



Tribunal de Contas

RELATÓRIO N.º 36/08 – 2.ª S
PROCESSO N.º 28/07 – AUDIT



**AUDITORIA À ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA
NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE**

Tribunal de Contas
Lisboa, 2008



FICHA TÉCNICA

Coordenação – Geral

Conceição Antunes (Auditora - Coordenadora)

Coordenação da Equipa de Auditoria

António Sousa (Auditor - Chefe)

Equipa de Auditoria

Maria João Santos

Teresa Maduro



ÍNDICE

	Pág.
I SUMÁRIO EXECUTIVO	5
II INTRODUÇÃO	6
Âmbito e objectivos	6
Metodologia	6
Condicionantes	6
Exercício do Contraditório	6
III CORPO DO RELATÓRIO	7-23
A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	7-9
Nota introdutória	7-8
Enquadramento nacional e comunitário	8-9
A ESTRATÉGIA NACIONAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	9-23
Caracterização	9-10
Principais entidades intervenientes	10-13
Sistemas de gestão e de controlo	13-23
Planeamento	13-15
Execução	15-19
Acompanhamento	19-21
Avaliação e revisão	21-23
IV CONCLUSÕES	24-26
V RECOMENDAÇÕES	26
VI DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	26
Destinatários	26
Publicidade	26
Emolumentos	26
ANEXOS	28-42
ANEXO I – Dotação disponível / execução (2003 - 2007)	29
ANEXO II – Enquadramento das ações desenvolvidas	30-40
ANEXO III – Responsáveis das entidades intervenientes	41
ANEXO IV – Alegações apresentadas	42



SIGLAS

AP	Áreas Protegidas
B&B	<i>Business & Biodiversity</i>
CCI	Comissão de Coordenação Interministerial
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
COP	Conferência das Partes
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Directivas de Acção
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DSAAP	Direcção de Serviços de Apoio às Áreas Protegidas
DSAF	Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros
DSCN	Direcção de Serviços de Conservação da Natureza
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
EUROSAI	<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
GCE	Grupo de Coordenação Externa
GCI	Grupo de Coordenação Interna
ICN	Instituto da Conservação da Natureza
ICNB, I.P.	Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LBA	Lei de Bases do Ambiente
M€	Milhões de euros
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
ONGA	Organizações Não Governamentais do Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
OpE	Opções Estratégicas
PA	Plano de Actividades
PAOT	Programa do Ambiente e Ordenamento do Território
PDR	Plano de Desenvolvimento Rural
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POA	Programa Operacional do Ambiente
PSRN2000	Plano Sectorial da Rede Natura 2000
RA	Relatório de Actividades
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REA	Relatório Anual sobre o Estado do Ambiente
RJCNB	Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
RN2000	Rede Natura 2000
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
ZEC	Zonas Especiais de Conservação
ZPE	Zonas de Protecção Especial



I – SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria visou examinar os sistemas de gestão e controlo implementados no âmbito da ENCNB - Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, a vigorar de 2001 a 2010, verificando se são adequados e se funcionam de forma consistente e eficaz.

A ENCNB, aprovada pela RCM n.º 152/2001, foi concebida para vigorar até 2010, é o mais relevante instrumento nacional sobre a conservação da natureza e da biodiversidade. Resulta, em grande medida, da Convenção sobre Diversidade Biológica e harmoniza-se com a estratégia europeia para o ambiente, vindo igualmente ao encontro da legislação nacional já existente neste domínio.

Foram examinadas as actividades desenvolvidas pelas principais entidades intervenientes na implementação da ENCNB, designadamente, o ICN[B] - Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, a CCI - Comissão de Coordenação Interministerial e o CNADS - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, no período compreendido entre 2003 e 2006, alargado, sempre que necessário, a 2001 e/ou até à presente data.

O ICN[B] dispôs de 122,0 milhões de euros desde 2002 maioritariamente para execução das actividades enquadráveis na ENCNB, com um grau de execução financeira de 60%, em média. Para este nível de execução contribuíram, sobretudo, os projectos financiados por fundos comunitários com uma taxa de execução média de apenas 39%. A carência de meios humanos e financeiros, a reestruturação orgânica, o acréscimo de atribuições cometidas ao ICN[B] e os atrasos ocorridos nas candidaturas e nos reembolsos dos projectos co-financiados justificam o baixo grau de execução.

A auditoria concluiu que não foi implementado um sistema de gestão e controlo de execução da ENCNB, inexistindo adequados mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão, com indicadores, metas de realização e análise de desvios promovidos pelas entidades competentes supra mencionadas. No entanto, de acordo com os últimos relatórios produzidos pela União Europeia e pela OCDE, estas deficiências são transversais aos respectivos países membros.

O ICN[B] também não aproveitou as boas práticas que já utilizava relativamente aos projectos com financiamento comunitário. Do mesmo modo, também a CCI, em sete anos de actividade, não efectuou qualquer acção estruturada e continuada de coordenação e acompanhamento da ENCNB. A falta de clareza e definição do texto da RCM n.º 152/2001, no que respeita à estrutura de acompanhamento, poderá ter potenciado a falta de dinamização e responsabilização da CCI e do ICN[B] neste domínio.

Nunca foi realizada a avaliação trienal da execução da ENCNB, inexistindo qualquer relatório neste domínio.

Não foi realizada a revisão da ENCNB, desconhecendo-se as orientações que presidem aos financiamentos das respectivas actividades até 2010.

Não obstante, cumpre salientar que o ICN[B], sozinho, ou em colaboração com outras entidades públicas e privadas, realizou inúmeras acções de melhoria da conservação da natureza e da biodiversidade enquadráveis na ENCNB, tais como: instrumentos de gestão territorial; documentos estruturantes de registo de espécies de fauna rara e/ou em vias de extinção; integração da política de conservação da natureza na política de ordenamento do território; dinamização de parcerias com entidades públicas e privadas; implementação da Rede Natura 2000.

Decorre do exposto que é necessário clarificar os papéis das diversas entidades que integram a estrutura de acompanhamento da ENCNB e que é urgente efectuar a respectiva avaliação estratégica de modo a ser possível aferir qual o contributo das actividades realizadas para a melhoria do estado de conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal.



II – INTRODUÇÃO

Âmbito e objectivos

1. A auditoria cujos resultados presentemente se apresentam foi inscrita no Programa de Fiscalização para 2007 do TC – Tribunal de Contas, aprovado em Sessão Plenária da 2ª Secção de 14 de Dezembro de 2006.
2. A auditoria incidiu sobre a área da conservação da natureza e da biodiversidade e visou examinar os sistemas de gestão e controlo implementados no âmbito da ENCNB – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, verificando se são adequados e se funcionam de forma consistente e eficaz.
3. A auditoria examinou as actividades desenvolvidas pelas principais entidades intervenientes na implementação da ENCNB, entre 2003 e 2006, designadamente o ICN – Instituto da Conservação da Natureza, actualmente ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. (doravante designado por ICN[B]) a CCI – Comissão de Coordenação Interministerial e o CNADS – Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Atendendo a que a ENCNB entrou em vigor em 2001 e que em 2007 o ICN[B] foi reestruturado, a auditoria extravasou, sempre que necessário, o período de referência, recuando até 2001 e/ou acolhendo informação actualizada até à presente data.

Metodologia

4. Os trabalhos foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da 2ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
5. No âmbito dos estudos preliminares procedeu-se à recolha e exame da informação pertinente na DGTC – Direcção-Geral do TC e no ICN[B], com vista a estabelecer o enquadramento das actividades públicas da conservação da natureza e da biodiversidade.

Posteriormente, procedeu-se à apreciação dos sistemas de gestão e controlo existentes, com base em questionários concebidos para o efeito e, aproveitando as sinergias resultantes de se encontrar em curso uma outra auditoria do TC ao ICN[B], recorreu-se ao exame de projectos integrados no PAOT – Programa Ambiente e Ordenamento do Território que contribuíram para a implementação da ENCNB. O exame incidiu sobre a respectiva execução face às opções estratégicas e directivas de acção da ENCNB, a estrutura de organização e gestão e, ainda, sobre os métodos de intervenção e avaliação adoptados.

Condicionantes

6. Não obstante a disponibilidade manifestada pelos responsáveis do ICN[B], os trabalhos desenvolveram-se com constrangimentos decorrentes da falta de resposta atempada e das dificuldades de exame da informação fornecida relacionadas com a respectiva suficiência, coerência e precisão.

Exercício do contraditório

7. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria, às entidades identificadas no Anexo III para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.
8. Pronunciaram-se o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza do XIV Governo Constitucional, Presidente em exercício, por inerência, do GCI – Grupo de Coordenação Interna da CCI em 2001 e até 6 de Abril de 2002, o Secretário de Estado do Ambiente, Presidente em exercício, por inerência, do GCI da CCI em 2006 e 2007, o actual Presidente do ICN[B] (cujas alegações foram subscritas pelos Vice-Presidentes em exercício de 2004 a 2007) e o Presidente e o Secretário Executivo do CNADS. As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo IV do presente Relatório.



III – CORPO DO RELATÓRIO

A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE¹

Nota introdutória

9. A espécie humana depende da biodiversidade para a sua própria sobrevivência, estimando-se que pelo menos 40% da economia mundial e 80% das necessidades dos povos dependam directamente dos recursos biológicos². Por isso, o desenvolvimento sustentável³

¹ Cfr. RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro que aprova a ENCNE.

² A humanidade está inteiramente dependente das plantas, dos animais e de outros organismos, que disponibilizam uma cadeia de serviços ambientais essenciais à prosperidade económica, saúde e qualidade de vida. À medida que os ecossistemas são degradados, sejam eles florestas, zonas húmidas ou meio marinho, vão sendo também comprometidos os serviços ambientais de que carecemos (cfr. comunicação do Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente, de Janeiro de 2008).

Também segundo a Comunicação da Comissão Europeia “*Travar a perda de Biodiversidade até 2010 – e mais além*” – COM (2006), a *Avaliação do Ecossistema do Milénio* (definido pela ONU - Organização das Nações Unidas como o mais importante estudo científico realizado nos últimos 50 anos sobre as ameaças aos ecossistemas mundiais), demonstrou que os ecossistemas da Europa sofreram uma fragmentação induzida pelo homem maior do que a dos ecossistemas de qualquer outro continente. A título de exemplo, apenas 1-3% das florestas podem ser consideradas como “sem intervenção humana”; desde a década de 50, a Europa perdeu mais de metade das suas zonas húmidas e a maior parte das suas terras agrícolas de elevado valor natural; muitos dos ecossistemas marinhos encontram-se degradados. A nível de espécies, 42% dos mamíferos, 43% das aves, 45% das borboletas, 30% dos anfíbios, 45% dos répteis e 52% dos peixes de água doce encontram-se ameaçados de extinção; a maioria das principais unidades populacionais de peixes marinhos encontra-se a níveis inferiores aos limites biológicos seguros; cerca de 800 espécies de plantas estão em risco de extinção a nível global e verificam-se alterações desconhecidas, mas potencialmente significativas, nas formas de vida inferiores, incluindo a diversidade microbiana e dos invertebrados. Além disso, em muitas das espécies anteriormente comuns observam-se sinais de declínio das populações. Esta perda de espécies e declínio da abundância de espécies são acompanhados por uma perda significativa de diversidade genética.

³ Segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades.

acarreta, antes de mais, a defesa e consequente preservação da biodiversidade, entendida esta como o sistema de apoio fundamental à vida no nosso planeta⁴.

10. Apesar de não ser um fenómeno novo, a redução da biodiversidade assumiu nas últimas décadas enormes proporções, estimando-se que cerca de 11.000 espécies de plantas e animais corram o risco de extinção iminente⁵. Consequentemente, o tema da conservação da natureza e da biodiversidade foi impulsionado para a “linha da frente” das preocupações ambientais a nível internacional⁶.

11. O Relatório sobre as Perspectivas Ambientais da OCDE para 2030, publicado no ano em curso, identifica os principais desafios ambientais para o futuro e aponta medidas a adoptar para inverter a tendência crescente das pressões ambientais. Os principais desafios são classificados de acordo com a qualidade da gestão de que são alvo. A área da biodiversidade e recursos naturais renováveis é indicada como aquela em que as questões ambientais associadas, tais como, extinção de espécies, espécies exóticas invasoras, fragmentação e qualidade dos ecossistemas e desflorestação ilegal, “*não são bem geridas, se encontram em*

⁴ A CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica, define diversidade biológica como “*a variabilidade entre os organismos vivos de todas as origens, incluindo, inter alia, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte*”.

⁵ Ao nível europeu, segundo o relatório *Dobbris*, sob a égide da Agência Europeia do Ambiente, o declínio da biodiversidade em muitas regiões da Europa é consequência, principalmente, de formas extremamente intensas, parcialmente industriais, de utilização agrícola e silvícola do solo, de uma fragmentação cada vez maior de *habitats* em resultado de urbanizações e diversos tipos de infra-estruturas e à exposição ao turismo de massas, bem como aos efeitos da poluição de componentes ambientais como a água e o ar.

⁶ A par, actualmente, das “alterações climáticas” provocadas pela emissão de Gases com Efeitos de Estufa que, aliás, se encontram relacionados. É o que resulta do relatório “*Global Diversity Assessment*”, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente e de artigos da especialidade divulgados na *Internet*.



mau estado ou a piorar, e que requerem atenção urgente.” Ainda relativamente à gestão florestal e às AP – Áreas Protegidas, o Relatório qualifica-as como “questões ambientais que permanecem um desafio, mas cuja gestão está a melhorar, ou para as quais o estado actual é incerto, ou que tendo embora sido correctamente geridas no passado, actualmente o são menos.”

12. Apesar da sua reduzida dimensão, Portugal possui, em termos de variedade, 43% de fauna de vertebrados terrestres existentes no conjunto da UE - União Europeia, mais a Noruega e Suíça, e é o quarto país Europeu com maior número de endemismos vegetais⁷ e o terceiro em espécies ameaçadas. Possui, ainda, 75 % do território incluído nos apenas 1,4 % do planeta considerados necessários para salvaguardar 44 % das plantas vasculares⁸ e 35 % dos vertebrados a nível mundial⁹.

Enquadramento nacional e comunitário

13. A defesa da natureza e do ambiente, incluindo a preservação dos recursos naturais representa uma das tarefas fundamentais do Estado consagrada na CRP – Constituição da República Portuguesa¹⁰. Incumbe especificamente ao Estado, por meio dos organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica¹¹.

14. A LBA - Lei de Bases do Ambiente aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de

Fevereiro, define as bases das políticas públicas de ambiente em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da CRP, destacando-se a estratégia nacional da conservação da natureza integrada na estratégia europeia e mundial, como um instrumento de enquadramento e utilização das políticas globais do ambiente com as políticas sectoriais¹².

15. Para além da previsão na citada LBA de documentos comunitários orientadores, designadamente, a “Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística” e a “Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica”¹³ e, ainda, de harmonia com a estratégia europeia actual neste domínio¹⁴, a estratégia nacional que veio a ser desenvolvida resulta eminentemente do compromisso assumido por Portugal através da ratificação da CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica¹⁵ no Decreto n.º

⁷ Correspondem à presença, numa área, de uma espécie que é nativa dessa mesma área e só aí pode ser encontrada.

⁸ Plantas com tecidos especializados (designados xilema e floema) para o transporte de água e seiva que alimentam as suas células.

⁹ Informação retirada do artigo intitulado “O Estado da Política de Conservação em Portugal”, publicado na revista “Ambiente 21” de Fevereiro de 2004.

¹⁰ Cfr. artigo 9.º, alínea e), aditada ao referido artigo, na primeira revisão constitucional ocorrida em 1982.

¹¹ Cfr. artigo 66.º, n.º 2, alínea d), da CRP.

¹² Cfr. artigo 27.º, n.º 1, alínea a) e artigo 28.º da LBA.

¹³ Adoptada em 4 de Fevereiro de 1998 pela Comissão Europeia, a “Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica” desenvolve-se em torno de quatro temas fundamentais: 1) Conservação e utilização sustentável da diversidade biológica; 2) Partilha dos benefícios resultantes da utilização de recursos genéticos; 3) Investigação, identificação, acompanhamento e intercâmbio de informações; 4) Educação, formação e sensibilização do público. São definidos objectivos específicos a atingir nos diferentes domínios da acção comunitária (conservação dos recursos naturais, agricultura, pesca, políticas regionais e de ordenamento do território, floresta, energia e transportes, turismo, ajuda ao desenvolvimento e cooperação económica) e a implementar no âmbito de planos de acção sectoriais e intersectoriais.

¹⁴ A conservação da natureza e da biodiversidade constitui uma área prioritária no âmbito da política ambiental comunitária (2001-2010) de acordo com o Sexto Programa de Acção em Matéria de Ambiente “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha” – COM(2001)31 (cfr. http://europa.eu/index_pt.htm). A biodiversidade representa, também, uma das áreas de actuação preferencial para os Grupos de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI e da EUROSAI - *European Organisation of Supreme Audit Institutions*, de acordo com as estratégias de actuação respectivas (2005-2007) tendo o primeiro publicado diversos estudos sobre auditorias ambientais e especificamente *Guidelines* para as auditorias da biodiversidade.

¹⁵ Adoptada pela Decisão 93/626/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de Junho de 1992 – também conhecida por Cimeira da Terra – a CDB é um dos mais importantes acordos internacionais em matéria do



21/93, de 21 de Junho. Pretendeu-se, com a CDB, prever, prevenir e combater na fonte as causas da significativa redução ou perda da diversidade biológica, a nível ambiental, genético, social, económico, científico, educativo, cultural, recreativo e estético. Em 2002, na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, foi consensualmente expressa a necessidade de reduzir de forma significativa a taxa de perda da diversidade biológica até 2010. A CDB foi reconhecida como o instrumento principal nesta matéria¹⁶.

16. Sob a égide da CDB definiram-se importantes marcos legais e políticos que orientam a conservação da biodiversidade. A CDB procurou impulsionar uma nova forma de parceria entre os países, onde a cooperação científica, técnica e tecnológica, o acesso aos recursos financeiros e genéticos e a transferência de tecnologias limpas constituem as suas principais bases.

17. De acordo com o estipulado no artigo 6º da CDB, cada Parte Contratante deverá, na medida do possível, desenvolver estratégias, planos e programas nacionais para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar, para este fim, os existentes, assim como integrar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica nos planos, programas e políticas sectoriais ou intersectoriais. Do mesmo modo, deriva do artigo 26.º da CDB a obrigatoriedade de elaboração e apresentação à COP – Conferência das Partes de relatórios nacionais sobre o respectivo estado de implementação, bem como sobre os desafios e obstáculos identificados.

ambiente, tendo sido adoptada por mais de 180 países, entre os quais, Portugal.

¹⁶ Cfr: http://europa.eu/index_pt.htm

A ESTRATÉGIA NACIONAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE

Caracterização

18.A ENCNB, aprovada pela RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, integra um dos mais relevantes documentos estratégicos nacionais em matéria de ambiente e consagra os princípios atrás enunciados sobre a conservação da natureza e da biodiversidade. A ENCNB constitui o instrumento de enquadramento transversal do ambiente e do ordenamento do território nas diversas políticas sectoriais, no período de 2001 a 2010.

19. A ENCNB assume três objectivos gerais que vão ao encontro do preconizado na CDB:

- 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.

20. A ENCNB concretiza os seus objectivos através de dez OpE – Opções Estratégicas¹⁷, cada uma delas dando

¹⁷ OpE 1: "Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas"; OpE 2: "Constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas"; OpE 3: "Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social"; OpE 4: "Assegurar a conservação e a valorização do património natural dos sítios e das zonas de protecção especial integrados no processo da Rede Natura 2000"; OpE 5: "Desenvolver em todo o território nacional acções específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como da salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico"; OpE 6: "Promover a integração da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável do território nas diferentes políticas sectoriais"; OpE 7: "Aperfeiçoar a



origem a um conjunto de medidas operacionais específicas, denominadas DA – Directivas de Acção, a executar em prazos determinados, ou até ao final do ano de 2010, e relacionadas quer com a actividade ambiental restrita, quer com a integração da política ambiental nas políticas sectoriais relevantes.

21.A RCM n.º 152/2001 enfatiza que a conservação da natureza e da biodiversidade é uma actividade que pressupõe responsabilidades diferenciadas partilhadas pela comunidade, pelos agentes económicos e pela Administração Central, Regional e Local. A responsabilidade das acções estabelecidas cabe, em primeira linha, ao ICN[B], sozinho ou em colaboração com outras entidades, como sejam, consoante a área, outros organismos do MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, do MADRP – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas competentes, as Autarquias Locais, a Fundação para a Ciência e Tecnologia, as entidades dos sectores da economia, transportes, educação, turismo, etc., e as ONGA – Organizações Não Governamentais do Ambiente.

22. A ENCNB contaria, até 2006, com a afectação de aproximadamente 611,0 M€ - milhões de euros provenientes de fundos comunitários do POA – Programa Operacional do Ambiente (349,2 M€), do PDR – Plano de Desenvolvimento Rural - medidas agro-ambientais nas áreas protegidas ou classificadas (171,1 M€), do programa INTERREG III (63,8 M€) e do programa LIFE - vertente “LIFE-Natureza” (26,9 M€). Contaria, ainda, com o contributo essencial do OE - Orçamento de Estado (PIDDAC – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central).

articulação e a cooperação entre a administração central, regional e local”; OpE 8: “Promover a educação e a formação em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade”; OpE 9: “Assegurar a informação, sensibilização e participação do público, bem como mobilizar e incentivar a sociedade civil”; OpE 10: “Intensificar a cooperação internacional”.

23.O acompanhamento e avaliação da ENCNB encontram-se a cargo do ICN[B] que surge como o principal promotor/executor das acções estabelecidas (cfr. pontos 28 a 31) e a CCI como a entidade de controlo dessa execução (cfr. pontos 32 a 34), cuja acção é complementada pelo CNADS (cfr. pontos 35 e 36).

