

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria:

1.1. Âmbito e Objetivo

A Auditoria aos Sistemas de Controlo Oficial dos Regimes de Produção Sustentável (PRODI/MPB), insere-se no Plano de Atividades de 2020 desta Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), superiormente aprovado [...], pela Senhora Ministra da Agricultura.

Visou a observância do previsto no art.º 6, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 2017/625 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, adiante designado Reg. 2017/625, que determina a realização de auditorias aos sistemas de controlo oficial das autoridades competentes (AC).

No quadro dos requisitos de auditoria, impostos pelo Reg. 2017/625 e consolidados na Decisão 2006/677/CE, de 29 de setembro (estabelece orientações e define critérios para a realização de auditorias), e atento o Regulamento do Procedimento de Inspeção (Despacho n.º 10466/2017, 2ª série, de 30 de novembro), bem como as Normas para a Qualidade das Auditorias da IGAMAOT, pretendeu-se com o presente trabalho:

- Avaliar da conformidade legal, eficácia e adequação do *Sistema de Controlo Oficial dos Regimes de Produção Sustentável (PRODI/MPB)*, que integra o Plano Nacional de Controlo Plurianual 2019-2023 (PNCP), implementado pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), em articulação com as demais entidades intervenientes, [...], bem como pelos organismos de controlo delegados (OC), selecionados para avaliação no âmbito da presente auditoria: [...]
- Avaliar o cumprimento das normas legais por parte dos operadores económicos (OE), no âmbito da segurança alimentar, designadamente, incidindo sobre as fases de produção, preparação, distribuição e importação, até à colocação dos produtos junto dos consumidores finais.

A auditoria abrangeu a produção integrada (PRODI) e o modo de produção biológico (MPB), com foco nas seguintes áreas de análise:

- Designação da Autoridade Competente (AC);
- Cooperação e coordenação interna entre entidades;

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

- Delegação de competências nos Organismos de Controlo¹ (OC);
- Dotação e qualificação dos recursos humanos e adequação dos recursos materiais;
- Normativos e procedimentos de controlo;
- Laboratórios Oficiais (LO);
- Planeamento e execução dos controlos e certificação pelos OC;
- Comunicação em caso de incumprimentos e aplicação de sanções;
- Supervisão e Auditoria;
- Plano de emergência;
- Financiamento do sistema;
- Transparência;
- Integração no PNCP.

Foi considerado o universo de nove OC, envolvendo um total de 6.934 Operadores que foram controlados no ano de 2019, dos quais 5.621 são produtores vegetais e animais, 1.103 preparadores, 13 importadores, 1 exportador e 196 outros operadores [...].

A seleção da amostra de processos, para verificar a regularidade da análise substantiva, [...], tendo sido extraída uma amostra de 32 operadores (12 PRODI e 20 MPB), distribuídos pelos quatro OC selecionados, [...].

Foram estabelecidos como principais critérios, a seleção de:

- a) Dois OC que apresentem o maior número de operadores biológicos, de forma a obter resultados mais representativos [...];
- b) Dois OC de reduzida expressão geográfica e que não tenham sido objeto de supervisão/auditoria, no ano de 2019, pela DGADR [...];
- c) Na definição da amostra aleatória de operadores biológicos a extrair por cada OC, foi definido como critério base, os controlos efetuados em 2019 pelos OC, atendendo, cumulativamente, aos seguintes requisitos, com o intuito de verificar a adequabilidade da documentação:
 - ✓ Notificações de atividade de produtores de produção vegetal e animal e preparadores, abrangendo pelo menos duas regiões, por OC;
 - ✓ Casos de transição de operadores biológicos entre os dois OC de maior expressão;
 - ✓ Situações de inconformidades detetadas e seu encaminhamento;

¹ [...] <https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/mpb/GLOSSARIO.pdf>.

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

- ✓ Comunicação entre a DGADR e o IFAP, no âmbito dos operadores biológicos selecionados;
- ✓ Entidades envolvidas no âmbito do controlo de importações de produtos biológicos (sistema TRACES), selecionando pelo menos um operador, a título exemplificativo, com vista a aferir do circuito implementado.

Da conjugação de critérios acima descritos, foi definida uma amostra com um total de 32 operadores, no âmbito dos regimes PRODI e MPB, distribuída por quatro OC [...]

Para a concretização do objetivo definido e atento o Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, foram efetuadas as diligências [...], as quais abarcaram as fases [...]

