



18-01-2017

Plano de Auditoria e Fiscalização 2017

UPP



ENMC/UPP

I - INTRODUÇÃO:

No ano de 2015 deu-se a conclusão do processo de transferência das atribuições da DGEG - Direção Geral de Energia e Geologia e do LNEG- Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P, para a ENMC - Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, doravante abreviada ENMC; tendo assim ficado totalmente estabelecidas as competências da ENMC previstas nos seus estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-lei nº 165/2013, de 16 de dezembro, com as alterações do Decreto-lei nº 130/2014, de 29 de agosto. Também, em 2015, foi o ano da entrada em vigor da Lei nº 6/2015, de 16 de janeiro (*inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental*), das alterações ao Decreto-lei nº 89/2008, de 30 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de Dezembro, com as últimas alterações do Decreto-Lei n.º 214-E/2015, de 30 de setembro (*atribui competências à ENMC para a execução do programa de controlo da qualidade de combustíveis*), e ainda com a publicação do Decreto-lei nº244/2015, de 19 de outubro (*estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional*).

Em 2016 e com a entrada em vigor do Decreto-lei nº244/2015, de 19 de outubro prevista para o dia 18 de janeiro de 2016, ficaram definidas todas as competências da ENMC relativamente ao Sistema Petrolífero Nacional (SPN). Em sequência consolidou-se a atuação da ENMC e nomeadamente da UPP no que diz respeito às atribuições desta unidade com um maior envolvimento da mesma na monitorização das diversas atividades de sua responsabilidade.

II - CARACTERIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO A CARGO DA ENMC:

A legislação que atribui competências de fiscalização à ENMC, também atribui competências de supervisão a esta entidade pública, quer em matérias relacionadas com a comercialização de combustíveis simples (al h) do artigo 2º da Lei 6/2015, de 16 de janeiro), quer em matérias relacionadas com as atividades do SPN e do acesso às grandes instalações de armazenamento e transporte de petróleo bruto e produtos de petróleo, e bem assim instalações de armazenamento distribuição de GPL canalizado (nº 1 do artigo 25º do Decreto-Lei nº 244/2015, de 19 de outubro).

Tal significa que para além das competências de fiscalização, é a ENMC que concentra as competências de supervisão, designadamente, o controlo, a vigilância, o acompanhamento e a fiscalização dos operadores do SPN.

A ENMC intervém junto dos operadores do SPN – Sistema Petrolífero Nacional, em duas vertentes, as quais apesar de diferentes, são complementares, nomeadamente:

- a) **A vertente preventiva** – em que as equipas de fiscalização deslocam meios junto dos operadores económicos e procedem à colheita de amostras de combustíveis para posterior análise laboratorial, garantindo, desta feita a qualidade dos combustíveis comercializados em posto. Ainda na vertente preventiva, são acompanhadas as operações de carga e descarga de combustíveis, a afixação dos preços nos postos, a correta rotulagem dos produtos em posto, a verificação das condições de segurança do abastecimento acompanhando, informando os operadores de mercado das melhores praticas a seguir, dando conta aos operadores das evoluções legislativas entretanto aprovadas, sempre com uma visão de apoio aos comercializadores no sentido de obter

uma correta conformação destes com as normais legais que regulamentam a comercialização de combustíveis. Ainda numa perspetiva preventiva, e tendo em conta que a constante evolução dos instrumentos de comunicação, que permitem que as denúncias/reclamações sejam realizadas instantaneamente e no momento da ocorrência do facto (considerado) danoso pelo consumidor, a ENMC preocupa-se em avaliar, no terreno todas (as relevantes, após triagem inicial) as reclamações/denúncias apresentadas pelos consumidores, com especial atenção sobre aquelas que envolvem questões relacionadas com a qualidade dos combustíveis, pois que, como é bom de ver, as matérias que envolvem a qualidade dos combustíveis podem implicar avultados danos materiais nas viaturas, e gerar desconfiança por parte dos consumidores. E percebe-se este tratamento prioritário, na medida em que esgotado o combustível (por venda) o (único) meio de prova deixa de existir, inviabilizando uma colheita que sustente a tesis do reclamante, pois que é necessário ter em linha de conta que dado o volume de vendas de alguns postos, os tanques são esgotados e renovados num espaço de tempo muito curto. Daí que a averiguação das queixas e reclamações do livro de reclamações em matéria que envolva questões de qualidade mereçam a já invocada prioridade, isto está claro sem embargo do tratamento que as restantes reclamações merecem, a mais das vezes com intervenção no terreno, pois que, só assim é possível confirmar (ou não) os factos denunciados/reclamados pelos consumidores.

