



**CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

**RECOMENDAÇÃO SOBRE A CRIAÇÃO DA RESERVA NATURAL
MARINHA DOM CARLOS**

(REFERIDA À VERSÃO EM CONSULTA PÚBLICA ENTRE JANEIRO E MARÇO DE 2026)

11 de março de 2026

PREÂMBULO

No âmbito da Consulta Pública sobre a criação da Reserva Natural Marinha Dom Carlos, promovida pelo Ministério do Ambiente e Energia e pelo Ministério da Agricultura e Mar, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu, tendo em atenção a temática em causa, constituir um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado procedimento.

O GT integrou os membros do Conselho Emanuel Gonçalves, Henrique Queiroga, João Joanaz de Melo, Miguel Bastos Araújo, Paulo Magalhães e Luísa Schmidt e foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido procedimento e elaborar uma proposta de Recomendação, a submeter posteriormente ao plenário.

A presente Recomendação foi aprovada por maioria, com 25 votos expressos por consulta eletrónica realizada entre os dias 9 e 11 de março de 2026.

INTRODUÇÃO

Foi colocado a consulta pública o projeto de Decreto-Lei e Relatório Técnico-Científico para a criação da Reserva Natural Marinha Dom Carlos, abrangendo os montes submarinos Madeira-Tore e o Banco de Gorringe, bem como o Plano de Gestão e Relatório Técnico da Zona Especial de Conservação (ZEC) Banco de Gorringe (Rede Natura 2000). A consulta pública encontrou-se aberta entre 2026-01-20 e 2026-03-06.

A informação que consta do Portal Participa¹ refere que:

“A criação da Reserva Natural Marinha Dom Carlos (173 000 km²), abrangendo os montes submarinos Madeira-Tore e o Banco de Gorringe, foi iniciada pelo Despacho n.º 12518/2025 da Ministra do Ambiente e Energia e do Ministro da Agricultura e Mar, em articulação com a Região Autónoma da Madeira.

DGRM, ICNF IPMA, Instituto Hidrográfico e Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental trabalharam em conjunto e reuniram a fundamentação técnico-científica (relatório e projeto de Decreto-Lei em consulta pública).

Reforça-se o Banco de Gorringe como Zona Especial de Conservação (Rede Natura 2000), apresentando-se também a consulta pública o respetivo Plano de Gestão e relatório técnico. A designação homenageia o Rei D. Carlos, pioneiro da oceanografia.

A nova reserva marinha integra alguns dos mais relevantes montes e bancos submarinos do Atlântico Nordeste, incluindo o Monte Josephine, o Monte Seine, o Banco Coral Patch

¹ https://participa.pt/pt/consulta/reserva-natural-marinha-dom-carlos_398

e o Monte Ampère, reconhecidos pela elevada produtividade e importância para espécies vulneráveis, migratórias e de elevado valor ecológico.

O regime de proteção salvaguarda pescarias artesanais e apoia modelos de economia sustentável.

A nova reserva marinha contribui para a meta de proteger 30% do oceano até 2030, prevista no Quadro Global da Biodiversidade Kunming–Montreal, levando Portugal a atingir os 25%.”.

A fundamentação técnico-científica que suporta o Projeto de Decreto-Lei foi compilada por Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), Instituto Hidrográfico (IH), Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) e Direção Regional do Ambiente e Mar (DRAM) da Região Autónoma da Madeira. O relatório técnico que suporta o Plano de Gestão da ZEC Banco de Gorringe é da responsabilidade do ICNF.²

