

# Enquadramento normativo das políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego

RELATÓRIO N.º 05/2019 – FS/SRATC  
AUDITORIA



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

**Relatório n.º 05/2019 – FS/SRATC**

**Auditoria ao enquadramento normativo das políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego**

Ação n.º 18-203FS4

Aprovação: Sessão ordinária de 19-09-2019

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

[sra@tcontas.pt](mailto:sra@tcontas.pt)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice ao presente relatório.

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.

## Índice

Índice de quadros, figuras e gráficos	3
Siglas e abreviaturas	3
Sumário	4

### PARTE I INTRODUÇÃO

1. Fundamento	6
2. Natureza, âmbito e objetivo	6
3. Metodologia e fases da auditoria	7
4. Condicionantes e limitações	8
5. Contraditório	8

### PARTE II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

6. Modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego	9
6.1. <i>Objetivos e enquadramento normativo das medidas</i>	9
6.2. <i>Bases orientadoras do novo modelo</i>	12
6.2.1. Não foi elaborado o Plano Regional de Emprego para o período 2016-2021	12
6.2.2. As medidas anteriormente em vigor não foram objeto de avaliação	13
7. Exame da adequação do enquadramento normativo dos programas de emprego aos objetivos do novo modelo	15
7.1. <i>Ausência de base legal</i>	15
7.2. <i>Regime do programa de apoio ao autoemprego</i>	18
7.3. <i>Regime dos programas de apoio à contratação</i>	18
7.3.1. Destinatários	18
7.3.2. Entidades promotoras	19
7.3.3. Modalidades dos contratos de trabalho	21
7.3.4. Montante do apoio	23
7.3.5. Majorações e prémios	25
7.3.6. Modalidades de pagamento dos apoios	26
7.3.7. Obrigação de manutenção dos níveis de emprego	27
7.3.8. Limites à acumulação de apoios	29
7.4. <i>O modelo adotado prevê um programa dirigido à criação de emprego estável, mas a maior parte dos programas continua a apoiar o emprego precário</i>	30

8.	Os instrumentos de suporte à gestão dos programas, os procedimentos de monitorização e controlo e os sistemas informáticos mostram-se adequados	33
	<i>8.1. Principais aplicações informáticas associadas aos programas de apoio à contratação</i>	34
	<i>8.2. Instrumentos de suporte à gestão dos programas</i>	36
	<i>8.3. Procedimentos de monitorização e controlo</i>	37
9.	Avaliação do desempenho dos programas de emprego	38
	<i>9.1. Faltam instrumentos de suporte à avaliação de desempenho</i>	38
	<i>9.2. Impactos previstos a posteriori pela Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional</i>	39
	<i>9.3. Resultados em 2018</i>	40

### PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

10.	Principais conclusões	44
11.	Recomendações	46
12.	Decisão	47
	Conta de emolumentos	47
	Ficha técnica	50
	<b>Anexos</b> – Respostas apresentadas em contraditório	
	I – Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional	52
	II – Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	62
	<b>Apêndices</b>	
	I – Legislação citada	65
	I.1 – Regulamentação dos programas de emprego	65
	I.2 – Outra legislação citada	66
	II – Índice do dossiê corrente	67

## Índice de quadros, figuras e gráficos

Quadro 1 – Principais aspetos que caracterizam o programa de apoio ao autoemprego	18
Quadro 2 – Destinatários dos programas de apoio à contratação	19
Quadro 3 – Entidades empregadoras ou promotoras dos programas de apoio à contratação	20
Quadro 4 – Modalidades dos contratos de trabalho apoiados	21
Quadro 5 – Valor dos apoios atribuídos nos programas de apoio à contratação	24
Quadro 6 – Modalidades de pagamento e duração dos apoios à contratação	26
Quadro 7 – Nível de emprego tomado como referência nos apoios à contratação	28
Quadro 8 – Motivos da cessação de apoios aprovados em 2018, por programa	37
Quadro 9 – Comparação entre o número de postos de trabalho aprovados no 1.º semestre de 2017 e de 2018	40
Quadro 10 – Comparação entre o número de postos de trabalho projetados e apoiados em 2018 e variação face a 2017	41
Figura 1 – Medidas do novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego	9
Figura 2 – Contribuição das medidas de apoio à contratação para a criação de emprego estável	31
Gráfico 1 – Peso das aprovações nas ilhas de São Miguel e Terceira em relação ao total, por programa	42

## Siglas e abreviaturas

<i>cfr.</i>	—	confrontar
CPE-PREMIUM	—	Programa CPE-PREMIUM (apoio à criação do próprio emprego)
doc.	—	documento
DREQP	—	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional
ELP	—	Programa ELP – Estabilidade Laboral Permanente
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FILS	—	Programa FILS – Fomento da Integração Laboral e Social
FRE	—	Fundo Regional do Emprego
FSE	—	Fundo Social Europeu
GeRFiP	—	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
INTEGRA	—	Programa INTEGRA – Integração de ativos
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
p.	—	página
PIIE	—	Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T
PO Açores 2020	—	Programa Operacional Açores 2020
pp.	—	páginas
SCTR	—	Sistema Central da Tesouraria Regional
SIIFSE	—	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SP-A	—	Sistema de pagamentos dos Açores
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

## Sumário

### O que auditámos?

O presente relatório apresenta o resultado de uma auditoria realizada ao enquadramento normativo das políticas públicas de apoio à criação de emprego, adotadas na Região Autónoma dos Açores, com o objetivo de analisar o seu modelo conceptual e verificar se o regime normativo dos programas é adequado para promover os objetivos enunciados. Procedeu-se, ainda, à apreciação dos instrumentos de suporte à gestão e à avaliação do desempenho dos programas, dos procedimentos de monitorização e controlo e dos sistemas de informação utilizados.

### O que concluímos?

O modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego, que entrou em vigor em 2018, traduziu-se na criação de três novos programas e na reformulação de programas anteriormente existentes, tendo como objetivos criar mais emprego, reduzir o emprego precário e melhorar o rendimento do trabalho e a qualificação do emprego.

Este modelo foi criado sem que, previamente, tenham sido realizados estudos de apoio à conceção do modelo adotado e sem que tenham sido avaliados os resultados das medidas anteriormente em vigor. Também não está sustentado no Plano Regional de Emprego, que não foi aprovado para o período 2016-2021, apesar de legalmente previsto.

Formalmente, com exceção dos apoios ao funcionamento do mercado social de emprego, os programas de emprego foram regulados por Resolução do Conselho do Governo, sem base legal ou mesmo contrariando a base legal existente.

Face às suas características, o novo modelo fomenta, essencialmente, a criação de vínculos laborais precários, em continuidade com o modelo precedente, incluindo algumas medidas dirigidas à criação de emprego mais estável, podendo contribuir para a melhoria da qualificação do emprego.

Na conceção dos programas, não foram considerados, para efeitos de majoração dos apoios, critérios geográficos, de género ou ligados à estrutura das entidades empregadoras ou ao perfil dos destinatários, embora alguns destes aspetos tenham sido incluídos nos critérios de avaliação das candidaturas, mantendo-se, no entanto, a majoração de 20% sempre que estejam em causa pessoas portadoras de deficiência com desvalorização igual ou superior a 60%.

As observações efetuadas permitem uma apreciação favorável dos instrumentos de suporte à gestão, dos procedimentos de monitorização e controlo, assim como das aplicações informáticas utilizadas na operacionalização dos programas de apoio à criação de emprego.

Todavia, não foram criados instrumentos de suporte à avaliação das medidas, mediante a definição dos indicadores a utilizar e das metas a atingir em cada um dos programas ou para o conjunto dos programas.

### **O que recomendamos?**

O Tribunal de Contas recomendou que o Governo Regional elabore o Plano Regional de Emprego, que, embora previsto legalmente, está em falta a partir de 2016.

Recomendou, também, o estabelecimento de instrumentos de suporte à avaliação do desempenho das medidas de fomento da criação de emprego na Região Autónoma dos Açores, mediante a determinação dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas de apoio à contratação e ao autoemprego ou para o conjunto destes programas.

## PARTE I INTRODUÇÃO

### 1. Fundamento

- 1 A presente ação foi desenvolvida em execução do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas<sup>1</sup>.
- 2 Ao nível do [Plano Trienal do Tribunal de Contas 2017-2019](#), a ação enquadra-se no Objetivo Estratégico (OE) 1 – *Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas*, e na Linha de Ação Estratégica (LAE) 01.03 – *Intensificar a realização de auditorias de resultados tendo em conta o impacto no desenvolvimento sustentável e centrar o exame do impacto das políticas públicas nas áreas e programas de maior relevância e risco apreciando liminarmente nas administrações central, regional e local e entidades públicas reclassificadas, a pertinência, a solidez e a consistência dos indicadores de gestão adotados*. A ação insere-se, ainda, no programa 1 – *Controlo financeiro e efetivação de responsabilidades financeiras, subprograma 1.7. – Controlo do sector público administrativo – Regiões autónomas*.

### 2. Natureza, âmbito e objetivo

- 3 A ação reveste a natureza de auditoria de resultados, tendo por objeto o modelo concetual das políticas públicas de apoio à criação de emprego adotado pelo Governo da Região Autónoma dos Açores, visando apreciar:
  - o enquadramento normativo dos programas de apoio à criação de emprego e a sua adequação ao objetivo de promover a estabilidade do emprego em todas as ilhas da Região;
  - os instrumentos de suporte à gestão e à avaliação do desempenho dos programas de apoio à criação de emprego e dos procedimentos de monitorização e controlo;
  - os sistemas de informação sobre a empregabilidade, associados à gestão e avaliação do desempenho dos programas de apoio à criação de emprego.

---

<sup>1</sup> O programa de fiscalização para 2018 foi aprovado por [Resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas](#), em sessão de 06-02-2018, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 37, de 21-02-2018, p. 5814, sob o n.º 01/2018, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 29, de 09-02-2018, pp. 1420 e 1421, sob o n.º 1/2018. A conclusão da ação foi prevista no programa de fiscalização para 2019, aprovado pela [Resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas n.º 4/2018](#), publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 6, de 09-01-2019, p. 1169, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 243, de 18-12-2018, p. 12754, sob o n.º 2/2018.

A presente ação teve a sua origem no estudo preliminar de uma outra auditoria, esta orientada para a verificação da eficácia da execução dos programas de apoio à criação de emprego (ação 17-210FS4), sobre a qual se concluiu que não era realizável por ausência de indicadores de resultados, de realização e financeiros, bem como de metas fixadas, dirigidas aos programas e iniciativas de apoio à criação de emprego, para além da insuficiência dos dados estatísticos apresentados. Em consequência, optou-se por alterar o objeto da ação, focando-o no enquadramento normativo dos novos programas de apoio à criação de emprego instituídos, no que se refere às modalidades de apoio previstas, indicadores e metas, quadro institucional e procedimental, bem como sistemas de informação sobre empregabilidade (doc. 1.01).



4 Foram abrangidos todos os programas de apoio à criação de emprego vigentes em 2018, compreendendo os destinados à criação do próprio emprego, assim como os que visam promover a criação de postos de trabalho, através da celebração de contratos de trabalho, a termo e sem termo.

5 A entidade auditada foi a Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional, doravante designada por DREQP, serviço executivo da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, que tem como missão propor, executar e avaliar as políticas públicas em matéria de empregabilidade, formação e qualificação profissional<sup>2</sup>.

### 3. Metodologia e fases da auditoria

6 Os procedimentos adotados foram suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu *Manual de Auditoria de Resultados*, com as adaptações justificadas em função da natureza e objeto da auditoria.