- b) **A vertente repressiva** - considerando que quer a Lei 6/2015, de 16 de janeiro, quer o Decreto-lei 244/2015 de 19 de outubro, contêm normas de cariz sancionatório, o que significa que a entidade supervisora e fiscalizadora (ENMC), está legalmente vinculada a intervir nestas matérias, procedendo à sua correta fiscalização e, em caso de infração, proceder ao "levantamento" do respetivo auto de notícia por infração contraordenacional. No entanto, e independentemente do sobredito, a vertente repressiva será sempre uma última opção, optando a ENMC sempre pela vertente preventiva conforme sinalizado mais acima, contudo, em 2017 a ENMC continuará a exercer a sua obrigação, organizando operações de fiscalização dedicadas a verificar o cumprimento das normas legalmente estabelecidas, na convicção que só o correto cumprimento da lei por parte de todos os operadores de mercado garante a existência de uma salutar concorrência em toda a fileira do mercado de combustíveis.

Importa também abordar uma questão de capital importância, que vai ser desenvolvida mais adiante quanto forem estabelecidos os objetivos operacionais para 2017, e que tem a ver com a forma de intervir junto dos operadores do SPN, para dizer que a ENMC - salvo exceções devidamente fundamentadas e relacionadas com operações dedicadas -, intervém de forma global. Quer isto dizer que aquando da deslocação a um operador, os técnicos verificam todas as matérias da competência da ENMC, procedendo à colheita de amostras, verificar o cumprimento da Lei dos combustíveis simples, proceder à avaliação dos postos para efeitos do disposto no artigo 23.º -A do Decreto-Lei nº 244/2015, de 19 de outubro, para efeitos de monitorização da qualidade de serviço aos consumidores.

III - COMPETÊNCIAS DA UNIDADE DE PRODUTOS PETROLÍFEROS:

Feito o enquadramento no que às atribuições e competências da ENMC diz respeito e apresentadas mais acima as duas grandes vertentes de atuação da ENMC no que à fiscalização/supervisão diz respeito, importa aqui referir que as atuais competências e atribuições da ENMC podem ser divididas em dois grandes planos:

- i. As competências atribuídas legalmente;
- ii. As competências estabelecidas estatutariamente.
- iii. As competências específicas atribuídas pela Lei nº 6/2015

Essas competências que passamos a enunciar de seguida, salientando que para o que importa na elaboração do presente plano de fiscalização apenas são tidas em conta as competências da Unidade de Produtos Petrolíferos (UPP), uma vez que é esta unidade orgânica que detém as competências de fiscalização por excelência.

i). **Competências atribuídas legalmente** pelo Decreto-Lei nº 244/2015, de 19 de outubro:

1. Monitorização do funcionamento dos mercados de petróleo bruto e de produtos de petróleo;
2. Registo dos comercializadores de produtos de petróleo;
3. Monitorização das atividades de refinação, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de produtos de petróleo;
4. Monitorização das atividades de armazenamento, distribuição e comercialização de GPL canalizado;
5. Regulação do acesso de terceiros a instalações de armazenamento, transporte e distribuição de produtos de petróleo e de GPL canalizado;
6. Controlo da qualidade dos carburantes fornecidos para consumo e promoção da segurança técnica;
7. Certificação de [todos] os operadores do SPN a nível nacional [o que inclui regiões autónomas];
8. Elaboração [e gestão] do cadastro centralizado de todos os operadores;
9. Garantir a regularidade do fornecimento de produtos de petróleo ao mercado nacional;
10. Garantir a criação e funcionamento dos mecanismos de troca de garrafas de GPL em todo o território nacional, sendo que estamos a falar de cerca de 35.000 operadores;
11. Estabelecer e verificar critérios de funcionamento dos operadores, por forma a garantir a qualidade de serviço prestado aos consumidores;
12. Garantir e executar os princípios que norteiam o acesso de terceiros às instalações declaradas de interesse público;

13. A supervisão e monitorização de todo o SPN, que passa por todas as fases do comércio de combustíveis, desde a importação à venda a retalho, passando pela refinação e armazenagem e transporte;

14. Recolher, tratar e divulgar informações estatísticas que se revelem necessárias ao exato conhecimento do mercado do petróleo bruto e dos produtos de petróleo.

15. Instauração e instrução de processos por contraordenação, no âmbito das infrações previstas legalmente.

ii) **Competências atribuídas estatutariamente** (Anexo V ao Decreto-Lei nº 165/2013, de 16 de dezembro):

16. Tratamento de reclamações referentes às várias atividades da cadeia de valor do mercado de produtos de petróleo e da cadeia de valor do mercado do GPL canalizado;

17. Monitorizar a segurança do abastecimento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN) e acompanhar as condições de aprovisionamento do País em petróleo bruto e produtos de petróleo, em função das necessidades futuras do consumo, e monitorizar o funcionamento dos mercados de petróleo bruto e produtos de petróleo;

18. Promover a segurança de pessoas e bens e a defesa dos consumidores através da sensibilização das entidades que atuam no setor petrolífero e do público em geral para a aplicação da regulamentação técnica de segurança e de qualidade de serviço e acompanhar o desenvolvimento e a utilização das capacidades de refinação, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de produtos de petróleo;

19. Promover e participar na elaboração de legislação e regulamentação relativas ao licenciamento, à responsabilidade técnica, à segurança, à eficiência e à fiscalização das instalações e atividades respeitantes ao petróleo bruto e produtos de petróleo, nomeadamente a decorrente da transposição de diretivas comunitárias, bem como promover e participar na elaboração de regulamentos de segurança, projetos tipo, guias técnicos, especificações técnicas e normas respeitantes ao projeto, execução e exploração de instalações de petróleo bruto e produtos de petróleo;

20. Dar parecer no âmbito dos procedimentos de licenciamento de grandes instalações petrolíferas, designadamente de refinação, de transporte e de armazenamento, bem como de postos de abastecimento de combustíveis, de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e de biocombustíveis e de instalações de armazenamento e distribuição de GPL canalizado.

21. Realizar auditorias às instalações das instalações petrolíferas, designadamente de refinação, de transporte e de armazenamento, bem como de postos de abastecimento de combustíveis, de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e de biocombustíveis;

22. Proceder ao registo dos comercializadores de produtos de petróleo e publicitá-lo, mantendo um registo de todos os agentes de mercado devidamente atualizado e monitorizar a atividade de comercialização de produtos de petróleo;

23. Elaborar relatórios de monitorização da segurança de abastecimento previstos na legislação em matéria de petróleo bruto e produtos de petróleo;

24. Apreciar e propor as respostas às consultas e reclamações sobre aspetos da sua competência referentes à produção, transporte, distribuição e comercialização de produtos de petróleo, bem como sobre as várias atividades da cadeia de valor do mercado do GPL canalizado;

25. Colaborar na análise e avaliação das causas dos acidentes provocados pelo uso de carburantes e promover a criação de um cadastro nacional das instalações petrolíferas;

26. Constituição de um acervo documental atualizado que possibilite o conhecimento das características e perspectivas de desenvolvimento do SPN, monitorizando o cumprimento das obrigações no âmbito do GPL canalizado, promovendo as ações que permitam assegurar o acesso de terceiros, a garantia de serviço público e a segurança.

iii) **Competências atribuídas pela Lei nº 6/2015**, de 16 de janeiro:

27. Supervisão/fiscalização da comercialização da venda dos combustíveis simples em todos os postos do território nacional;

28. Supervisão/fiscalização do cumprimento da portaria que estabelece o quadro legal da identificação dos aditivos e, bem assim, dos painéis que identificam os combustíveis simples;

29. Supervisão/fiscalização dos comercializadores grossistas que comercializam produtos aditivados.

IV - MEIOS HUMANOS E MATERIAIS DISPONÍVEIS NA UPP:

I - Recursos humanos disponíveis:

À data da elaboração do presente plano de fiscalização a UPP dispõe de (6) seis trabalhadores que constituem (3) três equipas de fiscalização, cabendo a estes profissionais a realização das atribuições legal e estatutariamente previstas, e elencadas mais cima.

II - Meios materiais disponíveis:

A mobilidade das equipas de fiscalização é assegurada através da utilização de três viaturas (ligeiras de mercadorias) equipadas para transporte de amostras de combustível em perfeitas condições de segurança, o mesmo é dizer que as referidas viaturas estão dotadas de equipamento de frio por forma a manter as amostras "inertes" durante o transporte para o armazém da ENMC.

Dado o efetivo afeto à fiscalização/auditoria dos operadores do mercado de combustíveis, a ENMC mantém a opção pela total desmaterialização do sistema de recolha de informação, utilizando um sistema que dispensa a utilização de impressos em papel, utilizando as equipas equipamentos informáticos que permitem a recolha de dados por via eletrónica, e proceder do mesmo modo à notificação dos operadores no ato de recolha da colheita de amostras, o que facilita e agiliza a tramitação processual, na medida em que a atribuição de alvos e os dados de registo são previamente inseridos, daí resultando uma maior eficiência e eficácia na atuação diária.

V - RESULTADOS DE 2016:

1 - Colheitas de Amostras:

Dando continuidade à atividade iniciada em abril de 2015, durante o ano de 2016 esta entidade pública empresarial procedeu à colheita de amostras em 795 postos de abastecimento situados em todo o território nacional, no total de 1579 amostras de combustível para subsequente análise laboratorial, uma vez que, por norma, em cada posto são colhidas duas amostras - uma de gasolina, outra de gasóleo. *(incremento de 30% relativamente à atividade do ano anterior)*

2 - Combustíveis simples:

No mesmo período de tempo, a ENMC realizou 1267 ações de fiscalização no âmbito da lei que estabelece a obrigatoriedade de comercialização de combustível simples, e bem assim a rotulagem do combustível aditivado, sempre numa lógica inicial de prevenção, uma vez que a aplicação de tal normativo suscitou algumas dificuldades iniciais, ultrapassadas graças à intervenção das equipas da ENMC. *(incremento de 110% relativamente à atividade do ano anterior)*

3 - Reclamações:

Já em matéria de reclamações (do livro de reclamações da competência da ENMC), esta entidade pública recebeu, tramitou, e respondeu a 2526 reclamações *(incremento de 120% relativamente ao ano anterior)*, sendo que 291 *(incremento de 400% relativamente ao ano anterior)* foram verificadas no terreno pelas equipas de fiscalização, tendo terminado com uma nota dirigida ao operador para melhorar o serviço prestado ao consumidor, e proceder a necessárias correções estruturais ou formas de atendimento dos clientes, e bem assim dar cumprimento a normativos legais específicos.

4 - Pareceres:

Ainda no mesmo período, a ENMC procedeu à realização de 101 auditorias técnicas *(incremento de 30% relativamente à atividade do ano anterior)* para efeito de emissão de parecer (técnico) atentas as competências estabelecidas e identificadas no ponto III - ii) 20 supra, sendo competência da ENMC: «emitir parecer no âmbito dos procedimentos de licenciamento de grandes instalações petrolíferas, designadamente de refinação, de transporte e de armazenamento, bem como de postos de abastecimento de combustíveis, de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e de biocombustíveis e de instalações de armazenamento e distribuição de GPL canalizado».

5 - Ações Conjuntas:

Manteve-se a prática instituída pelo Conselho de Administração, na qual a ENMC organiza mensalmente uma operação conjunta com outras entidades que "partilham" competências ao nível da fiscalização de postos de combustível (ASAE, AT, DGEG, Câmaras Municipais, IPQ e Infraestruturas de Portugal), sendo que no período em referência foram organizadas e executadas 11 operações conjuntas *(incremento de 110% relativamente à atividade do ano anterior)* com as identificadas entidades públicas. Estas operações tiveram como principal objetivo a divulgação junto dos consumidores das ações desenvolvidas pelas mais diversas entidades no mercado de combustíveis, transmitindo confiança neste mercado de capital importância para a economia.

Das operações de auditoria/fiscalização realizadas pela ENMC no período em referência resultou a abertura de 53 processos por contraordenação, por se ter verificado que no resultado das análises realizadas existirem indícios de comercialização de combustíveis não conformes com o disposto no Decreto-Lei n.º 89/2008, de 30 de Maio (especificações técnicas dos combustíveis). Também, no mesmo período foram lavrados 43 autos de notícia por contraordenação, relativos a: rotulagem não conforme, não comercialização de combustíveis simples, falta de indicação de preços de combustíveis, falta de painéis identificativos dos combustíveis vendidos e identificação inequívoca dos combustíveis comercializados.

VI - PLANO DE AÇÕES/INSPEÇÕES PARA 2017:

I - Objetivos operacionais:

- A. Realizar em 2017, colheitas de amostras de combustível em todo o território nacional, continuando a ENMC, através da UPP a desenvolver ações na dupla vertente (preventiva/repressiva) com o objetivo de avaliar a qualidade, dos produtos combustíveis comercializados à luz da legislação em vigor, averiguar as relações do livro de reclamações após triagem, bem como garantir que todos os postos do continente disponibilizam combustível simples, e que o combustível aditivado (na fase de comercialização) cumpre as normas de rotulagem.
- B. Realizar auditorias tendentes a monitorizar a qualidade dos serviços prestados ao consumidor (23.º -A do Decreto-Lei nº 244/2015, de 19 de outubro, para efeitos de monitorização da qualidade de serviço aos consumidores), e demais competências legais e estatutárias elencadas anteriormente.
- C. Continuar em 2017 a realizar operações conjuntas mensais organizadas pela ENMC com as restantes entidades fiscalizadoras.
- D. Realizar auditorias para efeito de licenciamento de novos operadores, ou alteração das condições do licenciamento anterior, tendo sempre em consideração que a ENMC dispõe de 20 dias úteis para levar a efeito este tipo de auditorias e emitir o respetivo parecer técnico.
- E. Dada a importância que o livro de reclamações representa para a defesa do consumidor, e considerando o crescente aumento de reclamações tramitadas pela ENMC, importa em 2017 continuar a dar prioridade a este objetivo, procedendo à verificação, no terreno, das reclamações apresentadas pelos consumidores, com especial atenção às reclamações que envolvam a qualidade dos carburantes.

II - Objetivos quantitativos:

Apresentadas e elencados no ponto anterior os principais objetivos estratégicos da UPP, importa agora sinalizar quantitativamente tais objetivos, bem sabendo que o objetivo D e o objetivo E são uma previsão, tendo por base a evolução do trabalho desenvolvido sobre esta mesma temática no decurso dos anos anteriores.

QUADRO 1

A	B	C	D	E	
Colheita de amostras	Auditorias da qualidade (monitorização)	Operações conjuntas	Auditorias técnicas (licenciamento)	Reclamações	Total de Ações
1500	1300	12	120	300	3232

III - Programação da distribuição geográfica das colheitas:

Mantêm-se, a exemplo dos anos anteriores, como uma das preocupações da ENMC no momento de decidir quais os operadores alvo de fiscalização/auditoria, a distribuição geográfica como o critério a ter em conta na seleção de tais operadores.

Convém referir que no momento da seleção dos postos alvo de fiscalização/auditoria são considerados todos os postos de combustível ativos existentes em Portugal, o que corresponde a 2859, sabendo-se que a programação das colheitas de amostras tem sempre como base a determinação dos postos alvos em proporcionalidade com a distribuição geográfica dos postos de abastecimento.

Assim, e continuando com o tema da seleção dos postos alvo de colheita/auditoria/fiscalização, o ponto de partida é o número de postos por distrito, seguido do número de postos que determinada marca detém naquele mesmo distrito, estabelecendo seguidamente uma razão entre o número de postos em poder de determinada marca e os postos explorados individualmente, por forma a evitar a repetição de postos de uma mesma marca, ficando de fora aqueles que são explorados individualmente.

QUADRO 2

Distrito	Total Postos	Colheitas a realizar
Aveiro	226	59
Beja	90	24
Braga	241	63
Bragança	74	19
C. Branco	80	21
Coimbra	126	33
Évora	78	21
Faro	172	45
Guarda	84	22
Leiria	196	52
Lisboa	356	94
Portalegre	49	13
Porto	387	100
Santarém	188	49
Setúbal	188	49
V. do Castelo	62	16
Vila Real	98	26
Viseu	164	43
Total	2859	750

Nota: olhando para o quadro supra, e esta questão é muito importante, temos uma visão estática do número de postos de abastecimento de combustível ativos em Portugal continental, contudo, importa aqui deixar assente que esta realidade é muito dinâmica, surgindo postos novos e encerrando outros, razão pela qual a realidade está em mutação contínua e deve ser tida em linha de conta no momento da leitura deste plano.

Olhando pois para o quadro II com a identificação dos postos por distrito, e a identificação do número de postos que vão ser alvo de colheita/auditoria/fiscalização durante o ano de 2017, é fato que a seleção dos postos dentro de cada distrito é efetuada na semana que antecede a intervenção, sendo certo que os operadores alvo de intervenção não são divulgados nem informados previamente, uma vez que esse conhecimento prévio desvirtuava totalmente a lógica da fiscalização, que se quer isenta, eficaz e sem conhecimento prévio dos visados, pois só assim se alcança o efeito dissuasor pretendido.

Deste modo, e apresentado o quadro supra, importa aqui dar relevo a outros fatores que, de alguma forma, produzem uma influência direta no momento da distribuição de operadores alvo de intervenção, e que é a existência de denúncias/reclamações entradas na ENMC e que importa averiguar no terreno, uma vez que, após a triagem feita num primeiro momento, e dada a importância da matéria a averiguar, é por vezes necessário alterar o planeamento efetuado previamente, por forma a, não só racionalizar meios de deslocação, mas também proceder às necessárias diligências para confirmar (ou não) as denúncias/reclamações legitimamente aparentadas à entidade supervisora.

IV - Meta estratégica:

Do que ficou dito até ao momento, e em função dos meios humanos e materiais afetos à atividade da UPP, e em função do número de operadores do SPN registados em Portugal, prevêmos que no final de 2017, todos os postos de abastecimento terão sido fiscalizados no âmbito do disposto no Decreto-lei nº 244/2015, de 19 de outubro, cumprindo, em simultâneo, o plano de colheita de amostras que, como referido ao longo do presente texto, corresponde a 1500 amostras de combustível/ano.

V - Conclusões:

Dada a vastidão das competências da ENMC em matéria de auditoria/fiscalização do SPN, dado o número de operadores envolvidos e o tipo de matérias em causa, mantêm-se a preocupação constante destes serviços em efetuar uma criteriosa seleção dos operadores a fiscalizar, principalmente que essa seleção abarque uma relevância e representatividade a nível regional, uma vez que só com uma cobertura territorial corretamente estabelecida é possível retirar conclusões válidas, daí não resultando qualquer tratamento diferenciado em função do número de postos explorados por uma mesma entidade/sociedade comercial.

Por outro lado, se é verdade que não é possível auditar/fiscalizar todos os operadores num curto espaço de tempo, salvo o recurso a meios humanos e materiais ilimitados, é importante que a intervenção da ENMC tenha em conta a dispersão territorial que vem indicada no quadro II supra, bem sabendo que esta informação deve ser tornada pública em cumprimento dos princípios da transparência e da imparcialidade, daí resultando uma atuação proactiva que beneficia o funcionamento do mercado e da concorrência.

Por último, uma palavra para deixar claro que o labor diário das equipas de fiscalização da ENMC é no sentido do apoio ao operador e que a intervenção da ENMC visa essencialmente apoiar e esclarecer, tendo em vista a conformação das atividades alvo de auditoria/fiscalização, com as normas legais em vigor.

Lisboa e ENMC janeiro 18, 2017