

# RA2008

## Relatório de Actividades 2008



## ÍNDICE

<b>I – Nota Introdutória.....</b>	<b>2</b>
<b>II – Auto-avaliação.....</b>	<b>9</b>
<b>II. 1 – Avaliação quantitativa.....</b>	<b>9</b>
<b>II. 2 – Avaliação qualitativa.....</b>	<b>11</b>
<b>II. 3 – Análise da afectação dos meios.....</b>	<b>12</b>
<b>II. 3.1. – Meios financeiros.....</b>	<b>12</b>
<b>II. 3.2. – Meios humanos.....</b>	<b>13</b>
<b>II. 4 – Apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados.....</b>	<b>14</b>
<b>II. 5 – Avaliação dos sistemas e procedimentos de controlo interno.....</b>	<b>16</b>
<b>II. 6 – Medidas para um reforço positivo do desempenho.....</b>	<b>18</b>
<b>II. 7 – Comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação...21</b>	
<b>III – Síntese do balanço social.....</b>	<b>23</b>
<b>IV – Avaliação final.....</b>	<b>27</b>
<b>V – Anexos.....</b>	<b>28</b>

## I – Nota Introdutória

- 1 A Administração Pública e a Função Pública em Portugal, aproveitando e seguindo exemplos que nos vem de fora, procura nestes últimos tempos reinventar-se no seu modelo de gestão. O cidadão passa a ter um papel directo neste novo Estado Paritário, por contraposição com o anterior Estado Agressivo. Tal implica que o “deficit de legitimação dos poderes públicos”, de que nos fala Habermas, tenha que ser resolvido. O Estado e, bem assim, todos os poderes públicos, têm de recuperar a confiança perdida ao longo dos tempos. É que a ineficiência económica da intervenção de um Estado que cresceu gigantescamente, e se tornou omnipresente à “imagem de um polvo de mil tentáculos” (Bobbio), nem sempre esteve associado a um aumento do bem estar individual, mas antes a um desmesurado crescimento da burocracia, que tornou a Administração num aparelho pesado e de funcionamento moroso.
- 2 Pressuposto deste novo modelo é a própria reinvenção da democracia, em que a informação, a participação e a responsabilização são, simultaneamente pilares e alavancas do novo paradigma de legitimação.
- 3 A uma *new public management*, cuja novidade se resume ao enunciar formal do seu título, acresce uma *new accountability*, mais recente e operacionalmente mais eficaz, porque concreta, onde entronca este modelo de prestação de contas ensaiado. Este relatório, que soma à imperatividade legal a obrigação ética que um servidor público tem que abraçar, permite, assim, obter de uma forma mais transparente e objectiva o desempenho dos diferentes organismos da Administração Pública.
- 4 Esta mudança de mentalidade que se opera na gestão da coisa pública, onde o processo de avaliação e de auto avaliação entroncam, é bem vinda, por muitos contratempus ou desgostos que possa circunstancialmente dele resultar.
- 5 A avaliação, em todos os seus segmentos e planos, seja ela interna ou externa, realizada pelos próprios ou por terceiros, é um meio de prestação de contas à sociedade, para além de outras óbvias vantagens.
- 6 Contudo é imperioso que os resultados dessa avaliação tenham projecção externa, quer à organização, quer à própria Administração

Pública, sob pena de um mero exercício de estilo. Só reflectindo para a sociedade os resultados apurados na prestação de contas (*latu sensu*), a Administração Pública reconquista a confiança do cidadão. E só havendo consequências dessa avaliação, o modelo se torna credível e ganha consistência.

- 7 Sem controlo, sem prestação de contas e sem responsabilização, a função de administrar coisa pública resulta num vazio exercício de gestão, crescentemente perigoso e inútil na prossecução de políticas públicas num Estado de Direito Democrático.
- 8 Um ano de sucesso. Assim foi 2008. Todos os indicadores de resultado mostram um crescimento da IGAOT.
- 9 O número de acções de inspecção, de processos de contra-ordenação instaurados, de processos de contra-ordenação concluídos, todas estas variáveis apresentam um significativo aumento.
- 10 Em termos de receitas, só o Estado arrecadou em receitas gerais com a actividade desta Inspeção-geral mais de cinco milhões de euros.
- 11 Os meios materiais e humanos mantiveram-se praticamente inalterados relativamente ao ano transacto. Os ganhos resultaram da implementação de medidas de gestão.
- 12 Mas mais importante do que os números apresentados é, contudo o resultado material da actividade desta Inspeção-geral em defesa do Ambiente e do Ordenamento do Território no Continente.
- 13 É bom lembrar, que em 2008, esta Inspeção-Geral alterou profundamente a sua metodologia de actuação, quer ao nível de terreno quer na análise e relatório das acções de inspecção. Até este ano as inspecções eram realizadas apenas por um inspector, não obstante se ter sentido em anos anteriores a necessidade de alterar este procedimento para equipas inspectivas, no mínimo constituídas por dois inspectores.
- 14 Com efeito, várias vezes os tribunais nos tinham questionado do porquê das inspecções serem realizadas só por um inspector, e não pelo menos por dois. Assim, questões de prova e de afirmação da acção de inspecção, mais activa e menos burocrática obrigaram-nos a optar por equipas para a realização das inspecções. O número de acções realizadas em 2008 quando comparadas com os anos anteriores deve ser ponderado na medida desta alteração, pelo que, se o número de inspecções realizadas em 2008 é formalmente inferior ao de 2007, na realidade é-o muito superior.