7 Seguiu-se o quadro metodológico que consta do respetivo plano global da auditoria<sup>3</sup>, o qual teve em consideração o estudo da entidade auditada, os programas e iniciativas de apoio à criação de emprego instituídos e a legislação aplicável, assim como os elementos informativos recolhidos e o resultado do estudo preliminar elaborado no âmbito da auditoria à execução dos programas de apoio à criação de emprego, a que já se fez referência<sup>4</sup>.

8 Após a comunicação da auditoria à entidade auditada, solicitaram-se novos elementos informativos<sup>5</sup>, os quais foram objeto de compilação e análise antes da realização dos trabalhos de campo.

9 Os trabalhos de campo tiveram lugar nos dias 16 e 17 de julho de 2018<sup>6</sup>. Estes trabalhos decorreram nas instalações da entidade auditada, tendo incluído, para além das reuniões de abertura e de encerramento, a realização de entrevistas, pedidos de informações e de documentação e a observação de aplicações informáticas utilizadas.

10 A DREQP foi representada pelas respetivas Diretora Regional e Subdiretora Regional. Pontualmente, e por solicitação da Diretora Regional, estiveram presentes o Presidente do Conselho de Administração do Fundo Regional do Emprego e o Coordenador do Observatório do Emprego e Formação Profissional.

---

<sup>2</sup> Cfr. artigos 79.º a 100.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho, alterado e republicado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto.

Em conformidade com a Resolução do Conselho do Governo n.º 156/2014, de 6 de novembro, esta Direção Regional desempenha, ainda, as funções de Organismo Intermédio do Programa Operacional Açores 2020 (PO Açores 2020), assegurando funções de gestão do Fundo Social Europeu, mediante contrato celebrado com a Autoridade de Gestão, função desempenhada pela Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais.

<sup>3</sup> Aprovado por despacho de 18-04-2018 (doc. 2.01), alterado por despacho de 20-06-2018 (doc. 2.09).

<sup>4</sup> Doc. 1.01, e *dossiê corrente* da ação 17-210FS4.

<sup>5</sup> Doc. 2.02 a 2.08.

<sup>6</sup> Doc. 2.10.

11 Após a remessa, pela entidade auditada, de alguns elementos informativos complementares<sup>7</sup>, o trabalho prosseguiu com a compilação, interpretação, análise e apreciação de todas as informações recolhidas, e com a elaboração do relato que integrou as principais observações e conclusões.

12 As verificações efetuadas foram sustentadas na legislação vigente à data dos factos relatados, a qual é mencionada no [Apêndice I](#), incluindo a lista dos diplomas que atualmente regulamentam os programas de apoio à criação de emprego ([Apêndice I.1](#)).

13 Os documentos que fazem parte do *dossiê corrente* constam de ficheiros eletrónicos e estão identificados no [Apêndice II](#) por um número e uma breve descrição do seu conteúdo. O número de cada documento corresponde ao nome do ficheiro que o contém. Nas referências feitas a esses documentos ao longo do relatório, identifica-se apenas o respetivo número e, se for o caso, a página do ficheiro.

#### 4. Condicionantes e limitações

14 Não se registaram situações condicionantes do normal desenvolvimento dos trabalhos, sendo de destacar a colaboração da entidade auditada.

#### 5. Contraditório

15 Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da LOPTC, o relato foi remetido à DREQP e à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial.

16 Ambas as entidades apresentaram respostas, que foram tidas em conta na elaboração do relatório e que, em conformidade com o disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, se encontram transcritas em [anexo](#)<sup>8</sup>.

17 A Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial aderiu à resposta da DREQP.

---

<sup>7</sup> Doc. 3.01 a 3.07.

<sup>8</sup> As respostas e os respetivos anexos constam ainda do processo eletrónico (doc. 6.02.01 a 6.02.18).

## PARTE II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

### 6. Modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego

#### 6.1. Objetivos e enquadramento normativo das medidas

19 Em 2018, entrou em vigor na Região Autónoma dos Açores um novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego.

20 Os objetivos anunciados do novo modelo foram os de «(...) promover a criação de ainda mais emprego, contribuir para um melhor emprego, reduzir a precaridade laboral, promover a empregabilidade dos Açorianos abrangidos por programas de inserção social (...)», tendo subjacente a «(...) reorientação das políticas de apoio ao emprego, redirecionando progressivamente os apoios para a estabilidade do emprego, para o aumento do rendimento do trabalho e para a maior qualificação do emprego criado»<sup>9</sup>.

21 Estes objetivos envolvem, essencialmente, três vertentes:

- Criação de emprego, sendo um objetivo de natureza quantitativa;
- Redução do emprego precário, com uma natureza mais qualitativa; e
- Melhoria do rendimento do trabalho e da qualificação do emprego.

22 Este novo modelo foi aprovado pelo Conselho do Governo Regional em novembro de 2017, concretizando-se com a publicação, em 06-12-2017, de um conjunto de Resoluções que criaram e regulamentaram três novas medidas e alteraram três das já existentes<sup>10</sup>.

Figura 1 – Medidas do novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego

Medidas novas	Medidas alteradas	Medidas sem alteração
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ELP – Estabilidade Laboral Permanente               <ul style="list-style-type: none"> <li>• ELP – Contratação</li> <li>• ELP – Conversão</li> </ul> </li> <li>• FILS – Fomento da Integração Laboral e Social</li> <li>• Emprego +</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INTEGRA – Integração de ativos               <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTEGRA</li> <li>• INTEGRA JOVEM</li> </ul> </li> <li>• PIIE – Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T</li> <li>• CPE-PREMIUM (Criação do próprio emprego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGRICULTURA +</li> <li>• INVESTIR-AZORES</li> <li>• Apoio ao funcionamento do mercado social de emprego               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à criação e funcionamento de empresas de inserção</li> <li>• Apoio à integração no mercado de emprego de trabalhadores portadores de deficiência                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos à contratação</li> <li>• Apoio à instalação por conta própria</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<sup>9</sup> Cfr. [Comunicado do Conselho do Governo Extraordinário sobre Emprego e Economia](#), realizado em 22-11-2017.

<sup>10</sup> Para a referência completa dos diplomas que atualmente regulamentam os vários programas, cfr. [Apêndice I.1](#). O modelo anterior, vigente até ao final de 2017, contemplava seis medidas, duas reservadas ao apoio à criação do próprio emprego ou à criação da própria empresa e quatro destinadas ao apoio à celebração de contratos de trabalho.

Concretizando:

- O **ELP – Estabilidade Laboral Permanente**, sendo um dos três novos programas, tem como objetivo promover a criação de postos de trabalho permanentes, através da atribuição de apoios financeiros às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho sem termo ou que procedam à conversão de contratos de trabalho a termo certo em contratos sem termo, repartindo-se, consoante a finalidade dos apoios, em **ELP- Contratação** e em **ELP – Conversão**.
- O **FILS – Fomento da Integração Laboral e Social**, outro dos programas recentemente criados, tem como objetivo promover a criação de novos postos de trabalho, através da atribuição de apoios financeiros às entidades empregadoras.
- O **Emprego +**, outro dos novos programas, tem como objetivo promover a criação de postos de trabalho, através da comparticipação de custos salariais, sendo os apoios atribuídos às entidades promotoras dos subsistemas de incentivos, inseridos no Sistema de Incentivos para a Competitividade Empresarial – Competir +.
- O **INTEGRA – Integração de ativos**, criado em 2013 e agora alterado, tem como objetivo promover a criação de novos postos de trabalho, através da atribuição de apoios financeiros às entidades empregadoras, desenvolvendo-se em duas vertentes – o **INTEGRA** e o **INTEGRA JOVEM**.
- O **PIIE – Incentivo à Inserção do Estagiário L e T**, criado em 2013 e também agora alterado, tem como objetivo apoiar a transição para o mercado de trabalho de jovens que terminaram o seu estágio no âmbito do programa Estagiário L e T.
- O **CPE-PREMIUM (Criação do próprio emprego)**, criado em 2013 e também agora alterado, tem como objetivo apoiar financeiramente a criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego.
- O **AGRICULTURA +**, criado em 2014, tem como objetivo promover a criação de novos postos de trabalho no sector primário (agricultura, produção animal, caça e atividades dos serviços relacionados), através da atribuição de apoio financeiro às entidades empregadoras que contratem desempregados.
- O **INVESTIR-AZORES**, criado em 2015, tem como objetivo promover a captação de grandes investimentos, através da atribuição de um apoio financeiro às entidades empregadoras que criem, pelo menos, 100 postos de trabalho.
- Os **apoios ao funcionamento do mercado social de emprego** na Região Autónoma dos Açores, criados em 2000, com o objetivo de promover o emprego e a formação profissional de pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho, onde estão incluídas, entre outras, as medidas de apoio à criação e funcionamento de **empresas de inserção** e à **integração no mercado de emprego de trabalhadores portadores de deficiência**, nas vertentes: **incentivos à contratação** e **apoio à instalação por conta própria**.

- 24 Das medidas em vigor a partir de 2018, duas – o CPE-PREMIUM e os Apoios à instalação por conta própria de portadores de deficiência – visam apoiar a criação do próprio emprego ou a criação da própria empresa, enquanto as restantes – ELP, FILS, Emprego +, INTEGRA, PIIE, AGRICULTURA +, INVESTIR-AZORES, Empresas de inserção e Incentivos à contratação de deficientes – estão orientadas para o apoio à contratação.
- 25 As informações prestadas pela DREQP sobre as medidas que integram o novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego não abrangem os programas AGRICULTURA + e INVESTIR-AZORES que, segundo o que aquela refere, não tiveram execução nos últimos anos.
- 26 Não obstante este facto, os respetivos regulamentos encontram-se em vigor, pelo que foram objeto de análise na presente auditoria.
- 27 De igual modo, as informações prestadas pela DREQP não abrangem as medidas de apoio ao funcionamento do mercado social de emprego, uma vez que o desenvolvimento e acompanhamento das mesmas é da competência da Comissão Regional do Mercado Social de Emprego, sendo a atribuição das participações financeiras e dos empréstimos feita por Resolução do Conselho do Governo, mediante o parecer favorável da referida Comissão<sup>11</sup>, encontrando-se a gestão financeira dos projetos cometida ao Fundo Regional do Emprego<sup>12</sup>.
- 28 Neste sentido, as medidas de apoio ao funcionamento do mercado social de emprego não foram objeto de análise na presente auditoria.

<sup>11</sup> As últimas participações financeiras e empréstimos atribuídos foram aprovados através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 9/2015, de 6 de janeiro](#), da [Resolução do Conselho do Governo n.º 11/2016, de 7 de janeiro](#), e da [Resolução do Conselho do Governo n.º 122/2018, de 13 de novembro](#). O valor total do apoio financeiro atribuído ascendeu a 315 699,70 euros, tendo sido criados 12 postos de trabalho distribuídos pelas seguintes medidas:

*(em Euro)*

Finalidade do apoio financeiro atribuído	Ano de atribuição do apoio	Apoio técnico e financeiro ao investimento		Apoio financeiro ao funcionamento - Participação da remuneração <sup>(1)</sup>	Valor total do apoio atribuído	Postos de trabalho criados	
		Valor reembolsável	Valor não reembolsável			N.º	Contratação
Empresas de inserção	2015	43 676,02	76 356,00	143 432,51	263 464,53	9	Termo certo <sup>(2)</sup>
	2018			19 879,64	19 879,64	1	
Contratação de deficientes	2016			12 726,00	12 726,00	1	Sem termo
Instalação por conta própria	2015	540,53	19 089,00		19 629,53	1	
<b>Total</b>		<b>44 216,55</b>	<b>95 445,00</b>	<b>176 038,15</b>	<b>315 699,70</b>	<b>12</b>	

Notas: <sup>(1)</sup> A participação financeira atribuída decorrente do número de postos de trabalho criados é ajustada em cada ano civil ao valor do salário mínimo, com o acréscimo previsto para a Região.

<sup>(2)</sup> A duração do contrato a termo certo celebrado varia entre os 12 meses (1 posto de trabalho) e os 24 meses (nove postos de trabalho).

Em **contraditório**, a DREQP informou que:

Nas “*Considerações Finais*”, do Documento conceptual de criação de novos programas de apoio à contratação (V/ref. 3.04.03), encontrava-se previsto a necessidade de promover a integração de públicos mais desfavorecidos no mercado de trabalho, pelo que se proponha então a revisão da legislação do *Mercado Social de Emprego*.

A 8 de fevereiro de 2019, foi apresentada na Comissão Regional do Mercado Social de Emprego (CRMSE) proposta de alteração da legislação que regulamenta o Mercado Social de Emprego, tendo ficado estabelecido a avaliação das propostas na próxima reunião da CRMSE. [Doc. 6.02.03]

<sup>12</sup> De acordo com o Relatório de Gestão do Fundo Regional do Emprego, relativo a 2018, durante os anos de 2013 a 2018, os encargos suportados com os apoios financeiros atribuídos no âmbito das medidas que integram o mercado social de emprego ascenderam a 424 mil euros.

## 6.2. Bases orientadoras do novo modelo

### 6.2.1. Não foi elaborado o Plano Regional de Emprego para o período 2016-2021

29 Sobre as bases orientadoras das políticas públicas regionais de emprego, importa começar por referir a **ausência do Plano Regional de Emprego para o período 2016-2021**<sup>13</sup>.

30 Questionada sobre esta matéria<sup>14</sup>, a Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional entende que não decorre «... do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, a obrigatoriedade da elaboração de um novo Plano Regional de Emprego (conforme aprovado pela Resolução do Conselho de Governo n.º 150/2010), o qual delimita apenas um horizonte mínimo de cinco anos para os programas e ações nele previstos»<sup>15</sup>.

31 No entanto, nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto<sup>16</sup>, compete ao Governo Regional, ouvido o Conselho Regional de Concertação Estratégica<sup>17</sup>, elaborar e aprovar, por resolução, o Plano Regional de Emprego, documento que contém os programas e ações necessários à execução das políticas públicas de emprego na Região, assim como as metas a alcançar e os meios financeiros a afetar, para um horizonte mínimo de cinco anos.

32 Na falta do Plano Regional de Emprego, a DREQP indicou um conjunto alternativo de documentos que terão sustentado a criação das medidas de promoção do emprego<sup>18</sup>, como sejam:

- a *Agenda Açoriana para a Criação de Emprego e Competitividade Empresarial*<sup>19</sup>, aprovada em dezembro de 2012, a qual, para além de abranger muitas outras matérias, na parte relativa às medidas de apoio ao emprego, não prevê a maioria dos programas implementados;
- o Programa Operacional Açores 2020;
- as Orientações de Médio Prazo e os Planos Regionais Anuais;
- o Programa do XII Governo.

33 Foi ainda indicado um conjunto de estatísticas, de estudos e de regimes legais de programas de apoio ao emprego.

---

<sup>13</sup> Anteriormente, vigorou o Plano Regional de Emprego, para o período de 2010-2015, aprovado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 150/2010, de 25 de outubro.

<sup>14</sup> Cfr. ofício 751-2018/DAT-EPA, de 24-05-2018, ponto 1 (doc. 2.02).

<sup>15</sup> Cfr. ofício n.º S-GDR/2018/66, de 08-06-2018 (doc. 3.01.01).

<sup>16</sup> Diploma que estabelece as normas a seguir pela Administração Regional Autónoma em matéria de fomento da empregabilidade dos trabalhadores e de promoção do emprego.

<sup>17</sup> O Conselho Regional de Concertação Estratégica foi, entretanto, substituído pelo Conselho Económico e Social dos Açores, órgão consultivo previsto no artigo 131.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que veio a ser regulado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho.

<sup>18</sup> Doc. 3.01.01.

<sup>19</sup> Doc. 3.01.02.

34 Grande parte dos elementos indicados não desempenha uma função de planeamento e, quando a tem, o seu âmbito material e temporal é muito diferente do exigido para um Plano Regional de Emprego, nos termos do disposto no artigo 2.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto](#).

35 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial referiu que:

(...) já se encontra elaborada a proposta de Plano Regional de Emprego 2019-2023, a aprovar pelo Conselho do Governo Regional, devendo esta, ser previamente submetida à audição e parecer do Conselho Económico e Social da Região Autónoma dos Açores (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho, e n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto). Atendendo a que o Presidente do Conselho foi empossado no p.p. dia 1 de julho de 2019, aguarda-se o processo de instalação do órgão e designação dos seus membros, afim de promover a respetiva audição sobre o Plano Regional de Emprego.

#### *6.2.2. As medidas anteriormente em vigor não foram objeto de avaliação*

36 No sentido de contextualizar o novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego, procurou conhecer-se as avaliações efetuadas à execução das medidas até então em vigor, que poderiam ter fundamentado a necessidade e as vantagens da reformulação do modelo anterior, assim como os estudos que apoiaram a conceção do modelo adotado, incluindo as estimativas de custos e a previsão dos meios financeiros necessários à sua cobertura.

37 Os referidos elementos informativos foram solicitados à entidade auditada<sup>20</sup>, tendo em consideração as suas competências sobre a matéria<sup>21</sup>, constatando-se que dos documentos remetidos não constavam avaliações ou estudos realizados<sup>22</sup>.

38 A inexistência dos referidos documentos foi confirmada em sede de trabalhos de campo pela Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional, que explicou que a conceção do novo modelo resultou de reuniões periódicas com o Vice-Presidente do Governo, sustentando-se nos elementos estatísticos regularmente elaborados, não existindo suporte documental para o trabalho desenvolvido.

39 Ainda no âmbito dos trabalhos de campo, a Diretora Regional propôs-se elaborar *a posteriori* um documento explicativo das medidas instituídas, procedendo depois ao seu envio.

---

<sup>20</sup> Cfr. ofício 751-2018/DAT-EPA, de 24-05-2018, pontos 2 e 3 (doc. 2.02).

<sup>21</sup> Cfr. Secção I, subsecção VIII, designadamente o disposto nos artigos 80.º e 91.º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho, alterado e republicado pelo [Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto](#).

<sup>22</sup> Cfr. ofício n.º S-GDR/2018/66, de 08-06-2018 (doc. 3.01.01). Dos documentos remetidos evidenciam-se os seguintes, que não substituem os solicitados: Programa Operacional Açores 2020 (POA) (doc. 3.01.03); Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, diploma que estabelece os mecanismos de acompanhamento da empregabilidade e do mercado de emprego na Região (doc. 3.01.04); Orientações de Médio Prazo 2013-2016 (doc. 3.01.05); Orientações de Médio Prazo 2017-2020 (doc. 3.01.06); Plano Regional Anual 2016 (doc. 3.01.07); Plano Regional Anual 2017 (doc. 3.01.08); Plano Regional Anual 2018 (doc. 3.01.09); e Programa do XII Governo Regional dos Açores (doc. 3.01.10).

- 40 Este documento, intitulado “Documento síntese referente ao diagnóstico e conceção dos Programas de Apoio à Contratação (PAC) implementados em 2018”<sup>23</sup>, segundo se destaca na mensagem de correio eletrónico que o enviou, «(...) representa todos os procedimentos que precederam a publicação dos programas em causa, tendo esta análise sido apresentada à tutela, a qual mereceu a sua aprovação, em sede de reunião de trabalho, no primeiro trimestre de 2017.»<sup>24</sup>
- 41 O documento ajuda a contextualizar e explicitar o novo modelo, mas claro que, pela altura em que foi elaborado, não tem o propósito de colmatar a ausência da avaliação das medidas do anterior modelo e de estudos que fundamentassem as soluções do novo modelo.

---

<sup>23</sup> Doc. 3.04.

<sup>24</sup> Mensagem de correio eletrónico, de 06-08-2018 (doc. 3.06).



## 7. Exame da adequação do enquadramento normativo dos programas de emprego aos objetivos do novo modelo

### 7.1. Ausência de base legal

42 Com exceção dos apoios ao funcionamento do mercado social de emprego<sup>25</sup>, os programas de emprego foram regulados por Resolução do Conselho do Governo<sup>26</sup>.

43 Estes regulamentos não indicam expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão, em violação do disposto no artigo 112.º, n.º 7, da Constituição.

44 Com efeito, uma das Resoluções do Conselho do Governo limita-se a invocar o disposto nas alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 90.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores<sup>27</sup>, que não constitui a habilitação exigida constitucionalmente para a emissão de regulamentos<sup>28</sup>.

45 As outras sete Resoluções do Conselho do Governo invocam também, como base legal, o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 16.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho](#)<sup>29</sup>. O artigo 16.º permite a regulamentação do diploma por Resolução, mas os artigos 2.º e 3.º reportam-se a outra matéria, que tem a ver com o acompanhamento e orientação de ativos (artigo 2.º), na modalidade de acompanhamento de desempregados, tendo «(...) como objetivo a informação, apoio e orientação destes na definição e desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho (...)» (artigo 3.º). **Esta não é seguramente a base legal adequada para a emissão de regulamentos de programas de apoio à criação de emprego**, como os que estão em análise<sup>30</sup>.

46 Ao invés, o regime legal dos programas de fomento do emprego consta do [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto](#), diploma que foi ignorado no novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego. Entre outras matérias, o

---

<sup>25</sup> Os apoios ao funcionamento do mercado social de emprego estão regulamentados pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 29/2000/A, de 13 de setembro, e pela Portaria n.º 22/2002, de 14 de março, ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto.

<sup>26</sup> *Cfr. Apêndice I.1, infra.*

<sup>27</sup> *Cfr. Resolução do Conselho do Governo n.º 76/2015, de 5 de maio (INVESTIR – AZORES).*

<sup>28</sup> De acordo com a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 90.º do Estatuto Político-Administrativo, compete ao Governo Regional «[e]xercer poder executivo próprio», acrescentando a alínea *d)* que também lhe compete «[a]doptar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais».

<sup>29</sup> *Cfr. Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 129/2017, de 6 de dezembro (CPE-PREMIUM), 140/2014, de 1 de outubro (AGRICULTURA +), 127/2017, de 6 de dezembro (INTEGRA), 128/2017, de 6 de dezembro (PIIE), 139/2017, de 6 de dezembro (FILS), 140/2017, de 6 de dezembro (ELP), e 142/2017, de 6 de dezembro (Emprego +).*

<sup>30</sup> Algumas das Resoluções do Conselho do Governo especificam, como base legal, as alíneas *b)*, *c)* e *h)* do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, que, como todo o artigo 3.º, não dizem respeito à matéria objeto de regulamentação. A alínea *a)* reporta-se a ações de «[e]stímulo da iniciativa individual e apoio na procura activa de emprego»; a alínea *c)* refere-se ao «[a]companhamento e controlo personalizado de desempregados»; e a alínea *h)* incide sobre o acompanhamento de desempregados mediante ações que visem «[p]roporcionar a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à construção participada do percurso em meio laboral, designadamente de públicos vulneráveis».

diploma estabelece o regime geral dos apoios à criação de postos de trabalho, ao autoemprego e à redução da precariedade laboral, prevendo que as diferentes medidas, que formariam um conjunto designado por programa integrado de incentivos ao emprego, fossem regulamentadas por Decreto Regulamentar Regional<sup>31</sup>.

47 Em contraditório a DREQP veio alegar o seguinte:

Salvo a douta interpretação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, e sem prejuízo de vir, no futuro, enunciado, de forma meramente generalizada, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, importa-nos ressaltar, relativamente ao ponto 7.1 do respetivo relatório de auditoria, que o período que deu origem aos programas de emprego, genericamente ainda em vigor, embora não descurando que os mesmos têm vindo a sofrer alterações atualizantes e consonantes com a conjuntura económica, aqueles emergiram de um grave período económico que o País atravessou e, inerentemente, a Região Autónoma dos Açores e que, pelo superior interesse dos açorianos, importava desenvolver soluções céleres e coadunáveis com essa realidade material a qual não encontrava, à data, reflexos na formal.

Neste sentido, o posterior surgimento do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, apresentou-se como o instrumento adequado para operacionalizar as medidas de emprego tecnicamente necessárias, imediatas e contraditoras à crise instalada em Portugal em 2009.

De notar que o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, emanado do órgão máximo autonómico, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, veio, por intermédio do seu legislador, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 37.º e 61.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, trazer um âmbito e um espírito concomitantes, estabelecendo mecanismos de acompanhamento da empregabilidade e do mercado de emprego na Região Autónoma dos Açores, visando, nomeadamente, o acompanhamento e a orientação de ativos, a observação e o acompanhamento estratégico do mercado de emprego e o fomento de estratégias de transição para a vida ativa (*vide* artigo 1.º).

(...)

Importa ainda não descurar que o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, diploma com natureza mais generalizante, embora contendo algumas balizas legais em termos técnicos para a área do emprego, precisamente revelava-se desconexo da realidade material já à data dos factos que contribuíram para os mencionados distúrbios económicos e financeiros nacionais e regionais, advindo, assim, o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, também pelos motivos já expostos, os instrumentos mais adequados para produzir uma resposta imediata e célere às extremas dificuldades instaladas (...).

Sem podermos descurar que ambos diplomas têm a mesma hierarquia e dignidade legislativa – Decreto Legislativo Regional – sendo que o mais recente assume contornos mais específicos, uma vez que prevê instrumentos legais para o efeito (*vide* o pré-mencionado artigo 16.º), não podemos deixar de referir, em contraponto, para a inadequação formal do citado diploma de 2004, nomeadamente no seu artigo 17.º, sob epígrafe “*Criação de postos de trabalho*”, onde resulta manifestamente inadequado e é mesmo inoportuno para por cobro a realidades do tecido empresarial hodiernos, tais como a obrigação do prazo previsto no seu n.º 5. Além disso, e em reforço da maior adequabilidade do diploma de 2010 em

---

<sup>31</sup> *Cfr.* artigos 3.º, n.º 2, e 17.º a 22.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto.

relação ao de 2004, é que o primeiro, já em 2010, veio revogar o segundo, concretamente os artigos 13.º e 14.º.

Em suma, e salvo entendimento legal diverso, e correlação ao ponto 7.1 do relatório de auditoria deste Tribunal, o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, é o diploma mais adequado para a formulação de programas de emprego pós 2010.

- 48 Segundo parece resultar desta resposta – embora a conclusão não esteja isenta de dúvidas –, considera-se que o «...Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, apresentou-se como o instrumento adequado para operacionalizar as medidas de emprego tecnicamente necessárias, imediatas e contraditoras à crise instalada em Portugal em 2009», porque o regime do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, não é apropriado para regular os programas de emprego que «...emergiram de um grave período económico que o País atravessou e, inerentemente, a Região Autónoma dos Açores e que, pelo superior interesse dos açorianos, importava desenvolver soluções céleres e coadunáveis com essa realidade material a qual não encontrava, à data, reflexos na formal», apontando-se «...para a inadequação formal do citado diploma de 2004, nomeadamente no seu artigo 17.º, sob epígrafe “*Criação de postos de trabalho*”, onde resulta manifestamente inadequado e é mesmo inoportável para por cobro a realidades do tecido empresarial hodiernos, tais como a obrigação do prazo previsto no seu n.º 5».
- 49 Convém centrar a questão. O Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, mencionado como base para a emissão das Resoluções do Conselho do Governo, com exceção de uma, não regula a criação de programas de emprego. Esta matéria está regulada no Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, que se mantém em vigor, até agora<sup>32</sup>. Por conseguinte, é esta a lei que vincula o Governo Regional no exercício do poder regulamentar em matéria de programas de emprego, a qual, como já se referiu, foi ignorada no novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego.
- 50 Sem prejuízo do que se acaba de referir, procedeu-se à análise da regulamentação adotada para os seguintes aspetos essenciais de cada um dos programas: destinatários; entidades empregadoras e promotoras; tipologia dos contratos apoiados; valor dos apoios; majorações e prémios; modalidades e duração dos pagamentos; manutenção de níveis de emprego; e limites à acumulação de apoios.
- 51 Os resultados obtidos encontram-se evidenciados a seguir, de forma sumária, tendo-se procedido ao agrupamento dos programas considerando a sua finalidade: apoiar a criação do próprio emprego ou apoiar a contratação de trabalhadores.

---

<sup>32</sup> Em contraditório, refere-se que «...em reforço da maior adequabilidade do diploma de 2010 em relação ao de 2004, é que o primeiro, já em 2010, veio revogar o segundo, concretamente os artigos 13.º e 14.º». Com efeito, o artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A revogou os artigos 13.º e 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, o primeiro sobre programas de orientação profissional e vocacional e o segundo sobre programas de estágio profissional e profissionalizante, mas manteve-se em vigor o restante diploma, nomeadamente em matéria de programas de fomento do autoemprego e emprego, incluindo o apoio à criação e manutenção de postos de trabalho e à redução da precaridade laboral (artigos 3.º, n.º 2, e 17.º a 27.º).

## 7.2. Regime do programa de apoio ao autoemprego

52

Os principais aspetos do enquadramento normativo do programa de apoio à criação da própria empresa CPE-PREMIUM são os seguintes:

**Quadro 1 – Principais aspetos que caracterizam o programa de apoio ao autoemprego**

Principais elementos	CPE-PREMIUM
Destinatários	Desempregados com os seguintes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estejam inscritos nas Agências de Emprego da Região;</li> <li>• Beneficiem total ou parcialmente de prestação de desemprego;</li> </ul>
Finalidade do apoio	Criação do próprio emprego através da constituição de uma nova empresa ou da aquisição do capital social de empresa pré-existente
Duração mínima de manutenção da atividade e dos postos de trabalho preenchidos	3 anos a contar da data da atribuição do prémio
Apoio	Para além das prestações de desemprego, o destinatário tem direito a um apoio, com a designação de prémio, que pode integrar as seguintes duas modalidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prémio não reembolsável, no valor de 3 000,00 euros;</li> <li>• Prémio reembolsável, no valor de 2 000,00 euros. O empréstimo, que é facultativo, não vence juros, sendo reembolsável trimestralmente até 36 meses, a contar da aprovação do projeto.</li> </ul>
Majoração	50% do valor do prémio, caso ocorra a contratação de desempregados inscritos nas Agências de Emprego da Região há pelo menos 6 meses.
Acumulação de apoios	Não são cumuláveis com outros apoios ao emprego, com exceção dos apoios à contratação de pessoas com deficiência. Em caso de associação de promotores para a criação do próprio emprego, os prémios não são cumuláveis.

Fonte: Resolução do Conselho do Governo n.º 15/2013, de 19 de fevereiro, com a redação dada pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 129/2017, de 6 de dezembro](#).

53

O programa CPE-PREMIUM sofreu algumas alterações, face ao modelo precedente, mas sem reflexos significativos nos aspetos evidenciados no quadro anterior.

## 7.3. Regime dos programas de apoio à contratação

### 7.3.1. Destinatários

54

Para efeitos de análise, classificaram-se os destinatários dos programas de apoio à criação de postos de trabalho em três grandes grupos: desempregados não jovens, constituído por indivíduos com idade superior a 29 anos; desempregados jovens, constituído por indivíduos com idade igual ou inferior a 29 anos e também pelos jovens NEET, que são aqueles que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação; e, por último, grupo constituído pelos indivíduos com contrato de trabalho.

Quadro 2 – Destinatários dos programas de apoio à contratação

Programas	Destinatários	Desempregados inscritos nas Agências de Emprego da Região à data da oferta de emprego	Desempregados com estágios concluídos		Contratados ao abrigo dos programas INTEGRA, PIIE ou FILS
			Programa de Estágios de Reconversão Profissional - Agir Agricultura e Agir Indústria e Programa Reativar + (*)	Programa Estagiário L e T	
		Desempregados não jovens	Desempregados jovens	Trabalhadores	
Novos	ELP Contratação	√ (Há mais de 60 dias)		√ (Há menos de 180 dias)	
	ELP Conversão				√
	FILS	√ (Integrados nos programas RECUPERAR, PROSA, SEI, CTTS, FIOS e Berço do Emprego)			
	Emprego +	√			
Alterados	INTEGRA	√ (Há mais de 120 dias)	√		
	INTEGRA JOVEM			√ (NEET)	
	PIIE			√	
Sem alteração	AGRICULTURA +	√ (Até 31 de dezembro do ano anterior ao período de candidatura)			
	INVESTIR-AZORES	√ (Considerados "trabalhadores seriamente desfavorecidos")			

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. Apêndice I.1).

Nota: (\*) São abrangidos os estagiários que terminaram com sucesso os estágios e sejam contratados pela entidade onde o realizaram no prazo de um mês.

55 Nos programas que foram objeto de alterações, a única modificação ocorrida incidiu no programa INTEGRA, em que o tempo exigido de inscrição dos desempregados não jovens nas Agências de Emprego passou de 90 dias para 120 dias seguidos.

56 Sobre os motivos desta alteração, a DREQP referiu que se deveu ao facto de os promotores estarem «[a] desvirtuar a essência do programa e para promover a celebração de contratos sem termo, através do programa Estabilidade Laboral Permanente (Contratação), onde se propõe que os destinatários sejam desempregados inscritos nas Agências há mais de 60 dias seguidos»<sup>33</sup>.

### 7.3.2. Entidades promotoras

57 Na definição dos promotores, a regulamentação dos diferentes programas não segue um critério uniforme. Na regulamentação dos programas Emprego + e INVESTIR-AZORES, remete-se para os regimes do sistema de incentivos Competir +, onde a delimitação dos

<sup>33</sup> Doc. 3.04.03.

promotores é regulada de forma cuidada<sup>34</sup>. Já na regulamentação dos restantes programas, a classificação de promotores que foi adotada segue um critério menos rigoroso, em que tanto se identificam como promotores, entre outros, as empresas privadas como, simultaneamente, alguns titulares de empresas privadas, tais como empresários em nome individual e cooperativas.

