

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria

1.1. Âmbito e Objetivo

A realização da presente ação de “Auditoria ao Sistema de Emissão de Certificados Marítimos” foi determinada por despacho do Ministro do Mar, em 19/11/2020, e encontra-se prevista no Plano de Atividades da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) proposto para 2021.

Esta auditoria avaliou a eficácia e a eficiência do sistema de emissão de certificados marítimos, na vertente de embarcações e marítimos, integrados no Balcão Eletrónico do Mar (BMar), cuja gestão é da competência da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

1.2. Conclusões e Recomendações

De acordo com o objetivo e a metodologia definidos no relatório, bem como das constatações obtidas no âmbito da ação de auditoria, foram extraídas as seguintes conclusões e recomendações:

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
C1	A solução SNEM/BMar desenvolvida pela DGRM para a emissão de certificados eletrónicos veio possibilitar maior celeridade e acesso dos utentes de forma mais clara e fácil, o que consubstancia um avanço na modernização, na desburocratização e na desmaterialização de procedimentos entre a Administração e os particulares.		
			À Tutela que:
C2	O DL 166/2019 não se encontra completamente regulamentado, o que obsta à total implementação do SNEM/BMar e da certificação de marítimos e embarcações.	R1	Providencie a regulamentação necessária e exigida no DL 166/2019.
			À DGRM que:

C3	Apesar do DL 43/2018 ter entrado em vigor em julho de 2018, excetuando o protocolo celebrado entre a DGRM e a DRAP Algarve, não se encontram concluídos os trabalhos necessários para a celebração dos protocolos com a AMN, o IRN e com as restantes DRAP.	R2	Diligencie junto das entidades respetivas para que sejam celebrados os protocolos necessários.
C4	A tramitação processual da aquisição de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva do BMar decorreu de acordo com as regras legais previstas no CCP, com exceção da falta de fundamentação da escolha do procedimento.	R3	Assegure o cumprimento das regras previstas no CCP.
C5	Existência de incumprimentos ao nível dos prazos estipulados no contrato, nomeadamente, quanto ao respeito das condições de pagamento das faturas.	R4	Cumpra os prazos e formalidades fixadas na lei.
C6	Todos os certificados relativos aos Marítimos Nacionais foram ainda emitidos pelo S2i, e não pelo BMar, por falta de publicação da regulamentação a que o DL 166/2019 faz referência.	R5	Diligencie junto da tutela para que seja regulamentada a legislação em falta.
C7	A solução SNEM/BMar carece de melhorias, nomeadamente, ao nível do cruzamento das datas de pedidos e de emissão de documentos e respetiva validação.	R6	Providencie as melhorias necessárias no SNEM/BMar.
C8	O preenchimento de formulários distintos entre a AMN e a DGRM, e posteriormente a sua inserção no BMar, configura um esforço desnecessário para os particulares e para a Administração no reporte de dados.	R7	Assegure, em conjunto com as entidades marítimas, um único reporte de dados, desmaterializado, nos requerimentos formulados pelos particulares.
C9	Os Relatórios de Atividades anuais não se encontravam publicitados na página da internet da DGRM.	R8	Proceda à publicitação de todos os instrumentos de gestão, nos termos legais.
C10	Foi celebrado o Protocolo de Cooperação e Articulação entre a DGRM e a Comissão Técnica do Registo Internacional de Navios da Madeira para a emissão de documentos digitais verificáveis <i>online</i> , via BMar.	R9	Operacionalize, com a maior brevidade, a interoperabilidade com o MAR a fim de serem emitidos no BMar os certificados dos marítimos do Registo Internacional dos Navios da Madeira.

1.3. Propostas

Atento o conteúdo do relatório, propôs-se o seu envio ao Ministro do Mar para conhecimento das sugestões que lhe são dirigidas e para efeitos da sua homologação.

E, subsequentemente ao ato de homologação, o envio à DGRM, para cumprimento das recomendações apontadas, devendo a IGAMAOT ser informada da situação no prazo de 60 dias, em conformidade com o determinado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

Extrato

2. Quadro de Ponderação

Referência	Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. Nº I/01371/AF/21)	Observações da DGRM (E/05902/CGI/21)	Comentários e posição final da IGAMAOT	Alteração
R3	Assegure o cumprimento das regras previstas no CCP.	<p>“A tramitação processual da aquisição de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva do BMar decorreu de acordo com as regras legais previstas no CCP, com exceção da falta de fundamentação da escolha do procedimento. (vd ponto 3.3.1)</p> <p>R3 Assegure o cumprimento das regras previstas no CCP.”</p> <p>Propõe-se a eliminação dessa recomendação do relatório final, por se considerar suficientemente fundamentada a escolha do procedimento e porque, sujeito o procedimento ao crivo do Tribunal de Contas, nenhum reparo foi feito a esse propósito, considerando-se, por conseguinte, a conclusão constante do projeto de relatório (“Assegure o cumprimento das regras previstas no CCP.”) desproporcionada.</p> <p>.....</p>	<p>De acordo com o disposto no nº 1 do artigo 36º do CPP, o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, não devendo tal decisão, fundamentada, ser confundida ou substituída por informações técnicas ou peças procedimentais.</p> <p>Quanto ao facto de o TC nada ter referido quanto a este reparo, sempre se dirá que a IGAMAOT atua no âmbito das suas competências legais com total independência dos poderes atribuídos àquele órgão de fiscalização.</p> <p>Assim sendo, o teor desta recomendação não será alterado.</p>	Não

R4	Cumpra os prazos e formalidades fixadas na lei.	<p>C5 - Existência de incumprimentos ao nível dos prazos estipulados no contrato, nomeadamente, quanto ao respeito das condições de pagamento das faturas.</p> <p>a) Emissão de fatura antes da emissão do segundo auto de aceitação provisória parcial, não respeitando o estipulado no n.º 2 da Cláusula 12.ª do contrato (Anexo 16); Pese embora essa constatação, o pagamento da fatura foi devidamente regular, uma vez que apenas se realizou após a confirmação formal e expressa da realização dos trabalhos a que respeitava.</p> <p>b) Impossibilidade de identificar a assinatura de quem validou a fatura n.º FT EU013F/06402, contrariando o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 151.º do CPA (Anexo 17); Por insuficiência de tinta do carimbo que identifica a responsável pela validação da fatura, não é possível identificar a assinatura da mesma. A DGRM irá de imediato corrigir esta situação.</p> <p>c) As autorizações de pagamento ocorreram em data posterior ao vencimento de sete faturas emitidas, violando assim, também o estipulado no n.º 1 do artigo do 299.º CCP, que dispõe que o pagamento deve ocorrer no prazo de 30 dias (Anexo 18). Julgamos que o que se pretende dizer é que, em 7 (sete) das 15 (quinze) faturas pagas no âmbito da execução do contrato, as autorizações de pagamento ocorreram após o termo do prazo para pagamento, fixado em 30 dias contados da data de vencimento da fatura.</p>	As considerações tecidas pela DGRM vêm justificar os motivos para o não cumprimento dos prazos estipulados e outras formalidades previstas na lei, de que tomámos boa nota. No entanto, as justificações apresentadas não alteram o teor da recomendação formulada, pois a DGRM deverá pautar a sua atuação para o cumprimento integral da lei.	Não
-----------	---	---	---	------------

Assim a DGRM esclarece que relativamente à faturação da fase do desenvolvimento BMAR (3 faturas de 2019), a situação resultou da circunstância de se tratar de um contrato objeto de cofinanciamento pelo SISTEMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SAMA) e nesses termos do Reo financiamento só foi pago mediante apresentação da fatura.

Quanto à faturação relativa à fase de manutenção do BMAR importa considerar que os pagamentos de faturas dependem dos pedidos de libertação de créditos apresentados mensalmente, sendo que para efeitos da identificação do valor a requisitar mensalmente, apenas podem ser consideradas as faturas registadas em GERFIP até à data de submissão do PLC. Assim, admite-se que no caso de 4 faturas, em 12, não foi possível compatibilizar a data de registo da fatura em GERFIP com a requisição do valor em PLC.

50) Não foram disponibilizados os comprovativos dos meios de pagamento, dificultando a verificação da veracidade dos pagamentos realizados. A conferência dos valores pagos só foi possível realizar através do controlo cruzado efetuado entre o “mapa de movimento de tesouraria”, os extratos bancários da DGRM e os ficheiros “SEPA35”, sendo de referir que, excetuando o aludido na alínea c) do parágrafo anterior, as faturas emitidas pela CGITI foram corretamente pagas.

A dificuldade na verificação da veracidade dos pagamentos realizados resulta da DGRM ser serviço

Auditoria ao Sistema de Emissão de Certificados Marítimos
Processo N.º NUI/AU/AF/000002/21.3.AF

Referência	Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. Nº I/01371/AF/21)	Observações da DGRM (E/05902/CGI/21)	Comentários e posição final da IGAMAOT	Alteração
		integrado, com autonomia administrativa, e que utiliza a plataforma GeRFIP – Gestão de Recursos Financeiros Partilhados da eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., para registo orçamental, financeiro e patrimonial da sua contabilidade, incluindo os pagamentos a realizar a fornecedores.		
R8	Proceda à publicitação de todos os instrumentos de gestão, nos termos legais.	(18) A atividade prevista e executada anualmente encontrava-se vertida nos instrumentos de gestão os quais, excetuando os Relatórios de Atividades anuais, foram publicitados na página eletrónica da DGRM A DGRM irá providenciar a publicitação dos Relatórios de atividades anuais no prazo de 60 dias.	A DGRM deverá providenciar a publicitação dos Relatórios de atividades, devendo ainda integrar a autoavaliação do SIADAP 1, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, conjugado com o artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Nestes termos, a recomendação mantém-se.	Não
(27)	Apurou-se que, a DGRM celebrou protocolo com a DRAP Algarve (Anexo 4), subsistindo a obrigação desta Direção-Geral igualmente estabelecer protocolos com as entidades que inserem informação no SNEM, a saber a AMN e o INR e mesmo as restantes DRAP. Tal ainda não sucedeu, apesar dos aparentes esforços por parte da DGRM junto daquelas entidades, devido ao facto de aquelas ainda não terem garantido a interoperabilidade dos respetivos sistemas informáticos com o SNEM.	Tal ainda não sucedeu, apesar dos aparentes esforços por parte da DGRM junto daquelas entidades. Igualmente não estão garantidas as condições de interoperabilidade dos respetivos sistemas informáticos com o SNEM.	A DGRM deve envidar esforços a fim de se conseguir a interoperabilidade entre os sistemas das diversas entidades envolvidas no processo. A DGRM não refuta o afirmado no projeto relatório pelo que o teor deste parágrafo mantém-se inalterado.	Não

