



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 5/2009 – FC/SRATC

Auditoria à Direcção Regional do Turismo
(Processos de pessoal)

Data de aprovação – 5/03/2009

Processo n.º 08/104.01



ÍNDICE

| | |
|-----------------------|---|
| ÍNDICE DE QUADROS | 4 |
| SIGLAS E ABREVIATURAS | 4 |
| SUMÁRIO | 5 |

Capítulo I Plano global da auditoria

I.I – Introdução

| | |
|---|---|
| 1. Enquadramento | 6 |
| 1.1. Planeamento | 6 |
| 1.2. Legislação aplicável | 6 |
| 2. Natureza, âmbito e objectivos | 7 |
| 2.1. Natureza | 7 |
| 2.2. Âmbito | 7 |
| 2.3. Objectivos gerais | 7 |
| 3. Contraditório | 8 |
| 4. Condicionantes e limitações da acção | 8 |

I.II – Metodologia adoptada

| | |
|------------------------------------|----|
| 5. Metodologia | 9 |
| 5.1. Aspectos gerais e planeamento | 9 |
| 5.2. Estudo preliminar | 9 |
| 6. Fase de execução. | 10 |
| 6.1. Actos e contratos verificados | 10 |
| 6.2. Objectivos operacionais | 10 |

Capítulo II Observações da auditoria

II.I – Actos relativos a vínculo público

| | |
|---|----|
| 7. Procedimentos para ingresso e acesso | 11 |
| 7.1. Informações de cabimento | 11 |
| 7.2. Publicitação na BEP – Açores | 12 |



II.II – Aquisição de serviços a pessoas singulares

| | |
|---|----|
| 8. Contrato de avença | 14 |
| 8.1. <i>Inobservância do procedimento aplicável</i> | 14 |
| 8.2. <i>Documentos de apresentação obrigatória</i> | 15 |
| 8.3. <i>Relevância financeira</i> | 16 |

Capítulo III Conclusões

| | |
|----------------------------------|----|
| 9. Conclusões | 17 |
| 10. Recomendações | 18 |
| 11. Irregularidades evidenciadas | 18 |

Capítulo IV Decisão

| | |
|-------------|----|
| 12. Decisão | 19 |
|-------------|----|

| | |
|----------------------|----|
| Conta de emolumentos | 20 |
| Ficha técnica | 21 |

ANEXOS

| | |
|---------------------------------|----|
| I Actos e contratos verificados | 22 |
| II Objectivos operacionais | 25 |
| III Contraditório | 27 |
| IV Índice do processo | 29 |



Índice de quadros

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| Quadro I: | Síntese quantitativa | 10 |
| Quadro II: | Procedimentos com cabimentos não integrais | 11 |
| Quadro III: | Publicitação dos actos de nomeação | 12 |
| Quadro IV: | Aquisições de serviços | 14 |

Siglas e abreviaturas

| | |
|----------------|--|
| BEP - A | — Bolsa de Emprego Público - Açores |
| Cfr. | — Confira |
| DL | — Decreto-Lei |
| DLR | — Decreto Legislativo Regional |
| DRT | — Direcção Regional do Turismo |
| fl. | — folha |
| fls. | — folhas |
| LOPTC | — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹ |

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



Sumário

Apresentação

A auditoria à Direcção Regional do Turismo 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 regularidade dos actos praticados nos concursos para o ingresso e para a promoção de funcionários, bem como dos processos relativos a contratos de trabalho a termo resolutivo e dos procedimentos respeitantes a contratos de prestação de serviços com pessoas singulares.

Os objectivos traduziram-se, no plano operacional, na análise e verificação dos referidos actos e contratos e dos respectivos registos de operações, bem como dos documentos de suporte que resultaram dos procedimentos adoptados.

Face às observações efectuadas e aos compromissos assumidos pelo Serviço em sede de contraditório, não se formularam recomendações.

Principais conclusões/observações

Em alguns dos concursos de acesso verificados as informações de cabimento orçamental abrangeram apenas uma parte do valor da respectiva despesa.

Na formação do contrato para a prestação dos serviços de instalação e manutenção de placas de sinalização e informação dos trilhos pedestres da Região, o Serviço escolheu, indevidamente, o ajuste directo.



Capítulo I Plano global da auditoria

I.I – Introdução

1. Enquadramento

1.1. Planeamento

A auditoria realizou-se em execução do Plano de Acção da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas².

1.2. Legislação aplicável

O regime jurídico relativo às matérias seleccionadas para a auditoria foi objecto de significativas alterações, as quais coincidem com o âmbito temporal definido (2008) e justificam, por isso, a presente referência.

No domínio do recrutamento e selecção de pessoal foi publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), aplicado na Região Autónoma dos Açores com as adaptações constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho.

Por seu turno, em Janeiro de 2009 entrará em vigor o regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP), aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, a qual tem implicações na entrada em vigor de partes do regime da citada LVCR.

Ainda com relevância, neste domínio, foram publicadas a Lei n.º 53/2006, de 7 de Outubro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública³, matéria que, na administração regional autónoma dos Açores, rege-se pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2007/A, de 10 de Dezembro.