- 15 Não se torna despidendo referir que nos últimos anos, temos sido confrontados com situações que embora não normais se “tornaram previsíveis”.
- 16 Acresce a esta situação de natureza financeira a escassez de recursos humanos de que dispõem esta Inspeção-Geral, por todos reconhecidos, e que levou o Governo no Programa apresentado à Assembleia da República a afirmar a necessidade de reforçar esta Inspeção-Geral.<sup>1</sup>
- 17 Em 2008 foram realizaram-se 23 acções nas áreas de auditoria e controlo financeiro e inspeção administrativa. Muitos dos resultados destas acções de inspeção serão integrados na informação a elaborar sobre o funcionamento do sistema e dos procedimentos de controlo interno e respectivo impacte financeiro, que deverá ser presente à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado de 2008, como previsto no artigo 63.º da Lei de Enquadramento Orçamental.
- 18 Iguamente em 2008 foram realizadas 6 acções de inspeção na área do ordenamento do território.
- 19 Por aqui se comprova que, mesmo as valências recentemente atribuídas a esta Inspeção se encontram já a laborar com índices que não seriam expectáveis, passados, apenas dois anos após a sua implementação.
- 20 Realizou-se em 2008 o III Encontro Anual de Inspectores, que contou com a presença de vários convidados, entre eles, o Prof. Doutor Viriato Soromenho Marques e a Prof<sup>a</sup> Doutora Maria da Glória Garcia, que constituíram um sucesso quanto à participação, aos temas abordados e, acima de tudo, resultou num momento de integração e união de todos os inspectores, reforçando o espírito de equipa desta Inspeção-Geral.
- 21 Continuando um programa de formação das inspeções ambientais dos PALOP, realizou-se uma acção de formação para os Serviços de Inspeção Ambiental de Moçambique. Esta acção encontra-se integrada no projecto de cooperação do Governo português – Inspectores Ambientais. O sucesso foi reconhecido, originando pedidos para novas acções noutras vertentes ambientais, havendo igualmente pedidos para a IGAOT dar acções de formação noutros países africanos de língua oficial portuguesa.

---

<sup>1</sup> Pág. 99 do Programa do XVII Governo constitucional.

- 22 As parcerias têm que ser incrementadas a vários níveis para que a actividade da IGAOT seja conseguida de modo mais abrangente e seguro. Dou alguns exemplos: parcerias com a GNR e com a PSP; com as Universidades; com alguns serviços públicos da área da saúde; com o Instituto Geográfico Português e com a Inspeção-geral de Finanças, entre outros.
- 23 A IGAOT iniciou em 2008 um projecto que abrange uma série de actividades, com vista a melhorar a implementação da Recomendação do Parlamento Europeu sobre os Critérios Mínimos para as Inspeções Ambientais (Recomendação do Parlamento Europeu 2001/331/CE, a qual é geralmente designada pelas siglas RMCEI), muitas das quais ao abrigo do Protocolo de Cooperação Bilateral entre a Holanda e Portugal.
- 24 Um elemento fundamental deste projecto é permitir melhorar e desenvolver o planeamento das inspeções ambientais de instalações PCIP (instalações abrangidas pelo regime legal da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição), baseado numa análise de riscos sistemática, dando cumprimento aos critérios definidos na Recomendação e no Guia do projecto IMPEL " Doing the Right Things".
- 25 Foi instalada uma base de dados Access para o sistema de análise de riscos supracitado, cedida pela Holanda, e na qual foram inseridos critérios de avaliação de risco que se consideraram pertinentes para o contexto português (os quais foram definidos com base no estudo e análise prévia dos critérios de avaliação utilizados nos sistemas de análises de riscos irlandês, inglês e basco). A existência deste sistema de análise de riscos na IGAOT, os respectivos objectivos e particularidades operacionais já vêm inclusivamente mencionados num trabalho de investigação levado a cabo pela Universidade inglesa LSE (London School of Economics and Political Science) para a OCDE, tendo o respectivo relatório focado qual o papel e grau de desenvolvimento de abordagens baseadas em sistemas de análise de risco, em diferentes países europeus.
- 26 O IRI (IMPEL Review Initiative) foi criado no ano 2000, com o objectivo de oferecer um esquema voluntário para o aconselhamento das autoridades de inspecção, no que respeita aos respectivos procedimentos de inspecção, permitindo assim a implementação do requisito acima descrito da RMCEI. O projecto IRI Portugal, cujos termos de referência foram preparados no ano de 2008, permitirá à IGAOT monitorizar os

- progressos realizados no novo instrumento de planeamento de inspecções ambientais com base numa análise de riscos, identificar oportunidades de melhoria e avaliar os resultados.
- 27 No ano de 2008 a IGAOT começou a desenvolver os trabalhos preparatórios para o futuro enforcement do Regulamento REACH, quer a nível da formação específica proporcionada aos inspectores no primeiro workshop dedicado a este tema (decorrido em Lisboa, com a colaboração de especialistas holandeses), quer ao nível da coordenação com a outra entidade que será responsável pela fiscalização do Regulamento.
- 28 Em Outubro de 2008 foi realizada em Lisboa a Mutual-Joint Visit (MJV), a qual foi organizada pela IGAOT, em colaboração com as autoridades competentes da SEVESO, tendo sido visitadas duas unidades industriais situadas em Sines – a refinaria da Petrogal e a Repsol Polímeros. O programa MJV é patrocinado pela Comissão Europeia, em nome do Comité das Autoridades Competentes para a Implementação da Directiva SEVESO II (CCA) e da Direcção-Geral do Ambiente (DG-Environment), sendo gerido pelo Major Accidents Hazards Bureau (MAHB) do Centro de Investigação da Comissão Europeia. Este programa proporciona a oportunidade dos Estados Membros desenvolverem em conjunto um entendimento mais avançado e sofisticado do que constituem e implicam os requisitos SEVESO, no contexto das inspecções SEVESO. O programa baseia-se no intercâmbio de informações e “lições apreendidas” entre os Estados Membros, de forma a promover o aumento da profissionalização técnica nas matérias de segurança e da eficácia dos respectivos programa de inspecção, bem como permitir a identificação de potenciais abordagens comuns que necessitem de ser desenvolvidas.
- 29 No ano de 2008 foi ainda efectuada a revisão do guia de apoio às inspecções SEVESO, face às novas disposições legais estabelecidas no D.L. 254/2007 de 12/07, o que visou actualizar um instrumento de apoio a esse tipo de inspecções.
- 30 Considera-se ainda relevante o facto de no ano de 2008 se ter implementado pela primeira vez em Portugal o projecto da rede IMPEL referente à resolução informal de conflitos ambientais através do diálogo numa empresa do sector das metalomecânicas (GREIF Portugal), tendo a IGAOT sido responsável pela iniciativa e mediação das reuniões decorridas neste âmbito no segundo semestre de 2008, nas quais participaram a empresa visada e representantes da vizinhança da