24.De realçar que o XVII Governo Constitucional assumiu como objectivo programático: *“inverter o ciclo de degradação e desinvestimento na política de conservação da natureza e da biodiversidade, comprometendo-se a: concretizar a ENCNB e articulá-la com as políticas sectoriais; rever o complexo regime jurídico da conservação da natureza e valorizar a Rede Natura¹⁸, em estreita interligação com o aproveitamento das oportunidades associadas à implementação da nova política de desenvolvimento rural; dinamizar o Programa Nacional de Turismo de Natureza e promover um esforço de educação ambiental para o usufruto sustentável destes espaços naturais”. O Governo comprometeu-se ainda a “promover a reorganização do ICN, devolvendo-lhe dignidade e superando, progressivamente, a situação de grave estrangulamento financeiro em que se encontra”.*

Principais entidades intervenientes

Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade - ICN[B]

25.O ICN foi criado pelo Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de Maio, caracterizando-se como uma pessoa colectiva pública dotada de autonomia administrativa e financeira [esta última condicionada à gestão dos fundos comunitários] sendo responsável pelas actividades nacionais nos domínios da conservação da natureza e da gestão das AP¹⁹. Com a publicação

¹⁸ A Rede Natura 2000 é reconhecida como o principal instrumento da UE para realizar o objectivo mundial e europeu de suster o declínio da biodiversidade até 2010 (cfr. <http://www.confagri.pt/Ambiente.htm>).

¹⁹ Cfr. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 193/93.



do Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de Abril e da Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril, que fixou em Anexo os respectivos Estatutos, o ICN passou a designar-se ICNB, I.P., funcionando sob superintendência e tutela do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, mantendo a caracterização de instituto público, embora actualmente com autonomia financeira não condicionada.

26.A missão e atribuições do ICN[B] foram reestruturadas, passando a primeira por propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade e a gestão das AP²⁰. com vista à valorização e ao reconhecimento público do património natural. As suas atribuições integram, nomeadamente, o exercício de funções de autoridade nacional para a 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, por último mas não menos importante, a promoção da aplicação da ENCNB²¹.

27.Esta refundação do ICN[B], incluindo a componente da biodiversidade, insere-se no propósito do Governo, a que antes se aludiu, de inverter o ciclo de degradação e desinvestimento na política de conservação da natureza e da biodiversidade.

Tendo em conta os vários diplomas legais recentemente publicados, no âmbito do contraditório o Presidente do GCI da CCI em 2001 e em 2002 alega que estão criadas

“condições para, doravante, a autoridade nacional poder prosseguir uma mais eficaz execução futura das tarefas inerentes ao cumprimento das opções estratégicas preconizadas pela ENCNB”.

28.Conforme referido nos pontos 21 e 26, a execução da ENCNB cabe essencialmente ao ICN[B], coadjuvado pelas entidades sectorialmente competentes. Na prossecução desta tarefa o ICN[B] contou, essencialmente, com três direcções de serviços centrais (DSCN - Direcção de Serviços de Conservação da Natureza, DSAAP - Direcção de Serviços de Apoio às Áreas Protegidas e DSAF - Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros²²) e com serviços locais (diversas AP).

29.As direcções de serviços centrais têm, designadamente, as competências seguintes:

- DSCN: inventariação e estudo da flora e fauna selvagens, bem como dos biótopos e ecossistemas, e estabelecimento dos princípios e normas ecológicas com vista à sua gestão racional.
- DSAAP: criação, ordenamento e gestão de AP, através, nomeadamente, do apoio técnico nas diversas áreas de intervenção; estabelecer indicadores de avaliação de execução e de eficácia da gestão de AP;
- DSAF: preparar planos anuais e plurianuais do ICN[B] a partir de propostas dos serviços operativos e acompanhar a execução de planos, programas e projectos, elaborando relatórios periódicos de acompanhamento.

30.As AP são dotadas de serviços técnicos, administrativos e de vigilância²³. Podem

²⁰ Com a entrada em vigor do RJCNB – Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, estabelecido pelo Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de Julho (que revoga integralmente a anterior lei quadro das AP), a RNAP – Rede Nacional de Áreas Protegidas integra, juntamente com a lista nacional de sítios e as ZPE - Zonas de Protecção Especial integradas na Rede Natura 2000, o Sistema Nacional de Áreas Classificadas.

²¹ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, alíneas a), b), e e), do Decreto - Lei n.º 136/2007.

²² A que correspondem, na nova estrutura, respectivamente, os Departamentos de conservação e gestão da biodiversidade, de gestão de áreas classificadas e, ainda, de finanças e de gestão administrativa.

²³ Com a reestruturação do ICN[B], as AP foram agrupadas em departamentos de gestão de áreas classificadas, correspondendo às zonas Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul e Zonas



classificar-se nas categorias de Parque nacional, Parque natural, Reserva natural, Paisagem protegida ou Monumento natural²⁴.

- 31.No período compreendido entre 2003 e 2007, os recursos humanos qualificados do ICN[B], actualmente no total de 690, sofreram uma diminuição contínua, verificando-se no final deste período uma redução de 215 efectivos, conforme demonstra o quadro 1.

QUADRO 1
Recursos Humanos

Anos	Recursos Humanos
2003	805
2004	768
2005	744
2006	711
2007	690

(Fonte: Balanços sociais do ICN[B])

Comissão de Coordenação Interministerial - CCI

- 32.A CCI foi criada pela RCM n.º 41/99, de 17 de Maio, com o propósito de assegurar a colaboração na implementação da ENCNB e a promoção da sua integração de forma adequada, nos diferentes planos, programas e políticas sectoriais ou intersectoriais, em conformidade com o artigo 6.º da CDB. No âmbito do acompanhamento e da avaliação da ENCNB, cabe à CCI coordenar o planeamento e execução das respectivas acções e, ainda, promover a complementaridade e a criação de sinergias e racionalizar meios e recursos, evitando a duplicação de esforços.

- 33.Integram a CCI representantes dos diversos ministérios cujas matérias podem relacionar-se com a conservação da natureza e da biodiversidade, como é o caso do MAOTDR, do MADRP, do MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Ministério das Finanças e do Ministério da

Economia e Inovação. Cabe ao ICN[B] efectuar o apoio técnico e logístico à CCI no exercício das suas competências.

- 34.A CCI adopta a designação de GCE – Grupo de Coordenação Externa, quando presidida pelo MNE, e de GCI – Grupo de Coordenação Interna, quando presidida pelo MAOTDR. É ao GCI que incumbe dinamizar, coordenar e acompanhar as acções necessárias à elaboração da ENCNB e promover a integração dos princípios de conservação e utilização sustentável da biodiversidade nas diferentes políticas sectoriais.

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável - CNADS

- 35.O CNADS, criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto e reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 136/2004, de 3 de Junho, é um órgão independente com funções consultivas que funciona junto do MAOTDR. Compete-lhe emitir pareceres e recomendações sobre as questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável, nomeadamente, no âmbito das bases da política ambiental, nos planos e programas estratégicos, na aplicação e desenvolvimento do disposto na LBA e na ENCNB, por sua iniciativa ou por solicitação dos membros responsáveis pela área do ambiente²⁵. Com um Presidente, designado pelo Conselho de Ministros, o CNADS é composto por diversos representantes das várias forças sociais, económicas e culturais no sentido de obter consensos alargados no que respeita à política ambiental. O CNADS tem sido membro da rede de Conselhos Consultivos Europeus de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável, e reeleito, sucessivamente, desde 1999, para integrar o seu Comité Director.

- 36.No que concerne ao acompanhamento e avaliação da ENCNB, cabe ao CNADS, complementar as competências da CCI e

Húmidas. Esta é uma alteração significativa do ponto de vista da gestão do ICN[B], pela qual se pretende, alegadamente, tornar mais eficientes as relações entre as AP e a Sede.

²⁴ Cfr. artigo 11.º do novo RJCNB.

²⁵ Cfr. artigo 1.º e artigo 2.º, n.º 1 alíneas a), b) e n.º 2, alíneas a) e b) do Decreto-Lei n.º 221/97.



emitir parecer prévio à publicação dos relatórios de avaliação produzidos.

Sistemas de gestão e controlo

Planeamento

37. Tendo por base a orientação de que o investimento no domínio da conservação da natureza deve obedecer a um conjunto de prioridades claras, a primeira OpE da ENCNB inclui uma norma prevendo a elaboração, ainda em 2001, de um quadro de referência de projectos prioritários até 2006, por forma a orientar a gestão financeira das verbas do Quadro Comunitário de Apoio III. De acordo com a referida norma, o citado instrumento serve de referência para o planeamento das actividades do ICN[B] e de outras instituições com competências neste domínio.

38. Apesar de não se encontrar expressamente prevista a entidade responsável por esta planificação, a auditoria constatou que o ICN[B] elaborou um documento intitulado "*Plano de prioridades de estudos e projectos em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade – 2000–2010*" que considera de especial relevância os projectos que incidam sobre as seguintes áreas de intervenção prioritária: áreas classificadas (com destaque para a RN 2000 - Rede Natura 2000); indicadores; prevenção de riscos especiais; informação sobre o património natural. A partir destas áreas, definiram-se nove linhas de actuação²⁶, decompostas, por sua vez, em diversos domínios. De acordo com o referido pelo ICN[B], este quadro de referência de projectos prioritários foi

elaborado com o principal objectivo de orientar as prioridades de investigação.

39. Uma segunda norma reforça a importância da planificação, estipulando a realização e adopção, até 1 de Janeiro de 2002, de um plano global de acção para o ICN[B] que incluía, tendo por base o citado quadro de referência, uma programação dos estudos e projectos a desenvolver em conformidade com a ENCNB.

40. O ICN[B] não elaborou um plano de acção global de programação de estudos e projectos de conservação da natureza. Porém, verificou-se que no âmbito dos PA – Planos de Actividades de 2003 e de 2004, a programação do investimento (PIDDAC) foi desagregada por OpE. Em 2005 e 2006 esta afectação não foi directa, existindo apenas uma referência geral às OpE consideradas. Em 2007 a programação do investimento foi efectuada por referência às OpE e DA, no que respeita à definição dos programas / medidas e projectos²⁷.

41. Os PA e os RA – Relatórios de Actividades constituem os únicos instrumentos de gestão que reflectem, respectivamente, as actividades previstas e desenvolvidas no âmbito da ENCNB enquadradas, a partir de 2005, essencialmente, no PAOT (Programa 19 do PIDDAC) financiado pelo OE e por fundos comunitários (POA, LIFE, INTERREG, AGRO/AGRIS e outros) e, anteriormente, em diversos programas do PIDDAC²⁸. O quadro 2 reflecte o resultado do exame efectuado, neste âmbito, aos referidos instrumentos de gestão, no período de 2003 a 2007.

²⁶ 1. Aprofundar o conhecimento sobre os componentes do património natural e da biodiversidade; 2. Definir critérios, metodologias e indicadores; 3. Acções de monitorização; 4. Acções de gestão de *habitats* e espécies prioritárias da fauna e da flora, com prioridade para as aplicáveis na Rede Natura; 5. Conhecimento, prevenção e controlo de riscos especiais para o património natural; 6. Adoptar medidas que salvaguardem o património nacional de recursos genéticos, *in situ* e *ex situ*; 7. Acções de conservação *ex situ*; 8. Promover o desenvolvimento sustentável e a integração de políticas; 9. Gerir informação sobre o património natural.

²⁷ Nos PA de 2003 a 2007 refere-se que "os principais objectivos orientadores da actividade do ICN[B], enquadram-se (...) na Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade".

²⁸ Programas "Rede Nacional de Áreas Protegidas", "Acções estruturais de conservação da natureza", "Instalações Centrais", "Valorização e Gestão da Orla Costeira". A redefinição dos Programas ficou a dever-se à Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (que republica a Lei de Enquadramento do OE n.º 91/2001, de 20 de Agosto), tendo sido criado o PAOT.



QUADRO 2 – Planos e Relatórios de Actividades

ANO	PLANO DE ACTIVIDADES	RELATÓRIO DE ACTIVIDADES
2003	O ICN[B] planeou a realização de acções, no âmbito de Programas PIDDAC, com correspondência a sete das dez OpE da ENCNB. No entanto, não é efectuada qualquer correspondência entre as acções planeadas e as DA de cada OpE. São indicados os recursos financeiros do PIDDAC (OE e Fundos Comunitários) por OpE, por AP e, dentro destas, por acção, sendo assim possível conhecer qual a perspectiva de investimento por OpE.	É possível verificar que houve execução das várias OpE da ENCNB.
2004	No âmbito de Programas PIDDAC, o ICN[B] contemplou medidas correspondentes a oito das dez OpE da ENCNB. No entanto, a correspondência entre as medidas definidas e as OpE só é viável com recurso ao documento da ENCNB.	É possível verificar que houve execução das várias OpE, de modo indirecto, por confronto com o documento da ENCNB.
2005	No âmbito do novo PAOT, não foi efectuada qualquer imputação das medidas e projectos às OpE. Fica, assim, inviabilizada a possibilidade de aferir quais as OpE adoptadas pelo ICN[B] e quais os recursos financeiros previstos.	Não é possível efectuar, ainda que indirectamente, qualquer correspondência entre as medidas/programas/acções executados e as OpE, uma vez que o ICN[B] afastou esta correspondência nos PA respectivos.
2006	Não foi efectuada qualquer correspondência entre as acções planeadas no âmbito do PAOT e as DA de cada OpE.	Quando as DA definem acções específicas (tarefas concretas com prazos estabelecidos), é possível, eventualmente, verificar a sua execução, o que já não sucede quando as acções pressupõem continuidade.
2007	O ICN[B] indicou projectos, no âmbito do PAOT, com correspondência a oito das dez OpE da ENCNB, assim como às DA respectivas.	É possível verificar que houve execução das várias OpE da ENCNB, de modo indirecto, por confronto com o documento da ENCNB.

(Fonte: PA e RA do ICN[B])



42. Face ao exposto, verifica-se que, nos anos em exame, o planeamento do ICN[B] com referência à ENCNB foi perdendo qualidade. De facto, se nos anos de 2003 e de 2004 era possível aferir quais os projectos e recursos financeiros planeados e realizados por OpE, nos anos de 2005 e 2006 tal análise deixou de ser possível.

43. Em 2007 registou-se uma melhoria do planeamento, sendo possível efectuar a correspondência entre os recursos financeiros previstos e as OpE, por via da respectiva imputação aos projectos planeados que, no entanto, não teve reflexo ao nível da execução.

44. Desta forma, mostra-se inviável examinar a evolução da execução física e financeira da ENCNB, bem como o acolhimento das orientações contidas no Plano de Prioridades estabelecido pelo ICN[B].

Em sede de contraditório, o Presidente do ICN[B] refere que *“os resultados da auditoria, levam o ICN[B] a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, bem como o investimento associado, pelo que considera necessário:*

- *Nos Planos de Actividades todos os projectos e acções deverem ser imputados às respectivas OpE, de forma a constituírem um auxiliar importante para a avaliação da execução da estratégia, tal como já se verifica no plano de actividades para 2009”.*
- *Rever os mecanismos de planeamento físico e financeiro de forma a implementar mecanismos de controlo da capacidade de execução real dos projectos e das acções enquadráveis na ENCNB”.*

Execução

Recursos Financeiros

45. No período compreendido entre 2002 (verdadeiramente o ano de arranque da ENCNB) e 2007, o ICN[B] dispôs de um financiamento global médio de 35,6 M€. No ano de 2007 este financiamento diminui para 28,4 M€, em virtude da considerável redução da dotação para

investimento²⁹, conforme demonstra o quadro 3. Esta situação ficou a dever-se, segundo os responsáveis do ICN[B], à redução do montante atribuído pelo Ministro das Finanças ao MAOTDR e das opções políticas do ministro da tutela na distribuição destes montantes pelas diversas entidades.

QUADRO 3
Recursos Financeiros

(Unid: M€)

Anos	Func.	Investimento (PIDDAC)			TOTAL
		O.E.	F. Comum.	Outros	
2002	15,6	13,3	8,3		37,2
2003	14,7	10,2	14,8		39,7
2004	14,3	5,7	9,9		29,9
2005	14,1	8,5	15,0	0,4	38,0
2006	16,4	11,8	11,2	1,0	40,4
2007	16,5	5,2	6,1	0,6	28,4

(Fonte: RA do ICN[B])

46. Desde 2002 até 2007, o ICN[B] dispôs de 122,0 M€ em verbas para investimento, na sua maioria, aplicado à ENCNB. Em 2002, a execução em investimento alcançou 21,6 M€, não sendo possível efectuar um exame semelhante ao dos anos seguintes em virtude de não terem sido disponibilizados à auditoria os correspondentes dados de gestão.

47. Em 2003, o ICN[B] dispôs de 25,0 M€ em verbas do PIDDAC (Programas “Rede nacional de áreas protegidas”, “Acções estruturais de conservação da natureza”, e “Instalações centrais”) tendo utilizado 17,0 M€, imputados na totalidade à ENCNB, o que correspondeu a uma taxa de execução de 68% (cfr. Anexo I). A baixa taxa de execução deve-se, segundo o ICN[B], designadamente, à carência de meios humanos para o desenvolvimento de projectos. Neste ano, as OpE 3 e OpE 5, com, respectivamente, 7,3 M€ e

²⁹ Em sede de contraditório, o Presidente do GCI da CCI em 2001 e em 2002 refere que *“a dotação orçamental do ICN em sede de funcionamento conheceu duas fases nítidas ao longo do período em análise: uma primeira fase de redução contínua do orçamento de funcionamento, de 2003 a 2005, e uma segunda fase de reforço constante do orçamento de funcionamento, em 2006 e 2007”.*



7,0 M€, absorveram, em conjunto, a quase totalidade das verbas (84%). O quadro 4 ilustra a execução das sete OpE planeadas.

QUADRO 4 Execução por Opção Estratégica (2003 / 2004)

(Unid: Milhares de euros)

OpE	EXECUÇÃO			
	2003	%	2004	%
OpE 1	1.297	8	1.090	10
OpE 3	7.289	43	3.062	28
OpE 4	354	2	218	2
OpE 5	7.015	41	4.875	44
OpE 6			1.039	9
OpE 8	400	2	294	3
OpE 9	601	4	17	0
OpE 10	42	0	45	0
Total ENCNB	16.998	100	10.639	97
P 01			252	2
P 06			65	1
Total PIDDAC	16.999	100	10.956	100

(Fonte: RA do ICN[B], 2003 e 2004)

48. Em 2004 a dotação disponível de PIDDAC (15,6 M€) não foi na sua totalidade imputada à ENCNB (cfr. Anexo I). O ICN[B] afectou à ENCNB 15,3 M€ (Programas “Rede nacional de áreas protegidas” e “Valorização e gestão da orla costeira”) tendo utilizado 10,6 M€ na execução dos respectivos projectos/acções (cfr. quadro 4), o que correspondeu a um grau de execução de 70%. Segundo o ICN[B], novamente a falta de meios humanos para o desenvolvimento dos projectos, assim como a incapacidade de responder ao acréscimo de atribuições que ao ICN[B] vinham sendo cometidas, justificam o baixo grau de execução. Neste ano continuam a ser as OpE 3 e OpE 5 as que, no conjunto das oito OpE planeadas, absorvem mais verbas, detendo um peso relativo de 28% e 44%, respectivamente, como o quadro 4 ilustra.

49. O RA de 2005 apenas refere que com o PAOT se pretende implementar a ENCNB na Rede Nacional de Áreas Classificadas, através do desenvolvimento de acções

previstas nas suas OpE³⁰. Neste ano, da dotação disponível do PIDDAC de 23,9 M€, o ICN[B] apenas executou 12,3 M€. A baixa taxa de execução (51%) (cfr. Anexo I) ficou a dever-se, essencialmente, ao grande atraso no reembolso da comparticipação comunitária dos projectos, em particular do POA.

50. No RA de 2006 é igualmente referido, em termos gerais, que a implementação da ENCNB se faz com base no financiamento do PAOT. Neste ano, a dotação disponível do PIDDAC foi de 24,1 M€, tendo apenas sido executado o montante de 14,6 M€, correspondendo a uma grau de execução de 61% (cfr. Anexo I). A baixa taxa de execução ficou em parte a dever-se, alegadamente, ao atraso na elaboração dos Planos de Ordenamento das AP [da responsabilidade do próprio ICN[B]].

51. No RA 2007 é indicado que a implementação da ENCNB se continua a concretizar através do financiamento do PAOT e ainda do Programa 29 – Presidência Portuguesa no Conselho da UE. A dotação disponível de PIDDAC foi de 11,9 M€, sendo a respectiva execução de 5,8 M€ correspondendo a um grau de execução de 49% (cfr. Anexo I). De acordo com o referido pelo ICN[B], a baixa taxa de execução prendeu-se essencialmente com o atraso registado nas candidaturas ao POA, bem como na implementação de instrumentos de ordenamento do território, a saber, Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines/Burgau e Planos de Ordenamento das AP, cuja conclusão se encontrava prevista para o ano de 2007.

Sobre este nível de execução, o Presidente do GCI da CCI em 2006 e em 2007, em sede de contraditório, refere que “precisamente 2007 coincidiu com o fim da programação do QCA III, por um lado, e com um esforço assumido de saneamento de algumas verbas de

³⁰ e.g.: Conhecimento de espécies da fauna e flora e sua monitorização; elaboração de Planos de Acção para Espécies Prioritárias; Planos de Ordenamento e de Gestão de AP; reflorestação de áreas ardidas; recuperação das arribas litorais e dos ecossistemas dunares.