Relevante é também a introdução dos quadros de ilha, matéria a que se reportam os Decretos Legislativos Regionais n.ºs 49/2006/A⁴, de 11 de Dezembro, 24/2007/A, de 7 de Novembro, e 27/2007/A, de 10 de Dezembro, e o Decreto Regulamentar Regional n.º 20/2008/A, de 20 de Outubro, bem como a criação e entrada em funcionamento da **BEP – Açores**, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 50/2006/A, de 12 de Dezembro, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 27/2007/A, de 10 de Dezembro, e 27/2008/A, de 24 de Julho.

² No Plano de Acção da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, para 2008, aprovado pela Resolução do Tribunal de Contas n.º 2/2008-PG, da sessão de 19 de Dezembro de 2007, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2008, e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, 2.ª série, n.º 5, de 8 de Janeiro de 2008, a Direcção Regional do Turismo (DRT) integra a relação dos serviços e organismos que, em 2008, serão objecto de fiscalização concomitante de despesas emergentes dos actos ou contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia.

³ Alterada pela Lei n.º 11/2008, de 20 de Fevereiro.

⁴ Alterado pelo DLR n.º 27/2007/A, de 10 de Dezembro.



No domínio das aquisições de serviços verificou-se, igualmente, a reestruturação de todo o enquadramento legal, mediante a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos, e respectiva regulamentação⁵.

Em função das datas de entrada em vigor dos vários diplomas citados, bem como das datas da prática dos factos examinados, este quadro legislativo foi já tido em conta nos trabalhos da auditoria, sendo de referir, no entanto, que a parte mais significativa dos referidos factos, ainda se regeu pelos diplomas legais que o mesmo visa substituir⁶.

2. Natureza, âmbito e objectivos

2.1. Natureza

A acção tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para os actos e contratos respeitantes a processos de pessoal (ingressos, acessos, instrumentos de mobilidade especial e contratos de trabalho) e procedimentos de aquisição de serviços a pessoas singulares.

2.2. Âmbito

Tendo por referência temporal o **ano de 2008**, a auditoria incidiu sobre:

- A) Os concursos de ingresso e de acesso em curso;
- B) Os concursos de ingresso e de acesso previstos iniciar em 2008;
- C) Os contratos de trabalho a termo resolutivo, em execução;
- D) Os processos de selecção para contratos de trabalho, em curso;
- E) Contratos de prestação de serviços com pessoas singulares, em qualquer modalidade, com prazo superior a um ano ou com cláusula de prorrogação, celebrados em 2008, ou em anos anteriores, mas em execução, bem como os respectivos procedimentos pré-contratuais.

2.3. Objectivos gerais

A auditoria teve como objectivos a verificação da legalidade e regularidade dos actos praticados nos procedimentos de concurso para o ingresso e a promoção de funcionários e nos processos respeitantes à celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo e a contratos de prestação de serviços, incluindo, quanto a estes, os respectivos procedimentos pré-contratuais.

⁵ Portarias n.ºs 701-A/2008, 701-B/2008, 701-C/2008, 701-D/2008, 701-E/2008, 701-F/2008, 701-G/2008, 701-H/2008, 701-I/2008, 701-J/2008, todas de 29 de Julho.

⁶ Cfr. a título exemplificativo, artigo 117.º, n.º 2, da LVCR, disposição de natureza transitória que determina a aplicação do DL n.º 184/89, de 2 de Junho e respectiva legislação complementar, no que respeita a procedimentos que possam culminar em actos de nomeação, bem como a aplicação da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, no que concerne ao contrato de trabalho.



3. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o anteprojecto do presente relatório foi remetido à entidade auditada⁷.

A DRT respondeu, com incidência sobre os factos descritos nos pontos **7.1. Informações de cabimento**, **7.2. Publicitação na BEP – Açores** e **8.1. Inobservância do procedimento aplicável**, que fundamentaram as conclusões n.ºs 1, 2 e 3 do anteprojecto do relatório⁸.

Na resposta, que foi tida em conta na elaboração do relatório, o Serviço reconheceu e admitiu a factualidade relatada e o teor das respectivas conclusões.

4. Condicionantes e limitações da acção

Não se verificaram obstáculos ao normal desenvolvimento da acção. É de salientar a correcta e empenhada colaboração prestada por todos os responsáveis e seus colaboradores, da Direcção Regional do Turismo, que revelaram sempre toda a disponibilidade para participar nos trabalhos e esclarecer as questões suscitadas.

⁷ Ofício n.º 2250/08-ST, de 18-12-2008.

⁸ Ofício n.º SAI/DRT/2009/03, de 07-01-2009, a fls. 459 do processo, remetido também por correio electrónico, na mesma data. Encontra-se transcrito, *infra*, Anexo III.



I.II – Metodologia adoptada

5. Metodologia

5.1. Aspectos gerais e planeamento

A auditoria compreendeu três fases: fase de planeamento, fase de execução e fase de avaliação e elaboração do relatório. Foram seguidas as metodologias adoptadas no Manual de Auditoria e de Procedimentos, com as adaptações que se consideraram pertinentes, em função do tipo e natureza da auditoria.

Com base na informação remetida pela entidade auditada verificou-se a existência de procedimentos respeitantes a concursos de ingresso (1), concursos de acesso (7), contratos de trabalho (5) e contratos de aquisição de serviços (2), tendo-se decidido pelo exame de todos os procedimentos identificados e abrangidos no âmbito da auditoria.

Considerando, ainda, que os procedimentos para aquisições de serviços constituem um domínio de risco, facto que releva face à natureza da auditoria, procedeu-se à:

- a) Identificação dos fornecedores de serviços mais frequentes, a partir da análise à execução das rubricas orçamentais relativas aos contratos de prestação de serviços⁹;
- b) Análise dos procedimentos resultantes da verificação dos extractos das contas correntes dos fornecedores seleccionados, com base nos seguintes critérios:
 - Ocorrência de sucessivos registos de pequenos pagamentos, a favor de um mesmo fornecedor, que somados excediam o limiar do ajuste directo;
 - Existência de pagamentos únicos de montante superior ao referido limiar do ajuste directo.

5.2. 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 pelo Serviço auditado¹⁰. Foi obtido o conjunto de elementos que integram o Quadro I os quais, globalmente e atendendo à fase em que se encontravam os procedimentos e contratos (em curso, em vigor, concluídos ou previstos), quantificam-se conforme segue.

⁹ Em especial: 01.01.07 – “Pessoal em regime de tarefa ou avença”; 02.02.14 – “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria”; 02.02.20 – “Outros Trabalhos Especializados”; 02.02.25 – “Outros serviços”.

¹⁰ A informação, solicitada através do ofício n.º UAT-I 1176, de 16-07-2008, foi remetida à SRATC por correio electrónico, em 01-08-2008.



Quadro I: Síntese quantitativa

| Ingressos | | Promoções | | CTTRC (*) | CTTI (**) | Prestações de serviços | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|-----------|
| Em curso | Previstos | Em curso | Previstos | | | Em vigor | Procedimento em curso | Previstos |
| 1 | 0 | 5 | 2 | 5 | 0 | 2 | 0 | 0 |

(*) Contrato de trabalho a termo resolutivo certo

(**) Contrato de trabalho por tempo indeterminado

6. Fase de execução

6.1. Actos e contratos verificados

A consulta à informação disponível na **BEP - Açores** relativa às ofertas de emprego público da responsabilidade da DRT em 2008, permitiu apurar a existência de 6 procedimentos em curso (concursos de acesso) que não haviam sido comunicados pelo Direcção Regional no âmbito da recolha da informação preliminar.

A listagem final dos actos e contratos abrangidos no âmbito da auditoria consta do Anexo I – *Actos e contratos verificados*.

6.2. Objectivos operacionais

Os objectivos operacionais consistiram no exame, com vista à verificação da respectiva legalidade e regularidade, dos documentos enumerados no Anexo II, respeitantes aos actos e contratos descritos no Anexo I.



Capítulo II Observações da auditoria

II.I – Actos relativos a vínculo público

7. Procedimentos para ingresso e acesso

7.1. Informações de cabimento

Quadro II: Procedimentos com cabimentos não integrais

| N.º de ordem | |
|---------------------|---|
| Concursos de acesso | |
| 3 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior Assessor Principal (área de economia). |
| 4 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior de 1.ª classe. |
| 6 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de técnico Recepcionista de Turismo -1.ª classe. |
| 7 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior de 1.ª classe. |
| 8 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior Principal. |
| 19 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior Assessor Principal (área de Direito). |
| 21 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior Principal. |

Nos procedimentos referenciados no Quadro II, todos respeitantes a promoções, as **informações de cabimento de verba foram efectuadas de forma incompleta** uma vez que se referem apenas a uma parte das despesas¹¹.

Aquelas informações, em vez de serem feitas pelo valor integral das respectivas despesas (retribuição do funcionário após a promoção), foram feitas pela diferença entre a despesa correspondente à remuneração auferida na categoria de origem e a despesa correspondente à remuneração da categoria de destino (valor do incremento remuneratório).

¹¹ Cfr. n.ºs de ordem: 3, fls. 66; 4, fls. 73; 6, fls. 89; 7, fls. 112; 8, fls. 122; 19 fls. 146; 21, fls. 190.



No entanto, a despesa a cabimentar é a resultante da nova remuneração certa e permanente que o funcionário tem direito a auferir após a promoção e não apenas a parte correspondente ao aumento daí decorrente.

Acresce que, tratando-se de concursos internos de acesso geral, a possibilidade do Serviço vir a nomear na nova categoria um funcionário proveniente de outro Serviço e quadro de pessoal¹², impõe, igualmente, que o cabimento, a fazer previamente ao acto de abertura do concurso, se processe de modo a abranger tal situação.

O cabimento consiste na cativação da dotação visando a realização de uma despesa. Neste caso, a dotação é a da rubrica **01.01.03 Pessoal dos quadros — Regime de função pública**, pela qual são processados os vencimentos dos funcionários públicos¹³.

