

## 1. Síntese da ação de Inspeção/Auditoria

### 1.1. Âmbito e Objetivo

A auditoria ao Sistema de Regulação do Licenciamento da Pesca Marítima, insere-se nas competências da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), integrada no Plano de Atividades de 2022.

Atentas as atribuições desta Inspeção-Geral e o seu Regulamento do Procedimento de Inspeção, pretendeu-se avaliar a conformidade legal, a eficácia e a eficiência do sistema de Licenciamento da Pesca Marítima, coordenado e implementado pela Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), em articulação com as demais entidades, incidindo sobre as seguintes áreas de análise:

- Coordenação interna e articulação externa entre entidades;
- Dotação e qualificação dos recursos humanos e adequação dos recursos materiais;
- Sistemas de gestão de informação e instrumentos de apoio ao licenciamento do exercício das atividades da pesca;
- Normativos e procedimentos desenvolvidos pelas entidades intervenientes, para o licenciamento do exercício das atividades da pesca;
- Cumprimento dos requisitos de licenciamento, por parte dos operadores económicos;
- Controlo e inspeção das atividades da pesca;
- Aplicação do regime sancionatório;
- Financiamento do sistema;
- Auditoria ao sistema;
- Publicitação e divulgação.

Para a prossecução da ação foi adotada a seguinte metodologia:

FASE	ATIVIDADES
Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de anteriores ações de auditorias realizadas pela IGAMAOT, no âmbito do exercício do licenciamento das atividades da pesca;</li> <li>• Recolha e análise da legislação aplicável;</li> <li>• Pesquisa e análise de informação <i>on-line</i> disponível nas páginas eletrónicas das entidades envolvidas (DGRM, DOCAPESCA, entre outras);</li> <li>• Elaboração de listagens de apoio (<i>checklist</i>) às verificações da auditoria;</li> <li>• Realização de reunião com a DGRM, junto dos responsáveis pelas unidades orgânicas envolvidas, a fim de obter esclarecimentos sobre procedimentos e circuitos implementados e pesquisa de informação preliminar contida no portal BMAR, em modo leitura, com vista a conhecer o universo atualizado e consequente definição da amostra a selecionar;</li> </ul>

FASE	ATIVIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise da documentação fornecida pela DGRM;</li> <li>• Identificação do universo e definição de critérios de seleção para extração de uma amostra de processos;</li> <li>• Elaboração da Informação de Planeamento.</li> </ul>
<b>Execução</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificações, no âmbito da amostra selecionada:           <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Avaliação do cumprimento da legislação por parte das entidades envolvidas;</li> <li>○ Avaliação do sistema de licenciamento implementado e sua adequação;</li> <li>○ Análise da tramitação processual dos processos de licenciamento amostrados junto da DGRM e demais entidades intervenientes, e aferição do cumprimento dos requisitos relativos à atribuição de licenças de pesca por parte dos operadores económicos (OP);</li> <li>○ Avaliação da eficácia do controlo <i>in loco</i> efetuado pela DGRM, nomeadamente através do acompanhamento de inspeções programadas pela DGRM em 2022, junto de OP.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Relato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do projeto de relatório;</li> <li>• Análise das respostas das entidades auditadas em sede de contraditório e elaboração do relatório final;</li> <li>• Organização do arquivo digital dos papéis de trabalho;</li> <li>• Elaboração do resumo do relatório para publicitação;</li> <li>• Atualização do processo no Sistema de Gestão Documental da IGAMAOT (SGI).</li> </ul>

A nível nacional, o enquadramento legal do exercício da pesca marítima e das culturas marinhas em águas sob soberania e jurisdição portuguesas, encontra-se regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 73/2020, de 23 de setembro, que aprova o regime jurídico do exercício da atividade profissional da pesca comercial marítima e estabelece o regime da autorização, registo e licenciamento dos navios ou embarcações utilizadas na atividade de pesca.

A pesca é uma atividade sujeita às regras da **Política Comum das Pescas (PCP)**, as quais se encontram instituídas pelo Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro, que visa a sustentabilidade da exploração dos recursos marinhos e a gestão integrada das frotas de pesca, de cada Estado-Membro (EM).

De acordo com este regulamento, a **atividade de pesca** é definida, como *“a procura de peixe, a largagem, calagem, arrasto ou alagem de uma arte de pesca, a colocação das capturas a bordo, o transbordo, a manutenção a bordo, a transformação a bordo, a transferência, o enjaulamento, a engorda e o desembarque de peixes e de outros produtos da pesca”*.