Fase	Metodologia da Ação
Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise da legislação aplicável [...]; • Análise de relatórios de anteriores auditorias; • Realização de reuniões com dirigentes e técnicos da DGADR, com vista a obter os necessários esclarecimentos sobre os normativos, procedimentos e circuitos implementados e efetuar um levantamento prévio da organização do sistema, bem como recolha de documentação; • Elaboração de Questionários de apoio às verificações documentais [...]. • Identificação do universo de técnicos regulamentados em regime PRODI, integrados no âmbito da presente ação e definição de critérios de seleção, com vista à seleção de uma amostra de processos, privilegiando, nomeadamente diferentes áreas geográficas de atuação; • Identificação do universo de Produtores em MPB e dos OC, integrados no âmbito da presente ação e definição de critérios de seleção, para seleção de uma amostra de OC e de Operadores; • Elaboração da Informação de Planeamento.

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação documental do sistema de reconhecimento/delegação de competências de OC, face ao estabelecido no Regulamento (UE) n.º 2017/625 e no DN n.º 11/2018, de 6 de agosto; • Análise da adequação e da implementação do PC relativo à produção biológica 2020-2022, e verificação da articulação entre Organismos e Autoridades intervenientes no controlo, bem como da intervenção de outras entidades, com base nas disposições regulamentares instituídas; • Análise de uma amostra de 15 processos relativos aos técnicos inscritos na “Lista de Técnicos com Formação Regulamentada”, com vista a aferir da adequabilidade das competências técnicas apresentadas; • Verificação da atuação dos quatro OC selecionados, através de questionários de apoio, e da análise de uma amostra, tendencialmente, compreendida entre 25 e 32 operadores, definidos com base no universo de produtores vegetais e animais, preparadores e outros, controlados pelos OC no ano de 2019, no âmbito da PRODI e MPB; • Verificação documental das auditorias de controlo e supervisão efetuadas pela DGADR aos OC selecionados, realizadas nos anos de 2018 e 2019 e análise dos Planos de Contingência elaborados pelos OC da amostra, no âmbito das medidas excecionais aplicadas aos controlos a realizar, em 2020 e atuação da DGADR neste contexto; • Realização de reuniões, via <i>Skype</i>, junto da DGADR, com vista a complementar a análise documental e, o envio de um questionário à AC, para verificar a regularidade e adequabilidade do sistema de controlo vigente.
Relato	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do projeto de relatório; • Análise do contraditório e redação do relatório final; • Organização e arquivo digital dos papéis de trabalho.

1.2. Conclusões e Recomendações Reformuladas

1.2.1. Conclusões e Recomendações

De acordo com a origem, o objetivo e a metodologia [...], bem como as constatações obtidas no âmbito da presente auditoria, [...], enunciam-se as seguintes conclusões e recomendações, a formular à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) e ao Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P. (INIAV):

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
À DGADR			
C1	A DGADR possui competências de AC para a organização dos controlos oficiais, no âmbito da produção integrada e no modo de produção biológica, conforme estabelecido no Reg. 2017/625, competência omissa no DN n.º 11/2018, mas corrigida com a publicação do DN n.º 9/2020, em 17/08/2020.	-	---