Consequentemente, verificou-se, nestas operações de execução orçamental, a **formulação não integral das informações de cabimento**, as quais apenas reflectem uma parte (a parte menor) da despesa a suportar no respectivo exercício.

Em **contraditório**, o Director Regional de Turismo referiu que «... desde já assumimos o compromisso de passar a prestar a informação de cabimento orçamental para os concursos de acesso, de forma completa»¹⁴.

7.2. Publicitação na BEP – Açores

Quadro III: Publicitação dos actos de nomeação

| N.º de ordem | Procedimento | Acto de Nomeação |
|--------------|--|--|
| 4 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de Técnico Superior de 1.ª classe (2 vagas). | Nomeadas Marlene de Jesus Tânger e Sandra Maria Santos Geadas Pires Antunes, por despacho da Directora Regional do Turismo, de 13-08-2008. |
| 5 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de técnico Recepcionista de Turismo - 1.ª classe. | Nomeado Rodrigo Bettencourt Borba, por Despacho da Directora Regional do Turismo, de 13-08-2008. |
| 6 | Concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de técnico Recepcionista de Turismo - 1.ª classe. | Nomeada Liliana da Conceição Melo Tibúrcio, por Despacho da Directora Regional do Turismo, de 21-08-2008. |

A BEP – Açores é uma base de dados, no âmbito da respectiva administração regional autónoma, que consiste num sistema específico para o registo e a divulgação dos processos de recrutamento e de mobilidade dos recursos humanos, tendo em vista simplificar e agili-

¹² Que decorre da lei ainda em vigor à data dos factos (*cf.* artigos 116.º e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro).

¹³ Não existe rubrica orçamental específica com dotação destinada a fazer face a encargos com promoções do pessoal.

¹⁴ Ofício n.º SAI/DRT/2009/03, transcrito no Anexo III.



zar a divulgação dos processos de recrutamento e de mobilidade dos recursos humanos¹⁵. Relativamente aos procedimentos identificados no Quadro III, verificou-se que, não obstante o facto dos avisos dos concursos terem sido publicitados na BEP – Açores (ofertas n.ºs 1160, de 12-06-2008, 1259, de 11-07-2008, e 1185, de 18-06-2008), a análise dos processos em causa indicia que os actos de nomeação não tiveram o mesmo tratamento, o qual, no entanto, à data da prática dos actos (13 e 21 de Agosto de 2008) era devido, sob a forma de extracto¹⁶.

O Director Regional de Turismo, em **contraditório**, comprometeu-se a «...publicar sistematicamente, os actos de nomeação decorrentes [de] concursos»¹⁷.

¹⁵ A bolsa de emprego público foi introduzida na administração regional autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/2004/A, de 1 de Junho, tendo sido posteriormente instituída, como sistema autónomo, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 50/2006/A, de 12 de Dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2007/A, de 10 de Dezembro.

¹⁶ *Cfr.* artigo 5.º, n.º 2, alínea *d*), e artigo 7.º, n.º 6, do Decreto Legislativo Regional n.º 50/2006/A, de 12 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2008/A, de 24 de Julho, as quais entram em vigor em 25 de Julho de 2008.

¹⁷ Ofício n.º SAI/DRT/2009/03, transcrito no Anexo III.



II.II – Aquisição de serviços a pessoas singulares

8. Contrato de avença

8.1. Inobservância do procedimento aplicável

Verificaram-se as seguintes aquisições de serviços¹⁸:

Quadro IV: Aquisições de serviços

Unid.: euro

| N.º de ordem | Interessado/s | Funções | Valor ¹⁹ |
|--------------|------------------------------------|---|---------------------|
| 14 | João Carlos Lima Gomes Fraga | Prestação de serviços de consultadoria técnica em assuntos de carácter náutico ²⁰ . | € 174,58 mensais |
| 15 | Gerbrand Adrianns Maria Michielsen | Prestação de serviços de instalação e manutenção de placas de sinalização e informação dos trilhos pedestres da Região. | € 1.232,00 mensais |

No âmbito da actividade da DRT²¹ foi contratada com Gerbrand Adrianns Maria Michielsen, em 02-01-2002, a prestação de serviços de instalação e manutenção de placas de sinalização e informação dos trilhos pedestres da Região, com interesse para o turismo, mediante o pagamento mensal de € 1.232,00, mais IVA (n.º de ordem 15).

O contrato, celebrado inicialmente sem prazo²², foi precedido de ajuste directo²³.

¹⁸ Em execução do ponto 4.1.2 do PGA procedeu-se à identificação dos fornecedores de serviços mais frequentes, a partir da análise à execução das rubricas orçamentais relativas aos contratos de prestação de serviços (01.01.07 – “Pessoal em regime de tarefa ou avença”; 02.02.14 – “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria”; 02.02.20 – “Outros Trabalhos Especializados”; 02.02.25 – “Outros serviços” – *cfr.* fls. 393 a 414 do processo), com vista à verificação dos procedimentos seleccionados através do exame aos extractos das contas correntes dos fornecedores, com base nos seguintes critérios: Ocorrência de sucessivos registos de pequenos pagamentos, a favor de um mesmo fornecedor, que somados excedam o limiar do ajuste directo; existência de pagamentos únicos de montante superior ao referido limiar do ajuste directo. Dessa verificação resultou a identificação de dois contratos de aquisição de serviços com valor significativo. No entanto, em ambos os casos os contratos foram celebrados com pessoas colectivas, ficando, por isso, fora do âmbito da auditoria (*vide* ponto 2.2, alínea *e*), *supra*).

¹⁹ Sem IVA.

²⁰ Conforme proposto no ponto 4.1.1 do PGA e considerando o ano em que ocorreu o respectivo procedimento pré-contratual (1990), o contrato foi excluído do âmbito da auditoria uma vez que, qualquer procedimento para a efectivação das eventuais responsabilidades financeiras que pudessem resultar da auditoria, estaria prescrito, nos termos do n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC (é de 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias e de 10 anos por responsabilidades reintegratórias).

²¹ No entanto, o contrato foi celebrado entre o Secretário Regional da Economia e o referido prestador de serviços.

²² *Cfr.* contrato fls. 253 e 254 do processo).

²³ Com fundamento na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, diploma em vigor à data dos factos.



Só mediante adenda ao contrato, reportada à data de 02-02-2002²⁴, foi considerado um horizonte temporal, ficando então estabelecido o prazo anual sujeito a renovação automática e sucessiva, salvo denúncia mediante comunicação escrita, por iniciativa de qualquer das partes.

Nestas circunstâncias, a estimativa do valor global do contrato (e a escolha do procedimento) obedecia à **regra da multiplicação do valor mensal por 48**²⁵, o que, no caso em apreço, perfaz o montante de € 59 136,00 (correspondente ao produto do valor mensal de € 1.232,00 por 48).

Acresce que, embora os elementos processuais consultados permitam concluir que em experiências pontuais anteriores o prestador de serviços em causa havia tido um bom desempenho²⁶, não resulta comprovado, quer da natureza dos serviços, quer dos factos observados e documentados no processo, que aqueles serviços apenas pudessem ser executados pelo adjudicatário²⁷.

Do exposto decorre que foi omitido o procedimento pré-contratual de negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, obrigatórios face ao referido valor estimado de € 59 136,00²⁸.

Em **contraditório**, o Director Regional do Turismo alegou que «... o processo em causa se iniciou nos serviços administrativos da Secretaria Regional da Economia, tratando-se de um assunto que esteve sobre a tutela directa desses Serviços e do membro do Governo até 01 de Março de 2005, data em que o processo foi transferido para esta Direcção Regional, para acompanhamento da execução do contrato e processamento da remuneração acordada. Foi aliás em resultado dessa transferência que se tomaram as iniciativas possíveis para tentar sanear algumas das anomalias do processo contratual – destaque-se por exemplo, a elaboração e assinatura de uma adenda contratual, destinada a suprir deficiências do título contratual inicial»²⁹.

8.2. Documentos de apresentação obrigatória

No âmbito deste mesmo contrato e procedimento (n.º de ordem 15), verificou-se ainda a inexistência no processo da documentação exigível pela entidade pública adjudicante relativa à situação do adjudicatário perante a administração fiscal e a segurança social³⁰.

²⁴ Cfr. fls. 259 do processo.

²⁵ Cfr. artigo 24.º, n.º 2, alínea b), parte final, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

²⁶ Vide informação de 10-10-2001, fls. 287 e 288 do processo.

²⁷ Justifica-se a transcrição do texto do artigo 86.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 197/99, segundo o qual o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando: “d) Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado;”.

²⁸ Cfr. artigo 80.º, n.º 4, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

²⁹ Ofício n.º SAI/DRT/2009/03, transcrito no Anexo III.

³⁰ Cfr. artigo 39.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.



8.3. Relevância financeira

Face ao que ficou relatado no ponto 8.1, *supra*, verifica-se o incumprimento das disposições que determinam os procedimentos a seguir para a realização das despesas públicas (no caso, o artigo 80.º, n.º 4, do DL n.º 197/99), **susceptível de originar responsabilidade financeira** sancionatória, conforme disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC.

No entanto, verifica-se que, posteriormente à data da ocorrência dos factos (Janeiro de 2002), **foi alterado o regime jurídico** relativo a esta matéria (contratação pública), sendo que, o limiar geral do ajuste directo é agora de € 75.000,00³¹, valor acima daquele que estava em causa no âmbito deste procedimento.

Assim, se fossem praticados hoje, os factos relatados não dariam origem a responsabilidade financeira por estarem conforme a lei aplicável, razão pela qual é afastada a responsabilidade indiciada pelos factos acima descritos, tendo presente o princípio geral do direito sancionatório da aplicação da lei mais favorável ao agente da acção.

³¹ *Cfr.* artigo 20.º, n.º 1, alínea *a*), do Código dos Contratos Públicos.