A PCP prevê a implementação de um sistema de controlo eficaz, através da adoção de medidas destinadas a restringir a capacidade da frota de pesca e a gerir a pesca, incluindo a fixação de limites às capturas e às respetivas atividades, tais como o estabelecimento de possibilidades de pesca, restrições ao esforço de pesca ou a definição de regras técnicas para determinadas pescarias.

Destacam-se nesse âmbito, o Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro, que institui um regime de controlo, inspeção e execução, destinado a apoiar o cumprimento das regras da PCP em toda a cadeia de produção, e o correspondente Regulamento de Execução (UE) n.º 404/2011 da Comissão, de 8 de abril.

Na acessão dada pelo Reg. (CE) n.º 1224/2009, uma **licença de pesca** corresponde a um “*documento oficial que confere ao seu titular o direito, determinado pelas regras nacionais, de utilizar uma certa capacidade de pesca para a exploração comercial de recursos aquáticos vivos. A licença inclui requisitos mínimos no que respeita à identificação, características técnicas e armamento de um navio de pesca*”.

Os termos da licença de pesca são complementados pela **autorização de pesca**, que confere ao titular da licença, “*o direito de exercer atividades de pesca específicas durante um período especificado, numa determinada zona ou para uma determinada pescaria, sob determinadas condições*”.

A legislação nacional prevê a atribuição de dois tipos de licenças para o exercício profissional da atividade da pesca: licenças para as embarcações e licenças para a apanha de animais marinhos e pesca apeada.

O licenciamento do exercício da pesca e da utilização de artes, em território nacional, em países terceiros (de embarcações registadas em portos nacionais) ou em alto mar, é da competência da DGRM (sendo que a legislação estabelece situações excecionais em que a competência para este licenciamento cabe aos serviços próprios das regiões autónomas).

As licenças de pesca têm validade de um ano civil, e são atribuídas mediante o cumprimento de um conjunto de critérios, descritos no Decreto-Lei n.º 73/2020. No âmbito deste diploma, o documento que engloba a licença e as autorizações de pesca é designado **Documento Único de Pesca (DUP)**.

Com início em 2021, as licenças de pesca passaram a ser automaticamente renováveis, independentemente do pedido do interessado, desde que se mantenham os requisitos que deram origem à sua atribuição, e mediante o pagamento da respetiva taxa anual. Os licenciamentos assim definidos, bem como a respetiva tramitação, são efetuados de forma desmaterializada, através do **Balcão Eletrónico do Mar - BMar**.

Na qualidade de **Autoridade Nacional de Pesca (ANP)**, compete ainda à DGRM coordenar as atividades das autoridades nacionais de controlo, sendo igualmente responsável pela coordenação da recolha, tratamento e certificação das informações relacionadas com as atividades de pesca. Cumpre-lhe ainda instaurar, instruir e decidir os processos no âmbito das contraordenações previstas no Decreto-Lei n.º 35/2019, de 11 de março, bem como aplicar coimas e sanções acessórias e ainda, aplicar o sistema de pontos de penalização e assegurar a centralização da correspondente informação.

Para consubstanciar a implementação do Reg. (CE) n.º 1224/2009, a DGRM dispõe de um sistema integrado de informação e apoio à vigilância, fiscalização e controlo da atividade da pesca (SIFICAP).

À DOCAPESCA - Portos e Lotas S.A., cabe a prestação do serviço público de “Primeira Venda de Pescado” em lota, cuja competência lhe foi atribuída pelo Decreto-Lei n.º 107/90, de 27 de março.

Para efeitos de registo dos operadores económicos junto da DOCAPESCA, estes deverão entregar um conjunto de documentos, onde se inclui a licença de pesca válida. Por sua vez, para efeitos de renovação das licenças de pescas, a legislação obriga ao cumprimento de valores mínimos anuais de vendas por cada embarcação ou apanhador, condição que é verificada pela DGRM a partir de informação fornecida pela DOCAPESCA.

Para efeitos da análise do sistema implementado, foi considerado o universo da frota de pesca e respetivas licenças de pescas, tendo sido utilizados os dados obtidos na página eletrónica desenvolvida pela Comissão Europeia (CE), designada “*Fleet Register*” que, no caso de Portugal, deriva de dados reportados pela DGRM à CE. Com base em dados reportados a dezembro de 2021, verificou-se que este universo apresentava as seguintes características:

- a frota de pesca portuguesa era composta por um total de 7 678 embarcações, com uma arqueação bruta total de 86 517 GT e uma potência propulsora total de 346 052 kW;
- existiam um total de 3 890 embarcações com licença de pesca ativa (84% no continente, 14% na Região Autónoma dos Açores e 2% na Região Autónoma da Madeira);
- 86% das embarcações, com licença de pesca ativa no final de 2021, tinham um comprimento de fora a fora (CFF) inferior a 12 metros;
- 86% da frota ativa era constituída por embarcações polivalentes ou não específicas, equipadas com diversas artes de pesca (em geral redes de emalhar e de tresmalho, armadilhas e artes de pesca à linha), que operam nas zonas de pesca local e costeira, normalmente até às 6 milhas;
- As embarcações estavam registadas em quase 60 portos do continente e das regiões autónomas, sendo que três portos (Aveiro, Peniche e Setúbal) representam, no seu conjunto, cerca de 23% do total de embarcações com licença de pesca.

Para efeitos de amostra, foram selecionados um total de 20 processos relativos ao licenciamento de embarcações (Subamostra 1), com a seguinte distribuição:

Porto de Registo	Tipo de Embarcação	Dimensão da embarcação		N.º processos
		CFF <12 metros (Pequena pesca)	CFF >= 12 metros (Outros)	
Aveiro	Arrasto ou Draga (Ganchorra)	--	2	10
	Navios de Pesca Polivalentes / Não Especificados	8	--	
Peniche	Artes fixas	--	1	6
	Navios de Pesca Polivalentes / Não Especificados	4	--	
	Redes de cerco	--	1	
Setúbal	Navios de Pesca Polivalentes / Não Especificados	4	--	4
<b>TOTAIS</b>		<b>16</b>	<b>4</b>	20
		80%	20%	100%

Relativamente aos apanhadores e pescadores apeados, a DGRM informou que, em 31/12/2021, existiam um total de 1 625 licenças ativas. Na seleção da amostra, foi tido em conta as capitánias seleccionadas na Subamostra 1 e a diversidade de artes utilizadas na apanha, tendo sido seleccionados 10 apanhadores/pescadores apeados, para análise substantiva dos respetivos processos (Subamostra 2).

### 1.2. Conclusões e Recomendações

De acordo com a origem, o objetivo e a metodologia referidos [...], e com as constatações apuradas no âmbito da presente auditoria, [...], formulam-se as seguintes conclusões e recomendações às entidades auditadas a seguir identificadas: DGRM e Docapesca – Portos e Lotas, SA (DOCAPESCA):

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
<b>À DGRM</b>			
<b>C1</b>	As regras aplicáveis ao exercício da pesca profissional marítima encontram-se adequadamente definidas no Decreto-Lei n.º 73/2020, de 23 de setembro, tendo sido instituído o Balcão Eletrónico do Mar, designado BMar, através do qual foram desmaterializados diversos procedimentos e funcionalidades, evidenciando vantagens significativas no que respeita à desmaterialização dos processos, da automatização das renovações de licenças, e da gestão das notificações aos requerentes.	-	---
<b>C2</b>	Existe uma adequada coordenação interna no âmbito do licenciamento da pesca profissional marítima, intervindo de forma permanente e sistemática diferentes unidades orgânicas da DGRM.	-	---
<b>C3</b>	A DGRM possui recursos humanos (RH) afetos ao licenciamento da pesca marítima, que considera deterem habilitações adequadas, os quais desempenham, cumulativamente, outras funções, tendo ainda sido reportado que o número de RH tem vindo a diminuir nos últimos anos. Visando colmatar esta lacuna, foram abertos procedimentos concursais para a área da inspeção das pescas.	-	---
<b>C4</b>	A DGRM elaborou um conjunto de documentação e orientações de apoio ao licenciamento, os quais se encontram disponíveis na sua página eletrónica.	-	---
<b>C5</b>	A DGRM tem vindo a implementar um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), com base na norma NP EN ISO 9001:2015 tendo desenvolvido um	-	---