unidade industrial. O sucesso alcançado pela IGAOT na implementação do referido projecto está bem patente no facto das reclamações sobre os incómodos provocados pela empresa terem cessado, as quais tinham anteriormente uma frequência quase mensal.

- 31 Em 2008 concretizou-se um projecto idealizado há já algum tempo: o surgimento do primeiro número dos Cadernos da IGAOT, uma publicação de carácter genérico e que se quer anual, onde se encontram relatórios e artigos temáticos das áreas compreendidas nas actividades desta Inspeção. Foi um êxito. Sobre ela tem esta casa recebido os mais variados elogios, não apenas evidenciando o seu aspecto gráfico mas sobretudo, o seu conteúdo de elevada qualidade técnica.
- 32 Digno de reconhecimento expresso foi a implementação do documento de cobrança por multibanco. Com efeito, conseguiu-se abolir a vetusta guia de pagamento, símbolo do procedimento burocrático-administrativo da administração financeira do Estado.
- 33 Urge assim, agora mais do que nunca, pensar a estratégia para a IGAOT, inserindo este organismo no âmbito da reforma da Administração Pública e considerando as atribuições cometidas a esta Inspeção Geral no *âmbito ambiental, administrativo, do ordenamento do território e das auditorias financeiras*.
- 34 A estratégia consiste na formulação de um plano que reúna, de uma forma integrada, os objectivos, políticas e acções da organização com vista a alcançar o sucesso.
- 35 A estratégia é em primeiro lugar e antes de tudo *pensar*. O pensamento estratégico deve preceder o planeamento estratégico. A estratégia antes de ser um plano, é apenas um conjunto de visões integradas da actuação do organismo.
- 36 O pensamento estratégico constitui o motor da renovação da organização e a principal fonte do seu sucesso sustentado. O plano estratégico deve basear-se nas reflexões dinâmicas dos seus membros e mais do que um mero sumário de análises, deve oferecer uma perspectiva integrada da actuação futura da organização.
- 37 O planeamento estratégico é necessário para apoiar e complementar o pensamento estratégico na organização. Contudo, se um plano estratégico não for suficientemente flexível para se ajustar à evolução do meio envolvente e não puder ser bem implementado pelos próprios executantes, a sua utilidade para a organização é muito reduzida. O

plano estratégico deve ser revisto periodicamente para se verificar se continua a reflectir o pensamento estratégico. Ou seja, a gestão estratégica tem de constituir um sistema aberto, sensível quer à evolução do meio envolvente quer à evolução do pensamento estratégico. Torna-se cada vez mais visível a importância da rapidez das respostas às solicitações e da mobilidade dos recursos na estruturação da actividade da organização. Em última instância, o objectivo da organização não é cumprir o plano original, mas *alcançar o sucesso*.

- 38 Também o planeamento estratégico deve ser dinâmico e acompanhar as tendências do meio envolvente, dando origem a novas oportunidades, a novas formas e áreas de actuação. A renovação interna da organização e a inovação devem ser potenciados pelo pensamento estratégico. Como pano de fundo a organização tem de estar virada para a *acção*.
- 39 Algo é importante precisar: é preciso ter visão. Esta não deve abranger apenas uma parte mas sim o todo, bem como não se deve limitar a ver apenas o presente mas igualmente o futuro.
- 40 Por último, uma referência para os profissionais desta casa que, na sua grande maioria, têm de uma maneira séria e profunda dignificado o nome desta Inspeção, elevando a missão de serviço público que a todos é imposta.

## II – Auto-avaliação

A auto-avaliação teve por base a análise crítica dos diferentes instrumentos de gestão da IGAOT como o QUAR, o Plano de Actividades, o Balanço Social e o Orçamento de 2008.

### II. 1 – Avaliação quantitativa

Nos termos do n.º 1 do artigo 15º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro a auto-avaliação deverá ser feita com base no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), evidenciando os resultados alcançados e os desvios verificados.

O seguinte quadro apresenta de uma forma sintética os resultados alcançados nos diferentes objectivos operacionais do QUAR da IGAOT.

Objectivos operacionais	Grau de cumprimento dos objectivos		
	Superado	Cumprido	Não cumprido
OB 1 - Aumentar em 10% as acções de inspecção na área de actividade ambiental	X		
OB 2 - Aumentar em 20% as acções de inspecção nas áreas de actividade da auditoria e controlo financeiro e inspecção administrativa	X		
OB 3 - Aumentar em 10% as acções de inspecção na área de actividade do ordenamento do Território	X		
OB 4 - Diminuir 5% do tempo médio de pendência entre a elaboração \ registo do auto de noticia e a instauração do Processo de Contra-Ordenação	X		
OB 5 - Diminuir 5% do tempo médio de resposta às reclamações	X		
OB 6 - Aumentar em 10% o nº de horas de formação	X		

Através da análise da execução do QUAR, que se encontra em anexo ao presente relatório, é possível constatar **que foram superados todos os objectivos operacionais, demonstrando um excelente desempenho da IGAOT em 2008.**

## Indicação das fontes de verificação

O sistema de indicadores previstos no QUAR da IGAOT tem por base sistemas de informação que garantem a produção de informação fiável, e que, permitem aferir, de uma forma objectiva e precisa, a avaliação de desempenho da IGAOT através das seguintes fontes de verificação:

FONTES DE VERIFICAÇÃO	
<b>OBJECTIVOS OPERACIONAIS - EFICÁCIA</b>	
<p><b>OB 1</b> - Aumentar em 10% as acções de inspecção na área de actividade ambiental</p> <p><b>Indicador 1 (Ind 1) – Fonte de Verificação (FV) – Sistema de Informação GESTIGAOT</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> SIA , SIB , SIC e DPAI</p>	
<p><b>OB 2</b> - Aumentar em 20% as acções de inspecção nas áreas de actividade da auditoria e controlo financeiro e inspecção administrativa</p> <p><b>Indicador 2 (Ind 2) – Fonte de Verificação (FV) – Sistemas de Informação GESTIGAOT, SIAUDIT e os relatórios da acções de inspecção</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> SID e SIE</p>	
<p><b>OB 3</b> - Aumentar em 10% as acções de inspecção na área de actividade do ordenamento do Território</p> <p><b>Indicador 3 (Ind 3) - Fonte de Verificação (FV) – Sistemas de Informação GESTIGAOT e os relatório das acções de inspecção.</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> SIF</p>	
<b>OBJECTIVOS OPERACIONAIS - EFICIÊNCIA</b>	
<p><b>OB 4</b> - Diminuir 5% do tempo médio de pendência entre a elaboração \ registo do auto de noticia e a instauração do Processo de Contra-Ordenação</p> <p><b>Indicador 1 (Ind 1) Fonte de Verificação (FV) – Sistemas de Informação GESTIGAOT e os processos de contra-ordenação</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> SID e DSAR</p>	
<p><b>OB 5</b> - Diminuir 5% do tempo médio de resposta às reclamações</p> <p><b>Indicador 1 (Ind 1) - Fonte de Verificação (FV) – Sistema de Informação GESTIGAOT e os processos de reclamação / denúncia</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> SIA , SIB , SIC e DPAI</p>	
<b>OBJECTIVOS OPERACIONAIS - EFICIÊNCIA</b>	
<p><b>OB 6</b> - Aumentar em 10% o nº de horas de formação</p> <p><b>Indicador 1 (Ind 1) - Fonte de Verificação (FV) – Sistema de Recursos Humanos (SRH) da DGO e os certificados de formação.</b></p> <p><b>Autor</b> IGAOT      <b>Entidade que valida:</b> DSAR</p>	

## II. 2 – Avaliação qualitativa

Através da análise do seguinte quadro é possível identificar a informação prevista no n.º 2 do artigo 15º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que acompanha a auto-avaliação da IGAOT e que será analisada e avaliada no presente capítulo.

Designação/Alíneas	Realizado	Não realizado	Observações
Apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados	X		Dadas as competências e atribuições específicas da IGAOT foi solicitada a apreciação da quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pela IGAOT por parte dos Senhores Secretários de Estado do Ambiente (SEA) e do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC)
Avaliação do sistema de controlo interno	X		Foi efectuado um levantamento interno do sistema de controlo interno da IGAOT nas áreas da organização interna e dos sistemas de informação, tendo por base os termos de referência utilizados nas auditorias ao abrigo do artigo 62º da LEO
Causas de incumprimento de acções ou projectos não executados ou com resultados insuficientes	N/A	N/A	
Medidas para um reforço positivo do desempenho	X		Reforçar a formação dos quadros da IGAOT  Acreditação de ensaios e medições acústicas e de colheitas de amostras de águas e resíduos  Implementação do Sistema de Informação Geográfica (SIG)
Comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação	X		É apresentado em anexo um relatório da Comissão Europeia sobre a comparação do desempenho da IGAOT em relação a organismos congéneres europeus
Audição de dirigentes intermédios e dos demais trabalhadores na auto-avaliação	X		Foram envolvidos no processo todos os dirigentes intermédios e funcionários. Em 2009 serão aplicados os questionários

## II. 3 – Análise da afectação dos meios

### II. 3.1. – Meios financeiros

Rubricas Orçamentais	Orçamento		Executado (3)	Taxa de Realização (4) = (3/2)
	Inicial (1)	Corrigido (2)		
01.00.00 – Despesas com Pessoal	2.394.817	2.675.720	2.487.183	92,95%
02.00.00 – Aquisições de bens e serviços correntes	536.780	718.153	697.239	97,09%
06.00.00 – Outras despesas correntes	75.170	1.150	1.150	100,00%
07.00.00 – Aquisição de bens de capital	0	250.469	233.693	93,30%
<b>Total Orçamento de Funcionamento</b>	<b>3.006.767</b>	<b>3.645.492</b>	<b>3.419.265</b>	<b>93,79%</b>
02.00.00 – Aquisições de bens e serviços correntes	150.000	138.750	131.406	94,71%
07.00.00 – Aquisição de bens de capital	137.216	126.925	121.950	96,08%
<b>Total Orçamento de PIDDAC</b>	<b>287.216</b>	<b>265.675</b>	<b>253.356</b>	<b>95,36%</b>
<b>TOTAL ORÇAMENTO</b>	<b>3.293.983</b>	<b>3.911.167</b>	<b>3.672.621</b>	<b>93,90%</b>

Fonte: Sistema de Informação Contabilista (SIC) da DGO

A análise da execução das diferentes rubricas orçamentais permite concluir que a taxa de execução do orçamento da IGAOT foi de 93,90%. Este valor permite salientar que, foi possível **superar todos os objectivos propostos no QUAR** sem executar a totalidade dos meios financeiros ao seu dispor, **apresentando desta forma uma boa eficiência na afectação dos recursos públicos.**

### II. 3.2. – Meios humanos

Meios humanos disponíveis					
Carreira	Efectivos a 31/12/08	Pontuação*	UERHP	UERHE	Desvio (%)
Dirigentes - Direcção Superior	3	15,7	47,2	42,4	- 10,1
Dirigentes - Direcção Intermédia e Chefes de equipa multidisciplinar	9	8,2	57,5	56,9	- 1,15
Técnico Superior	39	5,9	234,7	230,2	- 1,93
Coordenador Técnico	5	3,8	19,1	19,0	- 0,36
Assistente Técnico	28	3,3	85,4	83,6	- 2,11
Assistente operacional	3	2,2	6,5	6,4	- 1,49
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>		<b>450,4</b>	<b>438,5</b>	<b>- 2,65</b>

A análise das Unidades Equivalentes de Recursos Humanos Executados (UERHE) permite concluir que o tempo que os funcionários integrados nas diferentes carreiras trabalharam **foi inferior ao do padrão temporal planeado de 224 dias.**

Estes resultados foram atingidos devido ao baixo nível absentismo e à dedicação e esforço dos funcionários da IGAOT, **garantido a superação dos objectivos operacionais com o mesmo número de recursos humanos do ano anterior.**

O maior desvio evidenciado entre as Unidades Equivalentes de Recursos Humanos Planeadas (UERHP) e as Unidades Equivalentes de Recursos Humanos Executados (UERHE) é resultado do cargo de Subinspector-geral ter estado vago durante alguns meses.

#### **II. 4 – Apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados**

Para efeitos do processo de auto-avaliação e considerando a alínea a) do nº 2 do artigo 15 da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, foi solicitado aos Senhores Secretários de Estado do Ambiente (SEA) e do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC) que emitissem uma declaração apreciativa do desempenho qualitativo e quantitativo da IGAOT no ano de 2008.

Através da análise das referidas declarações emitida pelo Senhores Secretários de Estado, que se juntam em anexo ao presente relatório de actividades, **constata-se que na opinião destes membros do Governo, a IGAOT superou todos os objectivos que lhe estavam impostos com um elevado nível de competência, demonstrando uma alta qualidade na prestação dos seus serviços**, contribuindo em pleno para o cumprimento dos objectivos estratégicos definidos no QUAR, na prossecução do interesse público.

A declaração do Senhor Secretário de Estado do Ambiente evidencia ainda o trabalho que a IGAOT tem vindo a realizar com o objectivo de melhorar os sistemas de controlo interno em vários serviços do MAOTDR, como resultado das auditorias realizadas ao abrigo do artigo 62º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Registe-se, igualmente a importância, que o Senhor Secretário de Estado do Ambiente conferiu ao trabalho desenvolvido pela IGAOT a nível internacional, nomeadamente, no âmbito da rede IMPEL (rede europeia das inspecções ambientais) e na cooperação com os PALOP.

A declaração emitida pelo Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades coloca, também, em evidência, o papel que IGAOT tem tido junto dos organismos, dirigentes e funcionários do MAOTDR, relativamente à adopção das melhores práticas na abordagem da legislação do ordenamento do território por forma a conseguir um melhor cumprimento da mesma.

Importa salientar ainda, a importância dada pelo Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades à intervenção da IGAOT ao nível do tratamento das queixas de entidades públicas e privadas, a qual tem concorrido para uma afirmação do MAOTDR no campo do ordenamento do território, não obstante os recursos disponibilizados para o efeito serem muito reduzidos, tendo em atenção os objectivos legalmente impostos na matéria em causa.

## II. 5 – Avaliação dos sistemas e procedimentos de controlo interno

No sentido de avaliar a eficácia do sistema de controlo interno existente na IGAOT, foi efectuado um levantamento dos procedimentos instituídos nas áreas da organização interna e dos sistemas de informação, sendo de destacar as seguintes observações no seguinte quadro síntese, quanto aos pontos fortes detectados:

Áreas	Controlo Interno
	Pontos fortes
<b>Organização Interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A Lei Orgânica da IGAOT (Decreto-Lei n.º 276-B/2007, de 31 de Julho, encontra-se totalmente regulamentada através do Despacho n.º 24086/2007, de 1 de Setembro;</li> <li>▪ Existência de diversas normas de controlo interno e de organograma real;</li> <li>▪ Elaboração de Plano e Relatório de Actividades, nos termos e prazos previstos o disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro;</li> <li>▪ Elaboração do Balanço Social, nos termos e prazos previstos no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro;</li> <li>▪ O Quadro de Avaliação e Responsabilização de 2008, encontra-se aprovado conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro;</li> <li>▪ As competências delegadas e subdelegadas relativas ao estabelecimento dos limites para a autorização de despesas e pagamentos estão claramente definidas;</li> <li>▪ Está garantido o cumprimento do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, identificando as assinaturas dos intervenientes em todos os processos administrativos;</li> <li>▪ Existe segregação de funções entre a elaboração da proposta de despesa, a informação de cabimento, a autorização de despesa e a autorização de pagamento cumprindo desta forma o disposto no n.º 1 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental.</li> </ul>

Áreas	Controlo Interno
	Pontos fortes
Sistemas de Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A segurança informática e electrónica do sistema de informação da IGAOT (GESTIGAOT) encontra-se garantida, existindo mecanismos de garantia de fiabilidade da informação;</li> <li>▪ O sistema de informação GESTIGAOT abrange e integra as seguintes áreas: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gestão documental;</li> <li>○ Criação dos processos relativos às acções de inspecção administrativa, do ordenamento do território e do controlo financeiro e auditoria;</li> <li>○ Tramitação dos processos de contra-ordenação;</li> <li>○ Tramitação dos processos de reclamação e denúncia;</li> <li>○ Tramitação dos relatórios de inspecção ambiental;</li> <li>○ Emissão e cobrança das guias de receita da IGAOT;</li> </ul> </li> <li>▪ A IGAOT utiliza o sistema de informação SIAUDIT do Conselho de Coordenador do Sistema de Controlo Interno, na gestão das acções de inspecção de auditoria e controlo financeiro,</li> <li>▪ Os sistemas de informação financeira e de recursos humanos utilizados pela IGAOT (SIC e SRH) são disponibilizados pela Direcção-Geral do Orçamento, existindo mecanismos de garantia de fiabilidade da informação;</li> </ul>

Face aos pontos fortes evidenciados, considera-se que a IGAOT **dispõe de um bom sistema de controlo interno**, uma vez os riscos estão devidamente cobertos por controlos que funcionam eficazmente.

## **II. 6 – Medidas para um reforço positivo do desempenho**

Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 15.ª da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a auto-avaliação dos serviços da Administração Pública é parte integrante do seu relatório de actividades, devendo ser acompanhada de informação relativa a medidas que devam ser tomadas para um reforço positivo do desempenho.

Nestes termos, a IGAOT apresenta sucintamente as principais medidas que irão permitir um reforço do desempenho no ano de 2009.

**1 - Reforço da formação dos quadros da IGAOT**, em especial a dos seus inspectores e restantes técnicos superiores, constituirá obrigatoriamente o pilar que suporta a mais valia desta casa em relação às demais. A formação diversificada, de nível médio e avançado, constitui o trunfo que nos permitirá obter sucesso.

Só através da formação a IGAOT se poderá projectar como uma casa de elite na Administração Pública portuguesa. E só através da formação se pode dar resposta aos novos e constantes desafios, bem como, enriquecer os nossos quadros superiores face à constante evolução científica e das melhores tecnologias disponíveis.

### **2 -Acreditação de Ensaios e Medições Acústicas e de Colheitas de Amostras de Águas e Resíduos**

À IGAOT foi conferida a missão de permanente acompanhamento e avaliação da legalidade na área do ambiente, devendo no âmbito das suas atribuições realizar acções de inspecção com vista à verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro (Regulamento Geral do Ruído), as entidades fiscalizadoras que realizem ensaios e medições acústicas necessárias à verificação do cumprimento do disposto neste diploma, têm que estar acreditadas, dispondo de um prazo de quatro anos, a partir de 2007, para procederem a esta acreditação no âmbito do Sistema Português de Qualidade. A IGAOT tem vindo a efectuar estes ensaios e medições, normalmente na sequência de reclamações sobre ruído.

Igualmente, no âmbito das acções de inspecção levadas a efeito e, sempre que se considere necessário, procede-se à verificação do cumprimento das normas de qualidade relativas às águas residuais rejeitadas e às águas superficiais e subterrâneas. Com esta finalidade, realiza colheitas de amostras de água que, posteriormente, são encaminhadas para o Laboratório da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a fim de serem realizadas determinações analíticas de parâmetros cujos Valores Limite estão estipulados no Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, nas portarias sectoriais ou na licença de utilização do domínio hídrico/recursos hídricos respectiva.

Poderão ainda efectuar-se recolhas de resíduos com vista à verificação dos critérios de admissão em aterros (Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio), ou com vista à verificação dos requisitos para aplicação em terrenos agrícolas, como é o caso das lamas de depuração de ETAR (Decreto-Lei n.º 118/2006, de 21 de Junho).

Todas as actividades atrás referidas irão ser continuadas no decurso de 2009, pelo que, face à necessidade de se assegurar a qualidade dos resultados obtidos, para que estes sejam fiáveis e, nomeadamente, possam constituir elementos de prova em tribunal, torna-se imprescindível que a IGAOT seja acreditada para as colheitas e medições referentes às vertentes ambientais em causa.

### **3 - Implementação do Sistema de Informação Geográfica (SIG)**

A aplicação das novas tecnologias de informação na modernização da Administração Pública é um dos principais desígnios da estratégia de desenvolvimento do País, e está consubstanciada designadamente na Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, que determinou a reestruturação da Administração Central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia, bem como no PRACE (Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril).

É neste sentido que, a IGAOT, enquanto organismo responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução de acções com vista à regularização do cumprimento das norma legais e regulamentares nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, prosseguiu a aquisição de diversas aplicações informáticas atinentes ao desenvolvimento de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), tendo como objectivo principal o reforço da eficiência dos processos de avaliação do cumprimento de legalidade nestas áreas de actuação.

Tratando-se de uma aplicação informática em permanente actualização, pretende-se desenvolver uma tecnologia integrada de informação e comunicação, que vise agregar a múltipla informação proveniente de diferentes níveis de actuação, promovendo, necessariamente, o estabelecimento de protocolos de colaboração com entidades detentoras da informação gráfica e alfanumérica versando sobre os recursos territoriais.

## **II. 7 – Comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação**

Nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 15 da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a auto-avaliação dos organismos da Administração Pública deverá ser acompanhada de informação relativa a comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação.

Desta forma, a IGAOT vem evidenciar a comparação com serviços idênticos europeus através da análise do relatório da Comissão da União Europeia, que se anexa ao presente relatório de actividades.

A análise ao relatório da Comissão Europeia sobre a implementação da Recomendação sobre os Critérios Mínimos de Inspeção nos vários Estados Membros, **permite constatar que Portugal implementou os referidos critérios**, contrariamente a países como a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Grécia, a Itália e a Espanha, onde o grau de implementação desses requisitos não é clara. Em particular, no caso de Itália e de Espanha, como só algumas regiões é que enviaram à Comissão uma resposta sobre o cumprimento dos critérios estabelecidos na Recomendação, nem sequer é possível estabelecer uma conclusão sobre a respectiva situação a nível nacional. Ainda em conformidade com as conclusões da Comissão Europeia, Chipre e Malta estão muito longe de cumprir os requisitos da Recomendação.

Um dos requisitos estabelecidos na Recomendação diz respeito à necessidade das autoridades responsáveis pela realização de inspeções ambientais, efectuarem planos de inspeção que abranjam todo o território nacional. Em conformidade com o relatório da Comissão, na Áustria, em Chipre, na Alemanha, na Itália e em Malta os planos de inspeção apenas existem para alguns sectores industriais ou para algumas regiões, sendo de **referir que em Portugal, e em conformidade com o estabelecido na Recomendação, os planos de inspeção abrangem todo o território nacional.**

A Recomendação contém como orientação, que todos os Estados Membros deverão considerar a possibilidade de, em cooperação com a rede IMPEL, estabelecer um esquema que permita efectuar a revisão das respectivas autoridades de inspecção e procedimentos de inspecção, a qual deverá ser efectuada por outros Estados Membros, que deverão reportar sobre as conclusões dessa revisão e aconselhar sobre eventuais melhorias a implementar.

Esse esquema foi desenvolvido pela rede IMPEL sob o formato do projecto IRI (*IMPEL Review Initiative*), ao abrigo do qual uma equipa de inspectores seniores, de diferentes países efectua uma análise exploratória sobre o sistema de regulação e de inspecção da autoridade de inspecção alvo do processo de revisão, comparando as práticas existentes nesse país com as que se encontram em vigor nos respectivos Estados Membros.

No ano de 2008, a IGAOT já diligenciou no sentido de preparar a nível técnico e organizacional o projecto IRI Portugal, o qual decorrerá no segundo semestre de 2009, em conformidade com a aprovação obtida para a realização deste projecto na 2ª Assembleia Geral da rede IMPEL, decorrida em Dezembro de 2008 em Clermont-Ferrand.

Além de Portugal apenas os seguintes países já realizaram anteriormente um projecto deste tipo: Alemanha (região de Mannheim), Irlanda (região de Wexford), Bélgica (região de Bruxelas), França (região de Douai), Holanda (região de Zwolle), Espanha (região da Galiza, Santiago de Compostela), a Suécia (região de Estocolmo e Södertälje), Noruega e Escócia. Salienta-se que na Assembleia Geral referida, Portugal foi amplamente aplaudido por ter a iniciativa de concretizar um projecto IRI, já que, muitos Estados-Membros ainda não o efectuaram, sendo a cariz deste projecto importante não só por ser uma orientação da própria Recomendação, mas também, pelo facto de se poder constituir como uma alternativa consistente à criação de uma "Força de Inspeção Ambiental Comunitária", tal como pretendido pelo Parlamento Europeu que já formalizou essa intenção numa moção enviada à Comissão Europeia em 2008.

### III - SÍNTESE DO BALANÇO SOCIAL

De entre a informação facultada por este instrumento de gestão assume especial importância, a situação recorrente de existência de um baixo número de funcionários em funções em todos os grupos profissionais, o que, afecta, necessariamente, a prossecução das actividades desta Inspeção-Geral e dificulta o cumprimento da sua missão e das suas atribuições.

#### 1. Distribuição de efectivos por grupos profissionais

No final de 2008 a IGAOT dispunha de 87 efectivos em funções, assim distribuídos 2) 3):



#### 2. Estrutura etária dos efectivos/Distribuição de efectivos por sexo

A maioria dos funcionários em funções pertencia ao sexo feminino (52 mulheres e 35 homens).

A estrutura etária era pouco envelhecida, já que apenas 19 funcionários possuíam idade acima dos cinquenta anos, estando o nível etário em 42,32 anos.

2 Quatro chefes de equipa multidisciplinar, equiparados a directores de serviço para efeitos remuneratórios, foram considerados no grupo de pessoal de Inspeção.

3 Também se encontram incluídos oito inspectores-adjuntos.

### **3. Estrutura de antiguidade**

O nível médio de antiguidade na Função Pública do pessoal em exercício de funções na IGAOT era, em 2008, de 14,87 anos, o que significou um aumento pouco significativo relativamente aos anos anteriores.

### **4. Estrutura habilitacional**

Dos oitenta e sete funcionários em efectividade de funções, dez possuem 9 anos de escolaridade, 6 possuem 11 anos de escolaridade, 18 possuem 12 anos de escolaridade, 52 estão habilitados com licenciatura e um com mestrado.

O carácter técnico e a especialização das matérias sobre as quais incide a actividade desta Inspeção-Geral, obrigam **a que mais de metade dos efectivos esteja habilitado com formação superior.**

### **5. Mobilidade dos efectivos/Admissões e regressos/saídas**

Em 2008 registaram-se 11 admissões (ingresso por via do concurso ou recrutamento em SME) em contraposição com nove saídas, por aposentação (quatro situações 4) e para exercício de funções noutros organismos por concurso, transferência ou requisição (cinco situações).