Quadro 3 – Entidades empregadoras ou promotoras dos programas de apoio à contratação

Programas		Novos				Alterados			Sem alteração	
		ELP Contratação	ELP Conversão	FILS	Emprego +	INTEGRA	INTEGRA JOVEM	PIIE	AGRICULTURA + (2)	INVESTIR-AZORES
Sector público	Empresas públicas	√	√	√		√	√	√		
	Sociedades comerciais (1)	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Sector privado	Empresários em nome individual	√	√	√	√	√	√		√	√
	Estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada				√					√
	Agrupamentos complementares de empresas				√					√
Sector social	Cooperativas	√	√	√	√	√	√	√		√
	Entidades sem fins lucrativos	√	√	√		√	√	√		

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. [Apêndice I.1](#)).

Nota: (1) Com exceção dos programas Emprego + e INVESTIR-AZORES, as sociedades comerciais são designadas, na regulamentação dos restantes programas, por “empresas privadas”.

(2) De acordo com o respetivo regulamento, podem candidatar-se ao AGRICULTURA + empresas que desenvolvam atividades enquadradas na Secção A – Divisão 01 da CAE (Classificação Portuguesa de Atividades Económicas), nos termos do Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro.

58 Nos programas que já existiam, não se registaram modificações ao nível das entidades empregadoras ou promotoras.

59 Pediu-se à entidade auditada para esclarecer o fundamento da previsão das empresas públicas regionais como entidades promotoras de apoios à contratação<sup>35</sup>, tendo sido referido que:

(...) a inclusão das empresas públicas regionais, como promotoras de apoio à criação de emprego, foi motivada por uma opção de política do Governo Regional, no âmbito da estratégia definida ao nível da implementação e operacionalização das medidas ativas de emprego.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Nos sistemas de incentivos inseridos no Competir +, são considerados promotores os empresários em nome individual, os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, as sociedades comerciais, as cooperativas e os agrupamentos complementares de empresas.

<sup>35</sup> Doc. 2.02.

<sup>36</sup> Doc. 3.02.01.

- 60 Ficou, portanto, por esclarecer o fundamento da opção, quando o Governo Regional tem ao seu dispor a possibilidade de emitir orientações estratégicas de gestão, que é o mecanismo legalmente previsto de relacionamento com as empresas públicas regionais<sup>37</sup>, sem necessidade de estar a atribuir apoios pontuais à contratação, em concorrência com as entidades do sector privado e do sector social.
- 61 De qualquer modo, o certo é que, tendo por base os elementos estatísticos fornecidos pela DREQP, referentes aos últimos cinco anos, verifica-se que o peso relativo dos postos de trabalho criados pelas empresas públicas ao abrigo dos programas INTEGRA e PIIE não foi muito representativo no total, sendo mais expressivo no programa PIIE<sup>38</sup>.

### 7.3.3. Modalidades dos contratos de trabalho

- 62 Os programas vigentes apoiam a celebração de contratos de trabalho sem termo e com termo resolutivo, como segue, procedendo-se, ainda, à comparação com o modelo anterior:

Quadro 4 – Modalidades dos contratos de trabalho apoiados

Programas	Modalidades dos contratos	Modelo vigente		Modelo anterior	
		Sem termo	A termo	Sem termo	A termo
Novos	ELP Contratação	√ (mínimo 3 anos)		–	–
	ELP Conversão	√ (mínimo 3 anos)		–	–
	FILS		√ (mínimo 1 ano ou 9 meses)	–	–
	Emprego +	√ (3 anos)	√ (mínimo 2 anos)	–	–
Alterados	INTEGRA		√ (mínimo 1 ano)	√	√ (mínimo 1 ano)
	INTEGRA JOVEM		√ (mínimo 1 ano)	√	√ (mínimo 1 ano)
	PIIE		√ (mínimo 1 ano)	√	√ (mínimo 1 ano)
Sem alteração	AGRICULTURA +	√	√	√	√

<sup>37</sup> Cfr. artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março](#), diploma que estabelece o regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores, artigos 8.º e 9.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro](#), diploma que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2018, e artigo 19.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro](#), diploma que põe em execução o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2018.

<sup>38</sup> Doc. 3.1.42 e 3.1.43. O peso relativo dos postos de trabalho aprovados em candidaturas apresentadas pelas empresas públicas, no total dos postos de trabalho aprovados nos programas INTEGRA e PIIE, foi o seguinte:

Pro-grama	2013	2014	2015	2016	2017
INTEGRA	0,0%	0,1%	0,1%	0,5%	0,2%
PIIE	6,0%	7,0%	3,0%	7,0%	5,0%

Programas	Modalidades dos contratos	Modelo vigente		Modelo anterior	
		Sem termo	A termo	Sem termo	A termo
		(mínimo 1 ano)	(mínimo 1 ano)	(mínimo 1 ano)	(mínimo 1 ano)
	INVESTIR- AZORES		√ (2 anos)		√ (2 anos)

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. [Apêndice 1.1](#)).

63 Registaram-se alterações importantes nos programas INTEGRA, INTEGRA JOVEM e PIIE, quanto à modalidade de contrato apoiado.

64 Nestes programas, passaram a ser apoiados apenas os contratos de trabalho a termo, ficando reservado o apoio à celebração de contratos de trabalho sem termo somente para os novos programas ELP e Emprego +.

65 No FILS, apesar de ser um novo programa, são apoiados exclusivamente os contratos de trabalho celebrados a termo. Segundo a DREQP, isso acontece porque não estão «[o]s seus destinatários excluídos do programa ELP e dado que, tradicionalmente, mais de 95% das contratações apoiadas são para contratos de trabalho a termo certo, o programa poderá ter um maior impacto positivo se a entidade tiver que celebrar um contrato a termo certo»<sup>39</sup>.

66 Nos últimos cinco anos, e tendo por base os elementos estatísticos fornecidos pela DREQP, verifica-se que, nos programas INTEGRA, INTEGRA JOVEM e PIIE, o peso relativo dos contratos de trabalho a termo apoiados foi bastante superior aos dos contratos de trabalho sem termo<sup>40</sup>.

67 Quanto à duração mínima dos contratos celebrados a termo, em regra é de um ano, com exceção para o programa FILS, em que poderá ser também de nove meses, e para os programas Emprego + e INVESTIR-AZORES, nos quais é de dois anos. Sobre esta matéria, não ocorreram alterações significativas, face ao modelo anterior.

68 Não estão previstos apoios à celebração de contratos de trabalho a tempo parcial<sup>41</sup>, nem à celebração de contratos de trabalho intermitente<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Doc. 3.04.03.

<sup>40</sup> Doc. 3.1.42 e 3.1.43. A percentagem de postos de trabalho aprovados por ano e por modalidade de contrato, nos programas INTEGRA, incluindo o INTEGRA JOVEM e PIIE foi, nos últimos cinco anos, a seguinte:

Programas	Modalidade do contrato	2013		2014		2015		2016		2017	
		Sem termo	A termo	Sem termo	A termo	Sem termo	A termo	Sem termo	A termo	Sem termo	A termo
INTEGRA		5%	95%	5%	95%	4%	96%	4%	96%	5%	95%
PIIE		14%	86%	7%	93%	12%	88%	16%	84%	10%	90%

<sup>41</sup> Artigos 150.º a 156.º do Código do Trabalho.

<sup>42</sup> Contratos em que a prestação de trabalho é intercalada por um ou mais períodos de inatividade, em empresa que exerça atividade com descontinuidade ou intensidade variável (artigos 157.º a 160.º do Código do Trabalho).



#### 7.3.4. Montante do apoio

- 69 Na maior parte dos programas, o valor dos apoios está associado, direta ou indiretamente, ao nível de qualificação do trabalhador destinatário, definido no Quadro Nacional de Qualificações (QNQ)<sup>43</sup>.
- 70 Isto só não acontece nos programas ELP Contratação e AGRICULTURA +, em que o montante do apoio tem um valor fixo, independentemente do nível de qualificação e do salário do trabalhador.

<sup>43</sup> O Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), aprovado pela Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho, é um instrumento para classificar todas as qualificações produzidas no sistema educativo e formativo nacional, adotando os princípios do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) no que diz respeito à descrição das qualificações nacionais em termos de resultados de aprendizagem, de acordo com os descritores associados a cada nível de qualificação. A estrutura adotada integra oito níveis de qualificação de ensino não superior e de ensino superior, designadamente:

Ensino não superior	1.º nível	2.º ciclo do ensino básico
	2.º nível	3.º ciclo do ensino básico obtido no ensino regular ou por percursos de dupla certificação
	3.º nível	Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior
	4.º nível	Ensino secundário obtido por percursos de dupla certificação ou ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior acrescido de estágio profissional de, no mínimo, seis meses
	5.º nível	Qualificação de nível pós-secundário não superior com créditos para prosseguimento de estudos de nível superior
Ensino superior	6.º nível	Licenciatura
	7.º nível	Mestrado
	8.º nível	Doutoramento

### Quadro 5 – Valor dos apoios atribuídos nos programas de apoio à contratação

(em Euro)

Programas	Nível QNQ	Modelo vigente			Modelo anterior		
		< 3	3, 4 e 5	6, 7 e 8	< 3	3, 4 e 5	6, 7 e 8
Novos	ELP Contratação	12 000,00					
	ELP Conversão	80% do apoio INTEGRA, INTEGRA JOVEM, PIIE ou FILS					
	FILS	4 200,00	5 040,00				
	Emprego +	45% dos custos salariais <sup>(1)</sup>					
Alterados	INTEGRA	3 000,00		4 800,00	4 200,00 <sup>(2)</sup> (para desempregados há menos de um ano)		
					5 400,00 <sup>(3)</sup> (para desempregados há mais de um ano)		
	INTEGRA JOVEM	3 000,00	4 200,00	5 400,00	5 040,00 <sup>(4)</sup>	5 400,00 <sup>(5)</sup>	6 600,00 <sup>(6)</sup>
	PIIE			4 200,00 (Estagiar T)	5 400,00 <sup>(7)</sup> (Estagiar T)	6 600,00 <sup>(8)</sup> (Estagiar L)	
Sem alteração	AGRICULTURA +	4 800,00					
	INVESTIR-AZORES	50% dos custos salariais <sup>(9)</sup>					

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. Apêndice I.1).

Notas:

- <sup>(1)</sup> O valor do apoio é calculado com base nas despesas elegíveis, constituídas pelos custos salariais dos novos postos de trabalho criados com a realização do investimento, durante um período de tempo de dois anos, tendo por limite máximo mensal o valor correspondente, por trabalhador, a quatro vezes o salário mínimo regional caso o posto de trabalho seja preenchido por um doutorado, a três vezes o salário mínimo regional, caso o posto de trabalho seja preenchido por um licenciado, e uma vez e meia o salário mínimo regional, caso o posto de trabalho seja preenchido por um não licenciado. Os custos salariais incluem a remuneração base, subsídios de férias e de Natal e as contribuições obrigatórias para a segurança social.
- <sup>(2)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 350,00 euros mensais, por contrato de trabalho celebrado sem termo ou a termo, por um prazo mínimo de um ano.
- <sup>(3)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 450,00 euros mensais, por contrato de trabalho celebrado sem termo ou a termo, por um prazo mínimo de um ano.
- <sup>(4)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 420,00 euros mensais, por contrato de trabalho celebrado sem termo ou a termo, por um prazo mínimo de um ano.
- <sup>(5)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 450,00 euros mensais, por contrato de trabalho celebrado sem termo ou a termo, por um prazo mínimo de um ano.
- <sup>(6)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 550,00 euros mensais, por contrato de trabalho celebrado sem termo ou a termo, por um prazo mínimo de um ano.
- <sup>(7)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 450,00 euros mensais, até ao máximo de 12 meses.
- <sup>(8)</sup> O valor do apoio financeiro estava fixado em 550,00 euros mensais, até ao máximo de 12 meses.
- <sup>(9)</sup> Inclui o salário bruto antes dos impostos e as contribuições obrigatórias, como despesas com a segurança social, pagas durante o máximo de 24 meses.

- 71 No novo modelo, o valor do apoio é fixado globalmente, tendo sido abandonada a prática anterior de fixação de um valor mensal.
- 72 Os apoios à contratação continuam a revestir a forma de incentivo não reembolsável, constatando-se que, no novo modelo, o valor dos apoios baixa consideravelmente nos programas INTEGRA, INTEGRA JOVEM e PIIE, face ao anteriormente fixado.
- 73 Na anterior versão dos programas INTEGRA, INTEGRA JOVEM e PIIE, em vigor até finais de 2017, os apoios previstos eram idênticos quer os contratos de trabalho fossem celebrados sem termo quer a termo, o que não incentivava a contratação sem termo, aspeto que foi alterado no novo modelo.
- 74 No entanto, o programa AGRICULTURA +, que mantém o regime anterior, e o recentemente criado Emprego + não distinguem os montantes dos apoios ao emprego precário e ao emprego estável, sem que tal tenha sido objeto de explicação pela DREQP<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Doc. 3.04.03.

- 75 Segundo aquela Direção Regional, o programa FILS prevê um valor de apoio superior ao do programa INTEGRA, dado que «[c]om um público-alvo, na sua larga maioria, com mais de 29 anos, ou seja, similar à vertente Integra, deverá apresentar incentivos aos empregadores superiores à vertente Integra, de forma a promover a reinserção destes destinatários que, geralmente, estão assinalados negativamente pelo mercado “normal” de trabalho».
- 76 Relativamente ao ELP – Contratação, aquela Direção Regional refere que o valor do apoio fixado teve como finalidade tornar esta vertente do programa mais vantajosa financeiramente para as entidades promotores, atendendo ao objetivo de promoção da estabilidade laboral.
- 77 Todavia, para o ELP – Conversão, cujo valor do apoio fixado é mais baixo do que o atribuído nas candidaturas aos programas INTEGRA, INTEGRA JOVEM, PIIE e FILS, a Direção Regional diz, apenas, estar «[g]arantido, assim, que a contratação a termo, aliada à conversão, não são financeiramente mais vantajosas para as entidades promotoras», o que não explica as eventuais vantagens subjacentes à criação desta vertente do programa ELP.

### 7.3.5. Majorações e prémios

- 78 Na regulamentação dos programas, não foram estabelecidas majorações ou prémios aos apoios financeiros, exceto no programa AGRICULTURA +, cujo enquadramento normativo não foi objeto de alteração, mantendo-se a majoração aí prevista.
- 79 O afastamento das majorações previstas nas anteriores medidas<sup>45</sup> e a não criação de outras evidenciam que o novo modelo instituído não estabelece diferenciações em razão, nomeadamente, do mercado de emprego de cada ilha, do género, da estrutura das entidades empregadoras ou do perfil dos destinatários.
- 80 Em contraditório, a DREQP referiu:

Em primeiro lugar, cumpre-nos informar que se aplica às medidas ativas dos apoios à contratação a majoração de 20% dos apoios, sempre que estejam em causa pessoas portadoras de deficiência com desvalorização igual ou superior a 60%, conforme o disposto no n.º 1 da Resolução do Conselho do Governo n.º 16/2013, de 19 de fevereiro.

(...)

No que respeita ao contexto geográfico, foi realizado um exercício de auscultação efetuado aos empresários das ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, exercício este que se revelou de extrema importância para a avaliação do novo modelo implementado, e se correspondia às respetivas necessidades de mercado, tendo obtido respostas bastante positivas sobre o mesmo e da sua adequabilidade. Mas também esta auscultação permitiu-nos efetuar um diagnóstico de novas necessidade, com o incentivo à “mo-

<sup>45</sup> As majorações existentes nas anteriores medidas de apoio à criação de emprego eram as seguintes:

Programas	Majorações no modelo anterior
INTEGRA	20%, caso a contratação abrangesse desempregados com idade superior a 50 anos.
	10%, caso a contratação abrangesse desempregados provenientes de programas ocupacionais.
INTEGRA JOVEM	10%, caso a contratação abrangesse desempregados provenientes de programas ocupacionais.
PIIE	10%, caso a entidade empregadora procedesse à celebração e início do contrato com o jovem nos primeiros 30 dias seguidos após o término do estágio.
AGRICULTURA +	40% da última tranche do apoio, no valor de 1 600,00 euros, caso a entidade empregadora renovasse o contrato de trabalho apoiado por seis ou mais meses.

bilidade interna” na RAA dos recursos humanos surgindo a necessidade de criação do programa *Movemprego*, anunciado a 27 de novembro de 2018, pelo Governo Regional, no âmbito da discussão do Plano e Orçamento para 2019, com o objetivo de incentivar a deslocação de trabalhadores para ilhas carenciadas de ativos com determinadas competências e formação específica, contribuindo para a mobilidade interna de recursos humanos, a coesão territorial e o aumento da competitividade das empresas em todas as ilhas.

- 81 Alguns dos aspetos que deixaram de ser objeto de majoração foram, no entanto, considerados nos critérios de avaliação das candidaturas, designadamente nas análises de mérito relativo<sup>46</sup>, onde os critérios estabelecidos são baseados no contributo da candidatura para a produção de bens transacionáveis, na relevância do projeto, aferida pela coerência da respetiva estruturação face ao público-alvo e à tipologia, bem como no contributo da candidatura para a igualdade de oportunidades e de género, aos quais acresce, ainda, a natureza dos contratos de trabalho celebrados, para os programas Emprego + e INVESTIR-AZORES.
- 82 Também os critérios de desempate assentam na maior empregabilidade de mulheres nos órgãos de direção, de administração e de gestão, bem como na maior igualdade salarial entre mulheres e homens que desempenham as mesmas ou idênticas funções no promotor.

### 7.3.6. Modalidades de pagamento dos apoios

- 83 Nas atuais medidas de apoio à contratação, as modalidades de pagamento foram alteradas de forma significativa. A regra deixou de ser o pagamento mensal para passar a ser o pagamento por tranches, conforme evidenciado no quadro seguinte<sup>47</sup>:

Quadro 6 – Modalidades de pagamento e duração dos apoios à contratação

(em Euro)

Programas	Tipologia de contrato	Valor dos apoios	Modalidade de pagamento	Duração do apoio	
Novos	ELP Contratação	Sem termo	12 000,00	Pagamento em 3 tranches: 1.ª - 40% do apoio, a pagar na data da aprovação da candidatura 2.ª - 20% do apoio, a pagar 18 meses após o início do contrato 3.ª - 40% do apoio, a pagar 36 meses após o início do contrato	3 anos
	ELP Conversão	Sem termo	80% do apoio INTEGRÁ, INTEGRÁ JOVEM, PIIE ou FILS		
	Emprego +	Sem termo	45% dos custos salariais	Pagamento trimestral.	2 anos
		A termo	4 200,00 5 040,00		
Alterados	INTEGRA	A termo	3 000,00 4 800,00	Pagamento trimestral, em 4 tranches de igual valor, sendo a primeira tranche paga após o início do contrato.	1 ano
	INTEGRA JOVEM	A termo	3 000,00		

<sup>46</sup> Resulta da comparação do mérito da candidatura avaliada com o mérito das demais candidaturas na mesma fase de decisão, com a hierarquização final das candidaturas avaliadas.

<sup>47</sup> Em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto](#), a comparticipação financeira destinada a apoiar a criação de postos de trabalho não pode exceder, por cada posto de trabalho criado, o montante equivalente a 24 vezes o salário mínimo regional em vigor.

(em Euro)

Programas	Tipologia de contrato	Valor dos apoios	Modalidade de pagamento	Duração do apoio
		4 200,00		
		5 400,00		
PIIE	A termo	4 200,00		
		5 400,00		
Sem alteração	Sem termo	4 800,00	Pagamento quadrimestral, em 3 tranches de igual valor, sendo a primeira tranche paga 4 meses após a celebração do contrato.	1 ano
	A termo			
INVESTIR-AZORES	A termo	50% dos custos salariais	Pagamento mensal.	2 anos

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. [Apêndice I.1](#)).

84 Conforme referido pela DREQP, trata-se de uma medida que visa «[a] motivação e o interesse do empregador em manter o posto de trabalho apoiado e o nível de emprego» e, nos programas de contratação a termo, «[e]sclarecer os promotores de que este é um apoio às entidades e não o pagamento da retribuição mensal ao trabalhador e garantir que apenas é realizado o pagamento após o controlo documental de que a entidade mantém os requisitos, o que se prevê que irá reduzir os processos de restituição de quantias das entidades empregadoras ao Fundo Regional do Emprego»<sup>48</sup>.

### 7.3.7. Obrigação de manutenção dos níveis de emprego

85 A manutenção do nível de emprego constitui uma obrigação que já provinha do modelo anterior, permanecendo como um dos requisitos da atribuição do apoio, cuja verificação é efetuada em sede de análise da candidatura e durante a fase de pagamento do apoio<sup>49</sup>.

86 O nível de emprego tomado como referência sofreu algumas alterações na regulamentação dos programas que integram o atual modelo, face ao precedente, mantendo-se, todavia, a mesma regra geral, conforme se expõe no quadro seguinte:

<sup>48</sup> Doc. 3.04.03.

<sup>49</sup> A obrigação de manutenção do nível de emprego relativa ao posto de trabalho apoiado suspende-se durante a suspensão do apoio.

Quadro 7 – Nível de emprego tomado como referência nos apoios à contratação

Nível de emprego tomado como referência		Modelo vigente			Modelo anterior		
		Regra geral	Entidade empregadora não constituída ou sem trabalhadores em janeiro do ano anterior	Entidade empregadora com mais do que uma candidatura	Regra geral	Entidade empregadora não constituída ou sem trabalhadores em janeiro do ano anterior	Entidade empregadora com mais do que uma candidatura
Novos <sup>(1)</sup>	ELP Contratação	O do mês de janeiro do ano civil anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados	O do mês anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados	O do mês anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados, não podendo este ser igual ou inferior ao nível de emprego que a entidade teve que manter na última candidatura aprovada, nos últimos 2 anos			
	ELP Conversão	O exigido aquando a atribuição do apoio no âmbito dos programas INTEGRÁ, PIIE ou FILS.					
	FILS						
Alterados <sup>(1)</sup>	Emprego +	O do mês de janeiro do ano civil anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados			O do mês de janeiro do ano civil anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados	O existente à data da candidatura + postos de trabalho apoiados	O existente à data da candidatura + os postos de trabalho apoiados nos últimos 2 anos
	INTEGRA						
	INTEGRA JOVEM						
Sem alteração <sup>(2)</sup>	PIIE						
	AGRICULTURA +	O do dia 31 de dezembro do ano civil anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados			O do dia 31 de dezembro do ano civil anterior ao da candidatura + postos de trabalho apoiados		
	INVESTIR-AZORES	O existente à data da candidatura + postos de trabalho apoiados <sup>(3)</sup>			O existente à data da candidatura + postos de trabalho apoiados <sup>(3)</sup>		

Fonte: Regulamentação de cada um dos programas indicados (cfr. [Apêndice I.1](#)).