² **Breve histórico relevante:**

- 2015 – [Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2015, de 31 de julho](#), inclui Banco Gorringe (PTCON0062) na Lista Nacional de Sítios da Rede Natura 2000.
- 2018 – Decisão da Comissão n.º 2018/40/CE, de 12 de dezembro de 2017, adota a décima primeira atualização da lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica, reconhecendo o Banco Gorringe como Sítio de Importância Comunitária (SIC).
- 2019 – O Relatório do Workshop regional da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD) relativo às áreas ecológica e biologicamente significativas (EBSAs) do Nordeste Atlântico ([CBD/EBSA/WS/2019/1/4, de 8 de novembro](#)), identifica a EBSA Madeira-Tore como uma área prioritária, com uma área de 197 431 km², submetida ao repositório da CBD.
- 2019 – A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2019, de 29 de agosto](#) aprova as linhas de orientação estratégica e recomendações para a implementação de uma Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, contendo em anexo o relatório produzido pelo grupo de trabalho «Áreas Marinhas Protegidas». O referido relatório identifica igualmente o Madeira-Tore como área prioritária para vir a ser classificada, embora com duas áreas distintas: 139 406 km² identificada pela DGRM e 197 431 km² identificada pelo ICNF.
- 2020 – [Decreto Regulamentar n.º 1/2020, de 16 de março](#), classifica como Zonas Especiais de Conservação os Sítios de Importância Comunitária do território nacional, incluindo o Banco Gorringe.
- 2022 – A Conferência das Partes (COP) da CBD adotou a decisão 15/25 ([CBD/COP/DEC/15/25 Ecologically or biologically significant marine areas in the North-East Atlantic Ocean and adjacent areas](#)) a 19 de dezembro de 2022 que inclui a EBSA Madeira-Tore.
- 2025 – Em junho de 2025, na Conferência do Oceano das Nações Unidas em Nice, foi anunciado pelo Governo português, através da Ministra do Ambiente e Energia, a criação de uma nova Área Marinha Protegida offshore na ZEE de Portugal Continental resultante da expansão da Zona Especial de Conservação Banco Gorringe para 100 000 km² e da sua classificação como Área Marinha Protegida.

ANÁLISE

1. É criada uma nova área marinha protegida (AMP) de grande dimensão (cerca de 173 000 km²), abrangendo 72 000 km² na Zona Económica Exclusiva (ZEE) do continente, 56 000 km² na ZEE da Madeira e 44 000 km² na Plataforma Continental Estendida (fora da ZEE e sob enquadramento do Tratado do Alto Mar e no âmbito da OSPAR – Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste) – a Reserva Natural Marinha Dom Carlos. É igualmente colocado a discussão pública o Plano de Gestão da ZEC “Banco de Gorringe” que se sobrepõe à área proposta para a Reserva Natural Marinha Dom Carlos.
2. A proposta de criação da Reserva Natural Marinha Dom Carlos e o Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação Banco de Gorringe são suportados por um relatório técnico-científico que apresenta uma extensa compilação de evidências sobre os valores naturais com importância para a conservação marinha, justificando a vulnerabilidade e importância para a conservação da natureza dos valores naturais em presença característicos dos ecossistemas do mar profundo, oceano aberto e montes submarinos, nomeadamente, habitats e espécies bentónicos sensíveis, espécies pelágicas prioritárias para a conservação e espécies de crescimento lento e baixa resiliência.
3. A existência destes valores naturais justifica a designação adotada de Reserva Natural Marinha. O Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade³ (RJCNB) define a categoria de Reserva Natural como vocacionada para a proteção de áreas pouco alteradas pela atividade humana, exigindo a adoção de regimes de uso restritivos e preventivos. Tal implica assegurar que o nível de proteção é consequente com as vulnerabilidades ecológicas identificadas e com os objetivos de conservação definidos.
4. A proposta apresentada, quer para a Reserva Natural Marinha Dom Carlos, quer para o Plano de Gestão da ZEC Gorringe, não prevê a restrição de usos com impactos potencialmente elevados na biodiversidade marinha e nos recursos

-
- 2025 – Em outubro de 2025 foi publicado o [Despacho conjunto n.º 12518/2025](#), dos Ministérios do Ambiente e Energia e da Agricultura e Mar, que determina, em conjunto com o Governo Regional da Madeira, o início dos procedimentos técnicos e jurídicos necessários à classificação da Reserva Natural Marinha de Madeira-Tore e Banco de Gorringe, com uma área de 200 000 km².
 - 2026 – A 20 de janeiro foi colocado a discussão pública o processo de criação da Reserva Natural Marinha Dom Carlos, incluindo os montes submarinos Madeira-Tore e Banco de Gorringe, e Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação Banco de Gorringe, com uma área de 173 000 km².