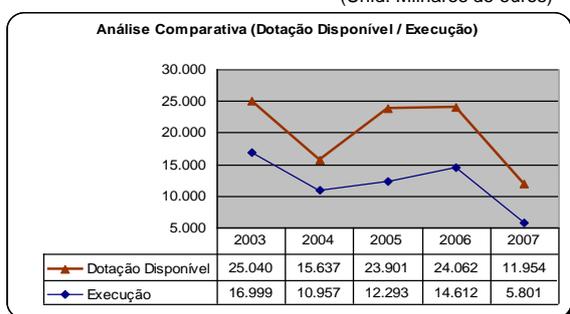
Tribunal de Contas

funcionamento antes inseridas indevidamente em PIDDAC”.

52.O gráfico 1 ilustra a comparação entre a dotação PIDDAC disponível e a execução financeira respectiva no período compreendido entre 2003 e 2007. Em síntese, é possível constatar que existe um grande afastamento entre as verbas disponibilizadas e a execução.

GRÁFICO 1

(Unid: Milhares de euros)



(Fonte: RA do ICN[B])

53. Este afastamento é patente no baixo grau de execução apurado em cada ano (cfr. quadro 5) que, em média, atinge 60%, destacando-se o ano de 2007, com 49%³¹. Os projectos financiados por fundos comunitários apresentam taxas de execução substancialmente mais baixas do que as verificadas nos projectos com financiamento nacional, alcançando, em média, apenas 39%.

QUADRO 5
Taxa de Execução do PIDDAC
(2003 a 2007)

PIDDAC	TAXA DE EXECUÇÃO (%)					Média
	2003	2004	2005	2006	2007	
OE	96,8	86,5	94,4	84,1	70,0	86,4
Fundos Comun.	47,8	60,7	25,9	34,1	27,9	39,3
TOTAL	67,9	70,1	51,4	60,7	48,5	59,7

(Fonte: RA do ICN[B])

Sobre este nível de execução, o Presidente do GCI da CCI em 2006 e em 2007, em sede de contraditório, refere:

...“no período 2002 a 2006 a dotação inicial atribuída ao ICN foi sempre insuficiente para cobrir as suas necessidades, na expectativa de que as receitas que eventualmente viesse a cobrar pudessem colmatar essa deficiência. De 2003 a 2005 esse fosso acentuou-se consideravelmente, pelo que os valores que efectivamente vieram a ser postos à disposição do ICNB e executados, foram-no com recursos a reforços mensais nos últimos cinco ou seis meses de cada ano, destinados apenas a satisfazer as remunerações certas e permanentes dos seus funcionários, e depois de esgotadas todas as restantes rubricas. Esta situação conduzia invariavelmente ao acumular de dívidas aos fornecedores (ainda hoje em liquidação), à paralisação do exercício das suas competências de vigilância e fiscalização das áreas protegidas e da Rede Natura e, nalguns casos, com reflexos igualmente na promoção e execução dos projectos em PIDDAC.

A partir de 2006 encetou-se uma política de inversão desta situação, com melhoria significativa das dotações para o OF, e a partir de 2007 já não foi mesmo necessário o recurso a dotação provisional. Em 2008 foi já possível liquidar muitas das dívidas encontradas em 2005”.

Actividades Desenvolvidas

54. Apesar dos instrumentos de gestão (PA e RA) não reflectirem, de forma directa, os contributos para as OpE da ENCNB (cfr. pontos 40 a 44), a auditoria constatou que as acções desenvolvidas pelo ICN[B] se enquadram nas diversas OpE, conforme demonstra o quadro que constitui o Anexo II. A informação contida neste quadro foi fornecida pelo ICN[B] com base num questionário concebido pela equipa, especificamente para o efeito.

55. É possível verificar as inúmeras iniciativas prosseguidas pelo ICN[B], ou por este em colaboração com outras entidades (publicas e privadas³²), com vista à

³¹ Em sede de contraditório, o Presidente do GCI da CCI em 2001 e em 2002 refere que estes dados revelam “duas fases distintas: uma primeira fase de redução contínua do volume de execução financeira de investimento do ICN, de 2003 a 2004, a que se seguiu uma fase de crescimento do investimento efectivo, em 2005 e 2006, sendo que o ano de 2007 apresenta uma descontinuidade na tendência de crescimento que se vinha verificando nesta última fase”.

³² Em sede de contraditório os Presidentes do GCI da CCI em 2001-2002 e 2006-2007 referiram o apoio, através do POA, a 73 entidades, majoração dos incentivos concedidos a projectos empresariais com mais valia ambiental e acções ao serviço da ENCNB financiadas através dos orçamentos das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, do Instituto da Água, I.P., ou da Guarda Nacional Republicana.



melhoria do estado de conservação da biodiversidade em Portugal, de 2001 até ao presente ano. Destaca-se a elaboração de instrumentos de gestão territorial (OpE 3 e 4) e de documentos estruturantes de registo de espécies de fauna rara e/ou em vias de extinção (OpE 5) e, ainda, a integração da política de conservação da natureza na política de ordenamento do território (OpE 6), nomeadamente, pelas acções desenvolvidas pelo ICN[B] em parceria com o MADRP (com especial ênfase no domínio florestal).

56. No âmbito da OpE 4 (implementação da RN2000³³) cumpre realçar os vários instrumentos de gestão territorial na mesma inseridos, e especificamente o PSRN2000 - Plano Sectorial da Rede Natura 2000³⁴, cujo processo de elaboração foi coordenado pelo ICN[B] e representa um instrumento fundamental para a gestão da biodiversidade.

57. Destaca-se, ainda, de entre as acções que concorreram para o sucesso da Presidência Portuguesa da UE no âmbito do objectivo "Travar a perda da biodiversidade até 2010" (OpE 10), a iniciativa *B&B - Business & Biodiversity*³⁵

³³ Rede ecológica de áreas especiais protegidas - criada pela UE através da Directiva *Habitats* 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio, alterada pela Directiva n.º 97/62/CE, do Conselho, de 27 Outubro - visando garantir a biodiversidade através da conservação dos *habitats* naturais e da fauna e flora selvagens no território dos Estados-Membros. É composta por ZEC - Zonas Especiais de Conservação que os Estados-Membros designam em conformidade com o disposto na Directiva *Habitats*, e por ZPE, instauradas por força da Directiva Aves 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril, e sucessivas alterações, relativa à conservação das aves selvagens. As referidas Directivas foram harmonizadas e transpostas para o Direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 10-AH/99, de 31 de Maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro. Em Portugal, o ICN[B], é o organismo do MAOTDR, responsável pela apresentação de uma Lista Nacional de Sítios (estatuto atribuído na fase intermédia do processo de inclusão da RN2000). Foram criadas, até ao momento, 29 ZPE, e designados Sítios de Importância Comunitária os 60 Sítios constantes da Lista Nacional, nos termos das Decisões da Comissão n.ºs 2004/803/CE de 7 de Dezembro, e 2006/613/CE, de 19 de Julho.

³⁴ Aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 21 de Julho.

³⁵ Criada no seio da UE com o principal objectivo de promover a integração do conceito de biodiversidade na estratégia de negócio das empresas, visando a

que se encontra em desenvolvimento pelo ICN[B] através da promoção de parcerias com as empresas ou outras entidades privadas e com as autarquias. Estes compromissos, de cariz voluntário, concretizam-se mediante memorandos de entendimento pelos quais se estabelecem, especificamente, os objectivos, as atribuições das partes, as iniciativas a desenvolver e os financiamentos e gestão respectivos. Enquanto as entidades aderentes se comprometem a realizar projectos concretos de investimento e a adoptar boas práticas na conservação da biodiversidade, ao ICN[B] cabe efectuar o respectivo acompanhamento e apoio técnico. Actualmente, esta iniciativa conta com cerca de quarenta empresas de diversos sectores económicos, demonstrando a sua ampla dinamização³⁶.

58. Deste modo, Portugal (através do ICN[B]) é um país pioneiro a envolver o sector privado na promoção da biodiversidade como factor de competitividade e de sustentabilidade económica. A iniciativa *B&B* integra a concretização do exposto no documento do XVII Governo Constitucional "*MAOTDR: Balanço de Dois Anos 2005-2007*" no qual são referidos os seguintes instrumentos chave no âmbito da política de conservação da natureza e da biodiversidade: "*Novas formas de financiamento da conservação da natureza, a definir e consensualizar entre parceiros e actores relevantes, visando reduzir a mera dependência do Orçamento de Estado*" e a "*Promoção de parcerias com autarquias, organizações não governamentais do ambiente, associações de produtores florestais e de agricultores, outras entidades publicas e privadas na co-gestão de áreas classificadas.*"

59. De referir, por último, a recente implementação da OpE 2, através da entrada em vigor do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da

prosecução da Meta de 2010, de travar a perda da biodiversidade.

³⁶ e.g. BES - Banco Espírito Santo, NOVA DELTA, Comércio e indústria de Cafés SA, EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, EDP - Energias de Portugal SA e Brisa, Auto-estradas de Portugal, SA.



Biodiversidade, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho³⁷, para o qual o ICN[B] contribui através de elaboração de uma proposta (cfr. Anexo II).

60. O cariz transversal e aprofundado das acções prosseguidas pelo ICN[B] relativamente à totalidade das OpE, permite afirmar que este instrumento estratégico constitui uma mais valia para a conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal. No entanto, a ausência de indicadores nacionais neste domínio, antes e durante a vigência da ENCNB, inviabiliza o exame rigoroso das melhorias implementadas face às crescentes pressões ambientais que se verificam, e das quais os relatórios da UE e da OCDE dão conta.

Acompanhamento

61. Relativamente ao acompanhamento da execução da ENCNB conduzido pelo ICN[B], cumpre referir que o mesmo apenas se reflectiu nos RA respectivos e, assim mesmo, em rigor, apenas relativamente aos anos de 2003 e 2004, na medida em que só nestes dois documentos é efectuada uma imputação directa dos projectos e acções realizados às diversas OpE da ENCNB, permitindo efectuar alguma análise da implementação respectiva (cfr. ponto 42).

62. Sublinha-se que o ICN[B] apenas efectuou o acompanhamento financeiro dos projectos/acções que teve a seu cargo (com excepção dos projectos com financiamento comunitário onde existem regras que traduzem boas práticas³⁸) sem

aferir da sua eficácia face aos objectivos estabelecidos na ENCNB. Também da parte das entidades competentes para assegurar o acompanhamento e a avaliação dos programas e projectos integrados no PIDDAC, designadamente o Departamento de Prospectiva e Planeamento³⁹ e a Secretaria-Geral do MAOTDR⁴⁰, não se verificaram acções assinaláveis de acompanhamento material e de avaliação convenientes para garantir o rigor e a manutenção dos objectivos estabelecidos nos projectos respectivos.

63. Neste contexto, verificou-se não existir por parte do ICN[B] a preocupação de gerir, em especial, a ENCNB, não tendo sido criados mecanismos de controlo, tais como, indicadores físicos e financeiros específicos, metas de realização e análise de desvios, nem estabelecidas quaisquer medidas correctivas. O ICN[B] também não colheu dos critérios e boas práticas existentes no âmbito dos projectos com financiamento comunitário mecanismos aplicáveis ao acompanhamento e controlo da ENCNB.

64. De acordo com o exposto nos pontos 32 a 34 o acompanhamento da execução da ENCNB é também, da competência da CCI. Ora, a CCI apenas reuniu sete vezes, entre Março de 2001 e Julho de 2007, tendo as quatro primeiras reuniões ocorrido em 2001, na verdade, o seu primeiro ano de actividade.

procedimentos administrativos, pagamentos e reprogramação.

³⁹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 4/95, de 17 de Janeiro, foi fundido com o Gabinete de Estudos e com o Gabinete de Relações Internacionais no actual Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (cfr. Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro e Decreto Regulamentar n.º 51/2007, de 27 de Abril). Cabia a este Departamento, entre outras competências, preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAC e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução e bem assim ao acompanhamento da execução financeira e física e à avaliação dos programas e projectos da administração central. Em 2007, estas competências transitaram para a Direcção-Geral do Orçamento com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

⁴⁰ A Secretaria-Geral foi designada entidade coordenadora do PAOT por despacho de 8 de Maio de 2005 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional.

³⁷ Este novo regime integra a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas e, dentro deste, a RNAP abrangendo, assim, a totalidade das áreas providas de um estatuto especial de protecção no território nacional.

³⁸ e.g.: POA no qual é assegurado o acompanhamento e controlo (por meio de indicadores físicos e financeiros específicos, relatórios de execução anuais e finais e auditorias), contendo os respectivos dossiês, nomeadamente, formulários de candidatura, memórias descritivas, estudos de viabilidade, critérios de elegibilidade de despesas e documentação relativa a



65. Do exame das actas de 2001 conclui-se que nas reuniões havidas, foram levados à discussão temas por lei atribuídos a cada um dos grupos de coordenação, embora nas 2.^a, 3.^a e 4.^a reuniões tenha existido uma ponderação dominante de matérias inerentes ao GCI, através da apresentação e discussão de trabalhos preliminares à publicação da ENCNB, focados, sequencialmente, no seguinte:

- apresentação da versão preliminar da ENCNB e solicitação de contributos dos ministérios, com vista à integração respectiva das diversas políticas sectoriais;
- discussão da versão preliminar da ENCNB;
- indicação da importância da definição de actores concretos e da calendarização para implementação das acções previstas;
- balanço da discussão pública da ENCNB, englobando a apreciação dos diversos contributos sectoriais apresentados e do parecer do CNADS.

Do anteriormente exposto resulta que a CCI exerceu funções de coordenação na fase final da elaboração da ENCNB.

66. No que respeita ao período de vigência da ENCNB, verificou-se que a actividade da CCI foi praticamente inexistente. Na reunião de “relançamento” da actividade da CCI, realizada em Janeiro de 2006 – e, sublinhe-se, cinco anos após as quatro reuniões realizadas em 2001 – foi reconhecido pelo Secretário de Estado do Ambiente a “*desatenção do Estado nos últimos anos relativamente à existência desta Comissão, que foi criada em 1999, tendo estado parcialmente desactivada até agora*”. O motivo desta reunião foi a elaboração do 3.^o Relatório Nacional da CDB, bem como a preparação da 8.^a COP. É de salientar que a última reunião ocorrida em Maio de 2007, teve como um dos principais pontos da agenda a preparação da Presidência Portuguesa da

UE⁴¹ e a concertação da posição nacional para a 14.^a COP da CITES⁴², a decorrer em Haia, sendo novamente omissa relativamente à ENCNB.

Em sede de contraditório o Presidente do ICN[B] refere que o “reduzido número de reuniões da CCI, realizadas durante o período de vigência da ENCNB, e em particular o facto das suas agendas não serem direccionadas para analisar e debater a implementação da ENCNB, não pode de modo algum desresponsabilizar os outros sectores pela não integração das opções estratégicas nas respectivas políticas sectoriais e o consequente desenvolvimento das acções previstas, tendo em vista assumir as suas responsabilidades na prossecução dos objectivos da mesmas. Acresce que apesar de as agendas não serem direccionadas para analisar e debater a implementação da ENCNB os assuntos abordados nas reuniões visaram a concretização de opções da ENCNB, com particular relevo para a opção 10”.

Por outro lado, os Presidentes do GCI da CCI em 2001-2002 e em 2006-2007 apontam a “*desactivação da CCI como causa cimeira das insuficiências de gestão, controlo e acompanhamento da ENCNB*”.

67. Refira-se que em nenhum momento foi apresentado à discussão o estado de implementação da ENCNB, nem tão pouco discutida qualquer iniciativa relacionada com a monitorização da mesma.

68. Não obstante o exposto, importa referir que o próprio texto da ENCNB não é claro no que concerne à concreta repartição de atribuições para o acompanhamento da sua implementação / execução, na medida em que se por um lado refere que a CCI visa assegurar a colaboração na implementação da ENCNB e a promoção da sua integração nos diferentes planos, programas e políticas sectoriais, refere, por outro lado, que a CCI contará com o necessário apoio técnico e logístico do ICN[B] e, ainda, que o acompanhamento da sua execução deve ser complementado pelo

⁴¹E mais concretamente, a agenda comunitária e multilateral sobre biodiversidade (acompanhamento e designação de peritos) e a Iniciativa B&B.

⁴²Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.



CNADS, onde têm assento os diversos parceiros relevantes.

69. As entidades relevantes citadas na ENCNB – ICN[B], CCI e CNADS – detendo embora uma participação referenciada no seu acompanhamento, não detêm dentro da respectiva estrutura papéis definidos, não sendo possível identificar com clareza “quem faz o quê e como”. A falta de rigor na repartição de competências permite falhas de dinamização e responsabilização na prossecução da ENCNB por parte da CCI e do ICN[B], conforme referiu o CNADS em parecer prévio à vigência da ENCNB⁴³.

Em sede de contraditório, o Presidente do ICN[B] refere que “os resultados da auditoria, levam o ICN[B] a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, pelo que considera necessário, propor à Tutela que promova a clarificação da área de competências /atribuições das diversas entidades que integram a estrutura de acompanhamento da ENCNB e a operacionalização do apoio técnico e logístico a ser prestado pelo ICN[B] à CCI”.

70. No mesmo parecer o CNADS recomendou que “à CCI deverão ser conferidos mandato e meios operacionais adequados ao desempenho misto de coordenação e acompanhamento na implementação da ENCNB, sob pena de esta entidade se revelar impotente para desempenhar cabalmente as suas tarefas”. O CNADS acentuou a necessidade da CCI se organizar internamente no sentido da sua “conveniente e ágil operacionalidade” para esse efeito, “devendo o ICN[B] assumir um papel de particular relevo, sem prejuízo desta Comissão estabelecer modalidades de cooperação (...) com outros sectores públicos e privados, que se considerem relevantes na execução das acções e dos objectivos da ENCNB” (tais como municípios, associações de agricultores, sindicatos, ONGA e universidades). No entanto, ainda que tenha sofrido alterações neste sentido, o

texto da ENCNB não pode ser considerado esclarecedor neste domínio.

Avaliação e revisão

71. O ponto 42 da ENCNB dispõe que a respectiva execução nas suas múltiplas vertentes, deve ser alvo de avaliação de três em três anos, com base num relatório elaborado com as contribuições sectoriais dos diferentes ministérios⁴⁴, sob coordenação do ICN[B], a adoptar pela CCI, mediante parecer prévio do CNADS.
72. A avaliação da ENCNB deve ainda articular-se com a avaliação promovida no âmbito da CDB e ter em linha de conta os REA – Relatórios Anuais sobre o Estado do Ambiente, apresentados pelo Governo à Assembleia da República, os quais traduzem a evolução da situação de referência e deverão incluir uma menção específica ao desenvolvimento da ENCNB.
73. Refere o texto da ENCNB, que a avaliação deve apoiar-se, sempre que possível, na análise de indicadores e orientar-se para a formulação de recomendações, com o objectivo de melhorar o desempenho respectivo. Importa referir que o CNADS, no seu Parecer sobre o projecto de ENCNB, salientou, que existe um trabalho positivo, a nível internacional e nacional⁴⁵, de articulação entre uma série de indicadores que englobam os três factores – económico, social e ambiental – do desenvolvimento sustentável.
74. Importa salientar que a protecção da biodiversidade e a limitada utilização de indicadores ambientais neste domínio é

⁴⁴Que incluirá uma referência expressa sobre a adequação ou necessidade de revisão dos instrumentos de planeamento estratégico sectorial existentes, bem como sobre a pertinência da elaboração de planos de acção adicionais.

⁴⁵ Destacando, a nível nacional a “Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”, Lisboa, Direcção Geral do Ambiente, 2000 e, a nível da UE, “Towards Environmental Pressure indicators for the European Agency Union”, European Commission/Eurostat, 1999 e “Environmental Signals 2000. European Environmental Agency Regular Indicator Report”, Copenhagen, European Environment Agency, 2000.

⁴³Cfr. *Recomendações Finais e Conclusão* do Parecer do CNADS de 19 de Junho de 2001.



uma matéria alvo de preocupação por parte da OCDE. O relatório sumário da “*Avaliação da Progressão da Estratégia Ambiental da OCDE para a 1.ª década do século XXI*”⁴⁶, realizada em 2004, salienta que as políticas actuais dos países da OCDE são insuficientes para proteger adequadamente a biodiversidade. De acordo com o citado documento, mostra-se necessário melhorar a gestão das zonas de protecção ambiental e travar o declínio de alguns indicadores. Esta avaliação evidencia ainda a necessidade de aperfeiçoar a informação para as tomadas de decisão através do uso de indicadores para medir os progressos e que, não obstante o esforço de melhoria que os países têm feito neste sentido, “*a alta qualidade, os dados relativos à estratégia e os detalhes por sector permanecem escassos em áreas importantes tal como a biodiversidade.*” Por último, o relatório refere que “*a oportunidade dos dados, bem como a possibilidade de compará-los entre países ao longo do tempo, ainda precisam de ser consideravelmente melhorados*”⁴⁷.

75. Também na Comunicação da Comissão “Travar a perda de biodiversidade até 2010 – e mais além” (cfr. nota de rodapé

2) salienta-se que, não obstante o desenvolvimento e a utilização crescente de indicadores, importa incrementar melhorias nos indicadores relevantes de biodiversidade.

76. Não obstante os indicadores formulados, o ICN[B] não os considerou, nem tão pouco desenvolveu outras metodologias para uma adequada monitorização da implementação das diversas OpE e DA da ENCNB. De resto, o 3.º Relatório Nacional sobre a CDB (cfr. ponto 17) demonstra que embora grande parte das questões colocadas pela COP tenham sido incorporadas como objectivo nacional nas diversas OpE e DA da ENCNB e, também, em planos e programas de acção específicos, o seu grau de implementação mostra-se insusceptível de verificação, dada a inexistência de indicadores estabelecidos para o efeito. Esta insuficiência, segundo é referido no Relatório, representa inclusivamente um obstáculo à implementação dos objectivos traçados pela CDB⁴⁸.

Em sede de contraditório, o Presidente do ICN[B] refere que “*os resultados da auditoria, levam o ICN[B] a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, pelo que considera necessário, incorporar em todos os projectos e acções um conjunto de indicadores que possibilitem aferir resultados da sua concretização e contribuir para uma avaliação mais segura e atempada das opções de estratégia da ENCNB. Para tanto criar-se-á um mecanismo adequado de observação e análise de resultados.*”

77. Os responsáveis do ICN[B] informaram que embora não exista uma avaliação da ENCNB baseada em indicadores de evolução das espécies, dos *habitats* e dos ecossistemas, “*os mesmos existem no âmbito do Plano Sectorial da Rede*

⁴⁶ O 1.º objectivo da Estratégia Ambiental da OCDE (adoptada em 2001) destaca a preservação da integridade dos ecossistemas através da gestão eficiente dos recursos naturais, indicando neste âmbito três sectores prioritários: mudanças climáticas, água doce e biodiversidade.

⁴⁷ Neste domínio, autores da especialidade (cfr Dale & Beyeler, 2001), referem que a execução da monitorização, avaliação da integridade ecológica e gestão depende, muitas vezes, do uso de indicadores ecológicos criteriosamente desenvolvidos para este fim. Estes indicadores são descritores eficientes, usados para avaliar o estado do ambiente e monitorizar tendências. Por definição, devem ser capazes de acusar qualquer sinal de mudança no ambiente e, se possível, serem utilizados para detectar a causa do problema, podendo ser facilmente interpretados pelos decisores de questões ambientais.

Cabe sublinhar a este respeito que a UE no âmbito do seu papel activo na governação internacional da biodiversidade, considera que é necessário um reforço substancial na implementação da CDB (cfr. nota de rodapé 2). Acresce que a “*Avaliação do Ecossistema do Milénio*” desempenhou um papel chave ao chamar a atenção dos políticos e do público para a necessidade de criar mecanismos que assegurem uma revisão e actualização regulares do estado e tendências actuais da biodiversidade e dos serviços ecossistémicos a nível global.

⁴⁸ O 1.º e 2.º Relatórios Nacionais reportam-se a um período anterior ao início da implementação da ENCNB. Importa também referir que o processo de elaboração dos relatórios da CDB tem vindo a sofrer alterações decorrentes das decisões da COP no sentido de se obter das Partes Contratantes informação mais adequada à avaliação da eficiência da implementação respectiva. Este processo revela-se, assim, dinâmico, quer no formato apresentado quer no respectivo conteúdo, uma vez que, alegadamente, tem vindo a ser melhorado tendo em conta os diversos temas emergentes no âmbito da biodiversidade.



Natura 2000, através do quadro elaborado sobre o estado de conservação das espécies e habitats inscritos nas Directivas Aves (79/409/CEE) e Habitats (92/43/CEE), e que o relatório executado no âmbito do artigo 17.º desta última Directiva⁴⁹ constituem excelentes bases para avaliação da evolução dos mesmos, no futuro. E que, também o Livro Vermelho dos Vertebrados, ao ser elaborado com base em critérios quantitativos, vai permitir dispor de um importante instrumento de avaliação de tendência populacional nos anos futuros”.

78. A auditoria verificou que nunca foi realizada a avaliação da ENCNB, não tendo sido elaborados os citados relatórios trienais (dos períodos de 2002 - 2004 e de 2005 - 2007). Refira-se também que os REA, apresentados pelo Governo à Assembleia da República⁵⁰, incluem no tema “Ocupação do território e biodiversidade” uma indicação à ENCNB enquanto documento de referência (entre outros), mas nada é dito quanto ao seu estado de desenvolvimento.

Em sede de contraditório, o Presidente do ICN[B] refere que “os resultados da auditoria, levam o ICN[B] a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, pelo que considera necessário diligenciar para que seja feita a avaliação global da execução da ENCNB e para isso promover a elaboração do Relatório nos moldes previstos para o efeito” e acrescenta que “na próxima reunião da CCI, agendada já para o próximo dia 17 de Outubro, será apresentado um modelo para elaboração do Primeiro Relatório de Avaliação da implementação da ENCNB”.

⁴⁹ Segundo esta norma os Estados-Membros deverão elaborar periodicamente um relatório sobre a aplicação das disposições tomadas nos termos da Directiva em referência e que compreenderá, nomeadamente, as medidas de conservação referidas no respectivo artigo 6.º (medidas de conservação necessárias em relação às ZEC), bem como a avaliação da incidência dessas medidas sobre o estado de conservação dos tipos de *habitats* do Anexo I e das *Espécies* do Anexo II. Este relatório, conforme ao modelo do relatório elaborado pelo Comité, deverá ser enviado à Comissão e posto à disposição do público.

⁵⁰ Estes instrumentos decorrem da LBA e têm como principal objectivo avaliar e comunicar o estado do ambiente em Portugal, servindo de apoio à definição, execução e avaliação da política ambiental.

79. Relativamente ao CNADS, importa referir que o mesmo tomou iniciativas de alerta sobre a necessidade de accionar os mecanismos de avaliação e revisão da ENCNB previstos. Em sessão pública de 21 de Janeiro de 2005 – para apresentação prévia de um “Plano de Acções do ICN para a implementação da ENCNB 2005-2007” – o CNADS referiu a necessidade de, pelo menos em Maio/Junho desse ano, se dispor de um 1.º Relatório da ENCNB e de uma proposta de revisão da mesma. Do mesmo modo, em entrevistas e diálogos havidos com os Ministros e Secretários de Estado da tutela do ambiente, os membros do CNADS salientaram a necessidade de cumprimento da RCM n.º 152/2001.

80. Finalmente, salienta-se que as entidades ICN[B], CCI e CNADS não formularam quaisquer recomendações e/ou medidas correctivas, com vista ao aperfeiçoamento da execução da ENCNB, situação que decorre, naturalmente, da inobservância do respectivo acompanhamento e avaliação.

81. A auditoria verificou não existir qualquer processo de revisão da programação financeira, concluído ou em curso⁵¹, situação que não permite conhecer a definição das linhas de orientação que presidiram aos financiamentos até 2010. A ausência de revisão contraria, ainda, o conceito expresso no texto da ENCNB de que a mesma deve corresponder a um instrumento dinâmico e ajustável às necessidades apuradas no decurso da sua própria aplicação.

Em sede de contraditório, o Presidente do ICN[B] refere que “os resultados da auditoria, levam o ICN[B] a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, pelo que considera necessário tomar a iniciativa de propor à Tutela a revisão (autónoma) da programação financeira de apoio ao desenvolvimento da ENCNB para o período de 2007/2013”.

⁵¹ Cfr. ponto 41 da ENCNB que indica que a mesma deverá ser alvo de revisão autónoma em 2006.



IV – CONCLUSÕES

82. A conservação da natureza e da biodiversidade é um domínio ambiental prioritário a nível mundial, uma vez que se verifica uma degradação crescente dos ecossistemas (e.g. cerca de 11.000 espécies de plantas e animais correm risco de extinção) a requerer, segundo as mais recentes perspectivas ambientais da OCDE, atenção urgente. Esta situação detém profundas implicações no desenvolvimento sustentável, motivadas pelo valor económico, social, científico e cultural que detém os recursos biológicos. O fenómeno é acentuado na Europa e comporta forte expressão em Portugal dada a riqueza do seu património natural, com uma grande variedade da fauna de vertebrados terrestres, um elevado número de endemismos vegetais, sendo o terceiro país europeu em espécies ameaçadas (cfr. pontos 9 a 12).
83. A ENCNB aprovada pela RCM n.º 152/2001 e concebida para vigorar até 2010, é o mais relevante instrumento estratégico nacional sobre a conservação da natureza e da biodiversidade, englobando perspectivas de enquadramento transversal nas diversas políticas sectoriais relevantes. Resulta dos compromissos internacionais assumidos por Portugal no quadro da Convenção sobre Diversidade Biológica e harmoniza-se com a estratégia europeia para o ambiente, vindo igualmente ao encontro da legislação nacional já existente neste domínio (cfr. pontos 13 a 17).
84. A ENCNB encerra três grandes objectivos: conservar a natureza e a diversidade biológica, promover a utilização sustentável dos recursos biológicos e contribuir para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional. Estes objectivos são concretizados através de 10 opções estratégicas e de múltiplas medidas operacionais específicas, direccionadas à actividade ambiental estrita e à integração da

actividade ambiental nos domínios sectoriais relevantes, tais como, ordenamento do território, agricultura, pescas, indústria, transportes, turismo, etc. (cfr. ponto 18 a 20).

85. A implementação/execução da ENCNB cabe essencialmente ao ICN[B], mas também a outras entidades da Administração Central e Local. O acompanhamento e avaliação respectivos competem igualmente ao ICN[B], coadjuvado pela CCI e pelo CNADS, tendo por base, no caso da avaliação, contributos sectoriais dos diferentes ministérios (cfr. pontos 21 a 36).
86. Os planos e relatórios de actividades do ICN[B] constituem os únicos instrumentos de gestão que reflectem as actividades previstas e desenvolvidas no domínio das opções estratégicas o que, ainda assim, não se verifica de modo sistemático no período compreendido entre 2003 e 2007. Assim, mostra-se inviabilizada uma análise comparativa entre o planeado e o executado, a nível financeiro e físico, relativamente às diversas opções estratégicas (cfr. ponto 37 a 44).
87. Entre 2003 e 2007, para o desenvolvimento de actividades, maioritariamente, enquadráveis na ENCNB, o ICN[B] dispôs de 20,1 M€, em média, provenientes do PIDDAC (fundos comunitários e OE). Sublinhe-se que, em 2007, a dotação para investimentos situou-se nos 12,0 M€, constituindo uma redução de 50% face ao ano antecedente, de 24,1 M€. No mesmo período, os recursos humanos qualificados do ICN[B] sofreram uma redução acentuada de 215 trabalhadores, alcançando em 2007 cerca de 700. É de salientar no entanto que é objectivo programático do Governo: *“inverter o ciclo de degradação e desinvestimento na política de conservação da natureza e da biodiversidade, comprometendo-se a concretizar a ENCNB e articulá-la com as políticas sectoriais”* (cfr. pontos 31, 45 e 46).



88. No período em referência, a execução financeira das actividades do ICN[B], maioritariamente enquadráveis na ENCNB atingiu, em média, apenas 12,1 M€ a que correspondeu um grau de execução de 60%, destacando-se o ano de 2007 com 49%. Para este nível de execução contribuíram, sobretudo, os projectos financiados por fundos comunitários com uma taxa de execução média de apenas 39%. O referido grau de execução financeira evidencia a reduzida capacidade do ICN[B] para dar seguimento à implementação da ENCNB, face à dotação global que lhe foi atribuída, desde 2002, de cerca de 122,0 M€. Alegadamente, a carência de meios financeiros e humanos, o acréscimo de atribuições cometidas ao ICN[B] e os atrasos ocorridos nas candidaturas e reembolsos dos projectos co-financiados justificam o baixo grau de execução (cfr. pontos 45 a 53).
89. Salienta-se ainda que o enquadramento das actividades desenvolvidas, por opção estratégica e directivas de acção da ENCNB, pôde conhecer-se, integralmente, através de documento preparado pelo ICN[B] com base num modelo elaborado pela auditoria especificamente para esse efeito, não sendo, no entanto, possível aferir o grau de consecução dos objectivos da ENCNB (cfr. pontos 54 a 59).
90. Não obstante as inúmeras acções prosseguidas pelo ICN[B], enquadráveis na ENCNB, não é possível concluir sobre o grau de melhoria na conservação da natureza e da biodiversidade, por via deste instrumento estratégico (cfr. ponto 60).
91. O ICN[B] não implementou um sistema de gestão e controlo de execução da ENCNB com mecanismos de controlo tais como indicadores, metas de realização e análise de desvios, nem tão pouco aproveitou as boas práticas que já utilizava relativamente aos projectos com financiamento comunitário. Não obstante a existência de indicadores ambientais susceptíveis de serem adoptados pelo ICN[B] para o acompanhamento e avaliação da ENCNB, o ICN[B] não os considerou, nem tão pouco desenvolveu outros porventura mais adequados (cfr. pontos 61 a 63 e 76 e 77).
92. A CCI, em sete anos de actividade, não efectuou qualquer acção estruturada e continuada de coordenação e acompanhamento da ENCNB, como lhe competia. Já o CNADS accionou em diversos momentos mecanismos de alerta, inclusivamente à tutela do ambiente, para a necessidade do cumprimento da ENCNB (cfr. pontos 64 a 67 e 79).
93. A falta de clareza e definição do texto da RCM n.º 152/2001, no que respeita à estrutura de acompanhamento da ENCNB, poderá ter potenciado a verificada falta de dinamização e responsabilização da referida CCI e do ICN[B] neste domínio, conforme previu o CNADS em parecer prévio ao início de vigência da ENCNB (cfr. pontos 68 a 70).
94. Nunca foi realizada a avaliação trienal da execução da ENCNB, inexistindo qualquer relatório neste domínio. As entidades ICN[B], CCI e CNADS não formularam recomendações e/ou medidas correctivas com vista ao aperfeiçoamento da ENCNB, situação que decorre, naturalmente, da inobservância do respectivo acompanhamento e avaliação. Nesta medida, não foram aproveitadas as potencialidades da ENCNB enquanto instrumento dinâmico e ajustável aos obstáculos, desafios e necessidades apurados no decurso da sua própria aplicação (cfr. pontos 78 e 80).
95. Acresce que não foi realizada a revisão da ENCNB, desconhecendo-se as orientações que presidem aos financiamentos das respectivas actividades até 2010 (cfr. ponto 81).
96. A ausência de acompanhamento, avaliação e revisão da execução da ENCNB compromete seriamente a eficácia deste instrumento estratégico e



impossibilita a apreciação da boa aplicação dos dinheiros públicos na correspondente actividade de conservação da natureza e da biodiversidade.

97. Face à inadequação e às insuficiências dos sistemas de gestão e controlo implementados no âmbito da execução da ENCNB evidenciadas pela auditoria, o Presidente do ICN[B], em sede de contraditório, anuncia um conjunto de iniciativas a tomar com vista a melhorar a actuação futura do ICN[B] em sede de acompanhamento da ENCNB, bem como o investimento associado, designadamente: rever os mecanismos de planeamento físico e financeiro e propor a revisão da programação financeira para o período de 2007/2013, promover a clarificação da área de competências /atribuições das diversas entidades intervenientes na ENCNB, incorporar indicadores em todos os projectos e acções e diligenciar pela avaliação global da execução da ENCNB.

V – RECOMENDAÇÕES

98. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda:

- ao Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional que providencie pela clarificação das atribuições das entidades intervenientes na ENCNB;
- ao Secretário de Estado do Ambiente que providencie pela dinamização do GCI da CCI no âmbito da ENCNB e que determine a avaliação trienal da execução da ENCNB e a correspondente revisão financeira;
- ao ICNB que implemente as medidas necessárias ao adequado acompanhamento e controlo da ENCNB e que providencie pela avaliação da respectiva execução.

99. O Tribunal entende instruir o Governo, através do Ministro do Ambiente, do

Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, para lhe transmitir, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às Recomendações formuladas.

VI – DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

100. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- ao Presidente da Assembleia da República;
- ao Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ao Secretário de Estado do Ambiente;
- ao Presidente do ICNB;
- aos Responsáveis identificados na lista que constitui o Anexo III;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

Publicidade

101. Após entregues exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo divulgado através de inserção na página electrónica do Tribunal de Contas.

Emolumentos

102. Os emolumentos a pagar nos termos do artigo 10.º, nº 1 do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, serão cobrados no processo relativo à conta de gerência de 2007 do ICNB.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 6 de Novembro de 2008

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



ANEXOS

ANEXO I – DOTAÇÃO DISPONÍVEL / EXECUÇÃO (2003 – 2007)

ANEXO II – ENQUADRAMENTO DAS ACÇÕES DESENVOLVIDAS PELO ICN[B] NA ENCNB

ANEXO III – RESPONSÁVEIS DAS ENTIDADES INTERVENIENTES

ANEXO IV – ALEGAÇÕES APRESENTADAS



ANEXO I – DOTAÇÃO DISPONÍVEL / EXECUÇÃO (2003 – 2007)

(Unid: milhares de euros)

PROGRAMAS	DOTAÇÃO DISPONÍVEL			EXECUÇÃO			EXECUÇÃO		
	OE	F. Comum.	TOTAL	OE	F. Comum.	TOTAL	OE	F. C.	TOTAL
REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS	8.000.661	13.689.591	21.690.252	7.192.697	6.335.782	13.528.479	90%	46%	62%
ACÇÕES ESTRURAIAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	1.425.904	1.103.565	2.529.469	1.595.350	739.424	2.334.774	112%	67%	92%
INSTALAÇÕES CENTRAIS	820.000		820.000	1.135.441	0	1.135.441	138%	0%	138%
ANO DE 2003 – TOTAL	10.246.565	14.793.156	25.039.721	9.923.489	7.075.206	16.998.695	97%	48%	68%
GOVERNO ELECTRÓNICO – QUALIDADE E EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	270.000	30.000	300.000	252.026	0	252.026	93%	0%	84%
CONSTRUÇÃO, REMODELAÇÃO E APETRECHAMENTO DE INSTALAÇÕES	80.000	0	80.000	65.308	0	65.308	82%	0%	82%
REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS	5.054.441	8.800.693	13.855.134	4.512.088	5.733.631	10.245.719	89%	65%	74%
VALORIZAÇÃO E GESTÃO DA ORLA COSTEIRA	294.768	1.106.707	1.401.475	97.897	295.645	393.542	33%	27%	28%
ANO DE 2004 – TOTAL	5.699.209	9.937.400	15.636.609	4.927.319	6.029.276	10.956.595	86%	61%	70%
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO	261.125	50.000	311.125	254.069	0	254.069	97%	0%	82%
CONSTRUÇÃO, REMODELAÇÃO E APETRECHAMENTO DE INSTALAÇÕES	367.741	0	367.741	361.958	0	361.958	98%	0%	98%
AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	8.272.215	14.950.000	23.222.215	7.790.108	3.886.737	11.676.845	94%	26%	50%
ANO DE 2005 – TOTAL	8.901.081	15.000.000	23.901.081	8.406.135	3.886.737	12.292.872	94%	26%	51%
SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO	306.198		306.198	275.280		275.280	90%	0%	90%
CONSTRUÇÃO, REMODELAÇÃO E APETRECHAMENTO DE INSTALAÇÕES	35.438		35.438	22.264		22.264	63%	0%	63%
AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	12.476.385	11.243.920	23.720.305	10.484.886	3.829.601	14.314.487	84%	34%	60%
ANO DE 2006 – TOTAL	12.818.021	11.243.920	24.061.941	10.782.430	3.829.601	14.612.031	84%	34%	61%
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO	296.875	0	296.875	267.074	0	267.074	90%	0%	90%
INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E INOVAÇÃO	60.000	0	60.000	30.683	0	30.683	51%	0%	51%
CONSTRUÇÃO, REMODELAÇÃO E APETRECHAMENTO DE INSTALAÇÕES	6.487	0	6.487	200	0	200	3%	0%	3%
AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	4.805.410	6.129.931	10.935.341	3.182.070	1.724.280	4.906.350	66%	28%	45%
PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UNIÃO EUROPEIA	655.460	0	655.460	597.036	0	597.036	91%	0%	91%
ANO DE 2007 – TOTAL	5.824.232	6.129.931	11.954.163	4.077.063	1.724.280	5.801.343	70%	28%	49%

Fonte: RA do ICN[B]



ANEXO II – ENQUADRAMENTO DAS ACÇÕES DESENVOLVIDAS

(transcrição integral do ficheiro remetido pelo ICN[B])

OPÇÕES ESTRATÉGICAS	DIRECTIVAS DE ACÇÃO	ACÇÕES DESENVOLVIDAS
1 Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas	Aprofundar o conhecimento sobre as componentes do património natural e da biodiversidade e inventariar a sua distribuição	Com os trabalhos preparatórios para a publicação do Livro Vermelho dos Vertebrados e atlas das aves e da herpetofauna foram desenvolvidos trabalhos para a prossecução desta Directiva de Acção Com vista à designação de áreas marinhas protegidas o ICN desenvolveu vários esforços de parceria com destaque para o Projecto LIFE IBAs Marinhas, coordenado pela SPEA, que pretende definir as áreas mais importantes em Portugal para as aves marinhas em termos de zonas de alimentação e repouso, e outros comportamentos relevantes para a sua vida no mar. Objectivos: <ul style="list-style-type: none">• Conhecer a distribuição e abundância das aves marinhas em Portugal, incluindo Açores e Madeira;• Identificar e analisar as variáveis que influenciam os padrões de distribuição e abundância das aves marinhas no mar;• Identificar métodos gerais de identificação de zonas importantes para as aves e definir os critérios que se apliquem ao programa IBAs;• Determinar as IBAs marinhas que cumprem os critérios de designação, incluindo as ameaças e medidas de conservação e gestão dessas áreas.• Publicar Inventário IBAs marinhas nacional para aplicação da futura designação de ZPEs no mar.
	Identificar e aperfeiçoar as medidas adequadas de salvaguarda, gestão, recuperação ou valorização de espécies ou habitats (mais significativos ou ameaçados de extinção)	“Protecting and managing underground sites for bats”, T Michell-Jones, Z Bihari, M Masing, L Rodrigues, 2007, Eurobats, Pub. Series n.º 2.
	Definir metodologias e indicadores de monitorização da evolução da situação de espécies ou habitats	Participação no projecto MW/SUDOE – inventário, avaliação e monitorização para a gestão de zonas húmidas <ul style="list-style-type: none">• Sistema de Classificação de Habitats MedWet, ICN, 2005 Avaliação de processos florestais (Manual em elaboração)
	Monitorizar a evolução das espécies, ecossistemas e habitats	Monitorização de abrigos subterrâneos de morcegos Monitorização de Aves aquáticas Monitorização de Aves Estepárias (abetarda e sisão)
	Elaborar (em 2001) um quadro de referência de projectos prioritários em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade, para o período até 2006	Foi elaborado, não tendo sido aprovado (Janeiro 2002): “Documento de Trabalho” em formato papel
	Adoptar, até 1 de Janeiro de 2002 um plano de acção global do ICN que incluía uma programação de estudos e projectos a desenvolver de harmonia com o quadro de referência supra mencionado	Foi elaborado, discutido internamente e apresentado em sessão pública; não teve aprovação formal (Janeiro 2005)
	Implementação do Programa de Investimento para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico no domínio da Conservação da natureza e biodiversidade	O programa decorreu, tendo sido realizados os projectos que concorreram (apenas numa fase de candidaturas). ICN fez parte do júri de apreciação(?)