Notas: <sup>(1)</sup> Não são contabilizados os trabalhadores que tenham cessado os respetivos contratos de trabalho por motivo de invalidez, falecimento, reforma por velhice, por justa causa, imputável ao trabalhador, desde que o empregador comprove o facto, bem como os sócios que deixem de constar das folhas de remuneração da Segurança Social.

<sup>(2)</sup> Não são contabilizados os postos de trabalho que tiverem ficado vagos na sequência de saída voluntária, invalidez, falecimento, reforma por razões de idade, redução voluntária do tempo de trabalho ou despedimento legal por justa causa, desde que o empregador comprove o facto.

<sup>(3)</sup> Durante um período mínimo de 5 anos, ou de três anos no caso das Pequenas e Médias Empresas<sup>50</sup>, a contar da data em que tiverem sido ocupados pela primeira vez. Este limite calculado tendo em conta a média dos 12 meses precedentes.

87

Segundo a DREQP, «[e]sta definição proporciona que não haja uma atualização do nível de emprego em relação ao quadro de pessoal das entidades empregadoras, não se contabilizando os postos de trabalho que, entretanto, vão sendo contratados sem recurso a apoio, o que com o crescimento económico poderá levar ao desvirtuar do programa, nomeadamente da premissa de criação de novos postos de trabalho»<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Classificadas de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, que revogou o Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho.

<sup>51</sup> Doc. 3.04.03.

- 88 A obrigação de manutenção do nível de emprego termina, em regra, com o termo da atribuição do apoio financeiro<sup>52</sup>, com exceção para o programa Emprego +, em que esta obrigação mantém-se mesmo após o pagamento do apoio, por mais 12 meses.
- 89 Daqui decorre que a obrigação de manutenção do nível de emprego, fixada na regulamentação do programas, poderá não observar o disposto no n.º 5 do artigo 17.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto](#), que determina que «[a] entidade beneficiária obriga-se a manter ocupado o número líquido de postos de trabalho existentes após a utilização do incentivo durante pelo menos cinco anos contados do recebimento da primeira prestação da comparticipação concedida». A DREQP, na resposta dada em [contraditório](#), aponta, embora sem fundamentar, para «... a inadequação formal do citado diploma de 2004, nomeadamente no seu artigo 17.º, sob epígrafe “Criação de postos de trabalho”, onde resulta manifestamente inadequado e é mesmo in comportável para por cobro a realidades do tecido empresarial hodiernos, tais como a obrigação do prazo previsto no seu n.º 5», mas tal não afasta a submissão do regulamento à lei.

#### *7.3.8. Limites à acumulação de apoios*

- 90 Sobre esta matéria, não se verificaram alterações entre o modelo vigente e o precedente, tendo sido estabelecidos, apenas, os seguintes limites à acumulação de apoios dirigidos às entidades promotoras:
- [Programas ELP, FILS, Emprego +, INTEGRA, INTEGRA JOVEM e PIIE](#): o apoio financeiro concedido não é acumulável com outros apoios diretos ao emprego aplicáveis ao mesmo posto de trabalho, mas é atribuído independentemente de outros apoios existentes no âmbito do regime da Segurança Social;
  - [Programa INVESTIR-AZORES](#): o apoio financeiro concedido não é acumulável com quaisquer outros da mesma natureza, para as mesmas despesas elegíveis.
- 91 O regulamento do programa AGRICULTURA + nada refere sobre a matéria.
- 92 Interessa também mencionar, a este propósito, o limite à acumulação de apoios decorrente das regras aplicáveis aos auxílios *de minimis*, nos termos do [Regulamento \(UE\) n.º 1407/2013, da Comissão, de 18 de dezembro de 2013](#).
- 93 Os regulamentos dos programas INTEGRA, PIIE, FILS, ELP e Emprego + preveem que os apoios só possam ser atribuídos desde que o promotor observe o limiar dos auxílios *de minimis*<sup>53</sup>. Ou seja, o montante do apoio atribuído, juntamente com outros apoios públicos que o promotor haja recebido, nas condições do referido Regulamento (UE) n.º 1407/2013, da Comissão, não pode exceder aquele limiar. O objetivo da norma é o de isentar o Governo Regional da obrigação de notificar a Comissão dos projetos dos programas

---

<sup>52</sup> Sobre a duração dos apoios, *cf.* quadro 6, *supra*.

<sup>53</sup> Em regra, para que os apoios financeiros públicos beneficiem do regime dos auxílios *de minimis*, o seu montante global não pode exceder o limiar de 200 000 euros, por grupo de empresas, durante um período de três exercícios financeiros (artigos 2.º, n.º 2, e 3.º, n.º 2, do [Regulamento \(UE\) n.º 1407/2013, da Comissão](#)).

de apoio, de acordo com o regime dos auxílios de Estado, nos termos do n.º 3 do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>54</sup>.

94 Em consequência, para efeitos de controlo de auxílios *de minimis*, antes da aprovação do apoio financeiro, a candidatura é enviada à Direção Regional de Planeamento e Fundos Estruturais ou ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., para verificação da situação da entidade promotora e validação do apoio, face à regra *de minimis*<sup>55</sup>.

#### 7.4. O modelo adotado prevê um programa dirigido à criação de emprego estável, mas a maior parte dos programas continua a apoiar o emprego precário

95 Em suma, o novo modelo de políticas públicas regionais de apoio ao emprego visa prosseguir, essencialmente, objetivos de criação de emprego, redução do emprego precário e melhoria do rendimento do trabalho e da qualificação do emprego<sup>56</sup>.

96 Em resultado da análise efetuada, observa-se que **foi dada prevalência aos apoios à criação de emprego**, concorrendo todas as medidas para este objetivo.

97 Quanto ao **objetivo da redução da precariedade laboral**, apenas o programa ELP se dirige especificamente a essa finalidade, embora se reconheça que os apoios ao autoemprego possam também contribuir para o objetivo da criação de emprego estável.

98 É de salientar, porém, que a vertente ELP Conversão não aparenta ser muito atrativa para as entidades promotoras, dado que o valor do apoio a atribuir é menor do que o fixado nos programas de origem dos destinatários abrangidos, o que poderá implicar um fraco impacto na criação de emprego estável<sup>57</sup>.

99 Para além dos apoios ao autoemprego, a redução da precariedade laboral pode ser fomentada através do apoio à contratação sem termo ou, sempre que seja admitida a possibilidade de contratos de trabalho a termo, na diferenciação, consoante a modalidade do contrato, do valor dos apoios financeiros atribuídos, o que efetivamente não acontece na maioria dos programas em vigor.

100 Nas restantes medidas, quatro estão reservadas à contratação a termo e duas, embora admitam as modalidades de contrato de trabalho a termo e sem termo, não estabelecem diferenciação no valor do apoio a atribuir, pelo que não aparentam ser tão eficazes na criação de emprego estável.

---

<sup>54</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do [Regulamento \(UE\) n.º 1407/2013, da Comissão](#).

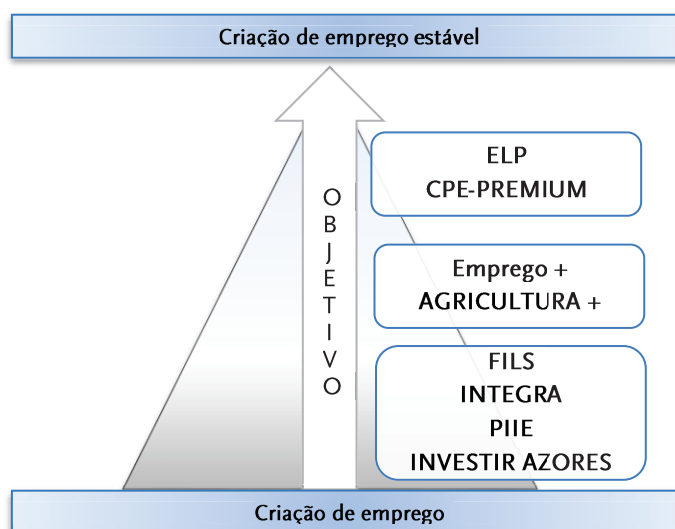
<sup>55</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do [Regulamento \(UE\) n.º 1407/2013, da Comissão](#), «[u]m Estado-Membro só pode conceder novos auxílios *de minimis* em conformidade com o presente regulamento depois de ter verificado que, na sequência de tal concessão, o montante total de auxílios *de minimis* concedidos à empresa em causa não atinge um nível que ultrapassa o limiar relevante estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, e que são respeitados todos os requisitos estabelecidos no presente Regulamento».

<sup>56</sup> Cfr. ponto 6.1., *supra*.

<sup>57</sup> Segundo o referido pela DREQP em sede de trabalhos de campo, esta vertente do programa ELP não é objeto de cofinanciamento comunitário, o que já não acontece com os apoios atribuídos ao abrigo dos programas de origem dos seus destinatários.



Figura 2 – Contribuição das medidas de apoio à contratação para a criação de emprego estável



101 Na maior parte dos programas, **o valor dos apoios está associado à qualificação dos trabalhadores destinatários**, sendo mais elevado se a qualificação exigida for superior, o que pode contribuir para o objetivo de melhoria da qualificação do emprego.

102 Em sentido contrário, os apoios previstos no âmbito do programa ELP Contratação, especificamente dirigido à criação de emprego estável, e no âmbito do programa AGRICULTURA +, são fixados independentemente da qualificação dos trabalhadores destinatários, o que não fomenta aquele objetivo.

103 O apoio à criação de emprego concretiza-se através da **atribuição de apoios diretos, de natureza pecuniária**, às entidades promotoras das medidas.

104 Com exceção dos CPE-PREMIUM e AGRICULTURA +, **os programas não estabelecem majorações** aos apoios financeiros no sentido de, nomeadamente, promover a redução de assimetrias entre as ilhas quanto ao mercado de emprego, a diminuição das desigualdades de género, o fomento do emprego estável, a valorização de certos promotores ou a beneficiação de destinatários com determinados perfis.

105 Algumas destas diferenciações são feitas ao nível dos requisitos de acesso a cada programa, nos critérios de avaliação das candidaturas e nos critérios de desempate.

106 Trata-se, pois, de um modelo que dá continuidade ao precedente, fomentando, essencialmente, a criação de vínculos laborais precários, incluindo, porém, algumas medidas dirigidas à criação de emprego mais estável.

107 Em contraditório, a DREQP referiu:

A política pública de emprego emerge da necessidade de incentivar determinados comportamentos na economia, que as entidades empregadoras, por si só, não tenderiam a praticar. No caso em concreto, as medidas ativas de apoio à contratação consistem em incentivos

às entidades empregadoras para contratar desempregados, permitindo intensificar a procura de recursos humanos, a criação de novos postos de trabalho, a estabilização de ativos no mercado de trabalho e o incremento salarial.

O novo modelo de apoios à contratação concentra medidas ativas que apoiam a contratação a termo certo e sem termo, considerando-se que a ausência de medidas de apoio à contratação a termo aumentaria a precaridade dos vínculos laborais, especialmente em termos de duração e abrangência.

Nesta reformulação das medidas ativas, e atendendo a que a criação de novos postos de trabalho na economia tem sido influenciada por determinados setores de atividade, ainda marcadamente sazonais, verificou-se a necessidade de manter apoios à contratação a termo certo, com durações mínimas de um ano, que incentivem o combate à sazonalidade, abrangendo um maior número de desempregados. Excecionalmente, o programa *FILS* contempla o apoio à contratação a termo certo pelo prazo mínimo de nove meses, como medida de incentivo à contratação de um público de difícil empregabilidade, geralmente desempregados mais vulneráveis, em risco ou em situação de exclusão social, que o mercado de trabalho tradicionalmente não recruta, dado o elevado risco de perda de produtividade e competitividade.

