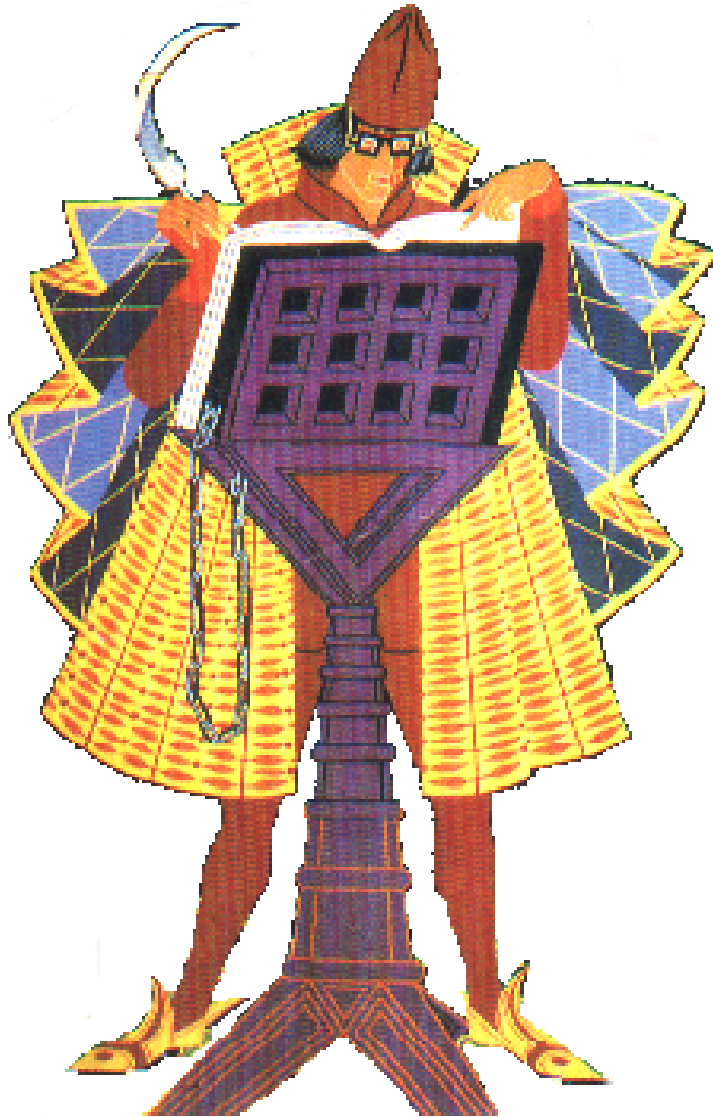


PROC.º N.º 14/00 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 45/2001 – 2ª SECÇÃO

DRAOT - ALGARVE

(Direcção-Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve)

Lisboa, 2001



Tribunal de Contas

ÍNDICE

	Pontos
INTRODUÇÃO	1 - 11
OBSERVAÇÕES	
SISTEMAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E DE CONTROLO INTERNO	12
ANÁLISE DA ACTIVIDADE NO ÂMBITO DO DOMÍNIO HÍDRICO	13 - 16
APURAMENTO DA RECEITA COBRADA	17
RECEITAS ENTREGUES AO ESTADO E OUTRAS ENTIDADES	18
CONCLUSÕES	19 - 21
RECOMENDAÇÕES	22 - 25
DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	26 - 28
EMOLUMENTOS	29
ANEXOS 1 A 4	
QUADROS 1 - 5	



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Maria João Silveira
Maria Manuela Menezes
Antónia da Conceição Pires

Técnica Verificadora Superior de 1ª classe
Técnica Verificadora Superior de 2ª classe
Técnica Superior de 2ª classe

Supervisão e Coordenação

Maria da Conceição Antunes
António José Botelho de Sousa

Auditora-Coordenadora
Auditor-Chefe



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA

1. No âmbito do Programa de Fiscalização para 2000, procedeu-se a uma auditoria à DRAOT-Algarve - Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve, direccionada à área da receita, que teve por objectivos examinar os respectivos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno bem como a fiabilidade dos correspondentes registos contabilísticos, relativamente à gerência de 1999.

ENQUADRAMENTO NORMATIVO E CARACTERIZAÇÃO

2. A origem das DRAOT remonta a 1993, com a criação das Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais pelo Dec-Lei n.º 187/93, de 24/05. Em conformidade com o Dec-Lei n.º 120/2000, de 04/07 (orgânica do MAOT - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território) as DRAOT, dotadas de autonomia administrativa, têm por atribuições: promover a execução, a nível regional, da política do ambiente e do ordenamento do território; assegurar a articulação a nível regional entre as políticas de ambiente, do ordenamento do território e urbanismo e as políticas sectoriais; executar as medidas resultantes da política do ambiente e do ordenamento do território no âmbito do licenciamento e da fiscalização; exercer funções de coordenação e execução no âmbito da avaliação do impacte ambiental. Estas atribuições são exercidas, por área geográfica de actuação¹, pelas DRAOT do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.
3. De acordo com o Dec-Lei n.º 190/93, de 24/05², a gestão das DRAOT cabe a um Director Regional e a um Conselho Administrativo, coadjuvados por serviços de apoio técnico e administrativo (GCAT - Gabinete de Coordenação e Apoio Técnico, GAJ - Gabinete de Apoio Jurídico e RAF - Repartição Administrativa e Financeira) e serviços operativos de âmbito regional (Direcções de Serviços: da Água; do Ar, Ruído e Resíduos e da Natureza, Educação Ambiental e Consumo) e ainda por serviços desconcentrados a nível sub-regional (Divisões Sub-Regionais estabelecidas pela Portaria n.º 736/93, de 13/08).
4. A DRAOT-Algarve exerce competências específicas nas áreas da água, do ar, do ruído e resíduos, da natureza, da educação ambiental e do consumo e, pela actividade desenvolvida, arrecada receitas previstas no art.º 14º do Dec-Lei n.º 190/93, resultantes de taxas, de multas e coimas e da prestação de serviços, as quais são enquadradas por diversos diplomas legais (Quadro 1). Contudo, a área principal de intervenção da

¹ A área geográfica de actuação das DRAOT coincide com a das CCR - Comissões de Coordenação Regional, definida pelo Dec - Lei n.º 46/89, de 15/02, com as alterações introduzidas pelo Dec - Lei n.º 317/99, de 11/08 (mapa anexo 1).

² O Dec-Lei n.º 190/93 - estrutura orgânica e atribuições das ex - Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais - em vigor à data da acção, foi entretanto revogado pelo Dec-Lei n.º 127/2001, de 07/04, que aprova a nova orgânica das DRAOT.