Tribunal de Contas

	Definir um Programa de circulação em rede de informação técnica de conservação da natureza e da biodiversidade em articulação com o SIPNAT																																									
	Outros																																									
2 Constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas	Elaborar (prazo de 1 ano) uma lei-quadro de conservação da natureza	Em final de Outubro 2007 foi remetida à tutela a proposta ICNB da Regime Jurídico da Conservação da Natureza, em Abril de 2008, circulava em agenda de Reunião de Secretários de Estado.																																								
	Concluir o processo de delimitação da REN e respectiva revisão, de acordo com os critérios aplicáveis	O ICNB enquanto organismo do MAOTDR que assegura a presidência e o Secretariado da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional promoveu, nos últimos 3 anos (desde Junho 2005 até 28 de Maio 2008) 40 reuniões, onde se discutiram delimitações de REN concelhias (244 Processos) Em Setembro de 2006, através do Decreto-Lei n.º 180/2006, 6 Setembro, foram estabelecidos os “usos e acções compatíveis”... Foi criado, por despacho de SEOTC, um grupo de trabalho com o mandato de prepara a revisão do regime jurídico da REN. O ICNB participou nas reuniões promovidas pelo GT e analisou os documentos, Enquanto Presidência da CNREN promoveu a discussão naquela Comissão do Documento apresentado pelo GT e compilou os comentários da CNREN tendo-os remetido em 30 Nov 2007, à tutela :SEOTC.																																								
	Promover a definição e salvaguarda de “corredores” ecológicos nos instrumentos de gestão territorial																																									
	Outros																																									
3 Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social	Elaborar e aprovar (final de 2002) os instrumentos de gestão territorial de todas as AP	<p>Planos de Ordenamento de áreas Protegidas</p> <p>1. Em vigor antes da publicação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade:</p> <table border="1"> <tr> <td>PNacional Peneda-Gerês</td> <td>RCM 134/95 de 11 de Nov</td> <td>PN Sw Alent C. Vicentina</td> <td>DR. 33/ 95, 11 Dez e DR. 9/99, 15Jun</td> </tr> <tr> <td>PN Serra da Estrela</td> <td>Portaria 583/90 de 25 de Julho</td> <td>PN Ria Formosa</td> <td>DR. nº 2/ 91 de 11 de Novembro</td> </tr> <tr> <td>PN Serras Aire Candeeiros</td> <td>Portaria 21/88 de 12 de Janeiro</td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p>2. Elaborados e Publicados após a publicação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">PARQUES NATURAIS</th> <th colspan="2">RESERVAS NATURAIS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PN Alvão</td> <td>RCM nº68/2008 de 07 de Abril</td> <td>RN Dunas de Sº Jacinto</td> <td>RCM nº76/2005, 21 de Março</td> </tr> <tr> <td>PN Douro Internacional</td> <td>RCM nº120/2005 de 29 de Julho</td> <td>RN Serra da Malcata</td> <td>RCM nº 80/2005, 29 de Março</td> </tr> <tr> <td>PN Serra de S. Mamede</td> <td>RCM nº77/2005, 21 de Março</td> <td>RN Paul de Arzila</td> <td>RCM nº75/2004, 19 de Junho</td> </tr> <tr> <td>PN Sintra-Cascais</td> <td>RCM nº1-A/2004, 08 de Janeiro</td> <td>RN Paul do Boquilobo</td> <td>RCMn.º 50/2008, 19 de Março</td> </tr> <tr> <td>PN Arrábida</td> <td>RCM nº141/ 2005, 23 Agosto</td> <td>RN Lag Stº André Sancha</td> <td>RCM nº117/ 2007, 23 Agosto DeclaRectifi 90/2007 , 16Out</td> </tr> <tr> <td>PN Vale do Guadiana</td> <td>RCM nº161/2004, 08 de Janeiro</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>3. Tecnicamente finalizados, sujeitos a discussão pública, mas que aguardam processo legislativo e publicação</p>	PNacional Peneda-Gerês	RCM 134/95 de 11 de Nov	PN Sw Alent C. Vicentina	DR. 33/ 95, 11 Dez e DR. 9/99, 15Jun	PN Serra da Estrela	Portaria 583/90 de 25 de Julho	PN Ria Formosa	DR. nº 2/ 91 de 11 de Novembro	PN Serras Aire Candeeiros	Portaria 21/88 de 12 de Janeiro			PARQUES NATURAIS		RESERVAS NATURAIS		PN Alvão	RCM nº68/2008 de 07 de Abril	RN Dunas de Sº Jacinto	RCM nº76/2005, 21 de Março	PN Douro Internacional	RCM nº120/2005 de 29 de Julho	RN Serra da Malcata	RCM nº 80/2005, 29 de Março	PN Serra de S. Mamede	RCM nº77/2005, 21 de Março	RN Paul de Arzila	RCM nº75/2004, 19 de Junho	PN Sintra-Cascais	RCM nº1-A/2004, 08 de Janeiro	RN Paul do Boquilobo	RCMn.º 50/2008, 19 de Março	PN Arrábida	RCM nº141/ 2005, 23 Agosto	RN Lag Stº André Sancha	RCM nº117/ 2007, 23 Agosto DeclaRectifi 90/2007 , 16Out	PN Vale do Guadiana	RCM nº161/2004, 08 de Janeiro		
	PNacional Peneda-Gerês	RCM 134/95 de 11 de Nov	PN Sw Alent C. Vicentina	DR. 33/ 95, 11 Dez e DR. 9/99, 15Jun																																						
PN Serra da Estrela	Portaria 583/90 de 25 de Julho	PN Ria Formosa	DR. nº 2/ 91 de 11 de Novembro																																							
PN Serras Aire Candeeiros	Portaria 21/88 de 12 de Janeiro																																									
PARQUES NATURAIS		RESERVAS NATURAIS																																								
PN Alvão	RCM nº68/2008 de 07 de Abril	RN Dunas de Sº Jacinto	RCM nº76/2005, 21 de Março																																							
PN Douro Internacional	RCM nº120/2005 de 29 de Julho	RN Serra da Malcata	RCM nº 80/2005, 29 de Março																																							
PN Serra de S. Mamede	RCM nº77/2005, 21 de Março	RN Paul de Arzila	RCM nº75/2004, 19 de Junho																																							
PN Sintra-Cascais	RCM nº1-A/2004, 08 de Janeiro	RN Paul do Boquilobo	RCMn.º 50/2008, 19 de Março																																							
PN Arrábida	RCM nº141/ 2005, 23 Agosto	RN Lag Stº André Sancha	RCM nº117/ 2007, 23 Agosto DeclaRectifi 90/2007 , 16Out																																							
PN Vale do Guadiana	RCM nº161/2004, 08 de Janeiro																																									

Mod. TC 1999.001



		PARQUES NATURAIS		RESERVAS NATURAIS	
		PN Montesinho	Entregue SEA em 28 Dez 07	RN das Berlengas	Entregue SEA em 30 Nov 07
		PN Litoral Norte	Entregue SEA em 28 Nov 07	RN Estuário do Tejo	Entregue SEA em 19 Dez 07
		PN Tejo Internacional	Entregue SEA em 21 Nov 07	RN Estuário do Sado	Entregue SEA em 19 Dez 07
				RN Sapal de CMVRStºAnt	Entregue SEA em 14 Dez 07
ÁREAS PAISA PROTEG					
		APP da Serra do Açor	Entregue SEA em 17 Dez 07		
		APP Arriba Fóssil Costa Cap	Entregue SEA em 17 Dez 07		
		Consideram-se assim finalizados os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas de âmbito nacional e:			
		4. Prevê-se a finalização durante 2008 dos Planos de Ordenamento das áreas Protegidas de âmbito Local: Corno do Bico, Bertandos, Azibo e Montejunto.			
Integrar na programação das AP as acções prioritárias de conservação da natureza	Integração na programação das AP de acções específicas de conservação da Natureza, com especial destaque para o estabelecimento de programação de prevenção de incêndios; reforço de meios de primeira intervenção e recuperação de áreas ardidas. Foram integradas actividades, para além da supra-citada, relacionadas com conservação e gestão de espécies e de habitats naturais, com destaque para linco, lobo, avifauna (sobretudo estepária e rapinas) e recuperação de áreas com elevada abundância de espécies exóticas				
Estabelecer acções de prevenção, intervenção e recuperação dos fogos florestais nas AP	Estabelecimento de programação de prevenção de incêndios; reforço de meios de primeira intervenção e recuperação de áreas ardidas – todo o sistema de prevenção e 1ª intervenção montado no ICNB ao longo dos últimos anos: aquisição de 22 viaturas de 1ª intervenção equipadas com kits, manutenção do sistema de comunicações via rádio, implementação de sistema de vídeo-vigilância contra incêndios no PNLN e PNArribada, brigadas de 1ª intervenção – sapadores – e silvicultura preventiva, até 2006(?) manutenção das torres de vigia (24h durante época de fogos) (passaram entretanto para gestão da GNR).				
Rever e aperfeiçoar o modelo de atendimento de visitantes das AP	2006 - Durante o ano de 2006 foi elaborado o Programa de Visitação e Comunicação na Rede Nacional de Áreas Protegidas, cujo objectivo principal assenta na opção 3 da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade: Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social. Com os resultados deste Programa pretende-se melhorar as condições de visitabilidade de forma integrada e sustentada para recreio e sensibilização ambiental, aperfeiçoando ao mesmo tempo o modelo actual de atendimento dos visitantes. Para o efeito foi necessário conhecer os segmentos alvo e o seu valor comercial numa óptica de possíveis negócios a existirem neste domínio, de forma a enquadrar as condições de visitabilidade numa lógica de rede sustentável, face à procura existente, o que passou pela actuação nos seguintes vectores: Diagnóstico da situação existente nas Áreas Protegidas; Estudo de Mercado; Identificação de segmentos de mercado que possam suportar um conjunto de produtos associados à visitação que tenham valor comercial; Definição de um conjunto de produtos compatíveis com a disponibilidade de recursos existentes; Criação de imagens base que suportem a estratégia de comunicação das áreas protegidas; Gestão da Comunicação com diferentes públicos; Infra-estruturação. 2. O Instituto da Conservação da Natureza, ICNB, faz desde 1997 o registo do número de visitantes às sedes e centros de interpretação das Áreas Protegidas, AP.				
Promover com as ONGA a elaboração (1 ano) de programas de educação e sensibilização ambiental sobre os valores das AP					
Concluir (1 ano) o Programa Nacional de Sinalização das AP	Sinalização das AP (concluída em 2007)				



Tribunal de Contas

	<p>Desenvolver com outras entidades o Programa Nacional de Turismo da Natureza</p>	<p>Programa de Turismo da Natureza O Turismo de Natureza consiste num produto turístico composto por estabelecimentos, actividades de animação ambiental e serviços de alojamento. Integra um conjunto de práticas diversificadas que vão desde o alojamento em casas tradicionais (Turismo no Espaço Rural e Casas de Natureza, estas últimas exclusivas da RNAP), à interpretação e contemplação e usufruto da natureza nas suas diferentes vertentes (ex: passeios a pé, de bicicleta, a cavalo, de barco, observação de aves, canoagem, espeleísmo, escalada, orientação, etc), ao contacto com o ambiente rural e com as populações e tradições locais. Assim para as actividades de animação ambiental, que se definem com um conjunto de instalações, actividades e serviços que visam promover a ocupação dos tempos livres dos turistas e visitantes através do conhecimento e da fruição dos valores naturais e culturais próprios das Áreas Protegidas encontramos três modalidades de ANIMAÇÃO AMBIENTAL, animação, interpretação e desporto natureza. Muito trabalho tem vindo a ser desenvolvido neste âmbito.</p>
	<p>Elaborar (3 anos) cartas de desporto da Natureza, códigos de conduta e iniciar formação dos guias da Natureza</p>	<p>Foram publicadas em Diário da República, as Cartas de Desporto Natureza do PNSAC, em 17 de Dezembro 2004 e do PNSC em 18 de Janeiro de 2008.</p>
	<p>Estimular nas AP processos de desenvolvimento económico sustentável, incluindo actividades tradicionais e produtos regionais</p>	
<p>4 Assegurar a conservação e a valorização do património natural dos Sítios e das Zonas de Protecção Especial integradas no processo da Rede Natura 2000</p>	<p>Elaborar e aprovar (1 ano) o Plano Sectorial da Rede Natura 2000</p>	<p>Elaboração do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, um instrumento de gestão territorial, de concretização da política nacional de conservação da diversidade biológica, visando a salvaguarda e valorização dos Sítios e das ZPE do território continental, bem como a manutenção das espécies e habitats num estado de conservação favorável nestas áreas. Na sua essência, é um instrumento para a gestão da biodiversidade. Foi finalizado tecnicamente e no âmbito da Comissão Mista de Coordenação foi aprovado com uma Adenda ao parecer final (2005) e remetido superiormente para aprovação pela tutela.</p>
	<p>Elaborar a cartografia da distribuição geográfica dos valores naturais prioritários a salvaguardar no âmbito das áreas da Rede Natura e divulgar a mesma às autarquias locais</p>	<p>Foi, para os valores naturais, disponibilizada a cartografia existente (http://portal.icnb.pt/ICNPportal/vPT2007/O+ICNB/Ordenamento+e+Gestão/Plano+Sectorial+da+Rede+Natura+2000/Plano+Sectorial+da+Rede+Natura+2000.htm); para além da cartografia e dos textos (na net e remetido em dvd a cada um dos municípios) está ainda em finalização um Guia Metodológico para a aplicação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, particularmente no que diz respeito à transposição para os PMOTs e outros planos. Todavia na sequência da Adenda acima referida o ICNB promoverá uma nova candidatura ao QREN para actualização e detalhe da cartografia de valores Naturais. Foram feitas muitas sessões de discussão pública do Plano Sectorial e reuniões de trabalho com diversos Municípios no âmbito deste Plano.</p>
	<p>Estabelecer mecanismos de articulação do ICN e outras entidades pertinentes com os municípios na elaboração dos instrumentos relevantes de gestão territorial, em especial através das comissões mistas de coordenação</p>	<p>Participação na elaboração de Instrumentos de Gestão Territorial: 1- Participação do ICNB na elaboração/accompanhamento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; 2 - Participação de representantes do ICNB na elaboração /acompanhamento dos vários Planos Regionais de Ordenamento do Território; 3 - Planos de Ordenamento da Orla Costeira e 4 - PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território (Planos Directores Municipais) o ICNB tem, desde 2001, estado representado na revisão de 78 PDM</p>



Tribunal de Contas

	<p>Promover acções específicas de conservação da natureza e da biodiversidade no âmbito da gestão e salvaguarda dos habitats e das espécies presentes nestas áreas</p>	<p>“Bats and Dams” Acções de Conservação de Morcegos na área de regolfo de Alqueva e Pedrogão 40pp. 2006, resultado do protocolo com EDIA.</p> <p>Muitos esforços foram colocados na conservação de espécies estepárias, nomeadamente abetarda e sisão, e nalgumas rapinas (p.e.: Águia de Bonelli) promoveu-se, em parceria com REN e ONGA, o desenvolvimento de medidas minimizadoras e compensatórias associadas às infra-estruturas de distribuição e transporte de energia. Campos de alimentação de abutres.</p> <p>Indemnização dos prejuízos causados por lobo; monitorização de lobos mortos Programa Antídoto: o ICN é da equipa coordenadora do Programa que faz a monitorização/controlo dos envenenamentos; tem sido também desenvolvido, em parceria, muito trabalho sobre causas de morte de lobo. Programa de criação de cão de gado (raça autóctone e que contribui para a conservação do lobo)</p> <p>O Plano Nacional de Conservação da Flora em Perigo (primeira fase) (co-financiado por LIFE): consiste num conjunto de intervenções concretas, a implementar no terreno, que visam garantir a conservação de sete das plantas endémicas do continente português mais ameaçadas de extinção. Inclui também acções de conservação para a <i>Marsilea quadrifolia</i> (Trevo-de-quatro-folhas), feto de ampla área de distribuição geográfica, mas ameaçado na Europa. Este projecto decorreu de Novembro de 2002 a Dezembro 2006 e incide sobre nove locais distribuídos ao longo do território continental, desde Trás-os-Montes ao Algarve. No site do ICNB estão disponíveis Brochuras sobre as espécies: <i>Convolvulus fernandesii</i> >; <i>Linaria ricardoi</i> >; <i>Marsilea quadrifolia</i> >; <i>Narcissus scaberulus</i> >; <i>Omphalodes kuzinskyanae</i> >; <i>Plantago algarbiensis</i> >; <i>Plantago almogravensis</i> >; <i>Tuberaria major</i> ></p> <p>Biomares - O projecto BIOMARES tem como objectivo preservar e recuperar a biodiversidade do Parque Marinho Luiz Saldanha. Este importante parque marinho português está implementado numa zona considerada um “hotspot” de biodiversidade marinha, de elevada riqueza quando comparada com outras áreas nacionais e internacionais. Estão registadas mais de 1100 espécies incluindo muitas espécies com valor económico importante.</p> <p>Conservação do sisão Intervenção em habitats Em zonas húmidas /salinas (RNET e RNES) e sapal (Castro Marim) Em situações de post-fogo: nos PN das Serra da Estrela e Serra de São Mamede foram desenvolvidos trabalhos de recuperação de habitats após os fogos de 2003 e 2005, nomeadamente reflorestação das áreas ardidas com espécies autóctones. Refira-se o trabalho continuado de intervenção na RNSMalcat que tem sido feito com vista à melhoria de habitat de linco (co-financiado) Refira-se também o trabalho de melhoria e recuperação de habitats naturais desenvolvido no PNPGerês e na Reserva Natural das Dunas de São Jacinto e se refere predominantemente ao controlo de exóticas (acácia) (co-financiado LIfE no Gerês, POA em São Jacinto) Recuperações de zonas dunares (diversos projectos executados), intervenção directa: consolidação de arribas, plantações de estorno, ou indirecta para evitar pisoteio (ordenamento de acessos, construção de paliçadas e passadiços)</p> <p>Prevenção de incêndios – todo o sistema de prevenção e 1ª intervenção montado no ICNB ao longo dos últimos anos: aquisição de 22 viaturas de 1ª intervenção equipadas com kits, manutenção do sistema de comunicações via rádio, implementação de sistema de vídeo-vigilância contra incêndios no PNLN e PNArrábida, brigadas de 1ª intervenção – sapadores – e silvicultura preventiva, até 2006(?) manutenção das torres de vigia (24h durante época de fogos) (passaram entretanto para gestão da GNR).</p>
	<p>Outros</p>	
<p>5 Desenvolver em todo o território nacional acções específicas de conservação e gestão de espécies e habitats,</p>	<p>Concluir (3 anos) a revisão do Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal</p> <p>Elaborar livros vermelhos e listas vermelhas de grupos taxonómicos especialmente ameaçados</p>	<p>Conclusão do Livro Vermelho dos Vertebrados, versão actualizada de 2006</p>



Tribunal de Contas

bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico	Elaborar/rever/actualizar os diversos atlas de distribuição de aves, mamíferos, peixes, répteis e anfíbios	Finalização de documentos estruturantes (e.g. Novo Atlas das Aves que nidificam em Portugal, Atlas dos Anfíbios e dos Répteis de Portugal Continental [incluindo o Plano Nacional de Conservação da Herpetofauna] e <ul style="list-style-type: none">Atlas dos Bivalves de Água Doce, publicado em 2006Situação populacional do Lobo em Portugal, resultados do Censo nacional 2002/2003, publicado em 2005 Em 2006 foi também publicado, a partir de dados do Plano Sectorial da Rede Natura 2000: “ <i>Rede Natura 2000: Peixes Dulciaquícolas de Interesse Comunitário</i> ”.
	Concluir a inventariação e caracterização das zonas húmidas, aprofundar a respectiva base de dados e desenvolver planos integrados de gestão	Da participação no projecto MW/SUDOE – inventário, avaliação e monitorização para a gestão de zonas húmidas resultaram as publicações abaixo bem como a designação de xxx Sítios Ramsar: <ul style="list-style-type: none">Sistema de Classificação de Habitats MedWet, ICN, 2005Reserva Natural do Paul de Arzila – uma contribuição para o Plano de Gestão, JC Farinha <i>et al.</i>, 2004Reserva Natural do Estuário do Sado - uma contribuição para o Plano de Gestão, R Neves, S Chozas, LTCosta e R Rufino, 2004Reserva Natural das Lagoas de Santo André e da Sancha - uma contribuição para o Plano de Gestão, ICN, 2004Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António - uma contribuição para a sua Gestão, Carlota Lavinhas, 2004Lagoas do Planalto Superior da Serra da Estrela, LT Costa, JP Fidalgo, R Neves e R Rufino, 2004Lagoa de Albufeira, ICN, 2004Principais Estuários, sistemas lagunares e cursos de água da Costa Sudoeste, Sílvia Carvalho, 2004 Foi ainda publicado: “As Aves do Estuário do Sado” Elias <i>et al.</i> , 2006
	Adoptar até 1 de Janeiro de 2002, um plano de acção global do ICN que inclua uma programação dos planos de acção a desenvolver de conservação e gestão de espécies prioritárias da fauna e da flora	
	Promover acções de protecção e recuperação de habitats, galerias ripícolas, montados, sapais,...	Intervenção em habitats: recuperação de salinas, no estuário do Tejo e do Sado (co-financiadas por Life), recuperação de zona húmida Paul de Arzila (incl. aquisição de terrenos), sapal do Taborda (Castro Marim) POA Abertura das lagoas de Albufeira e de Sto André. Podem inserir-se nas acções de protecção e recuperação de habitats as acções de 1) reflorestação de áreas ardidas (PNSE) (co-financiado por POA) e protecção das áreas de maior valor natural através de prevenção: silvicultura preventiva, vigilância e 1ª intervenção (co-financiado por fontes diversas com destaque para POA) Intervenções no litoral: Restinga do Cávado e Esporão da Apúlia; demolições PNRF (2005) e PNArrábida (2007)
	Desenvolver desde já acções de controlo e erradicação de não indígenas invasoras	Desde a publicação da ENCNB foram promovidos pelo ICNB muitos trabalhos de controlo e erradicação de exóticas com destaque para controle das acácias no Parque Nacional da Peneda-Gerês e na Reserva Natural das Dumas de S. Jacinto, projectos co-financiados por LIFE e POA respectivamente.
	Rede de nacional de recolha e recuperação de Animais selvagens	Desde QCA anteriores até final de 2006, o ICN tinha sob sua gestão Centros e Pólos de Recuperação de Animais e apoiava financeiramente 3 Centros Recuperação 2 geridos pela Quercus (Castelo Branco e Sto André) e 1 pela LPN; apartir de 2007 o ICNB procurou com os parceiros desenvolver uma Estratégia de Actuação para assegurar o funcionamento da Rede de nacional de recolha e recuperação de Animais selvagens ficando responsável pela gestão de 3 Centros (Parque Nacional da Peneda-Gerês), Parque Natural de Serra da Estrela (Gouveia) e Parque Natural da Ria Formosa (Qta de Marim, Olhão). Encargos financeiros com construção, equipamento e manutenção: veterinários, tratadores e alimentação e medicamentos para os animais em recuperação. Campos de alimentação de abutres – construção e gestão. Programa Antídoto: o ICN é da equipa coordenadora do Programa que faz a monitorização/controlo dos envenenamentos