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua atual redação.

naturais, como sejam o palangre de fundo, o palangre derivante, o palangre de superfície e a pesca comercial e lúdica em geral, remetendo a definição de restrições para instrumentos futuros. Apesar de, no processo de consulta pública, se afirmar que “o regime de proteção proposto salvaguarda as pescas com artes artesanais, altamente seletivas e de baixo impacto ambiental (...)”, muitas destas atividades não têm um carácter artesanal, e são conhecidos os impactos elevados em espécies como os tubarões pelágicos e de profundidade, por exemplo. Por um lado, a admissibilidade de atividades com impactos elevados é incompatível com a própria designação de Reserva Marinha e deve, por isso, ser corrigida. Por outro, esta decisão cria o risco de se proceder a uma classificação meramente formal, sem efeitos materiais relevantes na proteção de valores naturais em presença, o que compromete a credibilidade da iniciativa, por ausência de critérios claros e de alinhamento com melhores práticas internacionalmente reconhecidas. Acresce que remeter para momento posterior aspetos estruturantes, como a exclusão de atividades incompatíveis com o estatuto de Reserva Marinha e a delimitação de áreas de proteção total, não se conforma com as boas práticas internacionais nem com o disposto no RJCNB.

5. A proposta, tal como se encontra formulada, não assegura ainda um contributo efetivo de Portugal para o objetivo europeu de pelo menos 10% de proteção estrita do meio marinho. O cumprimento desse objetivo exigiria que uma parte significativa desta nova área marinha protegida ficasse sujeita a um regime de proteção total, com exclusão de quaisquer atividades extrativas, solução plenamente justificada pela vulnerabilidade dos ecossistemas em causa e pela relevância dos valores naturais a conservar. Essa necessidade é particularmente evidente na ZEC Banco de Gorringe, mas estende-se igualmente a outros montes submarinos abrangidos pela proposta, bem como à área de oceano aberto incluída no perímetro considerado, para a qual continuam a não estar previstas medidas de proteção adequadas. Neste contexto, o CNADS considera essencial que a classificação da nova Reserva Natural Marinha identifique desde já as áreas a sujeitar a proteção estrita, não devendo esta definição ser remetida para momento posterior, sobretudo tendo em conta a extensa justificação científica já contida nos documentos submetidos a discussão pública. Esta orientação encontra-se, aliás, em consonância com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2019, de 29 de agosto, que aprovou a orientação estratégica e as recomendações constantes do Relatório do Grupo de Trabalho das Áreas Marinhas Protegidas. Importa ainda sublinhar a necessidade de fixar objetivos claros, acompanhados de metas quantificadas e de indicadores de desempenho ambiental, que permitam avaliar de forma objetiva o grau de concretização dos objetivos de conservação.

6. A proposta, apesar do seu potencial para afirmar a liderança europeia de Portugal na conservação marinha, não se encontra alinhada com as melhores práticas nem com os critérios internacionais de designação e gestão de áreas marinhas protegidas, nomeadamente os preconizados pela União Internacional da Conservação da Natureza e pelo Guia das Áreas Marinhas Protegidas, frustrando, deste modo, as expectativas dessa afirmação de liderança. Importa recordar que, já em 2020, o Tribunal de Contas Europeu concluiu que a grande maioria das áreas marinhas protegidas na Europa, incluindo em Portugal, não estava a cumprir eficazmente a função de conservação da natureza. Neste contexto, a opção agora proposta arrisca a reproduzir esse mesmo défice de eficácia, ao admitir atividades extrativas com impactos reconhecidos sobre habitats vulneráveis e espécies sensíveis. Com efeito, a permissão de usos suscetíveis de afetar negativamente corais de águas frias, espécies bentónicas sedentárias de crescimento lento, tubarões pelágicos e de profundidade, vários dos quais apresentam estatuto de conservação desfavorável, não é compatível nem com o regime de proteção total, nem com a própria classificação da área como Reserva Natural Marinha.
7. Importa ainda assegurar uma articulação efetiva, clara e permanente entre as entidades nacionais com responsabilidades na gestão da área e as instâncias internacionais competentes, designadamente a Comissão OSPAR, não sendo claro, nos documentos disponibilizados, de que modo essa articulação será concretizada no âmbito da Convenção OSPAR e do cumprimento das obrigações internacionais dela decorrentes. Acresce que a proposta reparte a gestão da Reserva Natural Marinha Dom Carlos por três entidades distintas, em função da matéria e da subárea geográfica (o ICNF, a DGRM e a DRAM), solução que pode comprometer a coerência e a eficácia das medidas de conservação. A título de exemplo, a adoção de restrições numa subárea, sem medidas convergentes nas restantes, pode conduzir ao desvio do esforço de pesca para zonas menos reguladas, agravando aí a pressão sobre os ecossistemas. Impõe-se, por isso, a criação de mecanismos formais e permanentes de coordenação, que assegurem uma gestão integrada e eficaz da área marinha protegida, sendo que esses mecanismos devem ser previstos no decreto-lei a criar.
8. Destaca-se ainda a falta de evidência de um efetivo envolvimento de partes interessadas no processo de criação da nova área marinha protegida “Reserva Natural Marinha Dom Carlos”. É amplamente conhecida a importância da participação da sociedade civil na legitimação, aceitação e eficácia das medidas de conservação, nomeadamente por parte de instituições científicas,