A IGAOT, não obstante ter desenvolvido um grande esforço na área de recrutamento, beneficiou de um reforço a nível de recursos humanos pouco significativo, nitidamente insuficiente para a prossecução das múltiplas atribuições decorrentes da missão que lhe está cometida.

### **6. Mudança de situação dos efectivos**

No decurso de 2008 foram nomeados um Subinspector-Geral e dois Chefes de Divisão. Foram ainda prosseguidos 12 concursos de pessoal.

---

<sup>4</sup> Uma das situações de aposentação assinaladas respeita a um funcionário pertencente ao antigo quadro de pessoal da IGAOT que se encontrava em funções noutro organismo.

**Promoções** - Foram promovidos doze funcionários do grupo de pessoal de inspecção (quatro dos quais por mérito excepcional), um funcionário do grupo de pessoal técnico profissional e cinco funcionários do grupo de pessoal administrativo.

**Progressões** - Registaram-se oito mudanças de posição remuneratória (dois no pessoal de inspecção e seis no pessoal administrativo), todas por mérito, no âmbito da opção gestonária.

**Reclassificações** - Foram levados a efeito oito procedimentos de reclassificação profissional, dos quais cinco, foram efectuados para a carreira de inspecção superior, um para a carreira técnica superior generalista e dois para a carreira de inspector-adjunto.

## **7. Modalidades de horário**

Em 2008 praticaram-se, os seguintes horários:

- Isenção de horário (dirigentes, chefias e pessoal inserido nas carreiras de inspecção)- 56 funcionários;
- Horário flexível- 29 funcionários;
- Jornada contínua - 2 funcionários.

## **8. Trabalho extraordinário**

O trabalho extraordinário prestado em 2008 deveu-se ao aumento da actividade da IGAOT, especialmente do número de inspecções realizadas, de processos de contra-ordenação instaurados e decididos e do incremento das novas áreas de actuação. Este aumento de actividade não foi acompanhado de um correspondente reforço de recursos humanos sobretudo na área administrativa.

O trabalho extraordinário em causa atingiu as 3409 horas (1716 horas diurnas e nocturnas e 1693 horas em dias de descanso semanal, complementar e feriados)

## **9. Absentismo**

No ano de 2008 registaram-se 742,5 dias de ausência ao trabalho, dos quais 375 resultaram de faltas por doença, 185 por maternidade/paternidade, 10 por nascimento, 6 por assistência a familiares, 102 por conta do período de férias, 43 ao abrigo do trabalhador estudante, 9 por falecimento de familiar e 12,5 por outros motivos.

O índice de absentismo da IGAOT atingiu, assim, um valor de 3,4%.

## **10. Encargos com pessoal**

A despesa efectiva em encargos com pessoal cifrou-se em € 2.404.697 acrescida de € 82.882 em prestações sociais.

O leque salarial ilíquido, isto é, a relação entre a maior (3628,82) e a menor (517,10) remuneração base ilíquida, é de 7,017.

## **11. Acidentes em serviço/Doenças profissionais/Medicina do trabalho/Comissões de higiene e segurança**

Registou-se um acidente em serviço que implicou a perda de quarenta e um dias com baixa. Relativamente às demais matérias não há ocorrências a assinalar no período em análise.

## **12. Formação**

A IGAOT desenvolveu pontualmente algumas acções de formação interna, sendo, no entanto, a maior parte da formação dos seus funcionários levada a efeito por entidades formadoras externas de carácter público e privado. As 452 participações em formação, no ano de 2008, respeitaram a 79 trabalhadores, corresponderam a 5717 horas e implicaram para os serviços um encargo de €44.350.

## **13. Relações profissionais**

Embora se encontrem 8 trabalhadores sindicalizados, não existindo nesta Inspeção-Geral actividade sindical organizada.

## **14. Disciplina**

Foi instaurado um processo disciplinar em 2008, o qual transitou para o ano seguinte.

## IV – AVALIAÇÃO FINAL

Face ao exposto no presente relatório de actividades e, em resultado da excelente apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados em 2008, proponho nos termos do n.º 1 do artigo 18º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a atribuição da menção de desempenho **BOM** à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Tendo em consideração os objectivos estratégicos previsto no QUAR, as áreas de intervenção prioritárias no ano de 2009 são as seguintes:

- Melhoria da qualidade das acções de inspecção ambiental;
- Reforço das inspecções e auditorias financeiras;
- Reforço da formação dos quadros da IGAOT como forma de se projectar como uma casa de elite na Administração Pública portuguesa, tornando-se necessário concatenar esta necessidade de formação com o que de melhor se faz nos países mais evoluídos da União Europeia. Para tal muito poderá servir a troca de experiências realizadas através da rede IMPEL. Só isto já era o suficiente para que toda a actividade da rede IMPEL fosse acompanhada em permanência e de uma forma muito próxima.

Lisboa, 27 de Abril de 2009

O Inspector-Geral

(António Sequeira Ribeiro)

## V – ANEXOS

- QUAR de 2008 aprovado por Despacho de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, disponível no sitio da IGAOT em: [http://www.igaot.pt/wp-content/uploads/2008/05/quar\\_igaot.pdf](http://www.igaot.pt/wp-content/uploads/2008/05/quar_igaot.pdf)
- Execução do QUAR a 31 de Dezembro de 2008;
- Organograma da IGAOT;
- Declarações dos Senhores Secretários de Estado do Ambiente (SEA) e do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC);
- Documento relativo às acções de inspecção efectuados pela IGAOT em 2008;
- Relatório da Comissão Europeia sobre análise dos critérios mínimos de inspecção;