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

C2	A DGADR não tem efetuado atualizações da Lista de Técnicos regulamentados.	R1	Institua um procedimento, de atualização permanente da Lista de Técnicos regulamentados, nomeadamente com os técnicos efetivamente ativos.
C3	A DGADR tem exercido uma adequada coordenação junto dos OC através de reuniões com vista a esclarecer e a harmonizar as tarefas inerentes às ações de controlo delegadas e ainda às ações de formação de OC.	-	---
C4	Desde 2017 que não há evidência de articulação entre a DGADR e o IVDP, I.P., sendo que este último, detém competências para proceder aos controlos e certificação nos domínios da produção e da comercialização de vinho biológico, mas deixou de participar nas reuniões de coordenação, devido à inatividade nesta área.	-	---
C5	Existe evidência da articulação efetuada entre a DGADR, a DGAV e as DRAP, no âmbito da importação de produtos biológicos, encontrando-se em curso as necessárias alterações a efetuar ao nível do sistema TRACES NT – COI, com vista a dar cumprimento aos requisitos definidos no Reg. 2017/625.	R2	Atualize, com a maior celeridade, o procedimento operativo relativo à Importação de Produtos Biológicos, em conformidade com as disposições regulamentares.
C6	Aferiu-se existir cooperação entre a DGADR e a ASAE, quer através de reuniões quer mediante o intercâmbio mútuo de informação.	-	---
C7 R3	<i>Decorrente do contraditório, foi retirada a concussão C7 e a recomendação R3 [...].</i>		
C8	A DGADR acautelou, através da elaboração de procedimento operativo o previsto no Reg. 2017/625 (n.º 3 do art.º 31º), em matéria de delegação de competências, e das medidas a tomar em caso de incumprimento.	-	---
C9	Os recursos humanos das duas Unidades Orgânicas (DAEA e DQRG) da DGADR, afetos aos regimes PRODI e MPB são segundo apurado junto da DGADR; escassos atendendo ao volume de tarefas desenvolvidas. Acrescem as alterações ocorridas devido à contínua mobilidade de técnicos, o que implica a necessidade de reforçar a formação específica, em particular na DQRG.	R4	Assegure a adequação dos recursos humanos às tarefas a desenvolver e garanta a sua formação contínua.
C10	Ambas as Divisões possuem instalações e equipamento informático em número adequado aos elementos que a constituem. Segundo apurado junto da DGADR, o parque de viaturas de serviço é reduzido, dificultando ou mesmo impossibilitando a realização de ações de supervisão presenciais.	R5	Garanta os adequados recursos materiais, por forma a assegurar a realização de ações de supervisão presenciais.

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

C11	A DGADR tem promovido, no âmbito do MPB, a elaboração e atualização de procedimentos dirigidos aos OC e aos OE, o que se consideram boas práticas.	-	---
C12	A DGADR encontra-se atualmente a desenvolver o processo de consolidação dos laboratórios oficiais, face ao artigo n.º 37º, do Reg. 2017/625, que define novos requisitos a observar.	R6	Conclua este processo de consolidação, com a maior brevidade, por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 37º do Reg. 2017/625, e atualize, em conformidade, a listagem de laboratórios oficiais na sua página eletrónica.
C13	A realização, em 2019, dos controlos oficiais, no âmbito dos regimes PRODI e MPB, foi assegurada pelos quatro OC da amostra, junto dos 32 operadores selecionados, com base em Planos de Controlo (PC), elaborados com base numa análise de risco e, de acordo com os normativos internos e procedimentos estabelecidos pela DGADR, o que se considera adequado e essencial para a prossecução das ações de controlo oficial.	-	---
C14	As visitas de controlo foram na sua maioria realizadas em regime de rotina e com uma periodicidade anual. Em nove OE (seis em MPB e três em PRODI) foram realizadas visitas adicionais, motivadas por situações de transição entre OC, início de atividade e não conformidades detetadas. Os resultados dos controlos efetuados pelos OC aos OE, encontravam-se devidamente evidenciados em relatórios de inspeção e <i>checklist</i> , afigurando-se adequadas as áreas verificadas/controladas.	-	---
C15	Os OC selecionados celebraram contratos de prestação de serviços de certificação com os operadores, os quais se encontravam regulares e observavam o legalmente disposto. Constitui exceção um operador [...], controlado no âmbito do PRODI, com o qual o OC não celebrou contrato, o que se afigura irregular.	R7	Analise, [...], as situações relativas às formas contratuais celebradas com os operadores, e em particular, a verificada no operador [...] e adote as diligências necessárias em caso de irregularidade.
C16	No regime MPB, todos os operadores submeteram as suas atividades a controlo, satisfazendo os requisitos constantes dos Regulamentos 834/2007 e 889/2008, tendo sido emitidos os respetivos certificados de conformidade.	-	---
C17	Foram assinaladas não conformidades (NC) em 17 dos 32 operadores, com maior incidência (55%) no regime MPB e que dizem, genericamente, respeito a preenchimento incompleto dos cadernos de campo, notificações desatualizadas, ausência de planos de fertilização e documentação contabilística deficiente e incompleta. Foi detetada uma NC grave no operador [...], que foi devidamente reportada pelo OC [...] à DGADR, de acordo com o determinado	R8	Garanta a realização de ações de formação e de sensibilização junto dos operadores, com vista a prevenir a ocorrência de não conformidades.