Tribunal de Contas

DRAOT-Algarve respeita ao domínio hídrico, público e privado, estando a utilização da água³ enquadrada, essencialmente, pelos diplomas seguintes:

- o Dec-Lei n.º 46/94, de 22/02, que define o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico, destacando-se: a captação de águas, a rejeição de águas residuais, as infra-estruturas hidráulicas, a extracção de inertes, os apoios de praia e os equipamentos;
- o Dec-Lei n.º 47/94⁴ ⁵, da mesma data, que estabelece o regime económico-financeiro das utilizações do domínio público hídrico. Como adiante se verá, o regime em vigor afigura-se ser lacunar, tal como a respectiva regulamentação.

5. As receitas geradas resultam:

- da emissão de licenças, tituladas por alvarás, mediante a cobrança de um montante fixado pela Portaria n.º 326/95, de 25/10⁶, e da aplicação de “taxas de utilização”, pelo uso privativo dos bens do domínio público hídrico subsequente ao licenciamento, conforme dispõe o referido Dec-Lei n.º 47/94;
- da aplicação de multas e coimas pela inobservância das medidas impostas na regulamentação técnica aplicável no âmbito do domínio hídrico (circulação de veículos em praias e dunas), do ruído, da gestão dos resíduos sólidos (queimas a céu aberto) e da reserva ecológica nacional. Os montantes a aplicar às situações de incumprimento encontram-se estabelecidos em legislação específica, sendo a tramitação dos respectivos processos regulamentada pelo Dec-Lei n.º 433/82, de 27/10⁷, pelo Código de Procedimento Administrativo e pelo Código de Processo Penal⁸;
- da emissão de pareceres e da realização de medições acústicas, análises laboratoriais, fotocópias e reprodução de cartas, sendo os quantitativos a arrecadar os estabelecidos pela mencionada Portaria n.º 326/95⁹;

³ O exercício da fiscalização compete à DRAOT, assim como ao INAG – Instituto da Água, às autoridades marítimas e às autarquias locais.

⁴ Alterado pelo Dec-Lei n.º 113/97, de 10/05.

⁵ “A exigida regulamentação *a posteriori* do Dec-Lei n.º 47/94 ou é inconsequente (fixação em zero do parâmetro de cálculo da *taxa de utilização de captação de água*) ou nem sequer foi produzida (ausência de fixação dos parâmetros que compõem a fórmula de cálculo da *taxa de utilização* e de *rejeição de águas residuais*)” (cfr. Relatório da IGF a fls. 20).

⁶ Os montantes constantes neste diploma são objecto de actualização anual, por indexação ao índice 100 da escala salarial da função pública.

⁷ Alterado pelo Dec-Lei n.º 244/95, de 14/09.

⁸ A DRAOT-Algarve confronta-se com a perda do direito às coimas aplicadas sempre que um processo de contra-ordenação tem seguimento judicial, o que acontece à maioria dos processos, cabendo-lhe, nestas situações, a receita referente às custas judiciais (nos termos do art.º 131º do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Dec-Lei n.º 224-A/96, de 26/11, com as alterações introduzidas pelo Dec-Lei n.º 304/99, de 6/08).

⁹ A filosofia subjacente à Portaria é a de que os custos dos serviços prestados devem ser tendencialmente suportados pelos utilizadores.



Tribunal de Contas

- da intervenção no licenciamento industrial e de extracção de minerais, nos termos do Dec-Lei n.º 282/93, de 17/08¹⁰ e do Dec-Lei n.º 89/90, de 16/03, respectivamente, através de acções de fiscalização exercidas, obrigatoriamente, em articulação com a entidade coordenadora do licenciamento, recebendo desta, posteriormente, uma percentagem da receita gerada.
6. A DRAOT-Algarve foi financiada com receitas provenientes, sobretudo, do OE (Funcionamento e PIDDAC) que, em 1999, atingiram 793 391 contos, correspondendo as receitas próprias a 12% do financiamento global e contou com um efectivo de 115 pessoas, exercendo funções na sede e nos serviços desconcentrados a nível sub-regional.
7. Feito o levantamento da estrutura orgânica existente na DRAOT - Algarve, com sede em Faro, que abrange os 16 municípios da região (mapa anexo 2), constatou-se que:
- é composta por todos os serviços previstos na lei orgânica e, ainda, pelas estruturas seguintes (organograma anexo 3):
 - o I - Sector de Informática, o SIG - Sistema de Informação Geográfica e o CDI - Centro de Documentação e Informação que se encontram afectos ao GCAT¹¹;
 - o Laboratório, na dependência da Divisão de Recursos Hídricos, que efectua o controlo da qualidade da água;
 - a DSR - Divisão Sub-Regional encontra-se na dependência directa da Directora Regional quando, como estabelece o art.º 12º do Dec-Lei n.º 190/93, deveria depender da DSA - Direcção de Serviços da Água ¹².

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

8. Os responsáveis pela gerência, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999, que constituíram o Conselho Administrativo da DRAOT-Algarve, foram:

Identificação	Cargo
Maria Valentina Filipe Coelho Calixto	Directora Regional
Maria Cristina Sousa Dias Clemente da Silva	Directora de Serviços
José Alves de Araújo	Chefe de Secção

¹⁰Complementado pelo Decreto - Regulamentar n.º 25/93, de 17/08.

¹¹Segundo informação prestada, foram colocados sob a responsabilidade do Director de Serviços do GCAT, tendo em vista a criação, manutenção e actualização de um banco de dados da região e a recolha e tratamento de informação para elaboração de indicadores conjunturais.

¹²Segundo informação prestada, o ajustamento deve-se à necessidade de evitar a sobreposição de tarefas entre a DSA e outras divisões, ao volume de trabalho da DSA e à importância que as questões relativas ao litoral têm no Algarve.



Tribunal de Contas

METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

9. Numa primeira fase procedeu-se ao estudo da documentação contida no “dossier” permanente disponível no TC – Tribunal de Contas e à recolha da documentação complementar necessária ao estabelecimento do Programa de auditoria. A segunda fase desenvolveu-se com o trabalho de campo que decorreu de 10 de Abril a 31 de Maio de 2000 e consubstanciou-se no exame aos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno, apoiado na realização de entrevistas, tendo sido realizados testes de conformidade e testes substantivos. Foram tidos em conta os resultados de uma acção anterior do TC à DRAOT - Lisboa e Vale do Tejo e os alcançados pela IGF - Inspeção - Geral de Finanças na inspeção realizada às DRAOT do Centro e do Norte.

CONDICIONANTES

10. Constatou-se a existência, nos diversos serviços operativos, de registos parciais e efectuados em meios de suporte diferentes (manuais e informáticos), não permitindo aos auditores do Tribunal obter informação consolidada, em tempo útil, sobre as receitas liquidadas, cobradas e por cobrar em 1999. Não obstante tais dificuldades, é de salientar a colaboração prestada por todos os dirigentes e funcionários contactados no âmbito da presente auditoria.

CONTRADITÓRIO

11. Para efeitos do contraditório – cfr. art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08 – os responsáveis pela gerência em análise foram instados a pronunciar-se sobre o teor do Relato de auditoria, tendo reconhecido as dificuldades encontradas e admitido, sem contestação, as respectivas conclusões e recomendações.

OBSERVAÇÕES

SISTEMAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E DE CONTROLO INTERNO

12. O exame aos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno em vigor na área das receitas constatou as deficiências seguintes ¹³:
- não existia um manual de procedimentos instituídos na área das receitas¹⁴;
 - os documentos de suporte da receita - “*guias para depósito*” e recibos - não eram padronizados nem pré-numerados, nem referiam a data limite do pagamento¹⁵;

¹³ Na generalidade, são coincidentes com as referidas nos Relatórios do TC e da IGF.

¹⁴ Existiam porém algumas rotinas que foram sendo adoptadas pelas diversas estruturas organizativas.

¹⁵ Excepto as “*guias para depósito*” emitidas pela Divisão de Projectos e Obras.



Tribunal de Contas

- existiam receitas não identificadas¹⁶, não sendo possível reconciliar os montantes cobrados com os escriturados no mapa da conta de gerência (Quadro 4); a relevação, por classificação económica, dos valores cobrados, não se processava com base na natureza/tipologia da receita, mas em função dos montantes inscritos no orçamento;
- os procedimentos e os registos utilizados (manuais e informáticos) não eram uniformes nem forneciam informação sobre as receitas liquidadas, cobradas e por cobrar, não existindo um sistema de informação integrada que permitisse, a qualquer momento, ter conhecimento da situação dos processos;
- não existia evidência de que os serviços tivessem tomado medidas para assegurar a tempestiva cobrança dos créditos relativos às guias de receita emitidas;
- a integralidade e fiabilidade da informação contabilística não estavam asseguradas em virtude de a aplicação informática permitir que, em Maio de 2000, se efectuassem registos respeitantes a 1999;
- a articulação entre os serviços processadores da receita¹⁷ e os encarregados da respectiva contabilização e cobrança era deficiente (estes não tinham informação sobre o montante das receitas processadas e não cobradas nem documento comprovativo da receita liquidada e da cobrada);
- a entrega das receitas nos cofres do Estado teve por base os montantes orçamentados e as necessidades financeiras e não as cobranças efectuadas. A maioria das receitas cobradas no último trimestre não foi entregue no ano e transitou em saldo para o ano seguinte (Quadro 2);
- não existia segregação de funções incompatíveis (o registo da receita, os depósitos bancários e as reconciliações bancárias, em 1999, foram efectuados pelo mesmo funcionário);
- à data da auditoria (Abril/Maio de 2000), o Relatório de Actividades¹⁸ e o Balanço Social de 1999 ainda não tinham sido elaborados quando, nos termos do n.º 4, do art.º 1º, do Dec-Lei n.º 183/96, de 27/09 e do n.º 3, do art.º 1º, do Dec-Lei n.º 190/96, de 09/10, respectivamente, deveriam ter sido submetidos à aprovação do Ministro competente até 31/03/2000;

¹⁶O suporte do registo era constituído pelos extractos bancários de contas abertas para a cobrança da receita. A grande variedade de receitas cobradas e o elevado número de “*guias para depósito*” depositadas numa conta bancária (“*Diversas*”) não possibilitava a desagregação em função da sua proveniência. A identificação da receita depositada nas contas bancárias, estava dependente da devolução das cópias dos documentos comprovativos do depósito (“*guia para depósito*”), não existindo, no entanto, mecanismos que assegurassem essa devolução. Apenas eram identificadas as receitas provenientes de “*taxas*” (taxas de ocupação de terrenos ou planos de água), depositadas numa conta bancária específica (“*DPM*”), em virtude de 40% da receita cobrada reverter a favor do INAG – Instituto da Água.

¹⁷Divisão Sub – Regional, Direcção de Serviços do Ar, Ruído e Resíduos, Direcção de Serviços da Natureza, Educação Ambiental e Consumo e Direcção de Serviços da Água.

¹⁸O Relatório, entretanto remetido ao Tribunal de Contas, é muito sucinto (assim como o Plano de Actividades).



Tribunal de Contas

- o Relatório Financeiro não foi elaborado, violando o disposto na alínea c) do art.º 13º do Dec-Lei n.º 190/93, de 24/05;
- não era escriturado o Livro de Caixa estabelecido pela Portaria n.º 19 558 de 13/12/62;
- detectou-se uma incorrecta contabilização da folha de cofre. No âmbito da circularização às contas de depósitos à ordem constatou-se não estarem registados 12 533 contos existentes em depósito;
- não foram elaboradas reconciliações bancárias¹⁹ não se observando o disposto na alínea g), do número 3º - II das “Instruções para a organização e documentação das contas dos fundos, organismos e serviços com contabilidade orçamental”, publicadas no DR n.º 261, I.ª Série, de 13/11/85.

ANÁLISE DA ACTIVIDADE NO ÂMBITO DO DOMÍNIO HÍDRICO

13. O licenciamento para “*captação de água*” pressupõe uma autorização prévia para pesquisa (*licença de pesquisa*) que, caso concedida, dará então origem à emissão de uma licença definitiva (*licença de captação*) e à cobrança da *taxa de utilização*. Para a emissão das licenças referidas a DRAOT-Algarve²⁰ cobra, pela primeira, apenas o imposto de selo e, pela segunda, o correspondente “*ao serviço prestado com deslocação para visita ao local*”, nos termos da Portaria n.º 326/95. Em termos de *taxa de utilização*, não têm sido cobradas receitas uma vez que não foram publicadas as portarias que, anualmente, fixariam os parâmetros que compõem a fórmula de cálculo dessa taxa²¹ (vide nota 5).
14. No âmbito da “*rejeição de águas residuais*” a *taxa de utilização* não tem sido cobrada, uma vez que continuam por fixar os parâmetros que permitem o respectivo cálculo (vide nota 5). A intervenção da DRAOT-Algarve resumia-se ao licenciamento das descargas, cobrando pela emissão da licença o correspondente ao “*serviço prestado com deslocação para visita ao local*”, nos termos da Portaria n.º 326/95.
15. Relativamente à “*extracção de inertes*”²² verificou-se que na DRAOT-Algarve, em 1999, apenas houve licenciamento para extracção de inertes em terrenos privados, não tendo sido cobrada, por esse motivo, qualquer *taxa de utilização*. Relativamente à fiscalização da extracção de inertes a DRAOT-Algarve informou que “*em 1999 não houve nenhuma acção específica de fiscalização da extracção de inertes*” e que “*a sua*

¹⁹Com excepção da conta bancária designada como “*conta de funcionamento*”.

²⁰Os procedimentos adoptados para emissão destas licenças diferem nas DRAOT auditadas: “a DRAOT-Centro cobra ambos os actos (*pesquisa e captação*) e a DRAOT-Norte apenas cobra o acto de autorização da *pesquisa*” (cfr. Relatório da IGF a fls. 15).

²¹Nos termos da Portaria n.º 134/95, de 29/04/95, apenas para o ano de 1995, foi fixado em zero o valor básico por cada metro cúbico de água, em escudos, valor esse que não foi posteriormente alterado.

