

Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera – IPMA

RELATÓRIO N.º 12/2023



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 4/2021 – AUDIT

AUDITORIA AO INSTITUTO PORTUGUÊS DO MAR E DA ATMOSFERA – IPMA

RELATÓRIO

Julho de 2023

ÍNDICE

SIGLAS.....	7
1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES.....	9
1.1 JUÍZO.....	9
1.2 OBSERVAÇÕES.....	9
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	14
2 INTRODUÇÃO.....	16
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	16
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA.....	16
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	17
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
3 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	18
3.1 NATUREZA, MISSÃO E ATRIBUIÇÕES.....	18
3.2 ÓRGÃOS E ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	19
3.3 RECURSOS HUMANOS.....	20
3.4 REGIME CONTABILÍSTICO.....	20
4 OBSERVAÇÕES.....	21
4.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	21
4.2 CONTROLO INTERNO.....	21
4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
4.3.1 Execução global da receita.....	23
4.3.2 Execução global da despesa.....	26
4.3.3 Operações de Tesouraria.....	28
4.4 CARATERIZAÇÃO FINANCEIRA.....	29
4.4.1 Transição do POCP para o SNC-AP.....	29
4.4.2 Balanço e demonstração de resultados de 2019.....	30
4.4.3 Ativos fixos e inventário.....	32
4.4.4 Contas a receber.....	34
4.4.5 Contas a pagar.....	36
4.4.6 Meios financeiros líquidos.....	41
4.4.7 Acréscimos e diferimentos.....	47
4.5 DIRIGENTES.....	48
4.5.1 Conselho Diretivo.....	48
4.5.2 Dirigentes intermédios.....	52
4.6 AQUISIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO NAVIO MAR PORTUGAL – MÁRIO RUIVO.....	53
4.7 RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES DA AMOSTRA.....	55
4.7.1 Receita.....	55
4.7.2 Despesa.....	57
4.8 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	74
5 JUÍZO.....	75
6 VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	76
7 DECISÃO.....	76
FICHA TÉCNICA.....	78

ANEXOS I A V	79
--------------------	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução da receita no período de 2018 a 2019	23
Quadro 2 – Previsões corrigidas e receita cobrada em 2019	24
Quadro 3 – Execução orçamental da receita por fonte de financiamento em 2019	25
Quadro 4 – Evolução da despesa no período de 2018-2019	26
Quadro 5 – Execução orçamental da despesa por fonte de financiamento em 2019	27
Quadro 6 – Balanço de 2019	30
Quadro 7 – Resultados do IPMA	31
Quadro 8 – Ativos fixos tangíveis	33
Quadro 9 – Contas a receber	34
Quadro 10 – Dívidas faturadas de clientes em 31 de dezembro de 2019	34
Quadro 11 – Contas a pagar em 31 de dezembro de 2019	36
Quadro 12 – Contribuições e dívida à EUMETSAT em 2018 e 2019	39
Quadro 13 – Meios financeiros líquidos no Balanço	42
Quadro 14 – Contas bancárias no IGCP em 31 de dezembro de 2019	42
Quadro 15 – Compromissos emitidos - contribuição para a EUMETSAT	43
Quadro 16 – Cálculo dos FD incluindo RCP e os encargos para a EUMETSAT	44
Quadro 17 – Receita, conta 2721 – “ <i>Devedores por acréscimo de rendimentos</i> ”	47
Quadro 18 – Credores por acréscimo de gastos	48
Quadro 19 – Subsídios, suplementos e outros abonos remuneratórios	57
Quadro 20 – Contratos publicitados após execução	72
Quadro 21 – Aquisições de viagens e alojamento não publicitadas	73
Quadro 22 – Informação não publicitada no Portal Base	74
Quadro 23 – Demonstração numérica	74
Quadro 24 – Relação nominal dos responsáveis	80
Quadro 25 – Aquisição de reagentes e consumíveis	81
Quadro 26 – Utilização do Navio Mar Portugal - Mário Ruivo – 2010-2020	82

SIGLAS

Siglas	Denominação
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
CIRC	Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
CIT	Contrato Individual de Trabalho
CLC	Certificação Legal de Contas
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DivCO	Divisão de Contratação
DivF	Divisão Financeira
DivLO	Divisão de Logística, Operações e Infraestruturas
DivPC	Divisão de Projetos, Contratos e Apoio ao Empreendedorismo
DivRH	Divisão de Recursos Humanos
DOIDT	Departamento de Operações Infraestruturas e Desenvolvimento Tecnológico
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública
EUMETSAT	<i>European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites</i> /Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IM	Instituto de Meteorologia
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPCA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
MFEED	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
NI	Navio de Investigação
OE	Orçamento de Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública

Siglas	Denominação
PREVPAP	Programa de Regularização dos Vínculos Precários na Administração Pública
RCP	Remunerações Certas e Permanentes
RG	Receitas Gerais
ROC	Revisor Oficial de Contas
RP	Receitas Próprias
RTP	Radio Televisão Portuguesa
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEUR	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (Programa Operacional)
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
STCW	Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos
UE	União Europeia
WCF	<i>Working Capital Fund</i>

1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

A presente ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, tendo por objetivo a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras de 2019 do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes examinadas.

Embora a auditoria se centre no exercício de 2019, o âmbito temporal foi estendido a anos anteriores e/ou posteriores nas situações consideradas pertinentes, numa perspetiva de análise integral dos processos.

1.1 JUÍZO

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

Considerando que as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade relativamente ao ano em causa se encontram afetadas por incertezas e distorções que prejudicam a sua fiabilidade e que se verificaram irregularidades relevantes, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

1.2 OBSERVAÇÕES

Prestação de contas

1. A prestação de contas do IPMA de 2019 foi, pela primeira vez, efetuada em SNC-AP, o que implicou um conjunto de ajustamentos no balanço da entidade, nomeadamente na classificação do imobilizado/ativos fixos, nos acréscimos e proveitos, nos subsídios ao investimento, nos acréscimos de custos e no saldo de gerência.
2. O reporte dos mapas da “*Contratação Administrativa – Situação dos Contratos*” de 2019, e dos dois anos anteriores, não foi fiável, tendo-se verificado erros no módulo de gestão de contratos do ERP Primavera, designadamente à data da extração do mapa relativo ao exercício de 2019, os quais atualmente se encontram corrigidos.
3. Apesar de existirem contratos que deram origem a compromissos plurianuais, o plano orçamental plurianual relativo ao exercício de 2019 não foi preenchido (cfr. ponto 4.1).

Controlo interno

4. Observaram-se deficiências nos procedimentos de controlo interno em áreas relevantes, designadamente quanto à validação de dívidas de e a terceiros, à contabilização do imobilizado, à atualização do inventário e localização física de parte dos seus elementos e à emissão e cobrança de faturas. Nesses termos, o sistema de controlo interno apresenta-se apenas como REGULAR (cfr. ponto 4.2).

Execução orçamental

5. A receita do ano foi de 38,2 M€, e teve origem, essencialmente, em receitas gerais (18,1 M€ - 47,4%) e receitas próprias (11,4 M€ - 29,7%).
6. Em 2019, a receita orçamentada apresentou uma baixa execução, devida em especial à não concretização de receita proveniente de fundos europeus. No total, foi cobrada apenas 61,7% da receita prevista. Ainda assim, o total das receitas cobradas registou um aumento de 2,6% face ao ano anterior (cfr. ponto 4.3.1).
7. A despesa total paga pelo IPMA ascendeu a 33,2 M€, atingindo a taxa de execução global de 55,4%, distribuída por “Despesas com o pessoal” (15,4 M€ - 46,3%), “Transferências correntes” (6,6 M€ - 19,9%) e “Aquisição de bens e serviços” (6,3 M€ - 18,8%). A não execução respeita sobretudo à despesa financiada por fundos europeus.
8. Foram assumidos compromissos correspondentes apenas a 60,2% das previsões corrigidas e em 31 de dezembro de 2019 encontravam-se por pagar 8,0% (2,9 M€) (cfr. ponto 4.3.2).
9. O IPMA registou nas suas contas verbas cuja origem desconhece, verbas destinadas a outras entidades e verbas com destino desconhecido (cfr. ponto 4.3.3).

Caracterização financeira

Transição do POCP para o SNC-AP

10. A transição do POCP para SNC-AP implicou alterações de critérios contabilísticos, sendo que, conforme resulta do modelo e estrutura conceptual do novo sistema contabilístico, no ano de transição não é aplicável o princípio da comparabilidade. Não foram, no entanto, facultadas evidências que permitissem identificar claramente a forma como a transição de regimes afetou a posição e o desempenho financeiros.
11. O balanço de transição, em 1 de janeiro de 2019, enferma, ainda, de distorções na conta de diferimentos – conta 281 – “Gastos a reconhecer” e na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes” (cfr. ponto 4.4.1).

Situação financeira e patrimonial

12. O balanço do IPMA não espelha a sua real situação financeira e patrimonial, apresentando distorções, tanto nas contas no ativo (ativos fixos tangíveis, outras contas a receber e diferimentos) como no passivo. Consequentemente os resultados também se encontram distorcidos (cfr. ponto 4.4.2).

Ativos fixos e inventário

13. O cadastro dos Ativos Fixos Tangíveis não se encontra ainda integralmente atualizado na sequência do processo de reestruturação e também da implementação do SNC-AP em 2019. Assim, o valor contabilizado no balanço relativamente aos mesmos não reflete o valor real dos bens inventariáveis do IPMA (cfr. ponto 4.4.3).

Dívidas de e a terceiros

14. O IPMA tem um grande número de clientes com dívidas muito antigas, as quais foram consideradas “*Perdas por imparidade acumuladas*” com origem em clientes de cobrança duvidosa, tendo sido, porém, observados créditos em mora há mais de 12 meses que não foram considerados de cobrança duvidosa, não existindo evidência da realização de diligências no sentido destes créditos integrarem as perdas por imparidade acumuladas.
15. Os procedimentos adotados relativamente à emissão de faturas não são uniformes, observando-se, em geral, a sua emissão tardia.
16. Não existe evidência de controlos adequados e de procedimentos administrativos regulares que assegurem a cobrança das dívidas de terceiros, nomeadamente iniciativas de circularização de saldos com vista à sua confirmação e de recuperação de dívidas vencidas, situação que coloca em causa a fiabilidade dos registos do IPMA de dívidas de clientes. Apenas em 2022, foi efetuada uma circularização de clientes, no âmbito da revisão legal de contas (cfr. ponto 4.4.4).
17. Relativamente às contas a pagar, a antiguidade da dívida é inferior a 90 dias. No entanto, não foi contabilizado nem reportado à DGO o valor total das contribuições internacionais, verificando-se que, desde 2017, o IPMA não tem sido dotado dos meios necessários para o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Estado português junto da EUMETSAT¹.
18. Pela circularização de fornecedores relativamente a uma amostra de operações, apurou-se que a conta 221 – “*Fornecedores c/c*” se encontrava subvalorizada, verificando-se uma diferença para menos de 174.038,26 € entre os registos do IPMA e o reportado pelos fornecedores. Observou-se que não se encontram instituídos procedimentos regulares de confirmação de saldos de terceiros, o que põe em causa a fiabilidade das contas a pagar registadas à data de 31 de dezembro de 2019 (cfr. ponto 4.4.5).
19. A dificuldade em obter dados definitivos e respetivas evidências sobre a dívida à EUMETSAT e a divergência de 976 650,84 € entre o valor apurado pelo Núcleo de Planeamento e Apoio ao Conselho Diretivo (7.852.824,79 €) e os registos na contabilidade (8 829.475,63 €) põem em causa a fidedignidade do seu valor registado. Na atualidade continua a registar-se uma dívida de Portugal perante esta organização, sendo que a regularização da situação depende agora da aprovação de uma nova Resolução do Conselho de Ministros e da atribuição ao orçamento do IPMA de dotação e de meios e instrumentos financeiros suficientes para fazer face aos compromissos do país. Se o Estado português não fizer novo pagamento até 1 de setembro de

¹ EUMETSAT: *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites*/ Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos.

2023, a dívida atingirá um valor que colocará em causa o direito de voto de Portugal na organização.

Meios financeiros

20. Em 2019, o IPMA, efetuou o cálculo dos fundos disponíveis mensalmente na plataforma *online* da Direção-Geral do Orçamento. Contudo, o Instituto não procedeu ao controlo dos mesmos quando da assunção dos compromissos, através de registos informáticos permanentemente atualizados, não dando, assim, cumprimento integral ao disposto na lei dos compromisso e pagamentos em atraso.
21. Apenas em maio de 2019 foram emitidos compromissos das despesas com pessoal, não tendo até essa altura sido registados compromissos em momento anterior aos respetivos pagamentos e levados em consideração no cálculo dos fundos disponíveis para um período deslizando de 3 meses, conforme dispõe o artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. No que se refere às contribuições internacionais, os compromissos foram emitidos à medida que foram sendo distribuídos os fundos disponíveis, não tendo sido registados, também neste caso, pelo menos nos três meses antes da data prevista de pagamento.
22. A referida situação resulta do facto de o IPMA ter vindo a sofrer graves condicionantes financeiras, não dispondo de receitas suficientes para fazer face às suas despesas, especificamente as que respeitam a remunerações certas e permanentes e às contribuições internacionais, estando neste último caso em causa obrigações a que o Instituto não se pode eximir, sob pena de não garantir a prossecução das suas atribuições de relevante interesse público no âmbito da previsão meteorológica e ainda a reputação internacional de Portugal, observando-se que os encargos em questão devem ser suportados por verbas provenientes do Orçamento do Estado (cfr. ponto 4.4.6.1).
23. A não definição de rubricas de classificação económica na constituição dos fundos de manei, bem como a ultrapassagem dos limites aprovados, não respeitaram integralmente as regras legais aplicáveis (cfr. ponto 4.4.6.2).

Acréscimos

24. Foi indevidamente registado como *“acréscimo de rendimentos”* o valor a disponibilizar no Orçamento do Estado para pagamento de dívida de quotizações internacionais (cfr. ponto 4.4.7).

Dirigentes

25. Os membros do Conselho Diretivo do IPMA, exercem funções, um desde janeiro de 2018 e outro desde dezembro de 2019, em regime de substituição, o que também sucedeu com cargos de direção intermédia em 2019, em que os dirigentes estiveram entre 424 e 907 dias em comissão de serviço, apesar do carácter transitório do respetivo regime. Esta situação é violadora da lei

aplicável e suscetível de configurar infração financeira, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ (cfr. ponto 4.5).

Navio Mário Ruivo

26. O Navio Mário Ruivo está operacional e é utilizado no fim a que se destina, apesar de antigo e com custos operacionais crescentes (cfr. ponto 4.6).

Receita

27. O IPMA revela alguma ineficácia no controlo da receita, não só pela demora na emissão da fatura, após a prestação do serviço, mas também pela dilação dos prazos de pagamento, não havendo evidências de diligências junto dos clientes para efetivar a cobrança com celeridade (cfr. ponto 4.7.1).

Despesa

28. Em 2019, o IPMA pagou um suplemento remuneratório de comunicação de dados meteorológicos sem base legal (cfr. ponto 4.7.2.1.).

29. O IPMA recorreu a bolseiros de investigação para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, o que era proibido pelo Estatuto legal do Bolseiro de Investigação, tendo essas situações sido integradas no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na administração pública (cfr. ponto 4.7.2.2.).

30. Da análise dos processos de contratação pública observaram-se as seguintes situações (cfr. ponto 4.7.2.3):

- ◆ Determinação desadequada do preço base, por se fundamentar na consulta preliminar ao mercado de apenas um fornecedor;
- ◆ Predominância do procedimento por ajuste direto, quer em função do valor, quer em função de critérios materiais, o qual foi adotado em 96,8% dos 1865 contratos com execução financeira em 2019 e em 42,4% do seu montante total (4.978.408,61 € em 11.750.199,97 €);
- ◆ Ilegalidade do ajuste direto de dois contratos para a prestação de serviços jurídicos, os quais deveriam ter sido precedidos de consulta prévia, de acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (CCP)², com retroatividade ilegal de um desses contratos, face ao estabelecido no artigo 287.º, n.º 2, alínea c), do CCP, sendo estas

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 2 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, e 12/2022, de 27 de junho, e objeto das Declarações de Retificação n.ºs 1/99, de 16 de janeiro, 5/2005, de 14 de fevereiro, e 72/2006, de 6 de outubro.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, tendo sido alterado pelas Retificações n.ºs 18-A/2008, de 28 de março, 36-A/2017, de 30 de outubro, 42/2017, de 30 de novembro, e 25/2021, de 21 de julho, pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 30/2021, de 21 de maio, bem como pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, 131/2010, de 14 de dezembro, 149/2012, de 12 de julho, 214-G/2015, de 2 de outubro, 111-B/2017, de 31 de agosto, 33/2018, de 15 de maio, 170/2019, de 4 de dezembro (cuja vigência cessou por força da Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março), 14-A/2020, de 4 de julho, e 78/2022, de 7 de novembro.

situações suscetíveis de constituir infração financeira, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;

- ◆ Evidência de consultas prévias recorrentes às mesmas entidades e/ou dirigidas a entidades com a mesma morada, pertencentes ao mesmo grupo ou com representantes comuns e sem consideração do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;
- ◆ Acolhimento das recomendações quanto à contratação de tripulação marítima;
- ◆ Falta de publicitação de contratos e acordos modificativos, nos termos dos artigos 127.º, n.º 3, e 315.º, n.º 3, do CCP. Essa publicitação era condição de eficácia dos contratos, gerando a sua falta a ilegalidade dos respetivos pagamentos. No entanto, tal deveu-se a lapsos no circuito processual, tendo a generalidade das situações sido corrigidas com as publicações, entretanto, efetuadas;
- ◆ Falta de identificação de quem procede à validação da boa receção dos bens e serviços.

1.3 RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e das observações que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

A. Aos Ministros da Economia e do Mar, da Agricultura e da Alimentação e das Finanças

1. Dotem oportunamente o orçamento do IPMA dos meios e instrumentos financeiros necessários para fazer face à dívida e às contribuições internacionais do Estado português junto da EUMETSAT.
2. Promovam a aprovação de Resolução do Conselho de Ministros que proceda à reprogramação dos encargos previstos para as contribuições do Estado português no âmbito da Convenção EUMETSAT.

B. Ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera

1. Adeque os sistemas informáticos, de modo a assegurar o preenchimento correto de todos os mapas que compõem o processo de prestação de contas.
2. Promova a completa inventariação e cadastro dos bens que integram o ativo fixo tangível do Instituto e garanta a conciliação e respetivo reconhecimento anual na contabilidade;
3. Proceda à avaliação anual da implementação das medidas constantes do seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.
4. Apure, contabilize e reporte correta e tempestivamente a dívida das contribuições internacionais junto da EUMETSAT, incluindo os juros vencidos.
5. Implemente o efetivo controlo das existências em armazém, por forma a serem adequadamente contabilizadas nos gastos diferidos.
6. Providencie junto da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no sentido de obter informação imediata sobre o destino das verbas que lhe são transferidas.

7. Desenvolva os procedimentos e diligências necessários a identificar a origem dos depósitos nas suas contas.
8. Desenvolva e uniformize procedimentos com vista à cobrança da receita com celeridade, procedendo, designadamente, à faturação e cobrança dos serviços prestados logo após a sua requisição.
9. Implemente procedimentos regulares de circularização de saldos de clientes e fornecedores, bem como de recuperação de dívidas vencidas.
10. Diligencie pela observância rigorosa das regras de apuramento, controlo e registo dos compromissos assumidos e dos fundos disponíveis, nos termos da legislação aplicável.
11. Proceda à definição das rubricas de classificação económica quando da constituição dos fundos de maneo e assegure procedimentos que impeçam que os correspondentes limites aprovados sejam ultrapassados.
12. Promova o tempestivo recrutamento de dirigentes, nos termos da lei, bem como o escrupuloso cumprimento do regime legal das nomeações em regime de substituição.
13. Abstenha-se de quaisquer pagamentos destinados a remunerar a apresentação de dados meteorológicos.
14. Garanta que os contratos para bolsas de investigação científica não são usados para satisfazer necessidades permanentes de serviço, como legalmente exigido.
15. Assegure o cumprimento do regime legal de contratação pública, em especial quanto:
 - a) A uma adequada fundamentação do preço base;
 - b) À determinação do procedimento pré-contratual adequado, designadamente em função do objeto e valor dos contratos e tendo em conta o estabelecido nos artigos 17.º, n.º 8, e 22.º do Código dos Contratos Públicos;
 - c) À escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto, fundamentando-a, respeitando os vários limites estabelecidos no artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos, quando aplicável, tendo em conta e controlando o cumprimento do disposto no n.º 6 do referido 113.º, bem como no n.º 2 do artigo 114.º, e prevenindo os eventuais conflitos de interesses;
 - d) À tempestiva publicitação no portal dos contratos públicos de toda a informação contratual a ela sujeita, abstenendo-se de dar eficácia aos contratos antes dessa publicitação.
16. Assegure a adequação dos mecanismos de controlo sobre o cumprimento contratual, garantindo, designadamente, a identificação de quem assina os documentos de aprovação e conferência constantes dos processos de aquisição.

2 INTRODUÇÃO

2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS

1. No Plano de Ação da 2.ª Secção do Tribunal de Contas foi prevista a realização de uma auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP (IPMA).
2. A ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, tendo sido orientada para a análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações subjacentes realizadas pelo IPMA.
3. O horizonte temporal da ação respeita ao exercício de 2019, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter alargado o âmbito temporal a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.
4. O objetivo geral da auditoria é a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e exatidão das demonstrações financeiras do exercício de 2019 do IPMA, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:
 - ◆ Avaliar o Sistema de Controlo Interno (SCI);
 - ◆ Apreciar se:
 - As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
 - Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
 - Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
 - ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
 - ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA

5. Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas.
6. A sua execução compreendeu numa primeira fase a análise da situação financeira e patrimonial do IPMA no exercício de 2019, com base nas demonstrações financeiras desse período, e o levantamento e avaliação do SCI através da realização de questionários, entrevistas e de testes de procedimento e de conformidade. Com base na conjugação da qualificação atribuída ao ambiente de controlo e aos procedimentos de controlo interno, a avaliação global do SCI foi de REGULAR.
7. Tendo em conta os resultados obtidos e com o objetivo de verificar a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras de 2019, bem como a consistência, integralidade e fiabilidade dessas demonstrações, procedeu-se à seleção de amostras de:
 - ◆ Pagamentos, no valor de 3.607.554,01€, representando 10,9% do total;

- ◆ Recebimentos, no montante de **8.503.047,76€**, representando 26,0% do total.
8. Procedeu-se também ao exame dos saldos das contas do ativo e do passivo, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no plano global de auditoria, bem como à circularização de clientes e de fornecedores.

2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

9. O decurso dos trabalhos da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do seu normal desenvolvimento, dos quais se destacam:
- ◆ O modo não presencial em que a auditoria decorreu, atento o facto de se ter desenvolvido em grande parte durante o período de pandemia;
 - ◆ O elevado volume de informação a articular, a necessidade de digitalização dos documentos, o que aliado à situação de pandemia e à falta de responsáveis pelas áreas da contabilidade e da contratação, cujos lugares de dirigentes permaneceram vagos durante algum tempo, se consubstanciou em atrasos significativos na disponibilização da informação e na prestação de esclarecimentos por parte da entidade auditada;
 - ◆ Os limitados recursos informáticos do IPMA, que não permitiram um contacto regular via plataformas *online*;
 - ◆ A dificuldade de, nesses condicionalismos, dirimir a complexidade de algumas das questões.

2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

10. Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros da Economia e do Mar, da Agricultura e da Alimentação, das Finanças, bem como ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. Aos indivíduos eventualmente responsáveis por infrações financeiras foram remetidos extratos do relato relativos às correspondentes situações.
11. Não foram apresentados comentários por parte da Ministra da Agricultura e da Alimentação, tendo os Ministros da Economia e do Mar e das Finanças informado que nada tinham a comentar.
12. Na generalidade das respostas, os responsáveis individuais declararam aderir ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA ou apresentaram argumentação semelhante, pelo que, nestas circunstâncias, não se fez referência específica a estas alegações no texto do presente Relatório.
13. As respostas apresentadas pelo IPMA fizeram, no essencial, apelo aos esforços desenvolvidos e às dificuldades encontradas para ir ao encontro de anteriores recomendações. Foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo V, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

3.1 NATUREZA, MISSÃO E ATRIBUIÇÕES

14. Na sequência da reorganização e estruturação do Estado no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), foi criado o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA), pelo Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março, o qual sucedeu nas atribuições dos anteriores Instituto de Meteorologia, I. P., Instituto Nacional dos Recursos Biológicos, I. P. (no domínio das pescas, aquicultura e mar) , Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P. (no domínio da geologia marinha, com exceção da cartografia sistemática) e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (no domínio dos projetos de investigação, desenvolvimento e inovação).
15. O IPMA é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (cfr. artigo 1.º).
16. Conforme o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março, o IPMA é o laboratório do Estado que tem por missão promover e coordenar a investigação, o desenvolvimento, a inovação e a prestação de serviços com ênfase nas áreas do mar e da atmosfera, assegurando a implementação das estratégias e políticas nacionais nas suas áreas de atuação, contribuindo para o desenvolvimento económico e social, sendo investido nas funções de autoridade nacional nos domínios da meteorologia, meteorologia aeronáutica, do clima, da sismologia e do geomagnetismo.
17. Das atribuições do IPMA, destacam-se¹:
- “a) Promover, coordenar e realizar atividades de investigação, experimentação e demonstração no domínio das ciências e tecnologias nas áreas dos recursos marinhos, da pesca, da aquicultura e da indústria transformadora do pescado, da meteorologia, do clima, da biologia marinha, da geofísica, da geologia marinha, dos serviços marítimos e da segurança marítima e contribuir para o desenvolvimento de novas áreas de atividade e usos do oceano;*
- b) Promover a exploração sustentável dos recursos marinhos e a sua valorização (...)*
- c) Assegurar, no âmbito dos recursos vivos marinhos, as funções de Laboratório Nacional de Referência, nomeadamente, nas áreas da segurança alimentar e da sanidade animal e vegetal;*
- f) (...) difundir regularmente informação e previsões do estado do tempo e do mar para todos os fins necessários;”*
18. O processo de fusão e de reestruturação do IPMA foi declarado concluído pelo despacho do Presidente do Conselho Diretivo n.º 6623/2017, publicado no DR, 2.ª Série, em 1 de agosto de 2017, com efeitos reportados à data de 6 de junho de 2017.
19. O IPMA foi criado sob a superintendência e tutela do Ministro da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Com a aprovação do regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de

¹ Cfr. artigo 3.º, n.º 2.

dezembro, o IPMA passou a ser tutelado pelo Ministério do Mar em coordenação com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com o Ministro do Ambiente e da Ação Climática. Atualmente, por força do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio (regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional), a superintendência e tutela sobre o IPMA é exercida pelo Ministro da Economia e do Mar conjuntamente com a Ministra da Agricultura e da Alimentação.

3.2 ÓRGÃOS E ORGANIZAÇÃO INTERNA

20. São órgãos do IPMA:

- ◆ O Conselho Diretivo;
- ◆ O Fiscal Único;
- ◆ O Conselho de Orientação;
- ◆ O Conselho Científico;
- ◆ A Unidade de Acompanhamento;
- ◆ A Comissão Paritária.

21. O Conselho Diretivo (CD), o órgão responsável pela definição da atuação do Instituto, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a lei e com as orientações governamentais¹, é composto por um presidente e dois vogais².

22. O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto. Em 2013, foi designada para esse efeito a BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., representada por um revisor oficial de contas pelo período de cinco anos. Em 2019, procedeu-se à renovação dessa designação, com produção de efeitos a 1 de fevereiro de 2018³.

23. O Conselho de Orientação é o órgão responsável por assegurar a eficaz articulação dos vários departamentos governamentais, da comunidade científica e dos sectores económicos e sociais, na atividade do IPMA.

24. O Conselho Científico é o órgão responsável pela apreciação e acompanhamento da atividade de investigação científica, desenvolvimento tecnológico e inovação.

25. A Unidade de Acompanhamento é o órgão de avaliação interna da atividade do IPMA e consequente aconselhamento do seu conselho diretivo.

26. A Comissão Paritária é o órgão consultivo do IPMA para questões de natureza laboral.

27. A organização interna do IPMA encontra-se definida nos seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 304/2012, de 4 de outubro, com as especificidades previstas no Regulamento Interno,

¹ Cfr. artigo 18.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na versão mais recente dada pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio).

² Cfr. Artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março.

³ Cfr. Despacho n.º 494/2019.

aprovado pelo Despacho n.º 5429/2018, de 1 de junho, que vigorava em 2019, o qual foi, entretanto, substituído pelo Despacho n.º 7922/2020, de 13 de agosto.

28. A organização interna do IPMA compreende:
- ◆ Unidades orgânicas de primeiro nível, que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao Conselho Diretivo e são dirigidas por diretores de serviço, cargos de direção intermédia de 1.º grau;
 - ◆ Unidades orgânicas de segundo nível, adiante designadas por divisões, que se subordinam hierárquica e funcionalmente aos diretores de departamento ou diretamente ao Conselho Diretivo e são dirigidas por chefes de divisão, cargos de direção intermédia de 2.º grau.
29. Quando o quantitativo de recursos humanos ou a diversidade funcional o justifique, o Conselho Diretivo ou os chefes dos diferentes níveis hierárquicos podem criar, modificar ou extinguir núcleos internos e nomear os seus coordenadores que, no entanto, não se enquadram no estatuto dos dirigentes da Administração Pública, nem têm direito a remuneração adicional.
30. Os serviços económicos e financeiros estão organizados de forma centralizada na Divisão Financeira. A área de Gestão Financeira engloba os serviços de Contabilidade, Orçamento, Faturação, Património, Tesouraria e Apoio.

3.3 RECURSOS HUMANOS

31. O regime de recrutamento e seleção de recursos humanos no IPMA rege-se pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as alterações posteriores, a última das quais dada pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho.
32. O mapa de pessoal do IPMA para o ano de 2019 foi autorizado por despacho da Ministra do Mar, com um total de 596 postos de trabalho. Por diversas razões, não foi possível preencher a totalidade desses lugares, estando ocupados, à data de 31 de dezembro de 2019, um total de 502 postos de trabalho.
33. O IPMA recebe ainda bolseiros de investigação, sendo o respetivo universo, àquela data, de 72 bolseiros. O recrutamento e contratação dos bolseiros foi analisado com referência a uma amostra selecionada (cfr ponto 4.7.2.2.).

3.4 REGIME CONTABILÍSTICO

34. O IPMA possui contabilidade patrimonial e orçamental, utilizando o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). No que respeita à prestação de contas está sujeito à Instrução n.º 1/2019 do Tribunal de Contas.
35. Para suporte ao sistema de contabilidade é utilizada a aplicação informática – ERP Primavera AP, na qual são registados os movimentos de contabilidade, tesouraria, património, processamento de vencimentos, faturação e transferências de outras entidades no âmbito de projetos em que participa.

4 OBSERVAÇÕES

4.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS

36. Relativamente aos exercícios de 2017 e 2018, o IPMA efetuou a prestação de contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Em 1 de janeiro de 2019, o Instituto procedeu à transição contabilística para SNC-AP, com o apoio de um consultor externo.
37. A passagem do POCP para o SNC-AP implicou um conjunto de ajustamentos no balanço da entidade, em resultado da alteração na contabilização, nomeadamente, na classificação do imobilizado/ativos fixos, nos acréscimos e proveitos, nos subsídios ao investimento, nos acréscimos de custos e no saldo de gerência.
38. O mapa da **“Contratação Administrativa – Situação dos contratos”**, relativo ao exercício de 2019, foi preenchido com deficiências. De facto, não foram refletidos no mesmo alguns dos contratos celebrados, verificando-se também que as colunas destinadas ao objeto, preço, revisão de preços e pagamentos acumulados foram incorretamente preenchidas ou nem sequer preenchidas (situações, na sua maioria, extensivas aos mapas de 2017 e de 2018).
39. Relativamente a estas deficiências apurou-se que o módulo de gestão de contratos, utilizado no programa contabilístico ERP Primavera, adquirido pelo IPMA no ano de 2018, não gerou, no mapa em questão, o registo de contratos em que o compromisso tinha sido emitido em 2018, bem como de contratos celebrados ao abrigo do regime de simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto). Sobre esta situação o Instituto informou que *“Sempre que o IPMA, I.P. verifica a existência de um erro no módulo de gestão de contratos o mesmo é comunicado ao gestor do software que realiza as devidas correções. Atualmente, no que diz respeito à utilização corrente do módulo de gestão de contratos, os erros em apreço encontram-se corrigidos”*.
40. Conclui-se, assim, que o reporte dos mapas em questão, relativamente aos anos de 2017 a 2019, careceu de fiabilidade.
41. De acordo com a análise efetuada aos contratos com execução em 2019, verificou-se que 9 deles deram origem a compromissos plurianuais até, pelo menos, 2022. No entanto, o plano orçamental plurianual não foi preenchido.
42. A certificação legal de contas (CLC) do exercício de 2019 foi emitida com as reservas seguintes:
 - ◆ Os ficheiros do cadastro dos Ativos Fixos Tangíveis não se encontravam ainda integralmente atualizados na sequência do processo de reestruturação e também na sequência da implementação do SNC-AP, desconhecendo-se os impactos que podem resultar da conclusão do processo de identificação física e valorização dos bens;
 - ◆ Não estavam disponíveis informações que permitissem quantificar o impacto nas demonstrações financeiras caso fosse seguida integralmente a base do acréscimo no reconhecimento dos subsídios e gastos associados ao grau de acabamento dos projetos.

4.2 CONTROLO INTERNO

43. Relativamente ao SCI, observou-se no IPMA que:

- e) Desde maio de 2015, existe um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCI), cujo relatório de execução de 2019 refere que o processo de revisão foi iniciado nesse ano. No entanto, o IPMA não procedeu nos relatórios anuais à avaliação do impacto das medidas concretizadas, não se tendo apurado que este plano funcione como um efetivo instrumento de gestão dos riscos.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPMA, referiu que em junho de 2019 foi elaborado um relatório de execução e que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), o Instituto iniciou em 2022 a revisão do Plano. Esta revisão terá terminado recentemente, com uma nova versão do PPRCIC em junho.

- f) Existe um Manual de Procedimentos Administrativos, que estabelece “os princípios, procedimentos e boas práticas para o exercício de atividades transversais - divisões financeira, recursos humanos e logística”¹;
- g) Encontra-se publicado no *Diário da República* o Regulamento Interno do instituto, com a definição das atribuições das unidades orgânicas e dos objetivos operacionais²;
- h) Foram formalmente definidas e publicadas em *Diário da República* as delegações de competências em vigor no exercício de 2019;
- i) Existe um Código de Ética e Conduta e um Regulamento de Acesso, Circulação e Permanência nas Instalações do IPMA³;
- j) Os meios informáticos existentes são antigos e limitados, o que condiciona a atividade do Instituto.

44. Relativamente aos procedimentos de controlo interno, salienta-se o seguinte.

- k) Observaram-se vários pontos positivos, designadamente a existência de:
- o Segregação de funções entre: a contabilização da receita e a sua cobrança; a autorização e o registo das transações; e a tesouraria e a elaboração de reconciliações bancárias;
 - o Cobrança centralizada de receita;
 - o Existência de uma única tesouraria (único posto de cobrança);
 - o Elaboração de reconciliações bancárias quinzenais;
 - o Pagamentos efetuados, de uma forma geral, por transferência bancária;
 - o Diversos manuais de procedimentos na área da aquisição de bens e serviços;
 - o Manual de Fundo de Maneio;
 - o Regulamento para processamento de ajudas de custo a embarcados.
- l) No entanto, também se observaram relevantes pontos negativos, nomeadamente:
- o Não estão definidos mecanismos de controlo das dívidas de clientes;
 - o Não estão instituídos procedimentos regulares de confirmação de saldos de terceiros;
 - o O inventário não está atualizado, mantendo-se alguns dos seus elementos com localização desconhecida;

¹ Cfr. <https://www.ipma.pt/pt/oipma/oque/instrumento-gestao/index.jsp>.

² Cfr. Anexo ao Despacho n.º 5429/2018, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 105, de 1 de junho.

³ Cfr. site do IPMA, em <https://www.ipma.pt/pt/oipma/oque/instrumento-gestao/index.jsp>.

- o A emissão de faturas não respeita os prazos estabelecidos;
- o Existem faturas muito antigas ainda por cobrar;
- o Os serviços prestados na área do mar são objeto de faturação tardia, com dilação do respetivo pagamento;
- o Existe um grande número de fundos de maneo;
- o Os cálculos dos pagamentos relativos a suplementos são feitos manualmente, originando erros.

45. Assim, as deficiências nos procedimentos de controlo interno em áreas com relevo, designadamente para o processo de prestação de contas, levam-nos a qualificar esse sistema apenas como REGULAR.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

4.3.1 Execução global da receita

46. A evolução da receita do IPMA por capítulos, entre 2018 e 2019, foi a seguinte:

Quadro 1 – Evolução da receita no período de 2018 a 2019

(em euros)

Capítulos	2018		2019		Variações (%)
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	2018 - 2019
06 - Transferências correntes	20 617 848,71	55,4	22 184 013,88	58,1	7,6
07 - Venda de bens e serviços correntes	8 625 340,02	23,2	9 041 738,40	23,7	4,8
08 - Outras receitas correntes	37 527,67	0,1	561,00	0,0	-98,5
Total das receitas correntes	29 280 716,40	78,6	31 226 313,28	81,7	6,6
10 - Transferências de capital	2 150 370,51	5,8	1 751 751,77	4,6	-18,5
Total das receitas de capital	2 150 370,51	5,8	1 751 751,77	4,6	-18,5
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	327 996,77	0,9	9 476,83	0,0	-97,1
16 - Saldo da gerência anterior	5 486 217,26	14,7	5 227 031,51	13,7	-4,7
Total	37 245 300,94	100,0	38 214 573,39	100,0	2,6

Fonte: Mapa do controlo orçamental da receita

47. A maior fonte de receita do IPMA no período provém das “*Transferências correntes*” (mais de 55%) e da “*Venda de bens e serviços correntes*” (mais de 23%).
48. Tanto as “*Transferências correntes*” quanto a “*Venda de bens e serviços correntes*” registaram aumentos em 2019 face ao ano anterior, de 7,6% e 4,8% respetivamente. Com tendência oposta, as receitas de capital, com origem nas “*Transferências de capital*”, registaram uma redução de 18,5%.
49. No total, as receitas de 2019 atingiram os 38,2 M€, registando um aumento de 2,6% face a 2018.

50. Em 2019, as receitas, agregadas por classificação económica, apresentavam a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Previsões corrigidas e receita cobrada em 2019

(em euros)

Grupo	Designação	Previsões corrigidas	Receitas por cobrar de períodos anteriores	Receitas cobradas líquidas *	Receitas por cobrar no final do período	Execução (%)	Estrutura (%)
Receitas correntes							
06.03	Transferências correntes - Administração central	17 188 392,00	0,00	20 172 819,86		117,4	52,8
06.07	Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos	1 094 735,00	16 512,00	154 853,55		14,1	0,4
06.09	Transferências correntes - Resto do mundo	16 425 627,00	69 665,80	1 856 340,47	58 863,30	11,3	4,9
	Subtotal	34 708 754,00	86 177,80	22 184 013,88	58 863,30	63,9	58,1
07.01	Venda de bens e serviços correntes - Vendas de bens	2 101,00	785,00	53 068	15 574,00	2525,8	0,1
07.02	Venda de bens e serviços correntes - Serviços	8 724 100,00	425 622,86	8 988 670,40	261 739,48	103,0	23,5
	Subtotal	8 726 201,00	426 407,86	9 041 738,40	277 313,48	103,6	23,7
08.01	Outras Receitas Correntes	1,00	234,56	561,00	234,56	56100,0	0,0
	Subtotal	1,00	234,56	561,00	234,56	56100,0	0,0
Receitas de capital							
10.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	271 830,00	0,00	300 000,00	0,00	110,4	0,8
10.03	Administração Central	2 593 346,00	0,00	1 174 901,34		45,3	3,1
10.07	Instituições sem fins lucrativos	761 760,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0
10.09	Resto do mundo	9 388 258,00	0,00	276 850,43		2,9	0,7
	Subtotal	13 015 194,00	0,00	1 751 751,77	0,00	13,5	4,6
Outras receitas							
15.01	Reposições não abatidas nos pagamentos	2,00	0,00	9 476,83		473841,5	0,0
	Subtotal	2,00	0,00	9 476,83		473841,5	0,0
Saldo da gerência anterior							
16.01	Saldo orçamental	5 437 572,00	0,00	5 227 031,51		96,1	13,7
	Subtotal	5 437 572,00	0,00	5 227 031,51		96,1	13,7
	Total	61 887 724,00	512 820,22	38 214 573,39	336 411,34	61,7	100,0

(*) Inclui saldo orçamental

Fonte: Demonstração da execução orçamental da receita 2019

51. Nas receitas com maior peso destacam-se as “*Transferências correntes - Administração central*”, representando 52,8% do total (20.172.819,86 €).
52. Destacam-se ainda as prestações de “*Serviços*” (8.988.670,40 €), que constituem a principal receita própria da entidade, representando 23,5% do valor arrecadado. O IPMA é o prestador único de serviços de meteorologia para a navegação aérea designado pelo Estado português e a NAV Portugal é o maior cliente desses serviços, com 86,8% da receita deste grupo.
53. Saliente-se, ainda, que as receitas por cobrar no fim do período (336.411,34 €) apresentam uma redução de 34,4% face às receitas por cobrar de períodos anteriores, tendo 77,8% origem em “*Serviços*”.

54. A receita de 2019 contou ainda com parte do saldo da gerência anterior, no total de 5.227.031,51 €, com origem em receitas próprias (2.014.253,67 €), receitas gerais (433.612,30 €) e financiamento da UE (2.779.165,54 €).

55. O quadro seguinte reflete a execução orçamental da receita por fonte de financiamento.

Quadro 3 – Execução orçamental da receita por fonte de financiamento em 2019

(em euros)

Fonte de financiamento	Previsões corrigidas	Receitas por cobrar no início do ano	Receita cobrada *	Grau de execução (%)
Receitas Gerais				
RG não afetas a projetos cofinanciados	15 480 374,00	0,00	15 002 385,00	96,9
Saldos RG não afetas a projetos cofinanciados	433 612,00	0,00	433 612,30	100,0
Transferências de RG entre organismos	4 405 912,00	16 512,00	1 740 018,74	39,5
RG afetas a projetos cofinanciados	647 760,00	0,00	431 801,72	66,7
Saldos RG afetas a projetos cofinanciados	495 018,00	0,00	495 019,37	100,0
Subtotal	21 462 676,00	16 512,00	18 102 837,13	84,3
Fundos Europeus				
FEDER	3 428 532,00	0,00	523 484,69	15,3
SEUR	2 014 000,00	0,00	276 850,43	13,7
FEAMP	15 081 997,00	0,00	3 834 366,40	25,4
Outros	8 887 603,00	69 665,80	4 112 395,46	46,3
Subtotal	29 412 132,00	69 665,80	8 747 096,98	29,7
Receitas Próprias				
Outras origens	10 740 455,00	426 642,42	11 064 008,02	103,0
RP afetas a projetos cofinanciados	272 461,00	0,00	300 631,26	110,3
Subtotal	11 012 916,00	426 642,42	11 364 639,28	103,2
Total	61 887 724,00	512 820,22	38 214 573,39	61,7

*Inclui os saldos orçamentais

Fonte: Mapa do controlo orçamental da receita

56. A receita disponível para 2019 foi de 38,2 M€, dos quais 5,2 M€ constituem saldos do ano anterior.

57. As receitas do Orçamento do Estado (OE), no total de 18,1 M€, configuram a tipologia de receita mais representativa (47,4%), sendo que 15 M€ (39,3%) são receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados.

58. O grau de execução das receitas proveniente de Fundos Europeus foi de apenas 29,7%, sendo justificada pelo facto de todas as candidaturas a fundos europeus serem objeto de orçamentação, independentemente de virem ou não a ser aprovadas.

4.3.2 Execução global da despesa

59. A evolução da despesa orçamental, no período 2018-2019, por agrupamento económico, foi a seguinte:

Quadro 4 – Evolução da despesa no período de 2018-2019

(em euros)

Agrupamentos	2018		2019		Variações (%)
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	2018 - 2019
01 - Despesas com o pessoal	13 975 230,09	43,9	15 386 064,27	46,3	10,1
02 - Aquisição de bens e serviços	7 120 672,66	22,4	6 262 537,97	18,8	-12,1
03 - Juros e outros encargos	65,39	0,0	0,00	0,0	-100,0
04 - Transferências correntes	7 045 814,49	22,2	6 617 993,98	19,9	-6,1
06 - Outras despesas correntes	17 750,87	0,1	61 023,59	0,2	243,8
Total das despesas correntes	28 159 533,50	88,5	28 327 619,81	85,3	0,6
07 - Aquisição de bens de capital	3 647 915,29	11,5	4 900 854,20	14,7	34,3
Total das despesas de capital	3 647 915,29	11,5	4 900 854,20	14,7	34,3
Total	31 807 448,79	100,0	33 228 474,01	100,0	4,5

Fonte: Mapa do controlo orçamental da despesa

60. O agrupamento económico das “*Despesas com pessoal*” é o mais representativo (46,3%), seguido das “*Transferências correntes*”, que têm um peso muito significativo nas despesas do IPMA (19,9%), justificado pelos protocolos de cooperação e projetos que desenvolve conjuntamente com outras entidades, nacionais e estrangeiras. Em terceiro lugar situam-se as despesas com “*Aquisição de bens e serviços*” (18,8%).
61. Dos 15,4 M€ de “*Despesas com o pessoal*”, 8,5 M€ (54,9%) foram aplicados na rubrica 01.01.03 – “*Pessoal dos quadros – Regime de função pública*” e 1,6 M€ (10,5%) na rubrica 01.01.14 – “*Subsídios de férias e de Natal*”. As despesas com pessoal têm vindo a aumentar o seu peso, representando essa variação 10,1% em 2019 relativamente a 2018, enquanto que as “*Transferências correntes*” apresentam uma redução de 6,1%. Esta situação ficou a dever-se à integração de bolseiros nos quadros do IPMA (no âmbito do PREVPAP¹), os quais eram pagos pelo agrupamento 04.08 - “*Transferência correntes – Famílias*”.
62. No agrupamento 02 – “*Aquisição de bens e serviços*”, cuja despesa ascende a 6,3 M€, destacam-se as rubricas 02.02.20 – “*Outros trabalhos especializados*”, que representam 24,0% daquele valor, 02.02.01 – “*Encargos das instalações*”, com 11,6% e 02.01.01 – “*Matérias-primas e subsidiárias*”, com 11,0%. Este agrupamento apresenta uma redução de 12,1% face a 2018.
63. Nas “*Transferências correntes*”, com uma despesa total de 6,6 M€, destacam-se as despesas da rubrica 04.09.02 – “*Resto do mundo - União Europeia - Países membros*”, que representa 71,5%

¹ Programa de Regularização dos Vínculos Precários na Administração Pública.

daquele valor e foi destinada a financiar beneficiários finais de projetos comunitários, dos quais o IPMA é “promotor líder”.

64. A “Aquisição de bens de capital”, cuja despesa totaliza 4,9 M€, 86,7% destinada à rubrica 07.01.10 – “Equipamento básico”, apresenta uma variação positiva de 34,3% em 2019 face a 2018.
65. No seu todo a despesa de 2019 apresentou uma variação positiva de 4,5% face ao ano anterior.
66. As despesas do IPMA por fonte de financiamento encontram-se evidenciadas no quadro seguinte.

Quadro 5 – Execução orçamental da despesa por fonte de financiamento em 2019

(em euros)

Fonte de Financiamento	Previsões corrigidas	Compromissos assumidos	Despesas pagas	Compromissos por pagar	Grau de execução (%)
Receitas Gerais					
RG não afetas a projetos cofinanciados	15 480 374,00	15 002 384,13	15 002 384,13	0,00	96,9
Transferências de RG entre organismos	4 405 901,00	1 658 395,98	1 510 119,16	148 276,82	34,3
RG afetas a projetos cofinanciados	647 760,00	557 903,76	431 801,72	126 102,04	66,7
Subtotal	20 534 035,00	17 218 683,87	16 944 305,01	274 378,86	82,5
Fundos Europeus					
FEDER	3 428 525,00	563 734,77	467 572,58	96 162,19	13,6
SEUR	2 014 000,00	596 443,29	276 850,43	319 592,86	13,7
FEAMP	15 081 996,00	4 543 187,93	3 833 372,19	709 815,74	25,4
Outros	8 768 620,00	4 029 064,09	3 308 703,77	720 360,32	37,7
Subtotal	29 293 141,00	9 732 430,08	7 886 498,97	1 845 931,11	26,9
Receitas Próprias					
Outras origens	9 826 199,00	8 876 860,17	8 312 718,74	564 141,43	84,6
RP afetas a projetos cofinanciados	271 830,00	271 830,00	84 951,29	186 878,71	31,3
Subtotal	10 098 029,00	9 148 690,17	8 397 670,03	751 020,14	83,2
Total	59 925 205,00	36 099 804,12	33 228 474,01	2 871 330,11	55,4

Fonte: Mapa do controlo orçamental da Despesa

67. Foram assumidos compromissos correspondentes apenas a 60,2% das previsões corrigidas e em 31 de dezembro de 2019 encontravam-se por pagar 8,0% (2 871 330,11€), dos quais 15,1% com obrigação no montante de 433 511,62 € (em conformidade com o mapa de antiguidade da dívida).
68. A taxa de execução global da despesa foi de 55,4%. Observa-se que tanto as despesas financiadas por receitas gerais como por receitas próprias apresentam elevadas taxas de execução, 82,5% e 83,2% respetivamente, enquanto as despesas financiadas com fundos europeus e as receitas próprias afetas a projetos cofinanciados apresentam uma baixa taxa de execução, apenas 26,9% e 31,3% respetivamente.

69. Nas receitas gerais verifica-se ainda que as transferências entre organismos apresentam uma taxa de execução de apenas 34,3%. Conclui-se ainda que todas as fontes ligadas ao financiamento de projetos comunitários apresentam graus de execução bastante baixos, regra geral inferiores a 38%, com exceção das “*RG afetas a projetos cofinanciados*”.

4.3.3 Operações de Tesouraria

70. Dos registos em Operações de Tesouraria salientam-se os seguintes valores que se encontram depositados nas contas do IPMA:

- ◆ Depósitos efetuados cuja origem não foi identificada, no total de 4.553,18 €.
- ◆ Transferências com origem na Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no total de 226.473,53 €, **que**, por falta de informação atempada sobre os projetos a que se destinavam, foram contabilizadas em operações de tesouraria.
- ◆ Transferências da UE destinadas a projetos executados por outras entidades, para as quais o IPMA irá efetuar as transferências devidas, no total de 727.099,40 €, de acordo com as orientações da DGO.

71. Observa-se, assim, que o IPMA registou nas suas contas verbas cuja origem desconhece, verbas destinadas a outras entidades e verbas com destino desconhecido.

No âmbito do contraditório o IPMA esclareceu que:

- ◆ “(...) **a existência de um período, que chegou a ser significativo, mas que tem vindo a ser reduzido, entre o recebimento e o registo, decorre de dificuldades, quer na identificação da proveniência da receita, quer no apuramento da fração que se destina ao IPMA, e daquela que se destina ao ressarcimento de despesas de entidades terceiras.**
Estas dificuldades têm origem na falta de clara identificação pelos organismos financiadores da justificação de cada pagamento e na necessidade, por parte do IPMA, de identificar e caracterizar detalhadamente a receita.
Apesar das recentes melhorias por parte dos organismos financiadores, nomeadamente por parte da FCT, ainda são transferidas para o IPMA verbas sem informação detalhada da sua origem, o que se torna particularmente difícil de reconciliar com os pedidos de pagamento, em particular quando se referem a frações desses pedidos, ou quando a entidade pagadora gere um grande número de projetos do IPMA.
Estes valores estão em clara diminuição e a sua existência provém de dificuldades na identificação por parte da entidade financiadora.”

72. O alegado pela entidade apresenta alguns detalhes que ajudam a clarificar a situação, mas não contraria o relatado nem o respetivo reflexo nas contas.

4 CARATERIZAÇÃO FINANCEIRA

4.4.1 Transição do POCP para o SNC-AP

73. A passagem da prestação de contas do POCP para SNC-AP implicou alterações de critérios contabilísticos, sendo que, conforme resulta do modelo e estrutura conceptual do novo sistema contabilístico, no ano de transição não é aplicável o princípio da comparabilidade.
74. Não obstante, não foi facultado à equipa de auditoria nenhum dossiê sobre a transição, de forma a identificar claramente a forma como a transição de regimes afetou a posição e o desempenho financeiros.
75. Observou-se que esta transição não envolveu ajustamentos resultantes de mudanças de políticas contabilísticas, pelo que não foi criada/movimentada a conta 564 – *“Ajustamentos de transição para o SNC-AP”*, mas determinou as seguintes reclassificações e adaptações efetuadas no balanço de abertura do POCP para o SNC-AP:
- m) Reclassificação dos programas de computador no valor de 322.327,41 €, que em POCP estavam classificados como imobilizações corpóreas, para ativos intangíveis de acordo com o SNC-AP.
 - n) Os acréscimos de proveitos de 13.714.413,40 € foram reclassificados para a rubrica *“outras contas a receber”* em 01/01/2019, por contrapartida dos diferimentos.
 - o) Os subsídios ao investimento, que passaram a fazer parte do património líquido, deixaram de estar evidenciados no passivo. Esta reclassificação foi no montante de 24.203.391,60 € a crédito da conta 59 – *“Outras variações no património líquido”*, justificando o avultado aumento do património líquido. Esta rubrica passou também a englobar os valores dos subsídios obtidos de 93.137,76 €, considerados em POCP em reservas.
 - p) Os acréscimos de custos, no valor de 7.220.992,07 €, foram reclassificados para a rubrica *“outras contas a pagar”* em 01/01/2019.
 - q) Por outro lado, o saldo de gerência a entregar foi reclassificado na rubrica *“credores por devoluções de transferências e subsídios”*, no valor de 274,76 €.
76. Ainda no âmbito do balanço de transição para o SNC-AP, são de destacar os seguintes aspetos:
- r) À data da transição, os ficheiros do cadastro dos *“Ativos fixos tangíveis”* não se encontravam ainda integralmente atualizados, o que deu lugar a uma limitação de âmbito no parecer do Revisor Oficial de Contas relativo à conta 2019, conforme já se referiu.
 - s) A falta de controlo das existências em armazém determinou a impossibilidade de apuramento das mesmas com vista à especialização do exercício em 2018, ainda no âmbito do POCP, logo o balanço de transição em 1 de janeiro de 2019 padece da consequente distorção na conta de diferimentos (gastos diferidos) - 281 – *“Gastos a reconhecer”*.
 - t) A conta de 211 – *“Clientes c/c”* necessita de monitorização e avaliação e correção da conta 2191 - *“Perdas por imparidades acumuladas - Clientes”*, pelo que o Balanço de transição enferma de uma distorção de valor não determinado relativamente à conta 21 – *“Clientes, contribuintes e utentes”*.

4.4.2 Balanço e demonstração de resultados de 2019

77. O balanço do IPMA a 31 de dezembro de 2019 encontra-se refletido no quadro seguinte.

Quadro 6 – Balanço de 2019

(em euros)

Balanço em 31 de dezembro de 2019		
Ativo		Estrutura (%)
Ativos fixos tangíveis	31 029 125,72	56,2
Ativos intangíveis	281 745,69	0,5
Clientes contribuintes e utentes	230 237,52	0,4
Outras contas a receber	17 752 780,38	32,1
Caixa e depósitos	5 948 642,66	10,8
Estado e outros entes públicos	0,00	0,0
Diferimentos	13 813,15	0,0
Outros ativos	2 493,99	0,0
Total do ativo	55 258 839,11	100,0
Passivo		
Provisões	1 038 369,57	6,6
Fornecedores	171 636,95	1,1
Outras contas a pagar	12 303 121,13	77,9
Estado e outros entes públicos	258 430,66	1,6
Diferimentos	2 019 129,26	12,8
Outros passivos	177,56	0,0
Total do passivo	15 790 865,13	100,0
Património Líquido		
Património/Capital	13 446 779,04	
Resultados transitados	-654 114,77	
Resultado líquido do período	-347 383,51	
Outras variações no património líquido	27 022 693,22	
Total do património	39 467 973,98	
Total do património líquido e passivo	55 258 839,11	

Fonte: Balanço do IPMA de 2019

78. No entanto, o balanço em 31 de dezembro de 2019 não representa a real situação do IPMA, tendo em conta as seguintes situações:

- u) O Ativo é composto essencialmente de “*Ativos fixos tangíveis*”, representando 56,2% do total do ativo. Porém, devido à inexistência de inventário atualizado e devidamente valorizado, à data de 31 de dezembro de 2019, o valor contabilizado não corresponde ao real.
- v) Destaca-se ainda o peso das “*Outras contas a receber*” (17.752.780,38 €), representando 32,1% do total do ativo, que integram a conta 2721 “*Devedores por acréscimo de rendimentos*”, onde foram incorretamente contabilizados 8.829.475,63 €¹ relativos à receita orçamental

¹ Valor que carece de fiabilidade, conforme se refere no ponto 4.4.5.2.

esperada para fazer face à dívida de quotizações à organização intergovernamental EUMETSAT, no mesmo montante.

- w) Nos “*Diferimentos*” do ativo, devido à não contabilização das existências não utilizadas, em consequência da inexistência de controlo do consumo dos bens armazenados, não foi feito o apuramento e valorização dos bens em armazém no final do ano, que deveriam ser contabilizados como gastos a reconhecer (periodização económica).
79. Destaca-se ainda no passivo as “*Outras contas a pagar*” (12.303.121,13 €) que englobam:
- x) Transferências provenientes da Fundação para a Ciência e Tecnologia de verbas nacionais, destinadas a projetos que não se encontravam identificados no final do ano, no total de 226.473,53 €;
 - y) Verbas provenientes da UE e que se destinam a outras entidades, não constituindo por isso despesas do IPMA, no total de 727.099,40 €;
 - z) Depósitos efetuados nas contas do IPMA e não identificados, no total de 4.553,18 €.
80. Todos estes valores são contabilizados na contabilidade orçamental como operações de tesouraria.
81. No Passivo destaca-se ainda o facto das “*Outras contas a pagar*” não espelharem as dívidas da entidade, nomeadamente à EUMETSAT, conforme apurado no ponto relativo a contas a pagar.
82. Estas situações afetam igualmente os resultados apurados, que não correspondem assim à real situação da entidade.
83. Foram ainda registadas provisões para riscos e encargos relativas a oito processos judiciais pendentes que foram considerados com um grau de risco superior a 50% e a reversão de uma provisão no valor de 3.846,64€. Estas operações resultaram numa provisão acumulada de 519.184,78 €.
84. Tal como no balanço, os resultados apurados em 2019 não são comparáveis com os apurados em anos anteriores, por via da mudança do POCP para o SNC-AP.

Quadro 7 – Resultados do IPMA

(em euros)

Rubricas	
Resultados antes de depreciações e resultados financeiros	2 446 099,38
Resultado operacional (antes de resultados financeiros)	-329 996,77
Resultado antes de impostos	-347 383,51
Resultado líquido do período	-347 383,51

Fonte: Demonstração de Resultados do IPMA 2019

85. Da análise efetuada à estrutura de custos e proveitos relativos a 2019 observa-se:
- ◆ Os rendimentos evidenciados na Demonstração de Resultados reportam-se essencialmente a transferências e subsídios correntes obtidos (68,5% - 24.084.987,99 €) e prestações de serviços e concessões (25% - 8.779.768,24 €).

- ◆ Os gastos mais significativos referem-se a gastos com pessoal, resultantes da integração de bolseiros, e a fornecimentos e serviços externos.
 - ◆ O resultado operacional no período é negativo, resultando essencialmente do elevado gasto com depreciações e amortizações (2.776.096,15 €).
 - ◆ Os juros e gastos similares suportados determinaram ainda um agravamento do resultado líquido (-347 384 €) face ao resultado operacional, que seria superior se tivessem sido contabilizados os juros pagos à EUMETSAT.
86. Os resultados apurados não traduzem a real situação do IPMA, tendo em conta que não foi feita a especialização das existências como diferimento e logo, as contas de gastos, designadamente, 62 - “Fornecimentos e serviços externos” não refletem esta situação.

Relativamente ao facto de os resultados não traduzirem a real situação do IPMA, esta entidade veio, nas suas alegações de contraditório, enunciar um conjunto de reclassificações de bens e ajustamentos efetuados no âmbito da transição para o SNC-AP, não apresentando, no entanto, informação relevante relativamente à contabilização da despesa da EUMETSAT e aos custos diferidos relativos a existências em armazém que altere o atrás descrito.

4.4.3 Ativos fixos e inventário

87. A passagem do POCP para o SNC-AP determinou o registo dos bens do IPMA de acordo com o “Classificador complementar 2”, porém o inventário não se encontra atualizado, tal como mencionado na reserva emitida pelo ROC na CLC, como já foi anteriormente observado em auditoria ao IPMA realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) em 2013 e como foi reiterado em *follow-up* de 2018.
88. Apenas estão inventariados e valorizados os bens adquiridos a partir da fusão das várias entidades que formaram o IPMA em 2012, não tendo sido regularizada a situação anterior. As verificações efetuadas permitiram constatar que há bens com duas etiquetas que não são do IPMA e que não foi possível identificar no sistema de inventário, por serem oriundos das outras entidades que o integraram em 2012.
89. As fichas de identificação de imóveis não contêm todos os elementos informativos necessários, designadamente: caracterização e localização, data de aquisição, registo predial, inscrição matricial e afetação.

Nesta matéria, na resposta que ofereceu no âmbito do contraditório, o IPMA referiu que:

“(...) foi criado, no âmbito do Regulamento interno, aprovado em anexo ao Despacho n.º 5429/2018, de 22 de maio, o Núcleo de Apoio às Infraestruturas (NAI), posteriormente redenominado Núcleo de Planeamento e Gestão de Infraestruturas (NPGI), no âmbito da revisão do Regulamento Interno, aprovado em anexo ao Despacho n.º 8416/2021, de 5 de julho. Este Núcleo foi dotado de uma pequena equipa (...) na medida dos recursos humanos de administração disponíveis no IPMA, tendo sido lançados diversos procedimentos de recrutamento com uma taxa de sucesso muito reduzida¹.

¹ “Com efeito, apesar das diligências do Conselho Diretivo (e da Divisão de Recursos Humanos), no sentido de dotar de recursos humanos a equipa do NPGI, o sucesso dos concursos da BEP foi muito reduzido e o lançamento de

(...) Encontrando-se a implementação de tais medidas dependente da abertura de concursos externos para o recrutamento de pessoal, os quais carecem de autorização do Ministério das Finanças (...) o Conselho Diretivo e a Divisão de Recursos Humanos foram até onde lhes foi possível na implementação da Recomendação em causa”.

Acrescentou ainda que “(...) existem limitações que decorrem do não completamento do processo de levantamento, regularização e registo de todos os imóveis propriedade do IPMA, nomeadamente para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio. Contudo, em face da dimensão e da complexidade da matéria que envolve o processo de regularização e registo de todos os imóveis propriedade do IPMA, foi manifestada a necessidade de contratação de assessoria jurídica, para a realização deste processo”. Pela análise da informação que dá suporte à intenção de contratação, datada de 8 de fevereiro de 2021, pode reter-se que os serviços a contratar devem compreender “o apoio à validação do levantamento e inventariação do património imobiliário do IPMA (...) a regularização ou registo dos imóveis com situação jurídico patrimonial indefinida e o apoio à prática de atos de regularização patrimonial e registal necessários, incluindo no Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIE); a identificação do título de utilização de imóveis do IPMA; a identificação de imóveis a reafectar ou transmitir a entidades terceiras (...); a articulação com a Divisão Financeira do IPMA, I.P., sempre que se mostrar necessário”. Porém, a referida contratação não se terá efetivado por falta de dotação orçamental disponível.

O IPMA mencionou ainda que relativamente “(...) à inventariação e cadastro dos bens que integram o ativo fixo tangível, as aquisições de bens tangíveis e intangíveis encontram-se devidamente contabilizadas e depreciadas desde 2012, estando as fichas de cadastro atualizadas pela DivF”.

90. O referido não contraria o observado, ficando registadas as dificuldades da entidade e as diligências encetadas no sentido de proceder à inventariação e reconhecimento da totalidade do património para o fazer refletir nas suas contas.
91. Em 31 de dezembro de 2019 encontravam-se contabilizados nas contas do IPMA ativos fixos tangíveis no total de 31.029.125,72 €.

Quadro 8 – Ativos fixos tangíveis

Ativos fixos tangíveis	Valor escriturado
Terrenos e recursos naturais	446 649,78
Edifícios e outras construções	9 540 575,25
Equipamento básico	8 063 021,45
Equipamento de transporte	12 329 147,55
Equipamento administrativo	328 765,75
Outros	71 355,20
Ativos fixos tangíveis em curso	249 610,74
Total	31 029 125,72

Fonte: Balancete IPMA

concursos externos apenas foi autorizado pelo Ministério das Finanças, em números residuais, e no quadro do SGIFR (Fogos Rurais) (...)”.

92. O aumento dos ativos fixos tangíveis no ano (5.011.061,48€)¹ reporta-se a uma empreitada de construção de uma unidade de depósito de transformação de bivalves no Barreiro (83.680,48€), contabilizada em ativos fixos tangíveis em curso (conta 453) e aquisição de equipamento básico destinado à investigação (4.413.146,50€), na qual se incluem equipamentos para o navio Mário Ruivo.

4.4.4 Contas a receber

93. O balanço do IPMA, em 31 de dezembro de 2019, apresenta os seguintes valores em dívida:

Quadro 9 – Contas a receber

(em euros)

Contas a receber	
211 - Clientes c/c	230 237,52
219 - Perdas por imparidade acumuladas	98 874,15
228 - Adiantamentos a fornecedores	2 204,19
27891 - Outros devedores	6 780,23
Total	338 096,09

Fonte: Balancete de 2019 do IPMA

94. A conta *Clientes c/c*, apresenta um saldo de 230.237,52 €, correspondente à dívida de 362 clientes. Destes apenas 24 são responsáveis por dívidas superiores a 1000 €, totalizando 181.264,60 €, e 176 têm dívidas inferiores a 100 €.
95. O quadro seguinte mostra a antiguidade de dívidas faturadas e não pagas até 31 de dezembro de 2019.

Quadro 10 – Dívidas faturadas de clientes em 31 de dezembro de 2019

Data de vencimento	211 - Clientes c/c	215 – Clientes, contribuintes e utentes de cob. duvidosa
2012	29 271,23	80 514,28
2013	2 961,64	4 076,26
2014	7 192,11	640,83
2015	6 789,32	2 002,49
2016	6 824,24	11 291,30
2017	6 321,52	237,80
2018	21 015,67	111,19
2019	85 949,19	
2020	63 912,60	
Total	230 237,52	98 874,15

Nota: Os clientes de cobrança duvidosa em 2016 incluem 10.794,48 € relativos a uma empresa insolvente

Fonte: IPMA

¹ Este valor é ainda superior, tendo em conta que, no balanço de transição para o SNC-AP, 322.327,41€ relativos a *software* passaram a ser considerados como Ativo Intangível.

96. Foram consideradas “*Perdas por imparidade acumuladas*” com origem em clientes de cobrança duvidosa um total de 98 874,15 €.
97. Segundo os anexos às demonstrações financeiras, as perdas por imparidade de clientes “*foram constituídas com base em créditos que estão em mora há mais de 12 meses*”. Porém, conforme transparece do quadro, foram observados créditos em mora há mais de 12 meses que não foram considerados de cobrança duvidosa. Regista-se ainda o facto de não existir evidência da realização de diligências com vista ao recebimento das dívidas, condição necessária para integrarem as perdas por imparidade acumuladas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º-B do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), isto é, “*os créditos estejam em mora há mais de seis meses desde a data do respetivo vencimento e existam provas objetivas de imparidade e de terem sido efetuadas diligências para o seu recebimento*”. As diligências efetuadas para a cobrança das dívidas de clientes remontam a 2017 e 2018, concluindo-se pela não instituição de uma rotina para a cobrança de faturas junto dos devedores.
98. Os procedimentos adotados relativamente à emissão de faturas, nomeadamente nas áreas da meteorologia e do mar, não são uniformes, sendo que na meteorologia, de uma forma geral, a cobrança da prestação de serviços é efetuada quando da requisição do serviço, contrariamente ao que acontece na área do mar, em que os serviços são prestados e só posteriormente (um mês ou mais depois) é emitida a fatura, o que potencia o aumento das dívidas por cobrar.
- Sobre esta matéria, na sua pronúncia em sede do contraditório, o IPMA veio confirmar o procedimento descrito, alegando que relativamente ao pagamento antecipado o mesmo é efetuado no âmbito de um processo tipificado, com regras e tabelas de preços aprovadas pelo Despacho 11258/2021, de 16 de novembro. Refere-se que “*(...) este procedimento foi instituído na sequência de auditorias ao Instituto de Meteorologia, dado o grande número de não pagamentos (...). No caso dos serviços prestados na área do mar, os contratos correspondem a serviços mais complexos, dependentes de trabalhos de investigação e desenvolvimento, sendo o pagamento somente devido após conclusão de todo o processo*”.

4.4.4.1 Circularização de clientes

99. De forma a confirmar a correta valorização e adequada classificação contabilística, procedeu-se à circularização de uma amostra de saldos de 8 clientes, tendo sido possível certificar uma parte dos saldos das contas abrangidas pela circularização, permitindo as respostas obtidas (6 em 8) observar:
- ◆ A coincidência nos saldos de 5 clientes, totalizando 71.639,57 €, o que corresponde a 68,9% do valor total circularizado (104.040,32 €);
 - ◆ A existência de uma divergência de 6.128,52 € (8,6%) entre o saldo constante dos registos contabilizados circularizados e os indicados pelos clientes, tendo o IPMA referido sobre esta situação que o documento se encontrava pendente nas suas contas, sem especificar os motivos;
 - ◆ Das duas entidades que não responderam, verificou-se que uma entidade tinha sido extinta, pelo que o respetivo saldo deveria ter sido provisionado.

100. Não existe evidência de iniciativas de circularização de saldos com vista à sua confirmação e à recuperação de dívidas vencidas. Esta situação coloca em causa a fiabilidade dos registos do IPMA em matéria de dívidas de clientes.

No âmbito do contraditório, o IPMA enviou um conjunto de documentos para comprovar as diligências efetuadas com vista à cobrança das dívidas e à circularização de clientes.

Verifica-se que se trata de mensagens reportadas, na sua maioria, a 2017 (e algumas a 2018), não tendo sido apresentadas quaisquer evidências de procedimentos tendentes à recuperação de dívidas relativamente aos anos de 2019 (ano em análise), 2020 e 2021.

Segundo os documentos enviados, em fevereiro de 2022 foi efetuada uma circularização de clientes no âmbito da revisão legal de contas, sendo que este tipo de procedimento deveria ser efetuado com regularidade.

4.4.5 Contas a pagar

101. O Balanço do IPMA, em 31 de dezembro de 2019, apresenta os seguintes valores em dívida:

Quadro 11 – Contas a pagar em 31 de dezembro de 2019

(em euros)

Contas a pagar	
22 - Fornecedores	171 636,95
2181 - Adiantamento de clientes	177,56
24 - Estado e outros entes públicos	258 430,66
27892 - Outros credores	936 926,52
Total	1 367 171,49

Fonte: Balanço do IPMA

102. Nas dívidas a fornecedores destacam-se dois credores, um com um saldo de 135.300 €, representando 78,8% do total, e outro com um saldo de 18.450 €. Os restantes fornecedores apresentam saldos inferiores a 10.000 €.

103. O IPMA tem ainda dívidas ao Estado e outros entes públicos, com origem em impostos sobre rendimentos do trabalho independente (3.077,34 €), IVA a pagar (246.464,31€) e contribuições da parte patronal para sistemas de proteção social e subsistemas de saúde (8 889,01 €).

104. Na conta 27892 – “Outros credores” estão registados valores na posse do IPMA, mas que não lhe pertencem¹, conforme já referido.

105. A antiguidade da dívida a fornecedores é, de acordo com a lista de pendentes a 31 de dezembro de 2019, inferior a 90 dias. De acordo com estes dados, o reporte mensal à Direção-Geral do Orçamento (DGO) não menciona pagamentos com atraso, não sendo a dívida à EUMETSAT mencionada nos referidos mapas².

¹ Na contabilidade orçamental estes valores foram registados como operações de tesouraria.

² Cfr. sobre esta matéria o ponto 4.4.5.2.

4.4.5.1 Circularização de fornecedores

106. No âmbito dos fornecedores foi selecionada uma amostra de 7 fornecedores. Tendo em conta as respostas dos fornecedores (6 em 7), não foi possível certificar os saldos das contas abrangidas pela circularização, considerando que pelas respostas obtidas se verificou que a contabilidade do IPMA registou apenas 46,5% da dívida reconhecida pelos fornecedores (325 375,57 €), menos 174 038,26 €.

107. O referido anteriormente permite observar a existência de subvalorização da conta 221 – “Fornecedores c/c”, observando-se ainda que não se encontravam instituídos procedimentos regulares de confirmação de saldos de terceiros, o que põe em causa a fiabilidade das contas a pagar registadas à data de 31 de dezembro de 2019.

4.4.5.2 Dívida à EUMETSAT

108. A EUMETSAT é uma organização intergovernamental, que integra 30 estados membros europeus, entre os quais Portugal, que assegura os custos de operação dos satélites meteorológicos, elemento indispensável do sistema mundial de previsão do tempo, de suporte à navegação aérea, de alerta precoce de catástrofes naturais e de apoio aos sistemas de proteção civil e de defesa do espaço europeu.

109. A convenção da EUMETSAT estabelece, no n.º 4 do artigo 5.º, que um Estado-membro perde direito de voto quando a sua dívida excede o valor da contribuição anual obrigatória e, no n.º 1 do artigo 14.º, que o não cumprimento das obrigações por parte de um Estado-membro pode resultar na sua exclusão, com a consequente perda de acesso aos dados disponibilizados pelos satélites.

110. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 32/2015, de 21 de maio, com a reprogramação efetuada pela RCM n.º 5/2020, de 6 de fevereiro, determina que os encargos com a celebração dos contratos com a Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos, referentes à segunda geração de programas obrigatórios previstos na Convenção EUMETSAT, bem como com as quotizações de Portugal nesta organização, são suportados por verbas provenientes do Orçamento do Estado inscritas e a inscrever no orçamento do IPMA.

111. A mesma Resolução autorizou o IPMA a realizar as correspondentes despesas, no montante máximo de 74.872.360 €, repartidas pelos anos económicos de 2015 a 2034, podendo o montante fixado para cada ano económico ser acrescido do saldo que se apurar no ano anterior.

112. Na memória justificativa da proposta de orçamento para 2019, o IPMA refere o seguinte: *“verifica-se um défice de 2,9 milhões relativamente às contribuições internacionais com a EUMETSAT. Esta situação é recorrente, pelo que referente a 2017 encontra-se em dívida 2,77 milhões, em 2018 o montante cifra-se em 2,8 milhões, montantes aos quais irão crescer juros de mora. Caso a situação se mantenha em 2019 o Estado Português terá uma dívida por liquidar de 8,36 milhões mais juros. A manutenção desta situação é insustentável e a manter-se conduzirá à perda de acesso aos dados meteorológicos disponibilizados pelos satélites explorados por esta entidade (...)”*¹.

¹ Estes valores são estimados.

113. O valor da contribuição anual deve ser efetuado em 2 tranches anuais que se vencem em 15 de março e 1 de setembro de cada ano e é apurada pela EUMETSAT, com base na taxa de inflação e no PIB. O capital e os respetivos juros em dívida são comunicados ao IPMA.
114. Face à evolução crescente das contribuições, pelo menos a partir de 2017 as dotações atribuídas ao Instituto são insuficientes para o cumprimento das responsabilidades assumidas pelo Estado português, sendo recorrente o pagamento de juros de mora¹. O défice orçamental foi, até 2017, sanado com recurso à gestão flexível no âmbito do Ministério do Mar. No entanto, em 2017 e apesar da insuficiente dotação orçamental ter sido reportada superiormente pelo IPMA, não houve recurso à gestão flexível, pelo que ficaram em dívida à EUMETSAT 2,8 M€, acrescidos de juros de mora. Em consequência, foi recebido um alerta do risco de perda de voto de Portugal por parte do Diretor Geral da EUMETSAT, através do ofício EUM/FIN/LET/18/970693, de 26 de janeiro de 2018. Neste contexto, em 2018, o Conselho Diretivo do IPMA mobilizou temporariamente o *Working Capital Fund*.
115. Não obstante as diligências do IPMA, o orçamento aprovado para 2019, à semelhança do que aconteceu em anos anteriores, não dotou o Instituto de verbas suficientes para fazer face a esta dívida. Face ao valor insuficiente para fazer face à contribuição anual para EUMETSAT de 2019, o IPMA, com vista a evitar nova notificação de perda do direito de voto por parte de Portugal, voltou a mobilizar temporariamente parte do *Working Capital Fund* de Portugal, no valor de 2.449.531,85 €².
116. De acordo com os apuramentos efetuados tendo em conta os dados fornecidos pelo IPMA, a situação da dívida à EUMETSAT em 2018 e 2019 era a seguinte:

¹ Cfr. Informação n.º 37/DivF/2018, de 18 de março de 2019, remetida ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral.

² Cfr. ofício endereçado à EUMETSAT (GACD250.3/19-06) e ponto 4.4.5.2.

Quadro 12 – Contribuições e dívida à EUMETSAT em 2018 e 2019

(em euros)

Descrição	2018	2019
Contribuições		
1ª tranche	5 200 135,00	4 281 850,00
2ª tranche	1 300 034,00	1 835 079,00
Comparticipação devida	6 500 169,00	6 116 929,00
Juros vencidos	38 068,71	40 099,70
Comparticipação + juros	6 538 237,71	6 157 028,70
Valor pago-comparticipação	3 761 872,89	3 788 116,89
Total pago	3 797 192,44	3 788 116,89
<i>Working Capital Fund</i>		
<i>Working Capital Fund</i> mobilizado - participação	1 871 864,55	2 445 531,85
<i>Working Capital Fund</i> - Total Mobilizado	1 874 613,71	2 449 531,85
Dívida acumulada		
Dívida sem reposição do <i>Working Capital Fund</i>	3 566 194,43	3 485 574,39
Dívida com reposição do <i>Working Capital Fund</i>	5 483 912,98	7 852 824,79

Nota: O *Working Capital Fund* (WCF) é um fundo de reserva do Estado Português à guarda da EUMETSAT, que pode ser mobilizado pelo Estado-Membro para fazer face a dívidas.

Fonte: Dados fornecidos pelo NPACD - Núcleo de Planeamento e Apoio ao Conselho Diretivo do IPMA

117. De acordo com os dados do quadro anterior, cujos juros e a mobilização do WCF não foi possível validar, a dívida do IPMA à EUMETSAT em 2019 era de 7.852 824,79 €.
118. Por sua vez, o valor em dívida à EUMESTAT registado na contabilidade, em dezembro de 2019, foi de 8.829.475,63 €, verificando-se uma divergência de mais 976 650,84 € face ao valor apurado pelo NPACD, não tendo esta diferença sido justificada. No apuramento efetuado, os serviços financeiros consideraram ainda o pressuposto de que o WCF terá que ser repostos.
119. Sobre esta matéria, refira-se que o Tribunal de Contas de Portugal certificou as contas da EUMETSAT referentes ao período de 2017 a 2020, na qualidade de auditor externo. Do trabalho desenvolvido nesse âmbito, e conforme consta do *ANNEX I: STATUS OF CONTRIBUTIONS* das contas de 2019 daquela entidade, verificou-se que, relativamente a Portugal, as contribuições em dívida nesse ano perfaziam 3.575.751,53 €, tendo as não vencidas o valor de 5.342.958 €, o que não concilia com a dívida sem reposição do *Working Capital Fund* de 2019 referida no quadro anterior (3.485.574,39 €).
120. Conforme resulta do atrás referido, a manifesta desconexão entre os valores apresentados por dois serviços do IPMA e pela própria EUMETSAT, bem como a dificuldade evidenciada em obter dados definitivos e respetivas evidências não garantem a fidedignidade do valor registado como estando em dívida à EUMETSAT.
121. Para pagamento dos valores em dívida relativos às contribuições, o IPMA solicitou à EUMETSAT o uso temporário de verbas disponíveis do *Working Capital Fund*, tendo informado sobre esta matéria o seguinte:

“Os valores entregues pelo IPMA à EUMETSAT a título de contribuição nacional e que não são totalmente executados por esta organização são acumulados sob a forma de “working capital fund - WCF”. Estes fundos podem ser mobilizados para contribuições futuras desde que tal seja adequadamente decidido pelas autoridades nacionais competentes.

Apesar das Resoluções do Conselho de Ministros que têm sido tomadas, onde os pagamentos previstos estão acautelados, não temos tido os recursos necessários em cada ano económico para satisfazer esta obrigação nacional. Contudo, e a fim de reduzir na medida do possível os custos de juros correspondentes às contribuições em atraso, realizámos uma transferência provisória destes valores do WCF para as contribuições em falta. Com este procedimento procurámos não ultrapassar a capacidade de decisão do instituto, reduzindo os impactos negativos para o Estado português do aumento dos juros por pagamentos não realizados atempadamente.

Repetidamente temos solicitado superiormente a necessária autorização para a mobilização definitiva destes fundos, bem como os recursos adicionais necessários. Contudo, nunca até agora recebemos a necessária autorização formal. Nos processos administrativos em curso e que deverão conduzir a uma nova RCM para acautelar as contribuições nacionais até 2040, solicitamos de novo esta autorização. No caso de ser concedida não será necessária qualquer reposição.

Os valores que temos pago em juros resultantes dos atrasos dos pagamentos têm sido regularmente reportados superiormente. Note-se que sendo as contribuições nacionais uma obrigação decorrente de uma Convenção Internacional que não é negociável, o seu pagamento atempado é a todos os títulos uma boa decisão económica (...).”

122. Ainda quanto ao registo do valor das contribuições em dívida, o mesmo foi incorretamente registado na conta 2722 - “Credores por acréscimo de gastos” quando deveria ser registado na conta 2789 - “Outros credores- outros”.
123. Em termos orçamentais não foi registada a respetiva obrigação, segundo o IPMA, devido à inexistência de dotação orçamental disponível, o que impediu a sua cabimentação, compromisso e subseqüentes operações de registo.
124. No extrato da conta corrente da EUMETSAT de 2019 pode observar-se que o IPMA apenas procede à relevação contabilística da contribuição devida no próprio dia ou poucos dias antes de proceder ao seu pagamento, daí que a conta de 2019 se encontre saldada.
125. Do referido, conclui-se que o IPMA não contabiliza nas suas contas nem a dívida nem os juros vencidos, o que faz com que o balanço não reflita a real situação financeira.
126. Esta dívida também não tem sido integrada nos reportes mensais à DGO no âmbito da lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA).
127. Em fase de contraditório e conforme solicitado, o IPMA veio prestar informação atualizada sobre a dívida de Portugal junto da EUMETSAT, de que se destaca o seguinte:
 - ◆ A 13 de abril de 2023 foi enviado à entidade coordenadora um ofício com ponto da situação de Portugal/IPMA perante a EUMETSAT, com identificação das situações críticas, no qual foi indicada a dívida existente e apresentadas propostas para se ultrapassar a situação, tendo em vista ser recebida orientação superior. Aí se refere que:
 - “Já não está disponível norma habilitante que suporte o pagamento da quota de 2023, aprovada no Conselho da EUMETSAT em dezembro de 2022 (...) uma vez que o montante é mais elevado do que o previsto na Resolução do Conselho de Ministros em vigor” – a quota para 2023 é de 5.496.383,00€;

- “Portugal tem perante a EUMETSAT uma dívida acumulada de anos anteriores a 2023, parte de 2023, e juros entretanto vencidos”;
- À data de 20 de junho de 2023 foram realizados dois pagamentos à EUMETSAT num total de 3.928.874,0€. Segundo o regulamento da EUMETSAT, os pagamentos efetuados são primeiramente utilizados para pagamentos de anos atrasados e juros e depois para o ano em curso;
- Se Portugal não fizer novo pagamento a 1 de setembro, nessa data o valor da dívida atingirá um valor que colocará em causa o direito de voto de Portugal na organização;
- A utilização do montante acumulado no *Working Capital Fund* da EUMETSAT a favor de Portugal está pendente de aprovação da tutela;
- Está pendente de votação/aprovação por Portugal uma resolução do Conselho da EUMETSAT que carece de unanimidade¹. Não tendo Portugal, votado, por falta de norma habilitante do ponto de vista do encargo financeiro, tal representa um bloqueio à decisão no quadro dos trabalhos da EUMETSAT.

◆ Nesse contexto, foi identificada a necessidade de:

- Ser publicada uma nova Resolução do Conselho de Ministros que acomode o elevado valor a pagar;
- Haver um reforço financeiro do orçamento do IPMA para pagar, no imediato, a dívida anterior a 2023 e os juros vencidos e, no futuro, para fazer face ao pagamento das contribuições de acordo com os valores programados;
- Minorar eventualmente esse reforço, dando autorização para a utilização do *Working Capital Fund* de que Portugal dispõe junto da EUMETSAT, no valor de 1.276.813,50€, para amortização da dívida portuguesa.

128. Conclui-se, assim, que a regularização da situação financeira de Portugal perante a entidade em questão depende de decisão política, através da aprovação da nova Resolução do Conselho de Ministros, de clarificação quanto ao uso do *Working Capital Fund* e de disponibilização de meios financeiros ao IPMA para fazer face à dívida.

4.4.6 Meios financeiros líquidos

129. O balanço do IPMA de 2019 apresenta os seguintes meios financeiros líquidos:

¹ A quota aprovada para 2023 inclui a anuidade dos programas *Sterna* e *Aeolus*, apesar da aprovação destes estar pendente da votação/aprovação de Portugal, uma vez que a sua aprovação requer unanimidade. A Resolução do Conselho de Ministros que atualmente está em vigor não cobre financeiramente estes programas, pelo que Portugal não os pode votar favoravelmente.

Quadro 13 – Meios financeiros líquidos no Balanço

(em euros)

Conta	Descrição	Saldo
11	Caixa	525,35
12	Depósitos à ordem no Tesouro	5 946 381,91
13	Outros depósitos	1 735,40
Total		5 948 642,66

Fonte: Balanço IPMA 2019

130. O total dos meios financeiros corresponde ao saldo para a gerência seguinte apurado na Demonstração de Fluxos de Caixa de 2019, encontrando-se o valor em depósito em contas abertas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP.
131. O IPMA não possuía contas na banca comercial, à data de 31 de dezembro de 2019, dando assim cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria do Estado.
132. Naquela data, o IPMA era titular de 9 contas abertas no IGCP, certificadas por esta entidade bancária, cuja movimentação estava autorizada a 5 pessoas (2 membros do CD, e 3 pessoas da Divisão Financeira).
133. O quadro seguinte apresenta as contas ativas a 31 de dezembro de 2019, os respetivos saldos e valores a reconciliar:

Quadro 14 – Contas bancárias no IGCP em 31 de dezembro de 2019

(em euros)

N.º da conta	Finalidade	Saldo Contabilístico	Saldo bancário	Valor a reconciliar
6851	Projetos - Participação nacional	141 346,18	144 119,53	2 773,35
6915	Receita própria	461 413,77	1 181 901,29	720 487,52
9354	PNAB - Financiamento comunitário	12 904,74	12 904,74	0,00
12055	PROMAR - Projeto funcionamento (Mar 2020)	2 125 610,01	2 317 597,78	191 987,77
12381	Projetos - Fundos comunitários	770 916,01	1 142 556,19	371 640,18
12997	Orçamento de investimento - Participação nacional	1 412 385,57	1 412 385,57	0,00
14761	Aquisição de navio - projeto PDP 1	818 485,25	818 485,25	0,00
14770	Programa ADAPT - Projeto Local Warning	203 320,38	203 320,38	0,00
15257	Conta caução a favor da APA	1 735,40	1 735,40	0,00
Total		5 948 117,31	7 235 006,13	1 286 888,82

Fonte: documentos do IPMA

134. A diferença entre o saldo contabilístico e o saldo bancário, certificado pelo IGCP em 31 de dezembro de 2019, é justificado através das reconciliações bancárias e respetiva documentação de suporte.

4.4.6.1 Fundos disponíveis

135. Em 2019, o IPMA, efetuou o cálculo dos fundos disponíveis mensalmente na plataforma *online* da DGO. Contudo, não se obteve evidência de ter havido controlo dos mesmos quando da assunção dos compromissos, através de registos informáticos permanentemente atualizados, não se dando cumprimento ao n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e

ao n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que estabelecem a obrigatoriedade de existência de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis.

136. Da análise dos documentos de suporte ao cálculo dos fundos disponíveis observa-se:

- ◆ Em janeiro de 2019, foi cabimentado o montante de 3.297.170 €¹, correspondendo ao valor médio por trimestre de remunerações certas e permanentes (RCP). No entanto, apenas em maio foram emitidos compromissos das despesas com pessoal², pelo que, anteriormente ao referido mês, não foram registados compromissos em momento anterior aos respetivos pagamentos e levados em consideração no cálculo dos fundos disponíveis para um período deslizante de 3 meses³.
- ◆ Em agosto, a Divisão de Recursos Humanos (DivRH) realizou uma estimativa atualizada das remunerações certas e permanentes, em função de 7 meses de execução⁴.

137. No que respeita à contribuição internacional para a EUMETSAT, que no ano de 2019 perfazia 6.116.929,00 €, a pagar faseadamente em março, 4.281.850 € (70%), e em setembro 1.835.079 € (30%), a que acrescia, pelo menos, a dívida vencida relativa ao ano de 2018, no valor de 3.566.194,43 € (sem reposição do *Working Capital Fund*), os compromissos foram emitidos à medida que foram sendo distribuídos os fundos disponíveis (FD), não tendo sido registados, também neste caso, pelo menos nos três meses antes da data prevista de pagamento. Os compromissos emitidos foram os seguintes:

Quadro 15 – Compromissos emitidos - contribuição para a EUMETSAT

(em euros)

Emissão do compromisso	Valor
23-01-2019	1.219.920,00
12-03-2019	1.035.751,00
29-05-2019	135.000,00
21-06-2019	125.004,44
23-07-2019	320.465,00
23-08-2019	594.976,45
25-11-2019	357.000,00
Total	3.788.116,89

Fonte: documentos do IPMA

138. Conforme se evidencia no quadro seguinte, apesar de elaborado com dados disponibilizados pelos serviços financeiros (que carecem de fiabilidade no que respeita à contribuição para a EUMETSAT⁵), se o IPMA tivesse incluído no cálculo dos FD os compromissos a 3 meses, respeitantes às remunerações certas e permanentes e aos encargos com a EUMETSAT, logo em janeiro excederia o respetivo limite, observando-se que em outubro de 2019 os compromissos

¹ Cabimento n.º PBS20190000276.

² Compromissos n.ºs 1095 e 1113.

³ Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 8/2012 e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.

⁴ Cfr. compromisso n.º 1501.

⁵ Cfr. o referido no ponto 4.4.5.2.

que deveriam ter sido considerados para cálculo dos FD excedem os registados em 7.170.978 € (38.776,113 € - 31.605.135 €).

Quadro 16 – Cálculo dos FD incluindo RCP e os encargos para a EUMETSAT

(em euros)

Meses	FD - Limites	Mapa DGO - Execução Orçamental	Fundos disponíveis		Compromissos a 3 meses incluindo RCP e contribuição EUMETSAT
			Compromissos a 3 meses (valor que deveria ter sido considerado no Mapa da DGO)		
			RCP	Contribuição EUMETSAT	
Janeiro	7 935 740	3 819 238	2 542 749	6 721 958	13 083 945,00
Fevereiro	9 625 799	6 678 853	2 759 092	6 721 958	16 159 903,00
Março	15 069 443	12 257 249	2 971 038	5 686 207	20 914 494,00
Abril	15 461 395	15 113 347	3 167 425	5 686 207	23 966 979,00
Maio	18 767 909	18 205 771	3 262 594	5 570 657	27 039 022,00
Junho	18 767 909	20 857 450	2 352 762	5 426 203	28 636 415,00
Julho	26 134 448	23 583 322	4 766 898	5 105 738	33 455 958,00
Agosto	29 161 427	27 248 222	3 058 304	4 921 173	35 227 699,00
Setembro	31 773 648	29 457 524	3 069 402	4 503 515	37 030 441,00
Outubro	37 485 664	31 605 135	3 024 463	4 146 515	38 776 113,00
Novembro	(*)				
Dezembro	(*)				

* - A Entidade Coordenadora não distribuiu os FD's

Fonte: Dados fornecidos pelo IPMA

139. Sobre o não cumprimento da LCPA releva-se, no entanto, o seguinte:

- ◆ Relativamente às remunerações certas e permanentes, na memória justificativa da proposta de Orçamento do Estado para 2019, o IPMA identificou um conjunto de constrangimentos relacionados com custos associados à homologação dos pareceres da Comissão de Avaliação Bipartida da área do Mar para um conjunto de 126 trabalhadores¹, os quais foram comunicados superiormente a 16 de abril de 2018, com totais mensais de 214.104,62 €, referindo a não existência de *“elasticidade no orçamento do IPMA para acomodar esta despesa adicional”*, mencionando um diferencial de 2.381.497 € que teria que ser suportada por dotação adicional em receitas gerais. O enquadramento orçamental possível desta situação foi alcançado através de pedidos de reforço urgente para fazer face aos pagamentos de salários previstos.

¹ Cfr. artigo 15.º da Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, na redação dada pela Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro. Esta Portaria estabeleceu os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no setor empresarial do Estado, previsto no artigo 19.º da Lei n.º 7 -A/2016, de 30 de março, no artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro.

- ◆ Quanto à contribuição para a EUMETSAT, em 2019, a dotação orçamental para o efeito foi de 3.788.116,89 €, **não tendo sido** possível fazer o cabimento no valor global a pagar pelo Estado português. Para além da insuficiência do *plafond* de receitas gerais, mesmo para o montante em questão os valores distribuídos eram insuficientes para assumir o compromisso no valor do cabimento dado em janeiro. Face ao valor insuficiente para fazer face à contribuição anual para EUMETSAT de 2019, o IPMA, com vista a evitar nova notificação de perda do direito de voto por parte de Portugal, voltou a mobilizar temporariamente parte do *Working Capital Fund* de Portugal, no valor de 2.449.531,85 €¹.
140. Sobre a matéria do incumprimento da LCPA, o IPMA referiu que as despesas correspondentes não foram a consequência de decisões dos órgãos do Instituto, mas sim consequência direta de *“compromissos assumidos pelo Estado Português, sob a forma de Convenção ou de Lei, sem que os recursos correspondentes tenham sido disponibilizados de forma atempada, ou os mecanismos necessários ao seu melhor enquadramento”*.
 141. Do exposto resulta que o IPMA tem sofrido graves condicionantes financeiras, não dispondo de receitas suficientes para fazer face às suas despesas, especificamente as que respeitam a remunerações certas e permanentes e às contribuições internacionais, estando neste último caso em causa obrigações a que o Instituto não se pode eximir, sob pena de não garantir a persecução das suas atribuições de relevante interesse público no âmbito da previsão meteorológica e ainda a reputação internacional de Portugal.
 142. Face aos constrangimentos observados, não é possível concluir que, ao ter autorizado despesas concretas em desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos, os eventuais responsáveis tenham agido com culpa. Assim, entende-se não ser de indiciar, em concreto, situações passíveis de os fazer incorrer em responsabilidade financeira².
 143. Refira-se, no entanto, que a lei prevê a implementação de um adequado controlo dos fundos disponíveis aquando da assunção dos compromissos, através de registos informáticos permanentemente atualizados e corretamente determinados³. Mesmo que esse controlo apontasse para situações de fundos disponíveis negativos a ponderar em face de obrigações incontornáveis, o IPMA estava obrigado a dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e ao n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que estabelecem a obrigatoriedade de existência de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis e de se proceder ao respetivo controlo.
 144. Não obstante a argumentação expendida em sede de contraditório e após as observações e recomendações constantes dos Relatórios da IGF n.ºs 2217/2013 e 2018/1424, continua a observar-se um ineficaz controlo dos fundos disponíveis.
 145. O IPMA refere que *“O controlo dos fundos disponíveis foi evoluindo ao longo do tempo, com as limitações decorrentes dos insuficientes recursos orçamentais disponibilizados pelo Estado e do atraso e insuficiência dos plafonds determinados pela DGO e transmitidos ao IPMA pela entidade coordenadora (GPP)” e que “atualmente, o controlo dos fundos disponíveis é processado informaticamente através da plataforma Primavera, mas mantêm-se os atrasos na distribuição dos fundos disponíveis, pelo que o*

¹ Cfr. ofício endereçado à EUMETSAT (GACD250.3/19-06) e ponto 4.4.5.2.

² Cfr. artigos 5.º, n.º 1 e 11.º, n.º 1, da LCPA.

³ Vide, a este respeito, as observações já formuladas nos Relatórios da IGF n.ºs 2217/2013 e 2018/1424.

alcance deste controlo - previsto na LCPA - é parcialmente desvirtuado por motivos fora do controlo do IPMA”.

146. Considera-se que, no contexto em que opera, seria, ainda assim, possível ao IPMA utilizar os sistemas informáticos para implementar um sistema mais atualizado e eficaz de controlo dos fundos disponíveis aquando da assunção dos compromissos e que a sua não concretização afeta a fiabilidade desse controlo, não se justificando que as dificuldades financeiras e a compreensão por parte dos organismos de auditoria¹ funcionem como desincentivo a um controlo permanente e atempado.

4.4.6.2 Fundos de maneiio

147. Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de maneiio em nome dos respetivos responsáveis, em termos a definir anualmente no decreto-lei de execução orçamental. Pela sua natureza, os fundos de maneiio (FM) devem ser constituídos para acorrer a pagamentos urgentes e inadiáveis.

148. O IPMA possui, desde janeiro de 2018, um Manual de Fundos de Maneio, que se aplica a despesas de pequeno montante, de carácter urgente e inadiável, sempre de carácter excecional e pontual, estabelecendo ainda todos os procedimentos a cumprir na reposição dos referidos fundos.

149. Em 31 de dezembro de 2019, encontravam-se constituídos 34 fundos de maneiio atribuídos a responsáveis por departamentos, projetos e outros e à tesoureira, sendo os respetivos valores depositados em contas pessoais em nome dos respetivos signatários.

150. Estes fundos, autorizados pelo CD, variam entre os 30 € e 500 €, num total de 7.910 €. Nos despachos do Presidente do CD a autorizar os FM apenas é referida a *“necessidade de realizar algumas despesas de carácter urgente”*, não sendo contemplada a sua afetação às rubricas de classificação económica correspondentes, elementos essenciais à contabilização do cabimento e compromisso quando da sua constituição e reconstituição e registo da despesa.

151. Na ausência da formalização destes requisitos, quando da sua constituição, o IPMA efetuou o cabimento e compromisso nas rubricas que os serviços financeiros entendem como prováveis para a realização das despesas, de acordo com o histórico. Quando da apresentação das despesas foi novamente efetuado o cabimento e compromisso pelas rubricas onde a despesa efetivamente se realizou. No final do ano são anulados o cabimento e compromissos iniciais.

152. Verificou-se, também, que a reconstituição dos fundos de maneiio não obedece a uma periodicidade mensal e ultrapassa, em média, 1 a 2 vezes por ano o valor limite autorizado, embora em percentagens inferiores a 3%, com exceção de duas situações em que foram excedidas em 5 e 7 vezes no ano, ultrapassando por vezes em cerca de 100% o limite autorizado.

153. A não definição de rubricas de classificação económica, a não reconstituição mensal, bem como o facto de terem sido ultrapassados os limites aprovados, são situações que carecem de

¹ A IGF, na sua última intervenção, concluiu que a sua recomendação que visava a utilização das funcionalidades do sistema informático por parte do IPMA para efeitos da LCPA não havia sido cumprida, mas que, face aos *timings* em que a informação é prestada por indicações da entidade coordenadora, os custos associados à sua implementação poderiam não se justificar.

correção, a fim de garantir a integral observância das regras instituídas para a constituição dos FM (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, e artigo 27.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, que estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019).

4.4.7 Acréscimos e diferimentos

4.4.7.1 Acréscimos

154. Em 2019, o IPMA procedeu à especialização do exercício na conta 272 – “*Devedores e credores por acréscimo (periodização económica)*”, da seguinte forma:

Quadro 17 – Receita, conta 2721 – “*Devedores por acréscimo de rendimentos*”

(em euros)

Contas		Valor
2721	Devedores por acréscimos de rendimentos	17 743 795,96
272191	NAV Portugal	7 943 246,37
272192	Quotizações EUMETSAT	8 829 475,63
272199	Outros	971 073,96

Fonte: Balancete IPMA

155. De acordo com o contrato, na prestação de serviços à NAV Portugal a fatura é emitida apenas no ano seguinte à referida prestação, tendo o IPMA procedido à especialização da receita na conta 27219 – “*Devedores por acréscimo de rendimentos*”, no montante de 7.943.246,37 €, valor a faturar e a cobrar em 2020, referente a serviços prestados a este cliente em 2019 (cfr. Anexo às demonstrações financeiras).

156. Foi ainda considerado como “*acrécimo de rendimentos*” a receita a disponibilizar pelo OE, com vista ao pagamento da quotização devida à organização internacional EUMETSAT, no montante de 8.829.475,63 €¹. Este registo é incorreto, uma vez que não é uma receita própria, mas sim uma dotação do OE, sujeita a aprovação, e é anulado com o registo efetuado em “*acrécimo de gastos*” abaixo referidos.

157. Foi efetuada a especialização de diversos devedores (conta 272199), cuja faturação só ocorre no mês seguinte, no valor de 971.073,96 €.

158. O quadro seguinte reflete a especialização dos “*Credores por acréscimo de gastos*”, num total de 11.348.760,94 €:

¹ Valor que, conforme já se referiu no ponto 4.4.5.2, carece de fiabilidade.

Quadro 18 – Credores por acréscimo de gastos

Contas	Valor
2722 Credores por acréscimos de gastos	11 348 760,94
272211 Férias e subsídio de férias	1 735 173,35
272212 Encargos patronais	412 103,35
27229902 Eletricidade	46 488,92
27229903 Água	9 383,85
27229904 Comunicações	34 583,82
27229906 Quotizações - EUMETSAT	8 829 475,63
27229999 Outros	281 552,02

Fonte: Balancete IPMA

159. A especialização das remunerações a liquidar representam 18,9% dos gastos especializados e integram férias e subsídios de férias e encargos patronais.

160. Os outros acréscimos de gastos representam 81,1% (9 201 484,24 €) e são constituídos por custos com água, eletricidade e comunicações, merecendo especial destaque a especialização das quotizações em dívida à EUMETSAT, que representam 77,8%.

4.4.7.2 Diferimentos

161. Foi apurado na conta 2821 “*Rendimentos a reconhecer - “Transferências e subsídios correntes obtidos com condições”*”, um saldo de 2.019.129,26 € referente aos valores de transferências recebidas da FCT, relativas a fundos europeus e respetivas participações nacionais, no âmbito de projetos que não foram identificados nem executados em 2019.

162. A falta de informação tempestiva por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) fez com que este valor não fosse reconhecido como receita do ano, pelo que foi registado como tal no ano seguinte.

4.5 DIRIGENTES

4.5.1 Conselho Diretivo

163. O CD do IPMA é composto por um presidente e por dois vogais, equiparados, para efeitos remuneratórios, a gestor público, os quais, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março, e no Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (EPD)¹, devem ser recrutados por concurso.

164. Os vogais deste órgão foram designados para o exercício de funções em regime de substituição em 2018 e 2020², com produção de efeitos, respetivamente, a 22 de janeiro de 2018 e a 2 de dezembro de 2019.

¹ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro.

² Despacho n.º 1214/2018, de 22 de janeiro, da Ministra do Mar, e Despacho n.º 4855/2020, de 20 de dezembro, do Ministro do Mar.

165. Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do EPD, o procedimento concursal de recrutamento para os cargos de direção superior é conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, sendo a iniciativa do procedimento concursal do membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher. Cabe a esse membro do Governo, neste âmbito, identificar as competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a respetiva carta de missão. Conforme também previsto no artigo 19.º-A do EPD, com o aviso de abertura do concurso é publicada a carta de missão, a qual constitui um compromisso de gestão.
166. De acordo com n.º 1 do artigo 27.º do EPD, *“Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar”*.
167. Nos termos do disposto no n.º 3 do mesmo artigo, a nomeação em cargos dirigentes, em regime de substituição, *não pode subsistir por mais de 90 dias, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular*, pretendendo-se, desse modo, evitar o eternizar de situações que devem ser temporárias e a postergação da obrigatoriedade de seleção dos dirigentes através de procedimento concursal.
168. Consultado o sítio da CRESAP¹, verifica-se que só passados cerca de 4 anos e 9 meses e de 2 anos e 10 meses, respetivamente, os procedimentos concursais para recrutamento dos membros do CD do IPMA foram abertos (27 de outubro de 2022), encontrando-se os referidos procedimentos, à data, na situação de *“Procedimentos Concurrais com Proposta de Designação”*.
169. Pela referida consulta do *site* da CRESAP verifica-se, ainda, que as respetivas cartas de missão só foram elaboradas em 6 de julho de 2021, pelo Ministro do Mar em funções à data, concluindo-se que os Ministros que designaram, em 2018 e 2020, os vogais para o exercício de funções em regime de substituição, não tiveram a adequada iniciativa de promoção do procedimento concursal, nos termos legais, com vista ao cumprimento do estipulado no EPD. Na sua resposta, no âmbito do contraditório, os ex-Ministros do Mar referiram, designadamente, o seguinte:
- ◆ A Ministra do Mar que exerceu funções governativas no período de 26/11/2015 até 26/10/2019, mencionou que, nos termos do artigo 28.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, exercia a superintendência e tutela sobre o IPMA, em coordenação com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com o Ministro do Ambiente e da Transição Energética, tendo ainda delegado no Secretário de Estado das Pescas competências nesse setor. Referiu que o *“IPMA passou por um complexo e moroso processo de fusão e reestruturação, que teve início em 2012 e apenas foi declarado concluído em 6 de junho de 2017 (...)”*, envolvendo este processo a reafecção do respetivo pessoal. No início de 2018, pelo Despacho n.º 1214/2018, de 22 de janeiro, foi nomeado em substituição um Vogal, atenta a vacatura do cargo. Entretanto, um outro Vogal do CD do IPMA *“(...) apresentou um pedido de cessação da comissão de serviço, que produziu efeitos a 22 de março de 2019 (Despacho n.º 2345/2019, de 15 de fevereiro, publicado na 2.º Série do Diário da República de 8 de*

¹ <https://www.cresap.pt/>

março (...)", tendo tido também os "gravíssimos incêndios florestais ocorridos em Portugal em junho e outubro de 2017 (...) um forte impacto na atuação do IPMA, atentas as suas responsabilidades".

A ex-Ministra referiu que as recomendações dos relatórios da Comissão Técnica Independente criada pela Assembleia da República após os referidos incêndios (apresentados em outubro de 2017 e março de 2018) mencionaram a importância de alterações de estratégia e de organização que " levaram a Tutela do Mar a concluir que era necessário reequacionar os perfis que nessa data estavam a ser preparados para efeitos de início, pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) dos procedimentos concursais com vista ao recrutamento e seleção para os cargos de Vogais do Conselho Diretivo do IPMA (...). Sendo certo que nessa ponderação era necessário envolver também as Tutelas da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Ambiente e da Transição Energética, com as quais era coordenado o exercício da superintendência e tutela do IPMA pela Tutela do Mar. Na sequência dos incêndios de 2017, pretendeu-se evitar qualquer alteração no comando do organismo que não fosse bem fundamentada e implicasse uma disrupção na gestão do mesmo (...)".

A ex-Ministra alegou ainda o seguinte: "Assim, a vacatura do cargo de um dos vogais, associada ao pedido de cessação da comissão de serviço do outro vogal, colocava em causa o legal funcionamento do Conselho Diretivo do IPMA, principalmente quanto à tomada de decisões relevantes para o IPMA e para o país face às circunstâncias já referidas (...). A vacatura do lugar de Vogal pelo período necessário ao desenvolvimento do procedimento de recrutamento pela CReSAP causaria, no quadro provocado pelos incêndios de 2017, evidente prejuízo ao interesse público. Foi esse interesse que se pretendeu salvaguardar com a nomeação em substituição do Vogal (...) No fim de 2018 o Presidente da República anunciou a data das eleições legislativas que em 1 de agosto de 2019 veio a marcar para 6 de outubro 2019, restringindo a partir dessa data a ação governativa apenas a atos de gestão corrente. Atendendo ao processo de redefinição das competências do IPMA, à data ainda em curso, e consequentemente da redefinição dos perfis requeridos para os respetivos dirigentes e considerando o tempo que demoraria a desenvolver o procedimento de recrutamento na CReSAP, entendeu-se que não se deveria condicionar futuras opções do Governo seguinte, uma vez que havia prejuízo para o interesse público, o que teria sim ocorrido se o lugar estivesse vago e o IPMA não funcionasse por causa dessa vacatura. Estas circunstâncias conduziram a que os processos não tivessem ficado concluídos a tempo de serem enviados para a CReSAP. antes do final do seu mandato enquanto Ministra do Mar, em 26/10/2019. No entanto, esse trabalho foi iniciado e deixado na pasta de transição para o novo Ministro do Mar tomasse as decisões que entendesse por convenientes".

- ◆ O ex-Ministro do Mar, que exerceu funções de 26 de outubro de 2019 a 29 de março de 2022, informou que no momento da tomada de posse recebeu uma pasta de transição transmitida pela anterior titular do Ministério do Mar em que constavam um conjunto de assuntos pendentes, em curso ou planeados, "(...) tendo sempre como objetivo dar prioridade aos que resultassem de imposições legais, em que estivessem em causa o cumprimento de prazos legais, que constituíssem prioridades nacionais (de soberania, estratégicas, políticas, ou outras), ou em que estivessem em causa a segurança e a dignidade humana (...)", não se recordando se o assunto em apreço integrava ou não a dita pasta. Acrescentou que, quando tomou posse, lhe foram apresentados um conjunto de problemas muito significativos quer com o IPMA, quer com as demais entidades sobre as quais exercia direção, superintendência e tutela, algumas das

quais se prendiam com a própria vida humana, com a segurança de pessoas e bens e com a segurança alimentar, entre outras.

O referido ex-Ministro refere: *“Todavia, a questão do cumprimento do Estatuto de Pessoal Dirigente (EPD) (...) e da abertura de concursos sempre foi considerada uma questão prioritária. Tanto assim foi que, em meados de novembro, iniciaram-se com os serviços e com a equipa do meu Gabinete o desenho dos perfis, para posterior análise com os Ministros da Ciência Tecnologia e Ensino Superior e Ambiente e Ação Climática (...)”*

O ex-governante invoca depois as prioridades associadas à pandemia, relacionadas, designadamente, com o abastecimento alimentar, as negociações com a Comissão Europeia, a preparação do Plano de Recuperação e Resiliência e a preparação da Presidência da União Europeia de 2021. *“A realidade era imprevisível, daí ter tido que tomar medidas para garantir o funcionamento dos serviços, como, por exemplo, a designação, em regime de substituição da (...) vogal do conselho diretivo do IPMA (...) ou a determinação das medidas necessárias (...) para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento no âmbito das pescas, aquicultura e transformação”.*

No decurso da representação de Portugal, em que nos deveríamos empenhar da melhor forma (...), o meu Gabinete continuou, ainda assim, a realizar os trabalhos pendentes. Neles incluíram-se os pedidos de abertura, dos formulários e das cartas de missão para enviar à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), dando-se deste modo cumprimento às minhas orientações (...) No dia 16 de julho de 2021 e após ligeiras alterações por mim introduzidas, os pedidos foram enviados à Senhora Presidente da CRESAP (...) pelo meu Chefe de Gabinete¹ (...)”

Ainda sobre esta matéria, e de acordo com o solicitado no relato, o IPMA, no âmbito do contraditório, referiu que o procedimento do concurso para recrutamento para os cargos de direção superior é conduzido nos termos atrás enunciados, informando dos documentos em que teve intervenção, tendo junto uma mensagem de correio eletrónico, duas cartas de missão e dois formulários com as características do cargo de vogal.

170. Sobre o que vem referido pelos ex-Ministros do Mar nas suas respostas, considera-se que a necessidade de proceder às nomeações em regime de substituição para garantir a operacionalidade do IPMA está justificada. O que não se compreende é que, cientes do regime legal, da necessidade de abrir os procedimentos de recrutamento para manter os lugares providos e da importância do efetivo preenchimento desses lugares, os governantes tenham deixado decorrer tantos meses sobre as nomeações em regime de substituição sem que tenham sido desencadeados os procedimentos de abertura de concurso.
171. Considerando-se que as justificações apresentadas não são suficientes para a dilação verificada, constata-se que foi, assim, violado o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD, o que acarreta eventual responsabilidade financeira, nos termos da parte final da alínea I) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

¹ Foi junto com o contraditório um documento correspondente a uma mensagem de correio eletrónico correspondente a este tema.

4.5.2 Dirigentes intermédios

172. Da análise da listagem enviada com os dirigentes que foram nomeados em regime de substituição, observou-se que em 2019 se encontravam também neste regime 10 dirigentes intermédios, nos seguintes termos:

- ◆ Em 2 situações estavam em curso os procedimentos com vista à designação dos novos titulares, tendo os mesmos sido abertos antes do decurso do prazo de cessação da substituição;
- ◆ Nos restantes 8 casos, os dirigentes estiveram entre 424 e 907 dias em comissão de serviço, verificando-se, nalgumas situações, alguma dilação temporal por parte do IPMA no envio das comunicações às entidades que poderiam indicar elementos para integrar os respetivos júris.

173. Nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do EPD, o júri para seleção e provimento dos cargos de direção intermédia é constituído:

- ◆ Pelo titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside;
- ◆ Por dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo; e
- ◆ Por indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente.

174. Ora, da análise efetuada nesta matéria e dos esclarecimentos prestados, conclui-se que o IPMA enfrentou as seguintes dificuldades para resolver os procedimentos em questão:

- O IPMA é um laboratório de Estado com especificidades relacionadas com a área científica em que prossegue atribuições, procedendo a entidade a consultas prévias para tentar identificar elementos com o perfil adequado e com disponibilidade para aceitar as funções de júri;
- Muitos elementos dos júris foram solicitados a entidades do ensino superior e a entidades específicas da administração pública, tendo-se verificado situações de: impossibilidade de nomeação de membro do júri por parte da entidade auscultada; exoneração do cargo de um dos membros do júri; dificuldade em encontrar organismo público, com algum paralelismo, para indicação de membros de júri; e dificuldades de compatibilização de agenda.

175. Em 31 de outubro de 2022, encontravam-se em regime de substituição 5 dirigentes intermédios, e estavam abertos 4 procedimentos concursais para provimento nos respetivos cargos.

176. Não obstante continuarem a ser ocupados cargos de direção intermédia em regime de substituição em circunstâncias não preconizadas pela lei, entende-se não prosseguir com processo de responsabilização financeira, atendendo às dificuldades reportadas e à progressiva melhoria da situação.

177. Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPMA informou e juntou evidência de que a situação de recrutamento de dirigentes e de cumprimento do regime legal das nomeações em substituição se encontra agora regularizada.

4.6 AQUISIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO NAVIO MAR PORTUGAL – MÁRIO RUIVO

178. Entendeu-se incluir na auditoria a análise do processo de aquisição e transformação do Navio Mar Portugal/Mário Ruivo, uma vez que deram entrada neste Tribunal denúncias relativas a esse processo, em especial quanto à conveniência e custos da solução adotada¹.

179. O Navio Mar Portugal/Mário Ruivo foi adquirido através de um concurso público internacional para “*Aquisição de um Navio para investigação oceânica*”, objeto de fiscalização prévia e visado tacitamente em 9 de outubro de 2015, tendo sido financiado pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE).

180. A Estrutura de Auditoria Segregada da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) realizou uma auditoria à operação “*Aquisição do Navio Mar Portugal/MR*”, constante da amostra de operações MFEEE a verificar em 2018, extraída pela Autoridade de Auditoria (IGF), atentas as competências estabelecidas no artigo 11.º da Portaria n.º 351/2013, de 4 de dezembro, no âmbito do disposto no Regulamento MFEEE.

181. A despesa auditada totalizou 1.706.037,78 €, sobre a qual se concluiu que o promotor cumpriu em geral as obrigações contratuais do contrato de financiamento e todas as obrigações estabelecidas no artigo 6.8 do Regulamento MFEEE. Com exceção da proposta de correção financeira apurada e de baixa materialidade, os resultados obtidos na auditoria permitiram concluir pela fiabilidade, regularidade e legalidade do montante auditado.

182. Na sequência do desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, foram abordadas questões sobre o estado e operacionalidade do navio e adaptação para as finalidades para que foi adquirido, tendo o Presidente do CD do IPMA esclarecido o seguinte:

“O NI Mário Ruivo foi construído em 1986 como navio de defesa e salvamento submarino como navio de suporte à Armada inglesa e, portanto, com um standard de especificações militar. Foi convertido em 2013, como navio de investigação e monitorização para águas profundas seguindo os padrões da indústria, tendo um certificado de classe emitido pela Lloyds Register que tem sido mantido de forma regular. Em particular, foram modificadas e construídas acomodações segundo as normas da Maritime Labour Convention, uma nova proa, um novo arranjo de tolda à popa, tendo sido igualmente adicionado um sistema de posicionamento dinâmico (DP), um propulsor azimuthal de proa e aparelhos de força, grua e pórtico. A série de navios gémeos construídos em paralelo com o NI Mário Ruivo, o Kommandor Iona (Armador: Hays Ships) e o MV Ocean Endeavour (Armador: Gardline) estão ambos operacionais. O ano de construção não define por si só a justificação de substituição. Aspetos como o estado de conservação, as melhorias técnicas que foram (ou não) sendo introduzidas, o standard inicial de construção, a qualidade da manutenção e de utilização, são determinantes para o estado geral dos navios ao longo do seu ciclo de vida. Se devidamente mantido, e em Classe, o NI Mário Ruivo, terá um ciclo de vida de seguramente 15-20 anos adicionais.”

¹ Cfr Processos 197/2018 e 159/2019.

183. Nos esclarecimentos prestados, relativamente ao anterior navio com o qual a instituição podia contar para as diversas atividades de pesca e científicas (NI Noruega), foi referido o seguinte:

“As debilidades estruturais do casco que (...) se verificam, a fraca manutenção dos sistemas do navio e em particular da máquina até à criação do IPMA, tornaram o navio progressivamente mais difícil de manter em condições de segurança de navegação e determinaram o encerramento das operações. Esta decisão não esteve indexada à chegada do NI Mário Ruivo a Portugal, mas ao facto de o NI Noruega ter chegado ao fim de vida útil (...). Não foi feito um estudo para a requalificação do NI Noruega, dado que, em análise interna, o navio foi considerado uma plataforma obsoleta e em fim de vida em termos de Navio de Investigação (...), apesar de poder ser utilizado para outros fins não científicos. Acresce que o IPMA apenas pretende operar um único navio oceânico, por ser a solução economicamente mais vantajosa, em face das necessidades de operação efetiva e da capacidade financeira e de recursos humanos deste Laboratório do Estado”.

184. Em 5 de março de 2021, o NI Noruega foi colocado em hasta pública, precedida da correspondente avaliação, não tendo comparecido nenhum comprador interessado. Entretanto, e considerando alguma degradação originada pelo facto de o navio ter estado parado, foi solicitada nova avaliação, prevendo o IPMA que seja lançada em breve nova hasta pública.

185. Pela consulta do Despacho n.º 2011/2020, do Gabinete do Secretário de Estado das Pescas, de 11 de fevereiro, verifica-se que o custo diário do NI Noruega era de 9.000,00 €/dia, cifrando-se o custo diário do NI Mário Ruivo em 17.000€/dia, sendo que o IPMA estima que o valor decresça até cerca de 14.500,00 €/dia. Parte desta diferença prende-se com o nível de qualificação da tripulação necessário para cumprimento da Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos (Convenção STCW), o que impossibilitou que a tripulação do NI Noruega transitasse para o NI Mário Ruivo, e se traduz em custos diários mais elevados.

186. Quanto às características do NI Mário Ruivo, segundo o Presidente do CD do IPMA, a certificação de classe emitida pela Lloyds Register é a melhor evidência da sua boa condição em relação ao NI Noruega.

187. Quanto à necessidade de adaptação do novo navio para fazer face às necessidades de investigação do IPMA foi também referido:

“Inicialmente não estava prevista a aquisição e transformação, mas apenas a aquisição e instalação de equipamentos científicos. No entanto, e a anteceder o lançamento do concurso internacional, foi realizada pela equipa de projeto com o apoio do parceiro norueguês do projeto (“Institute of Marine Research”) uma extensa prospeção ao mercado de navios em segunda mão a nível internacional para identificar navios disponíveis que cumprissem os objetivos operacionais enunciados. A não identificação, nesse trabalho prospetivo de candidatos que conseguissem à priori assegurar as duas valências pretendidas (Haliêutica e capacidade ROV) e satisfizessem ao mesmo tempo os constrangimentos financeiros e temporais do projeto, levou à decisão de avançar para um projeto em duas etapas (...) prevendo-se do ponto de vista orçamental e com o acordo do Operador do Programa, uma verba para a possível transformação, por forma a minimizar o risco de não execução do projeto. A concretização do mesmo sem desvios financeiros significativos sustenta a abordagem escolhida para a concretização do projeto.”

188. Na sequência da adaptação para operações de pesca e científicas, o NI Mário Ruivo, no período 2019/2020, foi utilizado em provas de mar para aferir a sua capacidade neste âmbito, bem como em campanhas do IPMA¹.
189. Face às considerações avançadas e não cabendo a este Tribunal questionar opções de gestão, a não ser com base na verificação de ilegalidades ou violação de princípios, considera-se que, reconhecendo embora o custo acrescido da solução adotada, a mesma foi devidamente justificada.

4.7 RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES DA AMOSTRA

4.7.1 Receita

190. Sobre a análise da amostra de documentos da receita, de uma forma geral, constatou-se que:
- ◆ 26% dos pagamentos ocorreram 60 ou mais dias após a emissão da fatura;
 - ◆ Apenas 38% das faturas foram pagas num prazo igual ou inferior a 30 dias;
 - ◆ Em algumas prestações de serviços a fatura é emitida entre 1 a 4 meses após a prestação do serviço e o pagamento é efetuado mais de 1 mês após a emissão da mesma.
191. Da análise dos processos que constituíram a amostra da receita, destacam-se as seguintes situações:
- ◆ 3 faturas relativas à prestação de serviços à NAV, no total de 7.802.241,72 €, emitidas em 19 de fevereiro e 17 de abril de 2019, não mencionam a que período se referem os serviços prestados, pressupondo-se que se reportem ao ano anterior;
 - ◆ Em 28 de abril de 2014, foi celebrado um contrato de prestação de serviços entre o IPMA² e a Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP), que estabeleceu os termos e as condições de utilização, reprodução e divulgação dos produtos e serviços meteorológicos fornecidos pelo Instituto. Este contrato foi objeto de aditamento em 5 de setembro de 2019, com produção de efeitos a partir do dia 1 de maio de 2017. Os serviços em questão incluem a disponibilização de meteorologistas para levar a cabo a apresentação de dois blocos diários de informação meteorológica nas instalações da RTP no continente, bem como na RTP Açores. O valor estipulado a pagar mensalmente pela RTP ao IPMA, pela prestação destes serviços, foi de 8 349,20 €.
- A alínea b) da cláusula 7.^a do contrato estabelece, também, que o atraso no pagamento das faturas superior a 30 dias a contar da data da emissão obriga ao pagamento de juros de mora. As faturas relativas a janeiro e fevereiro (emitidas em março) e as correspondentes a março (emitidas em junho) foram pagas em conjunto em 7 de junho. Verifica-se, assim, que o IPMA não respeita o prazo de 30 dias para a emissão da fatura e a RTP não paga dentro

¹ Cfr. Anexo III.

² Contrato este precedido de outros idênticos celebrados, pelo menos desde 1981, entre a RTP e as entidades que antecederam o IPMA – Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica e Instituto de Meteorologia.

do prazo contratual de 30 dias após a respetiva emissão, não tendo sido cobrados juros de mora.

Na alínea d) da cláusula 7.^a do contrato foi estabelecido que a quantia a ser paga será atualizada em caso de renovação automática do contrato, anualmente, por acordo das partes, tendo em conta a taxa de inflação fixada pelo INE. Apesar do estipulado, a RTP tem entendido que a atualização prevista não pode ser aplicada devido a “restrições orçamentais” decorrentes da Lei do Orçamento do Estado, pelo que o preço a pagar pelas prestações do contrato em questão nunca foi atualizado.

Sobre esta matéria, o GPP (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, do Ministério da Agricultura e da Alimentação), em 2022, emitiu um parecer¹ no qual conclui que: *“As regras orçamentais não impedem a atualização do preço²; As regras contratuais parecem consagrar a atualização do preço, como causa direta e necessária do evento da renovação automática do contrato, atendendo, mormente, à taxa de inflação e, eventualmente, a outros fatores que as partes acordem”*.

Na sequência do referido parecer, o IPMA, deliberou informar os serviços da RTP do mesmo, com vista a uma solução negociada para a atualização dos valores do contrato³.

192. A análise da amostra evidencia falta de eficácia na cobrança da receita, não só pela demora na emissão da fatura, após a prestação do serviço, mas também pela dilação dos prazos de pagamento, não havendo evidências de diligências junto dos clientes para efetivar a cobrança com celeridade.
193. No que respeita ao contrato entre o IPMA e a RTP, conforme comunicação do IPMA, de 14 de fevereiro de 2023, nesse mesmo dia realizou-se uma reunião entre as duas entidades, com vista à assinatura de um novo contrato para a apresentação de dados meteorológicos nos serviços informativos da RTP (Continente e Açores). Foi posteriormente confirmado que, em 22 de maio de 2023, foi celebrado um novo contrato entre o IPMA e a RTP, com efeitos a 1 de junho de 2023, passando o Instituto a receber apenas um valor **mensal de 2.250€ + IVA pela utilização** dos produtos e serviços do IPMA, valor este bastante inferior ao montante anteriormente estabelecido.
194. O IPMA informou que, na sequência da Diretiva 2003/98/CE, de 17 de novembro, e da Diretiva 2013/37/UE, de 26 de junho, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, toda a comunidade meteorológica adotou progressivamente a política de dados abertos, tendo o Instituto procedido à difusão aberta progressiva dos dados em questão, sob a forma de serviços *web*, abrangendo já a quase totalidade dos campos correspondentes à previsão meteorológica, processo cuja conclusão se previa que ocorresse durante o ano de 2022.

¹ Cfr. proc. n.º: ASJ/2022/25, INF/2022/775, de 11 de julho.

² Esta conclusão fundamenta-se no disposto no artigo 57.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Lei do Orçamento do Estado de 2022) e na alínea d) do n.º 6, do artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei do Orçamento do Estado de 2020), uma vez que se está perante uma renovação de um contrato de aquisição de serviços celebrado entre um Instituto Público e uma Empresa do Setor Empresarial do Estado, pelo que o valor pago por este contrato em 2020 podia ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019. Relewa-se que normas idênticas têm sido previstas nas várias leis do orçamento do Estado, como é o caso do consagrado no artigo 60.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (LOE/2019).

³ Cfr. ata do CD, de 18 de julho de 2022.

195. De acordo com o IPMA e no referido contexto, a justificação do contrato com a RTP assenta no seguinte: apesar e para além da informação disponibilizada em *open data*, o Instituto desenvolveu um conjunto de serviços específicos e adaptados às necessidades de cada utilizador, aos quais diversas entidades do sector público e privado acedem. Neste grupo de entidades encontra-se a RTP.

O IPMA, na resposta que ofereceu no âmbito do contraditório, esclareceu que o valor do novo contrato celebrado com a RTP “(...) *decorre do facto de o IPMA ter desenvolvido um conjunto de serviços específicos para esta entidade (por isso pago adicionalmente) indo ao encontro das necessidades identificadas pela RTP, uma vez que são dados tratados com vista à compatibilidade com o sistema de difusão de informação da RTP, bem como, a pedido da RTP, a produção de informação meteorológica de vários pontos da Europa e do Mundo*”, acrescentando que o valor agora contratado não inclui o pagamento aos meteorologistas que levam a cabo a apresentação dos blocos diários de informação meteorológica, os quais “(...) *passam a ser remunerados diretamente pela RTP, sendo essa a principal razão que explica a alteração do valor contratual*”.

4.7.2 Despesa

4.7.2.1 Subsídios, suplementos e abonos

196. Os subsídios, suplementos e outros abonos remuneratórios e os valores pagos em 2019 pelo IPMA encontram-se refletidos no quadro seguinte.

Quadro 19 – Subsídios, suplementos e outros abonos remuneratórios
(em euros)

Descritivo	Nº de beneficiários	Pago em 2019
Subsídio de turno	121	463 517,33
Abono de família	10	13 887,00
Abono para falhas	1	891,52
Subsídio para lavagem de viaturas	4	2 074,08
Subsídio por morte e despesas de funeral	2	2 614,56
Subsídio para assistência a terceira pessoa	2	2 622,16
Prestação social para a inclusão	2	6 336,00
Suplemento de função de secretariado	1	1 391,78
Suplemento de mar ¹	6	14 889,84
Presença de meteorologistas na apresentação de informação	16	72 384,58
Total	-	580 608,85

Fonte: Informação fornecida pelo IPMA

¹ As deficiências identificadas pela IGF no processamento deste suplemento (cfr. Relatórios n.ºs 2217/2013 e 2018/1424) foram corrigidas no ano em análise.

197. Da análise específica aos subsídios e suplementos em questão, identificaram-se como problemáticos apenas os abonos atribuídos aos meteorologistas, pela comunicação de dados meteorológicos na RTP.
198. Conforme já se referiu, entre o IPMA e a RTP foi celebrado um contrato de prestação de serviços relativo à reprodução e divulgação dos produtos e serviços meteorológicos. Através da Informação n.º DMG/2017-07, de 12 de abril de 2017, o IPMA manteve a metodologia adotada pelo Instituto de Meteorologia (IM), em 2006¹, sendo atribuído aos trabalhadores um pagamento pela apresentação dos dados na televisão, o qual é pago com as receitas próprias provenientes daquele contrato, não devendo exceder o valor do mesmo.
199. Na Informação n.º DOV 001/06-29, foi proferido despacho do Presidente do Conselho Diretivo do IM, de 29 de setembro de 2006, no qual foi referido que *“Atendendo às exigências da programação televisiva as colaborações dos técnicos do IM (...) só poderão ocorrer para além das suas horas de serviço, ainda que em prolongamento da sua atividade normal e com subordinação hierárquica no IM”*.
200. Quer na Informação de 2006, quer na Informação de 2017, o Instituto não invoca qualquer fundamentação legal para a presença e remuneração de meteorologistas na apresentação de informação na RTP, tendo o IPMA reportado no âmbito da presente auditoria apenas que se está perante *“Prestação de serviço de meteorologia com a RTP onde os trabalhadores, fora do seu horário de trabalho, apresentam a informação meteorológica para o Continente e Açores, sendo abonados por cada presença”*.
201. No aditamento de 2017 é referido que, ao abrigo do contrato de 2014, *“os dois blocos diários de informação meteorológica são apresentados por dez trabalhadores do IPMA, I.P., em regime de rotatividade”*. A escala de rotatividade varia conforme a disponibilidade dos meteorologistas, sendo revista todos os meses.
202. Na lista de trabalhadores constante da Informação n.º DMG/2017-07 enumeram-se 9 meteorologistas afetos a esta prestação de serviços e propõe-se que o pagamento no continente seja de 200 € / dia.
203. Os restantes meteorologistas (7) são elementos da delegação dos Açores, cuja gestão é feita diretamente pelo Delegado Regional do IPMA, sendo o valor por presença definido para esta delegação de 56,67 €.
204. Em 2019 o IPMA pagou a 16 meteorologistas um total de 72.384,58 €, dos quais 24.276,37 € referentes a presenças no ano de 2018. O valor pago pela RTP naquele ano foi de 123.234,24 €.
205. Relativamente ao número de presenças na RTP, verifica-se que, no continente, este número, em 2019, variou entre 16 e 21, pretendendo o IPMA que todos os trabalhadores tivessem um número semelhante de apresentações no final do ano. Nos Açores o número de presenças variou entre 4 e 99.
206. Observa-se ainda que os valores mensais por trabalhador da delegação dos Açores apresentam alguns erros nos cálculos efetuados manualmente. No início de 2022, foram instituídas novas regras de reporte da informação por parte da Delegação Regional dos Açores para a Divisão de

¹ No seguimento da informação n.º DOV001/06-29, de 27 de setembro 2006.

Recursos Humanos, de forma a minimizar a ocorrência dos erros de cálculo, tendo sido instituído um modelo de nota interna, validado pelo Delegado Regional, que é remetido via aplicação informática documental.

207. Entretanto, o IPMA, dando como justificação a imprescindibilidade “*de manutenção do serviço público de meteorologia na estação pública de televisão, assegurando o dever de comunicação à população, bem como aos sectores socioeconómicos nacionais (...)*”, apresentou à tutela uma proposta de aditamento a incluir no decreto-lei de execução orçamental de 2021, que reiterou em 2022, com vista a regularizar o suplemento remuneratório de comunicação de dados meteorológicos com o seguinte teor:

- ◆ *Considerando as atribuições do IPMA, I.P. na área da meteorologia, e de valorização do serviço público, o IPMA garante a presença diária de meteorologistas nos blocos informativos da estação pública de televisão (RTP e RTP Açores) para prestar informação detalhada e tecnicamente validada de previsão meteorológica. Esse serviço é pago no âmbito do contrato de exclusividade entre o IPMA e a RTP.*
- ◆ *Aos trabalhadores do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA, I.P.), que façam o serviço diário na RTP são pagos os valores de 200 euros por cada dia de presença na RTP no continente e 60 euros na RTP-Açores, suportados exclusivamente pelas receitas geradas pelo contrato referido”.*

208. Essas propostas não foram acolhidas na lei.

209. Conforme acima referido, foi entendido que, embora ocorrendo fora das horas de serviço dos profissionais, a prestação em causa era considerada um prolongamento da sua atividade normal e efetuada com subordinação hierárquica ao IPMA. Desse modo, a respetiva retribuição não é reconduzível a uma prestação de serviços, em acumulação de funções.

210. Constata-se, por outro lado, que a respetiva remuneração não foi calculada como prestação de horas extraordinárias.

211. No artigo 159.º, n.º 6, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (tal como já decorria do disposto nos artigos 73.º e 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) refere-se que os suplementos remuneratórios devem ser criados por lei.

212. Ora, do exposto conclui-se que o suplemento remuneratório de comunicação de dados meteorológicos não teve qualquer base legal ou outra base legalmente admissível. Os respetivos valores pagos em 2019 foram fixados por despacho do Presidente do CD do IPMA.

213. Assim, com o pagamento deste suplemento, para além do citado n.º 6 do artigo 159.º da Lei n.º 35/2014, foi violado o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto¹. A violação das normas em questão é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Considerando que os abonos estão suportados em trabalho efetivamente desenvolvido fora das horas de serviço e com cobertura na verba contratual paga pela RTP, admite-se que não se verificam os pressupostos para efetivação de responsabilidade financeira reintegratória.

¹ Atual alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

214. Conforme já se referiu no ponto 4.7.1., em 22 de maio de 2023 foi celebrado um novo contrato entre o IPMA e a RTP, com efeitos a 1 de junho de 2023, passando o Instituto a receber um valor mensal de 2.250 € + IVA pela utilização pela RTP (Continente e Açores) dos produtos e serviços do IPMA. Este valor não contempla o pagamento aos meteorologistas, os quais passarão a ser remunerados diretamente pela RTP. Sem proceder à análise da legalidade desse futuro pagamento, a qual deverá obviamente ser acautelada, conclui-se, assim, que os pagamentos nos termos ora controvertidos já terão cessado.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPMA veio referir o seguinte: “(...) o IPMA limitou-se a manter, nesta matéria e sem alterações, a metodologia adotada pelo Instituto de Meteorologia (IM) em 2006, que atribuía aos trabalhadores um pagamento pela apresentação dos dados na televisão, o qual resultava das receitas próprias provenientes daquele contrato, não excedendo o valor do mesmo (...) Uma das funções principais do IPMA, como autoridade meteorológica nacional, é a divulgação à sociedade de informação meteorológica, de forma rápida e eficaz (por uma questão de proteção da própria população) e por fonte fidedigna”, sendo que uma “(...) parte da população não tem acesso a outra fonte de informação que não sejam os canais generalistas de televisão (...). Os moldes do contrato celebrado em 2014 entre o IPMA e a RTP - objeto de aditamento em 2019 - visaram apenas e tão só assegurar um serviço público de informação meteorológica de acesso a toda a população, por parte de dois organismos públicos, através de receitas próprias da execução do referido contrato (...) No contexto da presente auditoria e face às dúvidas suscitadas pelo Tribunal de Contas, o IPMA procurou junto da tutela que esta situação fosse regularizada. Não tendo sido possível essa regularização no quadro da alteração à Lei Orgânica do IPMA ou no quadro do Decreto-Lei de Execução Orçamental, o Conselho Diretivo do IPMA concluiu que seria necessário alterar o procedimento (...)”, o que culminou com a assinatura do novo contrato.

215. Constatamos que, quando confrontado com a ilegalidade de uma situação herdada, o IPMA efetuou várias diligências com vista à sua resolução, as quais culminaram já com a celebração do novo contrato com a RTP e a cessação dos pagamentos aos meteorologistas a partir de junho de 2023. Por outro lado, não se conhecem registos de recomendações a esta entidade, por parte de órgão de controlo interno ou deste Tribunal, no sentido da correção desta irregularidade. Assim, não obstante ter ocorrido ilicitude dos pagamentos, entende-se de relevar a responsabilidade financeira sancionatória a que poderia haver lugar, nos termos do n.º 9, alíneas a) a c), do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

4.7.2.2 Bolseiros

216. O pagamento de despesas com os bolseiros de investigação, em 2019, foi no total de 1.451.021,21 €.

217. Na lista enviada pelo IPMA com os pagamentos efetuados em 2019 observam-se pagamentos relativos a contribuições de 2018, essencialmente porque o pagamento das contribuições é efetuado no mês seguinte àquele a que as mesmas respeitam.

218. O Estatuto do Bolseiro de Investigação, aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de agosto¹ (considerando a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 89/2013), era aplicável aos beneficiários de subsídios, designados por bolsas, atribuídos por entidades de natureza pública e/ou privada,

¹ Com as alterações subsequentes dadas pelo Decreto-Lei n.º 202/2012, de 27 de agosto, pela Lei n.º 12/2013, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 89/2013, de 9 de julho, tendo a última atualização sido dada pelo Decreto-Lei n.º 123/2019, de 28 de agosto.

destinados a financiar a realização, pelo próprio, de atividades de natureza científica, tecnológica e formativa. Esses subsídios são concedidos no âmbito de um contrato celebrado entre o bolseiro e uma entidade acolhedora, sendo proibido o recurso a bolseiros de investigação para satisfação de necessidades permanentes dos serviços (cfr. artigo 1.º).

219. A duração das bolsas era fixada nos respetivos regulamentos, não podendo, no entanto, exceder dois anos, no caso de mestrado não integrado, quatro anos, no caso de doutoramento, e seis anos para as bolsas de pós-doutoramento (cfr. artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 40/2004, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 202/2012, de 27 de agosto). As bolsas podiam ser renovadas por períodos adicionais, se o regulamento o permitisse, sem prejuízo dos limites máximos previstos (cfr. artigo 3.º, n.º 3).

220. De acordo como os Regulamentos de Bolsas de Investigação da FCT, os bolseiros podiam ser diretamente financiados pela FCT quando esta entidade fosse parte no contrato, sendo indiretamente financiados os bolseiros cujos contratos de bolsa, celebrados com outra entidade, se inserissem no âmbito de programas, projetos ou outras formas de colaboração que previssem a obrigação, para a FCT, de suportar as despesas com as respetivas bolsas contratualizadas.

221. Tendo em conta o período que abrange os cinco casos abaixo referidos, os regulamentos aplicáveis à atribuição de bolsas pelo IPMA são os seguintes:

- ◆ Regulamento de Atribuição de Bolsas de Investigação do Instituto Nacional de Recursos Biológicos (INRB), aprovado em 02/07/2010;
- ◆ Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA, de 27/08/2013, aprovado pela FCT em 10/10/2013;
- ◆ Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA, de 21/12/2017, retificado em 04/01/2018 pela FCT.

222. De acordo com o regulamento de 2013, o tipo de bolsas a atribuir era o seguinte:

- ◆ Bolsas de Pós-Doutoramento (BPD)
- ◆ Bolsas de Doutoramento (BD)
- ◆ Bolsas de Mestrado (BM)
- ◆ Bolsas de Cientistas Convidados (BCC)
- ◆ Bolsas de Investigação (BI)
- ◆ Bolsas de Iniciação Científica (BIC)
- ◆ Bolsas de Técnico de Investigação (BTI)
- ◆ Bolsas de Gestão de Ciência e Tecnologia (BGCT)

223. De acordo com o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Investigação do INRB, de 2010, as bolsas tinham como limite máximo 5 anos (cfr. artigo 15.º). Nos termos do Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA, de 2013, as Bolsas de Pós-Doutoramento (BPD) tinham um prazo máximo de 6 anos (cfr. artigo 4.º, n.º 2) e as Bolsas de Cientistas Convidados

(BCC) tinham como limite 3 anos (cfr. artigo 7.º, n.º 2). Para as Bolsas de Gestão de Ciência e Tecnologia (BGCT), o artigo 11.º dispunha que estas eram, em geral, concedidas por um ano, podendo ser renovadas por iguais períodos, não fixando prazo máximo. Considerando, todavia, o legalmente estipulado, estas bolsas nunca poderiam exceder 6 anos (cfr. artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 40/2004, atrás referido).

224. Em 2017, a FCT aprovou novo o Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA¹, dispondo este, designadamente, que as bolsas de cientista convidado se destinavam a doutorados e tinham como limite máximo a duração de 3 anos, enquanto que para as bolsas de investigação, destinadas a licenciados, mestres ou doutores, esse limite era de 5 anos (cfr. artigos 3.º e 6.º do Regulamento).

225. A análise efetuada sobre a amostra evidenciou as seguintes situações irregulares:

- ◆ 2 bolsas de investigação de cientista convidado² autorizadas no âmbito do projeto *Diversiaqua Algarve*, ao abrigo Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA, de 2013. Estas bolsas vigoraram a partir de 1 de fevereiro de 2016, pelo prazo de 6 meses renováveis, tendo como limite máximo 3 anos (cfr. artigo 7.º, n.º 2). Em 26 de janeiro de 2018, antes do final do prazo limite, o IPMA procedeu à sua renovação, ao abrigo do artigo 16.º da Lei 112/2017, de 29 de dezembro (regime transitório de proteção, dispondo o n.º 1 do preceito em questão que os vínculos laborais das pessoas cujas situações são abrangidas pela regularização extraordinária que não sejam regulados pelo Código do Trabalho, na sequência de parecer da Comissão de Avaliação Bipartida (CAB) da respetiva área governamental, homologado pelos membros do Governo competentes, existentes à data da entrada em vigor da lei, são prorrogados até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais), conforme Ata 4/2018 do CD, onde se refere que “(...) *em ambos os casos foram identificados, no quadro do processo de regularização de vínculos precários, como correspondendo a necessidades permanentes do instituto*”, tendo sido decidida a prorrogação por um período de doze meses. Ambas as bolseiras tiveram reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB e homologação por parte dos membros do Governo competentes³, pelo que a bolsa foi prorrogada até à conclusão dos procedimentos concursais que permitiram a integração na carreira correspondente. Esta situação evidencia que as bolsas foram utilizadas para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, o que era proibido pelo Estatuto legal do Bolseiro de Investigação, como atrás se referiu.
- ◆ 3 situações em que dois dos contratos tiveram início em 03/09/2012⁴ e um em 27/03/2013⁵, obtiveram reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB, com homologação por parte dos membros do Governo competentes⁶, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 16.º

¹ Em 2020 foi aprovado novo Regulamento pelo IPMA (Regulamento n.º 647/2020, publicado em 10 de agosto).

² Bolsas n.ºs 1432 e 1433.

³ Despachos de homologação de 12/04/2018 da Ministra do Mar, de 30/04/2018 do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, e de 09/07/2018 da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público.

⁴ Bolsas n.ºs 1537 e 1538.

⁵ Bolsa n.º 1254.

⁶ Despachos anteriormente referidos e Despachos de homologação de 02/04/2019, dos Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e do Mar, e de 26/08/2019, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público.

da Lei 112/2017, tendo as bolsas sido prorrogadas até à conclusão dos procedimentos concursais que permitiram a respetiva integração na carreira correspondente. A duas destas bolsas¹ era, inicialmente, aplicável o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Investigação do INRB de 2010, estando sujeitas ao prazo limite de 5 anos, nos termos do artigo 15.º deste Regulamento. No entanto, de acordo com as adendas de renovação dos contratos das bolsas pelo IPMA² passou a ser-lhes aplicável o Regulamento de Bolsas do Instituto, passando uma a não ter limite temporal para a sua duração (correspondente à Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia n.º 1537) e a outra a ter um prazo limite de 6 anos relativa à Bolsa de Pós-Doutoramento n.º 1538). Para este último caso, o IPMA informou que o bolsheiro obteve reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB a 01/10/2018. As renovações das bolsas, ao abrigo do artigo 16.º da Lei 112/2017, foram efetuadas antes do final do prazo limite. O referido evidencia ainda que estas bolsas foram também utilizadas para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, o que era proibido pelo Estatuto legal do Bolsheiro de Investigação.

226. Não obstante o regime legal de integração de pessoal com vínculo precário o pressupor e de a análise das situações por parte do IPMA e da Comissão de Avaliação Bipartida o confirmar, o IPMA, em sede de contraditório, veio defender que os bolsheiros em causa não exerciam funções correspondentes a necessidades permanentes de serviço. Nesse âmbito, referiu, designadamente, o seguinte:

- *“Os bolsheiros do IPMA sempre tiveram - e continuam a ter - um enquadramento científico estrito que as distingue dos trabalhadores do IPMA: (i) inexistência de relação hierárquica, (ii) horário e conteúdo de atividade sob responsabilidade do investigador principal, (iii) publicação livre de resultados científicos em revistas da especialidade e, nos casos relevantes, (iv) obtenção de graus académicos em Universidades. Estes bolsheiros não respondiam perante a hierarquia orgânica e, em particular, não estavam sujeitos a controlo de assiduidade.*
- *As funções dos bolsheiros são apenas e só aquelas que estão expressas nos planos de trabalhos dos projetos, no âmbito dos quais são contratados, e que estão discriminadas nos editais dos concursos a que se apresentaram. Neste sentido a figura de bolsheiro não foi, nem é utilizada para assegurar as funções atribuídas a funcionários como forma de contornar os procedimentos administrativos de contratação de recursos humanos, mas apenas para assegurar um conjunto de funções de investigação ou que delas decorrem, enquadradas num projeto de investigação”.* O IPMA especificou ainda quais os projetos concretos prosseguidos por cada uma das bolsas e a respetiva temporalidade.
- Para justificar a integração dos bolsheiros no PREVPAP, afirma-se que *“(…) tornou-se necessário distinguir as missões de investigação que, por decorrerem de diretivas comunitárias (exemplo: Política Comum de Pescas), por terem uma duração temporal suficientemente extensa, e por terem estado ativas durante o período de referência, se pudessem considerar como “necessidades permanentes” no entendimento que esta*

¹ Uma correspondente à Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia (BGCT) n.º 1537 e a outra relativa à Bolsa de Pós-Doutoramento (BPD) n.º 1538.

² Documentação junta pelo IPMA na fase de contraditório.

expressão tem na Lei n.º 112/2017, diferenciando-as das que, pela sua natureza, se realizam no IPMA, mas no quadro de “investigação cooperativa conjuntural”.

- ◆ No que respeita especificamente às bolsas em análise, o IPMA, na sua resposta, referiu que a sua contratação não foi realizada para suprir necessidades permanentes, salientando, nomeadamente, que os dois contratos de bolsas 1432 e 1433 foram celebrados para prossecução do projeto DIVERSIAQUA, “(...) projeto temporário com financiamento Mar2020, na Estação Piloto de Piscicultura de Olhão (EPPO) (...)”, tendo o contributo das investigadoras conformado o “(...) desenvolvimento da atividade da EPPO a partir de 2016, constituindo uma melhoria significativa da atividade de investigação aplicada, promovendo a atividade económica da aquacultura (com a transferência do conhecimento para o tecido produtivo e a formação técnica ao nível do sector (...)”, vindo a tornar-se essencial para a prossecução da missão do IPMA na EPPO a atividade desenvolvida por estas investigadoras, o que justificou a respetiva integração no âmbito do PREVPAP.

No que respeita à bolsa n.º 1537, o “(...) Contrato de BGTC foi celebrado no âmbito do Projeto Nacional de Amostragem Biológica (PNAB), com financiamento PROMAR e Mar2020”. Quanto às bolsas n.ºs 1538 e 1254, trata-se de dois contratos “(...) associados aos serviços LANDSAF e COPERNICUS, ambos atribuídos ao PMA pela EUMETSAT e Comissão Europeia, que se podem classificar como obrigações internacionais de investigação (...)”, tendo os produtos que ser obrigatoriamente disseminados por utilizadores em todo o mundo, para além de contribuírem para a formação pós-graduada dos investigadores.

227. Constata-se, assim, que o IPMA distingue as “necessidades [não] permanentes” supridas pelos contratos dos bolseiros, em alegado total respeito pelo respetivo regime, da sua contribuição essencial e, portanto, “permanente” para a missão do IPMA, incluindo das suas obrigações internacionais de investigação.
228. Trata-se, no entanto, de conciliar conceitos inconciliáveis, já que o regime do PREVPAP pressupõe o exercício de funções que correspondessem ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e que satisfizessem necessidades do Instituto, com sujeição ao respetivo poder hierárquico, disciplina ou direção, sem vínculo jurídico adequado, com reconhecimento em parecer da Comissão de Avaliação Bipartida da respetiva área governamental, homologado pelos membros do Governo competentes, de que as funções em questão correspondiam a necessidades permanentes e que o vínculo jurídico era inadequado (cfr. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 da Lei 112/2017).
229. A integração dos bolseiros em causa nos quadros ao abrigo do regime do PREVPAP pressupõe necessariamente que as bolsas em apreciação tenham sido utilizadas para satisfação de necessidades permanentes do IPMA, em violação do Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação. Se isso não se verificou, então seria a sua integração nesse processo de regularização que seria inválida.
230. Os ilícitos verificados são suscetíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
231. Considerando a confusão evidenciada, potenciada pela intervenção de outras entidades, e o facto de não se conhecerem registos de recomendações a esta entidade, por parte de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção destas irregularidades, entende-se de

relevar a responsabilidade financeira sancionatória a que poderia haver lugar, nos termos do n.º 9, alíneas a) a c), do mesmo artigo.

4.7.2.3 Contratação pública

232. Da análise efetuada aos processos selecionados em matéria de contratação pública, observou-se o seguinte.

Determinação desadequada do preço base

233. O preço base, na maioria dos casos, foi fundamentado com a consulta preliminar ao mercado de apenas um fornecedor. Sobre esta questão, o Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção emitiu a Orientação Técnica 02/CCP/2019, na qual refere que esta consulta deve ser feita, no mínimo, a dois operadores económicos. Entretanto, o IPMA esclareceu que atualmente é regra a consulta preliminar a, pelo menos, 3 operadores económicos por forma a garantir um preço base adequado à aquisição a efetuar.

Predominância do procedimento por ajuste direto

234. A análise efetuada permitiu concluir pela predominância da escolha do procedimento de ajuste direto, quer em função do valor, quer em função de critérios materiais, representando 96,8% dos contratos com execução financeira em 2019¹ e 42,4% do seu montante total (4.978.408,61€ de 11.750.199,97 €).

235. Entre os contratos celebrados por ajuste direto, 894, no valor de 1.067.738 €, foram considerados ajustes diretos simplificados, previstos no artigo 128.º do CCP, pelo que não foram publicitados. A estes acrescem 411 aquisições de serviços de viagens e alojamento num total de 334.657,50 €. Este tipo de procedimento representa 28,2% do montante total de ajustes diretos em execução em 2019.

236. Refira-se que a Inspeção-Geral de Finanças, face à análise dos processos de aquisição que efetuou em 2013, verificou a existência de situações de não adequação aos requisitos legais de contratação pública, referindo, nomeadamente, a utilização sistemática da figura do ajuste direto sem adequada fundamentação, tendo recomendado ao IPMA o rigoroso cumprimento das regras de contratação pública².

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPMA apresentou um conjunto de quadros respeitantes aos anos de 2019 a 2021, relativos ao tipo de adjudicação, número de contratos e respetivo valor, no sentido de demonstrar “(...) a redução muito significativa de adjudicações no regime de ajuste direto (regime geral e simplificado), tanto em número como em valor, que mostra o enorme esforço realizado para seguir as recomendações da IGF”.

¹ 1865 contratos, considerando o mapa da contratação administrativa para o exercício de 2019 e incluindo as 411 aquisições de serviços de viagens e alojamento cuja listagem foi remetida pela entidade.

² Cfr. recomendação formulada no Relatório de Auditoria n.º 2217/2013, aprovado pelo Despacho n.º 167/18/MF do Ministro das Finanças, de 28 de março de 2018.

Ilegalidade do ajuste direto de serviços jurídicos

237. Em matéria de assessoria jurídica e patrocínio judiciário, foram verificados os contratos celebrados pelo IPMA entre 2017 e 2019. Da análise da fundamentação apresentada para as respetivas adjudicações observa-se o cumprimento da legislação em vigor, com exceção de duas situações de que se dá conta seguidamente.
238. Os contratos celebrados, por ajuste direto, um a 5 de junho de 2018, no valor total de 39.744 €¹, e outro a 2 de setembro de 2019, no montante global máximo de 74.000 €², foram fundamentados no artigo 27.º n.º 1, alínea b), do CCP, tendo sido considerado que a natureza das respetivas prestações, inerentes a serviços de natureza intelectual, não permitia a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que fossem definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação.
239. A referida fundamentação não tem, no entanto, suporte legal. Com efeito, o ajuste direto nos termos do preceito referido implica que se demonstre a impossibilidade de recurso a procedimentos concorrenciais pelos fundamentos aí referidos, sendo que o facto de os serviços terem natureza jurídica não determina, por si só, a verificação dessas condições.
240. Salienta-se ainda que, apesar do admitido no artigo 10.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, a alteração efetuada ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpõe a referida Diretiva, optou por não incluir os serviços jurídicos no elenco dos serviços excluídos dos procedimentos de contratação³. Desse modo, não há razão para concluir que os serviços jurídicos estão, por si, excluídos do regime geral de contratação pública incluído na parte II do CCP.
241. Admite-se que os serviços de patrocínio judiciário possam ser serviços em que a relação de confiança entre cliente e advogado deva ser tal que torne difícil a especificação de atributos qualitativos a apreciar nas propostas. No entanto, compulsado o objeto de cada um dos contratos em causa, verifica-se que:
- ◆ No primeiro caso (PBS2018-0596-1762), as obrigações da prestadora de serviços incluem *“prestar apoio jurídico em exposições e reclamações abrangidas pelo regime da responsabilidade civil extracontratual”* e *“emitir pareceres e prestar informações nos domínios do Direito Administrativo e Direito Processual Administrativo, mediante solicitação, em prazo razoável”*;
 - ◆ No segundo caso (PBS2019/1656), os serviços compreendem também assessoria jurídica, designadamente *“assessoria jurídica conexa à instrução de processos de fiscalização prévia, compreendendo também análises e intervenções relacionadas com as formas de fiscalização concomitante e sucessiva”*.
242. Assim, não estando o objeto dos contratos limitado ao patrocínio judiciário, teria sido necessário realizar procedimentos concorrenciais para a contratação dos serviços em causa.

¹ PBS2018-0596-1762.

² PBS2019/1656.

³ Cfr. artigo 6.º-A e Anexo IX do CCP.

Considerando o valor contratual, deveria, nos casos, ter sido adotada a consulta prévia, de acordo com o artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do referido Código.

243. Acresce, ainda, que ao contrato datado de 5 de junho de 2018 foi dada eficácia retroativa a data anterior à da adjudicação da prestação de serviços¹, com base na existência de vários processos judiciais pendentes, que exigiam, segundo o Instituto, a manutenção dos serviços de representação jurídica, com o argumento de que não era compatível com a sua eventual interrupção, sob pena de preclusão do direito de defesa do IPMA, com graves prejuízos para interesse público.
244. Tendo em conta o disposto no artigo 287.º, n.º 2, alínea c), do CCP, a produção antecipada de efeitos impediu a concorrência que deveria ser garantida na formação do contrato, pelo que tal não era legalmente admissível. Acresce que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, em *“processos de contratação pública, antes do ato de adjudicação não é, em princípio, possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa. Isso inviabiliza a atribuição de eficácia retroativa aos contratos (...) a data anterior à dessa adjudicação”*².
245. A violação das disposições legais referidas constitui infração financeira suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC^{3/4}.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPMA referiu que não se podem desligar inteiramente os dois objetos contratuais – patrocínio judiciário e serviço de assessoria conexos –, não dispensando o patrocínio judiciário a assessoria conexa, mencionando ainda que:

- *“Nos casos em apreciação no Relato, envolvendo a contratação de serviços de patrocínio judiciário combinados com a inerente assessoria jurídica, encontra-se, em concreto, preenchida a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, no segmento onde especificamente se prevê a contratação por ajuste direto quando «a natureza dos respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação».*

Na realidade, estão em causa serviços que pela sua natureza, tornam impossível uma definição precisa de especificações técnicas, bem como, a construção de parâmetros de avaliação que possam suportar a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, tal como este se encontra densificado nos artigos 74.º, n.º 1, alínea a) e 75.º, n.ºs 1 e 2 do CCP”.

Relativamente à questão atrás abordada da eficácia retroativa, o IPMA refere que *“(...) esta asserção encontra-se ligada e dependente da anterior, pois sendo demonstrado - como foi - que se encontram verificados os pressupostos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, alínea b)*

¹ A adjudicação terá tido lugar em 23 de maio de 2018, a autorização para a celebração do contrato ocorreu em 6 de junho de 2018 e a produção de efeitos foi reportada a 1 de março de 2018.

² Cfr. Acórdão n.º 14/2009-31.MAR-1.ªS/PL.

³ Vide Anexo IV, que identifica os eventuais responsáveis.

⁴ Remete-se também, nesta matéria, para as recomendações formuladas pela Inspeção-Geral de Finanças.

do CCP, a atribuição de eficácia retroativa ao contrato não afetou a concorrência na formação do contrato”.

246. Apesar do mencionado pelo IPMA quanto à impossibilidade de definir atributos qualitativos e quantitativos para a escolha da proposta e à conexão da assessoria jurídica com o patrocínio judiciário, tal não está suficientemente demonstrado nem tem correspondência no objeto dos contratos¹, mantendo-se, assim, o referido nos parágrafos anteriores.

Irregularidades nos procedimentos de consulta prévia

247. No caso dos procedimentos de consulta prévia conduzidos pelo IPMA, não é regra a inclusão no processo dos comprovativos de entrega dos convites às entidades, procedimento que não permite comprovar que as empresas que não responderam aos convites tenham tido efetivamente possibilidade de apresentar proposta.

248. Por outro lado, constatou-se que em vários procedimentos de consulta prévia, foram efetuadas consultas a entidades que têm a mesma morada e pertencem ao mesmo grupo, sendo representadas pela mesma pessoa. Numa situação, uma dessas entidades não apresentou proposta, tendo sido a outra a adjudicatária².

249. Em vários procedimentos em que a adjudicação foi efetuada sempre à mesma entidade, verificou-se que as entidades consultadas foram sempre as mesmas, apesar do IPMA não ter obtido resposta das outras desde o primeiro procedimento. Neste caso, também 3 das entidades consultadas tinham o mesmo representante³.

250. Esta prática consubstanciou manipulação e desvirtuamento dos procedimentos de consulta.

251. A publicação da Lei 30/2021, de 21 de maio, aditando um n.º 6 ao artigo 113.º do CCP, veio consagrar explicitamente a impossibilidade de serem convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com entidades às quais já haviam sido adjudicados contratos anteriores, nos termos dos n.ºs 2 e 5, “*considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo*”.

Limites estabelecidos no artigo 113.º do CCP

252. Foi verificado que o IPMA, em 2018 e 2019, procedeu à aquisição sucessiva aos mesmos fornecedores de serviços de viagens e alojamento e de outros bens e serviços:

- Duas empresas adjudicatárias foram contratadas por 128 e 20 vezes, acumulando um valor contratual de 122.315,54 € e de 9.995,79 €, respetivamente;
- Duas outras empresas foram contratadas por 90 e 44 vezes, respetivamente, a que correspondeu um preço acumulado de 89.094,22 € e de 30.406 €, respetivamente;

¹ Cfr., por ex., Sentença do Tribunal de Contas n.º 1/2015, de 19.01 – 3.ª S – PL.

² Cfr. PBS 2243/2018 e PBS 2346/2018.

³ Cfr. PBS2018-2448, PBS2019-0554, e PBS2019-0591-992.

- Uma adjudicatária beneficiou de 3 adjudicações, no valor total de 192.400,00 €;
- Uma outra adjudicatária foi destinatária de 4 adjudicações no montante global de 94.361,00 €¹.

253. As referidas adjudicações ultrapassaram os limites estabelecidos no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

254. Em sede de contraditório, o IPMA veio invocar o regime constante do Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, alegando que os serviços adquiridos se inseriam no âmbito de projetos e contratos de I&D. De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 1 desde diploma, no desenvolvimento de atividades de I&D pelas Instituições de I&D, a parte II do Código dos Contratos Públicos não é aplicável à formação dos contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de serviços cujo valor seja inferior aos montantes limiares relevantes para os efeitos da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos.

255. Considera-se a justificação aceitável, considerando o objeto dos contratos, os projetos em que os mesmos se inseriam e o facto de o IPMA ser um laboratório de Estado que tem por missão promover e coordenar a investigação científica, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e a prestação de serviços no domínio do mar e da atmosfera (cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 68/2012 e alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2018 e artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 125/99, de 20 de abril).

256. É certo que o Decreto-Lei n.º 60/2018 apenas entrou em vigor em 8 de agosto de 2018, pelo que, até essa data, deveria ter sido tido em conta o estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Isso não é, no entanto, agora relevante para efeitos de responsabilização financeira, atento o regime de simplificação de procedimentos administrativos introduzido pelo diploma e a jurisprudência deste Tribunal quanto aos efeitos da entrada em vigor de lei mais favorável.

257. Alerta-se, no entanto, para que este regime legal apenas se aplica no desenvolvimento de específicas atividades de I&D e não para contratação com objetivos não inseridos nessas atividades.

258. Salienta-se ainda o seguinte:

- ◆ Ao longo do período de 2018-2019, o Instituto procedeu à reorganização da DOIDT, visando a implementação de recomendações da IGF em matéria de contratação pública e o controlo mais efetivo das regras do CCP, designadamente quanto aos ajustes diretos sucessivos à mesma entidade, tendo procedido à instalação, em 2018, de um sistema de controlo da contratação adaptado para o IPMA, sendo um dos aspetos críticos desse controlo a aquisição de viagens, situação que, no entanto, só estabilizou a partir de 2021.
- ◆ Em 25 de outubro de 2021 foi celebrado, na sequência de concurso público, um contrato de "*Aquisição de serviços de viagens, transportes aéreos, alojamentos e serviços complementares*".

¹ Contratos identificados no relato de auditoria.

Fracionamento de contratos

259. Identificaram-se, nas aquisições de bens e serviços realizadas pelo IPMA em 2019, casos em que o montante conjunto de contratos envolvendo prestações do mesmo tipo exigiria a adoção de um outro procedimento pré-contratual. Esses casos estão descritos no Anexo II e respeitam a aquisição de reagentes e consumíveis.
260. Trata-se de casos em que estão em causa prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, contratadas através de mais do que um procedimento e às quais deveria ter-se aplicado o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do CCP. O regime pretende assegurar que contratos cujo objeto corresponda a uma necessidade unitária ou agregável sejam sujeitos a procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto, de modo a que a exigência desse procedimento não seja defraudada por esquemas que procurem artificialmente dividir um valor unitário em vários valores diferenciados. Considerando a proximidade das decisões em causa, a escolha do procedimento a adotar deveria ter sido efetuada tendo em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos ou o somatório do valor do procedimento a lançar com os de contratos já celebrados e/ou procedimentos ainda em curso, no espaço de um ano.
261. Tem-se presente que há várias razões legítimas para que as entidades adjudicantes prefiram fazer vários procedimentos e vários contratos, em situações em que poderiam juntá-los. Isso não está em causa. As entidades poderão fazê-lo. O que devem é, nos termos do artigo 22.º do CCP, usar para cada um o tipo de procedimento que caberia ao valor agregado.
262. Observaram-se, relativamente aos anos de 2017 e 2018, situações eventualmente idênticas relativamente a trabalhos de manutenção e reparação de navios, aquisição de gasóleo, aquisição de equipamento de laboratório e aquisição de equipamento acústico. Apesar dos esclarecimentos prestados na fase de contraditório, existem indícios de que os contratos se relacionam entre si, em especial no que se refere ao equipamento de laboratório, atento o seu objeto, a proximidade temporal entre eles e a conexão subjetiva, perfazendo valor global superior ao permitido para o ajuste direto. Admite-se que se destinem a projetos diferentes e que tenha existido falta de previsão quanto às adjudicações subsequentes¹. No entanto, alerta-se para que:
- ◆ As regras constantes do artigo 22.º do CCP pretendem assegurar que a contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos não constitua um expediente para evitar o recurso a procedimentos concorrenciais através do fracionamento artificial do valor do contrato, devendo uma necessidade unitária a satisfazer ser objeto de um único procedimento de formação de um único contrato (unidade ou homogeneidade do objeto), desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro

¹ É referido em contraditório que "(...) Estas aquisições surgiram de manifesta necessidade para corresponder a objetivos de investigação distintos, uma vez que se inserem em projetos de investigação científica de âmbito e execução distintos, correspondendo a necessidades laboratoriais específicas, características das tipologias de análises laboratoriais necessárias para corresponder ao contratualizado (...), apesar da data dos referidos contratos ser semelhante, a manifestação da necessidade deu-se em momentos diferentes, não tendo sido possível prever que seria necessário realizar uma outra aquisição de bens (...)"

procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes (previsibilidade das necessidades a satisfazer)¹;

- ◆ O conceito de prestações do mesmo tipo não se pode reconduzir unicamente à classificação em termos de Vocabulário Comum para os Contratos Públicos, isto é, o facto de estarmos perante CPV diversos em vários contratos celebrados não é só por si aspeto decisivo para se concluir que não se está perante prestações do mesmo tipo^{2/3};
- ◆ Tratando-se de aquisições recorrentes, a entidade deve ponderar a realização de planos de aprovisionamento, concursos por lotes e/ou de fornecimento contínuo;
- ◆ A invocação da aplicação ao caso do disposto no n.º 2 do artigo 22.º do CCP implica a demonstração de que a entidade se conteve dentro dos 20% de flexibilidade aí prevista.

263. Da análise da documentação remetida pelo IPMA no âmbito do contraditório, verifica-se que em 2022 e 2023 foram publicados dois procedimentos de concurso público por lotes para aquisição de materiais de laboratório⁴, o que já configura uma evolução nos procedimentos da entidade.

Contratação de tripulação marítima

264. No Acórdão do Tribunal de Contas n.º 4/2018-1.ªS/PL e no Relatório n.º 5/2019 - ARF - 1.ª Secção, de 5 de junho de 2019, foram identificadas situações em que foram adotados pelo IPMA em 2017 procedimentos e contratos sucessivos para a contratação de serviços de tripulação marítima, com preterição dos procedimentos legalmente devidos em função do respetivo valor global.

265. Foi formulada uma recomendação ao IPMA no sentido de *“Não se verificando os pressupostos para o recurso a critérios materiais, adoção do procedimento legalmente previsto em função do valor dos contratos, ainda que sejam outorgados em momentos temporais autónomos (quando legalmente seja possível), com respeito pelo disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, bem como no artigo 22.º do CCP”*. Os responsáveis do IPMA vieram mesmo a ser condenados na infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b) do CCP⁵.

266. Analisado o acolhimento da referida recomendação ou a eventual recorrência da ilegalidade, concluiu-se que a entidade voltou a proceder a este tipo de contratação. No entanto, no caso de o objeto ser suscetível de constituir um único contrato, mesmo relativamente a situações de

¹ Cfr. Acórdão n.º 3/2022 - 3ª Secção do Tribunal de Contas, proferido no Recurso Ordinário n.º 4/2021.

² Idem.

³ Neste contexto, o alegado lapso na identificação do CPV num dos contratos em apreciação não é só por si suficiente para pôr em questão a unidade/homogeneidade do objeto dos contratos, nem a sua separação nos procedimentos agregados de 2022 e 2023, nada obstando à separação em lotes desde que a escolha do procedimento a adotar tenha tido em conta o somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP.

⁴ Anúncio de procedimento n.º 14283/2022, respeitante ao fornecimento de reagentes químicos, no *Diário da República*, 2.ª série, Parte L, de 7 de novembro de 2022, no valor base de 443.353,45 €, agregando 38 Lotes com o CPV 33696300-8 - Reagentes químicos e Anúncio de procedimento n.º 475/2023, relativo ao fornecimento de materiais de laboratório, no *Diário da República*, 2.ª série, Parte L, de 24 de março, no valor base de 502.333,12 €, com 38 Lotes. Observa-se que na publicação no *Diário da República* é referido o “Vocabulário principal: 38437000 Pipetas de laboratório, enquanto no Caderno de Encargos se refere o CPV 33696300-8 Reagentes químicos para todos os lotes, o que parece configurar uma classificação errada neste documento.

⁵ Sentença 16/2020, de 10 de agosto.

aquisições para diferentes navios, foi efetuado um só procedimento constituído por lotes, como recomendado.

267. Refira-se que, estando em causa serviços para a colocação de mão-de-obra, a lei veio a contemplar expressamente este tipo de contratação, eliminando dúvidas sobre a sua adequação. O Decreto-Lei n.º 166/2019, de 31 de outubro, que estabeleceu o novo regime jurídico da atividade profissional dos marítimos, previu explicitamente nos seus artigos 2.º, n.º 6, e 66.º, n.º 2, que, no caso de tripulação marítima que exerça a sua atividade a bordo de navios de investigação e de formação propriedade de serviços ou organismos dotados de personalidade jurídica e integrados na Administração direta ou indireta, o recrutamento dos mesmos pode ser efetuado diretamente nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ou através do recurso a serviços de agências de gestão de navios ou de colocação de marítimos, mediante a celebração de contratos de seleção, recrutamento e colocação de tripulação.

Falta de publicitação dos contratos no portal dos contratos públicos

268. Através do cruzamento dos dados do portal base com os mapas da contratação remetidos ou com os pagamentos no caso em que foram solicitados os processos de despesa, verificou-se que nos contratos constantes do quadro seguinte a data do primeiro pagamento é anterior à data de publicitação no Portal Base, em incumprimento do disposto no artigo 127.º, n.º 1 do CCP.

Quadro 20 – Contratos publicitados após execução

(em euros)

Objeto	Tipo de Procedimento	Preço Contratual	Data de Celebração	Data do primeiro pagamento	Data de Publicação
Contratação de serviços marítimos	Ajuste Direto Regime Geral	191 381,88 €	15/01/2018	03/10/2018	12/12/2019
Requalificação de laboratório de laboratório	Consulta Prévia	12 800,00 €	24/07/2018	20/12/2018	21/03/2019
Vasilhame	Ajuste Direto Regime Geral	16 800,00 €	26/06/2018	26/07/2018	11/03/2019
Aluguer de embarcação	Consulta Prévia	7 000,00 €	30/04/2018	23/05/2018	07/03/2019
Aluguer embarcação de pesca	Consulta Prévia	21 000,00 €	30/04/2018	29/06/2018	07/03/2019
Aluguer de embarcações de pesca	Consulta Prévia	10 500,00 €	30/04/2018	04/07/2018	07/03/2019
Aquisição de uma Lupa com captação de imagem	Consulta Prévia	9 466,00 €	23/08/2018	25/10/2018	07/03/2019
Serviços de estudos marítimos	Ajuste Direto Regime Geral	12 320,00 €	02/04/2019	12/11/2019	24/11/2020
Aquisição de 100.000 Lts de Gasóleo colorido ao NI Noruega.	Consulta Prévia	48 400,00 €	20/04/2018	23/05/2018	12/12/2019
Aquisição de licenciamento Office 2016	Ajuste Direto Regime Geral	39.236,99 €	27/12/2017	29/12/2017	09/05/2019
Aquisição de padrões de calibração de biotoxinas	Ajuste Direto Regime Geral	6.921,00 €	04/12/2017	11/04/2018	29/01/2019
Consultoria técnica no âmbito da adaptação dos navios do IPMA, I.P.	Ajuste Direto Regime Geral	27.050,00 €	25/07/2017	30/08/2017	12/12/2019

Fonte: Portal Base

269. Ainda sobre esta matéria, e no que respeita à aquisição de serviços de viagens e alojamento por ajuste direto, realça-se que se observaram contratações em 2019 de valor superior a 5.000,00 €,

que estavam sujeitas à publicitação no portal dos contratos públicos, nos termos do preceito legal citado. Tais contratos são os seguintes:

Quadro 21 – Aquisições de viagens e alojamento não publicitadas

Contrato	Data Contrato	Valor
TP001/000/2019/474	03/05/2019	5.646,98€
TP001/000/2019/1020	12/06/2019	7.842,63€
TP001/000/2019/1047	21/06/2019	6.238,44€
TP001/000/2019/882	10/09/2019	5.893,78€

Fonte: Listagem de viagens do IPMA de 2019

270. Neste âmbito referem-se ainda as seguintes situações:

- ◆ Em 2018 foi celebrada uma adenda a um contrato, a qual foi publicitada no Portal Base apenas em 6 de agosto de 2021¹.
- ◆ Em sede de um ajuste direto simplificado foi necessário constituir um aditamento à requisição inicial (ROF 2018/1824, de 4 de setembro de 2018), no montante de 843,37 €, autorizado em 29 de janeiro de 2019, e que deu origem ao pagamento de uma fatura no valor de 5.643,37 €, em 14 de março de 2019².
- ◆ Nas duas situações referidas não foi cumprido o previsto no artigo 315.º, n.º 1, do CCP, que dispõe que as modificações, incluindo as que tenham por objeto a realização de prestações complementares, devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização.

271. Nos termos dos artigos 127.º, n.º 3, e 315.º, n.º 3, do CCP, a publicitação era condição de eficácia dos respetivos contratos e acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos. Daí resulta que os pagamentos realizados eram ilegais, configurando essa ilicitude fonte de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

272. Observando-se que o IPMA, na sequência de solicitação de justificação pela equipa de auditoria sobre a não publicitação, nos termos legais, dos contratos em questão, informou que tal se deveu a lapsos no circuito processual, tendo a generalidade das situações sido corrigidas, com as publicações entretanto efetuadas, entende-se não prosseguir com o processo de responsabilização nesta matéria. Faz-se, no entanto, notar que o IPMA tinha já sido alertado para insuficiências na publicitação dos contratos, designadamente pela IGF, pelo que os circuitos procedimentais devem ser definitivamente adaptados a esse requisito.

273. Observou-se, ainda, que em 2 processos de aquisição de serviços, também por lapso dos serviços, a publicitação da respetiva informação não foi efetuada, apesar da obrigação relativa à

¹ Procedimento n.º 3515174 no Portal Base.

² Cfr. PBS 2419/2018 e PBS 243/2019.

formação e à execução dos contratos públicos sujeitos à parte II, nos termos do artigo 465.º do CCP.

Quadro 22 – Informação não publicitada no Portal Base

Objeto	Data do contrato	Valor do contrato	Primeiro pagamento	Pagamentos
Serviços de conceção técnica para a construção de obras de engenharia civil	07/11/2019	1 089 000,00 €	13/11/2019	84 951,29 €
Serviços de estudos marítimos - PBS 2019-0712	02/04/2019	12 320,00 €	12/11/2019	9 092,16 €

Fonte: Mapa da contratação administrativa – Situação dos Contratos 2019

Falta de evidência adequada na verificação da receção de bens e serviços

274. Nos processos de aquisição de bens ou serviços, verificou-se a existência de um documento com o nome **“Aprovação e conferência”**, em que a assinatura não permite identificar quem fez a validação da boa receção dos bens ou serviços¹.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, a Chefe de Divisão Financeira do IPMA durante o ano de 2019 informou que *“(…) as APC’s apenas são emitidas quando o gestor do contrato ou responsável pela aquisição valida a aquisição. Esta validação encontra-se evidenciada no gestor documental, Siged, com o nome e a validação de quem fez a boa receção dos bens ou serviços. Pelo que é efetivamente um lapso administrativo, cuja evidência deve, efetivamente, passar a constar da digitalização de qualquer processo de despesa do instituto”*.

4.8 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

275. No quadro seguinte, apresenta-se a demonstração numérica do exercício de 2019 cujos responsáveis se relacionam no Anexo I.

Quadro 23 – Demonstração numérica

(em euros)

Débito	
Saldo da gerência anterior (SGA)	5.675.941,95
Recebimentos	33.208.759,39
Total	38.884.701,34
Crédito	
Pagamentos	32.936.058,68
Saldo para a gerência seguinte (SGS)	5.948.642,66
Total	38.884.701,34

Fonte: Demonstração de Fluxos de Caixa 2019 - IPMA

¹ Esta deficiência havia já sido também assinalada no Relatório n.º 2018/1424 da IGF.

5 JUÍZO

276. Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

277. Considerando que as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade se encontram afetadas por incertezas e distorções que prejudicam a sua fiabilidade e que se verificaram irregularidades relevantes, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

278. As distorções verificadas resultam de:

- a) Deficiências nos procedimentos de controlo interno, designadamente nos domínios do controlo e cobrança das dívidas e das contas a pagar, contabilização do imobilizado e atualização do inventário (cfr. pontos 4.2, 4.4.3., 4.4.4 e 4.7.1.).
- b) Desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do IPMA, no período em causa, designadamente:
 - o Contabilização de verbas com origem ou destino desconhecidos ou destinadas a outras entidades (cfr. pontos 4.3.3 e 4.4.2);
 - o O balanço de final de exercício não evidencia no ativo todos os “*Ativos fixos tangíveis*” (cfr. pontos 4.4.1, 4.4.2. e 4.4.3.);
 - o Não é possível a certificação das contas de terceiros referentes a clientes, evidenciando-se procedimentos inadequados de controlo e cobrança, bem como divergências entre o saldo constante nos registos contabilísticos e o indicado por parte dos fornecedores (cfr. pontos 4.4.4. e 4.4.5);
 - o As “*Outras contas a pagar*” registadas no balanço encontram-se subavaliadas num valor materialmente relevante correspondente à dívida à EUMETSAT, de, pelo menos 7,9 M€, considerando a reposição do WCF, refletindo-se esta situação no passivo e nos fundos próprios (cfr. pontos 4.4.2. e 4.4.5.2).

279. Nas operações examinadas evidenciaram-se as seguintes irregularidades, algumas das quais suscetíveis de configurar eventuais infrações financeiras:

- a) Não cumprimento rigoroso do regime de apuramento e controlo dos fundos disponíveis (cfr. ponto 4.4.6.1.);
- b) Em 2019, uma grande parte dos cargos dirigentes estavam a ser ocupados em regime de substituição em circunstâncias não admitidas pela lei, situação que se mantinha, em alguns casos, a 30 de junho de 2022 (cfr. ponto 4.5);

- c) Foram feitos pagamentos a título de suplemento remuneratório de comunicação de dados meteorológicos sem qualquer base legal (cfr. ponto 4.7.2.1.);
- d) Foram utilizados bolsheiros de investigação para a satisfação de necessidades permanentes de serviço (cfr. ponto 4.7.2.2.);
- e) Na aquisição de bens e serviços (cfr. ponto 4.7.2.3.):
 - a. Procedeu-se ao ilegal ajuste direto e retroatividade de contratos para a prestação de serviços jurídicos;
 - b. Não foram tidos em conta os limites estabelecidos no artigo 113.º do CCP, para as contratações anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto;
 - c. Foi dada execução ilegal a contratos não publicitados no portal dos contratos públicos, em violação do estabelecido nos artigos 127.º e 315.º do CCP.

6 VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

7 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.3 do Relatório;
- c) Releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória identificada nos pontos 4.7.2.1 e 4.7.2.2, por se verificarem os respetivos pressupostos legais;
- d) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - a) Ministro da Economia e do Mar;
 - b) Ministra da Agricultura e da Alimentação;
 - c) Ministro das Finanças;
 - d) Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.;
 - e) Responsáveis individuais.
- e) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;

- f) Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas, sem o Anexo IV, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Determinar que, no prazo de seis meses, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera informe o Tribunal acerca do acolhimento das recomendações que lhe são dirigidas ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- h) Fixar os emolumentos em 17.164,00€, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, a pagar pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 20 de julho de 2023.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	Formação Académica
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	Direito
Equipa Técnica	Ana Maria Silva	Auditora	Gestão de Empresas
	João Palma (*)	Técnico Verificador Superior	Direito
Apoio Administrativo	Cristina M. Fernandes	Assistente Técnica	

(*) Saiu da DGTC em 26 de abril de 2022.



ANEXOS I A V

Anexo I Relação nominal dos responsáveis

Quadro 24 – Relação nominal dos responsáveis

Nome	Cargo
Jorge Miguel Alberto de Miranda	Presidente do CD
Telmo Jorge Alves de Carvalho	Vogal CD
Maria Ana Figueira Martins	Vogal CD

Anexo II Contratos envolvendo prestações do mesmo tipo

O quadro seguinte elenca procedimentos e contratos que, envolvendo prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, foram contratadas através de mais do que um procedimento e às quais deveria ter-se aplicado o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do CCP.

Quadro 25 – Aquisição de reagentes e consumíveis

Objeto	Procedimento	CPV	Preço Contratual (€)	Adjudicatário	Abertura do procedimento	Data do contrato	Prazo	Fundamentação CCP (art.º)
Aquisição de reagentes e consumíveis	Consulta Prévia ¹	33696500-0, Reagentes de laboratório 33793000-5, Artigos de vidro para laboratório	32 496,20	Futurlab	29/03/2019	07/05/2019	15	20.º, n.º 1, alínea c)
Aquisição de reagentes e consumíveis	Ajuste Direto Regime Geral ²	33696500-0, Reagentes de laboratório 33793000-5, Artigos de vidro para laboratório	15 968,20	Futurlab	29/04/2019	08/05/2019	15	20.º, n.º 1, alínea d)
OBS	<p>Os objetos dos contratos desdobram-se em listas detalhadas de reagentes (metanol, amónio, arsénio, selenio, ubiquitina, etc) e consumíveis (tubos, lamelas, sondas, filtros, cartuchos, frascos, seringas, etc.) para cada um deles. Os contratos destinam-se à aquisição de reagentes e consumíveis para a realização de procedimentos experimentais a decorrer, o primeiro no WP3 no âmbito do projeto CERES³ e o segundo no WP1 e WP3 no âmbito do projeto SEAFOODTOMORROW⁴.</p> <p>As informações foram elaboradas pelo mesmo Departamento e decididas pelas mesmas pessoas.</p> <p>O valor global dos dois contratos (48 464,40 €) exigiria a realização de consulta prévia, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP.</p> <p>Foram ainda identificados mais 3 contratos para aquisição de reagentes de laboratório, celebrados em 2 de agosto de 2018 (6 510,35 €, celebrado por consulta prévia, com uma empresa que tem o mesmo representante que a Futurlab), 14 de dezembro de 2018 (15 487,00 €, com outro adjudicatário) e 5 de abril de 2019 (13 309,50 €, com outro adjudicatário).</p> <p>O valor global de todos estes contratos (84 771,25 €) exigiria a realização de um concurso público (cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP).</p>							

¹ PBS2019-0870

² PBS2019-1124

³ Projeto CERES: *Climate change and European Aquatic RESources* – Alterações climáticas e os recursos Europeus marinhos

⁴ Projeto SEAFOODtomorrow: Pescado nutritivo, seguro e sustentável para os consumidores do futuro

Anexo III Utilização Navio Mar Portugal / Mário Ruivo

Quadro 26 – Utilização do Navio Mar Portugal - Mário Ruivo – 2010-2020

Navio	Campanha	Ano	Projeto/Entidade	Início	Fim	N.º dias
NI Mar Portugal		2019	Projeto Piloto – Avaliação do Crescimento de Salmão do Atlântico em Condições Offshore na Costa Oeste Portuguesa	26/06/2019	30/06/2019	5
NI Mar Portugal	Provas de mar	2019	ENP	27/06/2019	28/06/2019	2
NI Mar Portugal	Provas de mar	2019	ENP	07/10/2019	07/10/2019	1
NI Mário Ruivo	Testes Demersais 2020 (teste 1)	2020	Projeto PNAB 20-21	09/12/2020	09/12/2020	1
NI Mário Ruivo	Testes Demersais 2020 (teste 2)	2020	Projeto PNAB 20-21	18/12/2020	18/12/2020	1
NI Mário Ruivo	Testes Demersais 2020 (teste 3)	2020	Projeto PNAB 20-21	21/12/2020	21/12/2020	1
Total de dias						11

Fonte: IPMA

Anexo IV Responsabilidade financeira

(...)

Anexo V Respostas no Exercício do Contraditório

112

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : apoio.mem@mem.gov.pt
Data/hora : 2023-06-26 17:59:00

Registo nº : 6234/2023
Data/hora : 2023-06-27 10:59:07
Serviço : ST
Email : secretaria.dap@tcontas.pt
N. Anexos : 1

Anexos : image001.png;TContas Arquivado AUDITORIA AO INSTITUTO PORTUGU[1].pdf;TContas Arquivado AUDITORIA AO INSTITUTO PORTUGU[1].pdf;

TRIBUNAL DE CONTAS
SECRETARIA

ENTRADA
27/6/2023

2056

Stf

À ST para registo e posterior encaminhamento ao respetivo DA. (vIII)

FERNANDO OLIVEIRA SILVA | DIRETOR-GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. da República 55 1050-189 - Lisboa

T: +351 21 7949137

E: FernandoSilva@tcontas.pt

W: www.tcontas.pt



De: Apoio MEM <apoio.mem@mem.gov.pt>

Enviada: 26 de junho de 2023 17:59

Para: Tribunal de Contas - Diretor Geral <dg@tcontas.pt>

Assunto: AUDITORIA AO INSTITUTO PORTUGUES DO MAR E DA ATMOSFERA - IPMA (Ref. 2977/2023).

Em cumprimento do despacho da Sra. Chefe do Gabinete de S. Exa. o Ministro da Economia e do Mar junto se envia a documentação em anexo.

Gabinete de Apoio

Handwritten mark

MEM/S 2977/2023 | 26-06-2023 | P 03.05.10



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro Fernando José de Oliveira Silva

dq@tcontas.pt

SUA REFERÊNCIA
Proc. N.º 4/2021 - Audit

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA
(por carta superior idêntica)

E: 5144

ASSUNTO: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera - IPMA

Encarrega-me S. Exa. o Ministro da Economia e do Mar de acusar a receção e agradecer o envio do relato da auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Ana Gattini

Handwritten signature of Ana Gattini

ML/AS

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora : 2023-06-23 19:12:13

Registo n° : 6184/2023
Data/hora : 2023-06-23 19:37:24
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png;OFC_591_2023_MF.pdf;OFC_591_2023_MF.pdf;

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Dr. Pedro Fonseca

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar a V. Exa o ofício n.º 591/2023, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

AIDA PALMA
Coordenadora do Apoio

Handwritten mark



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	09/06/2023	N.º 591/2023 ENT. 2624/2023 PROC. N.º 28.03	23/06/2023
ASSUNTO	Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera - IPMA.		

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato, não temos quaisquer comentários a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Handwritten signature of Carlos Domingues
Carlos Domingues
Handwritten initials and date: 23/06/23

Cc: SEO

Lisboa, 30 de junho de 2023

E 6457/2023
2023/06/30



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por protocolo devido à dimensão dos documentos anexos

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato – Exercício do Contraditório Institucional

O Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA), tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria *supra* referenciado, vem exercer o *contraditório institucional*, o que faz no curto período que lhe foi proporcionado para o efeito,¹ nos termos e com os fundamentos seguintes:

A) Introdução

- Desde a sua criação, em 2012, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC),² que o IPMA tem vindo a ser alvo de um conjunto de auditorias conduzidas pelo Tribunal de Contas (TdC) e pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), as quais têm contribuído para a construção deste Instituto, oriundo de um processo de fusão descrito no Relato (cf. secção 3 – caracterização da entidade) que aumentou em muito as suas atribuições, mas que se caracterizou sempre por uma grande *insuficiência de recursos humanos na área administrativa e nas áreas conexas de suporte*, como é reconhecido no Relato, quer quando alude à falta de preenchimento do mapa de pessoal (n.º 28), quer quando sinaliza que os meios informáticos são antigos e limitados, condicionando a atividade do Instituto (n.º 39, alínea j)).
- O processo de integração dos bolseiros de investigação gerado pela aplicação do Programa de Regularização Extraordinário de Vínculos Precários (PREVPAP), aprovado pela Lei n.º

¹ Apesar da prorrogação concedida, insuficiente para o exercício pleno e integral do contraditório, relativo a uma auditoria que durou praticamente três anos (com início em agosto 2020), tendo sido concedidos escassos 10 dias úteis para o exercício do contraditório, prorrogados por mais 5 dias úteis, tendo sido indeferido um segundo pedido de prorrogação por mais 5 dias úteis.

² Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 236/2015, de 14 de outubro.





112/2017, de 29 de setembro, agravou esta situação, tendo provocado um aumento do mapa de pessoal focado na área científica, sem um correlativo aumento do pessoal nas áreas de apoio administrativo, financeiro e jurídico.

3. Apesar de terem sido registados muitos progressos e de o IPMA procurar implementar medidas de melhoria contínua nas áreas de suporte e transversais (de que é exemplo o *Manual de Procedimentos Administrativos*³ – referido no n.º 39, alínea f) do Relato – e o *Manual de Fundo de Maneio* – referido no n.º 40, alínea k) do Relato), existe ainda um largo caminho a percorrer, sendo muito relevantes as recomendações do TdC e da IGF, que se têm procurado acolher e implementar, como se demonstra nas secções seguintes do presente contraditório e através dos documentos nºs 1, 2 e 3 que se juntam e se dão por integralmente reproduzidos.
4. Com efeito, e tendo presentes as fragilidades que ainda subsistem – e que muito decorrem do quadro de orçamentação e execução financeira do próprio Estado, como também é reconhecido no Relato (vide n.º 130) –, o IPMA tem procurado cooperar abertamente e de boa-fé, com as entidades de auditoria externa, jurisdicional e não jurisdicional.
5. De referir ainda que os exercícios de 2020 e 2021 foram fortemente afetados pela pandemia de COVID-19 e pela redução abrupta das receitas próprias provenientes da aeronáutica civil, sem que tenha havido quebras de continuidade na prestação de serviços aos cidadãos.

B) Cumprimento das recomendações da Inspeção Geral de Finanças

6. O Relato alude, por diversas vezes, à auditoria realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) em 2013 e à auditoria de acompanhamento de 2018, quer a propósito do inventário (n.º 82), quer a propósito do controlo dos fundos disponíveis (n.º 132), quer no âmbito dos procedimentos de contratação pública (n.ºs 238 e 255).
7. Embora corretas, essas referências pontuais não são acompanhadas por qualquer indicação relativa às medidas tomadas no sentido de dar cumprimento às Recomendações da IGF nas áreas em causa.
8. Desde logo e no que se refere à **inventariação e reconhecimento do património do IPMA** (n.º 4.4.3 do Relato) foi criado, no âmbito do Regulamento Interno, aprovado em anexo ao

³ Acessível a versão atualizada (que entrou em vigor a 01/06/2023) em https://www.ipma.pt/export/sites/ipma/bin/docs/institucionais/manual_procedimentos_IPMA_2023.pdf



Despacho n.º 5429/2018, de 22 de maio,⁴ o Núcleo de Apoio às Infraestruturas (NAI), posteriormente redenominado Núcleo de Planeamento e Gestão de Infraestruturas (NPGI), no âmbito da revisão do Regulamento Interno, aprovado em anexo ao Despacho n.º 8416/2021, de 5 de julho ⁵(Documentos n.ºs 4 e 5).

9. Este Núcleo foi dotado de uma pequena equipa (quando comparada com a magnitude das obrigações) na medida dos recursos humanos de administração disponíveis no IPMA, tendo sido lançados diversos procedimentos de recrutamento com uma taxa de sucesso muito reduzida.
10. Com efeito, apesar das diligências do Conselho Diretivo (e da Divisão de Recursos Humanos), no sentido de dotar de recursos humanos a equipa do NPGI, o sucesso dos concursos da BEP foi muito reduzido e o lançamento de concursos externos apenas foi autorizado pelo Ministério das Finanças, em números residuais, e no quadro do SGIFR (Fogos Rurais), pelo que deve ser reconhecido no Relato que, apesar das insuficiências identificadas nesta área – e que se mantêm – foram adotadas medidas no sentido de as colmatar, em linha com as Recomendações da IGF (Documento n.º 6).
11. Encontrando-se a implementação de tais medidas dependente da abertura de concursos externos para o recrutamento de pessoal, os quais carecem de autorização do Ministério das Finanças, deve ser reconhecido no Relato que o Conselho Diretivo e a Divisão de Recursos Humanos foram até onde lhes foi possível na implementação da Recomendação em causa.
12. No que diz respeito às insuficiências identificadas no *controlo dos fundos disponíveis* (n.º 4.4.6.1 do Relato) importa referir que, tal como descrito pela IGF no Relatório n.º 2018/1424, o controlo dos fundos disponíveis era realizado através de um “sistema de alerta”, desenvolvido pela Divisão de Sistemas de Informação e Comunicações (DivSi) a pedido da Divisão Financeira (DivF), com base nos fundos disponíveis reportados na plataforma da Direção-Geral do Orçamento (DGO), nos compromissos já assumidos e tendo subjacente uma margem de segurança. Quando essa margem de segurança era “consumida” era emitido um alerta (Documento n.º 7).
13. Esta situação encontra-se hoje totalmente ultrapassada, sendo os fundos disponíveis controlados através da plataforma PRIMAVERA, com a vantagem de se reduzir significativamente o esforço humano necessário para a manutenção do sistema anterior,

⁴ Acessível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/5429-2018-115416960>.

⁵ Acessível em <https://www.ipma.pt/export/sites/ipma/bin/docs/Institucionais/Despacho-8416-2021-RegulamentointernoIPMA.pdf>.



pelo que a Recomendação da IGF foi integralmente cumprida, aspeto que não é mencionado no Relato, uma vez que se reporta à situação em 2019 (**Documento n.º 8**).

14. Refira-se ainda que, devido aos atrasos na distribuição dos fundos disponíveis, o alcance deste controlo, previsto na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA), é parcialmente desvirtuado por motivos fora do controlo do IPMA (**Documento n.º 9**).
15. Efetivamente, o calendário de reporte dos fundos disponíveis é condicionado pela indicação, para o efeito pelo GPP, na sequência de atribuição de plafond pela DGO (**Documento n.º 10**).
16. A este respeito, cumpre ainda observar que a receita prevista utilizável, no caso do IPMA, está muito dependente de pagamentos por parte das entidades financiadoras, sendo a mais importante a proveniente do Programa Operacional MAR2020/Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP).
17. Sublinhe-se que, as entidades financiadoras não estão vinculadas, à exceção da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a prazos limite para procederem ao reembolso da despesa submetida em Pedidos de Pagamento, não havendo informação precisa para uma previsão rigorosa das receitas provenientes de projetos.
18. Deste modo, a Divisão de Projetos e Contratos (DivPC) procura sempre informação qualificada para estabelecer uma base mínima de receita, com todas as incertezas que este processo encerra.
19. Em síntese, o IPMA foi diligente na aplicação da LCPA, afetou os recursos humanos necessários para este fim (apesar da desproporção entre esforço e resultados), e usou as ferramentas ao seu alcance, quer as desenvolvidas internamente (“automáticas” ou “manuais”) quer as integradas agora no sistema contabilístico, sendo claro que, enquanto não se verificarem alterações da estrutura do orçamento do IPMA, no que respeita às insuficiências orçamentais em termos de Receitas Certas e Permanentes e Contribuições Internacionais, e enquanto não forem reforçadas as estruturas orgânicas transversais (administrativa, financeira e jurídica), não será possível ultrapassar todas as fragilidades identificadas.
20. De referir que o Conselho Diretivo tem desenvolvido todos os esforços para que o orçamento seja dotado dos meios necessários para honrar as obrigações nacionais, tendo apresentado à tutela uma proposta de alteração da Lei Orgânica, em linha com o regime jurídico das instituições que se dedicam à Investigação científica e desenvolvimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/2019, de 16 de maio, que ainda não recebeu acolhimento



por parte do Governo, mas que corresponde ao mínimo necessário para que as fragilidades identificadas pela IGF e pelo TdC sejam robustamente ultrapassadas (**Documento n.º 11**).

21. Quanto à problemática geral da *tramitação dos procedimentos de contratação pública*, objeto de Recomendações da IGF, mormente no que respeita à autorização da despesa, à decisão de abertura do procedimento, ao convite/anúncio, à notificação da adjudicação e contrato, e sem prejuízo do que se dirá adiante a propósito dos *itens* indicados na secção 4.7.2.3 do Relato, considera-se que esta situação está ultrapassada, tendo sido aprovado em 2019 um *manual de procedimentos* incorporando as Recomendações da IGF, que foi objeto de alterações comunicadas aos trabalhadores e aos serviços e de uma revisão no corrente ano de 2023 (*vide* documentos n.ºs 1 e 2 nota de rodapé n.º 3 *supra*).

C) Projeto de Recomendações do Relato

22. Neste contexto, cumpre ainda referir que do conjunto de recomendações constantes do Relato (n.º 1.3) duas delas já foram integralmente cumpridas e uma parcialmente.
23. Referimo-nos à Recomendação n.º 3, relativa à atualização e avaliação anual da implementação das medidas constantes do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, e à Recomendação n.º 12, relativa ao recrutamento de dirigentes e ao cumprimento do regime legal das nomeações em regime de substituição, bem como à Recomendação n.º 2, esta última parcialmente cumprida.
24. No que diz respeito ao Plano de Prevenção de Riscos da Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), o mesmo foi elaborado em maio de 2015, refletindo a estrutura orgânica do IPMA e a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho.
25. Em junho de 2019 foi elaborado o respetivo Relatório da Execução (enviado ao IGAMAOT), tendo sido recolhidos contributos de todas as unidades orgânicas e avaliado o grau de implementação das medidas preventivas definidas (**Documento n.º 12**).
26. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabelece o regime geral da prevenção da corrupção (RGPC), tornou-se imperativa a elaboração de um novo PPRCIC para o IPMA, de forma a refletir o novo enquadramento legal, bem como as versões atualizadas do Código de Ética e Conduta e do Manual de Procedimentos.
27. O IPMA iniciou em 2022 a revisão do Plano e terminou em 2023, tendo sido aprovada formalmente a nova versão do PPRCIC em junho de 2023.



28. Neste momento o IPMA dispõe de todos os instrumentos previstos no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, atualizados, Código de Ética e Conduta e do Manual de Procedimentos e PPRCIC atualizados a 2023, incluindo um Portal de Denúncias implementado em 2022 e disponível em <https://www.ipma.pt/pt/oipma/oque/denuncia/index.jsp>.
29. Quanto à Recomendação n.º 12, relativa ao recrutamento de dirigentes e ao cumprimento do regime legal das nomeações em regime de substituição, a situação encontra-se totalmente regularizada (**Documento n.º 13**).
30. Quanto à Recomendação n.º 2, relativa à inventariação e cadastro dos bens que integram o ativo fixo tangível as aquisições de bens tangíveis e intangíveis encontram-se devidamente contabilizadas e depreciadas desde 2012, estando as fichas de cadastro atualizadas pela DivF.
31. Neste sentido encontra-se parcialmente adotada a Recomendação n.º 2 constante do Relato, faltando regularizar o passado anterior à fusão de 2012, conforme se detalha adiante (n.ºs 54 a 58 *infra*).

D) Observações da auditoria

D.1) Prestação de Contas (n.º 4.1 do Relato)

32. Em relação à observação de que o módulo de gestão de contratos, utilizado no programa contabilístico ERP Primavera, adquirido pelo IPMA no ano de 2018, não gerou, o mapa da “Contratação Administrativa – Situação dos contratos”, esclarece-se que o módulo contabilístico ERP Primavera, adquirido em 2018, começou a ser efetivamente carregado com os contratos a partir de 2019. Dada a importância relativa de processos plurianuais e agregados, este módulo apenas estabilizou em 2021.
33. A Divisão de Contratação (DivCo) sempre preparou, em fase de prestação de contas, os quadros referidos, editando o mapa produzido por aquele módulo, incluindo correções eventualmente detetadas pelo seu responsável de modo a ser preparada a prestação de contas (**Documento n.º 14**).
34. Acresce que a empresa responsável pelo desenvolvimento corrigiu todos os erros que foram, entretanto, detetados (**Documento n.º 15**).

D₂) Operações de tesouraria (n.º 4.3.3 do Relato)

35. Em relação à observação de que o IPMA registou nas suas contas verbas cuja origem desconhece, verbas destinadas a outras entidades e verbas com destino desconhecido, esclarece-se que o procedimento é simples:
 - a DivF identifica a receção numa das contas do IPMA no IGCP, a existência de receita e inscreve-a numa tabela partilhada com a DivPC;
 - a DivPC procura identificar a origem da receita, a partir dos pedidos de pagamento submetidos, e contacta sempre as entidades pagadoras para obter a informação eventualmente em falta;
 - essa informação é colocada à disposição da DivF, que procede ao respetivo registo contabilístico (ficha 2019.19 do manual de procedimentos do IPMA-2019 e Ficha 3.3. Reconhecimento de receita e pedido de crédito especial manual de procedimentos do IPMA-2023).
36. Esclarece-se que a existência de um período, que chegou a ser significativo, mas que tem vindo a ser reduzido, entre o recebimento e o registo, decorre de dificuldades, quer na identificação da proveniência da receita, quer no apuramento da fração que se destina ao IPMA e daquela que se destina ao ressarcimento de despesas de entidades terceiras.
37. Estas dificuldades têm origem na falta de clara identificação pelos organismos financiadores da justificação de cada pagamento e na necessidade, por parte do IPMA, de identificar e caracterizar detalhadamente a receita.
38. Apesar das recentes melhorias por parte dos organismos financiadores, nomeadamente por parte da FCT, ainda são transferidas para o IPMA verbas sem informação detalhada da sua origem, o que se torna particularmente difícil de reconciliar com os pedidos de pagamento, em particular quando se referem a frações desses pedidos, ou quando a entidade pagadora gere um grande número de projetos do IPMA.
39. O procedimento seguido no IPMA está de acordo com a circular da DGO Série A, nº 1392, página 21, ponto 70: quando a fonte é comunitária e não é identificável dentro do perímetro orçamental do Estado até ao fim do exercício, a receita transita em OT.
40. Como afirmado antes, estes valores estão em clara diminuição e a sua existência provém de dificuldades na identificação por parte da entidade financiadora.

D₃) Balanço e Demonstração de Resultados de 2019 (n.º 4.4.2 do Relato)

41. Em relação à observação de que os resultados apurados não traduzem a real situação do IPMA, importa dar conta que, sendo o ano de 2019 o primeiro da aplicação do SNC-AP, foi com particular empenho que se procedeu à reclassificação de bens e ajustamento.
42. Realça-se a estruturação das contas da classe 4, desagregadas entre “433, Equipamento básico” e “435, Equipamentos administrativo”; à reclassificação das contas das fichas dos bens.
43. Procedeu-se à estruturação da conta “44 – Ativos intangíveis”; à reclassificação das contas das fichas dos bens.
44. Registaram-se os saldos iniciais de OT no mês 00 de abertura tendo como ponto de partida a conta de gerência de 2018 e o detalhe das OT constantes da referida conta.
45. Registou-se na conta “09, Responsabilidades contingentes e contas de controlo” a provisão registada em 2019 na conta “299, Outras provisões”.
46. Analisou-se o saldo registado em 2018 na conta “282911, Saldos de gerência” no sentido de uma mais adequada contabilização nas contas “2821, Transferências e subsídios correntes obtidos com condições” e ou na conta “2822, Transferências e subsídios de capital obtidos com condições”.
47. Analisou-se o saldo de 2018 da conta “593912 – Outras entidades”, que diz respeito a transferências e subsídios para aquisição de ativos depreciables ou não depreciables ou ainda a outro tipo de subsídio ou transferência para um correto registo procedendo-se às reclassificações necessárias.
48. Apesar do trabalho realizado, no que concerne à análise das fichas dos bens registados nas contas 4319 e 4321, existem limitações que decorrem do não completamento do processo de levantamento, regularização e registo de todos os imóveis propriedade do IPMA, nomeadamente para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio.
49. Contudo, em face da dimensão e da complexidade da matéria que envolve o processo de regularização e registo de todos os imóveis propriedade do IPMA, foi manifestada a necessidade de contratação de assessoria jurídica, para a realização deste processo, conforme informação n.º 20/NPGI/2021, de fevereiro de 2021 (**Documento n.º 16**).



50. Acontece que os défices orçamentais em RI (FF311) levaram a que a RP (510) tivesse que suportar despesas que impossibilitaram a existência de dotação orçamental disponível para a contratualização de tais serviços.
51. No que diz respeito às Casas de Função desocupadas, nomeadamente em Évora, o IPMA já realizou transferência de propriedade para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (**Documento n.º 17**).
52. Desde a fusão em 2012, para criação do IPMA, as aquisições de bens tangíveis e intangíveis encontram-se devidamente contabilizados e depreciados, encontrando-se as fichas de cadastro atualizadas pela DivF de acordo com a comunicação promovida pelo Departamento de Operações, Infraestruturas e Desenvolvimento Tecnológico (DOIDT), agora NPGI.
53. Neste sentido encontra-se parcialmente adotada a Recomendação n.º 2 constante do Relato ("Promova a completa inventariação e cadastro dos bens que integram o ativo fixo tangível do Instituto e garanta a conciliação e respetivo reconhecimento anual na contabilidade"), encontrando-se apenas por regularizar o passado pré-IPMA.
54. Trata-se de uma situação herdada do passado, que implica a adoção de um processo de reavaliação do património, caso a caso.
55. Sublinhe-se que os procedimentos de contabilização desde a fusão são regulares e transmitem a real situação do IPMA.

D.) Contas a receber (n.º 4.4.4 do Relato)

56. Em relação à observação de que os procedimentos adotados relativamente à emissão de faturas, nomeadamente nas áreas da meteorologia e do mar, não são uniformes, o que potencia o aumento das dívidas por cobrar, esclarece-se o seguinte:
 - No caso dos serviços de meteorologia sob a forma de certificados, o pagamento é realizado antecipadamente, com exceção de algumas entidades públicas. Trata-se de um processo tipificado, com regras estabelecidas tabela de preços de bens e serviços a praticar pelo IPMA, aprovada pelo Despacho n.º 11258/2021, de 16 de novembro. A emissão de certificados, em regra célere, é requerida maioritariamente no âmbito de processos judiciais. Este procedimento foi instituído na sequência de auditorias ao Instituto de Meteorologia, dado o grande número de não pagamentos após a sua utilização;



- No caso dos serviços prestados na área do mar, os contratos correspondem habitualmente a serviços mais complexos, dependentes de trabalhos de investigação e desenvolvimento, sendo o pagamento somente devido após conclusão de todo o processo.
- 57. Em relação à observação de que não existe evidência de iniciativas de recuperação de dívidas vencidas, junta-se documentação comprovativa dessas iniciativas (**Documento n.º 18**).
- 58. Em relação à observação de que não existe evidência de iniciativas de circularização de saldos de clientes com vista à sua confirmação, junta-se documentação comprovativa dessas iniciativas (**Documento n.º 18**).

D₃) Fundos Disponíveis (n.º 4.4.6.1 do Relato)

- 59. A respeito das observações da auditoria sobre o não cumprimento da LCPA, conclui-se no Relato que «o IPMA tem sofrido graves condicionantes financeiras, não dispondo de receitas suficientes para fazer face às suas despesas, especificamente as que respeitam a remunerações certas e permanentes e às contribuições internacionais», não sendo possível «concluir que, ao ter autorizado despesas concretas em desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos, os eventuais responsáveis tenham agido com culpa» (n.ºs 130 e 131).
- 60. No entanto e em relação à temática do **controlo dos fundos disponíveis** através de registos informáticos, permanentemente atualizados e corretamente determinados, considera-se no Relato estar em causa uma possível **infração financeira**.
- 61. A este respeito e conforme anteriormente referido e evidenciado, foi realizado o controlo dos fundos disponíveis com recurso a meios informáticos, através de um "sistema de alerta" desenvolvido pela DivSI a pedido da DivF, com base nos fundos disponíveis reportados na plataforma da DGO, nos compromissos já assumidos, tendo subjacente uma margem de segurança. Quando essa margem de segurança era "consumida" era emitido um alerta para os responsáveis da DivF, DOIDT, DivCO e Divisão de Recursos Humanos (DivRH).
- 62. Assim, não procede a alegada falta de controlo dos fundos disponíveis (n.º 132 do Relato).
- 63. O controlo dos fundos disponíveis foi evoluindo ao longo do tempo, com as limitações decorrentes dos insuficientes recursos orçamentais disponibilizados pelo Estado e do



atraso e insuficiência dos *plafonds* determinados pela DGO e transmitidos ao IPMA pela entidade coordenadora (GPP).

64. Atualmente, o controlo dos fundos disponíveis é processado informaticamente através da plataforma Primavera, mas mantêm-se os atrasos na distribuição dos fundos disponíveis, pelo que o alcance deste controlo – previsto na LCPA – é parcialmente desvirtuado por motivos fora do controlo do IPMA.
65. Deste modo o IPMA, tanto ao nível do Conselho Diretivo como ao nível da Divisão Financeira, foi diligente no sentido de procurar aplicar a LCPA, afetou os recursos humanos necessários para este fim (apesar da desproporção entre esforço e resultados), usou as ferramentas ao seu alcance, quer as desenvolvidas internamente (“automáticas” ou “manuais”) quer as agora integradas no sistema contabilístico PRIMAVERA, mas sofre o impacto de uma gestão financeira do Estado que o excede, tal como foi reconhecido pelo Relatório de Acompanhamento da IGF (Relatório n.º 2018/1424).
66. Face ao exposto, não se compreende que o Relato considere que existe uma situação que transcende o IPMA no caso das situações de não cumprimento da LCPA, mas, no caso concreto do controlo dos fundos disponíveis, considere estar em causa a prática de uma eventual infração financeira (n.ºs 132 e 133).
67. As causas de ambas as situações são idênticas, pelo que se afigura incoerente o entendimento expresso no Relato, concluindo não ser de indiciar a prática de uma infração financeira quando está em causa o incumprimento global da LCPA, indiciando essa prática a propósito da questão específica e pontual, hoje ultrapassada, do controlo dos fundos disponíveis através de registos informáticos, permanentemente atualizados e corretamente determinados.

D_e) Nomeação dos membros do Conselho Diretivo (n.º 4.5.1 do Relato)

68. Tal como é referido no Relato, *«o procedimento concursal de recrutamento para os cargos de direção superior é conduzida pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, sendo a iniciativa do procedimento concursal do membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher. Cabe a esse membro do Governo, neste âmbito, identificar as competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a respetiva carta de missão»* (n.º 152).



69. No entanto é solicitado ao IPMA que, na fase do contraditório, remeta «eventuais informações sobre a matéria submetida aos Ministros responsáveis, bem como normas legais ou regulamentares que definam competências ou responsabilidades de instrução ou informação dos processos de nomeação de dirigentes de nível superior, de abertura dos correspondentes concursos e de definição dos elementos necessários para o efeito» (n.º 158).
70. Em conformidade com o solicitado, remetem-se juntamente com o presente contraditório os seguintes documentos (**Documento n.º 19**):
- email_10_maio_2021;
 - Carta_de_missao_vogal_1;
 - Carta_de_missao_vogal_2;
 - Formulário características cargo - Vogal_1;
 - Formulário características cargo - Vogal_2.

D7) Resultado das verificações da amostra – Receita - Novo contrato para a apresentação de dados meteorológicos nos serviços informativos da RTP (Continente e Açores), (n.º 4.7.1 do Relato)

71. No âmbito dos processos que constituíram a amostra da receita, foi analisado o contrato de prestação de serviços celebrado entre o IPMA e a RTP em 28.04.2014, objeto de aditamento em 05.09.2019, tendo sido questionado o valor estabelecido para o novo contrato, por ser bastante inferior ao anteriormente estabelecido (n.ºs 179 a 182 do Relato).
72. A este respeito remete-se para a resposta seguinte e para os documentos juntos, esclarecendo-se desde já que o valor do novo contrato não inclui o pagamento aos meteorologistas que levam a cabo a apresentação dos blocos diários de informação meteorológica, que passam a ser remunerados diretamente pela RTP, sendo essa a principal razão que explica a alteração do valor contratual.
73. Esclarece-se ainda que o pagamento do um novo valor mensal pela RTP, decorre do facto de o IPMA ter desenvolvido um conjunto de serviços específicos para esta entidade (por isso pago adicionalmente) indo ao encontro das necessidades identificadas pela RTP, uma vez que são dados tratados com vista à compatibilidade com o sistema de difusão de informação da RTP, bem como, a pedido da RTP, a produção de informação meteorológica de vários pontos da Europa e do Mundo.



D₂) Resultado das verificações da amostra – Despesa – Subsídios, suplementos e abonos – Abonos atribuídos aos meteorologistas, pela comunicação de dados meteorológicos na RTP (n.º 4.7.2.1 do Relato)

74. No quadro da análise dos subsídios, suplementos e outros abonos remuneratórios, foram considerados “problemáticos” pelo Relato os abonos atribuídos aos meteorologistas, pela comunicação de dados meteorológicos na RTP (n.º 184 do Relato).
75. A este respeito, importa ter em atenção que, conforme referido no Relato, o IPMA limitou-se a manter, nesta matéria e sem alterações, a metodologia adotada pelo Instituto de Meteorologia (IM) em 2006, que atribuía aos trabalhadores um pagamento pela apresentação dos dados na televisão, o qual resultava das receitas próprias provenientes daquele contrato, não excedendo o valor do mesmo (cf. informação n.º DOV001/06-29, de 27 de setembro 2006).
76. Toda a situação foi revista na sequência das dúvidas suscitadas pela auditoria do Tribunal de Contas, como se dará nota adiante.
77. A este respeito importa ainda ter em atenção que o IPMA é a autoridade meteorológica nacional, tendo sucedido nessas funções e capacidade, aos organismos extintos nesta área, sendo o último, o IM.
78. Uma das funções principais do IPMA, como autoridade meteorológica nacional, é a divulgação à sociedade de informação meteorológica, de forma rápida e eficaz (por uma questão de proteção da própria população) e por fonte fidedigna.
79. Uma parte da população não tem acesso a outra fonte de informação que não sejam os canais generalistas de televisão.
80. De acordo com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), os meios de comunicação social são a melhor forma de disseminar a informação meteorológica, tanto previsões como avisos.⁸
81. A apresentação meteorológica, por meteorologistas, nos canais de televisão (neste caso na RTP), é fundamental para a sociedade de uma forma geral ou para sectores específicos, tais como (1) o sector socioeconómico da pesca, (2) o sector socioeconómico da agricultura, (3)

⁸ O melhor meio de disseminação de informação a nível mundial é considerado a rádio (100% a nível mundial), seguido pela televisão (93% a nível mundial).



- o sector socioeconómico do turismo, (4) e o sector socioeconómico organização de eventos.
82. Em situações de tempo severo, é crucial apresentar a informação para melhor entendimento das orientações da Proteção Civil e para reação em situações de emergência. Atualmente, os avisos do IPMA são compreendidos e respeitados pelos portugueses.
83. No âmbito da celebração dos contratos de prestação de serviços mais recentes (2006 e 2014-2019) entre o IM, IPMA e RTP, estão incluídos nos valores apresentados pelo IPMA e pelo seu antecessor IM, os referentes à análise e apresentação nas instalações da RTP, por Recursos Humanos qualificados do IPMA, da informação meteorológica disponibilizada.
84. Devido à escassez de recursos humanos qualificados, que impossibilitam que este serviço possa ser realizado no horário de trabalho definido para cada trabalhador, e não tendo o IPMA mecanismos para que os seus trabalhadores prestem este serviço fora do horário normal de trabalho, a solução encontrada foi a de identificar os trabalhadores que teriam disponibilidade para assegurar este serviço, fora do seu horário normal de trabalho, e cujo perfil fosse aceite pela RTP para a referida função.
85. Esta situação tem a vantagem de garantir a qualidade da informação prestada e permite fornecer aos espetadores da televisão pública a melhor informação meteorológica possível, independente de interesses comerciais ou pessoais.
86. Como forma de compensação para esta disponibilidade demonstrada pelos trabalhadores – que inclui uma excecional exposição social e despesas relacionadas com a imagem (vestuário e calçado) do apresentador – o IPMA, com base na informação n.º DMG/2017-07 de 12.04.2017, manteve a metodologia adotada pelo IM em 2006 (vide informação n.º DOV001/06-29 de 27/09/2006) e despachada favoravelmente, em 29/09/2006, pelo então Presidente Adério Serrão, nomeadamente:
- manutenção da prestação do serviço fora do horário de trabalho;
 - pagamento desse trabalho pelas receitas próprias provenientes deste contrato, não onerando as receitas provenientes do Orçamento de Estado;
 - manter os valores anteriormente definidos pelo IM de 120€/dia pelo período da manhã e 80€/dia pelo período da tarde (**Documentos nºs 20 e 21**).
87. Os moldes do contrato celebrado em 2014 entre o IPMA e a RTP – objeto de aditamento em 2019 – visaram apenas e tão só assegurar um serviço público de informação meteorológica de acesso a toda a população, por parte de dois organismos públicos, através de receitas próprias da execução do referido contrato.

88. No entender do IPMA, a incorporação deste pagamento no salário dos trabalhadores contribui para a transparência do processo e garante os descontos para a segurança social ou caixa geral de aposentações e a retenção na fonte do IRS.
89. No contexto da presente auditoria e face às dúvidas suscitadas pelo Tribunal de Contas, o IPMA procurou junto da tutela que esta situação fosse regularizada conforme é indicado no n.º 194 do Relato.
90. Não tendo sido possível essa regularização no quadro da alteração à Lei Orgânica do IPMA ou no quadro do Decreto-Lei de Execução Orçamental, o Conselho Diretivo do IPMA concluiu que seria necessário alterar o procedimento, apesar de ter consciência que a solução anterior é a que melhor defende os interesses do Estado e dos Espetadores.
91. Após o período COVID-19, o IPMA encetou vários contactos junto da RTP para que os termos e formato do serviço fossem revistos. Essa reunião ocorreu em 29/09/2022 na sede da RTP, com a presença dos Presidentes de ambos os organismos, tendo ficado assente que a prioridade seria continuar a assegurar o serviço público de informação meteorológica a toda a população, revendo os moldes do mesmo, de forma que o IPMA deixasse de assegurar o pagamento deste serviço aos meteorologistas que o asseguravam.
92. Com efeitos a 01/06/2023 foi assinado um novo contrato entre o IPMA e a RTP, passando o IPMA apenas a receber um valor mensal de 2.250,00€ + IVA pela utilização dos produtos e serviços do IPMA (Documento n.º 22).
93. O pagamento deste valor mensal decorre do facto de o IPMA ter desenvolvido um conjunto de serviços específicos adaptados às necessidades de cada utilizador, aos quais diversas entidades do sector público e privado acedem.
94. Neste grupo de entidades e ao abrigo deste acordo, encontra-se a RTP, para a qual o IPMA desenvolveu um formato específico e à medida para os dados fornecidos (e por isso pago adicionalmente) indo de encontro às necessidades identificadas pela referida entidade, uma vez que são dados tratados com vista à compatibilidade com o sistema de difusão de informação da RTP, bem como, a pedido da RTP, a produção de informação meteorológica de vários pontos da Europa e do Mundo.
95. Importa realçar que este conjunto de dados integra a lista de dados/informação que é considerada crítica na operacionalidade do IPMA, usufruindo das condições de criticidade elevada na infraestrutura tecnológica do IPMA.



96. Com a produção de efeitos deste novo contrato, o IPMA deixou de proceder ao pagamento do suplemento em causa aos meteorologistas que asseguravam este serviço, com efeitos a 1 de junho de 2023, ficando a RTP responsável pela contratação e pagamento aos técnicos especializados para a apresentação do serviço de informação meteorológico na estação de televisão pública portuguesa.
97. No caso dos trabalhadores do IPMA, apenas tiveram de apresentar um pedido de acumulação de funções, nos termos da legislação em vigor, tendo os mesmos sido autorizados superiormente, conforme documento em anexo (**Documento n.º 23**).
98. Decorre do exposto, que a principal motivação para a relação entre a RTP e o IPMA ao longo dos anos, foi a de assegurar um serviço público essencial para a população no que à divulgação de informação meteorológica diz respeito.
99. Fica também comprovado que, após as situações identificadas pelo Tribunal de Contas, o IPMA foi diligente procurando que as mesmas tivessem o devido enquadramento. Na ausência de resposta da tutela, procedeu-se à substituição do anterior por um novo acordo que, no entender do IPMA, responde a todos os problemas identificados pela auditoria.

D₃) Resultado das verificações da amostra – Despesa - Bolseiros (n.º 4.7.2.2 do Relato)

100. De acordo com o Relato terão sido identificadas as seguintes situações irregulares relativas ao pagamento de despesas com bolseiros de investigação (n.º 213).
101. Duas bolsas de investigação de cientista convidado autorizadas no âmbito do projeto DIVERSIAQUA Algarve, ao abrigo Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA, de 2013.
- As bolsas em questão são as seguintes:

N.º	Início do contrato bolsa	Prorrogação pelo CD - 8.º da Lei n.º 112/2017	Projeto	Prazo limite	Homologação Parecer CAB - 16.º da Lei 112/2017
1432	01/02/2016	26/01/2018	DIVERSIAQUA	01/02/2019	09/07/2018
1433	01/02/2016	26/01/2018	DIVERSIAQUA	01/02/2019	

102. Permanência prolongada de bolseiros de investigação nos projetos nas três situações seguintes:

N.º	Início do contrato bolsa	Promulgação pelo CD - 6.º da Lei n.º 112/2017	Projeto	Prazo limite	Homologação Parecer CRB - 16.º da Lei n.º 112/2017
1537	03/09/2012		PNAB	03/09/2017	05/07/2018
1538	03/09/2012		LAND SAF - CDOP III	03/09/2017	26/08/2019
1254	27/03/2013		COPERNICUS (GL)	27/03/2018	

103. A este respeito importa começar por observar que sendo o IPMA um Instituto de investigação, algumas das suas missões são desempenhadas com financiamento de investigação que pode ser estratégico (exemplo: Mar2020, EEA-PDP ou Fundo Azul) ou competitivo (exemplo: H2020, ERC, FCT).
104. Esse financiamento é assegurado, em regra, por fontes comunitárias, complementadas, por vezes, com receitas de impostos, habitualmente asseguradas pelos organismos financiadores.
105. Os bolsеiros do IPMA sempre tiveram – e continuam a ter – um enquadramento científico estrito que os distingue dos trabalhadores do IPMA: (i) inexistência de relação hierárquica, (ii) horário e conteúdo de atividade sob responsabilidade do investigador principal, (iii) publicação livre de resultados científicos em revistas da especialidade e, nos casos relevantes, (iv) obtenção de graus académicos em Universidades.
106. Estes bolsеiros não respondiam perante a hierarquia orgânica e, em particular, não estavam sujeitos a controlo de assiduidade.
107. As funções dos bolsеiros são apenas e só aquelas que estão expressas nos planos de trabalhos dos projetos, no âmbito dos quais são contratados, e que estão discriminadas nos editais dos concursos a que se apresentaram.
108. Neste sentido a figura de bolsеiro não foi, nem é, utilizada para assegurar as funções atribuídas a funcionários como forma de contornar os procedimentos administrativos de contratação de recursos humanos, mas apenas para assegurar um conjunto de funções de investigação ou que delas decorrem, enquadradas num projeto de investigação.
109. Através do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), aprovado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, foram definidos os termos que deveria ter lugar a regularização dos vínculos precários de



pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública (artigo 1.º, n.º 1).

110. De modo a implementar este programa, no caso do IPMA, tornou-se necessário distinguir as missões de investigação que, por decorrerem de diretivas comunitárias (exemplo: Política Comum de Pescas), por terem uma duração temporal suficientemente extensa, e por terem estado ativas durante o período de referência, se pudessem considerar como “necessidades permanentes” no entendimento que esta expressão tem na Lei n.º 112/2017, diferenciando-as das que, pela sua natureza, se realizam no IPMA, mas no quadro de “investigação cooperativa conjuntural”.
111. O Processo de regularização PREVPAP teve uma duração extensa, em particular pela necessidade de examinar, com o necessário rigor, os elementos aduzidos pelos candidatos nas diferentes fases do processo, como também pela necessidade de conclusão do processo através de Despacho Conjunto das Finanças, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e tutela.
112. Note-se que apesar de a Lei n.º 112/2017 fixar no seu artigo 9.º que a abertura dos procedimentos concursais está dispensada «da autorização das membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração pública prevista no n.º 5 do artigo 30.º da LTFP» e do «cumprimento das regras gerais de controlo de recrutamento constantes de legislação orçamental», a abertura destes procedimentos foi feita no IPMA sempre de forma gradual, de acordo com orientações da tutela, preservando-se o máximo de procedimentos administrativos coerentes.
113. Essa demora, que decorreu, essencialmente, da morosidade dos processos de aprovação no Ministério das Finanças, levou à necessidade de prolongar os vínculos contratuais de forma a não pôr em causa a continuidade dos pagamentos salariais e dos direitos adquiridos pelos trabalhadores no quadro da Lei n.º 112/2017, conforme é identificado no Relato (n.º 213).
114. Após a integração destes bolseiros no mapa de pessoal do IPMA, foi regularizada a relação laboral decorrente da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), sendo atribuídas responsabilidades de forma integrada com os restantes trabalhadores do Instituto e dada por fim a relação de investigação entre o bolseiro e o investigador principal do projeto onde se insere o seu trabalho.
115. Com a alteração do Regulamento de Bolseiros tanto a nível da FCT como do IPMA, o número de bolseiros decresceu sensivelmente, passando de 171 em janeiro de 2018 para 40 em janeiro de 2023, sempre na observância dos regulamentos em vigor.

116. No que diz respeito às **bolsas referenciadas com os números 1432 e 1433** da tabela *supra* e dos períodos temporais de atribuição destas bolsas cumpre esclarecer o seguinte:
- Os dois contratos de Bolsa de Cientista Convocado foram celebrados, em 2016, para a prossecução do projeto DIVERSIAQUA, Diversificação, Inovação e Desenvolvimento da Aquacultura em Portugal, projeto temporário com financiamento Mar2020, na Estação Piloto de Piscicultura de Olhão (EPPO) do IPMA, conforme comprovado pela Ficha de projeto e editais dos concursos (**Documento n.º 24**);
 - Dada a elevada qualidade das valências das investigadoras (Doutora Laura Ribeiro e Doutora Florbela Soares), o seu contributo conformou o desenvolvimento da atividade da EPPO a partir de 2016, constituindo uma melhoria significativa da atividade de investigação aplicada, promovendo a atividade económica da aquacultura (com a transferência do conhecimento para o tecido produtivo e a formação técnica ao nível do sector), através da inovação nos sistemas de aquacultura, no conhecimento de diferentes espécies e na melhoria progressiva na ração para peixes em aquacultura;
 - Neste sentido, a atividade desenvolvida por estas investigadoras veio a tornar-se essencial à prossecução da missão do IPMA na EPPO, o que justificou a respetiva integração no IPMA no âmbito do PREVPAP.
117. Não procede assim a argumentação de que a contratação destas bolsas foi realizada para suprir necessidades permanentes.
118. No que diz respeito à **bolsa referenciada com o número 1537** da tabela *supra* e dos períodos temporais de atribuição desta bolsa, cabe esclarecer que se trata de uma Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia (BGCT) para licenciado (vide n.º 211 do Relato *in fine*).
119. Em 03.09.2012 foi celebrado o Contrato de BGCT no âmbito do Projeto Nacional de Amostragem Biológica (PNAB), com financiamento PROMAR e Mar2020.
120. Importa sublinhar que, para as Bolsas de Gestão de Ciência e Tecnologia, o Estatuto de Bolseiro em vigor não previa limite temporal para a duração das mesmas.
121. Em 11.10.2017 este Bolseiro obteve reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB e a homologação por parte dos Ministros das Tutelas ocorreu a 09.07.2018.



122. Ora, a Lei n.º 112/2017, em vigor desde janeiro de 2018, estabeleceu um Regime transitório de proteção visando garantir a prorrogação até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais dos vínculos laborais das pessoas cujas situações são abrangidas pela regularização extraordinária.
123. Nesta conformidade, a bolsa foi prorrogada até à conclusão do procedimento concursal que permitiu a integração do bolseiro na carreira correspondente, em cumprimento do princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar.
124. Caso assim não se fizesse, estar-se-ia a gorar as expectativas criadas pelo PREVPAP aos seus beneficiários e a contrariar o princípio de proteção transitório estabelecido pela Lei n.º 112/2017. Acresce que para estas situações, o projeto financiador dos contratos estava em curso, sendo as respetivas despesas elegíveis.
125. Não procede assim a argumentação de que a contratação desta bolsa foi realizada para suprir necessidades permanentes. Acresce que a duração desta bolsa visou garantir princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal.
126. No que diz respeito às bolsas referenciadas com os números **1538** e **1254** da tabela *supra* e aos períodos temporais de atribuição destas bolsas, cabe esclarecer que se trata de dois contratos de bolseiros da equipa que provém do Instituto de Meteorologia, associados aos serviços LANDSAF e COPERNICUS, ambos atribuídos ao IPMA pela EUMETSAT e Comissão Europeia, que se podem classificar como *obrigações internacionais de investigação*, porque os produtos desta investigação têm que ser obrigatoriamente disseminados por utilizadores em todo o mundo, para além de contribuírem para a formação pós-graduada destes investigadores.
127. No caso da bolsa referenciada com o número **1254** (João Pedro dos Santos Rolão Macedo), o mesmo foi contratado pelo IPMA, a 27.03.2013, com Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia para licenciado.
128. Importa sublinhar que, para as Bolsas de Gestão de Ciência e Tecnologia, o Estatuto de Bolseiro em vigor não previa limite temporal para a duração das mesmas.
129. No âmbito do Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, o IPMA apresentou, em sede de Comissão de Avaliação Bipartida (CAB), a ficha de avaliação relativa a este Bolseiro que se junta, com a seguinte descrição:

“Desenvolvimento das cadeias de processamento operacional Copernicus Global Land (GL) e Copernicus Atmosfera (CAMS), incluindo o desenho e implementação das cadeias



de processamento, codificação de componentes das cadeias (pré-processamento, produtos Copernicus Global Land). O João Macedo tem experiência relevante no processamento de dados de satélite, útil para o grupo de Aplicações de Satélite do IPMA. Os projetos Land-SAF e Copernicus são mantidas com financiamento externo ao IPMA (EUMETSAT e EU, respetivamente). Não implica necessariamente a criação de posto de trabalho adicional". (Doc. 25)

130. Em 12.09.2018 este bolsheiro obteve o reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB.
131. A Lei n.º 112/2017, em vigor desde janeiro de 2018, estabeleceu um Regime transitório de proteção visando garantir a prorrogação até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais dos vínculos laborais das pessoas cujas situações são abrangidas pela regularização extraordinária.
132. Nesta conformidade e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 112/2017, a bolsa foi prorrogada até 31.12.2019, em cumprimento do princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar.
133. Caso assim não se fizesse, estar-se-ia a gorar as expectativas criadas pelo PREVPAP aos seus beneficiários e a contrariar o princípio de proteção transitório estabelecido pela Lei n.º 112/2017. Acresce que para estas situações, o projeto financiador dos contratos estava em curso, sendo as respetivas despesas elegíveis.
134. Não procede assim a argumentação de que a contratação desta bolsa foi realizada para suprir necessidades permanentes. Acresce que a duração desta bolsa visou garantir princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal.
135. No que concerne à bolsa referenciada com o número 1538 (João Paulo Afonso Martins), o mesmo foi contratado 03.09.2012 pelo IPMA com Bolsa de Pós-doutoramento.
136. No âmbito do Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, o IPMA apresentou em sede de Comissão de Avaliação Bipartida (CAB), a ficha de avaliação relativa a este Bolsheiro e que se junta, com a seguinte descrição:

"Desenvolvimento de produtos (all-weather LST; LST para o HIMAWARI e EPS) e aplicações de dados de satélite, incluindo modelação de transferência radiativa, validação de dados, análise multivariada, no âmbito dos projetos Land-SAF e Copernicus Global Land. Também contribui para co-orientação de estagiários. Os projetos Land-SAF e Copernicus são mantidos com financiamento externo ao IPMA (EUMETSAT e EU, respetivamente), não



respondem a necessidades permanentes do IPMA. Bolseiro doutorado a enquadrar no Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto". (Doc. 26)

137. Contudo, este bolseiro obteve reconhecimento de vínculo precário por parte da CAB a 01.10.2018 e homologação por parte dos Ministros das Tutelas (o último em 26.08.2019).
138. Ora, a Lei n.º 112/2017, em vigor desde janeiro de 2018, estabeleceu um Regime transitório de proteção visando garantir a prorrogação até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais dos vínculos laborais das pessoas cujas situações são abrangidas pela regularização extraordinária.
139. Nesta conformidade, a bolsa foi prorrogada até à conclusão do procedimento concursal que permitiu a integração do bolseiro na carreira correspondente, em cumprimento do princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar.
140. Caso assim não se fizesse, estar-se-ia a gorar as expectativas criadas pelo PREVPAP aos seus beneficiários e a contrariar o princípio de proteção transitório estabelecido pela Lei n.º 112/2017. Acresce que para estas situações, o projeto financiador dos contratos estava em curso, sendo as respetivas despesas elegíveis.
141. Não procede assim a argumentação de que a contratação desta bolsa foi realizada para suprir necessidades permanentes. Acresce que a duração desta bolsa visou garantir princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal.
142. Em todos os casos supra identificados, a duração das bolsas foi efetuada em cumprimento dos princípios e normas da legislação aplicável, não tendo fundamento a tese sustentada no Relato segundo a qual as bolsas foram utilizadas para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, o que era proibido pelo Estatuto legal do Bolseiro de Investigação, tendo sido garantida a prorrogação dos vínculos até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais.

D₁₀) Resultado das verificações da amostra – Despesa – Contratação Pública (n.º 4.7.2.3 do Relato)

Illegalidade do ajuste direto de serviços jurídicos

143. No âmbito da análise dos processos de despesa relativos à contratação pública, é referido no Relato que foram verificados os contratos celebrados pelo IPMA entre 2017 e 2019 em matéria de assessoria jurídica e patrocínio judiciário, tendo sido detetadas duas situações



em que não estariam preenchidos os pressupostos do ajuste direto em função de critérios materiais.

144. Com efeito, segundo o Relato, o facto de o objeto dos contratos em causa não estar limitado ao patrocínio judiciário, abrangendo a prestação de serviços de assessoria jurídica conexos, impediria que a contratação pudesse ser fundamentada no artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do CCP.
145. A este respeito, importa começar por observar que o próprio Relato começa por admitir que *«os serviços de patrocínio judiciário passam ser serviços em que a relação de confiança entre cliente e advogado deva ser tal que torne difícil a especificação de atributos qualitativos a apreciar nas propostas»*.
146. Com efeito, o artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do CCP tem sido frequentemente invocado como fundamento para o ajuste direto de serviços de patrocínio judiciário e, nalguns casos, de consultoria jurídica especializada, quando o interesse público aquisitivo não é consentâneo com um apelo genérico à concorrência de mercado, chamando à contratação todos os operadores potencialmente interessados em contratar com a Administração.
147. A contratação de serviços patrocínio judiciário, envolvendo a prestação de serviços de assessoria jurídica conexos, é relativamente frequente, porque não se podem desligar inteiramente os dois objetos contratuais, como se pretende no Relato.
148. Com efeito, fará muito pouco sentido que a entidade adjudicante contrate o patrocínio judiciário em determinadas matérias de especialidade – como sucedeu nos dois casos analisados no Relato – e depois tenha que ir contratar, à parte, mediante procedimentos aquisitivos concorrenciais, os serviços de assessoria jurídica ligados às áreas do patrocínio judiciário em causa.
149. Na realidade, o patrocínio judiciário não dispensa a assessoria jurídica conexa, sendo relativamente frequente, nomeadamente em matérias de direito administrativo ou de direito financeiro público, que os processos judiciais envolvam a modificação de comportamentos da Administração ou a alteração de procedimentos e processos, o que envolve uma componente de assessoria que, embora conexa, se articula e integra no objeto principal do contrato.
150. Neste tipo de situações, em que o critério de adjudicação não pode assentar em elementos quantitativos (como o preço), baseando-se, essencialmente, na apreciação dos atributos e especiais qualificações dos proponentes e na confiança depositada na prestação dos serviços em causa, torna-se particularmente difícil elaborar especificações contratuais

- suficientemente precisas, de modo a definir os atributos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação.
151. Daí que seja frequente a afirmação de que estão em causa serviços em que a especial qualificação técnico-jurídica e o caráter *intuitu personae* é determinante na estruturação da relação contratual a estabelecer.⁷
152. Consequentemente, é por demais evidente, neste tipo de prestações, a dificuldade em elaborar uma matriz de avaliação que permita selecionar *a melhor proposta em termos de qualidade e preço*.
153. Nos casos em apreciação no Relato, envolvendo a contratação de serviços de patrocínio judiciário combinados com a inerente assessoria jurídica, encontra-se, em concreto, preenchida a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, no segmento onde especificamente se prevê a contratação por ajuste direto quando «a natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação».
154. Na realidade, estão em causa serviços que pela sua natureza, tornam impossível uma definição precisa de especificações técnicas, bem como, a construção de parâmetros de avaliação que possam suportar a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, tal como este se encontra densificado nos artigos 74.º, n.º 1, alínea a) e 75.º, n.ºs 1 e 2 do CCP.
155. Nessa conformidade, a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP encontra-se plenamente preenchida nos dois casos analisados no Relato uma vez que, não sendo viável a definição de especificações contratuais suficientemente precisas, que permitam identificar a melhor proposta, também não é possível proceder a ponderações com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa, nem delinear efetivos critérios operativos de avaliação para tal, os quais seriam necessários em sede de consulta prévia.
156. Numa dessas situações refere ainda o Relato que não existiria fundamento para atribuir **eficácia retroativa ao contrato**, porque a produção antecipada de efeitos impediu a concorrência que deveria ser garantida na formação do contrato.

⁷ Cf. na doutrina João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, *A contratação pública de serviços de assessoria jurídica*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. 2, Lisboa, 2010, pp. 373-414 e José Pinto de Almeida, Ricardo Maia Magalhães e Ana Filipa Urbano, “Um caso de ajuste direto por razões materiais que o tribunal sufragou: em especial, a aquisição de serviços de representação jurídica”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 22, Abril/Junho 2019, pp.29-44.

157. Ora esta asserção encontra-se ligada e dependente da anterior, pois sendo demonstrado – como foi – que se encontram verificados os pressupostos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, a atribuição de eficácia retroativa ao contrato não afetou a concorrência na formação do contrato.
158. Além disso e como vem referenciado no Relato (n.º 226) existiam vários processos judiciais pendentes, que exigiam a manutenção dos serviços de representação jurídica, sendo perfeitamente compreensível que a modificação do cocontratante em processos judiciais em curso se possa considerar lesiva do interesse público, na medida em que pode envolver a suspensão do processo, com substituição do mandatário, envolvendo custos acrescidos, podendo afetar os direitos que se pretendem fazer valer no processo, com prejuízo para o interesse público.
159. Discorda-se, por isso, do Relato, na apreciação que faz destes procedimentos aquisitivos, os quais foram cuidadosamente fundamentados, como se pode comprovar através da documentação que os integra.

Desrespeito pelos limites estabelecidos no artigo 113.º do CCP – aquisição de serviços de viagens e alojamento

160. Outro aspeto ligado à contratação pública que mereceu análise no Relato diz respeito à aquisição de serviços de viagens e alojamento.
161. Neste ponto, em particular, entende-se que foi violada a proibição de ajustes diretos sucessivos, constante do artigo 113.º do CCP, devendo precisar-se no Relato que está em causa a redação anterior à revisão operada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.
162. A este respeito importa ter em atenção que grande parte dos serviços de viagens e alojamento se encontram associados a projetos de investigação e desenvolvimento, que obrigam a deslocações (trabalho de campo e reuniões internacionais) cujo regime jurídico decorre do Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, que procede à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento.
163. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 desde diploma, a parte II do CCP, não é aplicável à formação de contratos de aquisição de serviços cujo valor seja inferior aos limiares referidos no n.º 3 do artigo 474.º do CCP, independentemente de a entidade adjudicante ser uma instituição de I&D ou uma entidade financiadora.

164. Quer isto dizer que as aquisições de serviços de viagens e alojamento associadas a projetos de I&D não estão abrangidas pela proibição constante do artigo 113.º do CCP, aspeto que não foi tido em conta no Relato.
165. Conforme definido na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2018, "Para efeitos do disposto no presente decreto -lei, entende-se por (...) «Atividades de I&D», as atividades de investigação fundamental, aplicada e de desenvolvimento experimental, incluindo a conceção de novas soluções tecnológicas ou exploratórias, os serviços de avaliação científica e tecnológica, os serviços de comunicação e divulgação de ciência e tecnologia, a publicação de trabalhos científicos por instituições que têm por missão a I&D, a formação e a disseminação da cultura científica e tecnológica, a produção e difusão do conhecimento ou o seu financiamento, gestão e avaliação públicos, incluindo a avaliação da componente de I&D de projetos empresariais no âmbito dos sistemas de incentivos às empresas». (sublinhado nosso).
166. As deslocações que viabilizam a comunicação e divulgação de ciência e tecnologia, a publicação de trabalhos científicos por instituições que têm por missão a I&D, a formação e a disseminação da cultura científica e tecnológica e a produção e difusão do conhecimento estão abrangidas pelo regime consagrado por este diploma.
167. Efetivamente, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2018, deverão ser distinguidas as aquisições realizadas no âmbito de projetos e contratos de I&D nos seguintes termos:

	2018	2019
Projetos e contratos de I&D	103 606,04 €	105 320,51 €
Outras despesas	10 621,83 €	7 654,19 €

168. Conforme *supra* exposto, não foram ultrapassados os limites de contratação previstos no na Decreto-Lei n.º 60/2018 (para as despesas de I&D), bem do CCP (para as restantes despesas).
169. Não obstante, importa referir que, ao longo do período 2018-2019, o IPMA procedeu à reorganização da DOIDT de modo a implementar as recomendações da IGF e a controlar de forma mais efetiva o cumprimento das regras do CCP, como é o caso da proibição de ajustes diretos sucessivos à mesma entidade.
170. Um dos elementos-chave dessa reorganização foi a instalação e carregamento, em 2018, do sistema de controlo da contratação adaptado pela PRIMAVERA para o IPMA (**Documento n.º 27**). Um dos aspetos críticos deste controlo prende-se com a aquisição de viagens.



171. Este sistema, cuja instalação era uma das ambições do Conselho Diretivo e da equipa de contratação, permitiu minimizar os lapsos decorrentes dos controlos realizados de forma manual pelos técnicos do Instituto, tal como os identificados no Relato.
172. Contudo, devido à necessidade de serem realizadas validações interanuais, apenas a partir de 2021 se pode considerar a situação estabilizada.
173. A DOIDT encetou um conjunto de iniciativas destinadas a encontrar o procedimento mais expedito e menos dispendioso, em particular porque, sendo as deslocações asseguradas por projetos de investigação com grandes limites orçamentais e sendo o preço muito dependente da antecedência da marcação, a celeridade tem um valor considerável.
174. Enquanto decorreu o processo de interação com organizações similares, ficaram os procedimentos de obtenção de propostas e adjudicação num núcleo muito reduzido de pessoas (uma), mas sempre segregado das unidades orgânicas emissoras da necessidade.
175. A vontade do Conselho Diretivo de realizar um procedimento agregado está expressa claramente no ofício de 16 de março de 2020 endereçado ao presidente do Conselho Diretivo da ESPAP solicitando a integração do IPMA num procedimento agregado que infelizmente não se veio a realizar (**Documentos n.ºs 28 e 29**).
176. A contratação dos serviços de viagens e alojamento para o ano de 2020, foi objeto de uma informação – 155/Div-CO-DOIDT-2020, de 6 de março de 2020, na qual é proposta a abertura de Concurso Público Internacional no valor de 300 500,00€, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor. Este procedimento foi autorizado superiormente ao abrigo do n.º 7 do despacho 3017/2015 do GPP (Documento n.º 30).
177. A 09.10.2020, foi elaborada informação inicial (Informação n.º 484/DIV-CO/DOIDT-2020), para preparação de novo procedimento de aquisição de serviços de viagens para 36 meses. (**Documento n.º 31**).
178. Por deliberação do Conselho Diretivo do IPMA, tomada em reunião realizada no dia 20 de abril de 2021, foi autorizada a abertura do procedimento por concurso público nos termos da alínea c) do n.º 1 e na alínea e) do n.º 2, do artigo 16.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e artigos 130.º e seguintes, do CCP, para “Aquisição de serviços de viagens, transportes aéreos, alojamentos e serviços complementares”.
179. O referido procedimento foi lançado na plataforma eletrónica “AnoGov” no dia 3 de maio de 2021 e o respetivo contrato foi celebrado a 25 de outubro de 2021.

180. Importa, pois, atender às restantes situações referidas nos n.ºs 251 e seguintes do Relato.
181. Os quadros seguintes, produzidos a partir do sistema de controlo da contratação, correspondem às adjudicações realizadas de 1 de janeiro a 15 de dezembro de cada ano permitindo pode verificar a redução muito significativa de adjudicações no regime de ajuste direto (regime geral e simplificado), tanto em número como em valor, que mostra o enorme esforço realizado para seguir as recomendações da IGF.
182. Note-se que estes valores apenas indicam as adjudicações, mas sempre que se referem a concursos públicos plurianuais têm efeitos em termos de execução em anos subsequentes.

2019
(Jan a 15 dez)

n.º de Adjudicação	Dados	
	Soma de N.º de Contratos	Soma de Valor
Ajuste direto - Regime Geral	131	2 761 955,04 €
Ajuste direto simplificado	1271	1 362 250,97 €
Concurso público com/sem JOUE	15	7 641 402,08 €
Consulta ao abrigo de acordo quadro	6	603 722,34 €
Consulta Prévia	50	1 506 479,81 €
Contratação excluída da parte II do CCP	33	192 279,24 €
Contratos excluídos do âmbito de aplicação do CCP	5	2 261 589,99 €
Outros	21	50 222,35 €
Regulamento - RAPID	4	8 739,52 €
(em branco)		
Total Geral	1536	16 478 641,34 €

2020
(jan a 15 dez)

de Adjudicação	Dados	
	Soma de N.º de Contratos	Soma de Valor
Ajuste direto - Regime Geral	69	1 554 754,57 €
Ajuste direto simplificado	716	889 309,32 €
Concurso público com/sem JOUE	6	3 152 092,28 €
Consulta ao abrigo de acordo quadro	14	956 701,21 €
Consulta Prévia	39	913 088,46 €
Contratação excluída da parte II do CCP	22	67 427,12 €
Contratos excluídos do âmbito de aplicação do CCP	10	52 107,29 €
Outros	89	5 418 019,92 €
Regulamento - RAPID	20	1 336 079,74 €
(em branco)		
Total Geral	965	14 339 579,91 €

2021
(jan a 15 dez)

Forma de Adjudicação	Dados	
	Soma de N.º de Contratos	Soma de Valor
Ajuste direto - Regime Geral	117	2 013 111,64 €
Ajuste direto simplificado	408	577 445,84 €
Concurso público com/sem JOUE	10	2 934 086,15 €
Consulta ao abrigo de acordo quadro	6	150 687,12 €
Consulta Prévia	61	1 832 978,32 €
Contratação excluída da parte II do CCP	6	42 204,96 €
Contratos excluídos do âmbito de aplicação do CCP	44	234 629,15 €
Outros	87	10 283 411,38 €
Regulamento - RAPID	8	560 650,50 €
(em branco)		
Total Geral	747	18 629 205,06 €

183. Cabe realçar mais uma vez que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as normas de contratação, apesar das gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem. A título de exemplo veja-se a Ata do CD de maio de 2020 onde é mais uma vez analisada a situação (**Documento n.º 32**).

184. Deste modo consideramos que as situações descritas estão ultrapassadas, tendo sido progressivamente alargado o âmbito dos contratos agregados plurianuais a todas as áreas da organização.



185. Contudo, é relevante ser assinalado que este procedimento que materializa as orientações recebidas está a gerar menor taxas de execução dos projetos, pela rigidez que impõe no processo de realização da despesa, dado o dinamismo do financiamento da investigação.
186. Este processo de agregação foi alargado a gases de laboratório e estações meteorológicas (conforme evidenciado nas peças processuais), aos reagentes (conforme evidenciado nas peças processuais) e aos materiais de laboratório (conforme evidenciado nas peças processuais), de modo a ultrapassar de forma robusta as limitações identificadas na altura pela IGF e agora pelo Tribunal de Contas. (**Documentos nºs 33, 34 e 35**).
187. O tratamento estrito da agregação de despesa aliado à morosidade da aprovação pela tutela dos instrumentos de plurianualidade e ao dinamismo dos projetos de investigação poderá conduzir à impossibilidade de execução de projetos de investigação de curta duração pela Administração Pública.
188. Conclui-se assim que os dirigentes do IPMA foram diligentes na aplicação das orientações da IGF, ampliando com persistência a realização de contratos agregados, apesar das dificuldades acrescidas na execução dos projetos, procurando dar o máximo de transparência aos processos aquisitivos e privilegiando o cumprimento do estipulado no CCP.

Desrespeito pelos limites estabelecidas no artigo 113.º do CCP – outros contratos de aquisição de bens e serviços

189. No que diz respeito ao quadro 19 do relato, existe um lapso no valor do PBS2018-3104, ao referir o valor de 73 80,00€ quando está em causa o valor de 73.800,00 (**Documento n.º 36**).
190. Ainda a respeito desse quadro, na parte relativa ao Adjudicatário A, é possível concluir que também as aquisições em causa se encontram associadas a projetos de investigação e desenvolvimento, cujo regime jurídico decorre do Decreto-Lei n.º 60/2018, relativo à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (cf. Documento n.º 36).
191. Conforme anteriormente referido, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1 desde diploma, a parte II do CCP, não é aplicável à formação de contratos de aquisição de serviços cujo valor seja inferior aos limiares referidos no n.º 3 do artigo 474.º do CCP, independentemente de a entidade adjudicante ser uma instituição de I&D ou uma entidade financiadora.



192. Quer isto dizer que as aquisições de equipamento efetuadas ao Adjudicatário A, por se encontrarem associadas a projetos de I&D, não estão abrangidas pela proibição constante do artigo 113.º do CCP, aspeto que não foi tido em conta no Relato.
193. A mesma conclusão é aplicável às adjudicações ao Adjudicatário B, relacionadas com o apetrechamento do NI Noruega para a execução das campanhas de investigação do PNAB (Documento n.º 37).

Fracionamento de contratos – aquisição de reagentes e consumíveis

194. O Relato alude ainda à situação específica da aquisição de reagentes e consumíveis, considerando que estão em causa prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, contratadas através de mais do que um procedimento, às quais deveria ter sido aplicado o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do CCP.
195. A este respeito e na sequência de nova revisão dos processos identificados no quadro 25 (anexo II) do Relato, verificou-se um lapso na identificação do CPV do procedimento celebrado por ajuste direto regime geral (contrato PBS2019-1124).
196. Apesar de se ter identificado o objeto da aquisição de forma tecnicamente correta, ambos os procedimentos como “Aquisição de materiais de reagentes e consumíveis”, referem-se a produtos que têm CPV diferentes.
197. Estas aquisições surgiram de manifesta necessidade para corresponder a objetivos de investigação distintos, uma vez que se inserem em projetos de investigação científica de âmbito e execução distintos, correspondendo a necessidades laboratoriais específicas, características das tipologias de análises laboratoriais necessárias para corresponder ao contratualizado.
198. Apesar de a data dos referidos contratos ser semelhante, a manifestação da necessidade deu-se em momentos diferentes, não tendo sido possível prever que seria necessário realizar uma outra aquisição de bens, uma vez que, como já referido, são projetos diferentes, com necessidades e consórcios diferentes, correspondendo a técnicas de investigação distintas realizadas em diferentes laboratórios do Instituto.
199. A requisição com a necessidade para o SEAFOODTOMORROW foi feita a 14.03.2019 enquanto a requisição com a necessidade para o CERES foi feita a 12.02.2019.
200. Para obviar a situações similares no período que mediu até aos concursos agregados a DOIDT teve sempre um papel ativo na promoção da agregação (Documento n.º 38).



201. O procedimento realizado por Ajuste Direto Regime Geral (PBS2019-1124), tem, por lapso, CPV incorreto, uma vez que esta aquisição corresponde a reagentes químicos (CPV: 33696300-8) específicos para as necessárias análises, a material médico de consumo (CPV: 33140000-3) como luvas e tubos de análise, e a produtos de plástico (CPV: 19520000-7) como são a grande maioria dos consumíveis adquiridos (**Documento n.º 39**).
202. A consulta do procedimento dos contratos agregados de reagentes lançados em 2022 permite verificar as classificações entretanto sistematizadas pelos serviços do IPMA e a separação entre reagentes (*vide* peças processuais suprarreferidas) e materiais de laboratório (*vide* peças processuais suprarreferidas).
203. O lapso suprarreferido, que reflete a escassez de recursos humanos e o excessivo volume de trabalho característico do IPMA, que não permite, por vezes, a possibilidade de uma verificação mais cuidada, que é crucial para este tipo de aquisições mais minuciosas.
204. Esta consideração não invalida, de forma alguma, a necessidade de prosseguir o esforço de agregação dos processos aquisitivos atualmente muito avançada que, no caso dos Reagentes e dos Materiais de Laboratórios, já se encontra em curso.
205. Seja como for, sempre se dirá que o Relato não é suficientemente preciso na aplicação do artigo 22.º, n.º 1 do CCP, na medida em que o valor dos dois contratos referidos no quadro 25 não totaliza 49.464,40€ mas 48.464,40€, não sendo ainda clara a forma como se perspetiva a aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, uma vez que a mesma depende da verificação de um conjunto de pressupostos, os quais exigem que se considere o período de um ano e que «a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes».
206. Na formulação do artigo 5.º, n.º 11 da Diretiva 2014/24/EU, está em causa o «valor total real dos sucessivos contratos do mesmo tipo adjudicados durante os 12 meses anteriores ou durante o exercício anterior, corrigido, quando possível, para atender às alterações de quantidade ou de valor suscetíveis de ocorrer durante os 12 meses seguintes à adjudicação do contrato inicial» ou o «valor total estimado dos sucessivos contratos adjudicados durante os 12 meses seguintes à primeira entrega ou durante o exercício, caso este tenha duração superior a 12 meses».
207. Por força das regras de agregação constantes do artigo 22.º, n.º 1, alínea b) do CCP, a escolha do procedimento adjudicatório é condicionada pelo valor conjunto dos contratos celebrados nos últimos 12 meses ou durante o exercício anterior corrigido, na formulação



do artigo 5.º, n.º 11 da Diretiva 2014/24/UE, não sendo estes pressupostos desenvolvidos no Relato, nomeadamente quando alude, nas observações do quadro 25 (anexo II) a contratos celebrados em diferentes exercícios económicos.

208. Além disso, importa ter em conta o disposto no n.º 2 do artigo 22.º do CCP, onde se dispõe, na redação clarificadora da Lei n.º 30/2021, que «as entidades adjudicantes ficam dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, no caso de bens e serviços, (...), e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 % do somatório calculado nos termos do número anterior», a qual tem aplicação ao circunstancialismo descrito no quadro 25 do Relato, matéria que também não foi analisada.
209. Dito isto, não pode deixar de se observar que as situações em causa, sem materialidade relevante, atendendo aos valores dos processos aquisitivos, encontram-se hoje ultrapassadas através do esforço de agregação dos procedimentos aquisitivos, atualmente em curso no caso dos Reagentes e dos Materiais de Laboratórios.

E) Imputação de eventuais infrações financeiras

Quanto à falta de controlo dos fundos disponíveis

210. Decorre do exposto que não procede a alegada falta de controlo dos fundos disponíveis, nem se compreendendo que o Relato considere que existe uma situação que transcende o IPMA no caso das situações de não cumprimento da LCPA, mas, no caso concreto do controlo dos fundos disponíveis, considere estar em causa a prática de uma eventual infração financeira (n.ºs 132 e 133).
211. As causas de ambas as situações são idênticas, pelo que se afigura incoerente o entendimento expresso no Relato, concluindo não ser de indiciar a prática de uma infração financeira quando está em causa o incumprimento global da LCPA, indiciando essa prática a propósito da questão específica e pontual, hoje ultrapassada, do controlo dos fundos disponíveis através de registos informáticos, permanentemente atualizados e corretamente determinados.

Nomeação dos membros do Conselho Diretivo

212. O procedimento de recrutamento para os cargos de direção superior é conduzido por iniciativa do membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, tendo o IPMA prestado informações sobre a matéria.

Abonos atribuídos aos meteorologistas, pela comunicação de dados meteorológicos na RTP

213. No que diz respeito aos abonos atribuídos aos meteorologistas, pela comunicação de dados meteorológicos na RTP, o IPMA limitou-se a manter, nesta matéria e sem alterações, a metodologia adotada pelo Instituto de Meteorologia (IM) em 2006, que atribuiu aos trabalhadores um pagamento pela apresentação dos dados na televisão, o qual resultava das receitas próprias provenientes daquele contrato, não excedendo o valor do mesmo.
214. Na sequência das dúvidas suscitadas pela auditoria do Tribunal de Contas, e não tendo sido possível a resolução da questão no quadro da alteração à Lei Orgânica do IPMA ou no quadro do Decreto-Lei de Execução Orçamental, foi assinado um novo contrato entre o IPMA e a RTP, tendo cessado o pagamento do suplemento em causa aos meteorologistas que asseguravam este serviço, com efeitos a 1 de junho de 2023.
215. Assim, passou a RTP a ficar responsável pela contratação e pagamento aos técnicos especializados para a apresentação do serviço de informação meteorológica, tendo os trabalhadores do IPMA apresentado um pedido de acumulação de funções, nos termos da legislação em vigor, tendo os mesmos sido autorizados superiormente.
216. Isto significa após as situações identificadas pelo Tribunal de Contas na presente auditoria e mesmo antes do Relato, o IPMA procurou que as mesmas tivessem o devido enquadramento.
217. Na ausência de resposta da tutela, procedeu-se à substituição do anterior por um novo acordo que, no entender do IPMA, responde a todos os problemas identificados pela auditoria, não existindo qualquer razão para sancionar os responsáveis por esta matéria em sede de responsabilidade financeira.

Bolsiros

218. Quantos bolsiros, não procede a argumentação de que a contratação das **bolsas referenciadas com os números 1432 e 1433** foi realizada para suprir necessidades permanentes.
219. No que diz respeito à **bolsa referenciada com o número 1537** também não procede essa argumentação. A duração desta bolsa visou garantir o princípio que a norma de regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal.



220. No caso da bolsa referenciada com o número 1254 também não procede a argumentação de que a contratação desta bolsa foi realizada para suprir necessidades permanentes, tendo a sua duração desta bolsa visado garantir o princípio que a norma de regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal
221. No que concerne à bolsa referenciada com o número 1538 a mesma foi prorrogada até à conclusão do procedimento concursal que permitiu a integração do bolseiro na carreira correspondente, em cumprimento do princípio que a norma de regime transitório de proteção visou consagrar.
222. Não procede assim a argumentação de que a contratação desta bolsa foi realizada para suprir necessidades permanentes. Acresce que a duração desta bolsa visou garantir princípio que a norma de Regime transitório de proteção visou consagrar no sentido de a bolsa ser prorrogada até à conclusão do correspondente procedimento concursal.
223. Em todos os casos supra identificados, a duração das bolsas foi efetuada em cumprimento dos princípios e normas da legislação aplicável, não tendo fundamento a tese sustentada no Relato segundo a qual as bolsas foram utilizadas para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, o que era proibido pelo Estatuto legal do Bolseiro de Investigação, tendo sido garantida a prorrogação dos vínculos até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais.
224. Não se vê em que medida estes procedimento possam envolver a prática de uma infração financeira por aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a qual pressupõe e violação de normas financeiras e não supostas irregularidades na aplicação do estatuto do bolseiro de investigação.

Illegalidade do ajuste direto de serviços jurídicos

225. Nos casos em apreciação no Relato, envolvendo a contratação de serviços de patrocínio judiciário combinados com a inerente assessoria jurídica, encontra-se, em concreto, preenchida a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, no segmento onde especificamente se prevê a contratação por ajuste direto quando «a natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação».
226. Na realidade, estão em causa serviços que pela sua natureza, tornam impossível uma definição precisa de especificações técnicas, bem como, a construção de parâmetros de



avaliação que possam suportar a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, tal como este se encontra densificado nos artigos 74.º, n.º 1, alínea a) e 75.º, nºs 1 e 2 do CCP.

- 227. Nessa conformidade, a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP encontra-se plenamente preenchida nos dois casos analisados no Relato uma vez que, não sendo viável a definição de especificações contratuais suficientemente precisas, que permitam identificar a melhor proposta, também não é possível proceder a ponderações com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa, nem delinear efetivos critérios operativos de avaliação para tal, os quais seriam necessários em sede de consulta prévia.
- 228. A atribuição de eficácia retroativa a um dos contratos celebrado não impediu a concorrência na formação do contrato, na medida em que se encontram verificados os pressupostos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP.
- 229. Nestes termos, não existiu qualquer violação das normas relativas à contratação pública que possa ou deva suscitar a aplicação de sanções com fundamento em responsabilidade financeira.

Desrespeito pelos limites estabelecidos no artigo 113.º do CCP na aquisição de serviços de viagens e alojamento e noutros contratos de aquisição de bens e serviços

- 230. A maior parte das despesas relativas à aquisição de serviços de viagens e alojamento está associada a projetos de investigação e desenvolvimento, cujo regime jurídico consta do Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, que procede à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento
- 231. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 desde diploma, a parte II do CCP, não é aplicável à formação de contratos de aquisição de serviços cujo valor seja inferior aos limiares referidos no n.º 3 do artigo 474.º do CCP, independentemente de a entidade adjudicante ser uma instituição de I&D ou uma entidade financiadora.
- 232. Quer isto dizer que as aquisições de serviços de viagens e alojamento associadas a projetos de I&D não estão abrangidas pela proibição constante do artigo 113.º do CCP, aspeto que não foi tido em conta no Relato
- 233. Não obstante, importa referir que, ao longo do período 2018-2019, o IPMA procedeu à reorganização da DOIDT de modo a implementar as recomendações da IGF e a controlar de



forma mais efetiva o cumprimento das regras do CCP, como é o caso da proibição de ajustes diretos sucessivos à mesma entidade.

234. A contratação dos serviços de viagens e alojamento para o ano de 2020, foi objeto de uma informação – 155/Div-CO-DOIDT-2020, de 6 de março de 2020, na qual é proposta a abertura de Concurso Público Internacional no valor de 300 500,00€, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor.
235. Por deliberação do Conselho Diretivo do IPMA, tomada em reunião de 20.04.2021, foi autorizada a abertura do procedimento por concurso público para “Aquisição de serviços de viagens, transportes aéreos, alojamentos e serviços complementares”.
236. O referido procedimento foi lançado na plataforma eletrónica “AnoGov” no dia 3 de maio de 2021 e o respetivo contrato foi celebrado a 25 de outubro de 2021.
237. Neste contexto cumpre realçar – mais uma vez – que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as normas de contratação pública, apesar das gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem
238. Deste modo consideramos que as situações descritas no Relato, a propósito da aquisição de serviços de viagens e alojamento, estão hoje totalmente ultrapassadas, tendo sido progressivamente alargado o âmbito dos contratos agregados plurianuais a todas as áreas da organização.
239. Pelo exposto, não pode deixar de ser concluir que os dirigentes do IPMA foram diligentes na aplicação das orientações da IGF, ampliando com persistência a realização de contratos agregados, apesar das dificuldades acrescidas na execução dos projetos, procurando dar o máximo de transparência aos processos aquisitivos e privilegiando o cumprimento do estipulado no CCP.
240. No que diz respeito ao quadro 19 do relato, as aquisições em causa encontram-se associadas a projetos de investigação e desenvolvimento, cujo regime jurídico decorre do Decreto-Lei n.º 60/2018, relativo à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento, não lhes sendo aplicável a parte II do CCP, quando estejam em causa contratos de aquisição de serviços cujo valor seja inferior aos limiares referidos no n.º 3 do artigo 474.º do CCP, independentemente de a entidade adjudicante ser uma instituição de I&D ou uma entidade financiadora.



Fracionamento de contratos

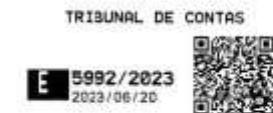
241. Verificou-se um lapso na identificação do CPV do procedimento celebrado por ajuste direto regime geral (contrato PBS2019-1124) constante do quadro 25 (anexo II) do Relato, o qual não é suficientemente preciso na aplicação do artigo 22.º, n.º 1 do CCP, nomeadamente quando alude, nas observações do quadro 25 (anexo II), a contratos celebrados em diferentes exercícios económicos.
242. A aquisição de reagentes e consumíveis a que se refere o quadro 25 (anexo II) do Relato, sem materialidade relevante, atendendo aos valores dos processos aquisitivos, é atualmente objeto de agregação dos procedimentos aquisitivos, pelo que não existiu qualquer violação das normas relativas à contratação pública que possa ou deva suscitar a aplicação de sanções com fundamento em responsabilidade financeira.

Os Vogais do Conselho Diretivo, no âmbito do disposto no n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que aprova a Lei Quadro dos Institutos Públicos:


Têmo Carvalho


Maria Ana Martins

Junta: 39 documentos



Exmo. Senhor Dr. Pedro Fonseca
Auditor Coordenador da Direção-Geral
do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera - IPMA

Tendo sido notificada, por ofício com a saída n.º 24839/2023, de 12/06/2023, relativa ao Proc. n.º 4/2021-Audit DA VIII.2, o qual foi rececionado no dia 14/06/2023, para me pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epigrafe, cumpre-me considerar o seguinte:

1. A Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2017, de 9 de março, pelo Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 90/2018 de 9 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março,
2. Nos termos do artigo 28.º, n.º 1 do mencionado Decreto-Lei, a Ministra do Mar tinha por missão a coordenação transversal dos assuntos do mar, através da definição e acompanhamento da Estratégia Nacional para o Mar, da promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, da definição e coordenação da execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos do mar, da promoção de uma presença efetiva no mar, dos seus usos e de uma economia do mar sustentável, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar.
3. Nessa medida, exercia, designadamente, a superintendência e tutela sobre o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA), em coordenação com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com o Ministro do Ambiente e da Transição Energética (artigo 28.º, n.º 10).
4. A Ministra do Mar, Ana Paula Vitorino, aqui signatária, exerceu funções governativas no período de 26/11/2015 (Decreto do Presidente da República n.º 129-C/2015, de 26 de novembro) até 26/10/2019 (Decreto do Presidente da República n.º 61/2019, de 26 de outubro), pelo que não tem conhecimento dos factos ocorridos em momento posterior a que se refere a presente notificação.

designadamente quanto à nomeação em substituição da Vogal do IPMA Maria Ana Martins.

5. Pelo Despacho n.º 3762/2017, de 26 de abril de 2017, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 4 de maio, a Ministra do Mar delegou no Secretário de Estado das Pescas as competências que por lei lhe foram conferidas relativamente ao setor das pescas, designadamente as de superintender e despachar, respeitantes a vários serviços, organismos, entidades e outras estruturas, criados ou a criar no seu âmbito, incluindo o IPMA, em coordenação com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com o Ministro do Ambiente e da Transição Energética.
6. Efetivamente, era o Secretário de Estado das Pescas que articulava direta e diariamente com o IPMA.
7. Relativamente ao Conselho Diretivo do IPMA, à data do início de funções da Ministra do Mar, o Presidente do Conselho Diretivo, Jorge Miguel Alberto de Miranda, já se encontrava a exercer funções em comissão de serviço, tendo essa comissão sido renovada pela Ministra do Mar, com efeitos a 17 de janeiro de 2018. Tal comissão de serviço foi precedida de designação em substituição para o mesmo cargo, através do Despacho n.º 5359/2012, de 10 de abril, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 19 de abril, da então Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Assunção Cristas.
8. De igual modo, encontrava-se em exercício de comissão de serviço o Vogal do Conselho Diretivo do IPMA, João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço, designado pelo Despacho n.º 10162/2014, de 28 de julho, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 7 de agosto, assim como o Vogal do Conselho Diretivo, Rui Nuno Almeida Dias Fernandes, o qual foi, entretanto, nomeado como Secretário Adjunto na Procuradoria-Geral da República, em substituição, com efeitos a partir de 1 de maio de 2017.
9. O IPMA passou por um complexo e moroso processo de fusão e reestruturação, que teve início em 2012 e apenas foi declarado concluído em 6 de junho de 2017 (Despacho n.º 6623/2017, de 6 de junho, do Presidente do Conselho Diretivo do IPMA, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 1 de agosto), decorrente:
 - a) Da extinção do Instituto de Meteorologia, I. P., por via da orgânica do Ministério da Educação e Ciência, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho;

- b) Da extinção do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. e do Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I. P., por via da orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro;
 - c) Da aprovação da orgânica do IPMA pelo Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março, que determinou a sucessão do IPMA nas atribuições do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P.
10. Processo este que envolveu a reafectação do respetivo pessoal.
11. No início de 2018, pelo Despacho n.º 1214/2018, de 22 de janeiro, foi nomeado em substituição o Vogal Telmo Jorge Alves de Carvalho, atenta a vacatura do cargo.
12. Entretanto, o Vogal do Conselho Diretivo do IPMA, João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço, apresentou um pedido de cessação da comissão de serviço, que produziu efeitos a 22 de março de 2019 (Despacho n.º 2345/2019, de 15 de fevereiro, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 8 de março). Sucede que,
13. Os gravíssimos incêndios florestais ocorridos em Portugal em junho e outubro de 2017, que provocaram 66 mortos e 254 feridos em Pedrógão Grande e municípios vizinhos e posteriormente vitimaram mortalmente 50 pessoas e feriram mais de 70 em Oliveira do Hospital, Santa Comba Dão, Tondela e Vouzela, entre outros concelhos dos distritos de Coimbra e Viseu, tiveram também um forte impacto na atuação do IPMA, atentas as suas responsabilidades enquanto organismo que:
- a) Assegura a vigilância meteorológica, climática, sísmica e geofísica, e difunde regularmente informação e previsões do estado do tempo e do mar para todos os fins necessários;
 - b) Assegura o funcionamento das redes de medição de variáveis de estado relativas às suas áreas de competência e garante a aquisição, o processamento, a difusão e a gestão da informação recolhida, assegurando a gestão e disponibilização dos dados nacionais relativos aos ambientes atmosférico, geofísico e marinho;
 - c) Contribui para a avaliação e gestão dos riscos de desastres de origem natural e antropogénica e fornece avisos especiais antecipados às entidades nacionais com responsabilidade em matéria de proteção civil relativos a sismos, maremotos, eventos meteorológicos extremos e alterações bruscas das condições do ambiente marinho; e

- d) Disponibiliza a informação meteorológica necessária para fins de defesa nacional.
14. A Comissão Técnica Independente criada pela Assembleia da República após os referidos incêndios produziu um primeiro Relatório, em outubro de 2017¹, no qual formulou diversas recomendações com impacto direto ou indireto no IPMA, designadamente a necessidade de este Instituto "proporcionar informação técnica com resolução temporal adequada ao sistema de apoio à decisão". "Esta estratégia pressupõe a existência e a mobilização de decisores com capacidade de previsão e de antecipação, munidos de informação operacional de qualidade e de operacionais capazes, responsabilizados e responsáveis", referiu a Comissão.
15. Foi também salientada a necessidade de "Desenvolvimento de iniciativas de I&D aplicadas na área da meteorologia e da previsão, comprometendo diversas instituições, designadamente o IPMA, e definindo como objetivos o reforço do fornecimento de informações e de instruções práticas capazes de condicionarem as atuações operacionais de prevenção, de pré posicionamento e de combate". "A estabilidade, permanência e sustentabilidade destas iniciativas deverá basear-se na criação de um Laboratório Colaborativo, impulsionado pelas empresas e entidades florestais, integrando os diversos agentes de proteção civil comprometidos com a defesa da floresta contra incêndios e associando as universidades e laboratórios de Estado com trabalho científico desenvolvido nestas áreas. Um programa especial, impulsionado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e suportado pelo complexo empresas-entidades de proteção civil-centros de I&D, deverá ser delineado e desenvolvido".
16. No final de março de 2018, foi entregue no Parlamento, pela referida Comissão Independente, o Relatório de Avaliação dos Incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental², que subscreveu o sentido da mudança que a Estrutura de Missão para a Instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais tinha vindo a prosseguir, nomeadamente em termos do modelo, à data em apreciação pelo Governo.³

¹ Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertão entre 17 e 24 de junho de 2017
https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%93rioCTI_VF%20.pdf

² <https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>

³ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=incendios-rurais-comissao-independente-e-estrutura-de-missao-coincidem-no-sentido-da-mudanca->

17. O relatório apresentou um conjunto de contribuições importantes, reforçando a importância dos temas já apontados no relatório anterior, tais como o conhecimento, a qualificação e a governança.
18. Estas recomendações levaram a Tutela do Mar a concluir que era necessário reequacionar os perfis que nessa data estavam a ser preparados para efeitos de início, pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) dos procedimentos concursais com vista ao recrutamento e seleção para os cargos de Vogais do Conselho Diretivo do IPMA.
19. De facto, os procedimentos concursais realizados pela CReSAP são desencadeados pelo membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, a quem cabe a iniciativa, a identificação das competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a definição da respetiva carta de missão.
20. Sendo certo que nessa ponderação era necessário envolver também as Tutelas da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Ambiente e da Transição Energética, com as quais era coordenado o exercício da superintendência e tutela do IPMA pela Tutela do Mar.
21. Na sequência dos incêndios de 2017, pretendeu-se evitar qualquer alteração no comando do organismo que não fosse bem fundamentada e implicasse uma disrupção na gestão do mesmo. A nomeação em substituição do Vogal Telmo Carvalho ocorreu pelo facto de um organismo com a dimensão e competências do IPMA não poder, de forma eficiente e eficaz, ser dirigido por apenas duas pessoas no Conselho Diretivo, uma das quais havia já manifestado a vontade de sair.
22. Mas não era apenas o eficiente funcionamento do IPMA que estava em causa.
23. Como é sabido, o conselho diretivo é o órgão responsável pela definição da atuação dos institutos públicos, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a lei e com as orientações governamentais (artigos 18.º e 19.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, Lei n.º 3/2004, de 3 de janeiro, na redação atual).
24. O Conselho Diretivo do IPMA é composto por um presidente e dois vogais (artigo 5.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março), competindo-lhe designadamente prosseguir as políticas de ciência e tecnologia definidas para o

IPMA e deliberar sobre a celebração de contratos, protocolos e convênios, com entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, necessários à prossecução da sua missão e atribuições. Exerce ainda as funções de Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica, prevista no Regulamento (CE) n.º 550/2004, do Parlamento e do Conselho, de 10 de março de 2004.

25. Conforme decorre do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo, os órgãos colegiais só podem, em regra, deliberar quando a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto esteja fisicamente presente ou a participar através de meios telemáticos, exceto em segunda convocatória, desde que esteja presente um terço dos seus membros com direito a voto. No entanto, nos órgãos colegiais compostos por três membros, como é o caso do IPMA, é de dois o quórum necessário para deliberar, mesmo em segunda convocatória.
26. Assim, a vacatura do cargo de um dos vogais, associada ao pedido de cessação da comissão de serviço do outro vogal, colocava em causa o legal funcionamento do Conselho Diretivo do IPMA, principalmente quanto à tomada de decisões relevantes para o IPMA e para o país face às circunstâncias já referidas, uma vez que só se encontravam delegados no Presidente do IPMA os poderes para praticar atos que envolvessem despesa até 150.000 €, e nos vogais até 100.000 € (Despacho n.º 10693/2016, de 5 de abril, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 26 de agosto e Deliberação n.º 1411/2018, de 11 de dezembro de 2018, publicada na 2.ª Série do Diário da República de 27 de dezembro).
27. A vacatura do lugar de Vogal pelo período necessário ao desenvolvimento do procedimento de recrutamento pela CReSAP causaria, no quadro provocado pelos incêndios de 2017, evidente prejuízo ao interesse público. Foi esse interesse que se pretendeu salvaguardar com a nomeação em substituição do Vogal Telmo Jorge Alves de Carvalho.
28. No fim de 2018 o Presidente da República anunciou a data das eleições legislativas que em 1 de agosto de 2019⁴ veio a marcar para 6 de outubro 2019, restringindo a partir dessa data a ação governativa apenas a atos de gestão corrente.
29. Atendendo ao processo de redefinição das competências do IPMA, à data ainda em curso, e consequentemente da redefinição dos perfis requeridos para os respetivos dirigentes e considerando o tempo que demoraria a desenvolver o

⁴ Decreto do Presidente da República n.º 45-A/2019, de 1 de agosto

procedimento de recrutamento na CRESAP, entendeu-se que não se deveria condicionar futuras opções do Governo seguinte, uma vez havia prejuízo para o interesse público, o que teria sim ocorrido se o lugar estivesse vago e o IPMA não funcionasse por causa dessa vacatura.

30. Estas circunstâncias conduziram a que os processos não tivessem ficado concluídos a tempo de serem enviados para a CRESAP, antes do final do seu mandato enquanto Ministra do Mar, em 26/10/2019.
31. No entanto, esse trabalho foi iniciado e deixado na pasta de transição para o novo Ministro do Mar tomasse as decisões que entendesse por convenientes.
32. Nunca foi intenção da Ministra do Mar desvirtuar os condicionalismos da nomeação em substituição, previstos no artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação em vigor.
33. De facto, desde que nomeou em substituição o Vogal Telmo Jorge Alves de Carvalho, pelo Despacho n.º 1214/2018, de 22 de janeiro, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 2 de fevereiro, e após a cessação da comissão de serviço do Vogal João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço, a seu pedido, até à data em que cessou funções como Ministra do Mar, em 26/10/2019, a Ministra do Mar procurou definir, em coordenação com as outras Tutelas do IPMA, os perfis mais adequados para as funções a desempenhar, tendo em conta as especiais circunstâncias em que o IPMA se encontrava, decorrentes não só do complexo processo de fusão e reestruturação que decorreu de 2012 até 2017, como também da necessidade de garantir uma adequada e cabal resposta às Recomendações formuladas pela Comissão Técnica Independente criada após os dramáticos incêndios ocorridos durante o ano de 2017.
34. Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respetivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. E a culpa pode ser dolosa ou negligente.
35. No caso em análise, entende a signatária que não atuou nem com dolo nem com negligência, uma vez que o não lançamento do concurso para o cargo de Vogal, decorridos mais de 90 dias após a sua nomeação em substituição, resultou da necessidade de dar resposta cabal às Recomendações da Comissão Técnica Independente, designadamente de definir os perfis adequados para os cargos em causa. De facto, estavam em causa condições prévias e condicionantes da atuação da signatária enquanto Ministra do Mar.

36. Importa reiterar que não houve descuido na atuação, antes zelo e diligência no sentido de fundamentar o processo de recrutamento para a melhor escolha que pudesse ser efetuada para um organismo tão relevante como o IPMA.
37. Na verdade, o procedimento foi deixado na pasta da transição, não podendo ter sido concluído pela força das circunstâncias externas e do calendário político e da necessidade de articulação de membros do Governo na sequência de relatórios sobre os acontecimentos trágicos e complexos já referidos, cujas consequências e impactos ainda hoje perduram.
38. Face ao exposto, não deverá a signatária ser alvo de responsabilidade, nos termos legais citados, pelo tempo decorrido até que os cargos em causa forem providos por via de procedimento concursal.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 16 de junho de 2023

Ana Paula Vitorino

TRIBUNAL DE CONTAS

E 6450/2023
2023/06/30



28 de junho de 2023

Exmo. Senhor
Dr. Pedro Fonseca
Auditor Coordenador da Direção-
Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, n.º 6
1050 – 189 Lisboa

**ASSUNTO: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera –
IPMA - Processo n.º 4/2021- AUDIT da VIII. 2 – Extrato de Relato**

Ricardo da Piedade Abreu Serrão Santos, portador do Cartão do Cidadão com o número 4526894, com domicílio na Estrada da Caloura, n.º 76 Água de Pau 9560-26 Lagoa, São Miguel – Açores, tendo sido notificado pelo ofício n.º 24840/2023, de 12/06/2023, relativamente ao processo identificado em epígrafe, e que foi efetivamente rececionado em 20 de junho p.p. pelas razões já expostas junto de V. Exas. e que justificaram a prorrogação do prazo, vem expor e requerer o seguinte:

1º

O signatário exerceu funções de Ministro do Mar durante o XXII Governo Constitucional, de 26 de outubro de 2019 a 29 de março de 2022.

2º

Nos termos do artigo 32.º da Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto- Lei n.º 169-B/2019, de 3 de Dezembro, "O Ministro do Mar tem por missão a coordenação transversal dos assuntos do mar, através da definição e acompanhamento da Estratégia Nacional para o Mar, da promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, da definição e coordenação da execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos do mar, da promoção de uma presença efetiva no mar, dos seus usos e de uma economia do mar sustentável, das pescas, da náutica de recreio, dos portos de pesca e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar."

3º

No exercício das suas funções o Ministro do Mar exerce a direção sobre:

- a Direção-Geral de Política do Mar, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, a Comissão Técnica do Registo Internacional de Navios da Madeira, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Mar 2020 (Mar 2020);

e exerce conjuntamente com outros membros do governo a direção:

- do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, das direções regionais de agricultura e pescas, da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, a superintendência e tutela da Docapesca-Portos e Lotas, S. A., a superintendência e tutela sobre o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P., a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, coordena a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar e a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental.

4º

No momento da tomada de posse recebi uma pasta de transição que me foi transmitida pela anterior titular do Ministério do Mar em constavam um conjunto de assuntos pendentes, em curso ou planeados. Após análise, uns considerei de maior, outros de menor relevância, tendo sempre como objetivo dar prioridade aos que resultassem de imposições legais, em que estivessem em causa o cumprimento de prazos legais, que constituíssem prioridades nacionais (de soberania, estratégicas, políticas, ou outras), ou em que estivessem em causa a segurança e a dignidade humana. Não me recordo se o ora em apreço integrava ou não a dita pasta.

5º

Ora, o Conselho Diretivo do IPMA é constituído por um presidente e dois vogais (cfr. n.º 1 do art.5º Do Decreto-Lei n.º 68/2012 de 20 de março).

6º

A 26 de outubro de 2019, quando o signatário tomou posse, o Conselho Diretivo era constituído pelo Presidente, cuja comissão de serviço tinha sido renovada

2/7

pela anterior titular do Ministério do Mar, com efeitos a 17 de janeiro de 2018 e pelo vogal Telmo Carvalho nomeado pelo Despacho n.º 1214/2018, de 22 de janeiro, em regime de substituição.

7º

A 26 outubro de 2019 foram-me apresentados um conjunto de problemas muito significativos quer com o IPMA, quer com as demais entidades sobre as quais exercia direção, superintendência e tutela, acima referenciadas no ponto 3º.

8º

Relativamente ao IPMA foram referenciados dois problemas graves e com importantes consequências, que muito me preocuparam:

- a) O Navio de Investigação "Mário Ruivo" tinha problemas assinaláveis e uma enorme dificuldade em realizar as missões científicas às quais se destinava. Durante o mês de novembro dediquei-me, assim como a minha equipa, a solucionar problemas, a encontrar soluções, a mobilizar cientistas. Disso resultou que, no final do mês, o navio estivesse já a realizar as primeiras missões, o que muito me orgulhou quer enquanto governante, quer na qualidade de cientista;
- b) A questão da integração dos PREVPAP, que era um compromisso político, mas sobretudo uma forma de solucionar o problema de trabalhadores, que precisavam de segurança, estabilidade e dignidade para dar o seu melhor contributo para ciência e para o país.

9º

A par destas questões existiam outras também muito importantes relacionadas com todos os outros organismos sobre os quais tinha competências e que muitas vezes se prendiam com a própria vida humana, com a segurança de pessoas e bens e com a segurança alimentar, entre outras.

10º

Todavia, a questão do cumprimento do Estatuto de Pessoal Dirigente (EPD), aprovado pela Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, e da abertura de concursos sempre foi considerada uma questão prioritária. Tanto

3/7

assim foi que, em meados de novembro, iniciaram-se com os serviços e com a equipa do meu Gabinete o desenho dos perfis, para posterior análise com os Ministros da Ciência Tecnologia e Ensino Superior e Ambiente e Ação Climática, conforme n.º 10 do artigo 32.º da Lei Orgânica atrás referida.

11º

Entretanto, o Decreto do Presidente n.º 14-A/2020, de 18 de março, declara o estado de emergência, com fundamento na verificação da situação de calamidade pública, ocasionada pela doença COVID-19.

12º

Foram adotadas medidas de forte restrição aos direitos e liberdades, com vista a prevenir a propagação do vírus.

13º

Tendo a cargo um dos setores responsáveis pelo abastecimento alimentar às populações eram necessárias medidas a diversos níveis. Desde as operações de pesca (produção), a manutenção de embarcações, a segurança e operacionabilidade de tripulações, até à primeira venda de pescado, novos circuitos de comercialização, diferentes organizações dos espaços, garantia de existência de equipamento de proteção individual, entre muitas outras matérias que ajudaram a garantir a segurança alimentar de Portugal.

14º

Tínhamos de garantir a confiança dos setores para continuar com a nossa missão, nas pescas, na aquicultura, no comércio, na navegação e setor marítimo. As exigências foram muito significativas nos numerosos processos de negociação, como no caso do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, com a Comissão Europeia, como na alteração do diploma que cria o Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais das Pesca, como na criação de Linhas de Desendividamento, entre outros.

15º

4/7

A realidade era imprevisível, daí ter tido que tomar medidas para garantir o funcionamento dos serviços, como, por exemplo, a designação, em regime de substituição da licenciada Maria Ana Martins para o exercício de vogal do conselho diretivo do IPMA (Despacho n.º 4855/2020, de 22 de abril), ou a determinação das medidas necessárias e a praticados atos que, no âmbito específico da sua ação, fossem adequados para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento no âmbito das pescas, aquicultura e transformação (Despacho n.º 5124/2020, de 30 de abril).

16º

O ano de 2020 foi o período em que precisámos de todos e a todo o tempo.

17º

No segundo semestre de 2020, a par desta calamidade tivemos a preparação do Plano de Recuperação e Resiliência (C-10 Mar), outra situação inédita e em que nos empenhámos. Adicionalmente, ainda preparámos a Presidência Portuguesa da União Europeia (PPUE), que decorreu no 1º semestre de 2021.

18º

19º De salientar que a PPUE, embora tivesse lugar no primeiro semestre de 2021, foi a primeira após o estabelecimento do "Acordo de Comércio e de Cooperação", que foi alcançado a 24 de dezembro de 2020 entre a União Europeia e o Reino Unido, e deixou por decidir os Totais Admissíveis de Captura e as Quotas nas pescas, que envolveram negociações muito difíceis entre a UE, Reino Unido e outros países como a Noruega.

Neste semestre foram negociados os Totais Admissíveis de Captura e as Quotas referentes às espécies das águas da UE, águas partilhadas, águas externas, como é o caso do Svalbard, outras sob jurisdição Norueguesa, matérias que só ficaram terminadas no final de junho de 2021. Portugal, em ações conduzidas pelo Ministério do Mar, conseguiu ultrapassar barreiras que muito extravasavam as nossas fronteiras. Isso exigiu uma concentração e uma dedicação extraordinárias.

20º

No decurso da representação de Portugal, em que nos deveríamos empenhar da melhor forma, pois estava em causa a imagem do nosso País e o sucesso da União Europeia, o meu Gabinete continuou, ainda assim, a realizar os trabalhos pendentes. Neles incluíram-se os pedidos de abertura, dos formulários e das cartas de missão para enviar à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), dando-se deste modo cumprimento minhas às orientações.

21º

No dia 16 de julho de 2021 e após ligeiras alterações por mim introduzidas, os pedidos foram enviados à Senhora Presidente da CRESAP, Prof. Maria Ladeira, pelo meu Chefe de Gabinete, Frederico Cardigos, conforme doc. em anexo, e-mail com 14 folhas.

22º

Sempre foi minha intenção dar cumprimento ao nº 3 do artigo 18.º e ao nº 3 do artigo 27.º do EPD. Isso apenas não foi possível com a celeridade que eu pretendia porque os acontecimentos ocorridos foram absolutamente extraordinários e totalmente imprevisíveis, justificando-se plenamente a minha exigência, concentração e dedicação nestas funções complexas, inéditas, intensas e tecnicamente muito exigentes.

23º

A minha atuação pautou-se sempre por princípios de serviço público, proporcionalidade, de boa-fé, integridade e de responsabilidade, tendo em cada momento ponderado qual a decisão mais importante e qual o interesse que mais servia Portugal e os portugueses.

24º

Não atuei em momento algum com negligência, porque pretendi que os perfis fossem os adequados às reais necessidades do IPMA, e na respetiva proporcionalidade, nas áreas que serve, tão diferentes como as pescas, a

6/7

investigação científica, a agricultura, a proteção civil, a ciência, a meteorologia, a aquicultura, a segurança alimentar, entre outras.

25º

Muito menos, em algum momento, agi com dolo, pois não tive nunca qualquer intenção de provocar um prejuízo ao IPMA, ao Conselho Diretivo, aos vogais do Conselho Diretivo do IPMA, aos potenciais interessados em concorrer, a ninguém. O meu objetivo era, por um lado, cumprir bem as exigentes tarefas que tinha em mãos e, em simultâneo, abrir os concursos com os perfis adequados às reais necessidades do Instituto.

Nestes termos e nos demais de direito defendo junto de V. Ex.^a que não seja aplicado o artigo 65.º "Responsabilidades Financeiras Sancionatórias" da Lei de Organização e Processo, do Tribunal de Contas aprovada pela Lei 98/97, de 26 de Agosto, na sua última redação, por toda a matéria fatural que está na base da presente resposta e justifica o atraso na remessa do pedido de abertura dos concursos à CRESAP.

Apresento os meus melhores cumprimentos,

Lagoa (Açores), 28 de junho de 2023

Ricardo da Piedade Abreu Serrão Santos

Anexo: E-mail + 14 folhas



Assinado por Ricardo da
Piedade Abreu Serrão Santos
Identificação
Data: 2023.06.28 às 11:43:03

Lisboa, em 4 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 6608/2023
2023/07/05



Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato
– Exercício do Contraditório Pessoal

Jorge Miguel Alberto de Miranda, Presidente do Conselho Diretivo do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA), no período de 2013 a 2023, Professor Catedrático Jubilado da Universidade de Lisboa, tendo sido notificado para me pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, declaro aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomei conhecimento, para o qual contribuí e com o qual concordo.

A este respeito pretendo ainda esclarecer o seguinte:

1. Exerci as funções Presidente do Conselho Diretivo do IPMA, ao longo de um período de um pouco mais do que 10 anos, tendo acompanhado um conjunto de auditorias conduzidas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção Geral de Finanças ao sistema administrativo e financeiro do Instituto, bem como dezenas de auditorias conduzidas ou promovidas pelos organismos financiadores da investigação.
2. Este acompanhamento permitiu melhorar muitos dos procedimentos no Instituto, dentro de um quadro de grande exigência operacional que conduz à necessidade de manter em funcionamento os serviços públicos do instituto, tão importantes para os cidadãos e para a economia.



8

3. No exercício das minhas funções sempre atuei com abertura e cooperação com todas as entidades auditoras – apesar das fragilidades que ainda subsistem, e que muito decorrem do quadro de orçamentação e execução financeira do Estado, da grande morosidade dos processos que necessitam de aprovação do Ministério das Finanças, e da necessidade de, apesar disso, manter os serviços a funcionar. Sempre procurei assegurar uma grande qualidade técnica – amplamente reconhecida nacional e internacionalmente – a par da melhoria contínua dos procedimentos administrativos.
4. Ao longo dos dois mandatos desenvolvi diversas iniciativas junto da tutela para obter os recursos humanos e técnicos necessários para a assegurar a missão do Instituto; promovi a implementação das recomendações dos organismos auditores e promovi a cooperação aberta e transparente. Esta ação está expressa claramente nos Manuais de Procedimentos – cuja preparação acompanhei diretamente – na promoção de sistemas de controlo interno, na preocupação em recrutar juristas qualificados para as áreas de maior sensibilidade (DMRM, DivCO, DivRH, GACD), na cooperação com o Tribunal de Contas, em particular no que respeita às organizações intergovernamentais, e no acompanhamento das auditorias.
5. No que respeita aos processos específicos analisados no Relato sempre pautei a minha atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante e, em caso de dúvida, sempre favorecendo um entendimento estrito da lei.
6. Ao longo de mais de uma década procurei, simultaneamente, a qualidade administrativa e a qualidade dos procedimentos técnico e científicos. Este esforço pessoal e institucional, foi, em particular, reconhecido pela atribuição, em final do segundo mandato, da *Medalha de Mérito de Proteção e Socorro*, no grau ouro e distintivo branco, pelo Despacho n.º 4474/2023 do Senhor Ministro da Administração Interna, de 3 de abril de 2023.¹
7. No primeiro parágrafo do Despacho n.º 4474/2023 é afirmado: “O Prof. Doutor Jorge Miguel Alberto de Miranda, presidente do conselho diretivo do IPMA, I. P., desde 2013, tem prestado, ao longo das últimas décadas, e em particular durante o exercício daquele cargo, um inestimável contributo para a prossecução

¹ Despacho n.º 4474/2023, DR, II Série, n.º 73, de 13 de abril de 2023, p. 2.

da missão da proteção e socorro, a nível preventivo e operacional, contribuindo para a proteção e defesa de pessoas e bens nos casos de acidentes graves, catástrofes e calamidades, em cooperação com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, a quem compete a direção e coordenação dos recursos adequados para a prevenção, atenuação, proteção e socorro das pessoas e bens em perigo.”

8. O contexto em que se insere a ação do IPMA tem de ser relevante para qualquer análise que se faça da ação de cada um dos seus dirigentes, a qualquer nível. Uma instituição que está presente em todo o território nacional, que trabalha vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, e de cuja ação depende a operacionalidade de muitos outros organismos da administração pública, cujo financiamento é parcialmente contingente e dependente de projetos e cujas obrigações são permanentes e inadiáveis, não pode ser desconsiderado.
9. Como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato não constituem infração financeira, não há violação de normas relativas à contratação pública, ou as situações encontram-se ultrapassadas, tendo sido resolvidas no quadro do processo de melhoria continua, para o qual contribuem obviamente os processos de auditoria externa como o presente.
10. No caso do controlo dos fundos disponíveis (quadro 27), na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo do IPMA, tanto a nível diretivo como junto da Divisão Financeira, fui diligente para procurar aplicar na íntegra o articulado da LCPA, atribuí recursos humanos para este fim apesar da desproporção entre esforço e resultados, tal como sublinhado pela Inspeção Geral de Finanças *“atendendo ao atual contexto de aplicação da LCPA, e aos timings em que a informação é prestada por indicações da entidade coordenadora, entende-se que os custos associados à implementação desta recomendação e os benefícios que dela poderiam resultar não justificam a sua manutenção”*.
11. Foram utilizadas ferramentas informáticas, quer as desenvolvidas internamente (“automáticas” ou “manuais”) quer as agora integradas no sistema contabilístico PRIMAVERA. Contudo, este controlo continua a sofrer o impacto de uma gestão financeira do Estado cuja morosidade excede a margem de atuação do instituto, como, aliás, acaba por ser reconhecido no Relato.

7

12. No caso dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP (quadro 29) e na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo e de responsável pela área de meteorologia, assegurei a qualidade e representatividade da informação apresentada, promovi iniciativas junto da tutela para enquadramento dos abonos no quadro da regulamentação do Decreto-lei 25/2015, de 6 de fevereiro, da Nova Lei Orgânica do IPMA, ou do DLEO, assegurei que os pagamentos eram realizados após a boa receção da receita, assegurei junto da DivRH, que a totalidade dos descontos para impostos e segurança social era realizada, e, na impossibilidade de encontrar melhor solução junto da tutela, promovi a celebração de um novo acordo com a Direção da RTP para modificar o contrato existente com o IPMA de acordo com as indicações que fomos recebendo ao longo da auditoria do Tribunal de Contas, que culminou com o presente Relato. Em todo o processo procurei respeitar a lei, o interesse público de forma empenhada e diligente.
13. No que diz respeito à qualificação da integração dos bolsheiros nos quadros do IPMA (quadro 30) acompanhei de perto o processo PREVPAP na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo. Apesar da complexidade do processo de integração de bolsheiros neste programa, com especificidades não claramente contempladas no articulado da lei, sempre procurámos adaptar da forma possível os procedimentos a este Estatuto. Sendo os processos preparados pelos serviços, sendo estes coordenados por dirigentes qualificados, sempre os autorizei, *na presunção do cumprimento da lei e na defesa dos interesses do Estado*.
14. Acresce que o eventual o incumprimento do Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou do Estatuto Legal do Bolsheiro de Investigação não consubstancia a prática da infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, como se demonstra no contraditório institucional.
15. Com a aplicação da Lei 112/2017 e a alteração do regime de bolsheiros por parte da FCT a situação referida no Relato está hoje totalmente ultrapassada.
16. No caso das aquisições de viagens e alojamentos e das aquisições de consumíveis ou reagentes (quadro 31) e na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo, acompanhei a Chefe de Divisão Financeira e mais tarde Diretora da DOIDT no esforço de aplicação das orientações da IGF e TdC, promovendo – com persistência – a realização de contratos agregados, apesar das dificuldades

9

acrescidas na execução dos projetos, procurando assegurar a máxima transparência nos procedimentos aquisitivos e privilegiando o cumprimento do estipulado no CCP.

17. O quadro seguinte mostra as adjudicações realizadas de 1 de janeiro a 15 de dezembro de cada ano permitindo verificar a redução muito significativa de adjudicações no regime de ajuste direto simplificado, tanto em número como em valor, que mostra o enorme esforço realizado para seguir as recomendações da IGF. Note-se que estes valores apenas indicam as adjudicações, mas sempre que se referem a concursos públicos plurianuais têm efeitos em termos de execução em anos subsequentes. Note-se também que algumas oscilações nas categorias “excluídos” e “outros” têm a ver com mudanças de critério no que respeita às contribuições internacionais.

Tipo de Adjudicação	2019		2020		2021	
	N	KE	N	KE	N	KE
Ajuste Direto Regime Geral	131	2761	69	1555	117	2013
Ajuste Direto Simplificado	1271	1362	716	889	408	577
Com concurso com/sem JOUE	15	7641	6	3152	10	2084
Consulta ao abrigo de acordo quadro	6	694	14	957	6	151
Consulta Prévia	50	1506	39	913	61	1833
Contratação Excluída parte II do CCP	33	192	22	67	6	42
Contratos excluídos do âmbito do CCP	5	2261	10	52	44	235
Outros	21	50	89	5418	87	10283
Regulamento RAPID	4	21	20	1336	8	560
	1536	16479	985	14340	747	18629

18. Acresce que, tal como é dito no contraditório institucional, não existe violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e, no caso das viagens, a situação descrita correspondeu ao fim de um procedimento centralizado em 2016, repetidamente solicitado pelo IPMA, e que viria a ser substituído por procedimentos agregados no IPMA a partir de 2020 pelo que se trata, mais uma vez, de uma situação totalmente ultrapassada.
19. No caso de eventual fracionamento de contratos (Quadro 32) a situação referida tem a ver com dois projetos de investigação diferentes, necessidades laboratoriais

distintas, e necessidades de execução urgente devido a necessidades emergentes das equipas de investigação, imprevisíveis pela sua natureza.

20. A especificidade desta situação – infelizmente muito comum numa instituição de investigação – conduziu à existência de legislação específica (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) anterior ao período em análise.
21. Na qualidade de Presidente do IPMA promovi ativamente a agregação de contratos, apoiando diretamente os investigadores no estabelecimento de especificações técnicas generalistas, de forma a dar mais transparência ao mercado, no planeamento possível de necessidades, o que pode ser amplamente verificado nas peças dos procedimentos aquisitivos relativos a reagentes e consumíveis de laboratório, referidas no contraditório institucional. No que respeita a eventual infração, que contesto, remeto para esse contraditório.
22. No caso dos serviços de patrocínio jurídico e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa) remeto inteiramente para o contraditório institucional.
23. O IPMA é uma instituição “transversal” na administração pública, com muita litigância que deriva dos processos de integração associados à Lei n.º 112/2017, da necessidade de cumprir as regras da contratação pública, e da crescente litigância no quadro dos concursos internacionais, com publicação no JOUE, no que se refere, essencialmente, a documentos de habilitação e à dificuldade que muitas grandes empresas internacionais têm em aceder e utilizar o sistema nacional de contratação eletrónica.
24. Na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo do IPMA sempre pugnei pelas melhores escolhas capazes de defender os interesses financeiros (e técnicos) do Estado, desde que no quadro do cumprimento da lei.
25. Reitero que decidi sempre com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante e, em caso de dúvida, sempre favorecendo um entendimento estrito da lei.

26. Em matéria de indicição por responsabilidade financeira sancionatória, o Relato alude às condicionantes financeiras à gestão do IPMA, excluindo a culpa dos eventuais responsáveis, tanto no caso do desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos (n.ºs 130 e 131), como no caso do provimento dos cargos de direção intermédia (n.ºs 162 e 163), não adotando o mesmo entendimento em relação a outras situações, hoje totalmente ultrapassadas, mercê do empenho do signatário e de todos os dirigentes do instituto, pelo que se espera que tal seja devidamente ponderado no relatório final de auditoria.
27. Dito isto, cumpre ainda referir que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as normas de contratação pública, apesar das gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem, tendo sido respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não existiu qualquer conduta dolosa ou negligente.
28. Ao longo de dez anos de Presidência do IPMA, sempre pugnei pela defesa intransigente do cumprimento da lei e da atenção redobrada às recomendações das diversas auditorias com relevo para a IGF e o TdC. Mesmo no trabalho mais técnico sempre tenho defendido um papel crescente do IGAMAOT e das empresas de auditoria externas.
29. As sucessivas alterações orgânicas que promovi visaram sempre reforçar o controlo administrativo, com prioridade para a contratação de trabalhadores com sólida formação jurídica quer a nível de dirigentes (Ana Isabel Vitorino, DivCo, Maria Ana Martins, DMRM, Elisa Policarpo, DivCO, Augusto Vitória DivRH) quer como Técnicos Superiores (Paula Leitão, DivCO, Sara Garcia DivRH).
30. Na última alteração tivemos mesma a possibilidade de avançar para a criação de um pequeno Núcleo de Auditoria Interna, que tem sido importante para acompanhamento das auditorias externas aos projetos.
31. Praticamos no IPMA a segregação total de funções.
32. Defendemos a utilização de regras o mais uniformes possível, como temos demonstrado nas despesas de investigação e no PRR.

33. Todos os concursos quer sejam de pessoal, dirigentes administrativos ou de investigadores são transparentes, com um papel determinante para os membros externos dos júris, tratamento equitativo de candidatos e procura dos melhores contributos para o instituto.
34. Dez anos após a formação do Instituto Português do Mar e da Atmosfera considero que cumpro com lealdade, boa fé, e espírito de serviço público, a missão que me foi confiada.

Nestes termos, deverá o Relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos das alegadas infrações financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.

(Jorge Miguel Alberto de Miranda)

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : nunol.louren@gmail.com
Data/hora : 2023-07-06 09:26:32

Registo n° : 6700/2023
Data/hora : 2023-07-06 16:40:21
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Proc 4_2021 -Audit - IPMA - Contraditório Pessoal_CD_30
Junho 2023_Nuno Lourenço_signed.pdfProc 4_2021 -Audit - IPMA -
Contraditório Pessoal_CD_30 Junho 2023_Nuno Lourenço_signed.pdf:

Exmos Srs.,

Venho por este meio enviar o meu contraditório pessoal no âmbito do **Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2** de auditoria ao Instituto Português do Mar e Atmosfera.

Com os meus melhores cumprimentos,

Nuno Lourenço

Lisboa, 6 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço, Vogal do Conselho de Diretivo do IPMA no período de 21 de maio de 2012 a 8 de março de 2019, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que atuou sempre com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso, e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no relato encontram-se hoje totalmente ultrapassadas (é o caso do controlo dos fundos disponíveis e dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP; é o caso das aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços; e das aquisições de consumíveis ou reagentes) ou não constituem infração financeira (é o caso dos bolseiros), não existindo qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

Em matéria de indicição por responsabilidade financeira sancionatória, o relato alude às condicionantes financeiras à gestão do IPMA, excluindo a culpa dos eventuais responsáveis, tanto no caso do desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos (n.ºs 130 e 131), como no caso do provimento dos cargos de direção intermédia (n.ºs 162 e 163), não adotando o mesmo entendimento em relação a outras situações, hoje totalmente ultrapassadas, mercê do empenho do signatário e dos demais membros do Conselho Diretivo do IPMA, pelo que se espera que tal seja devidamente ponderado no relatório final de auditoria.

No que diz respeito à qualificação da integração dos bolseiros nos quadros do IPMA como infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário considera que o eventual o incumprimento do Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou do Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação não consubstancia a prática da infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Com efeito, as normas em causa não se reconduzem à tipicidade pressuposta na primeira parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (*"violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos"*) nem tão pouco na segunda parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (*"violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos"*) na medida em que o Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou o Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação, não são *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*, não demonstrando o relato que a despesa inerente às bolsas de investigação não respeitou as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (não é identificada no relato, neste segmento, qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA)).

Na realidade não se vê como o alegado incumprimento de normas relativas à atribuição de Bolsas pode ter a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito *p. e p.* na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Dito isto, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pelo IPMA ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontado

com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde, mais uma vez, se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as normas de contratação pública, apesar das gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem.

Neste aspeto vale a pena enquadrar o impacto destas restrições na gradual evolução do instituto desde a sua criação, sobretudo na componente do Mar.

Com efeito o Conselho Diretivo do IPMA encontrou um Instituto com dramáticas limitações para cumprimento da sua missão, em termos infraestruturais e operacionais; com graves insuficiências laboratoriais, equipamento obsoleto, meios navais inoperacionais e parque de viaturas de serviço muito envelhecido e limitado; e graves deficiências de segurança e higiene. A título de exemplo, o navio de investigação Noruega, crítico para o cumprimento da missão do IPMA, estava ao abandono por falta de recursos financeiros e humanos que assegurassem a sua operacionalidade.

Face ao exíguo Orçamento de Estado e condições de partida na criação do IPMA, foi feito um enorme esforço de investimento e desenvolvimento infraestrutural, a partir de projetos de financiamento europeu.

Nos anos subsequentes, todos os indicadores de financiamento subiram de forma acentuada, e permitiram a progressiva melhoria das condições infraestruturais e operacionais, hoje superlativamente melhores. Contudo, simultaneamente, implicaram maiores esforços e, inerentemente, dificuldades de gestão e controlo face à natureza fragmentária daquele tipo de financiamento. Como suprarreferido, tal desenvolvimento nunca teve acompanhamento no crescimento da componente administrativa dos recursos humanos. Esta situação gerou forte carga adicional sobre os serviços administrativos, face ao volume de processos de aquisições de bens e serviços, entretanto gerado.

Com o incremento de atividade no Instituto, teve o Conselho Diretivo sempre presente a necessidade de estabelecer processos de melhoria contínua baseados nas conclusões de processos de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças, do Tribunal de Contas, e de demais entidades financiadoras, relativamente a insuficiências processuais e administrativas encontradas, como sobejamente demonstrado no contraditório institucional.

Acresce que a atuação do Conselho Diretivo do IPMA, na ótica de melhoria contínua, foi igualmente relevante em outros espaços de atuação do Instituto. Refira-se, a título de exemplo, a regulação do destino do pescado em campanhas científicas com cedência ao Banco Alimentar ou à forma como foram acauteladas as gravosas conclusões da auditoria da DGSANCO (hoje DGSANTÉ) sobre uma década de fraco ou ausente controlo de moluscos bivalves, que redundaram na criação pelo Conselho Diretivo do IPMA do Sistema Nacional de Monitorização de Moluscos Bivalves (SNMB), hoje considerado um sistema de referência e que levou ao arquivamento do processo por aquela entidade.

Assim sendo, entende o signatário que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte, devendo ser considerados os condicionalismos face aos meios humanos administrativos diminutos e insuficientes e aos meios materiais crescentes mencionados *supra* como fatores excludentes da culpa.

É entendimento do signatário que a sua atuação foi sempre pautada, pelo total respeito pelas recomendações dos serviços, com total independência e lealdade para com as diferentes tutelas, pela total transparência e num princípio de boa-fé na sua atuação como dirigente, considerando sempre os altos interesses do IPMA na prossecução da sua carta de missão, no quadro dos seus valores, e consequentemente do Estado Português.

Refira-se, a título de exemplo, o projeto por si coordenado, de aquisição, com financiamento ao abrigo do EEA Grants, do navio de investigação do IPMA (o navio N/I Mário Ruivo no valor de cerca de 13 M€), cujos contratos dele decorrentes, tiveram três vistos prévios do TC e desvios financeiros menores que 1,2% (situação incomum face às incógnitas relativas aos trabalhos de transformação a realizar em navios já existentes).

Estes aspetos, na sua globalidade, foram relevados num louvor que lhe foi atribuído (DR, 2.ª série - N.º 50 de 12 de março de 2019) aquando da exoneração do cargo a seu pedido, e que abaixo se transcreve:

Louvor n.º 106/2019

Louvo o Professor Doutor João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço pelo sentido de responsabilidade, dever, rigor e competência com que desempenhou o cargo de vogal do conselho diretivo do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P., onde desenvolveu um trabalho excelente e com forte sentido de equipa, pelo que é de toda a justiça manifestar-lhe o meu reconhecimento e apreço.

Finalmente, quer o signatário deixar expresso neste contraditório, o extremo orgulho profissional de ter integrado o Conselho Diretivo do IPMA desde a sua criação até ao primeiro trimestre de 2019, e de ter contribuído, com sentido de serviço público e grande investimento pessoal, para a criação, desenvolvimento e consolidação do IPMA.

Foi consumada a ambição que norteou a sua criação, ou seja, criar um Instituto Público independente, de excelência, reconhecido a nível nacional e internacional e com credibilidade transversal nas suas áreas científicas críticas de atuação.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos das alegadas infrações financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC:

Assinado por: **João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço**
Num. de Identificação:
Data: 2023.07.06 09:25:16+01'00'



João Nuno Vilhena de Sousa Lourenço

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : telmo.carvalho@ipma.pt
Data/hora : 2023-07-04 20:49:44

Registo nº : 6580/2023
Data/hora : 2023-07-05 08:31:25
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;Proc 4_2021 -Audit - IPMA -
Contraditorio_TelmoCarvalho.pdf;Proc 4_2021 -Audit - IPMA -
Contraditorio_TelmoCarvalho_Docsla6.pdf;Proc 4_2021 -Audit - IPMA -
Contraditorio_TelmoCarvalho.pdf; Proc 4_2021 -Audit - IPMA -
Contraditorio_TelmoCarvalho_Docsla6.pdf;

Exmos. Senhores,

Envio em anexo o Exercício do Contraditório Pessoal relativo ao Relato de Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. , no âmbito do Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2. e documentação instrutora.

O exercício do contraditório assinado e as cópias dos documentos em papel foram entregues esta tarde na sede do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

[Telmo Carvalho](#)

Lisboa, 4 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Entregue em papel e enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Telmo Jorge Alves de Carvalho, Vogal do Conselho de Diretivo do IPMA no período de 22 de janeiro de 2018 até ao presente, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que atuou sempre com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante (Documento n.º 1).

Conforme decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se hoje totalmente ultrapassadas:

- O controlo dos fundos disponíveis é atualmente efetuado no âmbito do Programa Primavera (Documento n.º 2);
- Na sequência do acordo alcançado com a RTP e objeto de contrato celebrado a 31.05.2023 (tendo o signatário estado ativamente envolvido na negociação desta solução com a RTP e com os trabalhadores que efetuavam a referida comunicação de dados – Documento n.º 3), o IPMA cessou os pagamentos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP;

- As aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços, foram objeto de procedimentos agregados e plurianuais sempre que possível (Documento n.º 4);
- No caso específico das "outras aquisições de bens e serviços" PBS 2019-0591-992 e conforme resulta da consulta do processo, o convite foi feito a 15.03.2019, na sequência da autorização da despesa e a escolha do procedimento a 12.03.2019. Estas datas são anteriores a 01.04.2019, referida no vosso Relato como a data a partir do qual a empresa Wonderigniun - Naval Repairs, Lda., não podia ser convidada a apresentar proposta.
- Acresce que a intervenção do signatário neste processo corresponde à assinatura do documento (PBS) decorrente de regularização contabilística da adjudicação datada de 02.04.2019.
- Esta regularização consiste, após adjudicação, na substituição do cabimento indiferenciado pelo cabimento à empresa a que havia sido adjudicada a prestação do serviço. Sublinhe-se que esta assinatura é posterior à adjudicação e não configura efetivamente a autorização da despesa nem a escolha do procedimento (que ocorreram a 12.03.2019).
- As aquisições de reagentes e de materiais de laboratório (consumíveis), que foram objeto de procedimentos agregados e plurianuais sempre que possível (Documentos n.º 5 e n.º 6).

Além disso, não existiu qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

Em matéria de indicição por responsabilidade financeira sancionatória, o Relato alude às condicionantes financeiras à gestão do IPMA, excluindo a culpa dos eventuais responsáveis, tanto no caso do desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos (n.ºs 130 e 131), como no caso do provimento dos cargos de direção intermédia (n.ºs 162 e 163), não adotando o mesmo entendimento em relação a outras situações, hoje totalmente ultrapassadas, mercê do empenho do signatário e dos demais membros do Conselho Diretivo do IPMA, pelo que se espera que tal seja devidamente ponderado no relatório final de auditoria.

No que diz respeito à qualificação da integração dos bolsheiros nos quadros do IPMA como infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário considera que o eventual o incumprimento do Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou do Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação não consubstancia a prática da infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Com efeito, as normas em causa não se reconduzem à tipicidade pressuposta na primeira parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC ("*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*") nem tão pouco na segunda parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC ("*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*") na medida em que o Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou o Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação, não são normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, não demonstrando o Relato que a despesa inerente às bolsas de investigação não respeitou as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (não é identificada no Relato, neste segmento, qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA)).

Na realidade não se vê como o alegado incumprimento de normas relativas à atribuição de Bolsas pode ter a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito *p. e p.* na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Dito isto, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pelo IPMA ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontado com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

Salienta-se também que o signatário sempre pautou a sua atuação pela adoção de procedimentos em cumprimento da legislação em vigor, boas práticas e em prol do serviço público.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as normas de contratação pública, apesar das

gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem.

Assim sendo, entende o signatário que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário, apesar de ter atuado sempre na convicção de que as informações elaboradas pelos serviços se encontram devidamente suportadas pelo rigoroso cumprimento das normas legais aplicáveis, não tendo quaisquer razões para duvidar dos respetivos pressupostos, violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o Relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos das alegadas infrações financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Telmo Jorge de
Carvalho

Assinado de forma digital por
Telmo Jorge de Carvalho
Dados: 2023.07.04 20:32:44 +01'00'

(Telmo Jorge Alves de Carvalho)

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : maria.martins@ipma.pt
Data/hora : 2023-07-04 20:42:29

Registo n° : 6579/2023
Data/hora : 2023-07-05 08:30:12
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : Proc
4_2021_Audit_IPMA_Contraditorio_MAM_4JUL2023_digital.pdf; Proc
4_2021_Audit_IPMA_Contraditorio_MAM_4JUL2023_documentos_la4.pdf; Proc
4_2021_Audit_IPMA_Contraditorio_MAM_4JUL2023_digital.pdf; Proc
4_2021_Audit_IPMA_Contraditorio_MAM_4JUL2023_documentos_la4.pdf;

Exmos Senhores,

Envio em anexo o Exercício do Contraditório Pessoal relativo ao Relato de Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., no âmbito do Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2. e documentação instrutora.

O exercício do contraditório assinado e as cópias dos documentos em papel foram entregues esta tarde na sede do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

--
[Maria Ana Martins](mailto:maria.martins@ipma.pt)

Lisboa, 4 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Entregue em papel e enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Maria Ana Figueira Martins, Vogal do Conselho de Diretivo do IPMA no período de 02/12/2019 até ao presente, nomeada pelo Despacho n.º 4855/2020, de 22 de abril de 2020, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre a sua atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante (Documento n.º 1).

Sublinha-se que o Conselho Diretivo, onde se integra a signatária sempre tem pautado a sua ação pela adoção de procedimentos em cumprimento da legislação em vigor, boas práticas e em prol do serviço público.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se ultrapassadas, em particular o controlo dos fundos disponíveis, que é atualmente efetuado no âmbito do Programa Primavera (Documento n.º 2).

Acresce que as situações relativas à renovação dos contratos de bolsa, para além de não constituírem infração financeira reportam-se a período anterior ao início da produção de efeitos da nomeação da signatária como Vogal do Conselho de Diretivo do IPMA (02/12/2018). Efetivamente, a homologação dos

pareceres favoráveis e desfavoráveis da Comissão de Avaliação Bipartida da área do Mar ocorreu a 09/07/2018 e a 26/08/2019 (Documentos n.º 3 e n.º 4).

Em matéria de indicição por responsabilidade financeira sancionatória, o Relato alude às condicionantes financeiras à gestão do IPMA, excluindo a culpa dos eventuais responsáveis, tanto no caso do desrespeito das normas atinentes ao regime legal da assunção de compromissos (n.ºs 130 e 131), como no caso do provimento dos cargos de direção intermédia (n.ºs 162 e 163), não adotando o mesmo entendimento em relação a outras situações, hoje totalmente ultrapassadas, mercê do empenho da signatária e dos demais membros do Conselho Diretivo do IPMA, pelo que se espera que tal seja devidamente ponderado no relatório final de auditoria.

No que diz respeito à qualificação da integração dos bolsheiros nos quadros do IPMA como infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, a signatária considera que o eventual o incumprimento do Regulamento de Bolsas de Investigação Científica do IPMA ou do Estatuto Legal do Bolseiro de Investigação – o que não se considera proceder - não consubstancia a prática da infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Dito isto, a signatária baseou a sua atuação nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pelo IPMA ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontada com qualquer impedimento ou obstáculo legal, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que o Conselho Diretivo do IPMA sempre procurou cumprir de forma estrita as legislação em vigor, em particular matéria financeira e de bolsas de investigação, apesar das gravíssimas restrições de recursos humanos que sempre existiram e ainda persistem.

Assim sendo, entende a signatária que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária, apesar de ter atuado sempre na convicção de que as informações elaboradas pelos serviços se encontram devidamente suportadas pelo rigoroso cumprimento das normas legais aplicáveis, não tendo quaisquer razões para duvidar dos respetivos pressupostos, violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o Relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos das alegadas infrações financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira da signatária por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Maria Ana Martins Digitally signed by Maria Ana Martins
Date: 2023.07.04 20:26:44 +01'00'

(Maria Ana Figueira Martins)



Cc.: -

Exmo. Senhor
Dr. Fernando José de Oliveira Silva
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa
Portugal

<i>Sua referência</i> <i>Your reference</i>	<i>Sua comunicação de</i> <i>Your letter of</i>	<i>Nossa referência</i> <i>Our reference</i>	<i>Data</i> <i>Date</i>
Proc. nº 4/2021 - Audit DAVIII.2	2023/06/12		26/06/2023

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera - IPMA

Exmo. Senhor,

Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, cumpre-me comentar o seguinte sobre o "Extrato de Relato" da Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, no que respeita ao período em que exerci as funções de Delegado Regional dos Açores:

1. Relativamente aos contratos de prestação de Serviços celebrados entre o IPMA e a RTP, referidos no ponto 177 do 4.7.1 do Relato (Receita), esclareço que o signatário nunca foi consultado, nem teve qualquer envolvimento na sua elaboração.
2. O signatário apenas tinha conhecimento que havia um contrato de prestação de serviços a cumprir e por isso remetia mensalmente para a Divisão de Recursos Humanos a lista com os nomes dos meteorologistas e as datas dos respectivos serviços prestados.
3. Conforme orientações dos serviços centrais, estas listas eram remetidas mensalmente nos primeiros dias do mês seguinte em que o serviço era realizado e muito raramente com atrasos.
4. O processamento, emissão de faturas e apuramento de suplementos, não eram da responsabilidade do Delegado Regional dos Açores.
5. Nestas condições, o signatário não encontra quaisquer evidências que os atrasos na emissão de faturas do IPMA para a RTP tenham sido da responsabilidade do mesmo, não compreendendo por isso as razões que fundamentaram a sua eventual responsabilização neste ponto (4.7.1).
6. Relativamente ao ponto nº 199 do 4.7.2.1 do Relato (Subsídios, suplementos e abonos), quanto à responsabilidade da fixação dos montantes pagos aos meteorologistas da Delegação Regional dos Açores, esclareço que a afirmação "... sendo os dos Açores da responsabilidade direta do Delegado Regional dos Açores" carece de evidência.
7. De facto, na nota de rodapé do mesmo parágrafo é referido que "... não se tendo localizado nenhum elemento documental a fixar o respetivo montante nos Açores, para além de uma mensagem de correio eletrónico, de 12 de agosto de 2013, da Divisão de

Por favor, indique a nossa referência / Please quote our reference

Handwritten mark



Projetos, Contratos e Apoio a Empreendedorismo". Acresce que o signatário desconhece o teor da mensagem do correio eletrónico referida.

8. De facto, a fixação desses montantes era da responsabilidade exclusiva do Conselho Diretivo do IPMA, tal como a fixação dos montantes para os outros meteorologistas do IPMA. O signatário nunca teve qualquer intervenção, direta ou indireta, na fixação destes montantes. Não se compreende por isso a fundamentação para a sua eventual responsabilização neste ponto.
9. O nº 1 do artigo 9º dos estatutos do IPMA (Portaria nº 304/2012) define o enquadramento das Delegações Regionais dentro do IPMA: "As Delegações Regionais, desenvolvem, na respetiva região, atividades técnicas e científicas, nos domínios de competência do IPMA, I. P., em particular nos domínios da meteorologia, da climatologia e da geofísica, sob a orientação técnica e científica das unidades orgânicas centrais correspondentes do IPMA, I. P.". Considerando que a Delegação Regional dos Açores não tinha qualquer competência em matéria de pagamentos, faturação, notas de encomendas, celebração de contratos, etc, e que as suas atividades se desenvolviam sob orientações definidas pelos serviços centrais, não se compreende a razão pela qual o signatário poderia ser responsabilizado por atos que não realizou nem podia realizar.

Face ao exposto, o signatário não pode concordar com a eventual responsabilização do mesmo por atos que não cometeu nem foi responsável, solicitando assim a revisão do documento.

Muito respeitosamente,

O técnico superior

(Diamantino Valente Henriques)

Anexos/Attachments:

Por favor, indique a nossa referência / Please quote our reference

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : carlos.ramalho@ipma.pt
Data/hora : 2023-07-04 15:02:03

Registo nº : 6554/2023
Data/hora : 2023-07-04 16:57:09
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Proc 4_2021 -Audit - IPMA - Carlos Ramalho
2023_signed.pdfProc 4_2021 -Audit - IPMA - Carlos Ramalho
2023_signed.pdf;

Exmo Sr.

Para os devidos efeitos, relativamente ao assunto em epigrafe, segue em anexo o Exercício do Contraditório Pessoal relativamente ao processo nº 4/2021 - AUDIT - DA VIII.2.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Ramalho

Lisboa, 4 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Carlos Miguel Soares Ramalho, Delegado Regional dos Açores do IPMA desde 1 de abril de 2019, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontado com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, nas matérias em que lhe são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato e relativamente às quais são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras ao signatário, encontram-se ultrapassadas (é o caso dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP).

Até à sua nomeação como Delegado Regional dos Açores, a 1 de abril de 2019, o signatário desempenhou funções como meteorologista no Centro de Previsão e Vigilância Meteorológica dos Açores, não tendo, até esta data, quaisquer responsabilidades diretas.

Neste sentido e, após a sua nomeação como Delegado Regional, deu continuidade aos processos instituídos, consciente da importância do normal funcionamento da Delegação Regional dos Açores, não tendo quaisquer razões para questionar a legalidade dos abonos pagos aos meteorologistas pela

comunicação de dados meteorológicos na RTP, dado tratar-se de uma situação muito anterior à data em que iniciou funções dirigentes.

Ainda quanto a esta matéria importa referir o seguinte:

- O signatário não participou, em nenhuma das fases, na negociação e estabelecimento do contrato com a RTP e, como tal, também não teve nenhuma intervenção na definição do pagamento aos meteorologistas que se deslocavam à RTP Açores;
- Apenas mensalmente, era enviado, da Delegação Regional para a sede do IPMA, o número de vezes que cada meteorologista tinha realizado a apresentação do boletim meteorológico na RTP Açores.

O signatário entende que respeitou todos os deveres de cuidado e diligência, não tendo razões para duvidar da legalidade dos abonos pagos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP, dado tratar-se de uma situação anterior à data em que iniciou funções dirigentes, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram

preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assinado por: **Carlos Miguel Soares Ramalho**
Num. de identificação:
Data: 2023.07.04 13:50:48+00'00'

(Carlos Miguel Soares Ramalho)



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : carla.goncalves@ipma.pt
Data/hora : 2023-07-04 15:44:09

Registo nº : 6555/2023
Data/hora : 2023-07-04 16:58:33
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos :

OVZnIYMBTlywULrE.png;g7AYnrUwUwsvqOV.png;Justificações_Anexo_IV_Responsabilidade_Financeira.xlsx;Proc_4_2021 -Audit - IPMA - Contraditório Pessoal_4 Julho 2023
Carla_Goncalves.pdfJustificações_Anexo_IV_Responsabilidade_Financeira.xlsx; Proc_4_2021 -Audit - IPMA - Contraditório Pessoal_4 Julho 2023
Carla_Goncalves.pdf;

Exma. Veneranda Conselheira Relatora,

Relativamente à v/ Refª Proc. Nª4/2021 – Audit, DA VIII.2 rececionada no pretérito dia 14/6/2023, objeto de prorrogação do prazo de resposta por 5 dias úteis.

Junto se remete em anexo ofício assinado no exercício do contraditório pessoal, tendo em vista apresentar os devidos esclarecimentos.

Em anexo remete-se, igualmente e seguindo o mesmo exercício de sistematização, o ficheiro em excel designado "Justificações_Anexo_IV_Responsabilidade_Financeira, com a associação das evidências apresentadas em cada ponto do presente contraditório.

Os anexos remetidos visam demonstrar documentalmente as afirmações e explicações do articulado do documento principal designado por "ofício assinado". Dado o peso dos ficheiros a remeter terá de ser remetido por *weetransfer* através do link : <https://we.tl/t-8REPYNyl58>

O link supra identificado inclui : O ficheiro "Relato 4.4.6.1 - Controlo Fundos Disponíveis - Anexos" contém os fundamentos associados ao ponto "I – Controlo dos Fundos Disponíveis – Anexos", e o ficheiro "Relato 4.7.2.3 - Contratação - Anexos" apresenta os esclarecimentos no que concerne ao ponto "II – Contratação Pública – Anexos".

Caso exista alguma dificuldade na abertura dos ficheiros remetidos ou de outra natureza, encontro-me disponível para os esclarecimento que V/Exa. considere necessários.

Com os melhores cumprimentos,

[Carla Gonçalves](#)

Lisboa, em 4 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 04/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato
– Exercício do Contraditório Pessoal

Carla Miguel Nunes da Costa Gouveia Gonçalves, Chefe de Divisão Financeira do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) durante o ano de 2019, vem, no exercício do contraditório pessoal, apresentar os devidos esclarecimentos no âmbito dos pontos do Relato

- I. 4.4.6.1 – Fundos Disponíveis, sistematizado no Quadro 27 – Controlo dos Fundos Disponíveis;
- II. 4.7.2.3 – Contratação Pública sistematizado nos Quadros 31 e 32 – Referente à Escolha das entidades convidadas e Fracionamento de contratos

o que faz nos termos seguintes:

I – Relato 4.4.6.1 – Fundos Disponíveis
Quadro 27 – Controlo dos Fundos Disponíveis

Neste âmbito cumpre informar que desde 2017 foi realizado o controlo dos fundos disponíveis, onde se inclui o período em análise, com recurso a meios informáticos e manuais, que foram evoluindo ao longo do tempo. Apresentando-se as seguintes evidências:

1. Realização de reuniões entre a DivF e a DivSI para este fim e a operacionalidade do mesmo e, a título de exemplo, apresentam-se um alerta automático emitido pela aplicação e uma comunicação de atualização de novos valores para inserção na aplicação pela DivSI. Evidências encontram-se nos documentos com as seguintes designações:

Documento 1 -2017 - Reuniões de estudo e implementação Alerta de Compromissos Assumidos (PRIMAVERA);
Documento 2 - Atualização_mensal_comunicação-Fwd Limite dos FD's do Trimestre na Primavera; Documento 2 - Comunicação do limite - Fwd Limite

apurado dos FD's; Documento 3 - ALERTA PRIMAVERA Compromissos Assumidos prestes a superar Fundos Disponíveis_Março.

2. O controlo dos fundos disponíveis foi realizado através de um “sistema de alerta” com base nos FD reportados na plataforma da DGO, os compromissos já assumidos, e tendo subjacente uma margem de segurança. Quando essa margem de segurança era “consumida” era emitida um alerta automático aos responsáveis da Doidt, Divco, Divrh.
3. De salientar que mesmo quando a aplicação Primavera, por questões de atualizações aplicacionais, deixou de suportar o desenvolvimento SQL feito pela DivSi, a DivF assegurou a comunicação dos limites às u.o. supra identificadas. Essas comunicações tinham em vista o controlo por cada uma delas do volume de compromissos que poderiam emitir, tendo subjacente o limite trimestral estabelecido. Para tal no alerta eram evidenciados: o Limite máximo dos compromissos para o período; os compromissos assumidos aquando do apuramento do reporte e fazendo menção se os vencimentos já se encontravam ou não processados, cujas evidências são demonstradas pelos documentos de 4 a 7 (“Alerta Limite FD - mês”).
4. De referir que desde 2023 o controlo dos FD's já se encontra implementado, testado e em produção, reproduzindo-se, no “Documento 8 - Controlo automático Fundos Disponíveis”, a listagem dos FD's extraídos da aplicação. É de relevante interesse referir, ainda, que *a aplicação tem implementada a funcionalidade que não deixar emitir nenhum compromisso para além do limite máximo definido no apuramento mensal efetuado na plataforma da DGO.*
5. As limitações existentes e apontadas no Relato decorrem dos insuficientes recursos orçamentais disponibilizados pelo Estado, bem como do atraso na sua distribuição e da insuficiência dos *plafonds* determinados pela DGO, os quais nos são transmitidos pela entidade coordenadora (GPP), conforme o demonstrado no Documento 9 – “Listagem datas do reporte FD face ao mês de referência do reporte – DGO”.
6. Destacamos o reportado pela Inspeção Geral de Finanças “*atendendo ao atual contexto de aplicação da LCPA, e aos timings em que a informação é prestada por indicações da entidade coordenadora, entende-se que os custos associados à implementação desta recomendação e os benefícios que dela poderiam resultar não justificam a sua manutenção*”. A forma referida de transmissão de informação sobre fundos disponíveis entre o organismo coordenador e o IPMA não permite um controlo efetivo como deveria ser feito (exemplo: os fundos disponíveis de agosto de 2019 foram distribuídos em setembro).
7. A listagem que apresentamos em anexo da distribuição de fundos disponíveis em 2019 (Documento 9 - Listagem datas do reporte FD face ao mês de referência do reporte – DGO) demonstra a evidência do comentário da Inspeção Geral de Finanças sobre as limitações deste controlo e que as limitações do seu controlo (que existem) excedem a competência e a margem de atuação do instituto.
8. Não obstante, o sistema contabilístico local, Primavera, não ter o módulo implementado em 2019, o controlo foi assegurado pela utilização de ferramentas informáticas, quer as desenvolvidas internamente de modo automático ou manuais.

Deste modo a Divisão Financeira foi diligente em procurar aplicar na íntegra o articulado da LCPA, pois atribuiu os recursos humanos necessários para este fim, apesar da desproporção entre esforço e resultados, conforme o melhor exposto pela IGF.

9. Cumpre transmitir que as parametrizações foram feitas e testadas cumprindo-se atualmente na plenitude o estabelecido na LCPA, ou seja, o registo e controlo pelo sistema informático.
10. Atualmente os fundos disponíveis são, assim, controlados pela plataforma Primavera., não obstante se manterem os atrasos na distribuição dos fundos disponíveis, pelo que, no nosso entendimento, o alcance deste controlo, previsto na LCPA, é parcialmente desvirtuado por motivos fora do controlo da instituição e seus dirigentes.

II - Relato 4.7.2.3 – Contratação Pública

Quadros 31 e 32 – Referente à Escolha das entidades convidadas e Fracionamento de contratos

Pela estrutura orgânica, estatutos e organização procedimental internamente definida e plasmada nos manuais de procedimentos do IPMA, I.P., o circuito instituído, em 2019, relativo a qualquer intenção de aquisição consubstancia-se nos seguintes passos sequenciais:

1. Receção da manifestação da necessidade pelos serviços requisitantes (remetidos por Siged para a pool Divco-Logística);
2. Preparação do processo de tramitação pela Doidt/Divco através de uma informação técnica com a tramitação do processo de acordo com as características subjacentes à aquisição (ajuste direto simplificado, ajuste direto, consulta prévia, concurso público etc.);
3. Remessa da informação elaborada pela Divco à DivF para a aferição da disponibilidade orçamental para a aquisição em causa, consubstanciada na emissão de cabimento prévio em função da chave orçamental da intenção da despesa (orçamento de atividades/projetos; Fonte de Financiamento; classificação económica);
4. Envio ao CD para efeitos de autorização da despesa pela manifestação da garantia de cabimento orçamental para realização da despesa e a concordância do tipo de procedimento de contratação a tramitar no processo de contratação e para os procedimentos mais simples a autorização da assunção do compromisso;
5. Após a autorização do CD de acordo com o as competências de cada um dos elementos e montantes envolvidos (Delegação de competências), o processo volta novamente para a esfera de atuação do Doidt/Divco:

- a. para a emissão do compromisso, no caso dos ajustes diretos simplificados ou ajustes diretos;
 - b. Nos procedimentos mais robustos, tramitados pela fase de abertura e subsequente adjudicação do procedimento, a autorização inicial facultada foi para a abertura do procedimento e, portanto, há que realizar a instrução do processo no sentido de lançar o procedimento seguindo toda a tramitação e procedimentos instituídos no CCP;
 - c. Após a finalização do procedimento em que já existe a identificação da entidade a adjudicar, de acordo com o estabelecido no programa do procedimento e caderno de encargos, o processo tem de se dirigir novamente à DivF
6. Na DivF é regularizado a entidade, ou seja, o cabimento em fornecedor indiferenciado é reduzido para a emissão de novo cabimento, mas agora com a identificação da entidade a adjudicar após a conclusão do procedimento concursal;
 7. Após a emissão do novo cabimento, a adjudicação à entidade com todas as peças do procedimento e respetiva minuta do contrato são aprovados superiormente.
 8. Sendo emitido o compromisso, pelo instrutor responsável na Divco pela tramitação do procedimento, e remetido via email à entidade adjudicatária. O processo ao longo da sua tramitação é acompanhado por uma *check-list*, representando um *guideline* para o instrutor assegurando a correta tramitação do procedimento e atestar junto da DivF o cumprimento de todos os requisitos exigíveis por lei no âmbito da aquisição de bens e serviços de acordo com o articulado do CCP;
 9. O processo é remetido à DivF que fica a aguardar a chegada da fatura após a prestação do serviço ou entrega dos bens.
 10. Aquando da entrada das faturas na sede do IPMA, as mesmas dão entrada na aplicação de gestão documental, Siged, onde as faturas são digitalizadas.
 11. As faturas são registadas imediatamente em receção e conferência assim que chegam ao IPMA, tendo os serviços um máximo de 5 dias para o seu registo contabilístico. Após a identificação do processo de despesa – através da identificação do número de compromisso identificado nas faturas nos termos estabelecidos na LCPA e legislação complementar – as faturas são registadas contabilisticamente sendo emitido um documento interno, a VFA, que é apenso ao processo;
 12. O processo retorna à Doidt/Divco para proceder à emissão do documento “APC-Aprovação e Conferência”. Este documento foi um desenvolvimento pedido pela DivF à *software house*, para garantir a uma clara segregação de funções, competências e responsabilidades entre unidades orgânicas (u.o.) que colaboram num mesmo processo de despesa.

A APC tem como função garantir à entidade competente para a autorização do pagamento da despesa que em todos os seus âmbitos processuais subjacentes à realização da despesa se encontram cumpridos, quer na esfera da DivF, quer na esfera da Doidt/Divco, verificando-se uma clara segregação de funções e responsabilidades.

112

9.

Para os efeitos de autorização do pagamento é apresentado o cabimento prévio, devidamente autorizado, sem o qual era impossível a emissão do compromisso, do registo da fatura e da emissão do documento APC.

Este documento APC, é emitido apenas quando o procedimento subjacente à realização da despesa respeita o enquadramento legal estabelecido no CCP e demais legislação regulamentar, que as faturas foram validadas pelos serviços requisitantes, respeitando os requisitos das suas necessidades manifestadas, e que a situação contributiva do fornecedor, na segurança social e autoridade tributária, se encontra atualizada.

Assim, ao assinar o documento “autorização de pagamento” a entidade competente, para o fazer, tem a garantia que a despesa foi previamente autorizada através da emissão de cabimento prévio (DivF), que o compromisso foi emitido tendo subjacente a correta tramitação do processo (plasmado na *check-list* da tramitação do procedimento), que a fatura registada contabilisticamente é fiscalmente aceite e que os dados nela constantes se encontram corretos, e que a mesma se encontra em condições de se efetuar o pagamento, uma vez que os serviços requisitantes validaram que os bens/serviços entregues correspondem ao contratualizado.

- 13. Depois da devida autorização do pagamento, será emitida a nota de pagamento e efetuado o ficheiro bancário com os dados de processamento da transferência bancária.

O processo ora identificado poderá, eventualmente, admite-se, ser pouco claro para elementos externos aos departamentos administrativos, pelo que se considera pertinente a sua representação gráfica, tendo em vista uma perceção mais transparente, rigorosa e clara do que anteriormente foi referido, que constitui o que ocorre no terreno.

Figura 1- Circuito de despesa em 2019



Fonte: adaptado do Manual da DGO relativo à LCPA para a realidade procedimental do IPMA, I.P.

Considera-se, ainda neste âmbito, justificar-se proceder aos seguintes esclarecimentos:

1. Aferir que a validação dos bens entregues e serviços prestados é feita pela entidade requisitante na figura do gestor do contrato. Essa validação, a qual serve de suporte à Divco na emissão da APC, é efetuada via Siged, gestor documental do IPMA.
2. Assim, não obstante não ser da área de atuação da DivF e das digitalizações dos processos auditados não demonstrar evidências, quando é referido “ Nos processos de aquisição de bens ou serviços, verificou-se a existência de um documento com o nome “Aprovação e Conferência” em que a assinatura não permite identificar quem fez a validação da boa receção dos bens ou serviços.”, cumpre informar que as APC’s apenas são emitidas quando o gestor do contrato ou responsável pela aquisição valida que a aquisição. Esta validação encontra-se evidenciada no gestor documental, Siged, onde o nome e a validação de quem fez a boa receção dos bens ou serviços. Pelo que é efetivamente um lapso administrativo, cuja evidência deve, efetivamente, passar a constar da digitalização de qualquer processo de despesa do instituto.

Para o efeito de demonstração de evidência, a título de exemplo, apresentam-se os documentos:

- a. Documento 1 - validação fatura siged.pdf;
 - b. Documento 2 - APC emitida.pdf.
3. Quanto ao documento de Aprovação e Conferência salienta-se o facto de este ter sido um desenvolvimento a pedido pela DivF à *software house*, em 2014, decorrente da informação técnica nº DivF/2014/071, de 20 de março, cujo Documento 3 - DivF_2014_071 - Circuito_interno_LCPA se anexa.

Da aprovação superior da informação anteriormente mencionada, resulta o pedido de criação do documento, Documento 4 - Texto _APC, cujo texto tem em vista assegurar que aquando da submissão para autorização superior do pagamento garantir que “*O procedimento subjacente à realização da presente despesa respeita o enquadramento legal estabelecido no CCP e demais legislação regulamentar. Declara-se ainda, que os documentos supra identificados se encontram visados, encontrando-se validada a situação de não dívida do presente fornecedor, solicitando-se, deste modo, o seu pagamento.*”.

Em novembro de 2014 o texto foi mudado, por orientações superiores, conforme o Documento 5 - Descritivo _APC alterado, passando a constar o texto: “*Declara-se que o(s) documento(s) em análise está(ão) conferido(s) e em condição(ões) de ser(em) pago(s)*”. Não obstante a mudança de semântica, o seu alcance não foi objeto de alteração, uma vez que os preceitos subjacentes ao pagamento de uma despesa assim o exigem. Sendo necessário, ainda, segregação funções, procedimentos e responsabilidades subjacentes à área de atuação das diversas das u.o. envolvidas num mesmo processo.

Por memória, de acordo com o regulamento interno do IPMA, Despacho n.º 5429/2018, no âmbito ora em análise, no seu n.º 5 do Art.º 6.º é referido que “*À DivCo compete: a) Assegurar todas as ações relativas aos processos de contratação do IPMA, I. P.; b) Preparar as peças processuais necessárias à contratação de bens e serviços; c) Executar os processos de obtenção de bens e serviços; d) Monitorizar a*

boa e pontual execução dos processos de aquisição; f) Rececionar todo o material adquirido pelo IPMA, L.P.; (...)”.

Desta forma, a Segregação de funções, de competências e de responsabilidades do processo de aquisição de bens e serviços, são materializadas pela emissão dos documentos *check-list*, Documento 6 - Check-List.pdf, que visa assegurar a), b) e c); enquanto o documento APC, Documento 4 - Texto_APC.pdf, que visa atestar que d) e f). As emissões destes documentos autenticam que as competências inerentes à Doidt/Divco se encontram devidamente asseguradas.

Considera-se pertinente, neste âmbito, evidenciar que a DivF:

- a. não dispunha à data, nem dispõe, de juristas nem pessoas com formação ou competências técnicas no âmbito da contratação pública que garantissem uma validação do trabalho executado por outra u.o.;
- b. Por outro lado, a DivF e a Doidt/Divco não detêm qualquer relação hierárquica direta, dependendo inclusive, à época, de superiores hierárquicos distintos. Por memória: A DivF respondia hierarquicamente ao Sr. Presidente, Professor Doutor Miguel Miranda, e a Doidt/Divco ao Sr. Vogal, Dr. Telmo Carvalho.
- c. Neste contexto não se pode subsumir que compete à DivF, divisão, assegurar as suas competências e, ainda, validar o trabalho de outra u.o., a Divco, uma divisão de igual nível, que responde hierarquicamente a uma Direção de Serviços.

Em suma, a DivF não tem como papel o de validação do trabalho executado por outras u.o..

Foi neste enquadramento, e atendendo o princípio da segregação de funções executadas, competências e respetivas responsabilidades inerentes, que a DivF, que a signatária, enquanto responsável da DivF, sentiu a necessidade de instituir diversas alterações algumas das quais se materializaram nos documentos mencionados e em particular o documento criado “à medida” do IPMA, a APC, exigindo a intervenção da *software house* atendendo à especificidade da Lei orgânica do instituto.

Atento ao exposto nos pontos I e II do presente ofício, cujas evidências se remetem em anexo, cumpre-nos informar que o Relato deverá ser revisto na medida em que:

I - O Relato considera que existe uma situação que transcende o IPMA e a Divisão Financeira no caso das situações de não cumprimento da LCPA, mas, no caso concreto do controlo dos fundos disponíveis, considera estar em causa a prática de uma eventual infração financeira (r^os 132 e 133).

As causas de ambas as situações são idênticas, e mesmo assim o IPMA através dos meios que se encontravam ao seu dispor, quer com recurso a meios informáticos quer manuais assegurou que os limites não fossem excedidos.

Tal pode ser atestado pelo facto do IPMA não constar da Lista de incumpridores da DGO em 2019.

De salientar que não obstante os recursos financeiros e humanos limitados, o IPMA e a DivF reuniram esforços no sentido de à presente data o controlo dos fundos disponíveis ser efetuado através de registos informáticos, permanentemente atualizados e corretamente determinados;

II - Discorda-se da identificação da Divisão Financeira (DivF) e da sua responsável Carla Miguel Gouveia Gonçalves, nos quadros 31 e 32 no Anexo IV "Responsabilidade financeira", mencionada nas páginas n.º 21, ponto 5; n.º 27, ponto 10 e n.º 27, ponto 13, como eventual responsável.

Refuta-se o mencionado no Relato, na apreciação que faz do envolvimento da DivF e da sua responsável Carla Miguel Gouveia Gonçalves, dos procedimentos aquisitivos mencionados, conforme os fundamentos supramencionados, e cujas evidências se comprovam através da identificação da documentação cujos anexos se remetem.

Nestes termos, deverá o Relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos das alegadas infrações financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

A entender-se que a signatária violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

(Carla Miguel Nunes da Costa Gouveia Gonçalves)

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : margarida.almodovar@ipma.pt
Data/hora : 2023-07-04 12:49:09

Registo nº : 6550/2023
Data/hora : 2023-07-04 16:52:45
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image003.jpg;Proc 4_2021 -Audit - IPMA - Contraditório
Pessoal_Margarida Almodovar_30 Junho 2023_assinado.pdfProc 4_2021 -
Audit - IPMA - Contraditório Pessoal_Margarida Almodovar_30 Junho
2023_assinado.pdf;

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Eu, Margarida Almodovar, Diretora do Departamento de Operações Infraestruturas e Desenvolvimento Tecnológico (DOIDT) do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA), entre 1 de junho de 2017, e 2 de dezembro de 2019, em regime de substituição e entre 3 de dezembro de 2019, e 31 de agosto de 2020, em regime de comissão de serviço, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria supra referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, nos termos da carta em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

[Margarida Almodovar](#)

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Lisboa, 4 de julho de 2023

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Eu, Maria Margarida Água da Silva Almodovar, Diretora do Departamento de Operações Infraestruturas e Desenvolvimento Tecnológico (DOIDT) do IPMA, entre 1 de junho de 2017, e 2 de dezembro de 2019, em regime de substituição e entre 3 de dezembro de 2019, e 31 de agosto de 2020, em regime de comissão de serviço, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontada com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, nas matérias em que lhe são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras.

Além disso, e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se ultrapassadas, é o caso do controlo dos fundos disponíveis e dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP; é o caso das aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços; e das aquisições de consumíveis ou reagentes, não existindo qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

A signatária com formação em Arquitetura Paisagista, desde o início das suas funções a 1 de junho de 2017, tomou contacto com os procedimentos em curso no DOIDT, incluindo aqueles que diziam respeito à Divisão de Contratação, tendo-se inteirado dos procedimentos administrativos e da sua coerência com o estipulado nas normas legais em vigor, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos (CCP) e com as obrigações emanadas pelos órgãos competentes aplicáveis à implementação e gestão de projetos europeus. Durante o

período em que exerceu o cargo de Diretora do DOIDT, a signatária promoveu a implementação dos procedimentos consentâneos com os recursos disponíveis e incrementando com persistência a realização de contratos agregados, apesar das dificuldades acrescidas na execução dos projetos europeus com regras de elegibilidade distintas e com prazos de execução diferentes, sublinhando-se a singularidade da atividade de investigação, o que veio a ser acolhido no regime do Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto. Os processos aquisitivos foram sempre pautados pela máxima transparência, privilegiando o cumprimento do estipulado no CCP e na persecução do interesse público.

A signatária promoveu a melhoria dos procedimentos e boas práticas, implementou procedimentos tendentes a uma melhoria contínua e para o efetivo cumprimento da lei. Procurou, progressivamente, a mudança para a maior transparência dos processos e para a qualidade, eficácia e eficiência do serviço.

Podem ser referidos a título de exemplo o desenvolvimento e implementação da ficha de verificação dos procedimentos de contratação pública, e a revisão dos procedimentos administrativos para a contratação pública consentânea com as observações do Relatório n.º 2018/1424 da Inspeção Geral de Finanças de acompanhamento das recomendações do relatório de auditoria n.º 2217/2013 da IGF.

A signatária encetou ainda um conjunto de iniciativas destinadas a definir o procedimento mais expedito e menos dispendioso para as deslocações e alojamento, em particular porque sendo as deslocações asseguradas por projetos de investigação com grandes limites orçamentais e sendo o preço muito dependente da antecedência da marcação, a celeridade tem um valor considerável. Enquanto decorreu o processo de interação com organizações similares, ficaram os procedimentos de obtenção de propostas e adjudicação num núcleo muito reduzido de pessoas (uma), mas sempre segregado das unidades orgânicas emissoras da necessidade. Já em 2020 foi possível preparar um processo agregado para a contratação dos serviços de viagens e alojamento para o ano de 2020, informação – 155/Div-CO-DOIDT-2020, de 06 de março de 2020, na qual é proposta a abertura de Concurso Público Internacional no valor de **300 500,00€**, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor.

Outra iniciativa desencadeada pela DOIDT e que foi um elemento diferenciador foi a instalação e carregamento do sistema de controlo da contratação em 2018 adaptado pela PRIMAVERA para o IPMA. Este sistema cuja instalação era uma das ambições do CD e da equipa de contratação, permitiu ultrapassar os controlos realizados de forma manual pelos técnicos do instituto sempre sujeitos a lapsos. A sua operacionalização só foi total em 2021, devido à necessidade de serem realizadas validações interanuais.

A nível dos recursos humanos, a DOIDT procurou dotar a Divisão de Contratação de elementos com formação na área jurídica, para assegurar o efetivo cumprimento das disposições legais aplicáveis, designadamente o CPP.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da parte da signatária.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea *a)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea *c)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)* da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do(a) signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

MARIA MARGARIDA
ÁGUAS DA SILVA
ALMODOVAR

Assinado de forma digital por
MARIA MARGARIDA ÁGUAS
DA SILVA ALMODOVAR
Dados: 2023.07.04 12:43:29
+01'00'

Maria Margarida Águas da Silva Almodovar

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : susansreino@netcabo.pt
Data/hora : 2023-07-03 15:06:30

Registo nº : 6502/2023
Data/hora : 2023-07-03 16:40:04
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : Req Deslocação nº7_DMG_2018.pdf; Proc 4_2021 -Audit -
IPMA - Contraditório - Susana Reino_signed.pdf; Req Deslocação
nº7_DMG_2018.pdf; Proc 4_2021 -Audit - IPMA - Contraditório - Susana
Reino_signed.pdf;

Exmos. Senhores,

Venho por este meio enviar o meu contraditório do Proc. Nº4/2021 – Audit DA VIII.2 -
IPMA.

Com os melhores cumprimentos, Susana Reino

Lisboa, 3 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Susana Maria da Costa Rodrigues Andrade Reino, Chefe de Divisão do IPMA no período de 01 março de 2015 a 31 de março 2019, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontada com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, nas matérias em que lhe são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se ultrapassadas (é o caso do controlo dos fundos disponíveis e dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP; é o caso das aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços; e das aquisições de consumíveis ou reagentes) ou não constituem infração financeira (é o caso dos bolseiros), não existindo qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

Dito isto, a signatária, nos processos de aquisição intervinha no seu momento inicial, verificando se o bem/serviço proposto estava de acordo com a

natureza e o valor previsto no projeto aprovado, e limitou-se neste procedimento de deslocação a Viena de Áustria no âmbito do projeto TROYO (Requisição de Deslocação n.º7/DMG/2018¹ - PBS 2018/1003 e 1004) a aferir se o tipo de despesa e o seu valor estava previsto no projeto em questão.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da parte da signatária.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e c) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira da signatária por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assinado por: **Susana Maria da Costa Rodrigues
Andrade Reino**
Num. de identificação:
Data: 2023.07.03 14:59:47+01'00'

¹ Em anexo

TRIBUNAL DE CONTAS

5393/2023
2023/06/29



Exmo. Senhor Diretor-Geral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República n.º 65
1050-189 LISBOA

Lisboa, 28 de junho de 2023

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera - IPMA

Em resposta ao V/ ofício ref.º S 24832/2023 de 12/06/2023 (Proc. n.º 4/2021-Audit), rececionado a 14/06/2023, informo o seguinte:

- à data de entrada em funções como Chefe da Divisão de Projetos e Contratos (DivPC) (01/04/2019), encontrava-se em vigor o Regulamento Interno do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P., aprovado pelo Despacho n.º 5429/2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 105, de 01/06/2018.

- a intervenção da DivPC cingia-se a verificar previamente ao processo de aquisição se a despesa proposta tinha enquadramento nas rubricas do projeto aprovado e se ainda existia disponibilidade de verba no projeto para a sua realização.

Do extrato de relato remetido por V. Exas., consta como matéria de facto suscetível de me constituir, enquanto responsável pela Divisão da DivPC, entre 1 de abril de 2019 e 31 de dezembro de 2019, o PBS 2019-1581-1582, o qual espelha o procedimento supra descrito, designadamente na requisição de deslocação n.º 193/DivOA/2019 onde, por meu despacho de 02/07/2019, refiro "Despesa prevista no projeto ID 411 no valor de 43,40€; ID 410 no valor de 347€ (127€+220€)".

Assim, nesta requisição de deslocação, relativa à participação numa conferência (despesas para a inscrição na conferência, transportes, ajudas de custo e alojamento) consta o despacho da DivPC que refere unicamente que as despesas propostas se encontram previstas no projeto, neste caso no projeto SNMB Monitor, não tendo a DivPC intervenção prévia ou posterior nos procedimentos de contratação.

Face ao acima expandido e conduta por mim seguida, considero que nenhuma das situações por V. Exas. elencadas no extrato de relato constante do V/ofício acima identificado, ou seja:

- (i) Determinação desadequada do preço base, por se fundamentar na consulta preliminar ao mercado de apenas um fornecedor;
- (ii) Predominância do procedimento por ajuste direto, quer em função do valor, quer em função de critérios materiais, o qual foi adotado em 96,8% dos 1865 contratos com execução financeira em 2019 e em 42,4% do seu montante total (4.978.408,61 € em 11.750.199,97 €);

- (iii) Ilegalidade do ajuste direto de dois contratos para a prestação de serviços jurídicos, os quais deveriam ter sido precedidos de consulta prévia, de acordo com o disposto no artigo 20.º, do n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (CCP);
- (iv) Retroatividade ilegal de um desses contratos, face ao estabelecido no artigo 287.º, n.º 2, alínea c), do CCP;
- (v) Evidência de consultas prévias recorrentes às mesmas entidades e/ou dirigidas a entidades com a mesma morada, pertencentes ao mesmo grupo ou com representantes comuns;
- (vi) Adjudicação a entidades que não podiam ter sido convidadas a apresentar propostas, em virtude de o preço contratual acumulado das adjudicações que anteriormente lhes foram feitas ser superior ao limite referido nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, do CCP, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do mesmo Código;
- (vii) Incumprimento do estabelecido no artigo 22.º do CCP, por não ter sido considerado, para determinação do procedimento de contratação aplicável, o valor global de contratos envolvendo prestações do mesmo tipo;
- (viii) Acolhimento das recomendações quanto à contratação de tripulação marítima;
- (ix) Falta de publicidade de contratos e acordos modificativos, nos termos dos artigos 127.º, n.º 3, e 315.º, n.º 3, do CPP. Essa publicação era condição de eficácia dos contratos, gerando a sua falta a ilegalidade dos respetivos pagamentos. No entanto, tal deveu-se a lapsos no circuito processual, tendo a generalidade das situações sido corrigidas com as publicações, no entretanto, efetuadas; e
- (x) Falta de identificação de quem procede à validação da boa receção dos bens e serviços;

me poderá ser imputável, como factos suscetíveis de me constituir, enquanto Chefe de Divisão da DivPC, entre 1 de abril de 2019 e 31 de dezembro de 2019, em responsabilidade financeira.

Com os meus cumprimentos,

Susana Margarida Seça Pereira

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : jesusamiano@gmail.com
Data/hora : 2023-07-04 23:54:51

Registo nº : 6581/2023
Data/hora : 2023-07-05 08:32:59
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : ContraditórioMJM_signed.pdf; PBS2018-1281_1283 (2)-
Processo.pdf; ContraditórioMJM_signed.pdf; PBS2018-1281_1283 (2)-
Processo.pdf;

Exmo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de contas,
Em anexo envia-se contraditório ao processo referido em epígrafe.

Muito Obrigada

Com os melhores cumprimentos

Maria de Jesus Marques

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: geral@tcontas.pt

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2 - ofício S24833/2023 de 12/06/2023

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) –
Relato – Exercício do Contraditório Maria de Jesus Amiano Marques

Maria de Jesus Amiano Marques, arguida/visada nos autos em referência, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relatório de auditoria, relativas aos pontos 1.2, n.º 30, 4.7.2.3, e quadro 31 do Anexo IV, vem **exercer o contraditório pessoal**.

Neste contexto, a arguida vem esclarecer que, no período de dezembro de 2016 a janeiro de 2018, encontrava-se de baixa por gravidez de risco e licença de maternidade, não tendo exercido qualquer função de chefia de divisão, cargo esse que, no referido período, foi exercido por outro colega nomeado em substituição.

Cumpra a este propósito referir que, durante o período que a arguida ainda permaneceu no IPMA, de janeiro de 2018 a maio de 2018, o seu filho esteve várias vezes doente, circunstância que a obrigou a lançar mão da assistência à família, além de que a própria arguida também esteve em situação de baixa, em virtude de ter cortado a mão direita com uma taça de vidro que se quebrou.

Ainda relativamente ao último período de permanência no IPMA, janeiro de 2018 a maio de 2018, a arguida encontrava-se com horário de licença de amamentação, trabalhando apenas 5 horas por dia. Horário que a sua chefia direta, Arquiteta Margarida Almodôvar, referiu verbalmente que a arguida não tinha direito. Contudo, contrariando a determinação da sua chefia, a arguida apresentou no departamento de recursos humanos o respetivo requerimento de redução de horário por estar a amamentar, o qual lhe foi concedido.

Refira-se que, a demissão da arguida do IPMA se dá, segundo a sua chefia, devido à reestruturação da unidade orgânica.

Por último, refira-se ainda que, embora a saída da arguida do IPMA ocorra a 31 de maio de 2018, pelos motivos acima expostos, essa reestruturação já estava a acontecer informalmente por iniciativa do seu Superior Hierárquico.

Quanto ao PBS 2018-1283, e conforme se pode verificar na cópia do documento que a arguida solicitou ao IPMA, esta apenas validou a estimativa de custos totais, realizados pela sua colaboradora do sector das viagens, Ana Bonito.

A pessoa que analisava o documento na sua totalidade era a chefia direta da arguida, que era, aliás, quem decidia se avançava ou não para a divisão financeira.

Face ao exposto, a arguida solicita a V. Excelência que não lhe seja atribuída qualquer tipo de responsabilidade no presente relatório de auditoria, com o conseqüente arquivamento dos autos.

Com os melhores cumprimentos

Assinado por: **MARIA DE JESUS AMIANO
MARQUES**
Num. de Identificação:
Data: 2023.07.04 23:45:51+01'00'

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email : psula.pimentel3@gmail.com
Data/hora : 2023-07-01 16:16:44

Registo n.º : 6460/2023
Data/hora : 2023-07-02 17:07:21
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Proc. n.º 4-2021 - Audit DA VIII.2 Resposta ao
Contraditório.pdf; Proc. n.º 4-2021 - Audit DA VIII.2 Resposta ao
Contraditório.pdf;

Ex.mo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Em resposta ao ofício enviado por V.Exas em 12 de junho, remete-se a essa Direção-Geral os comentários ao extrato de relato da auditoria supra identificada, no âmbito do exercício do Contraditório Pessoal.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Paula Pimentel

Lisboa, 1 de julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Ana Paula Morgado Martins Maia Pimentel, Chefe de Divisão da DivCO do IPMA entre 1 de junho de 2018 e 17 de março de 2019, nomeada em regime de substituição, nos termos do Despacho n.º 5398/2018, de 30 de maio, publicado no Diário da República n.º 104/2018, II Série, de 30 de maio, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório Institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontada com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, nas matérias em que lhe são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras.

Além disso e como decorre do contraditório Institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se ultrapassadas (é o caso do controlo dos fundos disponíveis e dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP; é o caso das aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços; e das aquisições de consumíveis ou reagentes) ou não constituem infração financeira (é o caso dos bolseiros), não existindo qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

Antes da pronúncia sobre as matérias em que lhe pode ser imputada responsabilidade financeira, a signatária entende por importante e de forma sintética, demonstrar a realidade em que exerceu as funções

como chefe de divisão da DivCO de 1 de junho de 2018 a 17 de março de 2019, a nível de procedimentos e recursos humanos.

A signatária aquando do início de funções, a 1 de junho de 2018, deparou-se com várias fragilidades que urgia ultrapassar na área da Contratação Pública.

A falta de planeamento e levantamento de necessidades por parte dos serviços, conjugada com a forma arcaica como eram controlados os limites legais do artigo 113º do CPP, através de ficheiros excei muitas vezes justapostos, que não asseguravam informação fidedigna, foram as fragilidades mais gritantes que encontrou.

Sempre se diga que os seus dirigentes a apoiaram no sentido de ultrapassar essas fragilidades e outras que foram surgindo.

Tanto assim é, que no período em que exerceu funções, foi adquirido o módulo dos contratos públicos à ERS PRIMAVERA, dando-se início ao desenvolvimento da aplicação, com a apresentação/ formação dos trabalhadores conforme email datado de 5 julho de 2018, que se junta como doc. n.º 1.

No entanto, como exposto no Contraditório Institucional o módulo do ERP Primavera, adquirido em 2018, começou a ser efetivamente carregado com os contratos a partir de 2019. Dada a importância relativa de processos plurianuais e agregados, este módulo apenas estabilizou em 2021.

Quantos aos recursos humanos afetos à contratação pública na Divisão, aquando do início de funções, para além de assistentes técnicos tinha apenas, dois técnicos superiores, uma jurista, Dra. Ana Gaspar que informou estar em processo de mobilidade para a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e um técnico superior de economia, finanças e gestão, Dr. Carlos Pessoa que também informou estar em processo de mobilidade para o Tribunal de Contas e um Bolseiro João Carvalho com licenciatura em administração pública.

Com a saída destes dois técnicos superiores, que até outubro de 2018 foram o apoio e suporte da signatária, tornou-se ainda mais difícil assegurar os procedimentos de contratação pública. E não fora o empenho, dedicação e entrega à causa pública dos trabalhadores que consigo ficaram, sobrecarregados de trabalho, acrescido do apoio dos seus dirigentes superiores, muitos dos Projetos de Investigação não teriam sido executados como previsto nos respetivos programas.

Face a essa realidade, lançaram-se procedimentos de recrutamento por mobilidade para técnico superior (jurista), sendo que, só em dezembro de 2018 e janeiro de 2019, a equipa é reforçada com duas técnicas superiores (juristas) respetivamente, Dra. Elisa Polcarpo e Dra. Paula Leitão.

É nessa altura que a signatária, com esse apoio jurídico, contribui para o Manual de Procedimentos de 2019, com elaboração de Fichas para cada Procedimento com o respetivo enquadramento jurídico e respetivos fluxos a implementar que tiveram o contributo dos trabalhadores da Divisão.

Também é nessa altura que, após reuniões de sensibilização com os Srs. Investigadores, sobre a importância do planeamento e levantamento de necessidades anuais, que se começam a preparar os diversos procedimentos de contratação, nomeadamente para viagens e alojamentos, conforme email enviado pela jurista, Dra. Paula Leitão em 25 de fevereiro de 2019, que se junta como doc.2

Das eventuais responsabilidades financeiras

ANEXO IV - Responsabilidade Financeira

Quadro 31 – Aquisição de Serviços de Viagens e Alojamento

Ponto 8

PBS 2019-526

Relativamente ao **PBS 2019-526** que corresponde à tramitação de processos de aquisição de viagens e alojamento, para além do já exposto no Contraditório Institucional, é importante salientar que embora formalmente integrados na DivCO, estes procedimentos ainda não tinham sido operacionalizados nesta Divisão, aliás estas trabalhadores estavam deslocadas no Edifício do IPMA/Algés e pouco contacto tiveram com a signatária durante o período de funções.

Da consulta ao processo identificado, constata-se que a intervenção da signatária restringe-se a um visto na requisição n.º 03/DivCA/2019, onde se pode verificar não existir ainda um campo específico para a DivCO, conforme doc.3, que se junta.

Verifica-se também nos documentos desse procedimento que a signatária não intervém no workflow do sistema Siged nem nos emails trocados entre os intervenientes.

Não obstante, e com vista a assumir estes procedimentos em 2019 e dada a necessidade de assegurar o cumprimento dos pressupostos legalmente exigíveis, a signatária procurou outras soluções para estes procedimentos, como seja, identificação das necessidades de viagens e alojamento e preparação de procedimentos contratuais, como acima referido.

PBS 2018-3104

Inf.168/DIVCO/DOIDT/-2018 de 21.08.2018

Inf.290/DIVCO/DOIDT/-2018 de 07.11.2018

Consultados os documentos identificados, verificou-se que são todos parte integrante do mesmo procedimento, confirmando-se a assinatura da signatária nos mesmos.

Para além do exposto no Contraditório Institucional, sempre se diga que o processo foi instruído e acompanhado pelo mesmo técnico, que embora sobrecarregado de trabalho, sempre se mostrou diligente e rigoroso no exercício das suas funções, pelo que, a signatária não viu razões para questionar o que aí vinha proposto.

PBS 2019-0591-992 de 28.05.2019

- A signatária não assinou a lista de verificação relativa **PBS 2019-0591-992**, uma vez que já não se encontrava em funções em 28.05.2019, tendo a mesma sido assinada pela Chefe Divisão que lhe sucedeu, pelo que nada tem a dizer sobre o mesmo.

Quadro 25 - Aquisição de reagentes

PBS 2019-870

A signatária confirma que teve intervenção no procedimento relativo ao **PBS 2019-870**, aquando da abertura do procedimento.

No entanto, registe-se que à data da abertura do procedimento relativo a este **PBS 2019-870**, não era possível prever que seria necessário realizar uma outra aquisição de bens. E quando esta ocorreu, a signatária já não se encontrava a exercer funções no IPMA, pois conforme se constata no **Quadro 25**, a abertura do procedimento foi determinada em 29 de abril de 2019.

Por último, apesar de terem sido registados progressos na implementação de medidas de melhoria contínua, a signatária sentiu-se impotente para as implementar com a celeridade que a seu ver se impunha, pelo que cessou as suas funções a 17 de março de 2019.

118

Dos elementos subjetivos do tipo sancionatório

Pelo exposto, no que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da parte da signatária.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e j) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira da signatária por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Junto: 3 documentos.



Ana Paula Pimentel

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : ana.vitorino@cm-loures.pt
Data/hora : 2023-07-04 15:45:11

Registo n° : 6556/2023
Data/hora : 2023-07-04 17:00:33
Serviço : DAVIII
Email : daviii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg;Proc 4_2021-Audit -IPMA - Contraditório
Pessoal.pdf;Proc 4_2021-Audit -IPMA - Contraditório Pessoal.pdf;

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Eu, Ana Isabel Francisco Vitorino Rodrigues, tendo sido notificada para me pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de auditoria melhor identificado em epígrafe remeto, em anexo, o meu contraditório pessoal.

Apresento os meus melhores cumprimentos,

Ana Vitorino Rodrigues

Com os melhores cumprimentos,

[Ana Vitorino](#)
Chefe de Divisão

DIVISÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Lisboa, 4 de Julho de 2023

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAVIII@tcontas.pt

Processo n.º 4/2021 – AUDIT – DA VIII.2

Assunto: Auditoria ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Ana Isabel Francisco Vitorino Rodrigues, Chefe da Divisão de Contração do IPMA, entre 22 de abril de 2019 e 31 de março de 2021, nomeada em regime de substituição, nos termos do Despacho n.º 45/CD/IPMA/2019, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontada com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, nas matérias em que lhe são imputadas, de forma indiciária, responsabilidades financeiras.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pelo IPMA, as situações a que se alude no Relato encontram-se ultrapassadas (é o caso do controlo dos fundos disponíveis e dos abonos atribuídos aos meteorologistas pela comunicação de dados meteorológicos na RTP; é o caso das aquisições de viagens e alojamentos e de outros bens e serviços; e das aquisições de consumíveis ou reagentes) ou não constituem infração financeira (é o caso dos boiseiros), não existindo qualquer violação de normas relativas à contratação pública, atendendo ao regime especial aplicável à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto) e ao preenchimento dos pressupostos do ajuste direto por critérios materiais (caso dos serviços de patrocínio judiciário e assessoria jurídica conexa).

Dizer que, a signatária reitera declarar aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo IPMA, não obstante, no que ao seu contraditório pessoal diz respeito, importa relevar que:

Até à sua nomeação como Chefe da Divisão de Contratação do IPMA, a signatária desempenhou funções como técnica superior em outros organismos públicos.

Sempre se pautando por uma conduta diligente, em ordem do superior Interesse público e no estrito cumprimento da lei, apenas a partir de 22 de abril de 2019 (e nos meses ulteriores), a signatária tomou contacto com os procedimentos em curso na Divisão de Contratação do IPMA, bem como, efetuou uma primeira análise aos mesmos, dando continuidade à tramitação instituída, consciente da importância do normal funcionamento da Divisão de Contratação para o desenvolvimento da atividade do Instituto.

Assim, urge referir que, relativamente aos processos nos quais a signatária aparece referenciada, nomeadamente no Anexo IV (Responsabilidade Financeira) do Relato, na sua maioria, já se encontravam em tramitação ou até concluídos. Senão vejamos:

I - Quadro 31 - Escolha das entidades convidadas (Anexo IV – Responsabilidade Financeira):

a) PBS 2019-1581:

1. A signatária, de acordo com a tramitação instituída à data, colocou o respetivo visto, em 03.07.2019, na requisição de deslocação n.º 193/DivOA/2019 (Doc.1), tratando-se de uma deslocação efetuada no âmbito de projeto de investigação, cuja despesa se encontrava prevista no mesmo.
2. Conforme o melhor descrito no contraditório institucional do IPMA, para cujo conteúdo se remete na sua íntegra, reiterar que:
 - *Ao longo do período 2018-2019, o IPMA procedeu à reorganização da DOIDT de modo a implementar as recomendações da IGF e a controlar de forma mais efetiva o cumprimento das regras do CCP, como é o caso da proibição de ajustes diretos sucessivos à mesma entidade.*
 - *Ainda no decurso do hiato temporal em que a signatária exerceu funções no IPMA, este Instituto, consciente da necessidade de assegurar o cumprimento dos pressupostos legalmente exigíveis neste tipo de aquisições, iniciou a preparação de um concurso Público Internacional para a contratação dos serviços de viagens e alojamento para o ano de 2020 (cfr. informação – 155/Div-CO-DOIDT-2020, de 6 de março de 2020, na qual é proposta a abertura de Concurso Público Internacional no valor de 300 500,00€, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor).*
 - *Posteriormente, em 09.10.2020, foi elaborada a Informação n.º 484/DIV-CO/DOIDT-2020, para preparação de novo procedimento de aquisição de serviços de viagens para 36 meses. Por deliberação do Conselho Diretivo do IPMA, tomada em reunião realizada no dia 20 de abril de 2021, foi autorizada a abertura do procedimento por concurso público nos termos da alínea c) do n.º 1 e na alínea e) do n.º 2, do artigo 16.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e artigos 130.º e seguintes, do CCP, para "Aquisição de serviços de viagens, transportes aéreos, alojamentos e serviços complementares". O referido procedimento foi lançado na plataforma eletrónica*

"AnoGov" no dia 3 de maio de 2021 e o respetivo contrato foi celebrado a 25 de outubro de 2021.

b) PBS 0591-992:

1. A autorização para a abertura deste procedimento de consulta prévia para aquisição de serviços para trabalhos de manufaturação no NI Mar Portugal, data de 12.03.2019, cfr. informação n.º 112/Div-Co/DOIDT-2019 (Doc. 2) sendo que, a autorização para a respetiva adjudicação data de 02.04.2019, cfr. informação n.º 192/Div-Co/DOIDT-2019 (Doc. 3). A signatária apenas interveio neste procedimento mediante a assinatura da "ficha de verificação do procedimento de contratação pública", em 28.05.2019. (Doc. 4)
Ora,
Tratando-se a "ficha de verificação do procedimento de contratação pública" de um documento para controlo interno do Instituto, preenchido pelos serviços após a conclusão do procedimento de contratação, a respetiva tramitação decorreu integralmente em momento anterior ao início de funções da signatária, em 22.04.2019

II - Quadro 32 – Fracionamento de contratos (Anexo IV – Responsabilidade Financeira):

a) PBS 2019-870

1. A autorização para a abertura deste procedimento de consulta prévia para a aquisição de reagentes e consumíveis data de 29.03.2019, cfr. informação n.º 119/Div-Co/DOIDT-2019 (Doc.5) sendo que, autorização para a respetiva adjudicação data de 17.04.2019, cfr. informação n.º 230/DivCo/DOIDT-2019 (Doc.6). A signatária apenas interveio neste procedimento mediante a assinatura da "ficha de verificação do procedimento de contratação pública", em 15.05.2019 (Doc.7).
Ora,
Tratando-se a "ficha de verificação do procedimento de contratação pública" de um documento para controlo interno do Instituto, preenchido pelos serviços após a conclusão do procedimento de contratação, a respetiva tramitação decorreu integralmente em momento anterior ao início de funções da signatária, em 22.04.2019

b) PBS 2019-1124

1. A informação com a proposta de abertura deste procedimento de ajuste direto para aquisição de reagentes e consumíveis data de 12.04.2019, cfr. informação n.º 238 Div-Co/DOIDT-2019 (Doc.8) sendo que, a intervenção da signatária na tramitação deste procedimento, data de 03.05.2019, com a proposta de adjudicação, cfr. informação n.º 280/Div-Co/DOIDT-2019 (Doc.9). Nestes termos, tendo iniciado as respetivas funções no dia 22.04.2019, a signatária deu continuidade a um procedimento que já se encontrava em tramitação.
2. Conforme o melhor descrito no contraditório institucional do IPMA, para cujo conteúdo se remete na sua íntegra, reiterar que:

- *No sequência de nova revisão dos processos no quadro 25 (Anexo II) do Relatório, verificou-se um lapso na identificação do CPV deste procedimento. Isto é, apesar de se ter identificado o objeto da aquisição de forma tecnicamente correta, ambos os procedimentos como "Aquisição de materiais de reagentes e consumíveis", referem-se a produtos que têm CPV diferentes. Efetivamente, estas aquisições surgiram da manifesta necessidade de corresponder a objetivos de investigação distintas. Ora, apesar de a data dos referidos contratos ser semelhante, a manifestação da necessidade deu-se em momentos diferentes, não tendo sido possível prever que seria necessário realizar uma outra aquisição de bens uma vez que, são projetos diferentes, com necessidades e consórcios diferentes, correspondendo a técnicas de investigação distintas, realizadas em diferentes laboratórios do Instituto.*

III - Quadro 33 – Serviços Jurídicos (Anexo IV – Responsabilidade Financeira):

1. A signatária intervém no procedimento mediante proposta de adjudicação datada de 09.08.2019, cfr. Informação n.º 495/Div-Ca/DOIDT-2019(Doc.10), dando continuidade à tramitação do procedimento em curso.
2. De acordo com o contraditório institucional do IPMA, para cujo conteúdo se remete na sua íntegra, reiterar que:
 - *No caso em apreciação, que envolve a contratação de serviços de patrocínio judiciário combinados com a inerente assessoria jurídica, encontra-se, em concreto, preenchida a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, no segmento onde especificamente se prevê a contratação por ajuste direto quando «a natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação».*
 - *Na realidade, estão em causa serviços que, pela sua natureza, tornam impossível uma definição precisa de especificações técnicas, bem como, a construção de parâmetros de avaliação que possam suportar a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, tal como este se encontra densificado nos artigos 74.º, n.º 1, alínea a) e 75.º, n.ºs 1 e 2 do CCP.*
 - *Nessa conformidade, a previsão do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP encontra-se plenamente preenchida uma vez que, não sendo viável a definição de especificações contratuais suficientemente precisas, que permitam identificar a melhor proposta, também não é possível proceder a ponderações com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa, nem delinear efetivos critérios operativos de avaliação para tal, os quais seriam necessários em sede de consulta prévia.*
 - *Nestes termos, não existiu qualquer violação de normas relativas à contratação pública que possa ou deva suscitar a aplicação de sanções com fundamento em responsabilidade financeira.*

Posto isto e no que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da parte da signatária.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea *a)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de *negligência*.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IPMA nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea *c)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *l)* da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira da signatária por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

(Ana Isabel Francisco Vitorino Rodrigues)

Anexos:

- Doc. 1: Requisição de Deslocação n.º 193/Div-OA/2019;
- Doc. 2: Informação n.º 112/Div-Co/DOIDT-2019;
- Doc.3: Informação n.º 192/Div-CO/DOIDT-2019;
- Doc. 4: Ficha de verificação do procedimento de contratação pública;
- Doc. 5: Informação n.º 119/Div-CO/DOIDT-2019;
- Doc. 6: Informação n.º 230/Div-CO/DOIDT-2019;
- Doc.7: Ficha de verificação do procedimento de contratação pública;
- Doc.8: Informação n.º 238/Div-CO/DOIDT-2019;
- Doc.9: Informação n.º 280/Div-CO/DOIDT-2019;
- Doc.10: Informação n.º 495/Div-CO/DOIDT-2019;