Tribunal de Contas

	Promover articulação com zoos e jardins botânicos	Diversas reuniões de articulação foram feitas entre ICN e Zoos, nomeadamente com a recentemente criada APZA, no âmbito legislação dos zoos, do GT Recuperação de espécimes (com DGV), e da aplicação de Convenções nomeadamente CITES
	Recuperação de pedreiras e saibreiras	Foi desenvolvido um projecto de recuperação de áreas degradadas no Parque Natural do Alvão, co-financiado pelo POA
	Património geológico	Classificação do Cabo Mondego como Monumento Natural (Decreto-Regulamentar n.º 82/2007, 3 Out), Icnitas de dinossáurios /Monumento das Pegadas dos Dinossáurios, Pedreira do Galinha, foi feito investimento na manutenção e divulgação do Monumento (co-financiado por POA)
	Implementar medidas agro ambientais em áreas de conservação	Representantes do ICN presentes nas Estruturas Locais de Apoio dos Planos Zonais existentes, grande esforço de interacção com os agricultores para potenciar a sua adesão a este instrumento. No PNM verificou-se mais de 80% de adesão às medidas agro-ambientais até 2006.
	Outros	
6 Promover a integração da política de conservação da Natureza e do princípio da utilização sustentável do território nas diferentes políticas sectoriais	Ordenamento do Território e Urbanismo	Promover a integração dos princípios de conservação e utilização sustentável da biodiversidade nas políticas de gestão territorial, através da elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial. Participação na elaboração de Instrumentos de Gestão Territorial: 1 - Participação do ICNB na elaboração/acompanhamento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; 2 - Participação de representantes do ICNB na elaboração /acompanhamento dos vários Planos Regionais de Ordenamento do Território; 3 - Planos de Ordenamento da Orla Costeira e 4 - PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território (Planos Directores Municipais) o ICNB tem, desde 2001, estado representado na revisão de 78 PDM
	Litoral e ecossistemas marinhos	Desenvolvimento e participação nos projectos LIFE Natureza Biomares IBAS Marinhas; inscrição do projecto Marbis-Natura 2000 (Sistema de Informação da Biodiversidade Marinha) no Plano de Acção da Comissão Interministerial para os Oceanos. Decorrente do desenvolvimento dos instrumentos de gestão territorial da orla costeira, projectos de requalificação do litoral previstos nessa sede
	Recursos hídricos	Participação na avaliação estratégica do Plano Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico PNBEPH (2007); representação no Conselho Nacional da Água; Grupo de Trabalho no âmbito do CNA sobre Água e Biodiversidade.
	Desenvolvimento regional	Promover a integração dos princípios de conservação e utilização sustentável da biodiversidade nas políticas de gestão territorial, através da elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial.
	Agricultura	Estudo “ <i>Uma Estratégia de Gestão Agrícola e Florestal para a Rede Natura 2000</i> ”, que promove a integração da Gestão da Rede Natura 2000 na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013 e no Plano de Desenvolvimento Rural. Este estudo promovido pelo ICN teve como pontos de partida a identificação de áreas com características comuns, as suas dinâmicas, o confronto com as orientações de gestão decorrentes do Plano Sectorial da Rede Natura, o desenho das medidas de política necessárias para que as dinâmicas dos territórios garantissem a conservação dos valores protegidos pelas <i>Directivas Aves e Habitats</i> e o cálculo dos montantes financeiros a afectar para esse objectivo, com base nas orientações expressas do novo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), permitindo a discussão no âmbito do MADRP, com vista a integrar as preocupações de conservação da Natureza e da Biodiversidade na política agrícola e florestal. Elaboração do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, visando o estabelecimento das orientações estratégicas para a sua gestão que tem disponibilizado informação de base sobre o património de valores naturais a proteger e respectivas orientações de gestão. Diversos organismos do MAOTDR e MADRP estiveram envolvidos neste trabalho, contribuindo para a clarificação das prioridades de actuação, tendo em conta a dinâmica económico/social das áreas rurais abrangidas. Implementação, desde 2001, pelo MADRP do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural (RURIS), que engloba medidas agro-ambientais contributivas da preservação da biodiversidade, uma vez que nas condições nacionais existe uma forte ligação entre a gestão agrícola e florestal e os valores naturais. Em 2004, uma boa parte do território já era objecto de medidas agro-ambientais com importância para a biodiversidade, complementadas por apoios à preservação de raças autóctones. Aplicação do princípio da condicionalidade à concessão das ajudas (desde 2001 no âmbito do RURIS e de 2005 também nos apoios directos) contribuindo para a



Tribunal de Contas

	adopção de práticas de gestão conformes ao enquadramento regulamentar da legislação que transpõe a Directiva “Aves” e a Directiva “Habitats
Florestas	<p>Estudo “<i>Uma Estratégia de Gestão Agrícola e Florestal para a Rede Natura 2000</i>”,</p> <p>A aprovação dos Planos Regionais e de Ordenamento Florestal, cobrindo todo o território continental, os quais definem a protecção como uma das funções de floresta e estabelecem regras de gestão florestal sustentável de forma a orientar a actividade para atingir os objectivos fixados para essas zonas</p> <p>Relatório (s) sobre Incêndios Rurais na Rede Nacional de Áreas Protegidas e na Rede Natura 2000 (ICNB),</p> <p>Orientações Estratégicas – Recuperação de Áreas Ardidas (DGRF, SNBPC - Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, ICN, entre outros).</p>
Cinegética	<p>Participação nos processos de licenciamento/instalação de Zonas de Caça em classificadas (áreas protegidas e Rede Natura 2000)</p> <p>Consolidação de normas orientadoras de gestão cinegética em áreas classificadas e elaboração de planos de gestão cinegética para aquelas áreas.</p>
Pescas e aquicultura	<p>Apreciação e contributos para o Plano Estratégico das Pescas e para o Fundo Europeu para Pescas 2007-2013; participação no Grupo de Trabalho de aquicultura (2006 e 2007), tendo em vista a planificação do sector em Portugal; planificação do exercício e gestão da actividade pesqueira e da aquicultura em áreas protegidas, através dos respectivos planos de ordenamento e de parcerias com entidades privadas, designadamente na revitalização e restauração de salinas no contexto de medidas compensatórias decorrentes de processo de AIA</p>
Turismo	<p>1. Licenciamento de MODALIDADES DE ANIMAÇÃO AMBIENTAL 1) ANIMAÇÃO - Conjunto de actividades que se traduzem na ocupação dos tempos livres dos turistas e visitantes, permitindo a diversificação da oferta turística através da integração dessas actividades e outros recursos das áreas protegidas, contribuindo para a divulgação da gastronomia, do artesanato, dos produtos e tradições onde se inserem. 2) INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL – Toda a actividade que permita ao visitante o conhecimento global do património que caracteriza a Área Protegida, através da observação no local, das formações geológicas, da flora, da fauna e respectivos habitats, bem como de aspectos ligados aos usos e costumes das populações. 3) DESPORTO DE NATUREZA – Consideram-se actividades de desporto de natureza todas as que sejam praticadas em contacto com a natureza e que, pelas suas características, possam ser praticadas de forma não nociva para a conservação da natureza Para a prática destas actividades nas Áreas Protegidas no site do ICNB, podem encontrar-se as entidades que as efectuam legalmente, a quem o ICNB tem atribuído licenciamento ao abrigo deste programa.</p> <p>Este licenciamento assegura que as entidades cumprem obrigações de relacionadas com a segurança dos participantes e dos espaços físicos, através de seguros de responsabilidade civil e de acidente pessoais, e que as suas actividades são realizadas em consonância com a preservação dos valores naturais e paisagísticos que cada área protegida encerra</p> <p>2. Participação nas CETS para Áreas Protegidas do Norte A Carta Europeia de Turismo Sustentável teve origem num estudo sobre o Turismo nas Áreas Protegidas realizado pela Federação EUROPARC, que culminou com a publicação do relatório “Loving Them to Death” em 1993, no qual se defende uma forma menos intensiva de turismo que compatibilize e integre os aspectos ambientais, culturais e sociais com o desenvolvimento económico nestes espaços. Com o objectivo de pôr em prática as conclusões do referido relatório a Federação dos Parques Regionais de França constituiu um grupo com representantes europeus de áreas protegidas, operadores turísticos e ONGAs, que redigiu a Carta, indo assim, ao encontro das prioridades mundiais expressas nas recomendações da Agenda 21 (adoptada na Convenção do Rio em 1992) e do 6º programa de acções comunitárias para o desenvolvimento sustentável. O objectivo principal da Carta Europeia de Turismo Sustentável assenta no desenvolvimento sustentável da região de modo a permitir responder às necessidades económicas, sociais e ambientais das gerações presentes sem comprometer as das gerações futuras. Assim, a Carta é a constituição de uma parceria entre a Área Protegida com todos aqueles que têm um papel preponderante no desenvolvimento do turismo na região, com o objectivo de nele integrar os princípios do desenvolvimento sustentável.</p> <p>3. Grupo de Trabalho de Turismo – foi constituído um Grupo de Trabalho para analisar as questões de Turismo em AP (actividade em curso).</p>
Industria	Medidas decorrentes dos processos de AIA e condicionalidade dos financiamentos comunitários
Energia e alterações climáticas	Desenvolvimento de medidas minimizadoras e compensatórias associadas às infra-estruturas de distribuição e transporte de energia, às barragens e ao



Tribunal de Contas

		desenvolvimento do potencial eólico e de energia das ondas; estabelecimento de parcerias com entidades promotoras tendo em vista assegurar a coerência dessas medidas.
	Transportes	Medidas decorrentes dos processos de AIA e condicionalidade dos financiamentos comunitários
	Outros	Iniciativa Business@Biodiversity. O principal objectivo desta Iniciativa da União Europeia é o incremento do relacionamento entre as empresas e a biodiversidade, permitindo que se dê um contributo significativo para a protecção da biodiversidade e para a prossecução da Meta de 2010, de parar a perda de biodiversidade a nível local, nacional, regional e global. A Iniciativa procura promover, através de acordos voluntários de longa duração, um campo comum para a colaboração entre estes dois sistemas distintos: business e biodiversidade, que favoreça a introdução da biodiversidade nas estratégias e políticas das empresas. Como se trata de parcerias, é necessário que existam voluntários, ou seja, que os acordos estabelecidos sejam ganhadores para ambas as partes e dirigidas quer ao <i>core business</i> das empresas, quer àquilo que é fundamental na defesa da Biodiversidade. A Iniciativa materializa-se num processo que implica a adesão a um conjunto de princípios a que se segue a adopção de uma metodologia que visa a progressiva integração da biodiversidade na gestão das empresas nos seus vários determinantes.
7 Aperfeiçoar a articulação e a cooperação entre a administração central, regional e local	Estabelecer mecanismos de articulação, intercâmbio de informação e cooperação técnica entre a administração central e local	Em resultado de concertação com as diversas entidades que integravam a CMC, em especial com a Associação Nacional de Municípios, a adenda ao parecer final do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (2006), estabelece que “ <i>Concluído o Plano, o ICN desencadeará um conjunto de acções visando operacionalizar a execução das orientações de gestão à escala adequada</i> ”. Assim, com vista a melhor adaptação cartográfica para utilização em planeamento à escala municipal, no próximo quadro comunitário de apoio o ICNB candidatará um projecto sobre a cartografia dos valores naturais e previa a produção de “ <i>um guia orientador para a aplicação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, particularmente no que diz respeito à transposição para os PMOTs e outros planos</i> ”, cuja elaboração está a ser finalizada. O ICNB tem representantes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território em Áreas Classificadas (Rede Natura 2000)
	Outros	Tem aumentado o diálogo entre os Municípios e o ICNB, com destaque para parcerias consignadas através de protocolos (por exemplo com as 4 Câmaras Municipais da área do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina) ou com CM Vinhais, ou CM Castelo Branco, ou com a CM Olhão – “Feira de Parques Naturais”, entre outras.
9 Assegurar a informação, sensibilização e participação do público, bem como mobilizar e incentivar a sociedade civil	Promover campanhas de informação e de sensibilização para as implicações de certos actos de consumo no património natural	Implementação das acções desenvolvidas nas diferentes AP, com acompanhamento de grupos, escolas, etc.
	Apoiar iniciativas das ONG e da sociedade civil de sensibilização na área da conservação da natureza e da biodiversidade	Desenvolvimento do projecto “Escola -Natureza”. Promoção da iniciativa “Dias Verdes” Participação activa nas 2 edições da Feira dos Parques Naturais, em Olhão, promovida pela CM Olhão. Preparação do Compromisso Countdown2010 com a IUCN, para assinatura pelo MAOTDR, em Maio de 2006, com vista a contribuir para a meta de parar o declínio da biodiversidade, até 2010
		O ICNB, I.P pertence à Comissão Nacional de vários projectos educativos dinamizados em Portugal por outras entidades ou associações. <ul style="list-style-type: none">• Programa Eco-escolas• Programa Jovens Repórteres para o Ambiente (JRA)• Programa Bandeira Azul
		No âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI) a Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) promoveu a iniciativa Tree Parade’08, tendo como público-alvo a população escolar.....



Tribunal de Contas

	Completar e aperfeiçoar as bases de dados no âmbito do SIPNAT	Elaboração do SIPNAT – Sistema de Informação do Património Natural, utilizando toda a informação disponível no ICNB (serviços centrais e AP) e que englobou a participação de diversas equipas temáticas, na busca, selecção e validação da informação. Software em actualização (2007/8)
	Apresentações e Discussões públicas	Desenvolvimento de discussões públicas no âmbito da Rede Natura 2000 aquando da publicação da Lista Nacional de Sítios que contribuíram para a divulgação, esclarecimento e sensibilização dos valores naturais que originaram a designação de Sítios e ZPE. Promoção de discussões públicas no âmbito do Plano Sectorial da Rede Natura aquando da sua elaboração, o que contribuiu para a divulgação, esclarecimento e sensibilização para a necessidade da correcta gestão dos valores naturais que originaram a designação de Sítios e ZPE.
		Promoção de discussões públicas no âmbito dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (pelo menos 1 por cada uma dos Municípios).
	Outros	Participação na Feira do Livro de Lisboa
10 Intensificar a cooperação internacional	Intensificar o acompanhamento por Portugal dos processos de cooperação internacional relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade e promover a aplicação das decisões, recomendações e resoluções adoptadas pelos órgãos instituídos no âmbito das convenções internacionais	Cooperação Transfronteiriça: Execução de vários projectos financiados pelo Programa INTERREG. Acordo transfronteiriço “Parque Nacional Gerês/Xurês”; Articulação entre os Parques Naturais do Tejo Internacional (espanhol e português) na elaboração de um Plano de Ordenamento com normas similares, e projecto Faunatrans II na Extramadura/Alentejo. Acordo de Cooperação entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa, relativo ao programa de reprodução em cativeiro do lince-ibérico (assinado em Lisboa, em 31 Agosto 2007). Realização de trabalhos sobre o Pacto Ibérico e a criação em cativeiro do lince ibérico (participação em Seminário em Sevilha, Nov 2007, com apresentação do Plano de Acção para a conservação do lince-ibérico). Icnitos de Dinossáurios candidatos a Património Mundial - Três jazidas de pegadas de dinossáurios (icnitos) do Jurássico, existentes em Portugal, são candidatas a Património Mundial da UNESCO, no âmbito de candidatura ibérica. A nível comunitário: Foi assegurada a participação nacional nos diversos Comités de aplicação e Grupos de Trabalho Científicos das Directivas Aves, Habitats, Regulamento CITES. Participação nas Reuniões de Directores Gerais (semestrais). Participação nas discussões sobre financiamento da Rede Natura 2000 e sobre o instrumento Life + Apoio ao MAOTDR/GRI nos processos de Contencioso Comunitário, participação em reuniões técnicas em Bruxelas e todas as reuniões paquet. A nível internacional: Participação nas Conferências das Partes das Convenções de Washington, de Ramsar, de Bona e Comissão Baleeira Internacional e nos Comités Permanentes da Convenção de Berna.



Tribunal de Contas

		<p>Participação nas Conferências das Partes da Convenção da Diversidade Biológica. Na 8ª COP, Curitiba, Brasil (2006) foi aprovada uma Decisão sobre “Opções para a cooperação para o estabelecimento de áreas protegidas marinhas em áreas marinhas para além dos limites da jurisdição nacional (ABNJ)” na qual Portugal se disponibiliza para promover e acolher um Workshop científico, Workshop sobre “Critérios Ecológicos para identificar áreas marinhas com necessidade de protecção em highseas” que decorreu em Outubro 2007, nos Açores, para identificar critérios ecológicos.</p> <p>Na área da Biodiversidade, assegurar com qualidade a Presidência da UE conduzir a bom termo os trabalhos preparatórios da COP9 eram os grandes objectivos do ICNB pelo que iniciou desde Junho 2006 a preparação da Team Presidency, em parceria com Alemanha e Eslovénia. Neste sentido coube a Portugal a participação em 10 reuniões do WIPIEI (Grupo Ambiente Internacional Biodiversidade, do Conselho), 5 das quais durante a Presidência da UE pelo que coordenadas por PT. Participação em várias reuniões intersessionais: Ad Hoc Working Group e Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA).</p> <p>Desde 2006, promoção da iniciativa “Business & Biodiversity”, estabelecimento da agenda Europeia sobre este tema cujo ponto mais alto foi a realização de uma Conferência Internacional, em Lisboa, em Novembro de 2007, com o acordo sobre a “Carta de Lisboa”.</p>
	Outros	<p>Formação em Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa para implementação das Convenções de Ramsar e Biodiversidade – “Metodologias de Gestão – como planear estratégias, programas e projectos na área de conservação da Biodiversidade” (em negociação desde 2006, co-financiada por NEPAD, CPLP e ICNB, concretizada em Abril 2008)</p> <p>No âmbito da Presidência da UE participação na reunião da Rede IberoAmericana de Directores de Biodiversidade, em La Antigua, Guatemala, Dez. 2007.</p> <p>Preparação do Compromisso Countdown2010 com a IUCN, com vista à sua assinatura pelo MAOTDR, em Maio de 2006, com vista a contribuir para a meta de parar o declínio da biodiversidade, até 2010</p>

Fonte: ICN[B]



ANEXO III – RESPONSÁVEIS DAS ENTIDADES INTERVENIENTES

Entidades	NOME	CARGO	ANOS
ICN[B]	Carlos Alberto Moreira Alves de Oliveira Guerra	Presidente	2002
	João Manuel da Silva Costa	Presidente	2002 a 2004
	João Carlos Rosmaninho de Menezes	Presidente	2004 a 2007
	Maria João Burnay de Lancastre Lourenço	Vice-Presidente	2002
	Luísa Maria Neves Monteiro Danguês Tomás	Vice-Presidente	2002
	Teresa Maria Allen Gamito	Vice-Presidente	2002 e 2003
	Rui Fernando Sameiro Santana Correia	Vice-Presidente	2002 a 2004
	António Carlos Nunes Gageiro	Vice-Presidente	2004
	Maria João Pereira Correia Monteiro Cabral	Vice-Presidente	2004
	João Manuel da Silva Alves	Vice-Presidente	2004 a 2007
	Maria de Lurdes Martins de Serpa Carvalho	Vice-Presidente	2004 a 2007
	Jacinto Mariano Bernardo	Director de Serviços Administrativos e Financeiros	2002 e 2003
	Luísa de Jesus Curvelo Pacheco	Directora de Serviços Administrativos e Financeiros	2003
	Maria Manuela Maximiano Paz Vitório	Directora de Serviços Administrativos e Financeiros	2004
Otilia da Graça Barreiros Martins	Directora de Serviços Administrativos e Financeiros	2005 a 2007	
CNADS	Mário João de Oliveira Ruivo	Presidente	2002 a 2007
	Aristides Augusto Gonçalves Leitão	Secretário Executivo	2002 a 2007
CCI	Carlos Alberto Moreira Alves de Oliveira Guerra	Presidente do Grupo de Coordenação Interna	-
	Pedro Silva Pereira	Presidente do Grupo de Coordenação Interna	2002 (até 6/04)
	José Eduardo Martins	Presidente do Grupo de Coordenação Interna	2002 a 2004
	Jorge Manuel Lopes Moreira da Silva	Presidente do Grupo de Coordenação Interna	2004 e 2005
	Humberto Delgado Ubach Chaves Rosa	Presidente do Grupo de Coordenação Interna	2006 a 2007