²²Afigura-se útil referir que as auditorias do TC (DRAOT-LVT) e da IGF (DRAOT-Centro e DRAOT-Norte) tiveram grande enfoque na extracção de inertes e concluíram que os procedimentos seguidos pelas DRAOT não eram uniformes tanto em matéria de atribuição de licenças como no que respeita à cobrança de valores pela utilização do domínio hídrico e que a fiscalização da extracção de inertes revelou importantes fragilidades.



Tribunal de Contas

eficácia tem sido limitada devido aos reduzidos meios disponíveis para o efeito e pela área geográfica a controlar”.

16. A análise documental no âmbito da “*ocupação de terrenos e planos de água*” incidiu essencialmente sobre processos relativos ao licenciamento de “*apoios de praia*” e da “*actividade de restauração*”, tendo-se constatado que:

- a) as licenças²³ ou os contratos de concessão têm sido renovados sucessivamente, não estando actualmente estabelecido um prazo para a sua vigência, que se estende até à entrada em vigor dos POOC - Planos de Ordenamento da Orla Costeira;
- b) quando o pagamento ocorre fora do prazo legalmente estabelecido no n.º 1, do art.º 14º, do Dec-Lei n.º 47/94, não são cobrados juros de mora pela DRAOT-Algarve, contrariando o estabelecido no n.º 4 do referido artigo.

APURAMENTO DA RECEITA COBRADA

17. O apuramento da receita cobrada requereu um esforço analítico considerável e o esclarecimento de múltiplas dúvidas decorrentes de insuficiências dos sistemas de informação. Com efeito:

- a) tendo por base as contas bancárias utilizadas para a cobrança (“*Diversas*” e “*DPM*”) e a *folha de cofre* apurou-se que, na gerência de 1999, a DRAOT-Algarve cobrou receitas no montante de 105 339 contos (Quadro 2) que abarca as receitas geradas pela actividade dos serviços, no montante de 98 357 contos e outras receitas, provenientes de saldos bancários e reembolsos, no montante de 6 982 contos (Quadro 3)²⁴.

Com as receitas cobradas a DRAOT-Algarve pagou despesas (e.g. portagens), no montante de 508 contos sem que, previamente, as receitas tivessem sido entregues nos Cofres do Estado, violando o regime do duplo cabimento estabelecido no Dec-Lei n.º 459/82, de 26/11, podendo tal prática, eventualmente, indiciar uma infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08. Importa referir que aos actos praticados no período compreendido entre 1 de Janeiro e 25 de Março de 1999, inclusive, poderá aplicar-se a amnistia contida na Lei n.º 29/99, de 12/05, por força do seu art.º 7º,

²³As licenças ou os contratos de concessão concedidos anteriormente à assunção pelas DRAOT das competências nesta matéria, foram atribuídos pelas autoridades marítimas.

²⁴A informação financeira do mapa da conta de gerência e da *folha de cofre* expressa uma divergência no montante de 12 057 contos (Quadro 4) tendo a DRAOT-Algarve informado que resulta de ter incluído no mapa da conta de gerência o montante 12 533 contos recebido do IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, no âmbito do PAC - Plano de Acção Conjunta [O PAC resulta de uma parceria existente entre as DRAOT e o IEFP, estabelecida nos termos do Despacho Conjunto n.º 612/98, publicado no DR n.º 201, II Série de 01/09/98, com o objectivo de promover um programa de apoio à formação e ao desenvolvimento da actividade ocupacional para desempregados inscritos nos Centros de Emprego, nas áreas da limpeza e desobstrução de cursos de água e na manutenção e exploração da rede hidrográfica a cargo das DRAOT], uma vez que as despesas realizadas foram suportadas com verbas da “Subdiv 99 - Despesas com Compensação em receita”. Contudo, fica ainda por justificar o montante de 476 contos.



Tribunal de Contas

- al. a), contrariamente aos actos subsequentes a esse período, no montante de 335 contos, uma vez que a norma do art.º 7º referido circunscreve a respectiva aplicação à data limite de 25/03/99;
- b) a DRAOT-Algarve teve ainda uma receita da DRAE - Direcção Regional do Algarve do Ministério da Economia, no montante de 282 contos, correspondente a uma percentagem pela sua intervenção nas acções de fiscalização exercidas no âmbito do licenciamento industrial;
- c) pela análise efectuada à documentação de receita da classificação económica 03.01.04 - “*Taxas, multas e outras penalidades - Diversas*” e ao respectivo cruzamento com os registos da Secção de Contabilidade e dos serviços processadores das receitas, apurou-se que das 270 “*guias para depósito*” emitidas em 1999, no montante de 90 417 contos, foram cobradas 219 guias no montante de 60 859 contos, encontrando-se em dívida o montante de 29 558 contos²⁵ (Quadro 3). Nesta rubrica encontravam-se ainda relevadas receitas cobradas mas não registadas na gerência de 1999 no montante de 11 695 contos, respeitantes a receitas de anos anteriores²⁶;
- d) a classificação económica 03.02.00 - “*Multas e outras penalidades*”²⁷ engloba receitas, no montante de 4 446 contos, que deveriam ter sido escrituradas na rubrica 06.03.00 - “*Venda de bens e serviços correntes - Serviços*” (Quadro 4), violando o estabelecido no art.º 8º da Lei n.º 6/91, de 20/02, conjugado com o Dec-Lei n.º 450/88, de 12/12, diploma que aprova os códigos e rubricas de classificação económica das receitas, podendo tal prática indiciar uma infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, eventualmente amnistiada por força do art.º 7º, alínea a) da Lei n.º 29/99, de 12/05;
- e) as receitas contabilizadas na classificação económica 06.03.03 - “*Venda de bens e serviços correntes - Serviços diversos*”, provêm da emissão de licenças tituladas por alvarás e de pareceres, da realização de análises laboratoriais, etc. e são depositadas na conta bancária “*Diversas*”. No mapa da conta de gerência consta o montante de 39 445 contos e na *folha de cofre* o montante de 31 854 contos (Quadro 4), ilustrando a diferença, entre os dois citados montantes, deficiências e carências referidas no ponto 12. O cruzamento dos registos da *folha de cofre* com os dos serviços processadores das receitas, não permitiu identificar a proveniência de receitas no montante de 568 contos (Quadro 3). Verificou-se ainda que nem todos os utentes pagaram as respectivas “*guias para depósito*”, existindo uma dívida de 2 515 contos (Quadro 3).

²⁵O n.º 1 do art.º 14º do Dec- Lei n.º 47/94 estabelece que sempre que o pagamento das guias ocorre fora do prazo legalmente estabelecido, devem ser cobrados juros de mora nos termos do n.º 4 do referido artigo. Contudo, a DRAOT-Algarve não tem cobrado juros de mora nem tem procedido ao seu apuramento.

²⁶A DSR (serviço processador da receita) não procedia ao controlo da receita processada e não cobrada.

