



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 22/2006-FC/SRATC

Auditoria
aos contratos individuais de trabalho
– Unidade de Saúde da Ilha do Pico

Data de aprovação – 30/11/2006

Processo n.º 06/103.02



Índice

Siglas e abreviaturas	3
Sumário	4
Capítulo I	
Introdução	
1. Enquadramento	5
2. Natureza, âmbito e objectivos da acção	5
2.1 Natureza	5
2.2 Âmbito	5
2.3 Objectivos	5
3. Metodologia de trabalho	6
3.1 Aspectos gerais	6
3.1.1 Estudo preliminar	6
3.1.2 Elementos adicionais	6
3.2 Fase de execução	7
3.2.1 Objectivos operacionais	7
3.2.2 Contratos verificados	8
4. Condicionantes e limitações da acção	8
5. Contraditório	9
Capítulo II	
Observações da auditoria	
6. Questão prévia – celebração de contratos de trabalho ao abrigo do Estatuto do SNS	10
7. Apreciação global e indicação de sequência	11
8. Exigência de forma de documento de candidatura	11
9. Prazo para apresentação de candidaturas	12
10. Cabimentação das despesas	15
Capítulo III	
Conclusões e recomendações	
11. Principais observações da auditoria	16
12. Recomendações	16
13. Decisão	17
Ficha Técnica	17
Conta de emolumentos	18
Anexo I – Actos e contratos verificados	21
Anexo II – Sucessão de contratos	24
Anexo III – Resposta ao contraditório	29
Anexo IV – Índice do processo	26



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Siglas e abreviaturas

CA	— Conselho de Administração da USIP
Cfr.	— Confira
CPA	— Código do Procedimento Administrativo
CT	— Código do Trabalho
DL	— Decreto-Lei
DLR	— Decreto Legislativo Regional
docs.	— documentos
DRR	— Decreto Regulamentar Regional
fls.	— folhas
JORAA	— Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹
n.º	— número
n.ºs	— números
p.	— página
pp.	— páginas
RAA	— Região Autónoma dos Açores
SNS	— Serviço Nacional de Saúde
SRATC	— Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SRS	— Serviço Regional de Saúde
ss.	— seguintes
USIP	— Unidade de Saúde da Ilha do Pico

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (a LOPTC encontra-se republicada em anexo a esta Lei).



Sumário

Apresentação

A auditoria à Unidade de Saúde da Ilha do Pico (USIP) realizou-se em execução do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A acção incidiu sobre processos de pessoal e teve como objectivos a verificação da legalidade e da regularidade dos contratos individuais de trabalho celebrados ao abrigo da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho (regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública), bem como dos actos praticados nos procedimentos pré-contratuais.

Foram verificados os contratos individuais de trabalho em execução na USIP (sete contratos). Não existiam procedimentos em curso.

Principais conclusões/observações

- Na generalidade dos procedimentos verificados, o prazo concedido para a apresentação de candidaturas mostra-se susceptível de afastar potenciais interessados, pela impossibilidade de, em tempo útil, organizarem a sua candidatura, sendo manifestamente inadequado para alcançar as finalidades subjacentes à exigência de divulgação da oferta de trabalho;
- Em dois procedimentos de contratação foi omitido o procedimento prévio de cabimentação.

Recomendações

Na publicitação da oferta de trabalho tendo em vista a celebração de contrato individual de trabalho, deve ser fixado um prazo razoável para a apresentação de candidaturas, que permita o aparecimento do maior número possível de candidatos, assegurando o respeito pelos princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de oportunidades.



Capítulo I Introdução

1. Enquadramento

No Plano de Fiscalização da Secção Regional dos Açores para 2006, aprovado pela Resolução n.º 1/2005, publicada no *Diário da República*, II série, n.º 16, de 23 de Janeiro de 2006, pp. 1078 e 1079, e no *Jornal Oficial* da RAA, II série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2006, p. 133, encontra-se prevista a realização de uma acção de fiscalização concomitante à Unidade de Saúde da Ilha do Pico (USIP).

2. Natureza, âmbito e objectivos da acção

2.1 Natureza

A acção tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para os contratos individuais de trabalho celebrados ao abrigo da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho (regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública), bem como para os actos praticados nos procedimentos pré-contratuais.

2.2 Âmbito

Tendo por referência temporal o ano de 2006, a auditoria incidiu sobre:

- a) Os contratos individuais de trabalho, em execução, independentemente do ano de realização do processo de selecção;
- b) Os procedimentos pré-contratuais, em curso.

2.3 Objectivos

A auditoria tem como objectivos a verificação da legalidade e regularidade dos actos praticados e dos contratos celebrados, de acordo com o âmbito da auditoria, compreendendo os respectivos trâmites e formalidades.



3. Metodologia de trabalho

3.1 Aspectos gerais

A realização da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução, avaliação e elaboração do relatório, sendo, em cada momento, adoptados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas.

A técnica de verificação utilizada na fase de execução da auditoria, que abrangeu o universo dos contratos, foi a da análise dos documentos que integram os respectivos processos.

Os parâmetros de aferição da legalidade utilizados são os previstos para a fiscalização prévia².

3.1.1 Estudo preliminar

O estudo preliminar consistiu na recolha de informação genérica a partir do arquivo permanente da entidade e na análise dos elementos informativos enviados à SRATC através do ofício n.º 228/06, de 23-02-2006, da USIP³. Globalmente, foi obtido o seguinte conjunto de elementos, agrupados em função da base legal permissiva:

Contratos em execução e procedimentos em curso					
Lei n.º 23/2004, de 22-06			DLR n.º 28/99/A, de 31-07		
Em vigor	Em curso	Previstos	Em vigor	Em curso	Previstos
5	1	0	6	0	0

3.1.2 Elementos adicionais

Em função do reduzido número de actos e contratos a verificar, não foram realizados trabalhos de campo. Em alternativa, houve que solicitar o envio de diversa documentação para análise, bem como a remessa dos elementos essenciais dos processos a auditar⁴.

A análise efectuada aos elementos documentais enviados pelo Serviço auditado permitiu concluir pela existência de um elevado número de contratos de trabalho em

² Deste modo, a análise incide sobre ilegalidades geradoras de nulidade ou ilegalidades que, sendo embora geradoras de anulabilidade, possam implicar encargos sem cabimento orçamental, a violação directa de normas financeiras ou que alterem ou possam alterar o resultado financeiro (*cf.* n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC).

³ Em resposta ao ofício n.º 186, de 10-02-2006, da SRATC, a fls. 2 e 3.

⁴ A informação foi solicitada através do ofício n.º 846, de 31-05-2006, a fls. 19 e 20, tendo sido remetida a coberto do ofício n.º 723, de 16-06-2006, a fls. 22 e ss.



vigor na USIP. Não estando especificada a respectiva base legal⁵, houve que solicitar o envio dos despachos autorizadores das contratações efectuadas⁶.

Coligidos os elementos documentais, obteve-se o seguinte conjunto de dados, reportados a 31 de Maio de 2006:

Contratos em execução			
DLR n.º 12/90/A, de 27-07	DLR n.º 28/99/A, de 31-07	DL n.º 11/93, de 15-01	Lei n.º 23/2004, de 22-06
11	6	4	7

Verificando-se que um dos contratos celebrados ao abrigo da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, não constava da lista inicialmente enviada à SRATC foi, posteriormente, solicitado o envio dos elementos essenciais da contratação, para análise⁷.

3.2 Fase de execução

3.2.1 Objectivos operacionais

Os objectivos operacionais da auditoria consistiram no exame, com vista à verificação da respectiva legalidade e regularidade, em função dos parâmetros indicados, dos seguintes documentos:

- Propostas e despachos autorizadores do início dos procedimentos (fundamento para a celebração do contrato e competência do órgão autorizador);
- Processos de selecção dos interessados, incluindo publicitações efectuadas (forma das publicitações e menções obrigatórias), candidaturas apresentadas (habilitações literárias exigidas e experiência profissional relevante) e respectiva análise (composição do júri e fundamentação);
- Despachos autorizadores da celebração dos contratos (competência do órgão autorizador);
- Contratos individuais de trabalho celebrados (menções obrigatórias e liquidação do imposto do selo);
- Comunicações efectuadas (prazo e entidades);
- Publicações do extracto dos contratos (forma e prazo);
- Informações de cabimento de verba (rubrica do classificador económico e existência de disponibilidade financeira).

⁵ Cfr. folhas de processamento dos vencimentos do pessoal contratado, relativas ao mês de Maio de 2006, a fls. 139 e ss.

⁶ Cfr. ofício n.º 1174, de 18-07-2006, a fls. 26 e 27.

⁷ Através do ofício n.º 1330, de 29-08-2006, a fls. 30.



3.2.2 Contratos verificados

Examinaram-se sete contratos individuais de trabalho⁸, incluindo os respectivos procedimentos pré-contratuais, descritos, resumidamente, no quadro seguinte⁹:

N.ºs de ordem	Modalidade do contrato	Actividade contratada	Celebração do contrato	Co-contratantes
01	Contrato de trabalho a termo resolutivo incerto	Auxiliar de acção médica	10-10-2005	Aldina Maria Ávila Terra
02	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Assistente administrativo	01-08-2005	Ana Carina Pereira Fernandes
03	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Assistente administrativo	12-04-2005	Carmen Suzinda de O. Marcos Cunha
04	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Assistente administrativo	01-08-2005	Ester Dalila Pereira Leal
05	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Técnico superior de 2.ª classe	14-03-2005	Hernâni Luís Ferreira Bettencourt
06	Contrato de trabalho a termo resolutivo incerto	Assistente administrativo	13-03-2006	Marta Cristina G. Machado
07	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Técnico superior de 2.ª classe	11-07-2005	Rosa Maria Correia Peres

Foram também analisados os contratos anteriormente celebrados com os mesmos trabalhadores, a fim de verificar o cumprimento das regras relativas à sucessão de contratos.

4. Condicionantes e limitações da acção

O desenvolvimento da acção deparou-se com as condicionantes próprias da metodologia adoptada, que não previa a realização de trabalhos de campo.

Tal inconveniente acabou por ter efeitos limitados pela positiva colaboração obtida, quer quanto ao prazo de resposta, quer quanto à organização dos documentos enviados.

⁸ O número de contratos verificados corresponde a 25% do total dos contratos de trabalho em vigor na USIP.

⁹ Em anexo consta um quadro que integra a síntese das observações da auditoria e a referência aos elementos probatórios (todos os documentos indicados constam do Volume único de documentos).

Para facilitar a organização da informação, a identificação de cada processo, ou seja, de cada contrato verificado, é feita por um número sequencial (n.ºs de ordem 01 a 07).



5. Contraditório

Em cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC (princípio do contraditório), o Presidente do Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha do Pico foi convidado a pronunciar-se sobre o anteprojecto do relatório da auditoria, através do ofício n.º 1774, de 19 de Outubro de 2006, a fls. 640.

A resposta recebida foi reproduzida e integrada no presente relatório, para facilidade de consulta, passando a constituir o seu anexo III.

Foram formuladas alegações relativamente às matérias analisadas nos pontos 5, 7, 8 e 9 do anteprojecto do relatório. As respostas e os comentários às mesmas constam dos pontos 6, 8, 9 e 10 do presente relatório, para onde se remete.



Capítulo II Observações da auditoria

6. Questão prévia – celebração de contratos de trabalho ao abrigo do Estatuto do SNS

No decurso da auditoria apurou-se a existência de quatro contratos de trabalho celebrados ao abrigo do n.º 3 do artigo 18.º do Estatuto do SNS, aprovado pelo DL n.º 11/93, de 15 de Janeiro, e alterado pelo DL n.º 53/98, de 11 de Março, norma que não vigora na RAA há mais de sete anos.

Sobre o assunto, o Serviço referiu, em sede de contraditório, o seguinte¹⁰:

(...) os quatro contratos de trabalho celebrados ao abrigo do Estatuto do Serviço Nacional de saúde foram celebrados de acordo com as orientações da Direcção Regional de Saúde e com total transparência e sempre de boa-fé, aliás, todos foram objecto de ratificação pela tutela, sem que esta tivesse feito qualquer referência à impossibilidade de contratação ao abrigo do Estatuto.

Conquanto os contratos de trabalho celebrados ao abrigo da legislação específica para o sector da Saúde não estejam abrangidos pela auditoria, cabe referir que **os Serviços de Saúde da RAA se encontram, actualmente, impossibilitados de celebrar contratos de trabalho a termo certo ao abrigo do Estatuto do SNS**, pela seguinte ordem de razões:

- a) O anterior Estatuto do SRS, aprovado pelo Decreto Regional n.º 32/80/A, de 11 de Dezembro, equiparava o regime jurídico do pessoal do SRS ao do pessoal do SNS (*cf.* n.º 2 do seu artigo 28.º);
- b) Por essa via, aplicava-se o n.º 3 do artigo 18.º do Estatuto do SNS, que permitia a celebração de contratos de trabalho a termo certo para assegurar, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades urgentes dos serviços, sujeitos, subsidiariamente, ao regime geral então previsto no DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro (n.º 2 do artigo 18.º-A)¹¹, bem como, a título excepcional, quando a insuficiência de pessoal comprometesse a prestação de cuidados de saúde, a celebração de contratos de trabalho pelo período máximo de 3 meses, renovável por uma única vez¹²;
- c) O actual Estatuto do SRS, aprovado pelo DLR n.º 28/99/A, de 31 de Julho, **revogou o Decreto Regional n.º 32/80/A, de 11 de Dezembro**, com efeitos a **1 de Agosto de 1999**, deixando de fazer qualquer remissão para o regime do SNS e instituindo um regime próprio de contratação a termo certo, com sujeição ao regime do contrato individual de trabalho.

¹⁰ Vide anexo III.

¹¹ Esses contratos podiam ter a duração máxima de seis meses, sendo o prazo renovável até ao limite de 2 anos (n.º 2 do artigo 18.º-A do Estatuto do SNS).

¹² A competência para autorizar a contratação era do Conselho de Administração da instituição, sujeita a ratificação do membro do Governo (n.ºs 3 e 4 do artigo 18.º-A do mesmo Estatuto).



7. Apreciação global e indicação de sequência

Foram verificados sete contratos individuais de trabalho, o que corresponde a 25% do total dos contratos de trabalho em vigor na USIP¹³.

Cinco dos contratos de trabalho foram celebrados a termo resolutivo certo, para fazer face ao aumento excepcional e temporário da actividade do Serviço e para o desenvolvimento de projectos não inseridos nas suas actividades normais (alíneas *h*) e *i*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho) e, dois, a termo resolutivo incerto, para a substituição de funcionários ausentes (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º, cit.).

Quanto às funções desempenhadas em regime de contrato de trabalho a termo resolutivo, estas foram, assistente administrativo (quatro contratos), técnico superior de 2.ª classe (dois contratos) e auxiliar de acção médica (um contrato).