ANEXO IV – ALEGAÇÕES APRESENTADAS

*À atenção do J.A. IV
para análise e encaminhamento
7/10/2008
Fernando Dias*



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro da Presidência

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro João Ferreira Dias
Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Proc.º n.º 28/07-Audit)

Notificado que fui, na qualidade de ex-Presidente do Grupo de Coordenação Interna da Comissão de Coordenação Interministerial (CCI), para me pronunciar sobre o teor do Relato em referência, venho por este meio dizer o seguinte:

1. Tendo sido Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (SEOTCN) no XIV Governo Constitucional, fui de facto, por inerência, Presidente do Grupo de Coordenação Interna da CCI em 2001 e até 6 de Abril de 2002 (e não apenas em “2002”, ao contrário do que consta do Anexo III do Relato).
2. Em razão do exercício das referidas funções governativas, a elaboração e aprovação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro, foi da minha responsabilidade política directa.
3. É, por isso, com agrado que verifico que a ENCNB vem referida no Relato como “o mais relevante instrumento nacional sobre a conservação da natureza e da biodiversidade” (vd. Sumário Executivo) e “um dos mais relevantes documentos estratégicos nacionais em matéria de ambiente” (vd. n.º 16), constituindo “uma mais-valia para a conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal” (vd. n.º 50).
4. Sendo o objecto da Auditoria “os sistemas de gestão e controlo implementados no âmbito da ENCNB”, em particular no período 2003-2006 (vd. n.º 3), é evidente que a mesma praticamente não incide sobre o período em que tive responsabilidades na matéria.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro da Presidência

5. Em todo o caso, verifico que o Relato assinala que o período em que me coube a Presidência do Grupo de Coordenação Interna da CCI foi justamente o período em que a mesma teve uma actividade mais intensa e regular (“a CCI apenas reuniu sete vezes, entre Março de 2001 e Julho de 2007, tendo as quatro primeiras reuniões ocorrido em 2001, na verdade o seu primeiro ano de actividade”, vd. n.º 62). Lamentavelmente, depois da minha saída, com o fim do XIV Governo Constitucional, a CCI entrou num longo período de actividade “praticamente inexistente” (vd. n.º 64), até ao seu “relançamento” em Janeiro de 2006, já com o XVII Governo Constitucional e graças à iniciativa do actual Secretário de Estado do Ambiente, Prof. Humberto Rosa.
6. Por outro lado, ainda no que se refere ao período em que exerci funções governativas na área em causa, verifico também que o Relato regista que o ICN não deixou de elaborar, de imediato, um “Plano de prioridades de estudos e projectos em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade 2000-2010”, dando assim pronto seguimento ao previsto na ENCNB (n.ºs 35 e 36).
7. Finalmente, verifico que o orçamento do ICN para 2002, cuja elaboração foi ainda, em boa parte, da minha responsabilidade política, permitiu a maior execução financeira em matéria de investimento de todo o período em análise e uma das maiores em sede de funcionamento, só superada com o reforço de dotação orçamental empreendido a partir de 2006 já pelo XVII Governo Constitucional (Quadro 3 e n.ºs 44 a 47).
8. Assim, nada tenho a objectar quanto às referências constantes do Relato relativas ao curto período em que tive responsabilidades na matéria.
9. Todavia, no intuito de colaborar construtivamente com o Tribunal na prossecução dos seus objectivos, desejo formular algumas observações adicionais sobre a parte restante do Relato, a benefício de um eventual aperfeiçoamento do mesmo.
10. O mérito mais relevante da presente Auditoria será, certamente, o de chamar a atenção para a insuficiência dos sistemas de gestão e controlo implementados no âmbito da execução da ENCNB. Ora, creio que esse mérito corre o risco de resultar fortemente diminuído pela forma algo generosa como o Relato parece admitir como plausível a justificação de que tal insuficiência poderá ficar a dever-se, muito simplesmente, a uma alegada “falta de clareza e definição do texto da RCM n.º 152/2001” em matéria de atribuição de competências às diferentes entidades (vd. Sumário Executivo, n.ºs 66, 67, 68 e 91). Na verdade, nada sustenta uma tal justificação: é muito claro que cabe à CCI a coordenação da implementação da ENCNB e que os relatórios de avaliação trienal são



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro da Presidência

adoptados pela mesma CCI, sob proposta coordenada pelo ICN, mediante a contribuição dos ministérios relevantes. Acresce que não faz o menor sentido apontar como factores de “indefinição” nem o mero “apoio técnico e logístico” que o ICN deve prestar à CCI, nem a previsão de um parecer prévio do CNADS sobre os relatórios de avaliação trienal. Bem pelo contrário, admitir como plausíveis as referidas “justificações”, totalmente infundadas, é contribuir para minimizar aquela que é, sem dúvida alguma, a razão principal para a não implementação dos sistemas de gestão e controlo da ENCNB: a inexistência de qualquer iniciativa política para sequer reunir a CCI desde a minha saída, no início de 2002, até ao seu relançamento já em 2006, por impulso do actual Secretário de Estado do Ambiente, Prof. Humberto Rosa. É claro que não reunindo a CCI não desempenhou, nem poderia desempenhar, as suas funções, nem promover o esclarecimento de qualquer dúvida que pudesse existir junto de alguma das entidades intervenientes.

11. Registada pela Auditoria a insuficiência dos sistemas de gestão e controlo da implementação da ENCNB, bem se compreende que o Relato conclua ser “inviável examinar a evolução da execução física e financeira da ENCNB”, quer em termos gerais, quer no que diz respeito ao ICN (cfr. n.ºs 42, 74, 76, 78, 79, 84 e 88).
12. Não obstante, a Auditoria opta por aprofundar a situação do ICN enquanto executor da ENCNB, em particular no domínio financeiro. Se pode ser compreensível um tal exercício, dada a centralidade das tarefas do ICN para a ENCNB, conviria que o Relato advertisse que as conclusões apuradas para o ICN não permitem, de modo algum, uma leitura da efectiva execução global da ENCNB, já que para esta é totalmente indiferente que as acções previstas (por exemplo na qualificação do litoral, na despoluição dos cursos de água ou na fiscalização) sejam financiadas pelo orçamento do ICN (que, recorde-se, não é o objecto directo da Auditoria) ou através dos orçamentos das CCDR, do INAG ou da GNR, na medida em que as acções estejam ao serviço da mesma Estratégia. Assim, sem essa advertência, a informação muito parcelar recolhida no ICN sobre a expressão orçamental da execução da ENCNB corre sérios riscos de induzir em erro grave quanto ao efectivo investimento feito na implementação da ENCNB.
13. Quanto ao modo como surge descrita a expressão orçamental da execução da ENCNB pelo ICN, julgo dever submeter à consideração do Tribunal três observações igualmente construtivas.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro da Presidência

14. Em primeiro lugar, o Relato praticamente não considera o Orçamento de funcionamento do ICN, como se a execução da ENCNB dependesse apenas do orçamento de investimento. Ora, muitas das orientações da ENCNB dependem, precisamente, da capacidade de intervenção do ICN ao nível do seu funcionamento corrente (vd. fiscalização da Rede Natura e das áreas protegidas), pelo que não faz nenhum sentido omitir a evolução do orçamento de funcionamento do ICN. O único dado sobre a matéria é o que consta de uma coluna do Quadro 3 do Relato, mas que depois não é objecto de qualquer análise. O que se retira desse Quadro, todavia, mereceria ser sublinhado. De facto, **a dotação orçamental do ICN em sede de funcionamento conheceu duas fases nítidas ao longo do período em análise: uma primeira fase de redução contínua do orçamento de funcionamento, de 2003 a 2005, e uma segunda fase de reforço constante do orçamento de funcionamento, em 2006 e 2007.** Embora o Relato não forneça dados sobre a execução orçamental em sede de funcionamento é de crer que estas dotações tiveram consequências concretas em execução financeira visto que as taxas de execução em funcionamento são normalmente superiores às que se verificam em sede de investimento.
15. Em segundo lugar, e quanto ao orçamento de investimento (fundos nacionais e comunitários), o Relato valoriza repetidamente a diferença entre o orçamentado e o executado (vd. n.ºs 50, 51 e 86) – o que constitui, sem dúvida, um indicador relevante. Neste caso, porém, e ao contrário do que sugere o Relato, não parece estar em causa apenas um problema de “capacidade de execução” do ICN mas também uma tendência de sobre-orçamentação, a título indicativo, dos fundos comunitários alegadamente disponíveis, facto que mereceria ser realçado.
16. Em terceiro lugar, e mais importante, **para a real implementação da ENCNB é muito mais relevante comparar a evolução do volume de efectiva execução financeira pelo ICN do que comparar taxas percentuais de execução de orçamentos**, que aliás parecem ter, como se viu, uma importante componente virtual. Ora, neste capítulo, o Relato, embora registe os valores anuais da **execução** financeira em investimento (n.ºs 44 a 49), nunca valoriza esse dado primordial para dele extrair conclusões. Também aqui valeria a pena fazê-lo. **O que os dados recolhidos pelo Relato revelam é, uma vez mais, duas fases distintas: uma primeira fase de redução contínua do volume de execução financeira de investimento do ICN, de 2003 a 2004, a que se seguiu uma fase de crescimento do investimento efectivo, em 2005 e 2006, sendo que o ano de 2007 apresenta uma descontinuidade na tendência de crescimento que se vinha verificando nesta última fase.** Estes factos mereceriam ser realçados. Aliás, a sistemática apresentação de valores orçamentais de 2007 em



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro da Presidência

comparação com os “valores médios” do período em análise (n.ºs 43 e 86), sugere ao leitor uma estabilidade no volume de investimento que não só não corresponde à realidade como esconde as referidas tendências cíclicas que, se bem avalio, devem ser evidenciadas.

17. Assim, o Relato da Auditoria forneceria elementos bem mais completos de leitura da evolução real ao longo do período em análise se, com fundamento nos dados recolhidos, evidenciasse as tendências cíclicas que manifestamente se registaram e que se revelam especialmente importantes se analisarmos as respectivas zonas de sobreposição:

- uma fase de actividade inexistente da CCI, de 2002 a 2005 e uma segunda fase de relançamento da CCI, em 2006 e 2007; —
- uma fase de redução contínua do orçamento de funcionamento do ICN, em 2003 e 2004, e uma segunda fase de inversão desse ciclo de desinvestimento, com o crescimento contínuo do orçamento de funcionamento do ICN, de 2005 a 2007;
- uma fase de redução contínua do investimento efectivo (volume de execução financeira em sede de investimento) do ICN, em 2003 e 2004, e uma segunda fase de inversão desse ciclo de desinvestimento, com o crescimento do investimento, em 2005 e 2006, descontinuada no ano de 2007 (sem que isso signifique necessariamente, pelas razões supra referidas, um desinvestimento financeiro global na implementação da ENCNB).

Eis as observações que julgo dever fazer, no intuito de contribuir para que a Auditoria possa cumprir plenamente os seus objectivos.

Com os melhores cumprimentos,

O Ministro da Presidência

(Pedro Silva Pereira)

Humberto D. Rosa
Secretário de Estado do Ambiente

*A atuação do DA W
para análise e entrega ao
procurador.
17/10/2008*

João Ferreira Dias

Ex.mo Senhor
Juiz Conselheiro João Ferreira Dias
Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) - Proc. nº 28/07 – Audit

Ex.^{mo} Senhor Juiz Conselheiro,

Tendo presente a Auditoria em epígrafe e a notificação para me pronunciar sobre a mesma, e na qualidade de Presidente em exercício, por inerência, do Grupo de Coordenação Interna da Comissão de Coordenação Interministerial, cumpro-me tecer os seguintes comentários:

1. A Auditoria em causa tem o grande mérito de assinalar devidamente a importância da conservação da natureza e da biodiversidade para o desenvolvimento sustentável e para a própria sobrevivência da humanidade (cf. nota introdutória), e de pôr em evidência o carácter estruturante da ENCNB.
2. Em particular, a Auditoria vem pôr em evidência a insuficiência e inadequação dos sistemas de gestão e controlo da ENCNB, desde a sua adopção e até ao presente.
3. Como o Relato de Auditoria bem expressa (n.º 30 a 32), cabe à CCI a coordenação do planeamento e execução das acções da ENCNB, e promover a integração da conservação da natureza e da biodiversidade nas diferentes políticas sectoriais.
4. Verifica-se (n.º 64) que a CCI esteve totalmente inactiva, sem sequer reunir uma vez, entre a aprovação da ENCNB e o período em que iniciei funções como Secretário de Estado do Ambiente, até ao respectivo relançamento em Janeiro de 2006, data a partir da qual a actividade e reuniões da CCI foram retomadas com normalidade (3 reuniões em 2006, uma em 2007, estando agendada outra reunião para o corrente mês de Outubro, de cujas convocatórias anexo cópias).
5. Afigura-se notório que o motivo mais marcante para a insuficiência da gestão e coordenação da ENCNB residirá precisamente no lamentável abandono da

H. J. P.

actividade da CCI no período assinalado. Ora este facto não surge expressamente apontado nas Conclusões do Relato, que dá mais enfoque à não implementação pelo ICNB de um sistema de gestão e controlo de execução da ENCNB.

6. A ENCNB identifica a integração de políticas como uma opção estratégica central, salientando as de ordenamento do território e urbanismo, cidades, litoral e ecossistemas marinhos, recursos hídricos, desenvolvimento regional, agricultura, florestas, caça, pescas e aquicultura, turismo, indústria, energia, alterações climáticas e transportes, e expressamente comprometendo as políticas sectoriais e os serviços e organismos incumbidos da sua execução (nº 23, capítulo III). Deste modo, considero que a atribuição preponderante da responsabilidade da gestão e execução das acções previstas ao ICNB é algo redutora, afastando-se do próprio espírito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), da qual emana a ENCNB.
7. Em suma, gostaria de sugerir que o Relato fosse revisto no que concerne a dar um maior enfoque na desactivação da CCI como causa cimeira das insuficiências de gestão, controlo e acompanhamento da ENCNB.
8. Desde o seu relançamento em 2006, embora a CCI não tenha tido a ENCNB como ponto exposto da sua agenda, contribuiu no entanto para algumas das suas opções estratégicas, designadamente a opção 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”) e a opção 10 (“intensificar a cooperação internacional”). De facto, a CCI acompanhou a elaboração do 3º relatório nacional da CDB, o qual decorre de uma obrigação nacional em virtude da ratificação desta convenção, mas que constitui um elemento de acompanhamento e avaliação das acções desenvolvidas no país em prol da diversidade biológica, dando assim de alguma forma resposta à ENCNB. Este aspecto, a meu ver, mereceria referência no Relato.
9. Para além da desactivação da CCI como causa cimeira, a realidade é que a capacidade da autoridade nacional de conservação (ICN) para uma efectiva implementação da ENCNB, nas suas diferentes opções estratégicas e como um todo, esteve prejudicada por reconhecidas carências organizativas, bem como por um enquadramento legal genérico insuficiente e desactualizado em matéria

H/Br

de conservação da natureza e biodiversidade, nomeadamente o diploma sobre áreas protegidas (Decreto-Lei nº19/93). A recente reestruturação orgânica do ICN em ICNB, bem como a aprovação peças legislativas de alcance significativo - mormente o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei nº 142/2008), o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (Resolução do Conselho de Ministros nº 115-A/2008), e a aprovação em Conselho de Ministros de todos os planos de ordenamento das áreas protegidas nacionais que dele careciam (parte dos quais aguardando publicação), vieram criar condições para, doravante, a autoridade nacional poder prosseguir uma mais eficaz execução futura das tarefas inerentes ao cumprimento das opções estratégicas preconizadas pela ENCNB. Apesar disso, e como é reconhecido no Relatório da Auditoria, *“o ICN (B), sozinho, ou em colaboração com outras entidades públicas e privadas, realizou inúmeras acções de melhoria da conservação da natureza e da biodiversidade enquadráveis na ENCNB”* (p. 5).

10. Enquanto responsável pelo ICNB, reconheço naturalmente insuficiências nos mecanismos de acompanhamento e avaliação da ENCNB. Todavia, existe um conjunto de documentos de balanço e relatórios da acção desenvolvida no âmbito de compromissos internacionais, que incorporam informação quantitativa ou semi-quantitativa, de forma a poder ser comparada e monitorizada. Não se tratando de indicadores no sentido estrito do termo, o resultado da sua análise comparativa é susceptível de traçar a evolução do estado dos valores naturais, e permitir o acompanhamento das acções desenvolvidas em prol da sua conservação. Entre estes documentos destaca-se o 3º Relatório Nacional para a Convenção da Diversidade Biológica, e o Relatório de Implementação da Directiva Habitats 2001-2006, (disponíveis no website do ICNB) aprovados sob minha responsabilidade política, os quais constituem, indirectamente, elementos de avaliação de acções previstas pela ENCNB, pelo que me cabe sugerir que mereçam expressão enquanto tal no Relato.
11. Embora a Auditoria reconheça e assinale que a insuficiência de sistemas de gestão e controlo inviabiliza (nº 42) *“examinar a evolução física e financeira da ENCNB, bem como o acolhimento das orientações contidas no Plano de Prioridades estabelecido pelo ICN[B]”*, opta no entanto por um enfoque na situação financeira deste organismo ao longo da vigência da ENCNB. Ora, se se entende que o orçamento do ICN(B) tenha uma influência na concretização da

HJ/Rm

ENCNB, este enfoque arrisca-se a fomentar a percepção errónea de que a situação financeira do ICNB reflectirá a concretização da ENCNB.

12. Manifestamente, não é assim. Como já referido, é a própria ENCNB, escorada nos princípios da CDB, que identifica uma série de políticas como determinantes para a política de conservação (ordenamento do território, urbanismo, cidades, litoral, mar, água, desenvolvimento regional, agricultura, florestas, caça, pescas e aquicultura, turismo, indústria, energia, alterações climáticas, transportes), e que compromete estas políticas sectoriais, bem como os serviços e organismos incumbidos da sua execução, na concretização da ENCNB. Julgo pois que tal alerta deveria ter expressão na Auditoria, sob pena de induzir o leitor a subsumir a ENCNB à actividade própria do ICN(B).
13. Quanto à análise financeira expandida no Relato, cabe assinalar que, dos 611,1 M€ referidos, apenas uma ínfima parte dirá respeito a projectos da responsabilidade directa ou indirecta do ICN(B). Concretamente, no caso do Programa Operacional do Ambiente, o ICNB apenas é responsável directo pela execução de projectos com uma comparticipação de 37,1 M€.
14. Ora, como das entidades examinadas na Auditoria apenas o ICN(B) poderia ser responsável pela execução de projectos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio, fica implícito que, quando se afirma que a ENCNB contaria até 2006 com a afectação de 611,0 M€ provenientes de vários fundos e programas comunitários, há a consciência (cf. nº 19) de que haveria muitas outras entidades envolvidas e citadas, como outros organismos do MAOTDR, organismos do MADRP, autarquias locais, Fundação para a Ciência e Tecnologia, ONGA's, etc.), que foram objectivamente promotores e executores de projectos que não têm expressão na Auditoria.
15. Deste modo, do ponto de vista de execução física e financeira dos programas e projectos financiados por Fundos Comunitários relacionados com a ENCNB, a Auditoria, na sua incidência sobre o ICNB, representará apenas, como já referi, uma escassa parte do universo em causa. Só no POA foram directamente apoiadas 73 entidades, muitas delas com incidência directa ou indirecta na conservação da natureza, para além da majoração dos incentivos concedidos a projectos empresariais com mais valia ambiental. Mais uma vez sugiro que esta realidade mereça referência na Auditoria.