²⁷Resultam de coimas cobradas no âmbito do domínio hídrico (604 contos), ruído (102 contos), circulação de veículos (405 contos) e queimadas (102 contos).



Tribunal de Contas

RECEITAS ENTREGUES AO ESTADO E OUTRAS ENTIDADES

18. Das receitas cobradas em 1999, no montante de 105 339 contos, a DRAOT-Algarve entregou, nos cofres do Estado, 96 471 contos (Quadro 2), dos quais 87 712 contos respeitam a 1999 e 8 759 contos a 1998. Das receitas entregues, cabe a outras entidades o montante de 1 859 contos, sendo, 203 contos²⁸ a favor do INAG – Instituto da Água e 1 657 contos²⁹ a favor do Estado. Da análise efectuada às guias de entrega de receita de Estado conclui-se o seguinte:

- a) ao longo de 1999 a DRAOT-Algarve não entregou, por várias vezes, até ao dia 10 do mês seguinte as receitas cobradas no mês anterior (Quadro 2). Concretamente não foram entregues, até 10 de Dezembro, 14 302 contos relativos a receitas cobradas até Novembro de 1999. Assim, foi contrariado o art.º 5º do Decreto com força de Lei n.º 18 526, de 28/06/1930, podendo tal prática indiciar uma infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea d), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, eventualmente amnistiada por força do art.º 7º, alínea a) da Lei n.º 29/99, de 12/05;
- b) de uma receita de 72 554 contos, relativa à utilização do domínio público hídrico, o montante de 29 022 contos, correspondente a 40% do valor cobrado no ano de 1999³⁰, deveria ter sido entregue ao INAG. O citado montante estava em dívida à data da acção (Maio de 2000), acrescido aos 22 682 contos, relativos a 1998, também pendentes de pagamento;
- c) de acordo com os diplomas específicos aplicáveis, a receita, no montante de 1 213 contos, incluída na rubrica 03.02.00 - “*Multas e outras penalidades*”, deveria ter sido repartida pela DRAOT-Algarve, pelo Estado e pelo INAG (Quadro 5). Contudo, pela análise das guias de entrega de receita ao Estado, constatou-se que a DRAOT-Algarve considerou, a mais, 129 contos como receita própria, entregou, a mais, 52 contos ao INAG e a menos, 181 contos ao Estado, em virtude de não registar as receitas cobradas em função da sua proveniência e natureza, conforme foi referido no ponto 12.

²⁸Receita proveniente de contra-ordenações.

²⁹Receita proveniente de Imposto de selo, IVA e contra-ordenações.

³⁰Conforme estabelece o art.º 15º, do Dec-Lei n.º 47/94.



Tribunal de Contas

CONCLUSÕES

19. O exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno implementados na DRAOT-Algarve constatou a existência de sérias deficiências nos registos contabilísticos e na articulação entre os serviços processadores da receita e a contabilidade (ponto 12).
20. A ausência de regulamentação do Dec-Lei n.º 47/94, de 22/02, inviabilizou a cobrança das *taxas de utilização de captação de água* e de *rejeição de águas residuais*. No que se refere à não cobrança de taxas relativas à *extracção de inertes*, apurou-se que tal facto é consistente com a circunstância da fiscalização exercida ser “nula” (pontos 4 e 13 a 15).
21. A análise da documentação relativa às receitas de 1999 evidenciou irregularidades susceptíveis de configurar infracções financeiras e uma dívida de terceiros vencida no montante de 32 073 contos, em larga medida correspondente a licenças concedidas e relativamente às quais não têm sido cobrados juros. Constataram-se deficiências na contabilização de montantes relativos à participação de outras entidades nas “taxas de utilização” do domínio hídrico cobradas. Em particular, não tinham sido reconhecidos, nem processados, 51 704 contos devidos ao INAG (pontos 16 a 18).

RECOMENDAÇÕES

22. A DRAOT-Algarve deve implementar sistemas de gestão administrativa e de controlo adequados em que a segregação de funções seja assegurada e as múltiplas lacunas e deficiências detectadas na auditoria, colmatadas, tendo em vista igualmente os novos sistemas de relevação contabilística e de controlo de cobrança de receitas emergentes do novo Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Dec-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.
23. A DRAOT-Algarve deve, igualmente, providenciar no sentido de cobrar as taxas que liquida nos prazos legalmente estipulados aplicando juros sempre que tais prazos sejam excedidos.
24. Nos casos em que, por imperativo legal, as taxas cobradas devam ser repartidas com outros serviços públicos a DRAOT-Algarve deve adoptar procedimentos céleres de execução das correspondentes transferências.
25. O Ministério da Tutela deverá tomar as iniciativas legislativas necessárias no sentido de corrigir e completar o regime económico-financeiro previsto no Dec-Lei n.º 47/94, de 22/02.



Tribunal de Contas

DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

26. Enviem-se exemplares do relatório às seguintes entidades:

- Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território.
- Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve.
- Responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.

27. De harmonia com o disposto no n.º 4 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, aplicável por força do disposto no n.º 2 do art.º 55º da mesma Lei, remeta-se, para efeitos de notificação, ao Ministério Público junto deste Tribunal.

28. Após cumprimento das diligências que antecedem, divulgue-se o relatório nos meios de comunicação social e na Internet.

EMOLUMENTOS

29. São devidos emolumentos nos termos do art.º 10º do Dec-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28/08, no valor de 1 407 000\$00.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 8 de Novembro de 2001.

O Juíz Conselheiro Relator

(José de Castro de Mira Mendes)