organizações não governamentais e representantes das atividades económicas, como a pesca comercial, pesca lúdica e o turismo de natureza. Essa participação não deve limitar-se à mera abertura de um processo de consulta pública. A aparente ausência de um processo prévio de auscultação, bem como o curto prazo de pronúncia no presente procedimento de consulta pública, constituem fatores preocupantes do ponto de vista da qualidade da governação e da futura implementação da Reserva Natural Marinha.

9. Finalmente, a implementação desta área marinha protegida e respetiva gestão exigem meios humanos e financeiros adequados, que deveriam estar explicitamente previstos na proposta de decreto-lei. Verifica-se uma preocupação em definir, desde logo, a repartição do produto das coimas resultantes de contraordenações, entre as diferentes entidades envolvidas, mas não se encontra idêntica clarificação quanto aos recursos necessários à execução das medidas previstas. A identificação desses meios deve constar da proposta legislativa, em articulação com uma definição clara de responsabilidades de execução, metas e mecanismos de acompanhamento.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com base nos factos e argumentos expostos, o CNADS entende que o Governo deverá proceder à revisão da proposta de diploma, porquanto a sua atual formulação não assegura os objetivos de conservação enunciados nem incorpora de forma adequada o vasto corpo de evidência científica sobre a importância desta área para a conservação da natureza. Assim:

1. **O futuro diploma deverá estabelecer um regime de proteção total compatível com o estatuto de Reserva Natural Marinha.**
2. **Deverá ser assegurada e clarificada a forma de articulação entre as entidades gestoras, mediante a criação de mecanismos permanentes de coordenação, capazes de prevenir a dispersão de competências e garantir uma gestão integrada e eficaz.**
3. **O governo deverá dotar a futura Reserva Natural Marinha de meios humanos, técnicos e financeiros adequados à prossecução dos seus objetivos de conservação e à execução efetiva das respetivas medidas de gestão, que devem vir expressos no futuro diploma.**
4. **Em conformidade com as boas práticas e recomendações aprovadas a nível nacional e internacional, deverá ser conduzido um processo formal de participação das partes interessadas, envolvendo as atividades relevantes e**

assegurando o conhecimento efetivo sobre a Reserva e o papel fundamental que esta pode e deve desempenhar no contexto nacional e internacional.

5. Face aos desenvolvimentos associados à entrada em vigor do Tratado do Alto Mar, a área da Reserva Natural Marinha que se localiza fora da Zona Económica Exclusiva na área da Extensão da Plataforma Continental nacional, deveria ser submetida formalmente como área a proteger no âmbito da Convenção OSPAR, o que permitiria a Portugal contribuir de forma significativa para o reforço do seu papel na implementação desse importante Tratado internacional.

[Aprovada por maioria, com 25 votos expressos por consulta eletrónica realizada entre os dias 9 e 11 de março de 2026]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos