

Auditoria ao Centro de Formação
Profissional das Pescas e do Mar
FOR-MAR

Relatório n.º 15/2021

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 10/2021 – Audit.

**AUDITORIA AO CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DAS
PESCAS E DO MAR – FOR-MAR**

Dezembro 2021



SINOPSE

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, focada na apreciação da atividade desenvolvida e da aplicação dos recursos financeiros no triénio 2018-2020.

O FOR-MAR é financiado, fundamentalmente (cerca de 95%), pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, em torno de 5,2 M€/ano (média do triénio).

A entidade auditada ainda não estabeleceu os critérios que regulam o processo de orçamentação da atividade formativa realizada em regime de prestação de serviços, que foi deficitária no triénio 2018-2020, nem elaborou estudos de natureza económico-financeira que sustentassem a “Tabela de preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

No triénio 2018-2020 o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 14.583 formandos. A atividade realizada nunca alcançou as metas previstas nos planos de formação anuais para o volume de formação (medido em horas), variando entre os 55% e os 62% no triénio. Além disso, cerca de 40% das ações realizadas não estavam previstas nos planos de formação anuais, tendo-se concluído que o processo de planeamento carece de melhorias.

O ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado da atividade do FOR-MAR, quanto ao número de ações (+99), número de formandos (+1.195) e volume de formação (+122.373 horas). A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade, uma vez que obrigou à suspensão da formação presencial a partir de 16 de março de 2020, sendo progressivamente retomada a partir de junho.

Em consequência, em 2020, registou-se uma diminuição do volume de formação (-22,6%, correspondente a -127.967 horas) e do número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional (-10,0%, correspondente a -579 formados) face a 2019. Porém, a despesa, que ascendeu a 5,5 M€ em 2020, sendo 50% (2,7 M€) respeitante a despesas com pessoal e 13% (0,7 M€) à contratação de formadores externos, os quais asseguraram, nesse ano, cerca de 95% do total das horas de formação realizadas, apenas diminuiu 3,7%, em relação ao ano anterior, o que se refletiu na diminuição da eficiência do Centro.

Detetaram-se deficiências ao nível dos registos da atividade formativa realizada, tendo sido considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do FOR-MAR, bem como uma duplicação dos registos relativos aos formandos que realizaram Provas de Desempenho da Aptidão Profissional. Consequentemente, o número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional do FOR-MAR, divulgado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, nos relatórios de execução física e financeira e nos relatórios de atividade, está sobrevalorizado.

Concluiu-se, ainda, que o FOR-MAR e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, não dispõem de informação sobre a inserção no mercado de trabalho dos ex-formandos desempregados, bem como da situação face ao emprego dos ativos empregados, limitando desta forma a avaliação sobre a efetividade da formação profissional.

As conclusões da auditoria suscitaram que fosse reiterada a recomendação à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para promover a criação de um sistema integrado e completo de



acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade.

O Tribunal recomendou ainda:

- Ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, que promova a implementação de procedimentos que assegurem a fiabilidade dos registos da execução da atividade formativa dos centros de formação profissional de gestão participada e o alargamento do processo de avaliação da empregabilidade a todos os ex-formandos dos centros de formação profissional.
- Ao FOR-MAR, que assegure a conformidade dos registos da atividade formativa realizada; promova o apuramento real das necessidades formativas para efeito de elaboração do plano de formação anual e providencie pela fundamentação da “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE DE QUADROS | 2 |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | 2 |
| ÍNDICE DE FIGURAS | 2 |
| RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 4 |
| SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES | 5 |
| 1. SUMÁRIO | 5 |
| 2. RECOMENDAÇÕES..... | 8 |
| I. INTRODUÇÃO | 10 |
| 3. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO | 10 |
| 4. METODOLOGIA E CONDICIONANTES | 10 |
| 5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 10 |
| II. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL..... | 12 |
| III. OBSERVAÇÕES..... | 14 |
| 6. RECURSOS ORÇAMENTAIS: IEFP FINANCIA A ATIVIDADE DO FOR-MAR | 14 |
| 7. RECURSOS HUMANOS: FORMADORES EXTERNOS ASSEGURAM 95% DA ATIVIDADE FORMATIVA | 16 |
| 8. APOIOS SOCIAIS: 1.400 FORMANDOS ABRANGIDOS ANUALMENTE | 18 |
| 9. PLANEAMENTO DA OFERTA FORMATIVA: PLANOS DE FORMAÇÃO ANUAIS CARECEM DE MELHORIAS | 19 |
| 10. EXECUÇÃO DA ATIVIDADE: COVID-19 PROVOCA REDUÇÃO DO NÚMERO DE FORMANDOS, VOLUME DE FORMAÇÃO E EXAMES..... | 21 |
| 10.1 FACE AO PLANEADO..... | 23 |
| 10.2 POR REGIÕES E POLOS | 24 |
| 10.3 POR SITUAÇÃO FACE AO EMPREGO DOS FORMANDOS | 25 |
| 10.4 POR RESULTADOS NA FREQUÊNCIA DA FORMAÇÃO..... | 25 |
| 10.5 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMAÇÃO A EMPRESAS E EXAMES | 27 |
| 11. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE FORMATIVA: INFORMAÇÃO INCOMPLETA CONDICIONA AVALIAÇÃO..... | 29 |
| IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 30 |
| V. EMOLUMENTOS..... | 31 |
| VI. DECISÃO..... | 31 |
| ANEXOS..... | 32 |
| ANEXO 1 – METODOLOGIA DA AUDITORIA..... | 33 |
| ANEXO 2 – ORGANOGRAMA..... | 34 |
| ANEXO 3 – TABELA DE PREÇOS DE BENS E SERVIÇOS | 35 |
| ANEXO 4 – TIPOLOGIA DE APOIOS SOCIAIS | 36 |
| ANEXO 5 – CURSOS DE PREPARAÇÃO PARA EXAME..... | 37 |
| ANEXO 6 – SÍNTESE DAS RESPOSTAS AO “QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS PARTES INTERESSADAS” | 38 |
| ANEXO 7 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO..... | 39 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|----|
| QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO DE GESTÃO, DE FISCALIZAÇÃO, TÉCNICO-PEDAGÓGICO E DIREÇÃO | 12 |
| QUADRO 2 – ÁREAS DE FORMAÇÃO | 13 |
| QUADRO 3 – RECEITA NO TRIÉNIO 2018-2020 | 14 |
| QUADRO 4 – DESPESA NO TRIÉNIO 2018-2020 | 16 |
| QUADRO 5 – QUADRO DE PESSOAL | 16 |
| QUADRO 6 – FORMADORES INSCRITOS NA “BOLSA DE FORMADORES” E QUE MINISTRARAM FORMAÇÃO | 17 |
| QUADRO 7 – GASTOS COM A CONTRATAÇÃO DE FORMADORES EXTERNOS | 17 |
| QUADRO 8 – APOIOS SOCIAIS CONCEDIDOS | 18 |
| QUADRO 9 – ATIVIDADE PREVISTA E REALIZADA | 24 |
| QUADRO 10 – HORAS DE FORMAÇÃO POR POLO | 24 |
| QUADRO 11 – PESO DA FORMAÇÃO EM REGIME DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO TOTAL DA ATIVIDADE | 27 |
| QUADRO 12 – RENDIMENTOS E GASTOS COM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMAÇÃO | 28 |
| QUADRO 13 – EXAMES E EXAMINADOS | 29 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 – ATIVIDADE FORMATIVA REALIZADA | 21 |
| GRÁFICO 2 – NÚMERO DE FORMANDOS POR REGIÃO – 2018-2020 | 25 |
| GRÁFICO 3 – NÚMERO DE FORMANDOS EMPREGADOS E DESEMPREGADOS | 25 |
| GRÁFICO 4 – CLASSIFICAÇÃO DE FORMANDOS FACE À FREQUÊNCIA NA FORMAÇÃO | 26 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| FIGURA 1 – CONTRIBUTOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE FORMAÇÃO | 20 |
|---|----|

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditor-Chefe
Jorge Silva

EQUIPA DE AUDITORIA

Ana Bravo de Campos
(Auditora)

Cristina Dias Anastácio
(Técnica Verificadora Superior)

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|----------------|--|
| ANQEP | Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional |
| CA | Conselho de Administração |
| CFPGP | Centros de Formação Profissional de Gestão Participada |
| CNQ | Catálogo Nacional de Qualificações |
| CQEP | Centro Qualifica Ensino Profissional |
| DGERT | Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho |
| DGRM | Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos |
| EFA | Educação e Formação para Adultos |
| FOR-MAR | Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| GMDSS | <i>Global Maritime Distress and Safety System</i> |
| h | Horas |
| IAS | Indexante de Apoios Sociais |
| IEFP | Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IP | Instituto Público |
| INTOSAI | <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> |
| LOE | Lei do Orçamento do Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| m | Milhares |
| MTSSS | Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social |
| PDAP | Provas de Desempenho de Aptidão Profissional |
| PCT | Prática em Contexto de Trabalho |
| PF | Plano de Formação |
| RVCC | Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências |
| TdC | Tribunal de Contas |
| SEE | Secretário de Estado do Emprego |
| SEEFP | Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional |
| SEIP | Sistema de Extração de Informação dos Protocolares |
| SNQ | Sistema Nacional de Qualificações |
| UF | Unidade de Formação |
| UFCD | Unidade de Formação de Curta Duração |

SUMÁRIO e RECOMENDAÇÕES

1. Sumário

O presente Relatório dá conta da auditoria realizada ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, orientada para a apreciação da atividade desenvolvida e da aplicação dos recursos financeiros no triénio 2018-2020. Do exame efetuado destacam-se as seguintes observações e conclusões, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. O Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, doravante FOR-MAR ou Centro, é um centro de formação profissional de gestão participada, criado por protocolo celebrado entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP e a Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos e tem por missão a promoção de atividades de formação profissional para a valorização dos recursos humanos do setor das pescas, atividades marítimas e portuárias. A missão do Centro é desenvolvida em todo o território nacional, junto dos principais portos de pesca. O conselho técnico-pedagógico do FOR-MAR não está regularmente constituído por falta de nomeação de sete membros, dos quais um, por parte da Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos e seis, por parte das organizações sindicais e empresariais do setor (*cf.* Enquadramento).
2. O financiamento do FOR-MAR é assegurado, fundamentalmente, pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (em 2020, as transferências do Instituto representaram 95,7% do total da receita do Centro, excluindo o saldo da gerência anterior) (*cf.* ponto 6).
3. As receitas próprias do FOR-MAR, decorrentes de taxas de inscrição e propinas de cursos de formação e de valores cobrados pela realização de exames, prestação de serviços de formação a empresas e aluguer de equipamentos, representaram, em 2020, apenas 1,9% (115,6 m€) do total da receita (6.030,7 m€). Não foram elaborados estudos de natureza económico-financeira, designadamente com ênfase na análise da atratividade da oferta formativa, dos gastos e rendimentos por ação/curso, da receita que deixa de arrecadar pelas isenções atribuídas, dos preços de mercado da oferta formativa que não é exclusiva do Centro e dos indicadores de desempenho económico-financeiro das empresas do setor das pescas, atividades marítimas e portuárias, de suporte aos valores fixados na “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR” (*cf.* ponto 6).
4. A despesa em 2020 ascendeu a 5.536,5 m€, mais 12,7% (622,0 m€) que em 2018, da qual 49,7% (2.749,6 m€) respeita a despesa com pessoal, 10,2% (562,5 m€) a apoios sociais atribuídos aos formandos e 13,1% (727,6 m€) à contratação de formadores externos, os quais asseguraram, nesse ano, cerca de 95,3% (39.874h) do total de horas de formação (39.748h) realizadas. A manutenção do valor/hora de referência na contratação de formadores externos no triénio 2018-2020 (15,00 €) e a decisão do Centro de apenas atribuir apoios sociais aos formandos no âmbito de ações destinadas ao ingresso nas carreiras profissionais regulamentadas permitiram conter o aumento da despesa (*cf.* pontos 6, 7 e 8).
5. Na elaboração dos planos de formação anuais, o FOR-MAR acolhe um conjunto de orientações emanadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP e contributos dos polos do Centro que funcionam junto dos principais portos de pesca nacionais e dos centros de emprego dessas áreas geográficas, bem como de associações empresariais e sindicais do setor. Ainda assim, no triénio 2018-2020 foram realizadas 435 ações, cerca de 40,0% do total, que não estavam previstas nos planos de formação anuais, para responder a novas solicitações dos outorgantes do protocolo de criação do FOR-MAR ou de empresas, parceiros sociais e agentes económicos dos setores das pescas, atividades marítimas e portuárias. Os planos de formação anuais deixaram, assim, de ser um instrumento efetivo de planeamento (*cf.* ponto 9).

6. No triénio 2018-2020, o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 14.583 formandos, a maioria (62,6%) dos quais ativos empregados, correspondendo a um volume de formação de 1.449.577 horas. A atividade realizada nunca superou as metas previstas nos planos de formação anuais para o volume de formação (em horas), variando entre os 61,7%, de 2019 e os 55,2%, de 2018 (*cf.* ponto 10).
7. O ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado da atividade do FOR-MAR, tendo o número de ações aumentado 34,6% (99), o número de formandos 25,9% (1.195) e o volume de formação 27,5%, (122.373 horas) face a 2018 (*cf.* ponto 10).
8. A pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade do FOR-MAR, forçando-o a suspender a formação presencial a 16 de março de 2020, sendo progressivamente retomada a partir de junho. Em consequência, em 2020, registou-se uma diminuição do volume de formação (-22,6%, correspondente a -127.967 horas) e do número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional (-10,0%, correspondente a -579 formandos). Quanto ao número de ações observou-se que a adaptação da oferta formativa e a realização de ações em sistema de *e-learning* e *b-learning* permitiu realizar mais 32 ações do que em 2019 (*cf.* ponto 10).
9. A diminuição da atividade formativa em 2020 (-22,6%) suplantou a diminuição da despesa (-3,7%), o que se refletiu negativamente na eficiência do Centro, com o rácio “despesa corrente/volume de formação” a registar um aumento de cerca de 24,2% (12,28 € em 2020 e 9,89 € em 2019) quando, no ano anterior, havia registado uma evolução positiva de -6,5% (10,58 € em 2018) (*cf.* ponto 10).
10. As deficiências detetadas ao nível dos registos da execução da atividade formativa comprometem a fiabilidade e uniformidade da informação divulgada pelo FOR-MAR e pelo Instituto do Emprego e Profissional, IP. Nos registos da execução da atividade formativa foram considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação e os trabalhadores do FOR-MAR que realizaram formação profissional (apenas em 2020). Detetou-se ainda uma duplicação dos registos relativos aos formandos que realizaram Provas de Desempenho da Aptidão Profissional no final da frequência de ações de formação de categorias profissionais marítimas. Em consequência, o número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional do FOR-MAR está sobrevalorizado nos relatórios de execução física e financeira e relatórios de atividades do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP.

Assim, identificou-se o risco de outros centros de formação profissional de gestão participada poderem incorrer nas mesmas deficiências detetadas no registo e reporte da execução da atividade formativa ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (*cf.* ponto 10).
11. Falta aprovar regras e critérios que regulem o processo de orçamentação da atividade formativa em regime de prestação de serviços (formação “à medida”) que o FOR-MAR realiza a solicitação de empresas e/ou outras entidades, designadamente quanto à margem aplicada sobre os gastos estimados. Acresce que tais regras e critérios nesta área são tanto mais relevantes quanto se verificou que esta atividade foi deficitária no triénio 2018-2020, com os gastos a ultrapassarem os rendimentos em 102,4 m€ (*cf.* ponto 10).
12. O FOR-MAR submeteu a formação profissional ministrada à avaliação de um conjunto de *stakeholders*, designadamente das empresas que contrataram formação em regime de prestação de serviços. Contudo, os questionários realizados não tinham por objetivo a avaliação dos impactos da formação na produtividade e competitividade das empresas (*cf.* ponto 11).

13. O FOR-MAR e Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, não dispõem de informação sobre a empregabilidade dos ex-formandos, impedindo a avaliação, pelo menos na globalidade, se os recursos financeiros foram utilizados de forma eficaz, *i.e.* se contribuíram para a inserção dos desempregados no mercado de trabalho e para a manutenção dos postos de trabalho dos ativos empregados. Em 2019, a monitorização da empregabilidade dos ex-formandos realizada pelo FOR-MAR cobriu apenas cerca de 5% do universo de formandos (*cf.* ponto 11).

2. Recomendações

Atentas as observações e conclusões da auditoria recomenda-se:

A Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- ◆ Reitera-se a recomendação do Tribunal formulada nos Relatórios de Auditoria n.º 8/2017 e 3/2021 – 2.ª Secção, no sentido de criar um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade dos formandos, com o objetivo de promover o alinhamento da oferta formativa com as necessidades de qualificações do mercado de trabalho.

Ao Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP e ao Diretor-Geral da Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

- ◆ Diligenciar pela proposta de nomeação dos membros para o Conselho Técnico-Pedagógico do FOR-MAR.

Ao Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP

- ◆ Reitera-se a recomendação do Tribunal formulada no Relatório de Auditoria n.º 3/2021 – 2.ª Secção, no sentido de considerar o alargamento do processo de avaliação da empregabilidade dos ex-formandos dos centros de formação profissional de gestão direta aos ex-formandos dos centros de formação profissional de gestão participada, tendo em vista a melhoria do processo de avaliação da adequação das ofertas formativas e dos resultados e impactos alcançados.
- ◆ Promover a implementação de procedimentos de controlo que assegurem a fiabilidade e uniformidade dos registos da execução da atividade formativa dos centros de formação profissional de gestão participada, emitindo instruções, claras e inequívocas, para excluir do reporte da execução da atividade formativa os inscritos com zero horas de formação e os trabalhadores dos próprios centros, bem como para esclarecer a formação que deve ser registada como “Outras Atividades-CGP”.

Ao Conselho de Administração do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR

- ◆ Assegurar a conformidade dos registos da atividade formativa realizada no Sistema de Extração de Informação dos Protocolares, excluindo do reporte os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do Centro e as Provas de Desempenho da Aptidão Profissional.
- ◆ Promover o apuramento real das necessidades formativas para efeito de elaboração do plano de formação anual, definindo metas exequíveis e ajustadas à avaliação da execução dos anos anteriores e dos riscos presentes e expectáveis identificados, de modo a que o plano constitua um verdadeiro instrumento de gestão previsional.
- ◆ Providenciar pela realização de estudos técnicos que sustentem a “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”, avaliando, entre outros aspetos, as formas de organização da formação profissional, a atração da oferta formativa e os gastos e os rendimentos de cada atividade.

- ◆ Providenciar pela aprovação de regras e critérios aplicáveis ao processo de formação dos preços da atividade formativa em regime de prestação de serviços, assegurando que os gastos com cada ação não excedem os respetivos rendimentos.
- ◆ Instituir procedimentos de controlo e monitorização da imputação de gastos e rendimentos aos centros de responsabilidade, no sentido de que a contabilidade de gestão permita apurar com fiabilidade os resultados.

I. INTRODUÇÃO

3. Fundamento, âmbito e objetivo

14. A presente auditoria, inscrita no Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas para 2021, incidiu sobre a atividade desenvolvida pelo Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR e os recursos financeiros que lhe foram afetos, no triénio 2018-2020, por forma a apreciar a sua contribuição para a valorização dos recursos humanos dos setores das pescas, atividades marítimas e portuárias.

4. Metodologia e condicionantes

15. A auditoria foi realizada de acordo com os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas que acolhem as normas e orientações da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
16. Os trabalhos realizados¹, com recurso a trabalho remoto, incluíram a apreciação dos mecanismos e instrumentos de articulação do FOR-MAR com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP), a Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos – DGRM e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP (ANQEP) e o levantamento e apreciação do circuito de identificação das necessidades formativas e de elaboração do plano de formação (PF). Além disso, foram examinados dados relativos à execução da atividade, à atribuição de apoios sociais e aos gastos e rendimentos da atividade formativa.
17. O desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado pelo desenvolvimento da auditoria no decurso da pandemia da COVID-19. Regista-se, no entanto, a boa colaboração prestada pelos responsáveis das entidades envolvidas na auditoria, manifestada na disponibilização da documentação necessária e na prestação dos esclarecimentos solicitados no decurso da ação.

5. Exercício do contraditório

18. Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da LOPTC, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
 - Diretor-Geral da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos;
 - Presidente do Conselho de Administração do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR;
 - Diretor do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR.
19. As respostas apresentadas foram analisadas e, sempre que pertinentes, reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.
20. Das alegações apresentadas, que recaem essencialmente sobre as recomendações formuladas, destaca-se o seguinte:
- A Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que o “(...) o incremento direto da empregabilidade não é o único objetivo da formação, traduzindo-se acima de tudo na

¹ Cfr. Anexo 1 – Metodologia.

aquisição de competências de diferentes tipos, com ganhos holísticos e reflexos também nas capacidades do indivíduo como um todo e em dimensões como a inclusão e a cidadania.”. Refere, ainda, que “(...) reconhecendo-se que o sucesso dos percursos formativos tendencialmente pode ter reflexos na empregabilidade dos formandos e que, por sua vez, este indicador deverá ser um dos elementos a considerar, num esforço de melhoria contínua da oferta formativa (...) têm vindo a ser (...) incorporadas práticas em matéria de avaliação de impacto, visando alcançar a consolidação de uma estrutura integrada de gestão, monitorização e avaliação de toda a oferta de formação profissional (...)”.

Sobre este aspeto reitera-se a recomendação anterior formulada pelo Tribunal de Contas², notando-se que as limitações já antes identificadas relacionadas com a inexistência um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da formação profissional na empregabilidade não foram, entretanto, superadas.

- O IEFP informa que irá “(...) proceder à emissão de orientações a todos os CGP, no âmbito da revisão do Manual de Apoio aos Representantes do IEFP, IP, nos Órgãos Sociais dos Centros Protocolares, (...) esclarecendo: que os “formandos” com zero horas de formação nunca podem ser reportados como abrangidos; que a formação desenvolvida para os próprios trabalhadores não poderá constar da atividade formativa reportada ao IEFP, IP (...); que em “Outras Atividades” deve ser considerada a atividade que não é possível classificar doutra forma, sublinhando que esta terá que se referir sempre a atividade formativa.”.

Quanto à recomendação no sentido do alargamento do processo de avaliação da empregabilidade dos ex-formandos dos centros de formação profissional de gestão direta aos ex-formandos dos centros de formação profissional de gestão participada, o IEFP informa que “(...) está a avaliar internamente a situação, salvaguardando a necessária proteção dos dados pessoais dos formandos, (...) tendo também em atenção a autonomia administrativa e financeira dos CGP, bem como junto do ISS, IP, do II, IP e posteriormente de todos os responsáveis dos 24 CGP, tendo em vista, como recomendado, a melhoria do processo de avaliação da adequação das ofertas formativas e dos resultados e impactos alcançados.”.

- A DGRM informa que já submeteu “(...) à consideração da Tutela, os (...) nomes, que em caso de concordância, serão enviados pela DGRM ao IEFP, para a constituição do (...) Conselho Técnico-Pedagógico (...)” do FOR-MAR.
- O FOR-MAR³ dá conta das medidas a implementar face às recomendações formuladas, designadamente a correção dos registos da atividade formativa, a revisão da “(...) tabela de preços tendo em conta o contexto externo onde atua, os pareceres e as recomendações dos outorgantes, o benchmarking e os resultados emergentes de trabalhos ou estudos elaborados pelos agentes do setor (...)”, a definição de “(...) novas regras a aplicar a partir de janeiro de 2022 (...)” à atividade formativa em regime de prestação de serviços e o desenvolvimento de “(...) uma Contabilidade de Gestão que permita uma melhor análise dos resultados, e se traduza numa ferramenta de apoio à gestão, (i) dando informação sobre a atividade principal da entidade, (ii) evidenciando os desvios em relação ao previsto e (iii) permitindo decisões consistentes para o futuro (...)”.

² Recomendação formulada no Relatório de Auditoria n.º 8/2017 – 2.ª Secção e reiterada no Relatório de Auditoria n.º 3/2021 – 2.ª Secção.

³ Resposta conjunta do CA e do Diretor do Centro.



II. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

21. O FOR-MAR foi criado através da Portaria n.º 311/2008, de 23 de abril⁴, a qual procedeu à homologação do protocolo constitutivo celebrado entre o IEFP e a Direção-Geral das Pescas e Aquicultura (atualmente DGRM)⁵, dois parceiros públicos, aspeto que o distingue da maioria dos centros de formação profissional de gestão participada (CFPGP) da rede do IEFP que integram parceiros privados⁶.
22. O FOR-MAR é uma pessoa coletiva de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio. De abrangência nacional, o FOR-MAR possui sede em Lisboa e polos⁷ de formação nos principais portos de pesca do país.
23. A estrutura orgânica do Centro compreende quatro órgãos: (i) conselho de administração; (ii) diretor; (iii) conselho técnico-pedagógico; e (iv) comissão de fiscalização e verificação de contas (Figura 1)⁸.

Quadro 1 – Composição do órgão de gestão, de fiscalização, técnico-pedagógico e direção

| Composição do Conselho de Administração | | | Composição do Conselho Técnico-Pedagógico | | |
|---|-----------------------|--|---|--|--|
| Presidente | Representante do IEFP | (Despacho n.º 20/2017, de 27/11, do SEE) | Presidente | Diretor do FOR-MAR | (Despacho n.º 22/2017, de 19/12, do SEE) |
| Vogal | Representante da IEFP | (Despacho n.º 13/2019, de 21/3, do SEE) | Vogal | Representante do IEFP | (Despacho n.º 13/2019, de 21/3, do SEE) |
| Vogal | Representante da DGRM | (Despacho s/n/2010, de 9/8, do SEEFP) | Vogal | Representante da DGRM | sem nomeação |
| Vogal | Representante do DGRM | | Vogal | Representante de organizações sindicais | sem nomeação |
| | | | Vogal | Representante de organizações sindicais | sem nomeação |
| | | | Vogal | Representante de organizações sindicais | sem nomeação |
| | | | Vogal | Representante de associações empresariais do setor | sem nomeação |
| | | | Vogal | Representante de associações empresariais do setor | sem nomeação |
| | | | Vogal | Representante de associações empresariais do setor | sem nomeação |

| Composição da Comissão de Fiscalização e Verificação de Contas | |
|--|---|
| Presidente | Representante do IEFP (Despacho n.º 06/2018, de 22/1, do SEE) |
| Vogal | Representante do IEFP (Despacho n.º 13/2019, de 21/3, do SEE) |
| Vogal | Representante da DGRM (Despacho n.º 9496/2015, de 11/8, do SEE) |
| Vogal | Representante da DGRM (Despacho n.º 3961/2015, de 1/4, do SEE) |

| Direção | |
|----------------|--|
| Diretor | Nomeação em Comissão de Serviço (Despacho n.º 22/2017, de 19/12, do SEE) |

Fonte: Elaboração própria.

24. O conselho técnico-pedagógico não está regularmente constituído por falta de nomeação de sete membros, dos quais um, por parte da DGRM e seis, por parte das organizações sindicais e empresariais do setor, inviabilizando o funcionamento deste órgão. Tratando-se de um órgão consultivo ao qual cabe “(...) *pronunciar-se sobre os planos e programas dos cursos a ministrar, bem como proceder à elaboração de estudos, pareceres e relatórios sobre as atividades do Centro (...)*”, fica prejudicada a avaliação da adequação da formação planeada e realizada às necessidades de formação do setor das pescas e das atividades marítimas em geral.
25. O FOR-MAR tem como principal atribuição a promoção de atividades de formação profissional para a valorização dos recursos humanos dos setores ligados às atividades marítimas, desenvolvendo, neste contexto, a sua atividade formativa, designadamente, assegurando:

⁴ Diploma que extingue o FORPESCAS – Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas e homologa o protocolo de criação do FOR-MAR. Nos termos do artigo 3.º, o FOR-MAR sucede nas atribuições da Escola de Pesca e da Marinha do Comércio e do FORPESCAS, no domínio da coordenação e execução da formação profissional a nível nacional dos profissionais e candidatos às profissões nos setores da pesca e aquicultura, indústria transformadora de pescas, atividades marítimas em geral e atividades conexas.

⁵ Por força do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 7 de janeiro, que aprovou a lei orgânica do então Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, a DGRM, substituiu-se, na qualidade de segundo outorgante, à Direção-Geral de Pescas e Aquicultura. A DGRM foi criada em 2012, através do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, por fusão do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. e da Direção-Geral das Pescas e Aquicultura. À DGRM compete assegurar a certificação da formação profissional no setor das pescas e do transporte marítimo (Cfr. art.º 2º, al. h), do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro).

⁶ Designadamente parceiros sociais (associações patronais, sindicais e profissionais). Atualmente, a rede de CFPGP do IEFP é constituída por 23 centros.

⁷ Designadamente em Viana do Castelo, Póvoa do Varzim-Vila do Conde, Matosinhos, Ílhavo, Figueira da Foz, Peniche, Nazaré, Lisboa, Sesimbra, Setúbal, Portimão e Olhão.

⁸ Organograma no Anexo 2.

- a. a realização de formação profissional necessária à qualificação, reconversão profissional, aperfeiçoamento e progressão nas carreiras dos profissionais marítimos, bem como, dos outros profissionais dos setores que integram o âmbito da sua atividade;
 - b. a avaliação e certificação da aptidão profissional decorrente da frequência de cursos ou prestação de provas de exame, bem como, ao reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais adquiridas em contextos de aprendizagem formal ou informal aos profissionais dos setores que integram o âmbito da sua atividade, em particular aos profissionais marítimos dos escalões da mestrança e marinhagem;
- e, promovendo:
- c. a formação e a avaliação de competências específicas do exercício da atividade marítima legalmente requeridas a nível nacional e internacional.

26. As principais áreas da intervenção do FOR-MAR são as seguintes:

Quadro 2 – Áreas de Formação

| Área de Formação | Qualificação | Funções Profissionais |
|---|--|---|
| Pescas | Operador Aquícola | |
| | Técnico de Aquicultura | |
| | Técnico Especialista de Produção Aquícola | |
| Serviços de Transporte | Maquinista Marítimo | Ajudante de Maquinista Mecânico de Bordo Máquinista Prático de 2ª Classe Eletricista (Marítimo) Marinheiro-Maquinista |
| | Marinheiro | Pescador Marinheiro Pescador Contramestre Pescador Marinheiro de 2ª Classe Contramestre Marinheiro de 2ª Classe do Tráfego Local |
| Construção e Reparação de Veículos a Motor | Operador de Construção e Reparação Naval | |
| | Técnico de Construção Naval/Embarcações de Recreio | |
| Indústrias Alimentares | Operador de Transformação do Pescado | |
| | Técnico de Transformação do Pescado | |
| | Técnico de Controlo de Qualidade Alimentar | |
| Eletricidade e Energia | Eletromecânico de Refrigeração e Climatização - Sistemas Domésticos e Comerciais | |

Fonte: Adaptado de Tabela 1 – áreas privilegiadas da intervenção do FOR-MAR - Plano de atividades de 2018.

- 27. Neste contexto, os principais destinatários da formação profissional são os empresários e trabalhadores do setor das pescas, atividades marítimas e portuárias, bem como os candidatos às profissões desses setores.
- 28. O FOR-MAR dispõe, como instrumentos de gestão previsional e de controlo de gestão, de planos de atividades, orçamentos anuais e relatórios trimestrais de controlo orçamental e de execução da atividade. Todos estes instrumentos relativos ao triénio 2018-2020 foram produzidos nos prazos definidos, exceto no caso dos relatórios trimestrais de acompanhamento à execução da atividade (física e financeira) de 2018 e 2019 que não foram elaborados. O dever de prestação de contas⁹ ao Tribunal de Contas foi cumprido de forma tempestiva, sendo, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental¹⁰, qualificado como uma entidade pública reclassificada.

⁹ Em 2018, o FOR-MAR adotou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

¹⁰ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

29. Encontra-se implementado um sistema de contabilidade de gestão que permite o apuramento de gastos, rendimentos e resultados por ação e por formando¹¹. Porém, é de notar que foram detetadas falhas na imputação de gastos e de rendimentos aos centros de responsabilidade¹², bem como um erro no balancete de centros de responsabilidades de 2018 (170,9 m€) e de 2020 (182,2 m€) resultante da imputação de gastos registados na conta 2722 - *Credores por acréscimos de gastos*.

III. OBSERVAÇÕES

6. Recursos Orçamentais: IEFP financia a atividade do FOR-MAR

30. Os recursos financeiros do FOR-MAR provêm, fundamentalmente, das transferências do IEFP, que, nos termos do protocolo referido em II., pode financiar a totalidade das despesas de capital e até 95% das despesas correntes do Centro, cabendo à DGRM, enquanto segundo outorgante do protocolo de criação do FOR-MAR, assumir a restante participação nas despesas correntes (5%).

O FOR-MAR dispõe ainda de receitas próprias, onde se incluem taxas de inscrição e propinas de cursos de formação e valores cobrados pela realização de exames, prestação de serviços de formação a empresas ou outras entidades e aluguer de equipamentos.

31. No triénio 2018-2020, a receita do FOR-MAR aumentou 14,8%, atingindo, em 2020, os 6.030,6 m€, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 3 – Receita no triénio 2018-2020

| Descrição | Execução orçamental da receita | | | | | | (euros) |
|----------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|
| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Δ% |
| | € | % | € | % | € | % | 2018-2020 |
| Receitas correntes | 4 706 505,62 | 89,6% | 5 717 054,36 | 92,3% | 5 484 805,04 | 90,9% | 16,5% |
| Receitas Próprias | 153 378,00 | 2,9% | 174 437,36 | 2,8% | 115 632,43 | 1,9% | -24,6% |
| Transferências - IEFP | 4 492 647,62 | 85,5% | 5 441 985,00 | 87,8% | 5 239 172,61 | 86,9% | 16,6% |
| Transferências - DGRM | 60 480,00 | 1,2% | 100 632,00 | 1,6% | 130 000,00 | 2,2% | 114,9% |
| Receitas de capital | 545 893,31 | 10,4% | 477 728,15 | 7,7% | 545 856,58 | 9,1% | 0,0% |
| Transferências - IEFP | 192 500,00 | 3,7% | 148 750,00 | 2,4% | 176 210,00 | 2,9% | -8,5% |
| Transferências - DGRM | 29 520,00 | 0,6% | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,0% | -100,0% |
| Saldo da gerência anterior | 323 873,31 | 6,2% | 328 978,15 | 5,3% | 369 646,58 | 6,1% | 14,1% |
| Total | 5 252 398,93 | 100,0% | 6 194 782,51 | 100,0% | 6 030 661,62 | 100,0% | 14,8% |

Fonte: Documentos de prestação de contas dos anos de 2018, 2019 e 2020.

32. Sobre os valores da receita no período destaca-se:
- o aumento do financiamento atribuído pelo IEFP (+15,6%, no global);

¹¹ Cf. previsto no n.º 2, da Cláusula XVIII, do Protocolo de criação do Centro: “O Centro implementará um sistema de contabilidade analítica que permita o apuramento do custo da formação por especialidade e ou por formando.”

¹² Designadamente na imputação de gastos e rendimentos aos centros de responsabilidade adequados e na classificação do tipo de rendimentos (taxas de inscrição; propinas) e de apoios sociais. E.g. Curso de “Arrais de Pesca”, realizado em 2019 e 2020, nos Polos de Peniche, Figueira da Foz, Portimão e Olhão.



- b. a diminuição das receitas próprias em 2020 (-33,7% face a 2019), justificada, fundamentalmente, pela diminuição da prestação de serviços de formação a empresas e outras entidades¹³ e do número de exames realizados¹⁴ (cfr. ponto 10);
- c. o recurso, em 2018, a título excecional, uma vez que as despesas com instalações e equipamentos são, habitualmente, financiadas por transferências do IEFP, a 29,5 m€ das transferências da DGRM (29,5 m€), para aquisição de simuladores de radiocomunicações marítimas por à “(...) data em que o processo foi encetado prever-se que já não houvesse disponibilidade para o total do investimento na Fonte de Financiamento 540 IEFP (...)”¹⁵;
- d. o saldo de gerência de 2020 que se situou nos 369,9 m€, sendo este valor mais elevado que o registado nos dois anos imediatamente anteriores.
33. No que respeita às receitas próprias do Centro, decorrentes, fundamentalmente, de taxas de inscrição e propinas de cursos de formação e de valores cobrados pela realização de exames¹⁶, importa sublinhar que os valores fixados na “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”, aprovada pelo CA em 16 de setembro de 2015, bem como as alterações subsequentes, não foram precedidos e suportados em estudos de natureza económico-financeira¹⁷, designadamente com ênfase na análise da atratividade dos cursos e dos gastos por ação/curso, da quantificação da receita que o Centro deixa de arrecadar pelas isenções atribuídas¹⁸, dos preços praticados por outras entidades com a mesma oferta formativa¹⁹ e dos indicadores de desempenho financeiro das empresas do setor.

De acordo com o CA do Centro, as alterações à “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR” no período analisado²⁰ (Anexo 3) visaram a sua “(...) simplificação, (...) imprimir aos valores pagos pelos formandos um mero objetivo de compromisso e responsabilização face à relação “contratual” que estabelecem com o FOR-MAR (...)” e “(...) reduzir os constrangimentos à frequência de formação por razões de natureza económica.”²¹

Ora, é certo que o FOR-MAR deve assegurar a realização da formação profissional necessária à qualificação, reconversão profissional, aperfeiçoamento e progressão nas carreiras dos profissionais marítimos, bem como dos outros profissionais dos setores que integram o âmbito da sua atividade. Todavia, deve também promover o incremento e diversificação das suas fontes de receitas próprias e a utilização racional, eficaz e eficiente dos recursos físicos e

¹³ Em 2018, foram realizadas 17 ações de formação na modalidade de prestação de serviços em que foi cobrada receita, em 2019, 33 e, em 2020, 11.

¹⁴ Em 2018, 148 exames, envolvendo 449 examinados, em 2019, 166 exames, envolvendo 508 examinados e, em 2020, 106 exames, envolvendo 290 examinados.

¹⁵ Através de uma alteração orçamental da receita. Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 16 de setembro de 2021.

¹⁶ A receita cobrada no triénio com origem em taxas de inscrição, propinas e exames totalizou 329,6 m€. Em 2018, esta receita representou cerca de 81,7% (125,4 m€) das receitas próprias do FOR-MAR, valor acima do registado no ano de 2019 (63,4%) e de 2020 (80,9%).

¹⁷ Apesar da deliberação do CA que aprova a “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR” referir que a mesma tem “(...) em consideração critérios de razoabilidade, economia e equidade na relação, custo-benefício subjacente aos beneficiários e utilizadores dos bens e serviços que o FOR-MAR disponibiliza (...)” não foi apresentada a demonstração da avaliação realizada.

¹⁸ Designadamente a: formandos que frequentem cursos de qualificação inicial na carreira marítima; formandos que frequentem cursos de qualificação de dupla certificação; formandos que frequentem “Cursos de Preparação para Exame” ou “Outros cursos”, e que se encontrem, comprovadamente, na situação de desemprego.

¹⁹ Nos casos aplicáveis, considerando que parte da oferta formativa do FOR-MAR é exclusiva. Relativamente aos cursos que também são ministrados por outras entidades, verificou-se que os preços fixados na “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR” são significativamente inferiores (e.g. Segurança Básica, no FOR-MAR 190 € e 665 € na Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, cfr. informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 31 de maio de 2021).

²⁰ A tabela de preços de bens e serviços em vigor em 2018, foi aprovada pelo Conselho de Administração em 16 de setembro de 2015. A tabela em vigor para 2019 foi aprovada em 14 de janeiro de 2019 e a de 2020 em 22 de janeiro de 2020.

²¹ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 13 de janeiro de 2021.

financeiros que são postos à sua disposição, orientando a sua atividade para as necessidades efetivas das empresas e dos trabalhadores do setor (*vide* também Ponto 10).

34. Quanto à despesa nota-se que registou um acréscimo de 12,7% (622,0 m€), tendo atingido, em 2020, os 5.536,5 m€, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 4 – Despesa no triénio 2018-2020

| Descrição | Execução orçamental da despesa | | | | | | (euros) |
|------------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Δ% |
| | € | % | € | % | € | % | 2018-2020 |
| Despesas correntes | 4 698 797,18 | 95,6% | 5 605 980,92 | 97,5% | 5 389 628,39 | 97,3% | 14,7% |
| Despesa com pessoal | 2 625 561,55 | 53,4% | 2 898 165,21 | 50,4% | 2 749 615,96 | 49,7% | 4,7% |
| Aquisição de bens e serviços | 1 658 487,38 | 33,7% | 2 085 887,62 | 36,3% | 2 067 640,35 | 37,3% | 24,7% |
| Juros e outros encargos | 74,21 | 0,0% | 0,00 | 0,0% | 146,51 | 0,0% | 97,4% |
| Transferências correntes | 409 421,92 | 8,3% | 617 160,29 | 10,7% | 565 616,21 | 10,2% | 38,1% |
| Outras despesas correntes | 5 252,12 | 0,1% | 4 767,80 | 0,1% | 6 609,36 | 0,1% | 25,8% |
| Despesas de capital | 215 704,89 | 4,4% | 144 207,36 | 2,5% | 146 874,09 | 2,7% | -31,9% |
| Aquisição de bens de capital | 215 704,89 | 4,4% | 144 207,36 | 2,5% | 146 874,09 | 2,7% | -31,9% |
| Total | 4 914 502,07 | 100,0% | 5 750 188,28 | 100,0% | 5 536 502,48 | 100,0% | 12,7% |

Fonte: Documentos de prestação de contas dos anos de 2018, 2019 e 2020.

35. Sobre os valores da despesa no triénio 2018-2020 destaca-se:
- o acréscimo de 4,7% (124 m€) da *despesa com pessoal*, resultante do efeito conjugado do descongelamento das carreiras e da diminuição do número de trabalhadores do Centro (*cf.* Ponto 7);
 - a despesa com a *aquisição de bens e serviços*, que é a rubrica mais significativa na despesa corrente a seguir à *despesa com pessoal*, representando cerca de 37,3% do total da despesa em 2020. O acréscimo desta rubrica no triénio (409,2 m€) resultou, sobretudo, do aumento da despesa com a contratação externa de formadores (99,3 m€) (*cf.* Ponto 7) e com equipamentos e serviços de higiene e limpeza (98,7 m€) no contexto da pandemia da COVID-19.
 - as *transferências correntes* respeitantes, essencialmente, a apoios sociais a formandos, melhor descritos no Ponto 8, que registam um aumento de 38,1% (156,2 m€), apesar da diminuição do número de formandos que beneficiaram de apoios sociais. O referido aumento resultou, assim, do aumento do valor médio dos apoios sociais atribuídos por formando;

7. Recursos Humanos: formadores externos asseguram 95% da atividade formativa

36. No final de 2020, o FOR-MAR contava com 109 trabalhadores (Quadro 5), distribuídos pela Sede e pelos 12 Polos. No triénio 2018-2020, verificou-se uma diminuição de 17 trabalhadores.

Quadro 5 – Quadro de pessoal

| Ano | Diretor / Diretor Departamento | Coordenador Unidade/Núcleo | Técnico Superior | Técnico | Pessoal | | Total |
|-------------|--------------------------------|----------------------------|------------------|---------|-----------------------------|--------|------------|
| | | | | | Administrativo /Operacional | Outros | |
| 2018 | 3 | 11 | 33 | 6 | 62 | 11 | 126 |
| 2019 | 3 | 10 | 31 | 16 | 44 | 9 | 113 |
| 2020 | 4 | 10 | 29 | 15 | 43 | 8 | 109 |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

37. Para a realização da atividade formativa, o FOR-MAR recorre a formadores inscritos numa “Bolsa de Formadores”²², que inclui alguns dos seus trabalhadores (formadores internos).

O número de formadores inscritos na “Bolsa de Formadores” registou uma diminuição acentuada (-148 formadores) no triénio 2018-2020, em resultado de uma revisão e atualização de dados realizada no primeiro trimestre de 2019, tendo sido considerados inativos os formadores que não atualizaram o respetivo *Curriculum Vitae*.

Quadro 6 – Formadores inscritos na “Bolsa de Formadores” e que ministraram formação

| Ano | Formadores ativos inscritos na Bolsa | Formadores que ministraram formação | | | |
|------|--------------------------------------|-------------------------------------|----|----------|-----|
| | | Internos | % | Externos | % |
| 2018 | 419 | 6 | 3% | 193 | 97% |
| 2019 | 269 | 11 | 5% | 209 | 95% |
| 2020 | 271 | 12 | 5% | 213 | 95% |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

38. Os formadores ministraram 120.637 horas de formação no triénio 2018-2020, cabendo cerca de 5.485 horas (4,5%) a formadores internos e as restantes 115.152 horas (95,5%) a formadores externos, pelo facto de nas áreas específicas da formação de marítimos o FOR-MAR ter “(...) de recorrer obrigatoriamente a profissionais marítimos dos escalões de oficiais, de mestrança ou de marinagem, ou a Oficiais, Sargentos e Praças da Marinha (...)”²³.

Os formadores internos “(...) não são remunerados pelas horas de formação ministradas, apenas recebem mensalmente o vencimento nos termos do contrato individual de trabalho (...)”²⁴.

Os formadores externos são contratados por ação de formação, em regime de prestação de serviços. O valor/hora da remuneração dos formadores externos, aplicável à generalidade das ações de formação, foi de 15€, não sofrendo alterações no triénio 2018-2020. No entanto, tratando-se de ações de formação no âmbito da prestação de serviços de formação a empresas e outras entidades, de formação a trabalhadores do Centro “(...) ou formação pedagógica inicial de formadores, eram aprovados, mediante proposta dos Coordenadores Regionais ou Departamento de Formação, outros valores/hora. Em geral, foram aprovados valores/hora de 18€, 20€, 25€ e 35€ (...)”²⁵.

39. Com a contratação de formadores externos o FOR-MAR despendeu, no triénio, 2.282,1 m€, destacando-se o ano de 2019, em que a despesa atingiu 926,2 m€, refletindo o aumento do número de horas ministradas, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 7 – Gastos com a contratação de formadores externos

| Ano | N.º formadores externos contratados | N.º de ações realizadas | N.º horas ministradas | Gastos | Custo médio/hora |
|------|-------------------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------|------------------|
| 2018 | 193 | 252 | 32 784 | 628 307,64 € | 19,17 € |
| 2019 | 209 | 332 | 44 494 | 926 184,29 € | 20,82 € |
| 2020 | 213 | 380 | 37 874 | 727 623,31 € | 19,21 € |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

²² A inscrição de novos formadores na “Bolsa de Formadores” é realizada na sequência de candidaturas espontâneas ou de iniciativas dirigidas ao recrutamento de novos formadores, confirmados os requisitos legalmente estabelecidos para o exercício da atividade.

²³ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

²⁴ Nos casos em que “(...) um formador interno dá formação, o seu valor hora é imputado à ação de formação até ao número de horas ministradas (...)”, cfr. informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 24 de abril de 2021.

²⁵ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

40. Não obstante a variação da despesa com a contratação de formadores externos, resultante, no essencial, do aumento da atividade formativa em 2019 e da diminuição em 2020 (*cf.* Ponto 10), por efeito da pandemia da COVID-19, importa sublinhar que o rácio custo médio/hora manteve-se relativamente estável no triénio 2018-2020.

8. Apoios sociais: 1.400 formandos abrangidos anualmente

41. A atribuição de apoios sociais aos formandos está prevista nas normas²⁶ que regulam o Fundo Social Europeu (FSE). Neste contexto, os formandos do FOR-MAR podem beneficiar de apoios monetários, designadamente de “bolsas de formação/profissionalização”, “subsídio de alimentação”, “subsídio e despesas de transporte” e “subsídio de acolhimento”.
42. Por decisão do Diretor do FOR-MAR²⁷, só são atribuídos apoios sociais no âmbito de ações destinadas ao ingresso nas carreiras profissionais regulamentadas. O Centro garante, deste modo, que a despesa com a atribuição de apoios sociais não compromete a realização das ações inscritas no PF. Assim, os apoios dependem do tipo de ação e dos formandos reunirem as condições de elegibilidade²⁸.
43. A assiduidade do formando é igualmente determinante na atribuição dos apoios sociais²⁹. As ausências, quer justificadas quer injustificadas, têm como consequência uma penalização, por redução, no valor do pagamento dos apoios sociais, tendo em vista incentivar a participação. O “Regulamento do Formando” prevê as penalizações a aplicar no caso de ocorrer incumprimento da assiduidade.
44. Em 2020, foram atribuídos apoios sociais a 1.277 formandos (24,4% do total) e o valor pago ascendeu a 562.458€, menos 8,9% (54.743€) do que em 2019 e mais 37,2% (152.442€) que em 2018. A despesa com os apoios sociais no triénio 2018-2020 respeitou, fundamentalmente, a subsídio de alimentação (49,8%) e bolsas de formação (36,2%), como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 8 – Apoios sociais concedidos

| APOIOS SOCIAIS | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|----------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------|---------------------|--------------|-------------------------|---------------------|--------------|-------------------------|
| | Gastos | Nº Formandos | Valor médio p/ Formando | Gastos | Nº Formandos | Valor médio p/ Formando | Gastos | Nº Formandos | Valor médio p/ Formando |
| Acolhimento | 7 160,39 € | 24 | 298 € | 18 575,22 € | 34 | 546 € | 8 225,80 € | 29 | 284 € |
| Alimentação | 291 693,81 € | 1 367 | 213 € | 379 507,26 € | 1 563 | 243 € | 280 036,54 € | 1 277 | 219 € |
| Bolsa Formação | 52 516,95 € | 82 | 640 € | 125 580,59 € | 123 | 1 021 € | 203 523,54 € | 186 | 1 094 € |
| Sub. e Desp. Transporte | 58 022,49 € | 700 | 83 € | 90 243,55 € | 869 | 104 € | 57 229,48 € | 761 | 75 € |
| Outros | 621,97 € | 11 | 57 € | 3 294,76 € | 88 | 37 € | 13 442,68 € | 240 | 56 € |
| Total dos gastos | 410 015,61 € | - | - | 617 201,38 € | - | - | 562 458,04 € | - | - |
| Nº de formandos com apoio | - | 1 368 | - | - | 1 567 | - | - | 1 277 | - |
| Valor médio p/ formando | - | - | 300 € | - | - | 394 € | - | - | 440 € |

Nota: um formando pode receber mais do que um apoio.

Fonte: Elaboração própria com base em ficheiros de dados facultados pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

²⁶ Portaria n.º 122/2016, de 4 de maio, que procede à segunda alteração ao Regulamento que estabelece normas comuns sobre o Fundo Social Europeu, aprovado em anexo à Portaria n.º 60 -A/2015, de 2 de março, alterada pela Portaria n.º 242/2015, de 13 de agosto.

²⁷ *Cfr.* Despacho exarado sobre a Informação n.º 1.383/2015, de 3 de junho.

²⁸ *Vide* Anexo 4.

²⁹ O registo de assiduidade do formando é feito nas folhas de presença e registo na plataforma WEBSIGA pelo formador.

45. A diminuição da atividade formativa do FOR-MAR em 2020, em consequência das restrições impostas com vista à prevenção e resposta à pandemia da COVID-19 (*cf.* Ponto 10), levou também a uma diminuição do número de formandos com apoios atribuídos (-290), bem como da correspondente despesa (-54,7 m€) face a 2019. No entanto, verificou-se que, em média, cada formando com apoios atribuídos recebeu, mais 46€ do que em 2019 e 140 € do que em 2018, justificado pelo aumento³⁰ do número de ações na modalidade “*Educação e Formação de Adultos*” que inclui bolsas de formação para os formandos elegíveis³¹.

9. Planeamento da oferta formativa: Planos de Formação anuais carecem de melhorias

46. A identificação das necessidades de formação profissional a nível nacional, a cargo do IEFP, incorpora os contributos dos (30) Centros de Formação Profissional de Gestão Direta do IEFP e dos (23) Centros de Formação Profissional de Gestão Participada³² (CFPGP), onde se inclui o FOR-MAR.
47. Anualmente, o IEFP comunica a cada CFPGP os recursos financeiros que lhe foram atribuídos, no que se refere aos *plafonds* relativos à componente do orçamento de atividades e de projetos, e transmite um conjunto de orientações³³ que estes devem seguir na elaboração dos respetivos planos de atividades, por forma a assegurar o alinhamento da sua oferta formativa com as prioridades estratégicas definidas pelo IEFP e a articulação com outras entidades formadoras da área de intervenção dos CFPGP, numa lógica não só, de complementaridade da intervenção como também de partilha de recursos.
48. Na elaboração do plano de atividades, que inclui o PF anual³⁴, o FOR-MAR acolhe, para além das orientações emanadas pelo IEFP, um conjunto de contributos internos - provenientes dos Coordenadores dos Núcleos Regionais, que agregam os contributos dos Polos, do Departamento de Planeamento, Formação e Certificação, do Departamento de Coordenação Operacional e da Unidade de Gestão Financeira, Orçamental e Património - e externos, designadamente dos centros de emprego da área de intervenção do Centro e das associações empresariais do setor³⁵.

Nos casos em que a despesa prevista com as propostas apresentadas excede a previsão dos recursos financeiros “(...) privilegia-se a formação de ativos do setor, em detrimento de ações de formação mais longas e mais caras que se entende fazerem parte marginal do “núcleo do negócio” do Centro, como é o caso de algumas ações de formação e Educação de Adultos.”³⁶.

³⁰ Em 2018, 8, em 2019, 10, e, em 2020, 15.

³¹ Formandos desempregados não subsidiados com idade igual ou superior a 23 anos; jovens que não estejam em educação, formação ou emprego com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos; jovens em risco de exclusão social e jovens concorrentes do “Campeonato das Profissões” a frequentar ações de preparação para competições nacionais ou internacionais. *Vide Anexo 4.*

³² Os Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, criados nos termos do Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de maio (que instituiu o regime de formação em cooperação entre o IEFP e entidades do setor público, privado ou cooperativo com o objetivo de desenvolver ações de formação profissional) têm uma vocação marcadamente setorial e especializada, associada aos segundos outorgantes (associações empresariais e sindicais) dos protocolos que originaram a sua constituição.

³³ Designadamente através do documento “*Orientações para o Plano de Atividades – Centros de Gestão Participada*”.

³⁴ O processo de elaboração do PF inicia-se em maio através do diagnóstico de necessidades de formação junto dos *stakeholders*.

³⁵ *E.g.* Associação de Armadores e Pesca Artesanal, Associação dos Armadores da Pesca Local, Costeira e do Largo do Centro Litoral, Associação dos Armadores das Pescas Industriais – ADAPI, entre outras.

³⁶ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 22 de junho de 2021.

Figura 1 – Contributos para elaboração do Plano de Formação



Fonte: Elaboração própria.

49. O plano de atividades do FOR-MAR não inclui a atividade prevista em regime de prestação de serviços³⁷, nem as ações destinadas aos formandos “encaminhados” no âmbito da atividade contratualizada com a ANQEP relativa ao Centro Qualifica do FOR-MAR³⁸.

Porém, verificou-se que a previsão do número de formandos abrangidos pela formação em regime de prestação de serviços e do número de “encaminhados”³⁹ para o Centro Qualifica do FOR-MAR estão incluídos no plano de atividades do IEFP. Deste modo, a divulgação oficial (pública), por parte do IEFP da atividade formativa, apresenta metas diferentes das do FOR-MAR, afetando a transparência e a fiabilidade da informação publicada.

50. A divulgação do PF do FOR-MAR, após aprovação pelo CA como parte integrante do plano de atividades⁴⁰, é feita através de ações promovidas pelos polos junto das associações e empresas do setor, bem como das comunidades locais, com metodologias de divulgação e promoção adequadas à tipologia de curso e público-alvo, nomeadamente por meio da elaboração e distribuição de folhetos e cartazes, de publicitação no sítio institucional do FOR-MAR na *Internet* (www.for-mar.pt) e da publicação de anúncios em *websites*, jornais e rádios locais.
51. Não obstante o carácter participativo do processo de planeamento, cerca de 40,0% (435) das ações realizadas no triénio 2018-2020 (1.088) não estavam previstas nos PF anuais (*cf.* Ponto 10). De acordo com o FOR-MAR, tal deve-se à necessidade de responder a solicitações das

³⁷ Esclareceu o FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 21 de julho de 2021, que: “As metas físicas definidas pelo FOR-MAR para o ano seguinte e enviadas ao IEFP conjuntamente com o orçamento anual têm incluído todos os anos 15 ações de prestação de serviços com 150 formandos e 3.750 horas. No plano de atividades das ações previstas realizar, estas prestações de serviço não são consideradas porque são uma intenção de realização, mas não sabemos se vão ser realizadas, em que Polo e qual a designação das ações e a sua carga horária.”.

³⁸ A criação do Centro Qualifica (CQ) do FOR-MAR foi autorizada pelo Despacho n.º 1.971/2017, de 8 de março, do Presidente do Conselho Diretivo da ANQEP. Como CQ, integrado na rede de centros de formação profissional do IEFP “(...) é responsável pelo encaminhamento e orientação ao longo da vida, quer através da identificação de oferta formativa adequada ao perfil dos desempregados, quer através dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) adquiridas, com vista a assegurar a superação do défice de qualificações escolares da população ativa portuguesa e a melhorar a qualidade dos processos de educação-formação de adultos.”.

³⁹ Em resposta à questão de saber o motivo pelo qual são incluídos nas metas dos planos de atividades do IEFP (no quadro da atividade dos CFPGP) os “encaminhamentos” quando estes formandos não constam das metas dos planos de atividades do FOR-MAR, o IEFP esclarece que “No âmbito da atividade desenvolvida pelos CQ são estabelecidos vários indicadores a cumprir: inscritos, encaminhados e certificados. As metas a cumprir são contratualizadas por cada Centro com a ANQEP, IP. O IEFP tem conhecimento das mesmas através de mapas de monitorização disponibilizados por aquele organismo referente a toda a rede de CQ integrados em Centros de Formação da rede do IEFP.”.

⁴⁰ A aprovação do plano de atividades de 2018, ocorreu em 28 de setembro de 2017 (*vide* Ata n.º 128/CA/2017), a do plano de atividades de 2019, em 6 setembro de 2018 (*vide* Ata n.º 142/CA/2018) e a do plano de atividades de 2020, em 27 de novembro de 2019 (*vide* Ata n.º 158/CA/2019).

empresas do setor que surgem ao longo do ano, designadamente em função de especificidades próprias do setor⁴¹.

No entanto, constatou-se que não foram devidamente ponderados todos os elementos disponíveis e as condicionantes⁴² no momento da elaboração dos PF anuais, designadamente as baixas taxas de realização de alguns cursos em anos anteriores⁴³, que deixaram, assim, de ser um instrumento efetivo de planeamento.

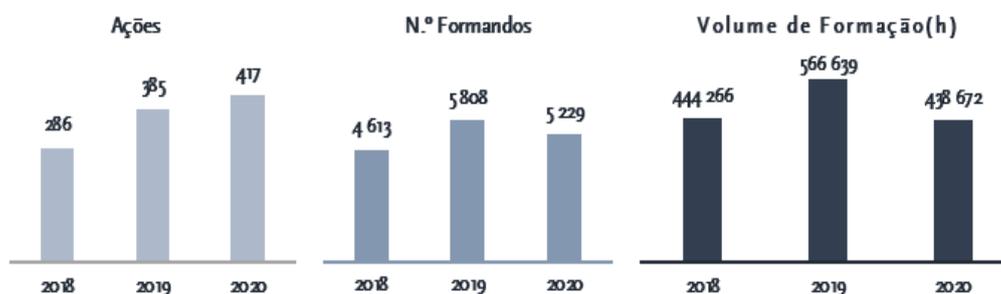
Em contraditório, o FOR-MAR refere que “(...) é muito difícil cumprir, sem ajustes, um plano de formação previsional (...)”, dado que “(...) atua num setor fortemente regulamentado e sujeito a diversas alterações de contexto externo, nem sempre previstas (...)”. Mesmo assim, salienta que o “(...) objetivo é minorar o desvio do executado em relação ao previsto.”.

10. Execução da atividade: COVID-19 provoca redução do número de formandos, volume de formação e exames

52. No conjunto dos 3 anos analisados, o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 15.650 formandos, correspondendo a um volume de formação de 1.449.577 horas (Gráfico 1).

Contudo, desde já se salienta que no indicador “formandos” estão incluídos indivíduos que se inscreveram em ações, mas que desistiram sem registar frequência (zero horas de formação), pelo que o número de formandos efetivamente abrangidos por medidas de formação profissional no triénio 2018-2020 foi 14.583. No entanto, como esta prática foi seguida nos três anos analisados optou-se por não fazer a correção nos quadros e gráficos, seguintes elaborados com base nos relatórios de gestão do Centro (*vide* também ponto 10.4).

Gráfico 1 – Atividade formativa realizada



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e em elementos facultados pelo FOR-MAR.

Nota: Exclui a formação interna (trabalhadores do FOR-MAR) incluída nos dados constantes do Relatório de Gestão de 2020.

⁴¹ *E.g.* períodos de defeso que obrigam a paragens das frotas constituem uma oportunidade para a realização de formação profissional; alterações de legislação que obrigam a intervenções formativas, designadamente para efeitos de acesso à profissão e progressão na carreira dos marítimos, *cf.* informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

⁴² Algumas decisões de gestão tomadas após a elaboração e aprovação dos PF também afetaram a sua execução. Por exemplo, em outubro de 2018, após a aprovação do plano de atividades para 2019, foi decidido que nos cursos de Ajudante de Maquinista, Marinheiro Maquinista, Mecânico de Bordo, Eletricista, Marinheiro Pescador, Marinheiro de 2ª Classe ministrados nos polos não certificados passaria a ser ministrada formação em Segurança Básica a todos os formandos destes cursos nos polos certificados. Em resultado, em 2019, o Polo de Matosinhos realizou 26 ações de Segurança Básica, por substituição de outras ações previstas no PF, quando tinham sido previstas 6.

⁴³ *E.g.* Arrais de Pesca Local: em 2018, 16 ações previstas e realizadas 4 e, em 2019, 17 previstas e realizadas 11. Saúde, Higiene e Segurança no Trabalho a bordo de embarcações: em 2018, 18 ações previstas e realizadas 6 e, em 2019, 15 previstas e realizadas 6.



53. Em 2020, no contexto e em consequência da pandemia da COVID-19, verificou-se uma diminuição da atividade formativa, designadamente do número de formandos (-579) e do volume de formação (-127.967 horas) face a 2019. Ao invés, o número de ações aumentou (+32).
54. Note-se que as restrições impostas pelo confinamento determinaram a suspensão da formação presencial a 16 de março. Porém, logo a partir de abril, o FOR-MAR iniciou um conjunto de ações em regime de *e-learning* e começou a preparar formação para ser ministrada em regime misto (*b-learning*). A formação presencial foi retomada de forma gradual em junho de 2020, com menos “(...) formandos por turma tendo em conta os espaços formativos, os equipamentos de formação e a higienização dos espaços, respeitando o plano de contingência do FOR-MAR e as normas emanadas da DGS.”⁴⁴.
55. Ainda assim, importa destacar que em 2020 o número de formandos abrangidos foi superior a 2018 e o número de ações realizadas atingiu o máximo do triénio 2018-2020.

Destaca-se, ainda, que o ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado nos principais indicadores de atividade, tendo o número de ações aumentado 34,6%, o número de formandos 25,9% e o volume de formação 27,5%, face a 2018. Em consequência, o rácio “despesa corrente/volume de formação” registou nesse ano uma diminuição de 6,5% face a 2018 (10,58 € em 2018 e 9,89 € em 2019). Em 2020, a diminuição da atividade formativa refletiu-se negativamente na eficiência do Centro, tendo o referido rácio registado um aumento de cerca de 24,2% (12,28 € em 2020).

56. A atividade formativa desenvolvida pelo FOR-MAR consta dos diferentes relatórios de gestão, bem como dos relatórios de execução física e financeira⁴⁵ e relatórios de atividades do IEFP (que incluem dados da execução física em termos de medidas de formação profissional de todos os CFPGP), com base nos registos efetuados pelos centros no Sistema de Extração de Informação dos Protocolares (SEIP)⁴⁶.

O exame dos referidos instrumentos de gestão revelou diferenças significativas no indicador “número de formandos” do FOR-MAR. A título de exemplo, refira-se que, em 2019, enquanto o relatório de gestão do Centro evidencia 5.808 formandos, no relatório de execução física e financeira de dezembro do IEFP a execução física do FOR-MAR ascende a 9.530 formandos (+64,1%).

As verificações realizadas permitiram concluir que as divergências resultam, essencialmente⁴⁷, do item “*Outras Atividades-CGP*” evidenciado nos relatórios de execução física e financeira do IEFP. De acordo com o IEFP “*Nessa categoria é incluída a formação que não se enquadra nas restantes medidas (Cursos de Aprendizagem, Cursos de Educação e Formação para Adulto, ...), como, por exemplo, a prestação de serviços a empresas ou a particulares, que não é possível considerar como formação modular extra Catálogo Nacional de Qualificações, e os seminários.*”⁴⁸.

Porém, verificou-se que os registos efetuados no SEIP pelo FOR-MAR no item “*Outras Atividades-CGP*” correspondem a Provas de Desempenho da Aptidão Profissional (PDAP) e Exames. Ora, as PDAP (em 2019, 3.202) são realizadas pelos formandos na conclusão de ações de formação de

⁴⁴ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 14 de janeiro de 2021.

⁴⁵ Divulgam, todos os meses, a informação relativa à atividade operacional do IEFP, designadamente a execução das Medidas Ativas da sua responsabilidade. Disponíveis em www.iefp.pt/estatisticas.

⁴⁶ Base de dados de recolha mensal da informação sobre a execução da atividade dos CFPGP.

⁴⁷ Os relatórios de execução física e financeira do IEFP também incluem no número de formandos abrangidos a atividade de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências desenvolvida no Centro Qualifica do FOR-MAR (polo de Matosinhos), cuja informação é remetida mensalmente pela ANQEP (em 2019, 67 formandos).

⁴⁸ Informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 28 de junho de 2021.

categorias profissionais marítimas pelo que não devem acrescer ao número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional.

Questionada esta situação, o FOR-MAR informou que nos relatórios de gestão “(...) os exames e PDAP são tratados autonomamente (...) no caso dos exames, que são autopropostos, consideram-se o nº de exames, o número de examinandos e o volume associado. No caso das PDAP (...) não se considera o número de PDAP e número de formandos para não haver duplicação (...)”. Já o IEFP informou que “(...) está a analisar (...) estas questões, uma vez que importa também esclarecer como serão efetuados os registos no SIGO (Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa) desta formação, de forma a dar orientações a toda a rede, caso eventualmente existam mais situações similares.”⁴⁹.

Em resultado desses registos, o número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional, bem como o grau de execução das metas previstas (em 2019, 159,9%) do FOR-MAR inscrito nos relatórios de execução física e financeira do IEFP está sobrevalorizado.

Em contraditório, o FOR-MAR informa que está a ser implementado “(...) um novo programa de gestão da formação com mais valências e funcionalidades, que estará a operar em pleno a partir de janeiro de 2022 (...)” que permitirá “(...) associar à ação de formação o volume realizado pelos formandos (...)” nas PDAP “(...) sem duplicar ações e formandos (...)”.

A auditoria realizada verificou ainda que na execução da atividade formativa do FOR-MAR o relatório de execução física e financeira de dezembro de 2019 do IEFP inclui 1.960 formandos abrangidos pela medida Vida Ativa – Emprego Qualificado, quando o FOR-MAR não tem esta modalidade de formação e que, em 2020, o FOR-MAR registou, incorretamente, no SEIP, a formação interna, *i.e.* formação aos próprios trabalhadores, situação que não foi detetada pelo IEFP e corrigida nos seus relatórios⁵⁰, revelando deficiências na monitorização e controlo da qualidade dos registos com impacto negativo na qualidade da informação publicada sobre a execução da atividade (*vide* também Ponto 10.4).

Em contraditório, quanto ao reporte da formação interna realizada aos trabalhadores do Centro, o FOR-MAR refere que “(...) deixaremos de incluir estes números na execução do IEFP (...)”.

10.1 Face ao planeado

57. O FOR-MAR apenas superou a atividade prevista quanto ao número de ações no ano de 2020, com uma taxa de execução de 108,6% e quanto ao número de formandos em 2019, com 103,7%. Quanto ao volume de formação (em horas) verifica-se que a taxa de execução nunca alcançou os objetivos previstos, variando entre os 61,7%, em 2019 e os 55,2%, em 2018, resultados observáveis no quadro seguinte.

⁴⁹ Informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 24 de agosto de 2021.

⁵⁰ Informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 24 de agosto de 2021. Questionado ainda sobre se foram instruções para os CFPGP não incluírem na atividade formativa a formação ministrada a trabalhadores o IEFP informou que não, uma vez que “(...) se entendeu que estaria claro que a formação para os próprios trabalhadores não poderia constar da atividade formativa reportada ao IEFP, porquanto, atento previsto no Protocolo de criação do FOR-MAR, estes não se constituem como destinatários da formação ministrada (...)”.

Quadro 9 – Atividade prevista e realizada

| Ano | Ações | | | Formandos | | | Volume Formação | | |
|------|----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|-----------------|-----------|-------|
| | Previsto | Realizado | % | Previsto | Realizado | % | Previsto | Realizado | % |
| 2018 | 362 | 286 | 79,0% | 5450 | 4 613 | 84,6% | 804 227 | 444266 | 55,2% |
| 2019 | 392 | 385 | 98,2% | 5601 | 5 808 | 103,7% | 917 883 | 566639 | 61,7% |
| 2020 | 384 | 417 | 108,6% | 6263 | 5 229 | 83,5% | 764 942 | 438672 | 57,3% |

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos de Atividades e Relatórios de Gestão. Nota: as metas previstas incluem as ações transitadas e as ações em regime de prestação de serviços por forma a permitir a comparabilidade com a execução.

58. De notar que, anualmente, existe um número significativo de ações inscritas no PF que não se realizam por falta de interessados, designadamente as ações de formação que permitem a entrada ou progressão em carreiras marítimas. Em substituição, são realizadas ações não previstas⁵¹, na maioria de curta duração, *i.e.* com menor volume de formação, resultantes da manifestação de necessidades formativas não identificadas pelas empresas do setor antes da elaboração dos planos de formação e de solicitações da “(...) DGRM ou Ministério do Mar para dar resposta a situações urgentes no setor (...)”⁵².

10.2 Por Regiões e Polos

59. As ações de formação têm lugar nas instalações do Centro (ações internas, num dos 12 Polos), ou fora das suas instalações (ações externas). No triénio 2018-2020, 81,1% da atividade formativa foi realizada em ambiente interno, 17,4% em ambiente externo e apenas 1,5% à distância, somente em 2020, face à emergência da pandemia da COVID-19.

Quadro 10 – Horas de formação por Polo

| Polo | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | | À Distância |
|----------------------------|-------------------|--------------|-------------|-------------------|--------------|-------------|-------------------|--------------|-------------|-------------|
| | Horas de Formação | Interna | Externa | Horas de Formação | Interna | Externa | Horas de Formação | Interna | Externa | |
| Viana do Castelo | 1771 | 1771 | 0 | 2016 | 2016 | 0 | 1308 | 1173 | 0 | 135 |
| Póvoa Varzim/Vila do Conde | 2401 | 2401 | 0 | 2839 | 2789 | 50 | 1738 | 1643 | 25 | 70 |
| Matosinhos | 8981 | 6582 | 2399 | 13904 | 8938 | 4966 | 10939 | 7426 | 3118 | 395 |
| Ílhavo | 3995 | 3195 | 800 | 4989 | 4938 | 51 | 4011 | 1872 | 2034 | 105 |
| Figueira da Foz | 2254 | 2254 | 0 | 2748 | 2748 | 0 | 2570 | 2389 | 50 | 131 |
| Peniche | 3899 | 3887 | 12 | 4408 | 4333 | 75 | 4117 | 3667 | 155 | 295 |
| Nazaré | 2022 | 2022 | 0 | 2359 | 2334 | 25 | 3419 | 3284 | 0 | 135 |
| Lisboa | 2470 | 2470 | 0 | 3945 | 3431 | 514 | 2468 | 2460 | 8 | 0 |
| Sesimbra | 977 | 676 | 301 | 1258 | 371 | 887 | 413 | 357 | 56 | 0 |
| Setúbal | 1290 | 1290 | 0 | 2225 | 1369 | 856 | 1385 | 1141 | 209 | 35 |
| Portimão | 1352 | 600 | 752 | 1875 | 575 | 1300 | 1992 | 990 | 615 | 387 |
| Olhão | 2459 | 2184 | 275 | 4452 | 3228 | 1224 | 5388 | 5010 | 253 | 125 |
| Total | 33871 | 29332 | 4539 | 47018 | 37070 | 9948 | 39748 | 31412 | 6523 | 1813 |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

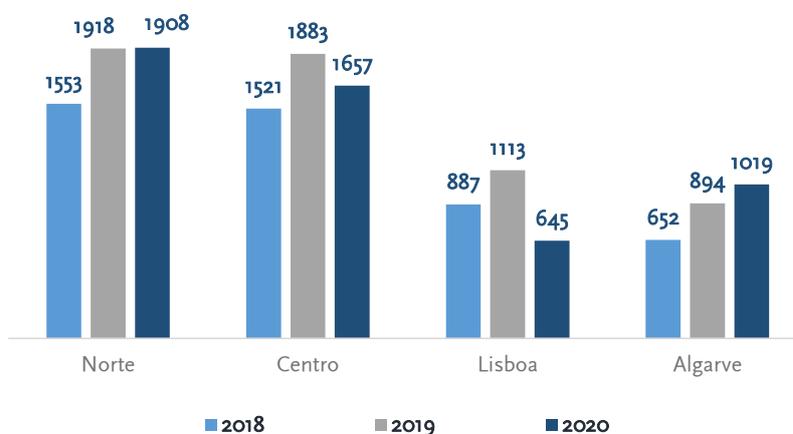
60. A região Norte é a que concentra o maior número de horas de formação (45.897) no triénio analisado, com particular destaque para o Polo de Matosinhos (33.824), e também o maior número de formandos (5.379), cerca de 34,4% do total (15.650), justificado, em parte, pela existência de um maior número de pescadores matriculados⁵³ (Gráfico 2).

⁵¹ Em 2018, 78 ações, em 2019, 151 e, em 2020, 206.

⁵² Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

⁵³ Em 31 de dezembro de 2020, existiam em Portugal continental 12.716 pescadores matriculados, dos quais 35,8% (4.558) na região Norte, 28,8% (3.663) na região Centro, 12,3% (1.560) na área metropolitana de Lisboa, 1,8% (230) no Alentejo e 21,3% (2.705) no Algarve.

Gráfico 2 – Número de formandos por região – 2018-2020

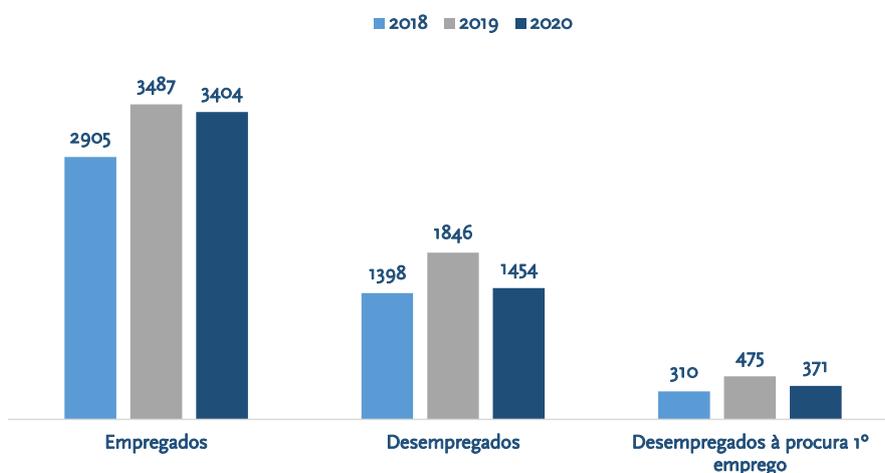


Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

10.3 Por situação face ao emprego dos formandos

61. Do total dos formandos (15.650) no triénio 2018-2020, 62,6% estavam empregados (9.796), enquanto os desempregados representavam 30% (4.698), e os desempregados à procura do 1º emprego 7,3% (1.156).

Gráfico 3 – Número de formandos empregados e desempregados



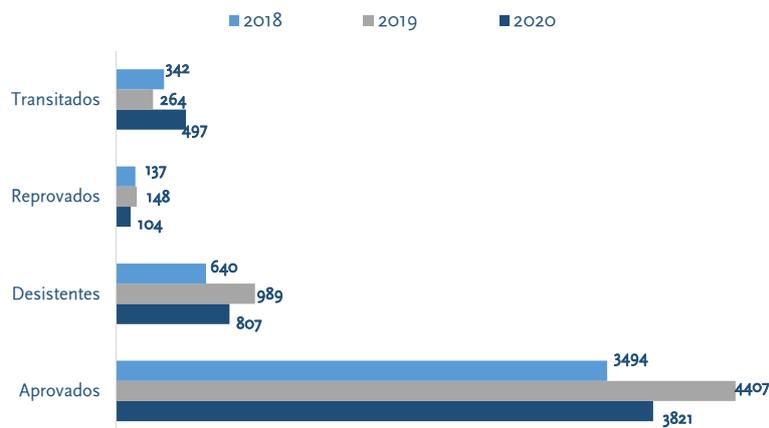
Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

62. Em 2020, verificou-se um acréscimo (5,1%) do peso da formação ministrada a formandos empregados face a 2019, dada a adaptação da oferta formativa à emergência da pandemia da COVID-19, designadamente através da realização de ações de formação de formadores, em que os participantes são, essencialmente, ativos empregados.

10.4 Por resultados na frequência da formação

63. Em 2020, do total dos formandos que realizam formação profissional (5.229), 3.821 (73,1%) concluíram a formação com aproveitamento, menos 586 que em 2019 e mais 327 que em 2018, 807 (15,4%) desistiram, 104 (2%) concluíram as ações sem aproveitamento (reprovados) e 497 frequentaram ações a concluir em 2021.

Gráfico 4 – Classificação de formandos face à frequência na formação



Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

Nota: Exclui a formação interna (trabalhadores do FOR-MAR).

64. No decurso do triénio cerca de 15,6% (2.436) dos formandos não permaneceu na formação até à sua conclusão (“desistentes”). De acordo com o FOR-MAR, os motivos invocados são diversos, entre eles, a mudança da atividade laboral que deixa de ser compatível com o horário da formação, mudança de residência (no caso da formação presencial), obtenção de emprego, doença ou saída do país. Contudo, na maioria dos casos, o Centro não consegue saber o motivo da desistência⁵⁴.
65. Os formandos “desistentes” são considerados no âmbito do reporte da execução da atividade, designadamente no indicador “formandos abrangidos”, quer nos relatórios de gestão do FOR-MAR, quer nos relatórios de execução física e financeira⁵⁵ e relatórios de atividades do IEFP, que incluem a execução da atividade dos 23 CFPGP, com base nos registos efetuados por cada centro no SEIP.

Contudo, verificou-se que no reporte da execução da atividade, quer através do SEIP, quer nos Relatórios de Gestão, o FOR-MAR incluiu no número de formandos abrangidos em “medidas de formação” todos os “desistentes”, inclusive os que não registaram qualquer hora de formação⁵⁶. De acordo com o FOR-MAR, os registos efetuados no SEIP incluíram todos os formandos selecionados para as ações de formação, ou seja, todos aqueles que confirmaram a sua inscrição numa determinada ação, independentemente do momento da desistência.

No conjunto dos 3 anos analisados o número de inscritos nas ações que não frequentaram nenhuma hora de formação ascendeu a 1.067⁵⁷, *i.e.* cerca de 43,7% dos “desistentes” e 6,8% do total de formandos considerados no reporte da execução da atividade do Centro (15.650).

Questionado sobre esta matéria, o IEFP informou que um formando que desistiu do curso sem assistir a qualquer hora de formação “(...) *não pode ser considerado como “abrangido” (...)*”, designadamente para efeitos do reporte da execução da atividade no SEIP.

Informou, ainda, que “(...) *a correção desta situação foi implementada desde o início do ano de 2020 (...)*” e que os dados divulgados nos relatórios de execução física e financeira e nos Relatórios

⁵⁴ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

⁵⁵ Divulgam, todos os meses, a informação relativa à atividade operacional do IEFP, designadamente a execução das medidas ativas da sua responsabilidade. Disponíveis em www.iefp.pt/estatísticas.

⁵⁶ Sem prejuízo, nota-se que no Relatório de Gestão do ano de 2018 e do ano de 2019 também foi incluída informação relativa ao número de “desistentes” que não frequentaram nenhuma hora de formação.

⁵⁷ 369 em 2018, 389 em 2019, e 309 em 2020.

de Atividades do IEFP de 2018 e de 2019 podem também incluir indivíduos com zero horas de formação reportados por outros CFPGP⁵⁸.

Verificou-se, ainda, que nunca foi comunicado ao FOR-MAR, nem aos restantes CFPGP, que não deveriam registar no SEIP os inscritos nas ações que não frequentaram nenhuma hora de formação, o que IEFP justificou por se tratar “(...) de um ajustamento ao apuramento efetuado, tendo por base uma definição/conceito há muito do conhecimento geral, decorrendo assim a impossibilidade de reportar como “formando” alguém que não chegou a assistir a qualquer hora da formação.”. No entanto, nota-se que a inexistência de um manual atualizado para os registos em SEIP ou de norma/instrução específica sobre esta situação potencia o risco de falta de uniformidade no reporte da execução da atividade dos centros, com eventual prejuízo da fiabilidade e transparência dos dados sobre a abrangência das medidas de formação profissional publicada pelo IEFP. Com efeito, confirmou-se que durante o ano de 2020 o FOR-MAR continuou a registar no SEIP os formandos com zero horas de formação profissional⁵⁹.

10.5 Prestação de serviços de formação a empresas e exames

66. O FOR-MAR efetua formação em regime de prestação de serviços (formação “à medida”) a solicitação de empresas ou outras entidades. No entanto, o peso desta atividade é pouco expressivo no conjunto da atividade formativa do FOR-MAR, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 11 – Peso da formação em regime de prestação de serviços no total da atividade

| Atividade | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|------------------------------|-------------|------------------|--------------------|--------------|------------------|--------------------|-------------|------------------|--------------------|
| | Ações | N.º de formandos | Volume de formação | Ações | N.º de formandos | Volume de formação | Ações | N.º de formandos | Volume de formação |
| Total da atividade | 286 | 4 613 | 444 266 | 385 | 5 808 | 566 639 | 417 | 5 229 | 438 672 |
| Prestação de serviços | 21 | 202 | 2 442 | 39 | 460 | 11 212 | 14 | 162 | 4 499 |
| Representatividade | 7,3% | 4,4% | 0,5% | 10,1% | 7,9% | 2,0% | 3,4% | 3,1% | 1,0% |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

67. O procedimento de contratação da prestação de serviços tem início com um contacto/solicitação de entidade externa (empresas ou outras entidades), identificando o conteúdo programático pretendido, o local de realização da ação e o número de formandos. O pedido é então analisado pelo Departamento de Planeamento, Formação e Certificação que elabora uma proposta de orçamento (através de um *template* interno)⁶⁰ a submeter à aprovação do Diretor do FOR-MAR, uma vez que, por se tratar de formação “à medida”, em que os planos curriculares e requisitos são diferenciados, a “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR” não é aplicável.

De acordo com o FOR-MAR, “(...) por norma, todas as prestações de serviço são cobradas, a não ser que exista um Protocolo de Cooperação (...)”⁶¹ com as entidades externas. Nestes casos, os gastos são suportados na íntegra pelo FOR-MAR⁶².

⁵⁸ Informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 24 de agosto de 2021.

⁵⁹ De acordo com o IEFP, “(...) os formandos sem horas assistidas no ano foram retirados pelo IEFP no reporte final de dezembro, data em que esta verificação foi feita para encerramento do ano estatístico.”, cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 20 de setembro de 2021.

⁶⁰ Formulário que serve de suporte à elaboração do orçamento.

⁶¹ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 27 de maio de 2021.

⁶² Não obstante, poderão existir contrapartidas para o Centro (e.g. Protocolo com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, através do qual são disponibilizadas embarcações para os cursos ministrados pelo FOR-MAR na Região do Algarve). Porém, não foi apresentada evidência sobre o valor atribuído às contrapartidas.

O *template* interno para a orçamentação inclui campos para o cálculo dos gastos com a formação, designadamente com a contratação de formadores, deslocações, aluguer de equipamentos ou espaços e material pedagógico. Inclui ainda um campo denominado “margem” que, conforme esclarecimento prestado pelo FOR-MAR, respeita a “(...) *um possível lucro do FOR-MAR (...)*”⁶³ com a prestação de serviços.

68. O exame efetuado às 74 ações de formação realizadas em regime de prestações de serviços no triénio 2018-2020, revelou deficiências na organização e documentação dos processos de orçamentação, designadamente que não foram orçamentados todos os gastos previsíveis⁶⁴ com as ações e que a “margem” incluída nos orçamentos das prestações de serviços a entidades externas com as quais não existe “Protocolos de Cooperação” variou entre os 0% e os 20%, sem que fosse devidamente fundamentada⁶⁵.

Questionada esta situação, o FOR-MAR informou que não existe nenhuma deliberação do CA a determinar as regras e os critérios de fixação da referida “margem” nas prestações de serviços. Informou, ainda, que “(...) *normalmente em ações de prestação de serviços para o setor marítimo não é aplicada nenhuma margem. Em outras ações para empresas não diretamente ligadas às profissões regulamentadas aplicam-se margens que podem ir de 10 a 20%, dependendo da proposta e depois da negociação.*”.

A inexistência de fundamentação ou de uma metodologia de cálculo adequada na fixação da “margem” nos orçamentos potencia riscos de os gastos poderem exceder os rendimentos e de favorecimento e de tratamento desigual entre empresas que recorrem ao FOR-MAR para formar os seus trabalhadores, que podem ser minorados pela aprovação de regras e critérios claros, perceptíveis e auditáveis para esta área.

69. Observou-se, ainda, que os rendimentos decorrentes das prestações de serviços no triénio 2018-2020 apenas cobriram 37,4% dos respetivos gastos.

Quadro 12 – Rendimentos e gastos com a prestação de serviços de formação

| Ano | Rendimentos | Gastos | Saldo |
|--------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| 2018 | 12 501,13 € | 29 426,62 € | -16 925,49 € |
| 2019 | 43 274,53 € | 91 117,59 € | -47 843,06 € |
| 2020 | 5 320,95 € | 42 916,93 € | -37 595,98 € |
| Total | 61 096,61 € | 163 461,14 € | -102 364,53 € |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

70. Assim, como se constata, por não ter incluído nos orçamentos aprovados todos os gastos imputáveis às prestações de serviços realizadas, de acordo com a própria contabilidade de gestão do Centro, o FOR-MAR suportou o diferencial dos gastos e dos rendimentos, no total de 102,4 m€, no triénio analisado.
71. O FOR-MAR assegura, igualmente, a realização dos exames de aptidão e certificação profissional, de reconhecimento de habilitações profissionais, de exames necessários ao levantamento da suspensão da cédula marítima e à emissão de certificado de Segurança e Sobrevivência no Mar, bem como, à certificação de condução de motores (Anexo 5).
72. Os exames realizados no triénio 2018-2020 envolveram 1.247 examinados, a maioria dos quais (93,9%) obtiveram aprovação. Tal como na atividade formativa, houve uma diminuição do número

⁶³ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 17 de junho de 2021.

⁶⁴ E.g. gastos com pessoal não docente.

⁶⁵ E.g. 0%, 10%, 11%, 12%, 15% e 20%.

de exames realizados em 2020 (-60) em consequência da direta da emergência da pandemia da COVID-19, tal como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 13 – Exames e examinados

| Ano | N.º Exames | N.º de Examinados | N.º de Examinados aprovados |
|--------------|------------|-------------------|-----------------------------|
| 2018 | 148 | 449 | 421 |
| 2019 | 166 | 508 | 474 |
| 2020 | 106 | 290 | 276 |
| Total | 420 | 1247 | 1171 |

Fonte: Elaboração própria com base em elementos facultados pelo FOR-MAR.

11. Resultados da avaliação da atividade formativa: informação incompleta condiciona avaliação

73. Compete aos órgãos de gestão do IEFP e dos CFPGP avaliar a formação profissional realizada, tendo em vista aferir da sua efetividade na aquisição de competências, na produtividade e na empregabilidade dos formandos. Os resultados dessa avaliação devem contribuir para uma boa gestão financeira, alocando de forma adequada os recursos às necessidades das empresas, dos trabalhadores e dos candidatos às profissões dos setores de atividade de cada CFPGP.
74. Neste âmbito, observou-se que no final das ações de formação o FOR-MAR aplicou um questionário de satisfação (Questionário de Avaliação da Ação de Formação pelo Formando) a todos os formandos⁶⁶ e um outro, seis meses após conclusão da formação, a ativos empregados que frequentaram os cursos de Arrais de Pesca, Arrais de Pesca Local, Mestre do Tráfego Local, Contramestre Pescador, Contramestre e Maquinista Prático de 2ª Classe e a formandos que frequentaram ações de formação inicial, com o propósito de “(...) conhecer a opinião, enquanto ex-formando do FOR-MAR, sobre o modo como a ação de formação que frequentada teve impacto no desenvolvimento da vida profissional (...)”⁶⁷.

Em 2019, no questionário aplicado seis meses após a formação, que permite aferir sobre a aplicação de competências adquiridas na formação na sua atividade profissional (contexto de trabalho) e sobre a empregabilidade, no caso dos formandos que frequentaram ações de formação inicial, foram abrangidos 1.724 ex-formandos, dos quais 1.321 frequentaram ações de formação inicial⁶⁸ e 403 ativos empregados, tendo o FOR-MAR obtido 306 respostas (232 de formação inicial e 74 de ativos empregados), o que representa apenas 18% dos inquiridos⁶⁹. Assim, dos 4.613 formandos que realizaram formação profissional no FOR-MAR em 2018, apenas foram objeto de monitorização quanto à empregabilidade⁷⁰ 5,0% (232), tendo 43% conseguido emprego na área em que recebeu formação profissional e 33% conseguido emprego noutra área⁷¹.

Está-se, assim, perante uma monitorização da empregabilidade muito limitada, ficando por conhecer, pelo menos na globalidade, se a formação realizada contribuiu para a empregabilidade dos formandos.

⁶⁶ Questionário sobre o grau de satisfação com os espaços, recursos e equipamentos disponibilizados e com o desempenho dos formadores.

⁶⁷ Informação prestada pelo FOR-MAR, através de mensagem de correio eletrónico de 29 de março de 2021.

⁶⁸ Além disso, é enviado um questionário de avaliação do desempenho da equipa de formadores (*Questionário de Avaliação do Desempenho da Equipa Formativa*). Os dados são tratados estatisticamente com periodicidade semestral (para os formandos) e anual (para os formadores).

⁶⁹ Em 2018, o universo dos inquiridos foi de 1.038 ex-formandos, tendo sido recebidas 175 respostas, i.e. uma adesão de 17%.

⁷⁰ Capacidade do indivíduo para manter ou encontrar trabalho.

⁷¹ Fonte: Relatório Global de Avaliação da Formação - Núcleo de Certificação e Avaliação, 2020.

75. Também se observou que o FOR-MAR submeteu a formação profissional ministrada à avaliação⁷² de um conjunto de *stakeholders*. Para o efeito, foram concebidos dois tipos de questionários, um para entidades parceiras em projetos de desenvolvimento ou colaboração em diversas áreas (Questionário A) e outro para as empresas ou outras entidades que contrataram com o Centro a prestação de serviços de formação (Questionário B). O Questionário B incluiu as questões formuladas no Questionário A, designadamente quanto à “Imagem global do FOR-MAR”, “Envolvimento e participação”, “Acessibilidade” e “Melhoria do serviço prestado” e ainda questões sobre a “Prestação de serviços de formação”.

Apesar da insuficiente adesão ao inquérito (dos 164 questionários enviados, apenas foram recebidas 47 respostas (29%), nota-se que, no global, os respondentes ficaram “muito satisfeitos” com o desempenho do Centro e, no caso dos inquiridos com o Questionário B, também com a qualidade da formação contratada⁷³.

Contudo, importa sublinhar que os questionários realizados não tinham por objetivo a avaliação dos impactos da formação na produtividade e competitividade das empresas, condicionando a avaliação, pelo menos na globalidade, sobre se os recursos financeiros foram utilizados de forma eficaz.

76. Quanto ao IEFP observou-se que não dispõe de informação relativa à empregabilidade dos formandos provenientes dos CFPGP, o que evidencia que as insuficiências de informação para a avaliação da formação profissional já anteriormente identificadas pelo Tribunal, designadamente no Relatório de Auditoria n.º 8/2017 – 2ª Secção, onde recomendou ao MTSSS que criasse “(...) *um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade dos formandos, com o objetivo de promover o alinhamento da oferta formativa com as necessidades de qualificações do mercado de trabalho (...)*” e no Relatório de Auditoria n.º 3/2021 – 2ª Secção, onde, para além de reiterar a recomendação já formulada ao MTSSS, recomendou ao IEFP “(...) *considerar o alargamento do processo de avaliação da empregabilidade dos ex-formandos dos Centros de Formação Profissional de Gestão Direta aos ex-formandos dos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, tendo em vista a melhoria do processo de avaliação da adequação das ofertas formativas e dos resultados e impactos alcançados (...)*”⁷⁴, não foram ultrapassadas.

IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º, da LOPTC⁷⁵, que emitiu o respetivo parecer.

⁷² Os respetivos questionários de avaliação foram aplicados, através da plataforma *SURVIO*, num total de 164 questionários. Cada destinatário identificado recebeu um e-mail com um *link*, para responder ao questionário. Algumas das entidades são apenas parceiras do FOR-MAR em projetos de desenvolvimento ou colaboração em diversas áreas, enquanto outras são entidades a quem o FOR-MAR presta serviços de formação. Os resultados constam do “Relatório de Avaliação ao Questionário Aplicado às Partes Interessadas”, Núcleo de Certificação e Avaliação, junho 2018.

⁷³ Anexo 6.

⁷⁴ O IEFP, com vista à avaliação da empregabilidade dos ex-formandos, faz um cruzamento anual de dados com o Instituto de Segurança Social, IP, com base no número de identificação de segurança social (NISS) dos ex-formandos, por forma a verificar a existência de registo de remuneração nos meses seguintes à conclusão da formação. Contudo, este procedimento é limitado aos ex-formandos dos centros de formação profissional de gestão direta do IEFP.

⁷⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

V. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs. 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos, no montante de 17.164,00€, a suportar pelo Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR.

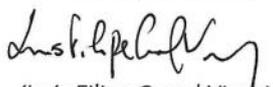
VI. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis:
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
 - Diretor-Geral da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos;
 - Presidente do Conselho de Administração do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR;
 - Diretor do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR.
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 55º, n.º 2, da LOPTC.
4. Determinar que os responsáveis destinatários das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos elementos comprovativos, a sequência dada às recomendações;
5. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja publicado no sítio do Tribunal na *Internet*.

Tribunal de Contas, em 9 de dezembro de 2021

O Conselheiro Relator

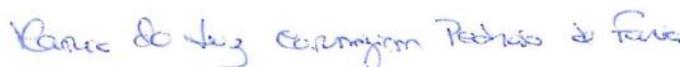


(Luís Filipe Cracel Viara)

As Conselheiras Adjuntas



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

ANEXOS

Anexo 1 – Metodologia da auditoria

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, execução e de elaboração do relato, previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” e no “Manual de Auditoria de Resultados” do TdC. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

O estudo preliminar incluiu a atualização da informação constante no dossiê permanente do IEFP e do FOR-MAR, ao estudo da legislação e o enquadramento normativo do IEFP, da DGRM e do FOR-MAR e à identificação da estrutura orgânica e organização interna destas entidades. Foram também analisados os instrumentos de gestão do FOR-MAR, nomeadamente: Relatórios e Contas, Planos e Relatórios de Atividades e Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Com base no estudo preliminar realizado foi elaborado o Plano Global de Auditoria que delimita o âmbito, identifica os objetivos, os critérios, o método e os procedimentos de auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Seguiu-se a fase de execução, com recurso a trabalho remoto, o que permitiu a troca de informação e a obtenção de esclarecimentos junto das entidades envolvidas.

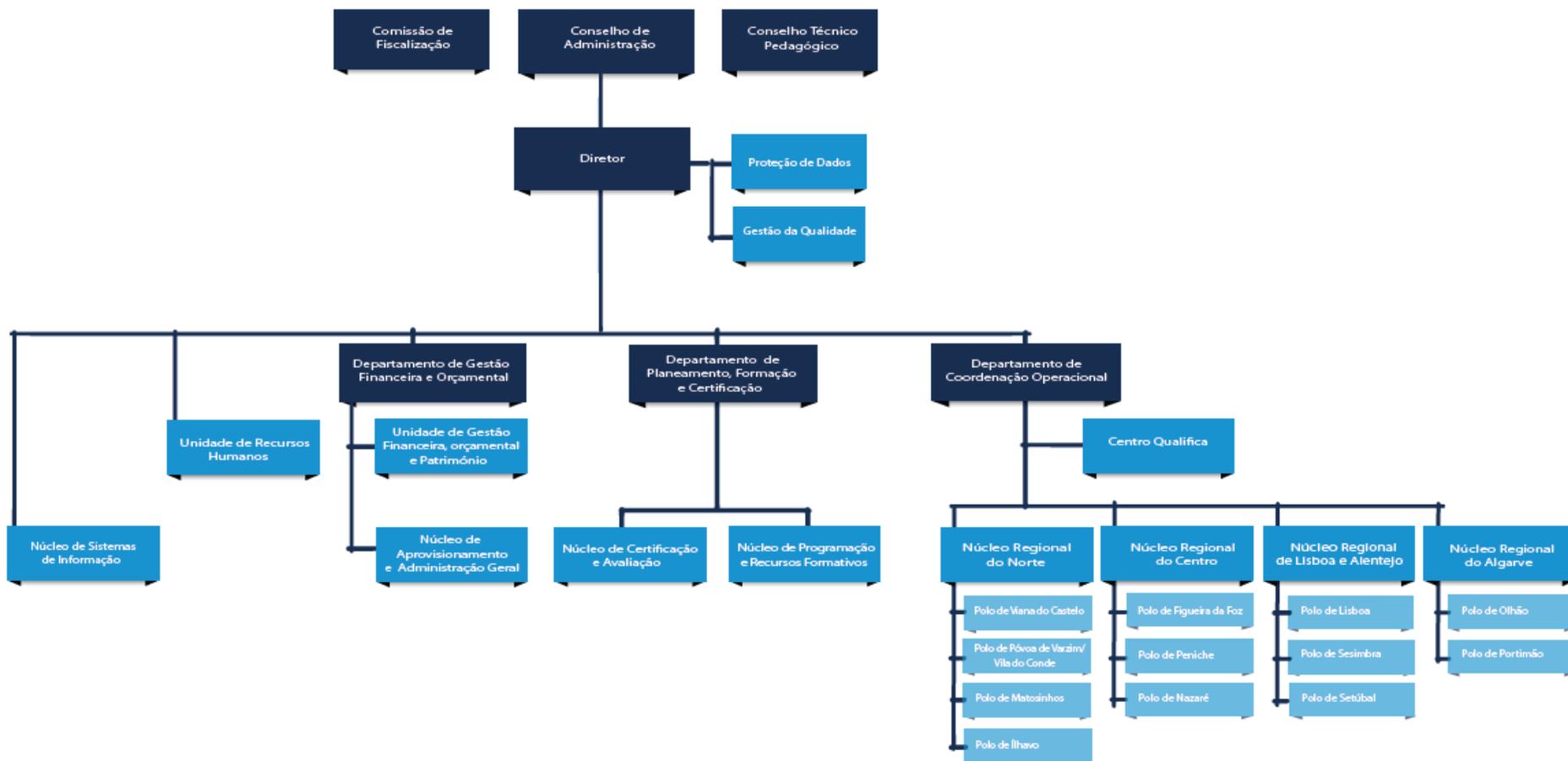
Nesta fase, procedeu-se à apreciação dos mecanismos e instrumentos de articulação do FOR-MAR com o IEFP, a DGRM e a ANQEP, ao levantamento e apreciação do circuito de identificação das necessidades formativas e à recolha de evidências, análise e cruzamento de dados sobre a execução da atividade, a atribuição de apoios sociais a formandos, a empregabilidade dos formandos e o apuramento dos gastos com a atividade formativa. Foram ainda examinadas 74 ações de formação realizadas em regime de prestações de serviços no triénio 2018-2020.

Analisaram-se também os impactos da pandemia da COVID-19 na atividade do FOR-MAR, bem como as medidas de resposta implementadas em 2020.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato para remessa para contraditório após distribuição aos Juizes Conselheiros Adjuntos.

Anexo 2 – Organograma



Nota: Organograma aprovado em reunião do Conselho de Administração de 22 de outubro 2020 (Ata n.º 169/CA/2020).

ANEXO 3 – Tabela de preços de bens e serviços⁷⁶

| | Bens e serviços | Preço | | |
|---|--|--|----------|----------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 |
| Cursos em Geral | Taxa de inscrição para curso | 10,00 € | 10,00 € | 10,00 € |
| | Taxa de propina por Unidade de Formação (UFCD) | | | |
| | UFCD(s) com duração ≤ a 25 horas | 2,00 € | — | — |
| | UFCD(s) com duração > a 25 horas | 3,00 € | — | — |
| | UFCD(s) que conferem certificação específica | 40,00 € | — | — |
| Cursos de Certificação STCW | Segurança Básica | 170,00 € | 170,00 € | 190,00 € |
| | Atualização em segurança básica | — | 90,00 € | 100,00 € |
| | Controlo de multidões e segurança para pessoal que presta assistência direta aos passageiros locais reservados aos passageiros | — | 60,00 € | 65,00 € |
| | Qualificação para o exercício de funções específicas de proteção | — | 60,00 € | 65,00 € |
| | Qualificação em sensibilização para a proteção | — | 50,00 € | 55,00 € |
| Cursos com Certificações Específicas | Observador de radar | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | GMDSS | 50,00 € | — | — |
| | GMDSS A1 e A2 (operador de rádio nas áreas marítimas A1 e A2 nacionais) | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | Comunicações rádio marítimas (operador radiotelefonista da classe A) | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | Segurança e sobrevivência no mar | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | Condução de Motores de Potência ≤ a 250KW | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | Condução de Motores de Potência ≤ a 350KW | 130,00 € | 70,00 € | 70,00 € |
| | Segurança e saúde no trabalho para empregador/trabalhador designado | — | 40,00 € | 40,00 € |
| | Suporte básico de vida com desfibrilhador automática externa (SBV-DAE) | — | — | 56,00 € |
| | Formação pedagógica inicial de formadores (público em geral) | — | — | 250,00 € |
| | Formação pedagógica inicial de formadores (formadores candidatos a integrar a Bolsa de formação do FOR-MAR) | — | — | 125,00 € |
| | Exames | Mestre do largo pescador | 80,00 € | 60,00 € |
| Mestre costeiro pescador | | 80,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Mestre de tráfego local | | 80,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Maquinista prático de 1ª classe | | 80,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Arrais de pesca | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Arrais de pesca local | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Condução de motores de potência ≤ a 350KW ou ≤ a | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Operador de gruas flutuantes | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Operador de comunicações marítimas - GMDSS A1 e A2 ou Operador Radiotelefonista da Classe A | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Radiotelefonista da Classe A | | — | 60,00 € | 60,00 € |
| Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima | | — | — | 60,00 € |
| Levantamento de suspensão da inscrição marítima | | 60,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Reconhecimento, validação e certificação de habilitações profissionais | | 80,00 € | 60,00 € | 60,00 € |
| Cursos de preparação para exames | | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de arrais de pesca local | — | — |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de arrais de pesca | — | — | 10,00 € |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de mestre de tráfego local | — | — | 10,00 € |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de maquinista prático de 1ª Classe | — | — | 10,00 € |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de mestre costeiro pescador | — | — | 10,00 € |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de mestre do largo pescador | — | — | 10,00 € |
| | Avaliação da aptidão para progressão na carreira marítima de operador de gruas flutuantes | — | — | 10,00 € |

⁷⁶ A tabela de preços de bens e serviços em vigor em 2018, foi aprovada pelo Conselho de Administração em 16 de setembro de 2015. A tabela em vigor para 2019 foi aprovada em 14 de janeiro de 2019 e a de 2020 em 22 de janeiro de 2020.

ANEXO 4 – Tipologia de apoios sociais

| Tipologia dos apoios | Características |
|---|---|
| Bolsa de formação | Atribuída aos formandos desempregados não subsidiados com idade igual ou superior a 23 anos; jovens que não estejam em educação, formação ou emprego com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos; jovens em risco de exclusão social e jovens concorrentes do “Campeonato das Profissões” a frequentar ações de preparação para competições nacionais ou internacionais. A bolsa é paga mensalmente em função das horas de formação frequentadas até ao máximo de 35% do IAS ⁷⁷ . A fórmula de cálculo é a seguinte: $\text{Valor hora} = (\text{VBolsa Mensal} * 12 \text{ meses}) / (52 \text{ semanas} * 30 \text{ horas/sem}.)$. |
| Bolsa de profissionalização | Atribuída a formandos desempregados que frequentam os cursos de Aprendizagem e formandos desempregados que frequentam formação PCT de cursos de Especialização Tecnológica. O valor da bolsa é pago mensalmente em função das horas frequentadas e tem um valor máximo de 10% do IAS. A fórmula de cálculo é a seguinte: $\text{Valor hora} = (\text{VBolsa Mensal} * 12 \text{ meses}) / (52 \text{ semanas} * 30 \text{ horas/sem}.)$. |
| Subsídio de alimentação | O subsídio de alimentação pode ser atribuído em espécie ou em valor, cabendo esta decisão ao Centro. Esta decisão deve ser a mesma para todos os formandos de uma mesma ação, salvo situações excecionais devidamente autorizadas. Quando o subsídio de alimentação é atribuído em numerário este terá um montante igual ao atribuído aos trabalhadores que exercem funções públicas e só é atribuído nos dias em que o número de horas de formação assistidas é maior ou igual a 3 horas. |
| Despesas de transporte | A despesa de transporte é paga contra o reembolso e mediante a apresentação de recibo mensal no montante equivalente ao custo das viagens realizadas em transporte público. |
| Subsídio de transporte | O subsídio de transporte tem um valor atribuído até um limite máximo de 15% do IAS sempre que se verifiquem as seguintes situações: a) Não exista transporte coletivo que assegure acesso entre a residência e o local de formação; b) Quando os horários praticados pelas transportadoras sejam incompatíveis com o horário da formação; c) Quando os horários praticados pelas transportadoras sejam incompatíveis com o apoio a filhos menores ou dependentes comprovadamente a cargo; d) Quando o tempo despendido nas viagens diárias de ida e volta seja superior a 120 minutos; e) Quando não existe transporte público adaptado, compatível com a deficiência ou incapacidade comprovada do formando. |
| Subsídio de acolhimento de dependentes | O subsídio de acolhimento pode ser atribuído a formandos que tenham a seu cargo filhos menores, filhos com deficiência e adultos dependentes. Tem como limite máximo mensal por formando o valor de 50% do IAS. |

Fonte: Elaboração própria.

⁷⁷ Em 2017, o IAS foi de 421,32€ (Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro), em 2018, de 428,90€ (Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro) e, em 2019, de 435,76€ (Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro).

ANEXO 5 – Cursos de preparação para exame

A. Para obtenção de nova categoria profissional/progressão na carreira marítima – categorias do escalão de mestrança:

| Cursos de Preparação para exame | Modalidades de Desenvolvimento |
|---------------------------------|--------------------------------|
| Mestre do Largo Pescador | Formação Modular |
| Mestre Costeiro Pescador | Formação Modular |
| Arrais de Pesca | Formação Modular |
| Arrais de Pesca Local | Formação Modular |
| Mestre do Tráfego Local | Formação Modular |
| Operador de Gruas Flutuantes | Formação Modular |
| Maquinista Prático de 1ª Classe | Formação Modular |

B. Para obtenção de “certificados emitidos nos termos do regulamento das radiocomunicações de união internacional de telecomunicações (RR/UIT):

| Cursos de Preparação para exame | Modalidades de Desenvolvimento |
|---|--------------------------------|
| Operador de rádio nas áreas marítimas A1 e A2 nacionais | Formação Modular |
| Operador de rádio nas áreas marítimas A1 nacional | Formação Modular |
| Operador radiotelefonista da classe A | Formação Modular |

C. Para obtenção de “certificados diversos”:

| Cursos de Preparação para exame | Modalidades de Desenvolvimento |
|---|--------------------------------|
| Condução de motores de potência igual ou inferior a 150KW | Formação Modular |
| Condução de motores de potência igual ou inferior a 250KW | Formação Modular |
| Condução de motores de potência igual ou inferior a 350KW | Formação Modular |
| Segurança e sobrevivência no mar | Formação Modular |

ANEXO 6 – Síntese das respostas ao “Questionário aplicado às partes interessadas”

| Questões | Resultados | |
|---|--|--|
| | Questionário A | Questionário B |
| Grau de satisfação quando ao desempenho do FOR-MAR | 28,6% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” | 16,7% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” |
| | 45,7% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” | 66,7% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” |
| Como avalia a utilidade do FOR-MAR enquanto parceiro das empresas do setor | 28,6% avaliou de “extremamente relevante” | 33,3% avaliou de “extremamente relevante” |
| | 57,1% avaliou de “muito relevante” | 50% avaliou de “muito relevante” |
| Qual o grau de satisfação face aos serviços prestados pelo FOR-MAR à comunidade onde se insere | 28,7% avaliou de “extremamente relevante” | 58,3% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” |
| | 45,7% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” | 25% dos inquiridos avaliou “moderadamente satisfeito” |
| Acessibilidade da informação disponibilizada no <i>site</i> | 54,3% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” | 33,3% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” |
| | 14,3% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” | 41,7% dos inquiridos avaliou “moderadamente satisfeito” |
| Gostaria de aprofundar a relação de parceria com o FOR-MAR | 71% dos inquiridos responderam SIM | 75% dos inquiridos responderam SIM |
| | 5,7% dos inquiridos responderam NÃO | |
| Qualidade da formação ministrada | Não aplicável | 8% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” |
| | | 66,7% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” |
| | | 25% dos inquiridos avaliou “moderadamente satisfeito” |
| Grau de satisfação face à diversidade da oferta formativa | Não aplicável | 50% dos inquiridos considerou estar “moderadamente satisfeito” |
| | | 25% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” |
| Como avalia a relação entre o FOR-MAR e a sua organização no que se refere ao diagnóstico de necessidades de formação | 22,9% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” | 25% dos inquiridos avaliou “extremamente satisfeito” |
| | 45,7% dos inquiridos avaliou “muito satisfeito” | 41,7% dos inquiridos avaliou “moderadamente satisfeito” |

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Avaliação ao questionário aplicado às partes interessadas, junho de 2018.



ANEXO 7 – Respostas remetidas em sede de contraditório

1. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
ADJUNTO, DO TRABALHO E
DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Ao Tribunal de Contas

A/C do Senhor Diretor-Geral
Dr. Fernando Oliveira Silva

DA V – UAT.2
Proc. N.º 10/2021 - Audit

S/referência
39180/2021

S/comunicação de
26/10/2021

N/referência
Proc. 01.14.02.08.19/20
Reg. 3965/21

DT. N.º 2057/2021 Data: 19-11-2021

Assunto: Auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – For-Mar

Nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, remete-se pronúncia sobre a recomendação dirigida à Sra. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social constantes do relato de auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, relativamente à qual cumpre referir o seguinte:

Reitera-se a recomendação do Tribunal formulada no Relatório n.º 8/2017 – 2.ª Secção, no sentido de criar um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade dos formandos, com o objetivo de promover o alinhamento da oferta formativa com as necessidades de qualificações do mercado de trabalho.

O processo de avaliação da empregabilidade dos ex-formandos dos Serviços de Formação Profissional do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, I.P.), está abrangido por um Protocolo sobre Tratamento de Dados, estabelecido entre este Instituto, o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e o Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.), que permite conhecer os dados relativos à remuneração comunicada ao ISS, I.P., e a qualificação (trabalhador por conta de outrem, membro de órgão estatutário, trabalhador independente, etc.) relativa a utentes que terminaram a sua participação em medidas ativas de emprego, nomeadamente as de formação profissional.



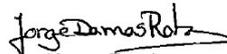
**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
ADJUNTO, DO TRABALHO E
DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O incremento direto da empregabilidade não é o único objetivo da formação, traduzindo-se acima de tudo na aquisição de competências de diferentes tipos, com ganhos holísticos e reflexos também nas capacidades do indivíduo como um todo e em dimensões como a inclusão e a cidadania. Neste contexto, reconhecendo-se que o sucesso dos percursos formativos tendencialmente pode ter reflexos na empregabilidade dos formandos e que, por sua vez, este indicador deverá ser um dos elementos a considerar, num esforço de melhoria contínua da oferta formativa, na resposta às necessidades do mercado de trabalho, potenciando a eficiência dos recursos públicos, têm vindo a ser progressivamente incorporadas práticas em matéria de avaliação de impacto, visando alcançar a consolidação de uma estrutura integrada de gestão, monitorização e avaliação de toda a oferta de formação profissional, incluindo da promovida pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, que não pode, no entanto, deixar de ter em conta os desafios que se levantam nas dimensões da segurança da informação e da proteção dos dados pessoais, para os vários intervenientes no sistema.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete


(Jorge Rato)

/IN



2. Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP
CONSELHO DIRETIVO

**Exmo. Senhor
Diretor-Geral
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA**

| Sua referência | Sua comunicação de | Nossa referência | Data |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|------------|
| DA V – UAT.2 Proc. N.º 10/2021 | | S/OF/93007/2021/CD | 2021-11-08 |
| | | | Nº Pág: 1 |

ASSUNTO: Auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR

Em resposta à solicitação remetida a estes Serviços, atenta às recomendações dirigidas ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.), entende-se referir o seguinte:

1. O IEFP, I.P., em articulação com a Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), irá manter as diligências para que a proposta de nomeação dos membros para o Conselho Técnico-Pedagógico (CTP) do FOR-MAR se efetive. É de referir que a DGRM mantém, há meses, contatos com os representantes do setor, para que nomeiem os seus representantes, todavia, ainda sem conclusão. Essencialmente, a dificuldade prende-se com o facto de número de lugares no CTP ser substancialmente inferior ao número de associações do setor, dificultado o entendimento entre todos e a consequente nomeação para este Órgão Social;
2. Conforme já pronunciado anteriormente, o processo de avaliação da empregabilidade dos ex-formandos dos Serviços de Formação Profissional do IEFP, I.P., está abrangido por um Protocolo interadministrativo, estabelecido entre o IEFP, I.P., o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e o Instituto da Informática, I.P. (II, I.P.), que inclui, entre outras matérias, a avaliação das medidas ativas de emprego, entre as quais as de formação profissional, designadamente ao nível da empregabilidade dos seus participantes.

Para o tratamento dos dados disponibilizados, o IEFP, I.P. trata os dados agregados para fins exclusivamente estatísticos relacionados com a avaliação da empregabilidade das medidas ativas de emprego, onde se incluem as de formação profissional, após a participação nas referidas medidas e/ou o fim do apoio, bem como da qualidade do emprego, aferida pelo valor da remuneração base e a sua evolução.

Para que esta avaliação seja possível de concretizar, o IEFP, I.P., fornece ao II, I.P., elementos únicos identificadores dos utentes (como seja a data de nascimento, NISS, e identificador único do utente nos serviços do IEFP, I.P.) e o II, I.P., retorna, pelo mesmo canal, os dados relativos à remuneração comunicada ao ISS, I.P., e a qualificação (trabalhador por conta de outrem, membro de órgão estatutário, trabalhador independente, etc.).

O alargamento deste processo aos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada (CGP) teria de incluir a revisão/aditamento ao Protocolo acima referido, ou, inclusive, a celebração de um novo Protocolo, uma vez que o existente apenas prevê a partilha de elementos identificadores dos utentes abrangidos pelo IEFP, I.P.



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP
CONSELHO DIRETIVO

Deste modo, o IEFP, I.P. está a avaliar internamente a situação, salvaguardando a necessária proteção dos dados pessoais dos formandos, em cumprimento do Regulamento Geral de Proteção de Dados, tendo também em atenção a autonomia administrativa e financeira dos CGP, bem como junto do ISS, I.P., do II, I.P., e posteriormente de todos os responsáveis dos 24 CGP, tendo em vista, como recomendado, a melhoria do processo de avaliação da adequação das ofertas formativas e dos resultados e impactos alcançados;

3. Reitera-se que a partir do ano 2020 (inclusive) foi implementado uma rotina que expurga da contabilização nas publicações estatísticas do IEFP os "formandos" com zero horas de formação no ano, conformando assim com o conceito de abrangidos (ou seja todos os participantes numa medida ativa de emprego, formação ou reabilitação em execução ao longo do ano) aos apuramentos efetuados;
4. Iremos proceder à emissão de orientações a todos os CGP, no âmbito da revisão do Manual de Apoio aos Representantes do IEFP, I.P., nos Órgãos Sociais dos Centros Protocolares, que está em curso, esclarecendo:
 - que os "formandos" com zero horas de formação nunca podem ser reportados como abrangidos;
 - que a formação desenvolvida para os próprios trabalhadores não poderá constar da atividade formativa reportada ao IEFP, I.P., porquanto estes não se constituem como Destinatários da formação ministrada pelos Centros;
 - que em "Outras Atividades" deve ser considerada a atividade que não é possível classificar doutra forma, sublinhando que esta terá que se referir sempre a atividade formativa.

Com os melhores cumprimentos.


António Valadas Silva
Presidente do Conselho Diretivo



3. Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos



DIREÇÃO-GERAL DE RECURSOS NATURAIS,
SEGURANÇA E SERVIÇOS MARÍTIMOS

DGRM - S/13588/2021-11-11

Exmo(a). Senhor(a)
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Sua referência
N.º: DA V - UAT.2
Proc.:

Sua data
11-11-2021

Nossa referência/Data
N.º: 6771/2021/DG/11-11-2021
Proc.:

ASSUNTO: Auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar - FOR-MAR

No seguimento da receção do projeto de Relatório, sobre o tema mencionado em epígrafe, informa-se o seguinte, no que respeita à recomendação ao Conselho Diretivo do IEFP, IP e ao Diretor-Geral da DGRM, enquanto outorgantes.

No referido relatório está indicado que o Conselho Técnico-Pedagógico não está atualmente constituído, devendo ser nomeados os sete vogais em falta, sendo um em representação da DGRM, três em representação das organizações sindicais e três em representação das associações empresariais dos sectores (pesca, atividades marítimas e portuárias) que se enquadram nas atribuições do Centro.

Apesar de ter havido uma proposta da DGRM, em tempos passados, que foi levada à consideração de anterior Tutela, o tempo que decorreu desde então, justifica que DGRM atualize o nome dos elementos que entendemos adequados para a constituição do referido Órgão.

Neste contexto, submetemos esta semana à consideração da Tutela, os seguintes nomes, que em caso de concordância, serão enviados pela DGRM ao IEFP, para constituição do referido Conselho Técnico-Pedagógico, a saber:

Vogal - Representante da DGRM: Rui Serafim (DGRM)

Vogal - Representante de organizações sindicais da pesca Frederico Pereira (Federação dos Sindicatos do Setor da Pesca)

Vogal - Representante de organizações sindicais das atividades marítimas..... José Teixeira (SINCOMAR)

Vogal - Representante de organizações sindicais das atividades portuárias..... Serafim Gomes (Sindicato Nacional dos Trabalhadores das Administrações Portuárias)



M-DGRM-01(4)

Av. Brasília
1449-030 LISBOA - PORTUGAL
Tel + 351 21 303 57 00 - Fax + 351 21 303 57 02
Linha Azul + 351 21 303 57 03
E-mail: dgrm@dgrm.mm.gov.pt
www.dgrm.mm.gov.pt



DGRM - S/13588/2021-11-11

Vogal - Representante de associações empresariais da pesca **Miguel Cunha**
(Associação de Armadores da Pesca Industrial, ADAPI)

Vogal - Representante de associações empresariais das atividades marítimas..... **Jorge D´Almeida**
(4 SHIPPING)

Vogal - Representante de associações empresariais das atividades portuárias..... **Associação dos**
Portos de Portugal, APP (elemento a indicar)

A DGRM dará conhecimento ao Tribunal de Contas da constituição do Conselho Técnico-Pedagógico,
logo que sancionado pela nossa Tutela.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,

(José Carlos Simão)

4. Conselho de Administração e Diretor do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR



*RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA REALIZADA PELO
TRIBUNAL DE CONTAS - PROCESSO N.º 10/2021*

REC. 1. Assegurar a conformidade dos registos da atividade formativa realizada no Sistema de Extração de Informação dos Protocolares, excluindo do reporte os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do Centro e as Provas de Desempenho da Aptidão Profissional.

Tendo em conta a necessidade de, no primeiro dia de formação, termos os contratos de formação elaborados, com vista à respetiva subscrição pelos formandos, e as folhas de presença impressas, para sinalização individual da comparência, os candidatos à formação que passavam pelo processo de recrutamento e seleção e que confirmavam a presença na formação, eram inseridos no programa de gestão da formação e, caso não comparecessem no primeiro dia de formação, eram contabilizados como desistentes da ação de formação, de forma a refletir a realidade e transparência do processo.

Dada a recomendação desse douto Tribunal e porque estamos a implementar um novo programa de gestão da formação com mais valências e funcionalidades, que estará a operar em pleno a partir de janeiro de 2022, expurgaremos os formandos que não compareceram no primeiro dia de formação, uma vez que é possível colocar no novo programa a situação de formandos que não iniciaram a formação. Os candidatos à formação, nesta situação, deixam de ser considerados no reporte de informação ao IEFP, I. P.

Quanto ao reporte da formação interna realizada aos trabalhadores do FOR-MAR, efetivamente em 2020 reportámos esses dados, mas, face à recomendação, deixaremos de incluir estes números na execução do IEFP, I. P.

Relativamente às PDAP, no novo programa de gestão da formação será possível associar à ação de formação o volume realizado pelos formandos nestas provas, sem duplicar ações e formandos, pelo que, a partir de janeiro de 2022, deixa de haver duplicação.

REC. 2. Promover o apuramento real das necessidades formativas para efeito de elaboração do plano de formação anual, definindo metas exequíveis e ajustadas à avaliação da execução dos anos anteriores e dos riscos presentes e expectáveis identificados, de modo a que o plano constitua um verdadeiro instrumento de gestão previsional.

O plano de formação é elaborado em julho/agosto do ano anterior àquele em que deverá ser concretizado, resultando numa previsão das ações que se pretendem realizar, de acordo com o levantamento efetuado através do diagnóstico de necessidades de formação.

O IEFP solicita o preenchimento de um mapa com indicação dos dados de ações, formando e volume de formação previstos trimestralmente, pedindo igualmente a percentagem a afetar em função das novas necessidades de formação, entretanto manifestadas.

Considerando a missão do FOR-MAR, que:

- a) atua num setor fortemente regulamentado e sujeito a diversas alterações de contexto externo, nem sempre previstas;
- b) ministra formação para profissões marítimas regulamentadas;
- c) atua num setor em que existem épocas de defeso variáveis que obrigam a paragens das frotas, sendo esta altura a ideal para os profissionais frequentarem ações de formação, muitas delas impostas pelo setor face aos apoios financeiros disponibilizados a estes profissionais;
- d) está sujeito a alterações de legislação marítima que obrigam a intervenções formativas não previstas (ex. em novembro de 2019, o decreto lei 166/2019 previu que a partir de 2020 todos os candidatos a profissionais marítimos tinham que ter formação obrigatória em Segurança Básica; o Plano de Formação de 2020 foi elaborado em julho de 2019, não contemplando a obrigatoriedade de formação em Segurança básica;
- e) a progressão dos marítimos tem como requisitos tempos de embarque entre categorias profissionais e a obtenção dessas categorias poder ser feita, nalguns casos, por exames ou frequência da formação, desconhecendo-se se o marítimo pretende progredir na carreira e em que momento é que pretende vir à formação ou fazer exame.

Face ao que antecede, é muito difícil cumprir, sem ajustes, um plano de formação previsional. Note-se que a grande maioria da formação do FOR-MAR destina-se a ativos e desempregados adultos incluídos em ações de formação que procuram satisfazer necessidades do setor por vezes não previstas, mas às quais há que dar resposta.

Quando elaboramos o plano, recolhemos todas as necessidades identificadas pelas Partes Interessadas: empresas, associações de pesca, organizações de produtores e armadores, inscrições individuais e outras necessidades. Exemplificando: uma associação de pesca pede-nos formação para um determinado curso para o ano seguinte, tendo em conta as atividades dos seus associados e das suas licenças de pesca. No ano seguinte, por alteração da distribuição das quotas de pesca, a formação não se realiza porque não é vantajoso suspender a atividade laboral, por força de ser uma atividade primária de extração que quando a atividade está parada para efeitos de formação, os profissionais não têm rendimentos.

Por último, importa analisar a definição das metas. O indicador “volume de formação”, principal indicador da atividade formativa do ponto de vista de taxa de execução de um centro de formação, não é o único que espelha a atividade formativa do FOR-MAR, tendo em conta o seu contexto de atuação. Note-se que, no que concerne ao volume de formação, este é calculado, para efeitos de plano, pelos valores máximos, sem considerar quebras de execução. Contudo,

esta é uma situação que não tem adequação à realidade, pois há faltas de formandos ao longo da formação, há ações a iniciar com número inferior a 20 formandos/ação, há desistências, etc. Neste sentido, implementaremos um mecanismo semelhante ao utilizado no IEFP, que prevê, no volume de formação, possíveis quebras de formação, levando a uma aproximação entre o previsto em plano e o realmente executado.

Cumprir ainda sublinhar que o setor necessita de intervenções formativas de curta duração, que se realizam em vários momentos da carreira dos profissionais marítimos para que os mesmos possam progredir na carreira (formação obrigatória) e muitas ações de formação não podem ser ministradas em grupos superiores a 12-15 formandos, por força da formação prática realizada a bordo ou em mar. Existem categorias marítimas de topo na área de mestrança em que a formação é obrigatória mas, dado o número baixo de profissionais nestas categorias (ex. Contramestre Pescador) por região, não é possível iniciar formação com muitos formandos por turma. O FOR-MAR tem que responder a estas necessidades formativas.

Todos estes aspetos contribuem para a execução de um menor volume de formação. Além disso, em 2020, a situação pandémica levou também a um ajuste integral do plano de formação e a um baixo volume de execução. Porém, salientamos que ao nível do número de formandos e número de ações, as nossas metas têm sido alcançadas.

Para cumprirmos as orientações do IEFP, I. P. na elaboração do plano anual de atividades, que implica um nível de especificidade elevado dos dados enviados, sabemos que, por força do acima exposto, não nos é possível executar exatamente o previsto. Não obstante, se analisarmos os nossos planos de atividade de forma macro, e salvo em situações não expectáveis, como foi a pandemia, a formação realizada nos diferentes subsectores da economia do mar, está de acordo com o previsto. Queremos, no entanto, afirmar que, mesmo com este enquadramento, o nosso objetivo é minorar o desvio do executado em relação ao previsto.

REC. 3. Providenciar pela realização de estudos técnicos que sustentem a “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”, avaliando, entre outros aspetos, as formas de organização da formação profissional, a atração da oferta formativa e os gastos e os rendimentos de cada atividade.

Em 2021, o FOR-MAR definiu a sua tabela de preços tendo em conta os seguintes critérios:

- a) Impacto negativo que a situação pandémica trouxe à situação financeira das famílias e das empresas;
- b) Promoção e valorização das ações de formação a distância, enquanto aposta estratégica do FOR-MAR junto dos seus utentes;



- c) Valorização dos cursos STCW e dos que conferem uma certificação específica, tendo em consideração o custo elevado de algumas destas ações, designadamente o curso de Segurança Básica;
- d) Diminuição da taxa de desistência dos cursos de preparação para exame, obrigando os formandos a pagar uma taxa de inscrição nos cursos, sendo depois este valor deduzido ao custo do exame;
- e) Agilização do processo de seleção dos formandos que se encontram na situação de desemprego;
- f) Praticar valores idênticos aos aplicados pelos Centros de Gestão Direta (unidades orgânicas locais do IEFP, I. P.) e dos seus congéneres de Gestão Participada, em ações de formação de formadores.

Nesta sequência, o FOR-MAR dará cumprimento ao referido no vosso relatório, definindo a sua tabela de preços tendo em conta o contexto externo onde atua, os pareceres e as recomendações dos outorgantes, o *benchmarking* e os resultados emergentes de trabalhos ou estudos elaborados pelos agentes do setor.

REC. 4. Providenciar pela aprovação de regras e critérios aplicáveis ao processo de formação dos preços da atividade formativa em regime de prestação de serviços, assegurando que os gastos com cada ação não excedem os respetivos rendimentos.

O FOR-MAR definirá e implementará novas regras a aplicar a partir de janeiro de 2022, procurando que daí resultem propostas de prestação de serviços competitivas e que incluam no mínimo os custos diretos e indiretos envolvidos.

REC. 5. Instituir procedimentos de controlo e monitorização da imputação de gastos e rendimentos aos centros de responsabilidade, no sentido de que a contabilidade de gestão permita apurar com fiabilidade os resultados.

O FOR-MAR, além da sua Contabilidade Orçamental e Financeira, tem atualmente na sua Contabilidade de Gestão 3 planos, o plano analítico, o plano de centros de custo e o plano de funções, que são movimentados em simultâneo no momento da contabilização da despesa e da receita, e que foram desagregados para dar resposta ao reporte de informação da sua atividade cofinanciada pelo FSE.

O plano analítico está atualmente a ser reformulado para ir ao encontro da realidade atual da atividade formativa, simplificando processos e complementando a gestão da informação produzida no novo software da formação que está já em fase de implementação.

Cumprir salientar que foi sempre uma preocupação do Centro que a sua Contabilidade Analítica permitisse responder às diferentes solicitações sobre os custos da sua atividade, tendo uma

Contabilidade de Custos, que movimenta em simultâneo os centros de custo, que são as ações de formação, e as funções, que se traduzem nas diversas tipologias de formação, tendo por base o cumprimento da NCP 27 do SNC-AP.

Temos um registo de gastos diretos, que se identificam diretamente com as ações de formação ministradas e um conjunto de gastos indiretos relacionados com a atividade e que são distribuídos, de acordo com uma base de repartição, que consideramos ser fiável e transparente no apuramento dos gastos por atividade.

Aceitamos as recomendações, no sentido de instituir novos procedimentos de controlo, trabalharemos concertadamente com a empresa representante do nosso software ERP, para desenvolvermos uma Contabilidade de Gestão que permita uma melhor análise dos resultados, e se traduza numa ferramenta de apoio à gestão, (i) dando informação sobre a atividade principal da entidade, (ii) evidenciando os desvios em relação ao previsto e (iii) permitindo decisões consistentes para o futuro.