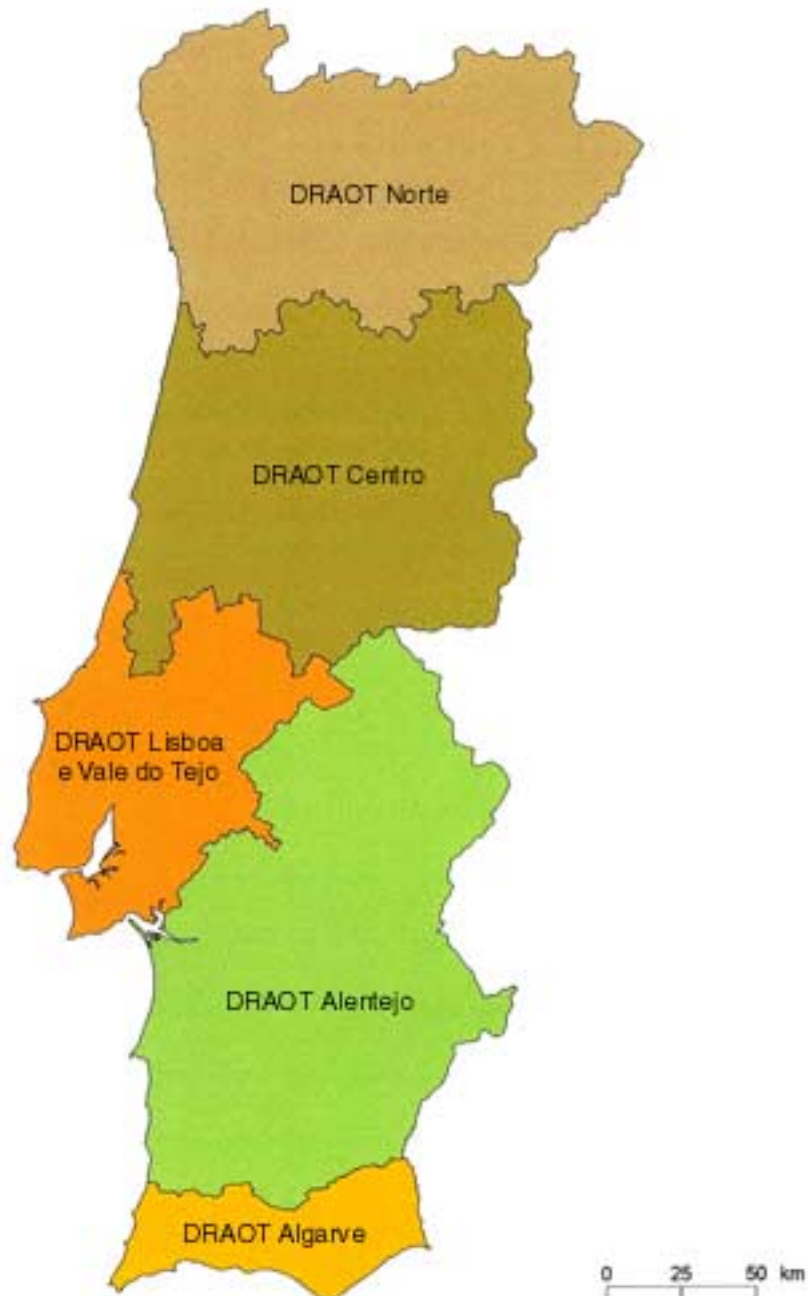
Os Juizes Conselheiros Adjuntos

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Tribunal de Contas

ANEXO 1 – Área de intervenção das Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território



Fonte: DRAOT-Algarve



Tribunal de Contas

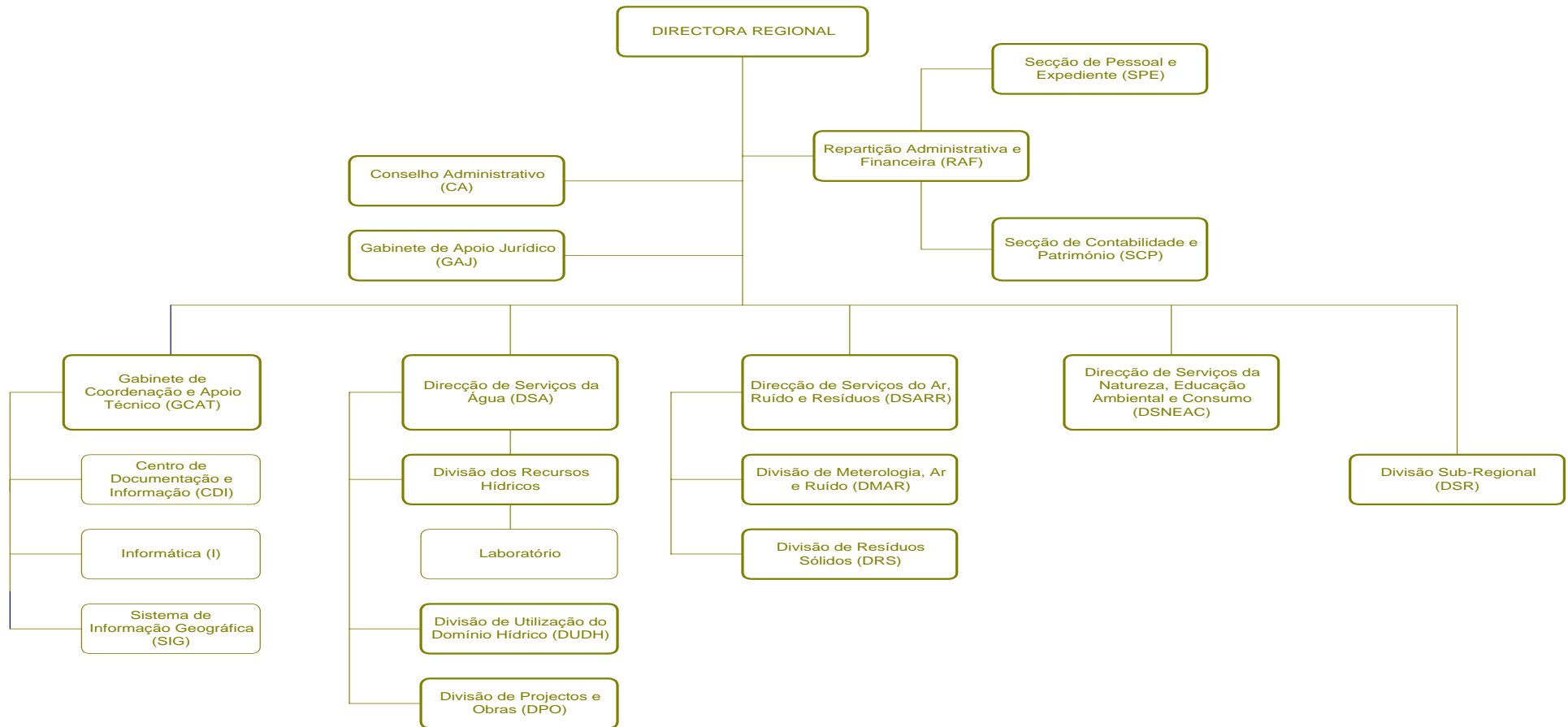
ANEXO 2 – Municípios da Região do Algarve



Fonte: DRAOT-Algarve



ANEXO 3 - Organograma



Fonte: DRAOT-Algarve



Tribunal de Contas

ANEXO 4 - Irregularidades susceptíveis de configurar infracções financeiras

PONTO DO RELATÓRIO	INDICAÇÃO DOS FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPIFICAÇÃO DAS INFRACÇÕES FINANCEIRAS
17 – al. a)	Foram realizadas despesas no montante de 508 contos com verbas da conta de “receitas” antes destas terem sido entregues nos Cofres do Estado.	Dec-Lei n.º 459/82, de 26/11.	Alínea b) do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8.
17 – al. d)	Não foram correctamente classificadas receitas no montante de 4 446 contos.	Art.º 8º da Lei n.º 6/91, de 20/02, conjugado com o Dec-Lei n.º 450/88, de 12/12	Alínea b) do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8.
18 – al. a)	Foram entregues nos Cofres do estado fora do prazo legalmente previsto receitas no montante de 14 302 contos.	Art.º 5º do decreto com força de lei n.º 18526, de 28/06/1930.	Alínea d) do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Os responsáveis pela gerência, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999 foram:

Maria Valentina Filipe Coelho Calixto
Maria Cristina Sousa Dias Clemente da Silva
José Alves de Araújo



Tribunal de Contas

QUADRO 1 - Legislação

Orgânica	Descritivo
DL n° 294/91, de 13/08/91 DL n° 190/93, de 24/05/93 Port. n° 736/93, de 13/08/91	Cria as DRA como Serv. desc. do MARN Lei orgânica das DRA Cria as divisões sub-regionais das DRA
Domínio Hídrico	
Decreto n° 5787 – IIII, de 1919/05/10 DL n° 468/71, de 71/11/05 Port. n° 445/88, de 88/07/08	Definição do domínio público hídrico (parcialmente revogado) Definição do domínio público hídrico (em vigor) Processo de autorização de aproveitamentos hidroeléctricos (mini-hídricas)
DL n° 379/89, de 89/10/27 Port. n° 958/89, de 89/10/28	Define áreas de jurisdição da DGPortos Processo de autorização de aproveitamentos hidroeléctricos (mini-hídricas)
DL n° 309/93, de 93/09/02 DL n° 45/94, de 94/02/22 DL n° 46/94, de 94/02/22 DL n° 47/94, de 94/02/22	POOC (planos de ordenamento da orla costeira) Planeamento de recursos hídricos Regula a utilização do domínio hídrico Regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico
DL n° 218/94, de 94/08/20 Desp. SEAC, de 95/03/14 Port. N° 133/95 (2ª Série), de 95/04/29 Port. n° 134/95 (2ª Série), de 95/04/29	POOC – actualiza o DL n° 309/93 Fixa parâmetro p da taxa de inertes em 300\$00 Estabelece modelos de livros para registo de medições Fixa em 0 o preço do m ³ de água – taxa de utilização de captação de água
DL n° 151/95, de 95/06/24 Port. N° 940/95, de 95/07/26 DL n° 218/95, de 95/08/26 DL n° 329/95, de 95/12/09 Desp. 5/SERN/97, de 97/01/30 DL n° 152/97, de 97/06/19 DL n° 235/97, de 97/09/03 DL n° 236/98, de 98/08/01 Port. n° 905/98, de 98/10/19 Reg. Serviços Hidráulicos, de 1892/12/19 C.Civil: Cap. IV	Regula a elaboração dos Planos de Ord. Território (POT) Define as declarações a apresentar pelos utentes das DRA Circulação de veículos em praias e dunas Regulamento de náutica de recreio Tabela de valores para taxas de ocupação de terrenos ou planos de água Rejeição de águas urbanas residuais Redução da poluição das águas Directiva 91/676/CEE, do Conselho Normas de qualidade para protecção do meio aquático Taxas de embarcações de recreio Utilização do domínio público hídrico (parcialmente derogado) Propriedade das águas
Ar, Ruído e Resíduos	
DL n° 251/87, de 87/06/24 DL n° 292/89, de 89/09/02 DL n° 352/90, de 90/11/09 DL n° 239/97, de 97/09/09	Regulamento geral sobre o ruído Ruído – actualiza o DL n° 251/87 Queimas a céu aberto Gestão de resíduos sólidos
Conservação da Natureza	
DL n° 93/90, de 90/03/19 DL n° 213/92, de 92/10/12	Regulamenta a Reserva Ecológica Nacional (REN) REN – altera o DL n° 93/90
Licenciamento Industrial	
DL n° 109/91, de 91/03/15 com a alteração introduzida pelo DR n° 25/93, de 93/08/17 Port. 780/91, de 91/08/08 Port. n° 282/93, de 93/08/17	Licenciamento industrial Altera o DL n° 109/91 Altera o DL n° 109/91
Legislação Diversa	
Port. n° 77/97 (2ª Série), de 97/01/23 DL n° 163/97, de 97/06/27 DL n° 226/97, de 97/08/27 DL n° 105/98, de 98/04/24 DL n° 433/82, de 82/10/27 DL n° 224-A/96, de 96/11/26 DL n° 91/97, de 97/04/24	Estabelece os modelos de guias de depósito (INAG) Explorações suínícolas Conservação de habitats naturais Regula a afixação de publicidade nas estradas nacionais Regime de contraordenações Código das custas judiciais Custas judiciais – altera o DL n° 224-A/96
Preçário	
Port. n° 326/95, de 25/10	Preço dos serviços a cobrar pelas DRA

Fonte: Dossier Permanente e lista de legislação fornecida pela DRAOT - Algarve



Tribunal de Contas

QUADRO 2 – Mapa da receita cobrada e entregue em 1999

Un:Esc.

RECEITA COBRADA					RECEITA ENTREGUE								RECEITA POR ENTREGAR	
MÊS	DIVERSA	DPM	MENSAL	ACUMULADO	MÊS	Rubrica 03,01,04	Rubrica 03,02,06	Rubrica 03,02,07	Rubrica 06,03,03	Imposto Selo	IVA	MENSAL	MENSAL	ACUMULADO
DEZ/98	8.759.116,00		8.759.116,00		Jan/99	5.299.276,00	0,00	0,00	3.459.840,00	0,00	0,00	8.759.116,00	0,00	
31-01-1999	2.022.514,00	1.532.250,00	3.554.764,00	3.554.764,00	Fev/99	1.532.250,00	51.000,00	70.000,00	1.799.254,00	20.900,00	0,00	3.473.404,00	81.360,00	81.360,00
26-02-1999	2.100.870,00	426.597,00	2.527.467,00	6.082.231,00	Mar/99	0,00	51.000,00	0,00	2.434.082,00	19.525,00	0,00	2.504.607,00	22.860,00	104.220,00
31-03-1999	3.413.258,00	1.800.984,00	5.214.242,00	11.296.473,00	Abr/99	1.916.184,00	0,00	257.000,00	3.645.572,00	27.164,00	0,00	5.845.920,00	-631.678,00	-527.458,00
30-04-1999	3.225.193,00	41.805.126,00	45.030.319,00	56.326.792,00	Mai/99	28.159.712,00	102.000,00	231.000,00	7.125.583,00	37.882,00	0,00	35.656.177,00	9.374.142,00	8.846.684,00
30-05-1999	3.934.030,00	13.401.399,00	17.335.429,00	73.662.221,00	Jun/99	13.401.399,00	0,00	200.000,00	12.330.090,00	22.414,00	0,00	25.953.903,00	-8.618.474,00	228.210,00
30-06-1999	1.675.601,00	4.707.320,00	6.382.921,00	80.045.142,00	Jul/99	2.353.320,00	2.354.000,00	52.000,00	1.519.912,00	16.011,00	32.618,00	6.327.861,00	55.060,00	283.270,00
31-07-1999	1.341.482,00	3.154.942,00	4.496.424,00	84.541.566,00	Ag/99	800.600,00	421.250,00	0,00	592.410,00	17.410,00	0,00	1.831.670,00	2.664.754,00	2.948.024,00
31-08-1999	3.672.330,00	2.996.946,00	6.669.276,00	91.210.842,00	Set/99	300.000,00	150.000,00	0,00	919.025,00	27.789,00	313.361,00	1.710.175,00	4.959.101,00	7.907.125,00
30-09-1999	2.033.643,00	57.600,00	2.091.243,00	93.302.085,00	Out/99	127.000,00	610.000,00	0,00	614.805,00	17.972,00	0,00	1.369.777,00	721.466,00	8.628.591,00
31-10-1999	5.385.785,00	1.021.500,00	6.407.285,00	99.709.370,00	Nov/99	110.000,00	970.000,00	0,00	151.360,00	26.676,00	517.415,00	1.775.451,00	4.631.834,00	13.260.425,00
31-11-1999	2.305.167,00		2.305.167,00	102.014.537,00	Dez/99	0,00	160.000,00	0,00	1.030.000,00	65.993,00	7.395,00	1.263.388,00	1.041.779,00	14.302.204,00
31-12-1999	1.675.440,00	1.649.153,00	3.324.593,00	105.339.130,00										
TOTAL	32.785.313,00	72.553.817,00	105.339.130,00			53.999.741,00	4.869.250,00	810.000,00	35.621.933,00	299.736,00	870.789,00	96.471.449,00	14.302.204,00	