Capítulo III

Conclusões

9. Conclusões

Do exposto no Capítulo II tiram-se as seguintes conclusões:

| | Pontos do Relatório |
|--|------------------------------------|
| 1. Em alguns concursos de acesso (n. ^{os} de ordem 3, 4, 6, 7, 8, 19 e 21), as informações de cabimento orçamental abrangem apenas uma parte do valor das respectivas despesas. | 7.1 |
| 2. Nos concursos de acesso com os n. ^{os} de ordem 4, 5 e 6, os actos de nomeação não foram registados na BEP – Açores, sob a forma de extracto, conforme era devido. | 7.2 |
| 3. Na formação do contrato celebrado com Gerbrand Adrianns Maria Michielsen, em 02-01-2002, para a prestação de serviços de instalação e manutenção de placas de sinalização e informação dos trilhos pedestres da Região, mediante o pagamento mensal de € 1.232,00, o Serviço escolheu, indevidamente, o procedimento pré-contratual de ajuste directo. | 8.1 |
| 4. Não se verificaram situações susceptíveis de dar origem a responsabilidade financeira. | |



10. Recomendações

Face às observações efectuadas e aos compromissos assumidos pelo Serviço em sede de contraditório³², não se justifica a formulação de recomendações, sem prejuízo do acompanhamento da observância de tais compromissos³³.

11. Irregularidades evidenciadas

Do que antecede, decorrem as seguintes irregularidades:

| | Base legal | Ponto do Relatório |
|---|---|--------------------|
| Nos concursos de acesso (n.ºs de ordem 3, 4, 6, 7, 8, 19 e 21), as informações de cabimento orçamental abrangem apenas uma parte do valor das respectivas despesas. | Artigo 5.º, n.º 3, do DRR n.º 1/2008/A, de 28 de Janeiro. | 7.1 |
| Nos procedimentos com os n.ºs de ordem 4, 5 e 6, verificou-se que os actos de nomeação não foram registados na BEP – Açores, sob a forma de extracto. | Artigos 5.º, n.º 2, alínea <i>d</i>) e 7.º, n.º 6, do Decreto Legislativo Regional n.º 50/2006/A, de 12 de Dezembro. | 7.2 |
| Não consta do processo a documentação relativa à situação do adjudicatário perante a administração fiscal e a segurança social (n.º de ordem 15). | Artigo 39.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. | 8.2 |

³² Ofício n.º SAI/DRT/2009/03, transcrito no Anexo III.

³³ *Cfr.*, ponto 12., *infra*.



Capítulo IV

Decisão

12. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões, 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.

Tendo presente os compromissos assumidos em sede de contraditório (pontos 7.1 e 7.2, *supra*), a Direcção Regional de Turismo deverá informar o Tribunal de Contas da prática de actos abrangidos por tais compromissos, remetendo, sempre que sejam praticados, durante o corrente ano de 2009, a correspondente informação de cabimento ou o comprovativo da publicação, consoante os casos.

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.

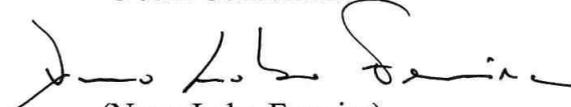
Remeta-se cópia do presente relatório ao Serviço auditado.

Remeta-se também cópia à Secretaria Regional da Economia.

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

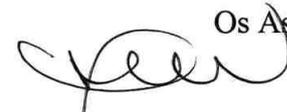
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 5 de Janeiro de 2009

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



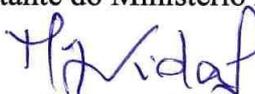
(Fernando Flor de Lima)



(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público



(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)

Conta de Emolumentos

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

| | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------|--|
| Unidade de Apoio Técnico-Operativo I | | Proc.º n.º 08/104.01 | |
| Entidade fiscalizada: | Direcção Regional do Turismo | | |
| Sujeito(s) passivo(s): | Direcção Regional do Turismo | | |

| | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Entidade fiscalizada | Com receitas próprias | <input type="checkbox"/> |
| | Sem receitas próprias | <input checked="" type="checkbox"/> |

| Descrição | Base de cálculo | | Valor |
|--|---------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | Unidade de tempo ⁽²⁾ | Custo standart ⁽³⁾ | |
| Desenvolvimento da Acção: | | | |
| — Fora da área da residência oficial | 20 | € 119,99 | € 2.399,80 |
| — Na área da residência oficial | 31 | € 88,29 | € 2.736,99 |
| Emolumentos calculados | | | € 5 136,79 |
| Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾ | € 1 716,40 | | |
| Emolumentos máximos ⁽⁵⁾ | € 17 164,00 | | |
| Emolumentos a pagar | | | € 1 716,40 |
| Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾ | | | |
| Prestação de serviços | | | |
| Outros encargos | | | |
| Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo | | | € 1 716,40 |

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:</p> <p>— Acções fora da área da residência oficial € 119,99</p> <p>— Acções na área da residência oficial € 88,29</p> | <p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) 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 a € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</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 à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)

Ficha Técnica:

| Função | Nome | Cargo/Categoria |
|-------------|--------------------------------|---------------------|
| Coordenação | Carlos Manuel Maurício Bedo | Auditor Coordenador |
| | João José Cordeiro de Medeiros | Auditor Chefe |
| Execução | José Francisco Gonçalves Silva | Auditor |
| | Cristina Isabel Soares Ribeiro | Auditora |