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

	nos normativos. Este operador foi objeto de uma auditoria de testemunho realizada pela DGADR, na qual foram assinaladas diversas irregularidades que culminaram com o envio de ofício para a ASAE, a informar das desconformidades detetadas, o que se afigura adequado.		
C18	Todos os OC elaboraram e remeteram o “ <i>Relatório anual das atividades de controlo e certificação</i> ”, para ambos os regimes, preenchido de acordo com o procedimento instituído pela AC. Detetaram-se algumas incorreções e lacunas nos registos dos operadores nos relatórios de controlo anual dos OC.	R9	Instrua os OC, para efetuarem o correto preenchimento dos Relatórios de controlo anual, de forma que estes reflitam, com exatidão, os controlos executados.
C19	Verificou-se transição de operadores entre OC em cinco dos operadores selecionados, tendo sido observado quanto a esta matéria, o estabelecido no procedimento operativo. Estas ocorrências foram devidamente assinaladas no relatório anual das atividades de controlo e certificação dos OC.	-	---
C20	A DGADR elaborou um procedimento operativo específico para a comunicação de incumprimentos (NC) pelos OC, de forma a uniformizar a sua atuação, o qual está a ser observado pelos OC. A DGADR informa a COM das NC comunicadas pelos OC, através do sistema informático OFIS – “ <i>Organic Farming Information System</i> ”.	-	---
C21	A DGADR programa, anualmente, as auditorias de supervisão, de sistema e de testemunho, para verificar a adequação dos sistemas de controlo e certificação delegados nos OC, conforme estabelecido no artigo 33.º do Reg. 2017/625. A DGADR, efetuou auditorias de testemunho e de sistema em 2018 e unicamente auditorias de testemunho e documentais em 2019 a três dos quatro OC selecionados (com exceção [...]). Nas auditorias de supervisão, a DGADR não tem valorizado as questões observadas pelos OC quanto a “limpeza, higiene e segurança” dos estabelecimentos e dos processos de produção, por considerar ser da competência exclusiva da DGAV. Em 2020, a DGADR não apresentou um plano de supervisão do sistema de controlo dos regimes de qualidade tendo os OC apresentado, nesta conjuntura de saúde pública, Planos de Contingência onde determinam a suspensão dos controlos presenciais, privilegiando outras formas de atuação, nomeadamente controlos documentais, entre outras ações.	R10	Instrua os OC a reportar, quer à DGADR quer à DGAV, as situações que indiciem infrações às regras de higiene e segurança alimentar. Informe esta Inspeção-Geral das ações de supervisão realizadas pela DGADR, em 2020.
C22	A DGADR não possui serviço de auditoria interna. A responsabilidade de execução das auditorias externas, à globalidade do sistema, está cometida à IGAMAOT, na qual se inclui a presente Ação.	-	---

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

C23	A DGADR não possui plano de emergência específico, remetendo, em situações desta natureza, para os planos de emergência estabelecidos pela DGAV no âmbito do PNCP 2019-2022, considerando esta Inspeção-Geral que esses planos de emergência se afiguram suficientes, e suscetíveis de definir a intervenção da DGADR em caso de crise.	-	---
C24	Contrariamente ao regime PRODI que estabelece, legalmente, a cobrança de uma taxa associada à inscrição de técnicos na <i>Lista de técnicos regulamentados</i> , no regime MPB, não foi identificada qualquer determinação legal que institua o financiamento da DGADR no âmbito das ações de auditoria ao sistema de controlo e certificação delegado nos OC. Neste sentido, a DGAV alertou esta AC para que publicite na sua página eletrónica os montantes cobrados pelos OC aos OE.	R11	Proceda à publicitação dos montantes cobrados aplicados pelos OC aos operadores em matéria de controlo e certificação, e instrua os OC para que estes divulguem os montantes e a forma como são calculados, numa ótica de garantir maior transparência e credibilidade aos controlos oficiais realizados pelos OC.
C25	A DGADR elaborou o " <i>Plano de Controlo em Regimes de Qualidade, Domínio: Produção Biológica e rotulagem dos produtos biológicos 2020-2022, Edição 1</i> ", considerando-se que este Plano, não obstante ser elucidativo no domínio da produção biológica, apresenta algumas lacunas.	R12	Reveja e adeque melhore o conteúdo do Plano de Controlo, com vista a colmatar as lacunas apontadas.
C26	A partir de 2018, a DGADR, conforme determinado pela COM, passou a reportar os dados relativos aos controlos oficiais realizados pelos OC, aos operadores, através do sistema OFIS, indicando as NC detetadas e as oportunidades de melhoria (OM). A DGADR envia anualmente para a DGAV os dados dos controlos oficiais executados pelos OC, para efeitos de inclusão no Relatório anual do PNCP.	-	---
C27	A DGADR divulga, na sua página eletrónica, informação relativa ao MPB e ao PRODI, sendo a informação inerente ao MPB, atualizada e disponibilizada com regularidade, designadamente quanto a procedimentos operativos e formulários <i>online</i> para efeitos de registo de atividade. No que respeita ao PRODI verificaram-se lacunas, não se encontrando disponibilizados na página eletrónica da DGADR os normativos internos aplicáveis sendo que, também, a informação respeitante às culturas carece de atualização.	R13	Reveja e atualize os normativos internos relativos ao regime PRODI, e efetue a sua divulgação na sua página eletrónica.
C28	As limitações decorrentes do surto de <i>Coronavírus</i> (COVID 19), levaram a DGADR a suspender as verificações <i>in loco</i> , junto dos OC e dos operadores, tendo, em consequência, a IGAMAOT sido condicionada a circunscrever a sua análise a uma vertente documental e procedimental no âmbito da informação, facultada pelas entidades intervenientes no sistema de controlo oficial dos regimes de produção sustentável (PRODI e MPB).	-	---
À DGADR e à DGAV			