HA/Br

16. No caso concreto do ICNB, afigura-se que a análise aos recursos financeiros é feita com base em dois pressupostos que podem induzir em erro. O Relato soma verbas executadas do Orçamento de Funcionamento (OF) com verbas programadas do PIDDAC, e dentro deste junta as verbas orçamentais anuais com as oriundas de financiamentos comunitários.
17. Acontece que, em termos de OF, no período 2002 a 2006 a dotação inicial atribuída ao ICN foi sempre insuficiente para cobrir as suas necessidades, na expectativa de que as receitas que eventualmente viesse a cobrar pudessem colmatar essa deficiência. De 2003 a 2005 esse fosso acentuou-se consideravelmente, pelo que os valores que efectivamente vieram a ser postos à disposição do ICNB e executados, foram-no com recursos a reforços mensais nos últimos cinco ou seis meses de cada ano, destinados apenas a satisfazer as remunerações certas e permanentes dos seus funcionários, e depois de esgotadas todas as restantes rubricas. Esta situação conduzia invariavelmente ao acumular de dívidas aos fornecedores (ainda hoje em liquidação), à paralisação do exercício das suas competências de vigilância e fiscalização das áreas protegidas e da Rede Natura e, nalguns casos, com reflexos igualmente na promoção e execução dos projectos em PIDDAC.
18. A partir de 2006 encetou-se uma política de inversão desta situação, com melhoria significativa das dotações para o OF, e a partir de 2007 já não foi mesmo necessário o recurso a dotação provisional. Em 2008 foi já possível liquidar muitas das dívidas encontradas em 2005.
19. Quanto a verbas de investimento, o Relato apresenta sistematicamente os valores do ano de 2007 isolados, em comparação com os valores médios para o período em análise. Esta incidência específica no ano de 2007 corre o risco de ocultar as variações que não deixaram de se verificar nos demais anos, nomeadamente quanto ao volume de execução financeira.
20. O enfoque em 2007 parece resultar da diminuição verificada nesse ano da dotação para investimento, mas sem no entanto identificar que precisamente 2007 coincidiu com o fim da programação do QCA III, por um lado, e com um esforço assumido de saneamento de algumas verbas de funcionamento antes inscritas indevidamente em PIDDAC.
21. Para dar uma ideia mais clara do esforço financeiro relativo ao ICN(B) no período em análise, face aos recursos disponíveis nos orçamentos do Ministério

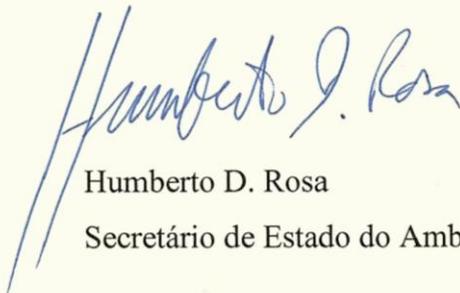
do Ambiente nesses anos (e para contraste com o disposto no nº 43 do Relato), constata-se que o OF do ICNB, em termos de esforço directo do Estado através das Receitas Gerais disponibilizadas, com 15,5 M€ em 2009, representa 19,5% do total do OF do MAOTDR, quando em 2003 e 2004, representava apenas 11,9% e 11,6%, com dotações de 10,5 e 9,6 M€, respectivamente. Isto significa, simplesmente, que apesar do período de rigor e das restrições orçamentais que se reflectem também no orçamento do MAOTDR, a dotação dos meios próprios ao ICNB para funcionar tem sido uma evidente prioridade, reforçada com a seguinte evolução: 16,8% em 2007, 17,2% em 2008, e os referidos 19,5% para 2009. A constatação da diminuição dos recursos humanos do ICNB (nº 29) só vem pôr ainda mais em evidência a importância do reforço da dotação para funcionamento.

22. Mesmo considerando as verbas de investimento (PIDDAC-Receitas Gerais), e apesar da diminuição já referida em resultado do fim do período do QCA III, o valor total posto à disposição do ICNB (OF + PIDDAC) representará, em 2009, 11,6% do total do Ministério, quando em 2003 e 2004 representava apenas 5,4% e 5,8%.
23. Cumpre-me pois sugerir que, para que o Relato trace um quadro mais completo e significativo sobre a evolução do orçamento do ICNB – que não foi em si mesmo o alvo da Auditoria, mas que pode permitir ilações erróneas, na forma em que está, quanto à verdadeira expressão da concretização da ENCNB –, seja o mesmo reforçado com uma análise da evolução anual quer dos montantes de investimento, quer de funcionamento, da autoridade nacional.

Eis o que me cabe respeitosamente comentar e propor, com vista a contribuir a um mais pleno alcance da louvável Auditoria empreendida.

Com os meus melhores cumprimentos,

perosa



Humberto D. Rosa

Secretário de Estado do Ambiente



Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.

Rua de Santa Marta
1169-230 Lisboa
Portugal

T. +351.213 507 900
F. +351.213 507 984
icnb@icnb.pt
www.icnb.pt



Ministério do Ambiente,
do Ordenamento do Território e do
Desenvolvimento Regional

DATA S. COMUNICAÇÃO	I.C.N.B.	SAÍDAS
S. REFERÊNCIA	02 OUT. 2008	
N. REFERÊNCIA		
REFERÊNCIA INTERNA	PROC.º	6260
SPR		

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO

AUDITORIA À ESTRATÉGIA NACIONAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE

Caso 2, Direcção Geral

Tendo presente o projecto de relatório da auditoria identificada em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção e ponderação, vem o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB), em sede de contraditório, apresentar a sua pronúncia, nos seguintes termos:

1. De uma forma genérica consideram-se pertinentes as conclusões da auditoria reflectidas no ponto IV do Relatório, sendo de destacar o facto de reconhecer as inúmeras acções prosseguidas pelo ICNB e enquadráveis na implementação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), tal como referido nos nºs 52 a 57 do Relatório da Auditoria.

Convém realçar que a ENCNB é um instrumento de política com carácter nacional, em que merece especial destaque a temática da integração de políticas, e onde se reconhece que a concretização dos objectivos visados exige uma co-responsabilização das diferentes políticas sectoriais relevantes. Assim, tendo a presente auditoria incidido também sobre a execução face às opções estratégicas (OpE) e directivas de acção da ENCNB, considera-se que a avaliação dos contributos dos outros sectores envolvidos é seguramente uma análise importante, a não negligenciar.

Contudo, as observações supra não deverão ser entendidas como o não reconhecimento pelo ICNB do seu papel chave enquanto promotor e um dos executores da ENCNB, bem como as suas importantes responsabilidades em relação ao acompanhamento e avaliação da mesma, em estreita colaboração com a Comissão de Coordenação de Coordenação



Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.

Interministerial (CCI) e o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).

2. Em relação ao que é referido no ponto 91 das Conclusões do Relatório da Auditoria sobre a estrutura de acompanhamento, reconhece-se que a falta de clareza no texto sobre a mesma, possa ter contribuído para o seu deficiente funcionamento. De facto, considera-se necessário e urgente clarificar os papéis das diversas entidades que integram a estrutura de acompanhamento da ENCNB, bem como clarificar e reforçar a operacionalização do apoio técnico e logístico a ser prestado pelo ICNB à CCI.

No entanto, o reduzido número de reuniões da CCI, realizadas durante o período de vigência da ENCNB, tal como referido no nº 90 das Conclusões do relatório da auditoria, e em particular o facto das suas agendas não serem direccionadas para analisar e debater a implementação da ENCNB, não pode de modo algum desresponsabilizar os outros sectores pela não integração das opções estratégicas nas respectivas políticas sectoriais e o conseqüente desenvolvimento das acções previstas, tendo em vista assumir as suas responsabilidades na prossecução dos objectivos da mesma.

3. Acresce que apesar de as agendas não serem direccionadas para analisar e debater a implementação da ENCNB os assuntos abordados nas reuniões visaram a concretização de opções da ENCNB, com particular relevo para a opção 10.

Considera-se ainda que, pese embora seja urgente efectuar uma adequada avaliação da execução da ENCNB, as inúmeras actividades realizadas pelo ICNB e enquadráveis pela Estratégia, contribuíram decisivamente para a melhoria do estado da conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal, facto que é reconhecido no Relatório da Auditoria em causa (nºs 52 e 53).

4. Os resultados desta Auditoria, leva o ICNB a ponderar e a melhorar a sua actuação futura em sede de acompanhamento da ENCNB, bem como o investimento associado, pelo que considera necessário:

4.1 Nos Planos de Actividades todos os projectos e acções deverem ser imputados às respectivas OpE, de forma a constituírem um auxiliar importante para a avaliação da execução da estratégia, tal como já se verifica no plano de actividades para 2009.



4.2. Rever os mecanismos de planeamento físico e financeiro de forma a implementar mecanismos de controlo da capacidade de execução real dos projectos e das acções enquadráveis na ENCNB.

Nesse planeamento, a dotação do Orçamento de Funcionamento tem uma posição importante por constituir um instrumento necessário e complementar das acções e projectos integrados no Orçamento de Investimento.

4.3. Propor à Tutela que promova a clarificação da área de competências /atribuições das diversas entidades que integram a estrutura de acompanhamento da ENCNB e a operacionalização do apoio técnico e logístico a ser prestado pelo ICNB à CCI.

4.4. Incorporar em todos os projectos e acções um conjunto de indicadores que possibilitem aferir resultados da sua concretização e contribuir para uma avaliação mais segura e atempada das opções de estratégia da ENCNB. Para tanto criar-se-á um mecanismo adequado de observação e análise de resultados.

4.5. Diligenciar para que seja feita a avaliação global da execução da ENCNB e para isso promover a elaboração do Relatório nos moldes previstos para o efeito.

Nos termos da RCM 152/ 2001 a execução da ENCNB, nas suas múltiplas vertentes, deve ser alvo de avaliação de três em três anos, com base num Relatório elaborado com as contribuições sectoriais dos diferentes Ministérios, sob coordenação do ICN (agora ICNB), e a adoptar pela Comissão de Coordenação Interministerial, mediante parecer prévio do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

4.6. Tomar a iniciativa de propor à Tutela a revisão (autónoma) da programação financeira de apoio ao desenvolvimento da ENCNB para o período de 2007/2013.

5. Finalmente, pretendemos realçar que, entretanto, o ICNB já avançou com acções que serão certamente instrumentos auxiliares ao controlo do investimento (não do só do Orçamento de investimento-PIDDAC como do Orçamento de Funcionamento) nos projectos integrados na ENCNB, designadamente a implementação do novo modelo contabilidade com criação de centros de responsabilidade e indicadores de gestão. Também na próxima reunião da Comissão de Coordenação Interministerial (CCI), agendada já para o próximo dia 17 de Outubro, será apresentado um modelo para elaboração do Primeiro Relatório de Avaliação da Implementação da ENCNB.



Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.

Com os melhores cumprimentos, *Tito Rosa*

O Presidente
Tito Rosa

DETC 02 10'08 19523

Maria de Lurdes Martins de Serpa Carvalho
ICNB
Rua de Santa Marta 55
1150-294 LISBOA

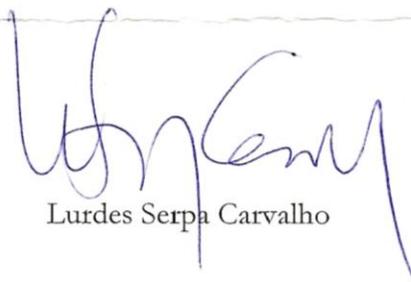
Exm.º Senhor
Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: AUDITORIA À ESTRATÉGIA NACIONAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E
DA BIODIVERSIDADE

Em resposta ao V. ofício n.º 14587, de 12 de Setembro de 2008 referente ao Proc.º n.º 28/07 – Audit, venho informar V.Exa que me revejo na posição institucional do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) que hoje vos terá sido entregue, pelo que nada me resta acrescentar.

Acredito que o resultado da Auditoria em epígrafe contribuirá para a nossa melhoria de procedimentos a nível pessoal e institucional.

Com os nossos melhores cumprimentos,



Lurdes Serpa Carvalho

Lisboa, em 2 de Outubro 2008

lsc

João Manuel da Silva Alves
ICNB, IP – DGAC-Sul
Rua de Santa Marta, 55
1150-294 LISBOA

Exm.º Senhor
Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: AUDITORIA À ESTRATÉGIA NACIONAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE

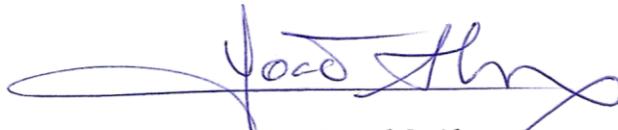
Exm.º Senhor Director-Geral

Em resposta ao V. ofício n.º 14587, de 12 de Setembro de 2008, cujo envio agradeço, referente ao Proc.º n.º 28/07 – Audit, venho responder a V.ª Exa, informando que me revejo na resposta institucional do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP (ICNB, IP) pelo que nada mais tenho a acrescentar.

Estou certo que o resultado da Auditoria referida em epígrafe, contribuirá para a melhoria de procedimentos, tanto a nível pessoal como no âmbito institucional.

Com os nossos melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*

ICNB, IP; Lisboa, 3 de Outubro de 2008


João Manuel S. Alves



Ex.ma Senhora
Dr.ª Conceição Antunes
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

000447

Sua referência: **Proc. 28/07-Audit 14590**
Sua comunicação: **12 de Setembro de 2008**
Nossa referência: **04.21/CNADS/08**

Lisboa, 18 de Setembro de 2008

Assunto: **Processo nº. 28/07 – Auditoria à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade**

1. Foi recebida a 12 de Setembro p.p. a notificação ref.^a supra, a que foi dedicada a devida atenção, em consonância com a boa colaboração que o Conselho proporcionou durante toda a fase preparatória da Auditoria à equipa desse Tribunal de Contas. Aliás, desejo saudar a oportunidade bem como a relevância de que se revestiu o processo de auditoria em apreço, de que são expressão as conclusões substantivas a que se chegou.
2. O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) na sua Reunião Ordinária de 16 de Setembro de 2008 mandou o signatário, enquanto Presidente deste órgão consultivo independente, para transmitir a V.Ex.^a algumas notas de análise com vista a melhor adequar o articulado e as conclusões do relatório em presença, tendo em conta o estatuto orgânico-funcional do Conselho bem como as responsabilidades efectivas do CNADS no processo ENCNB.
3. Assim, permito-me recordar que, pela redacção dada ao decreto-lei nº. 221/97, de 20 de Agosto (que criou o CNADS), pelo decreto-lei nº. 136/2004, de 3 de Junho, o “*Conselho é um órgão com funções consultivas (...) independente (...)*” (cfr. art. 1.º n.º 2e 3 do decreto-lei nº. 221/1997, de 20 de Agosto). Tal configura um órgão de natureza colegial, com funções meramente consultivas e cuja “*abrangência e independência (...) determinam que a sua presidência seja assegurada por personalidade para o efeito designada pelo Conselho de Ministros*” (cfr. preâmbulo e art. 3.º a) do Decreto-Lei nº. 221/97). Isto exclui o Conselho das instituições de características executivas e/ou operacionais inseridas na designada Administração Directa ou Indirecta do Estado, como são, no caso em apreço, o ICNB e a CCI, porque também sujeitas à hierarquia do Estado.

4. O CNADS pronunciou-se directamente em três ocasiões, através de Pareceres – 14.05.1999, 14.09.1999 e 19.06.2001 – sobre propostas que viriam a ser consagradas posteriormente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro, como Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e fê-lo indirectamente noutros pareceres ou reflexões, no exercício exclusivo da sua função consultiva e pró-activa.

Aliás, já aquando da apresentação do 1.º Projecto de ENCNB, o Conselho no seu Parecer de 14 de Setembro de 1999 declarava que *“tendo em conta a natureza da Comissão de Coordenação Interministerial, o Conselho reitera a sugestão de criação de um mecanismo independente de acompanhamento e de avaliação da Estratégia (cfr. “Reflexão Preliminar” de 21 de Maio de 1999). Manifesta, ainda, a sua disponibilidade para, oportunamente, se pronunciar sobre a avaliação dos relatórios de execução, a serem elaborados pela CCI cap. 9, p. 125)”*. Em conformidade com esta linha de pensamento, ao pronunciar-se ulteriormente (24 de Maio de 2001) sobre nova versão da ENCNB, e ao discordar das propostas nela então inseridas (cfr. §25 do citado do Parecer), propunha: *“24. Ao CNADS caberia um papel de avaliação dos diferentes passos de implementação da ENCNB, que deveria ser exercido a partir do estudo crítico do relatório trienal de progresso, a elaborar pelo ICN, a partir dos contributos dos diversos intervenientes no processo de implementação da estratégia em apreço. Essa tarefa, associada aos contributos para a reformulação e aperfeiçoamento da implementação da ENCNB, seria aquela que convém à natureza e perfil do CNADS, desde que ao Conselho sejam atribuídos meios logísticos e orçamento correspondentes”*.

A RCN n.º 152/2001, de 11 de Outubro, que aprovou a ENCNB, imputa *“o acompanhamento da sua execução deve ser complementado através do Conselho Nacional do Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável (CNADS)...”* após ter cometido essa função à CCI *“com o necessário apoio técnico e logística do Instituto da Conservação da Natureza”*. Já no que respeita à avaliação *“de três em três anos, com base num relatório elaborado com as contribuições sectoriais dos diferentes ministérios, sob coordenação do ICN, e adoptar pela Comissão de Coordenação Interministerial, mediante parecer prévio do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (§40)”*. Por outro lado, no que concerne ao §41 Revisão da RCM, não é feita qualquer menção ao CNADS.

5. Em conformidade com o que se deixou atrás recordado, os §§ 21., 34., 66., e 68 do Processo de Auditoria sublinham o quadro de intervenção do CNADS quer no acompanhamento, quer na avaliação da ENCNB. O Processo da Auditoria também menciona, de forma sucinta, algumas das iniciativas levadas a efeito pelo CNADS – *vd. §§ 63., 67., 68., 71., 77., 90. E 91.*

6. Do cotejo entre o referido até aqui e o constante nos §§78., 92. E no 7.º. Parágrafo do Sumário Executivo conclui-se ser inadequado, quando não contraditório, indiciar o CNADS como *“entidade responsável”*, seja por omissão ou por acção nos procedimentos de acompanhamento e de avaliação da ENCNB, que nunca de revisão para a qual não existe qualquer referência. Aliás, constitui-se como

mais excessiva e contraditória a conclusão constante no §92. (no que ao CNADS diz respeito) quando dos §§90. e 91. se infere sentido diferente.

7. Acresce, ainda, que o CNADS, enquanto órgão colegial consultivo independente, logo não sujeito à hierarquia da Administração, não pode nem deve ser agregável, ao nível de atribuições e competências, a instituições da Administração directa e indirecta do Estado, como são no caso, o ICNB e a CCI.

8. Ao Presidente do CNADS estão atribuídos poderes de representação e os inerentes à transmissão da vontade colectiva de um órgão colegial independente. Não se afigura, pois, ao signatário que seja consentânea com a moldura jurídica do seu cargo integrar, enquanto “responsável”, o Anexo III, sobretudo porque em termos substantivos, como atrás se demonstrou, é excessivo e carece de fundamento.

9. O CNADS sempre pautou a sua conduta ao longo dos dez anos e meio que leva de actividade, pelo respeito da separação de poderes e dos perfis orgânico-administrativos das instituições públicas e privadas, elegendo a transparência de procedimentos, o diálogo inter-institucional e com o público, a partilha de informação e a co-responsabilização, como princípios orientadores do seu exercício [vd. Introdução do vol. V de “Pareceres e Reflexões do CNADS”, 2007].

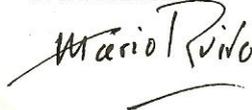
Neste contexto, e porque desde a génese da ENCNE o CNADS pôde publicamente referir o que era lacunar, incorrecto e/ou incompleto e propor soluções, nunca descurando a necessidade de informação pública e de coerência na sua implementação, o CNADS deseja expressar a sua profunda reserva quanto às conclusões (v.g. § 78. e 92.) e ao sétimo parágrafo do Sumário Executivo, solicitando que os mesmos sejam coerentemente reformulados resultando daí a retirada do Anexo III da menção do Presidente e do Secretário Executivo do CNADS.

Relativamente a este último, porque o perfil funcional que lhe é cometido legalmente, lhe retira qualquer “responsabilidade” de representação ou direcção, resulta manifestamente excessiva a sua inserção no quadro em questão.

10. Coloco-me à disposição de V.Ex^a para quaisquer outros esclarecimentos tidos por convenientes, certo de que se irá proceder aos reajustamentos adequados de forma a melhor corresponder aos factos descritos.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente



Mário Ruivo



Ex.ma Senhora
Dr.^a Conceição Antunes
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência: **Proc. 28/07-Audit de 22 de Setº. 2008**
14589

Sua comunicação: **12 de Setembro**

Nossa referência: **04.20/CNADS/08**

000446

Lisboa, 18 de Setembro de 2008

Assunto: Processo nº. 28/07 – Auditoria à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade

1. Em resposta à notificação datada de 12 de Setembro p.p., e após análise atenta do seu conteúdo, constata o signatário que no Anexo III – *Identificação dos Responsáveis*, constar o seu nome o que se lhe afigura inapropriado face ao perfil funcional de Secretário Executivo do CNADS que desempenha, bem como à natureza colegial do órgão consultivo onde exerce a sua actividade.

2. Conforme o decreto orgânico e criador do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) – decreto-lei nº. 221/97, de 20 de Agosto –, na redacção que lhe foi outorgada pelo decreto-lei nº. 136/2004, de 3 de Junho (artigo 9º.) “o Conselho dispõe de um secretário executivo”(…)” ao qual “(...) compete praticar os actos internos indispensáveis à dinamização do Conselho, em especial:

- a) *Coordenar os serviços de assessoria técnica e administrativa;*
- b) *Assegurar o secretariado das reuniões do Conselho;*
- c) *Preparar as reuniões do Conselho, nas quais participa sem direito de voto”.*

Retira-se, pois, da disposição legal que ao secretário executivo não estão cometidos quaisquer poderes de chefia ou de representação externa o que, aliás, é comprovado por à sua função não corresponder qualquer cargo dirigente (cfr. art. 2º. nºs. 3 e 4 da Lei nº. 2/2004, de 15 de Janeiro, Estatuto do Pessoal Dirigente). Porque a sua função se contém no desempenho do “secretariado” de um órgão colegial consultivo, sujeito às orientações emanadas do Conselho – do Presidente e do Plenário –, não impendem sobre si quaisquer responsabilidades substantivas no desempenho das atribuições e competências cometidas ao CNADS nem tão pouco de representação externa, quedando-se funcionalmente por tarefas de índole predominantemente administrativa, de âmbito meramente interno.



3. Não cabendo ao signatário proceder a quaisquer comentários sobre outros aspectos da Auditoria, porque alheios ao conteúdo funcional do cargo que o signatário desempenha, desejaria, apenas, e a título complementar, sublinhar que o CNADS é tão só um órgão consultivo (colegial) a que a lei reconhece o carácter de “*independente*”, o que não permite integrá-lo ou aglutiná-lo a instituições inseridas na Administração directa ou indirecta do Estado, cujas atribuições e competências sejam tipificadas como executivas e /ou operacionais.

4. Pelas razões aduzidas, afigura-se ao signatário inadequada a inserção do seu nome (e função) no Anexo III, em que estão indiciados os responsáveis pelos factos auditados.

Assim, rogo a V.Ex.^a. que seja reconsiderada tal inserção, retirando o seu nome e função do Processo em apreço.

Com os melhores cumprimentos e a elevada consideração de

O Secretário Executivo

Aristides Leitão