ANEXO I

ACTOS E CONTRATOS VERIFICADOS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)

Anexo I

| N.º de ordem | Categoria/Funções | Vagas | Tipo | Data do acto inicial |
|------------------|--|-------|-----------------------|----------------------|
| 1 | Inspector Adjunto - Estagiário | 1 | Ingresso | 2008-06-13 |
| 2 | Técnico Superior Assessor Principal | 1 | Acesso | 2008-01-10 |
| 3 | Técnico Superior Assessor Principal | 1 | Acesso | 2008-07-02 |
| 4 | Técnico Superior de 1.ª classe | 2 | Acesso | 2008-05-07 |
| 5 | Recepcionista de Turismo - 1.ª classe | 1 | Acesso | 2008-05-08 |
| 6 | Recepcionista de Turismo - 1.ª classe | 1 | Acesso | 2008-06-02 |
| 7 | Técnico Superior de 1.ª classe | 1 | Acesso | Agosto 2008 |
| 8 | Técnico Superior Principal | 1 | Acesso | Agosto 2008 |
| 9 | Técnico Superior de 2.ª classe | 1 | Contrato de trabalho | 2007-03-05 |
| 10 | Recepcionista de Turismo - 2.ª Classe | 1 | Contrato de trabalho | 2007-02-09 |
| 11 | Recepcionista de Turismo - 2.ª Classe | 1 | Contrato de trabalho | 2007-02-09 |
| 12 | Recepcionista de Turismo - 2.ª Classe | 1 | Contrato de trabalho | Agosto 2008 |
| 13 ³⁴ | Recepcionista de Turismo de 2.ª Classe | 1 | Contrato de trabalho | Agosto 2008 |
| 14 ³⁵ | Contrato com João Carlos Lima Gomes Fraga como consultor técnico em assuntos de carácter náutico | 1 | Aquisição de serviços | 1990-12-29 |
| 15 | Contrato com Gerbrand Adrianns Maria Michielsen para a instalação e manutenção de placas de sinalização e informação dos trilhos pedestres da Região | 1 | Aquisição de serviços | 2002-01-02 |
| 16 | Técnico especialista principal na área do Turismo | 1 | Acesso | 2008-04-02 |

³⁴ Sem qualquer desenvolvimento processual à data dos trabalhos de campo, que decorreram de 11 a 14-11-2008.

³⁵ Excluído do âmbito da auditoria (*Cfr.* ponto 8, Quadro IV, nota 16).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)

| N.º de ordem | Categoria/Funções | Vagas | Tipo | Data do acto inicial |
|---------------------|---|--------------|-------------|-----------------------------|
| 17 | Recepcionista de Turismo - 1.ª classe | 1 | Acesso | 2008-03-17 |
| 18 | Técnico Superior Principal (área de Economia) | 1 | Acesso | 2008-01-10 |
| 19 | Técnico Superior Assessor Principal (área de Direito) | 1 | Acesso | 2008-01-09 |
| 20 | Chefe de Secção | 1 | Acesso | 2007-10-24 |
| 21 | Técnico Superior Principal | 2 | Acesso | 2007-10-02 |



ANEXO II

OBJECTIVOS OPERACIONAIS



OBJECTIVO OPERACIONAIS – DOCUMENTOS VERIFICADOS

i) Processos de primeiras nomeações e promoções:

- a) Despacho autorizador da abertura do concurso;
- b) Aviso de abertura do concurso;
- c) Actas do júri, relativas às várias fases do concurso;
- d) Homologação da lista de classificação final;
- e) Requisitos que deverão ser preenchidos pelo(s) interessado(s);
- f) Classificações de serviço obtidas pelo(s) interessado(s) nos anos relevantes para efeitos de promoção;
- g) Despacho de nomeação;
- h) Publicação do despacho de nomeação;
- i) Termo de posse ou termo de aceitação da nomeação na nova categoria;
- j) Termo de posse ou termo de aceitação da nomeação na anterior categoria;
- k) Informação de cabimento de verba.

ii) Contratos de trabalho a termo resolutivo:

- a) Proposta de contratação;
- b) Acto de abertura do procedimento;
- c) Publicitação da oferta de trabalho;
- d) Critérios de selecção;
- e) Requisitos habilitacionais do contratado;
- f) Autorização para a celebração do contrato;
- g) Requisitos de forma e conteúdo do contrato;
- h) Prazo;
- i) Retribuição;
- j) Informação de cabimento de verba;

iii) Processos de aquisição de serviços a pessoas singulares:

- a) Despacho autorizador do início do procedimento pré-contratual;
 - b) Consultas ou anúncio;
 - c) Actas;
 - d) Informações dos Serviços;
 - e) Proposta do adjudicatário;
 - f) Relatório de análise das propostas;
 - g) Acto de adjudicação;
 - h) Deliberação de aprovação da minuta do contrato;
 - i) Contrato;
 - j) Informação de cabimento de verba;
 - k) Documentos respeitantes à execução do contrato.
-



ANEXO III
CONTRADITÓRIO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SECRETARIA REGIONAL DA ECONOMIA DIRECÇÃO REGIONAL DE TURISMO

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

– 8 JAN. 2009

E N T R A D A
N.º 79

Exmo Sr.
Subdirector-Geral do Tribunal de Contas
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 PONTA DELGADA

Sua referência
2250/08-S.T.