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	Manual da Qualidade, onde prevê a certificação de 10 áreas setoriais, sendo uma delas o licenciamento da pesca profissional. A inclusão desta área está prevista ainda para 2022.		
C6	A tramitação processual analisada incidiu sobre um total de 30 processos, com diversas tipologias, envolvendo 20 embarcações e 10 apanhadores/pescadores apeados, com licenças de pesca profissional marítima atribuídas nos anos de 2021 e 2022.  A DGRM, no âmbito das suas atribuições efetuou duas ações de inspeção das pescas, as quais foram acompanhadas <i>in loco</i> pela IGAMAOT.	-	---
C7	Os pedidos de emissão de primeiras licenças para o exercício da pesca profissional marítima analisados, foram, no âmbito da amostra selecionada, efetuados e registados adequadamente no BMar.	-	---
C8	Nos anos analisados, todos os processos de renovação das licenças de pesca, foram automaticamente processados pela plataforma BMar, dando cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 73/2020.  Nos processos amostrados foram verificadas todas as condições que precedem a renovação das licenças.	-	---
C9	Todos os pedidos de renovação, da amostra selecionada, que foram pagos até ao final de dezembro, tiveram as suas licenças renovadas atempadamente, com a exceção de três processos, cujo pagamento foi efetuado tardiamente pelos requerentes.	-	---
C10	A DGRM efetua uma análise técnica específica em determinados tipos de pedidos e de artes envolvidas (concessão, cedência ou troca de artes, pesca em Espanha, entre outros), cuja decisão final é sustentada num parecer.  Contudo, nestes casos não existem procedimentos escritos, tendo a DGRM justificado que tal se deve à grande variabilidade de situações.  Informou em sede de contraditório, existir um projeto de diploma que <i>"resolve as questões referidas na presente recomendação"</i> .	R1	Face à resposta da DGRM quanto à existência de um projeto de diploma, pondere a elaboração de procedimentos específicos, nos pedidos de concessão, cedência ou troca de artes, e para pesca em Espanha, bem como nos demais casos em que exista necessidade de realização de análise técnica.
C11	A análise técnica e o parecer que sustentam a decisão dos pedidos (concessão, cedência ou troca de artes, pesca em Espanha) são elaborados	R2	Garanta a operacionalidade dos mecanismos de salvaguarda e

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	<p>pelo técnico responsável em documentos arquivados no seu computador, não sendo efetuadas cópias de segurança nem <i>backup</i> no servidor uma vez que não existem sistema de partilha em rede.</p> <p>Em sede de exercício de contraditório, a DGRM informou que, atualmente, as fichas de análise elaboradas pelos técnicos, já se encontram numa pasta de partilha comum, constante do servidor daquela Direção-Geral, situação que não foi evidenciada em exercício de contraditório.</p>		segurança da informação que sustenta a análise e decisão dos pedidos.
<b>C12</b>	A partir de 2022, nas licenças de pesca para apanhadores/pescadores apeados, os Documentos Únicos de Pesca (DUP) passaram a incluir, para os requerentes que o solicitaram, a autorização para primeira venda fora de lota.	-	---
<b>C13</b>	<p>Nos Documentos Únicos de Pesca (DUP) analisados verificou-se a referência incorreta da Portaria n.º 127/2017, de 25 de maio, como legislação que sustenta o deferimento dos pedidos de autorização para primeira venda fora de lota.</p> <p>Em sede de contraditório, a DGRM informou que esta situação já se encontra corrigida e refletir-se-á nos DUP a emitir em 2023.</p>	<b>R3</b>	Efetue nos DUP, a correção do diploma legal incorretamente identificado.
<b>C14</b>	Nos processos da amostra analisados, o registo do estado de análise dos pedidos pode ser consultado pelos requerentes, no BMar, o que permite uma gestão mais eficaz dos mesmos e evidencia a transparência do procedimento.	-	---
<b>C15</b>	<p>A implementação do balcão eletrónico BMar no licenciamento da pesca revela-se eficaz e apropriada, evidenciando vantagens significativas na melhoria de diversas funcionalidades.</p> <p>Aferiu-se que a tramitação de pedidos de autorizações para venda fora da lota, ainda não está integrada no BMar.</p>	<b>R4</b>	Prossiga com o alargamento das funcionalidades do BMar, previstas realizar em 2020, e garanta que a tramitação de todos os tipos de pedidos, incluindo os inerentes a autorizações para venda fora da lota, seja inteiramente efetuada através desta plataforma.
<b>C16</b>	<p>A DGRM coordena as atividades das autoridades nacionais de controlo (monitorização, vigilância) e inspeção, no âmbito da Política Comum de Pescas (PCP), conduzindo as mesmas de acordo com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1224/2009, do Conselho, de 20 de novembro.</p> <p>Para o efeito, foi elaborado um “Plano de Atividades de Controlo e Inspeção 2017-2020”.</p>	-	---