Fonte: Folha de cofre e extractos bancários



Tribunal de Contas

QUADRO 3- MAPA DA RECEITA COBRADA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

Un:Esc.

SERVIÇO	TIPOLOGIA DA RECEITA	CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	EMITIDAS	COBRADAS EM 1999			MONTANTE EM DÍVIDA DOS UTENTES	DÍVIDA A OUTRAS ENTIDADES
				Nº guias	Do prop. ano	De anos anteriores		
<i>Gabinete de Apoio Jurídico</i>	Custas judiciais (DL n.º 224-A/96; DL n.º 304/99)	06.03.03			9.000,00		9.000,00	
	Coimas (vários diplomas)	03.02.07			706.000,00		706.000,00	
		03.02.06			507.000,00		507.000,00	
Sub-total				1.222.000,00		1.222.000,00		
<i>Gabinete de Coordenação e Apoio Técnico</i>	Fotocópias (Port. 326/95)	06.03.03			65.012,00		65.012,00	
	Custos Adm. /C. Programas	06.03.03			635.404,00		635.404,00	
Sub-total				700.416,00		700.416,00		
<i>Direcção de Serviços da Água, do Ar, Ruído e Resíduos</i>	Medições Acústicas (Port. 326/95)	06.03.03			272.800,00		272.800,00	
<i>Divisão Sub-Regional</i>	Taxas de Apoio Praia (DL 47/94, Desp. SERN5/97, DL 113/97)	03.01.04	270	60.858.642,00	11.695.175,00	72.553.817,00	29.558.024,00	29.021.526,00
	Pareceres/Lic.	06.03.03	13	187.660,00		187.660,00	34.120,00	
	Pareceres vários	06.03.03		115.080,00	10.500,00	129.840,00		
Sub-total				61.159.382,00	11.711.735,00	72.871.117,00	29.592.144,00	29.021.526,00
<i>Direcção de Serviços da Natureza, Educação Ambiental e Consumo</i>	Pareceres da REN (Port. 326/95)	06.03.03	40	592.881,00	0,00	592.881,00	84.800,00	
<i>Direcção de Serviços da Água</i>	DUDH – Pareceres/Lic. Águas Res. (Port. 326/95)	06.03.03	56	1.179.320,00	22.080,00	1.201.400,00	91.000,00	
	DPO – Pareceres/Lic. Outras util. DH (Port. 326/95)	06.03.03	126	2.148.520,00	22.080,00	2.170.600,00	703.240,00	
	DRH – Pareceres/Lic. De cap. AS (Port. 326/95)	06.03.03	454	8.668.360,00	1.095.640,00	9.764.000,00	1.601.850,00	
	LAB – Análises (Port. 326/95) 1)	06.03.03	8	8.626.058,00		8.626.058,00		
Sub-total				20.622.258,00	1.139.800,00	21.762.058,00	2.396.090,00	
<i>Imposto de Selo</i>		06.03.03		367.817,00		367.817,00		
<i>Guias não identificadas</i>		06.03.03		568.229,00		568.229,00		
TOTAL RECEITAS ACTIVIDADE				85.505.783,00	12.851.535,00	98.357.318,00	32.073.034,00	29.021.526,00
Outras Receitas	Ajudas de custo	06.03.03		46.116,00		46.116,00		
	Portagens	06.03.03		427.000,00		427.000,00		
	IEFP	06.03.03		1.843.593,00		1.843.593,00		
	Extravio cheque	06.03.03		66.150,00		66.150,00		
	Telemóvel	06.03.03		9.945,00		9.945,00		
	Saldo das contas bancárias	06.03.03		4.589.008,00		4.589.008,00		
Sub-total						6.981.812,00		
TOTAL GERAL				85.551.899,00	12.851.535,00	98.357.318,00	32.073.034,00	29.021.526,00
Total da receita cobrada por classificação económica		03.01.04				72.553.817,00	29.558.024,00	
		03.02.06				507.000,00		
		03.02.07				706.000,00		
		06.03.03				31.572.313,00	2.515.010,00	
TOTAL RUBRICA						32.073.034,00		

Fonte: Folha de Cofre e registos dos serviços operativos



Tribunal de Contas

QUADRO 4 – APURAMENTO DAS DIVERGÊNCIAS NA RECEITA PRÓPRIA COBRADA NO ANO DE 1999

Un: Esc.

Rub. Classif. Ec.	Montante da receita escriturado no mapa da conta de gerência	Montante da receita apurado de acordo com os registos contabilísticos	Diferença
03,01,04	72.553.817,00	72.553.817,00	0,00
Sub-Total 1	72.553.817,00	72.553.817,00	0,00
03,02,06	4.869.250,00	507.000,00	4.362.250,00
03,02,07	810.000,00	706.000,00	104.000,00
Sub-Total 2	5.679.250,00	1.213.000,00	4.466.250,00
06,03,03	39.445.409,00	31.854.313,00	7.591.096,00
Sub-Total 3	39.445.409,00	31.854.313,00	7.591.096,00
TOTAL (1+2+3)	117.678.476,00	105.621.130,00	12.057.346,00

Fonte: Mapa da Conta de gerência , folha de cofre e registos dos serviços operativos



QUADRO 5 – REPARTIÇÃO DAS COIMAS

Un: Esc.

Tipologia Coimas	DRAOT-Algarve	ESTADO	INAG	TOTAL
DH	90.600,00	362.400,00	151.000,00	604.000,00
Ruído	102.000,00	0,00	0,00	102.000,00
Queimadas	40.800,00	61.200,00	0,00	102.000,00
Veículos	162.000,00	243.000,00	0,00	405.000,00
TOTAL	395.400,00	666.600,00	151.000,00	1.213.000,00

Fonte: Folha de cofre e as guias de receita do Estado