Referência	Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. N.º I/01371/AF/21)	Observações da DGRM (E/05902/CGI/21)	Comentários e posição final da IGAMAOT	Alteração
(28)	<p>Refira-se, ainda, que podem consultar a informação constante do SNEM, no exercício das respetivas atribuições, as entidades fiscalizadoras, as autoridades judiciárias, os órgãos de polícia criminal, os agentes de execução, a Autoridade Tributária e Aduaneira e os serviços de Segurança Social, estando tal consulta condicionada à celebração de protocolo com a DGRM¹, tendo-se apurado que ainda não foi celebrado nenhum com esse intuito à presente data.</p>	<p>Sem prejuízo disso, mesmo sem protocolo as entidades que fazem parte do SIFICAP e vigilância do Mar Português, por inerência de funções de fiscalização da Pesca já têm acesso a seu pedido como sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - GNR – Operacionais do Comando Naval - AMN – elementos das Capitánias e Polícia Marítima 	<p>Deve a DGRM procurar dar cumprimento ao estabelecido legalmente, especialmente nos n.ºs 3.º e 4.º do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 43/2018, de 18 de junho, uma vez que a consulta da informação constante do SNEM está condicionada à celebração de protocolo com a DGRM e as entidades referidas no n.º 2 do mesmo artigo, em razão da matéria - recomendação formulada no relatório preliminar (R2).</p> <p>Ao texto do parágrafo (28), a DGRM vem acrescentar as entidades – GNR e AMN - que fazem parte do SIFICAP e da vigilância do Mar Português, por inerência de funções de fiscalização da Pesca já têm acesso a seu pedido ao SNEM.</p> <p>Face ao exposto, será aditado a este parágrafo (28) o referido.</p>	Sim

¹ Vide n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 43/2018, de 18 de junho.

Referência	Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. Nº I/01371/AF/21)	Observações da DGRM (E/05902/CGI/21)	Comentários e posição final da IGAMAOT	Alteração
(58)	<p>Existem 5 casos em que a emissão do documento – “Informação Técnica para Efeitos de Registo” – apresenta uma data anterior ao pedido efetuado:</p> <p>a) emissão a 02/08/2020 quando o pedido ocorreu a 14/09/2020 (prazo = -43 dias);</p> <p>b) emissão a 05/08/2020 quando o pedido ocorreu a 01/09/2020 (prazo = -27 dias);</p> <p>c) emissão a 18/08/2020 quando o pedido ocorreu a 14/10/2020 (prazo = -57 dias);</p> <p>d) emissão a 28/08/2020 quando o pedido ocorreu a 09/09/2020 (prazo = -12 dias);</p> <p>e) emissão a 23/10/2020 quando o pedido ocorreu a 12/11/2020 (prazo = -20 dias).</p> <p>Estes casos foram justificados pela DGRM (Anexo 15) como tendo sido “lapso humano do técnico (que analisou o pedido)” tendo, no entanto, já sido detetado, em sede de auditoria interna, e “corrigido, não sendo possível alterar”.</p>	<p>Estes casos foram justificados pela DGRM (Anexo 15) como tendo sido “lapso humano do técnico (que analisou o pedido)” tendo, no entanto, já sido detetado, em sede de auditoria interna, e “tendo sido corrigido o erro do campo que permitia uma data anterior à atual, não foram alterados os pedidos, mas foi corrigida a emissão de documentos, conforme anexo”.</p>	<p>A DGRM vem referir que o erro detetado foi corrigido na parte da emissão de documentos e junta um exemplo. No entanto, o documento apresentado não se afigura suficiente para evidenciar as possíveis correções efetuadas, as quais deverão ser objeto de verificação em sede de <i>follow up</i> desta auditoria.</p> <p>Face ao exposto este parágrafo não será alterado.</p>	Não

3. Despacho de Homologação do Relatório

O Relatório n.º I/01952/AF/21, foi homologado, em 24/05/2021, pelo Ministro do Mar, no qual exarou o seguinte despacho:

“Homologo.-----

-----24 maio 2021-----

-----Ass.) Ricardo Serrão Santos” .-----

Extrato