N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
C17	<p>No que respeita ao regime contraordenacional, a Direção de Serviços de Inspeção, Monitorização e Controlo das Atividades Marítimas (DSMC) e a Direção de Serviços Jurídicos (DSJ) partilham um ficheiro <i>Excel</i> onde são registadas as informações relevantes.</p> <p>Esta aplicação <i>Excel</i> não possui as funcionalidades requeridas para uma gestão adequada dos processos contraordenacionais, podendo gerar erros, omissões ou duplicações.</p> <p>Em sede de exercício de contraditório, a DGRM informou que já tem em execução um contrato para a evolução operacional do Sistema de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP) e que está em curso a aquisição de <i>software</i> especializado para a gestão das contraordenações.</p>	R5	<p>Prossiga com o processo de evolução funcional e tecnológica do SIFICAP e conclua o procedimento em curso de aquisição de <i>software</i> especializado para gestão de contraordenações (SGC).</p>
C18	<p>Compete à Divisão de Planeamento Estratégico e Qualidade (DPEQ) realizar ações de auditoria interna. Porém, atendendo a que o processo de certificação do licenciamento da pesca profissional marítima não foi implementado, ainda não foram efetuadas quaisquer auditorias internas neste âmbito.</p>	R6	<p>Prossiga a implementação dos processos de certificação da qualidade, com vista à realização de auditorias internas no âmbito do licenciamento da pesca profissional.</p>
C19	<p>Na faturação das licenças de pesca, verificou-se que, para embarcações que tinham o mesmo tipo e número de artes em 2021 e 2022, foram cobrados valores distintos, embora a fórmula de cálculo, prevista na legislação, tivesse permanecido inalterada.</p> <p>Num dos processos analisados, constatou-se a incorreta aplicação do valor base da licença de pesca, baseado na arqueação bruta da embarcação.</p>	R7	<p>Acautele que são corretamente cobrados os valores devidos pelas taxas de licenciamento da atividade.</p>
C20	<p>A DGRM cobrou, aos apanhadores que solicitaram licença para utilização de ganchorra de mão ou berbigoeiro, um valor adicional como pescador apeado. Não obstante, a legislação define que a taxa da licença de pesca sem embarcação seja cobrada por indivíduo.</p>	R8	<p>Avalie, face à legislação aplicável, a alteração do procedimento adotado quanto à cobrança de valor adicional, aos apanhadores que utilizam ganchorra de mão ou berbigoeiro, para o qual não se encontra evidenciado o respetivo suporte legal.</p>
C21	<p>Nas faturas relativas às taxas a cobrar pela emissão/renovação de licença para exercício da pesca profissional e utilização das artes, é omissa a referência ao Despacho Conjunto, publicado na Diário da República n.º 260, 2.ª Série, de 10/11/1990, o qual se mantém válido à presente data.</p>	R9	<p>Inclua nas faturas a referência ao Despacho Conjunto, publicado na Diário da República n.º 260, 2.ª Série, de 10/11/1990, que sustenta a cobrança das licenças de pesca.</p>



N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
C22	Na página da DGRM relativa a esclarecimentos sobre os pedidos de primeira emissão de licença para embarcações, não é disponibilizado aos requerentes informação sobre os custos nem é indicada a legislação de suporte.	R10	Atualize a informação disponibilizada na página eletrónica, relativa aos pedidos de primeira emissão de licença para embarcações, no que respeita aos custos e respetivo enquadramento legal.
C23	Nos processos de registo inicial de apanhador, são publicitados na página eletrónica da DGRM os custos correspondentes a três itens, que são distintos dos considerados nas faturas, as quais não incluem o valor relativo à análise técnica.	R11	Reveja a informação disponibilizada na página eletrónica, de forma que seja coerente e articulada com os procedimentos de cobrança adotados.
<b>À DGRM E À DOCAPESCA</b>			
C24	Existe uma articulação contínua e adequada entre a DGRM e a DOCAPESCA, que se traduz no envio regular de informação, relativa ao registo de vendas, retiradas e rejeições da primeira venda de pescado.  Este procedimento remonta a 2011, e encontra-se evidenciado em ata de reunião, carecendo de atualização.	R12	Elaborem um protocolo, que defina o âmbito da articulação entre as duas entidades, designadamente quanto às questões de carácter técnico.

### 1.3. Propostas

[...], após homologação, o envio do presente Relatório, por esta Inspeção-Geral, à DGRM e à DOCAPESCA para que, no âmbito do disposto no n.º 6 do art.º 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, remetam a esta Inspeção-Geral um Plano de Ação que contemple as medidas corretivas e preventivas relevantes para a implementação das recomendações que lhes são dirigidas, bem como as respetivas datas de concretização, no prazo de 60 dias após receção do presente Relatório.

## 2. Despacho(s) de Homologação do Relatório pela Senhora Ministra da Agricultura e da Alimentação:

- “Homologo.”
- 2022.10.11.
- Ass) Maria do Céu Antunes