Sua comunicação de
18-12-2008

Nossa referência
SAI/DRT/2009/03
40-6-01

Horta

07 JAN 2009

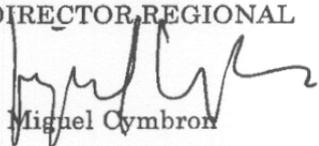
**ASSUNTO: PROCESSO N.º 08/104.01 – AUDITORIA À DIRECÇÃO REGIONAL DO TURISMO
(PROCESSOS DE PESSOAL)**

Agradecemos a remessa do anteprojecto do relatório da auditoria recentemente realizada a esta Direcção Regional, o qual foi objecto de análise cuidada. Assim, relativamente às conclusões 1 e 2 do referido anteprojecto, desde já assumimos o compromisso de passar a prestar a informação de cabimento orçamental para os concursos de acesso, de forma completa; além disso também iremos publicar sistematicamente, os actos de nomeação decorrentes daqueles concursos.

Quanto à conclusão 3 apenas podemos confirmar a validade dos factos aí referidos. Contudo, é da inteira justiça que o futuro relatório sublinhe que os factos irregulares detectados não são da responsabilidade desta Direcção Regional. Efectivamente é fácil demonstrar que o processo em causa se iniciou nos serviços administrativos da Secretaria Regional da Economia, tratando-se de um assunto que esteve sobre a tutela directa desses Serviços e do membro do Governo até 01 de Março de 2005, data em que o processo foi transferido para esta Direcção Regional, para acompanhamento da execução do contrato e processamento da remuneração acordada. Foi aliás em resultado dessa transferência que se tomaram as iniciativas possíveis para tentar sanear algumas das anomalias do processo contratual – destaque-se por exemplo, a elaboração e assinatura de uma adenda contratual, destinada a suprimir deficiências do título contratual inicial.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR REGIONAL


Miguel Cymbron



ANEXO IV

ÍNDICE DO PROCESSO



| Índice do processo | |
|--|-----|
| <i>Volume único</i> | |
| A) Comprovativos | |
| 1 Concursos de ingresso | |
| 1.1 Inspector-Adjunto (n.º de ordem 1) | 2 |
| 2 Concursos de acesso | |
| 2.1 Assessor principal (n.º de ordem 2) | 26 |
| 2.2 Assessor principal (n.º de ordem 3) | 32 |
| 2.3 Técnico superior de 1.ª classe - 2 vagas (n.º de ordem 4) | 67 |
| 2.4 Rececionista de turismo de 1.ª classe (n.º de ordem 5) | 74 |
| 2.5 Rececionista de turismo de 1.ª classe (n.º de ordem 6) | 83 |
| 2.6 Técnico superior de 1.ª classe (n.º de ordem 7) | 90 |
| 2.7 Técnico superior principal (n.º de ordem 8) | 114 |
| 2.8 Técnico especialista principal (n.º de ordem 16) | 123 |
| 2.9 Rececionista de turismo de 1.ª classe (n.º de ordem 17) | 126 |
| 2.10 Técnico superior de 1.ª classe (n.º de ordem 18) | 134 |
| 2.11 Assessor principal (n.º de ordem 19) | 141 |
| 2.12 Chefe de secção (n.º de ordem 20) | 147 |
| 2.13 Técnico superior principal (n.º de ordem 21) | 177 |
| 3 Contratos de trabalho | |
| 3.1 Técnico superior de 1.ª classe - área de Biologia (n.º de ordem 9) | 191 |
| 3.2 Rececionista de turismo de 2.ª classe (n.º de ordem 10) | 214 |
| 3.3 Rececionista de turismo de 2.ª classe (n.º de ordem 11) | 237 |
| 3.4 Rececionista de turismo de 2.ª classe (n.º de ordem 12) | 240 |
| 4 Aquisição de serviços a pessoas singulares | |
| 4.1 Contrato com Gerbrand Adrianns Maria Michielsen (n.º de ordem 15) | 247 |



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Direcção Regional do Turismo – Processos de pessoal (08/104.1)

| Índice do processo | |
|--|------------|
| B) Documentação geral | |
| 1. Correspondência geral | 294 |
| 2. Informação preliminar | 302 |
| 3. Elementos gerais sobre os serviços auditados | |
| 3.1 Listas de antiguidade (2006 e 2007) | 356 |
| 3.2 Mapa de pessoal | 392 |
| 3.3 Informação contabilística | 393 |
| 4. Plano Global da auditoria | |
| 4.1 Informação n.º 29/2008 – UAT I | 415 |
| 4.2 Informação n.º 31/2008 – UAT I | 419 |
| 4.3 Informação n.º 35/2008 – UAT I | 427 |
| 5. Comunicação dos trabalhos de campo | 429 |
| 6. Anteprojecto do relatório | 431 |
| 7. Contraditório | 457 |
| 8. Relatório de auditoria | 463 |