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

C29	A AT elaborou, em 2017, um Manual dos Procedimentos, no âmbito da importação de produtos biológicos, tendo por base o Regulamento n.º 1235/2008, o qual, com a publicação do Regulamento n.º 2017/625, carece de atualização.	R14	Diligencie, em articulação com a DGAV, no sentido de propor à AT a revisão deste manual, em conformidade com as disposições legais.
À DGADR e ao IFAP			
C30	O sistema de informação utilizado pela DGADR e pelo IFAP, I.P., relativo à atualização e validação dos registos das notificações das listagens de operadores em MPB, afigura-se desadequado, encontrando-se o IFAP I.P. a desenvolver um sistema informático, interoperável, no âmbito das “Orientações Estratégicas Digitalização da Agricultura SI PAC 21 – 27”, centrado no agricultor, visando um sistema mais simples, eficiente e eficaz para os utilizadores da BD.	R15	Institua um procedimento ou protocolo com o IFAP, I.P, com vista a acautelar as questões em matéria de confidencialidade e proteção de dados pessoais bem como do tratamento da informação partilhada.
À DGADR, à DGAV e ao INIAV			
C31	Não tem sido efetuada, pela DGADR, a revisão/atualização das normas técnicas aplicáveis ao regime PRODI, considerando esta Direção-Geral que aquela revisão deverá ser efetuada em articulação com a DGAV e com o INIAV, no sentido de elaborar um documento único relativo a práticas culturais aconselháveis, em matéria de proteção e produção integrada. Em sede de contraditório, a DGADR indicou que iniciou a revisão das referidas normas, estando em preparação um documento único relativo às práticas agrícolas a observar, no regime PRODI.	R16	Prossiga, em articulação com a DGAV e o INIAV, na elaboração do documento único relativo às práticas agrícolas a adotar no âmbito do regime PRODI, e promova a divulgação na sua página eletrónica.

1.3. Propostas

[...] após Homologação, o envio do relatório, por esta Inspeção-Geral, à DGAV, para que, no âmbito do disposto pelo n.º 6 do art.º 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e da Comunicação da Comissão n.º 2021/C 66/02, de 26 de fevereiro, remeta a esta Inspeção-Geral um Plano de Ação que contemple as medidas corretivas e preventivas relevantes para a implementação das recomendações que lhe são dirigidas bem como as respetivas datas de concretização, no prazo de 60 dias após receção do relatório, especificamente:

- a) À DGADR, no que respeita às recomendações R1, R2, R4 a R16;
- b) À DGAV, no que se refere às recomendações R14 e R16.
- c) Ao INIAV, relativamente à recomendação R16;
- d) Ao IFAP, relativamente à recomendação R15.

**Auditoria aos sistemas de controlo oficial
dos regimes de produção sustentável:
Produção Integrada (PRODI) e Modo de Produção Biológico (MPB)
PROCESSO N.º AU/AS/000001/20.2.AGR**

2. Despacho(s) de Homologação do Relatório

“Homologo. À DGADR, à DGAV, ao IFAP e ao INIAV para conhecimento e atuação de acordo com as recomendações formuladas”

2021.03.08.

Ass) Maria do Céu de Oliveira Antunes

Extrato