Dois dos contratos analisados foram objecto de renovação. Verificaram-se cinco casos de sucessão de contratos com o mesmo interessado, embora, apenas num caso, ao abrigo da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

Nos procedimentos analisados ocorreram ilegalidades e irregularidades assinaladas, por procedimento, no Anexo I.

De entre as ilegalidades/irregularidades verificadas destacam-se, com intuito preventivo, as que se verificaram com carácter reiterado e as que, pela sua natureza, possam ter relevância financeira. Nesta perspectiva, e com interesse para a análise dos processos de contratação, destacam-se as matérias relacionadas com a forma e prazo para a apresentação dos documentos de candidatura e com a cabimentação das despesas públicas¹⁴.

8. Exigência de forma de documento de candidatura

N.ºs de ordem	05	07
---------------	----	----

A lei define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão e reúne, de uma forma sistematizada, as normas vigentes no contexto da modernização administrativa¹⁵. De entre essas normas, destaca-se a que determina a obrigatoriedade

¹³ Para além destes, encontravam-se em execução, 11 contratos de trabalho celebrados ao abrigo do DLR n.º 12/90/A, de 27 de Julho, seis, ao abrigo do DLR n.º 28/99/A, de 31 de Julho, e quatro, ao abrigo do DL n.º 11/93, de 15 de Janeiro (os dados apresentados reportam-se a 31 de Maio de 2006).

¹⁴ Deste modo, não serão desenvolvidas aspectos relacionados com: *i*) desconformidade entre o teor dos despachos autorizadores, das deliberações do CA e do aviso relativo à oferta de trabalho; *ii*) omissão, no aviso da oferta de trabalho, da referência a aspectos essenciais para que os eventuais candidatos possam valorizar a oportunidade e o interesse na apresentação de candidaturas; *iii*) existência de cláusulas contratuais desconformes com a legislação aplicável e *iv*) retroactividade do despacho autorizador da contratação.

¹⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março.



de aceitação de fotocópia simples como elemento idóneo para a instrução dos processos administrativos (*cf.* n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março).

Em obediência ao princípio da legalidade, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais não podem os serviços e organismos da Administração Pública exigir a apresentação dos originais dos documentos solicitados, sem prejuízo de, ocorrendo fundadas dúvidas sobre o conteúdo ou autenticidade da fotocópia, poder ser exigida a exibição do original ou do documento autenticado, para conferência¹⁶.

Nos procedimentos acima assinalados, observou-se que nos avisos da oferta de trabalho foi exigida a entrega do original do certificado de habilitações¹⁷. Tal facto, apesar de, no caso, não ter tido repercussões ao nível da fundamentação da exclusão de candidatos, contraria expressamente o regime previsto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, citado, e não observa o princípio da desburocratização e da eficiência, consagrados no n.º 1 do artigo 267.º da Constituição e no artigo 10.º do CPA¹⁸.

Em contraditório, o Serviço esclareceu que «Esta exigência (...) apenas ocorreu por lapso, dado que pautamos a nossa actuação pelo respeito dos princípios de desburocratização e da eficiência, sendo que naturalmente a regra sempre foi a solicitação de apenas fotocópia simples dos documentos exigidos no Aviso de Abertura de qualquer concurso»¹⁹.

9. Prazo para apresentação de candidaturas

N.ºs de ordem	01 a 06
---------------	---------

A celebração dos contratos de trabalho a termo pela Administração Pública encontra-se sujeita à lei geral do trabalho, com as especificidades constantes da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho. Nos termos do n.º 4 do artigo 9.º da mesma lei, a contratação de pessoal depende da realização de um processo simplificado de selecção de pessoal, «precedido da publicitação da oferta de trabalho pelos meios adequados»²⁰.

As contratações foram precedidas de publicitação da oferta de trabalho em órgãos de imprensa de expansão regional. No entanto, fixaram-se os seguintes prazos para a apresentação das candidaturas²¹:

¹⁶ Caso em que deverá ser fixado para o efeito um prazo nunca superior a cinco dias úteis, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março.

¹⁷ *Cfr.* avisos da oferta de trabalho, a fls. 390 e 486 a 490.

¹⁸ Poderá, no entanto, ter tido relevância ao nível do número de candidaturas apresentadas, pois, no âmbito do procedimento identificado com o n.º de ordem 05, para além de ter sido exigida a apresentação do original do certificado de habilitações, foi concedido, na prática, um dia útil para apresentação de candidaturas.

¹⁹ *Vide* anexo III.

²⁰ Como tal, cabe na esfera da discricionariedade dos serviços a escolha do meio de divulgação da oferta de trabalho.

²¹ *Cfr.* avisos da oferta de trabalho, a fls. 177, 236, 390, 419 e 486 a 490.



- N.^{os} de ordem 01 a 06 – 2 dias²²;
- N.^o de ordem 07 – 10 dias úteis.

Com excepção do procedimento identificado por último, o prazo concedido para a apresentação de candidaturas é susceptível de afastar potenciais interessados devido à impossibilidade de organizarem a sua candidatura em tempo útil.

Em contraditório, o Serviço alegou o seguinte²³:

(...) apesar de reconhecermos que por vezes os prazos não foram muito dilatados, cumpre-nos por um lado referir que regra geral havia urgência na contratação, pelo que os prazos teriam de ser impreterivelmente reduzidos, e por outro lado referir que a Lei não estipula em documento algum prazo mínimo para apresentação de candidatura.

É certo que a lei não estipula um prazo mínimo para a apresentação de candidaturas, optando por conferir à Administração o poder discricionário de fixação desse prazo.

Porém, importa ter presente que a publicitação tem por objectivos:

- Assegurar o respeito pelos princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de oportunidades;
- Possibilitar o aparecimento do maior número de candidatos aumentando, assim, as possibilidades de escolha da Administração.

O exercício do poder discricionário de fixação do prazo para a apresentação de candidaturas não pode servir para frustrar os objectivos da publicitação.

A fixação de um prazo muito curto pode levar a que os potenciais interessados se vejam impossibilitados de apresentar a candidatura em tempo útil, uma vez que tal acto exige, para além do tempo necessário à tomada da decisão de concorrer, um esforço de compilação da documentação que deve instruir a candidatura.

No quadro seguinte pode analisar-se a relação entre o prazo concedido para a apresentação de candidaturas e o número de candidatos admitidos.

N. ^{os} de ordem	Procedimentos	Prazo para apresentação de candidaturas	Candidaturas apresentadas
01	• Contratação a termo resolutivo incerto, para o desempenho de funções equiparadas a auxiliar de acção médica	2 dias	2
02 03 04	• Contratação a termo resolutivo certo, para o desempenho de funções equiparadas a assistente administrativo	2 dias	17
05	• Contratação a termo resolutivo certo, para o desempenho de funções equiparadas a técnico superior de 2. ^a classe	2 dias	1
06	• Contratação a termo resolutivo incerto, para o desempenho de funções equiparadas a assistente administrativo	2 dias	3
07	• Contratação a termo resolutivo certo, para o desempenho de funções equiparadas a técnico superior de 2. ^a classe	10 dias	22

²² Apenas num procedimento (n.^o de ordem 6) foi especificado, na oferta de trabalho, que o prazo é contado em dias úteis.

²³ Vide anexo III.



Num dos procedimentos apresentaram-se candidaturas em número significativo, apesar do curto prazo concedido. Mas, nos restantes, nota-se, como é normal, a seguinte relação entre o prazo para a apresentação de candidaturas e o número de candidaturas recebidas: tendencialmente, prazos curtos conduzem a um número reduzido de concorrentes.

Relativamente à alegação de que a fixação de prazos reduzidos decorreu da necessidade contratar pessoal com carácter de urgência, não pode deixar de se observar que tal contrasta com a excessiva complexidade com que, depois, se veio a desenrolar o procedimento de selecção.

Como decorre do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, a contratação de pessoal a termo depende da realização de um processo de selecção «simplificado», em que, para além da obrigatoriedade da publicitação da oferta de trabalho, apenas se exige o recurso a critérios objectivos de selecção e a redução a escrito da decisão de contratar. No entanto, a contratação implicou:

- A designação de um júri de selecção composto por três elementos, integrando sempre um ou dois membros do CA;
- A elaboração, pelo júri de selecção, de diversas actas relativas às fases de **instrução** (aprovação dos critérios de selecção, admissão e exclusão de candidaturas, avaliação curricular e realização da entrevista de selecção), de **audiência dos interessados** (relativamente à exclusão de candidaturas e ao projecto de lista de classificação final) e de **preparação da decisão final** (projecto de lista de classificação final);
- A intervenção do CA nas diversas fases do procedimento, através da homologação das actas do júri de selecção.

No caso, foram praticados actos desnecessários e adoptadas fases procedimentais não exigidas, as quais resultam em prejuízo da celeridade, da economia e da eficiência da decisão²⁴.

Do exposto resulta que, na generalidade dos procedimentos de contratação, **o prazo concedido para a apresentação de candidaturas mostra-se susceptível de afastar potenciais interessados, pela impossibilidade de, em tempo útil, organizarem a sua candidatura, sendo manifestamente inadequado para alcançar as finalidades subjacentes à exigência de divulgação da oferta de trabalho.**

²⁴ Cfr. artigo 10.º do CPA.



10. Cabimentação das despesas

N.ºs de ordem	05	07
---------------	----	----

A lei estabelece como regra de execução orçamental o prévio cabimento, ou seja, a despesa, além de estar inscrita no orçamento, não pode exceder o montante aí previsto (*cfr.* n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho²⁵). Como tal, o órgão que autoriza a realização da despesa deve assegurar-se de que estes dois requisitos cumulativos se encontram preenchidos, o que é feito através da informação de cabimento de verba²⁶.

Nos procedimentos assinalados verificou-se a omissão do procedimento prévio de cabimentação, o que se traduziu no incumprimento de uma regra base do regime de execução dos orçamentos públicos, a qual manda verificar previamente a existência de disponibilidade financeira (*cfr.* docs. a fls. 372, 408, 468 e 520).

No exercício do contraditório, Serviço esclareceu que «a omissão do procedimento prévio de cabimentação ocorreu apenas por lapso (...), uma vez que qualquer uma das despesas tinha o devido cabimento orçamental»²⁷.

²⁵ *Cfr.*, ainda, o ponto 2.6 do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro.

²⁶ *Cfr.*, a título de exemplo, o modelo constante das instruções aprovadas pela Resolução do Tribunal de Contas n.º 7/98/MAI. 19-1ª S/PL, publicada no DR, 2.ª série, n.º 145, de 26 de Junho de 1998, o qual só é vinculativo para os actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia).

²⁷ *Vide* anexo III.



Capítulo III Conclusões e recomendações

11. Principais observações da auditoria

Ponto do relato	N.ºs de ordem	
8.	05 e 07	<p style="text-align: center;">1.^a</p> <p>Em dois procedimentos de contratação foram exigidos, para instrução do processo de candidatura, os originais dos certificados de habilitações, o que contraria expressamente o regime previsto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, e não observa o princípio da desburocratização e da eficiência, consagrados no n.º 1 do artigo 267.º da Constituição e no artigo 10.º do CPA.</p>
9.	01 a 06	<p style="text-align: center;">2.^a</p> <p>Em seis procedimentos de contratação, o prazo concedido para a apresentação de candidaturas (dois dias) foi manifestamente inadequado para alcançar as finalidades da divulgação da oferta de trabalho, que são as de assegurar a liberdade de candidatura e a igualdade de oportunidades, além de que o aparecimento de um maior número de candidatos, amplia o leque de escolha da Administração.</p>
10.	05 e 07	<p style="text-align: center;">3.^a</p> <p>Em dois procedimentos de contratação foi omitido o procedimento prévio de habilitação.</p>

12. Recomendações

	Conclusão
Na publicitação da oferta de trabalho tendo em vista a celebração de contrato individual de trabalho, deve ser fixado um prazo razoável para a apresentação de candidaturas, que permita o aparecimento do maior número possível de candidatos, assegurando o respeito pelos princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de oportunidades.	2.^a



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

13. Decisão

Face ao exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma Lei.

A Unidade de Saúde da Ilha do Pico deverá informar o Tribunal de Contas, no prazo de seis meses, dos procedimentos adoptados com vista ao cumprimento da recomendação formulada, bem como se foi tomada alguma medida relativa à contratação de pessoal com invocação do n.º 3 do artigo 18.º do Estatuto do SNS.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta acção.

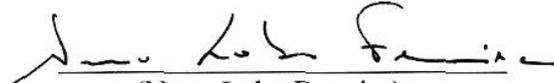
São devidos emolumentos, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Serviço auditado e à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

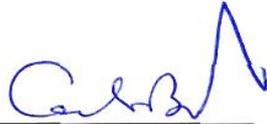
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 30 de dezembro de 2016

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

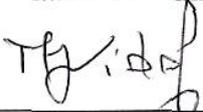
Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Maurício Bedo)

Fui Presente

A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)*

Ficha Técnica

Equipa técnica	Cargo/Categoria
Carlos Manuel Maurício Bedo	Auditor-Coordenador
João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 06/103.02
Entidade fiscalizada:	Unidade de Saúde da Ilha do Pico	
Sujeito passivo:	Unidade de Saúde da Ilha do Pico	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial		€ 119,99	
— Na área da residência oficial	36	€ 88,29	€ 3 178,44
Emolumentos calculados			€ 3 178,44
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 609,60		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 16 096,00		
Emolumentos a pagar			€ 3 178,44
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 3 178,44

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999: — Acções fora da área da residência oficial..... € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 609,60) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 16 096,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	---



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)*



ANEXO I

ACTOS E CONTRATOS VERIFICADOS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Actos e contratos verificados

N.º de ordem	Modalidade do contrato	Actividade contratada	Celebração do contrato	Prazo	Co-contratantes
01	Contrato de trabalho a termo resolutivo incerto	Auxiliar de acção médica	10-10-2005	—	Aldina Maria Ávila Terra
02			01-08-2005		Ana Carina Pereira Fernandes
03	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Assistente administrativo	12-04-2005	um ano, eventualmente renovável	Carmen Suzinda de O. Marcos Cunha
04			01-08-2005		Ester Dalila Pereira Leal

Observações No aviso da oferta de trabalho, a fls. 178, omite-se a referência aos requisitos habilitacionais exigidos e concede-se um prazo de dois dias para a apresentação de candidaturas.

Observações

1. As contratações foram autorizadas por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, pelo período de um ano, renovável (docs. a fls. 223, 227 e 232);
2. Na abertura do processo de selecção determina-se que o contrato tem a duração de um ano (deliberação do CA, a fls. 234);
3. No aviso da oferta de trabalho, a fls. 236, fixa-se, em três anos, a duração do contrato, omite-se a referência aos requisitos habilitacionais exigidos e concede-se o prazo de dois dias para a apresentação de candidaturas;
4. O contrato celebrado com Carmen Suzinda de O. Marcos Cunha foi renovado por despachos do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 05-07-2006 (com efeitos a 12-04-2006), e do Vice-Presidente do Governo Regional, de 07-07-2006.

05	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Técnico superior de 2.ª classe	14-03-2005	um ano, eventualmente renovável	Hernâni Luís Ferreira Bettencourt
----	---	--------------------------------	------------	---------------------------------	-----------------------------------

Observações

1. A contratação foi autorizada por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, pelo período de seis meses, renovável até, «pelo menos», um ano (docs. a fls. 372, 377 e 379);
2. Na abertura do processo de selecção determina-se que o contrato tem a duração de um ano, com possibilidade de renovação (deliberação do CA, a fls. 388);
3. No aviso da oferta de trabalho, a fls. 390, exige-se apresentação do original do certificado de habilitações e concede-se o prazo de dois dias para a apresentação de candidaturas;
4. Por deliberação do CA, de 17-03-2005, foi atribuída eficácia retroactiva ao acto de homologação das actas e autorizada a celebração do contrato com efeitos a 14-03-2005.
5. A informação de cabimento de verba foi prestada depois de autorizada a despesa (docs. a fls. 372 e 408);
6. A renovação do contrato foi autorizada por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 10-03-2006, a fls. 411.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Actos e contratos verificados

N.º de ordem	Modalidade do contrato	Actividade contratada	Celebração do contrato	Prazo	Co-contratantes
06	Contrato de trabalho a termo resolutivo incerto	Assistente administrativo	13-03-2006	—	Marta Cristina G. Machado

- Observações**
1. No aviso de oferta de trabalho, a fls. 419, concede-se o prazo de dois dias úteis para a apresentação de candidaturas;
 2. A cláusula sétima do contrato, a fls. 447, contraria o regime previsto no n.º 2 do artigo 388.º do CT. Em função do fundamento para a celebração do contrato – substituição de funcionária em gozo de licença de adopção por período não superior a 100 dias – o direito à compensação pela caducidade do contrato é de três (e não dois) dias de remuneração base por cada mês completo de trabalho;
 3. O Serviço não remeteu documento comprovativo de que a celebração do contrato tenha sido comunicada à DROAP.

07	Contrato de trabalho a termo resolutivo certo	Técnico superior de 2.ª classe	11-07-2005	um ano, eventualmente renovável	Rosa Maria Correia Peres
----	---	--------------------------------	------------	---------------------------------	--------------------------

- Observações**
1. A contratação foi autorizada por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, pelo período de seis meses, renovável até, «pelo menos», um ano (docs. a fls. 468, 473 e 477);
 2. N abertura do processo de selecção determina-se que o contrato terá a duração de um ano, com possibilidade de renovação (deliberação do CA, a fls. 484);
 3. Nos avisos da oferta de trabalho, a fls. 486 a 490, exige-se apresentação do original do certificado de habilitações e concede-se o prazo de 10 dias úteis para a apresentação de candidaturas;
 4. A informação de cabimento de verba foi prestada depois de autorizada a despesa (doc. a fls. 468 a 520).



ANEXO II

SUCCESSÃO DE CONTRATOS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Sucessão de contratos			
Modalidade do contrato	Base legal	Funções	Prazo
Aldina Maria Ávila Terra (n.º de ordem 01)			
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 18-A.º do DL n.º 11/93, de 15-01	Auxiliar de acção médica	19-11-2004 a 18-05-2005
Contrato de trabalho a termo incerto	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-06	Auxiliar de acção médica	Início em 10-10-2005
Ana Carina Pereira Fernandes (n.º de ordem 02)			
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 22.º do DLR n.º 28/99/A, de 31-07	Assistente administrativo	16-02-2004 a 31-07-2005
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-06	Assistente administrativo	Início em 01-08-2005
Carmen Suzinda de O. Marcos Cunha (n.º de ordem 03)			
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 18-A.º do DL n.º 11/93, de 15-01	Assistente administrativo	12-10-2004 a 11-04-2005
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-06	Assistente administrativo	Início em 12-04-2005
Ester Dalila Pereira Leal (n.º de ordem 04)			
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 22.º do DLR n.º 28/99/A, de 31-07	Assistente administrativo	16-02-2004 a 31-07-2005
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-06	Assistente administrativo	Início em 01-08-2005
Marta Cristina G. Machado (n.º de ordem 06)			
Contrato de trabalho a termo incerto ²⁸	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-07	Assistente administrativo	14-02-2005 a 14-12-2005
Contrato de trabalho a termo certo	Art.º 18-A.º do DL n.º 11/93, de 15-01	Assistente administrativo	15-12-2005 a 14-01-2006
Contrato de trabalho a termo incerto ²⁹	Art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22-06	Assistente administrativo	Início em 13-03-2006

²⁸ O contrato foi celebrado ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 23/2004, para a substituição da funcionária Maria de Fátima Moreira Nunes Ferreira Silva.

²⁹ O contrato foi celebrado ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 23/2004, para a substituição da funcionária Ana Maria Oliveira Dutra Martins.



ANEXO III

RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO

07 NOV 2006

ENTRADA
N.º 2887

À SE
21/10/06

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Palácio do Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

S/ Ref N.º	Data	N.º Ref. N.º	Data
Proc.1774/06-S.T.	19/10/2006	Proc.01242 /06	02/10/2006

**Assunto: Processo n.º 06/103.2 – Auditoria aos contratos individuais de trabalho –
Unidade de Saúde da Ilha do Pico / Princípio do contraditório**

Relativamente ao assunto em epígrafe, vimos pelo presente remeter a V. Exa. a resposta do Conselho de Administração desta Unidade de Saúde à Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, Secção Regional dos Açores, sob o Processo n.º 06/103.02.

A presente Auditoria tinha como objectivos a verificação da legalidade e regularidade dos actos praticados e dos contratos celebrados, compreendendo os respectivos trâmites e formalidades.

À primeira observação da Auditoria, a que o Auditor denominou – “Questão Prévia – celebração de contratos de trabalho ao abrigo do Estatuto do SNS” – ainda que não se insira no âmbito da mesma, cumpre-nos informar que os quatro contratos de trabalho celebrados ao abrigo do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde foram elaborados de acordo com orientações da Direcção Regional da Saúde e com total transparência e sempre de boa-fé, aliás, todos foram objecto de ratificação pela tutela, sem que esta tivesse feito qualquer referência à impossibilidade de contratação ao abrigo do Estatuto.

No tocante ao âmbito da Auditoria, foram verificados sete contratos individuais de trabalho, tendo sido detectadas algumas irregularidades.

A primeira irregularidade/ilegalidade verificada prendeu-se com a exigência de forma de documento de candidatura, isto é, em dois concursos exigiu-se a apresentação



dos originais dos documentos solicitados no Aviso de Abertura. Porém, tal facto, apesar de, como reconheceu o Auditor, “não ter tido repercussões ao nível da fundamentação da exclusão de candidatos, contraria expressamente o regime previsto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.”

Esta exigência dos N/ serviços apenas ocorreu por lapso, dado que pautamos a nossa actuação pelo respeito dos princípios de desburocratização e da eficiência, sendo que naturalmente a regra sempre foi a solicitação de apenas fotocópia simples dos documentos exigidos no Aviso de Abertura de qualquer concurso.

A segunda nota da Auditoria ficou a dever-se ao prazo para apresentação de candidaturas.

Acontece que, neste caso, apesar de reconhecermos que por vezes os prazos não foram muito dilatados, cumpre-nos por um lado referir que regra geral havia urgência na contratação, pelo que os prazos teriam que ser impreterivelmente reduzidos, e por outro lado referir que a Lei não estipula em diploma algum prazo mínimo para apresentação de candidatura.

Por último, a Auditoria detectou em dois procedimentos falhas na cabimentação das despesas.

No caso em apreço, temos a informar que a omissão do procedimento prévio de cabimentação ocorreu apenas por lapso dos nossos serviços, uma vez que qualquer uma dessas despesas tinha o devido cabimento orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,



Ivo Moniz Soares

IS/HB





ANEXO IV

ÍNDICE DO PROCESSO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos contratos individuais de trabalho – USIP
(06/103.2)

Índice do processo

Parte A	Planeamento	Fls.
	1. Ofício n.º 186, de 10-02-2006 (SRATC)	2-4
	2. Ofício n.º 228, de 23-02-2006 (USIP)	5-12
	3. Plano Global da Auditoria	13-18
	4. Ofício n.º 846, de 31-05-2006 (SRATC)	19-21
	5. Ofício n.º 723, de 16-06-2006 (USIP)	22-25
	6. Ofício n.º 1174, de 18-07-2006 (SRATC)	26-27
	7. Ofício n.º 909, de 11-08-2006 (USIP)	28-29
	8. Ofício n.º 1330, de 29-08-2006 (SRATC)	30-31
	9. Ofício n.º 969, de 08-09-2006 (USIP)	32-34
	10. Relatório de Gestão (01-01-2005 a 31-12-2005)	35-81
	11. Balanço Social (2005)	82-106
	12. Folhas de processamento de vencimentos do pessoal contratado (Janeiro de 2006)	107-137
	13. Folhas de processamento de vencimentos do pessoal contratado (Maio de 2006)	138-167
Parte B	Execução	
	14. Documentação relativa a:	
	14.1 Procedimento identificado com o n.º de ordem 01	168-221
	14.2 Procedimento identificado com o n.º de ordem 02	222-273
	14.3 Procedimento identificado com o n.º de ordem 03	274-350
	14.4 Procedimento identificado com o n.º de ordem 04	351-370
	14.5 Procedimento identificado com o n.º de ordem 05	371-412
	14.6 Procedimento identificado com o n.º de ordem 06	413-466
	14.7 Procedimento identificado com o n.º de ordem 07	467-521
	15. Deliberações autorizadoras da contratação de pessoal	522-590
	16. Listagem relativa a sucessão de contratos	591-593
	17. Ofício n.º 1500, de 29-09-2006 (SRATC)	594-595
	18. Ofício n.º 1041, de 06-10-2006 (USIP)	596-617
Parte C	Exercício do contraditório	
	19. Anteprojecto do relatório de auditoria	618-637
	20. Notificações	638-639
	21. Resposta ao contraditório	640-641