## 8. Os instrumentos de suporte à gestão dos programas, os procedimentos de monitorização e controlo e os sistemas informáticos mostram-se adequados

- 108 Compete à DREQP e aos serviços que se encontram na sua dependência a gestão do modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego, incluindo a sua monitorização e controlo. Para este efeito, a DREQP conta com a colaboração da Inspeção Regional do Trabalho.
- 109 Procedeu-se ao levantamento dos procedimentos associados à operacionalização dos programas de apoio à contratação, dos principais instrumentos de suporte à gestão, dos procedimentos de monitorização e controlo adotados, bem como das funcionalidades básicas das aplicações informáticas existentes.
- 110 As observações efetuadas permitem concluir por uma apreciação favorável sobre a adequação dos instrumentos de suporte à gestão que estão a ser utilizados, dos procedimentos de monitorização e controlo adotados, assim como das aplicações informáticas em uso na operacionalização dos programas de emprego.
- 111 Em termos estruturais, a DREQP aparenta ser funcional, com uma hierarquização de competências claramente definida, existindo manuais de procedimento para alguns dos serviços<sup>58</sup> e para os principais programas de apoio à contratação<sup>59/60</sup>, possuindo sistemas informáticos apropriados à operacionalização, gestão e monitorização dos programas de emprego.
- 112 Através dos sistemas utilizados pelos vários serviços que se encontram na dependência da DREQP, são geradas muitas informações, quer a nível da execução física e financeira dos programas, quer a nível estatístico<sup>61</sup>, que se afiguram suficientes, apropriadas e oportunamente elaboradas, respondendo às necessidades da DREQP para exercer cabalmente as suas competências.
- 113 As observações que seguidamente se apresentam pretendem evidenciar, de forma muito sumária, a adequação dos instrumentos de suporte à gestão, dos procedimentos de monitorização e controlo, bem como dos sistemas informáticos, mas sem qualquer pretensão de identificá-los de forma exaustiva, nem de descrever os procedimentos adotados, remetendo-se, para este efeito, para os manuais de procedimentos elaborados pela DREQP, cuja aplicação prática se considera conforme.

---

<sup>58</sup> Doc. 3.05.01, 3.05.02, 3.05.09 e 3.05.10.

<sup>59</sup> Doc. 3.05.03 a 3.05.08.

<sup>60</sup> Não foram abrangidos os programas AGRICULTURA + e INVESTIR-AZORES, que conforme já referido, não tiveram execução nos últimos anos, assim como os programas de apoio ao autoemprego, CPE-PREMIUM e Instalação por conta própria, no âmbito dos apoios ao funcionamento do Mercado Social de Emprego.

<sup>61</sup> Sobre esta matéria evidencia-se o trabalho desenvolvido pelo Observatório do Emprego e Formação Profissional (OEF), serviço que depende diretamente da DREQP e que tem as competências que constam do artigo 96.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto](#), evidenciando-se o tratamento e publicação de estatísticas oficiais nos domínios do trabalho, emprego e formação profissional. O Observatório, que possui uma plataforma *on-line* própria, orientada para dar cumprimento ao disposto no [Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho](#), articula-se não só com a DREQP, como também com a Inspeção Regional do Trabalho e com o Serviço Regional de Estatística dos Açores. Este serviço possui manual de procedimentos (doc. 3.05.09).

114 Para facilitar a exposição, e dada a conexão existente entre os sistemas informáticos e os  
instrumentos de suporte à gestão financeira e física dos programas de apoio à contratação,  
incluindo os procedimentos de monitorização e controlo adotados, procede-se, em pri-  
meiro lugar, à identificação dos principais sistemas informáticos utilizados, assim como  
de algumas das suas funcionalidades básicas, seguindo-se uma referência sumária aos  
principais instrumentos de suporte à gestão e aos procedimentos de monitorização e con-  
115 trolo.

### 8.1. Principais aplicações informáticas associadas aos programas de apoio à contratação

115 Os principais instrumentos de suporte à gestão dos programas, assim como os procedi-  
mentos de monitorização e controlo, encontram-se, no essencial, informatizados.

116 Neste sentido, são utilizadas duas importantes aplicações informáticas associadas à ope-  
racionalização dos programas de apoio à contratação: a plataforma *Portal do Emprego* e a  
plataforma *Estagiar*.

117 A primeira compreende os programas ELP, FILS, Emprego + e INTEGRA, enquanto a se-  
gunda inclui os programas PIIIE e também o ELP, quando reportado aos destinatários que  
terminaram o programa Estagiar L e T.

118 O programa CPE-PREMIUM não está suportado em nenhuma plataforma informática, pelo  
que todo o processo de execução, gestão e monitorização e controlo do programa é efetu-  
ado em suporte papel.

119 Estas duas plataformas são globais, agregando e articulando um conjunto vasto de infor-  
mações, funcionando em *front office* e em *back office*, sendo acedidas por várias entidades,  
com as seguintes finalidades:

- Entidades promotoras, em *front office* – para proceder, designadamente, à submissão de candidaturas e de outros documentos, possibilitando, ainda, uma consulta contínua da quase totalidade das informações contidas na plataforma.
- DREQP e serviços que dela dependem, em *back office* – para realizar, designadamente, todos os procedimentos associados à aprovação das candidaturas, assim como os relativos à sua execução, passando pela monitorização e controlo, pagamentos e cessação de atribuição de apoios.

Dos serviços que acedem às plataformas, destacam-se os seguintes:

- Divisão de Programas para o Emprego, abreviadamente designada por DPE, que é responsável por toda a operacionalização dos programas, incluindo a monitorização e controlo<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> A DPE é um serviço dependente da Direção de Serviços do Emprego, integrada na estrutura organizacional da DREQP, cujas atribuições incluem a instrução, análise e acompanhamento dos processos de concessão de apoios financeiros (artigo 92.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho](#)). Este serviço possui manual de procedimentos (doc. 3.05.01).

- Agência para a Qualificação e Emprego, abreviadamente designada por APQE, que é responsável pela orientação dos candidatos a emprego inscritos na sua base de dados, tendo em consideração o perfil indicado pela entidade promotora<sup>63</sup>.

A sua intervenção é efetuada ao nível dos programas que integram a plataforma *Portal do Emprego*, dado que, relativamente àqueles que integram a plataforma *Estagiar*, a seleção do candidato a emprego inscrito na Bolsa PIIE cabe à entidade promotora.

- Fundo Regional do Emprego, abreviadamente designado por FRE, que é responsável pelo cabimento e pelo pagamento dos apoios financeiros atribuídos, bem como pelo recebimento das reposições de apoios em caso de cessação<sup>64</sup>.

120 Relativamente às restantes aplicações informáticas existentes, que se articulam com as plataformas *Portal do Emprego* e *Estagiar*, faz-se referência às seguintes:

- *GeRFiP*<sup>65</sup> e *SP-A*<sup>66</sup> – aplicações utilizadas pelo FRE

Com suporte nestas aplicações informáticas e em articulação com a informação constante das plataformas *Portal do Emprego* e *Estagiar*, são prestadas as informações de cabimento orçamental dos apoios a atribuir, emitidas as faturas e as ordens de pagamento e realizados os pagamentos dos mesmos, permitindo, ainda, o registo dos reembolsos de apoios recebidos, decorrentes da cessação de apoios.

- *SIIFSE*<sup>67</sup> – aplicação utilizada pela DREQP enquanto Organismo Intermédio do PO Açores 2020.

Em articulação com a informação constante das plataformas *Portal do Emprego* e *Estagiar*, bem como com a gerada pelos sistemas utilizados pelo FRE e com o apoio do Núcleo de Informática da DREQP, são exportadas para o SIIFSE as informações relativas à atividade de gestão, incluindo os circuitos financeiros dos programas que são objeto de cofinanciamento comunitário.

<sup>63</sup> A APQE é um serviço dependente da Direção de Serviços do Emprego, integrada na estrutura organizacional da DREQP, cujas atribuições incluem a informação e orientação dos candidatos a emprego e a satisfação de ofertas de trabalho recebidas (artigo 93.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho](#)). Como serviços executivos periféricos da DREQP existem as Agências para a Qualificação, Emprego e Trabalho de Angra do Heroísmo (AQETAH) e a Agência para a Qualificação, Emprego e Trabalho da Horta (AQETH) (*cf.* artigos 82.º e 97.º do diploma acima referido). Este serviço possui manual de procedimentos (doc. 3.05.10).

<sup>64</sup> O FRE é um fundo público, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que funciona na dependência direta do Diretor Regional do Emprego e Qualificação Profissional, sendo dirigido por um conselho de administração (*cf.* artigos 82.º e 98.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto](#)). Tem como atribuições, entre outras, as de colaboração na execução das políticas de emprego e de formação profissional, a gestão e administração das verbas dos fundos comunitários, o financiamento das medidas adotadas, bem como o processamento e pagamento dos apoios à criação de emprego, formação profissional e mercado social de emprego (artigo 2.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 21/2003/A, de 6 de maio](#)). Este organismo possui manual de procedimentos (doc. 3.05.02).

<sup>65</sup> Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado, que assegura o registo da execução orçamental, financeira e patrimonial do Fundo.

<sup>66</sup> Sistema de pagamentos dos Açores, que faz a ligação entre o *GeRFiP* e o *SCTR*—Sistema Central da Tesouraria Regional.

<sup>67</sup> Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu, utilizado pelas Autoridades de Gestão (AG) e pelos Organismos Intermédios (OI) no período de programação 2014-2020 (Portugal 2020).

## 8.2. Instrumentos de suporte à gestão dos programas

- 121 Toda a informação relativa à operacionalização dos programas de apoio à contratação se encontra registada nas plataformas *Portal do Emprego e Estagiar*, que compreendem a informação exigida na regulamentação dos programas, bem como a que decorre das respetivas execuções físicas e financeiras, incluindo as associadas à monitorização e controlo.
- 122 A estes elementos informativos, que constituem importantes instrumentos de suporte à gestão dos programas, juntam-se os relatórios elaborados mensalmente, assim como outras informações e dados estatísticos gerados pela DREQP e pelos serviços que estão na sua dependência.
- 123 Ao nível da gestão financeira, destaca-se a elaboração pela DREQP de um orçamento anual, que é objeto de revisão quadrimestral, em função da execução dos programas.
- 124 O primeiro orçamento para o ano de 2018 foi elaborado em agosto de 2017, contemplando, apenas, as medidas de apoio à contratação no âmbito dos programas INTEGRA, PIIE e CPE-PREMIUM, em vigor naquela data<sup>68</sup>.
- 125 O orçamento foi atualizado em dezembro do mesmo ano, passando a incluir uma previsão financeira para cinco programas de apoio à contratação contemplados no novo modelo, designadamente: INTEGRA; PIIE; FILS; ELP; Emprego +<sup>69</sup>. A sua primeira revisão ocorreu em abril de 2018<sup>70</sup>.
- 126 As previsões financeiras são mensais e por programa, diferenciando, por um lado, as relativas aos apoios aprovados no ano anterior e transitados e, por outro, as relativas aos apoios a atribuir no ano em curso.
- 127 Aquela previsão está associada ao número de postos de trabalho contratados, assim como aos previstos contratar mensalmente em cada um dos programas, entrando em linha de conta também com as modalidades de pagamento dos apoios estabelecidas em cada programa.
- 128 Trata-se, assim, de um instrumento interno de gestão, já que cabe ao FRE proceder ao pagamento dos apoios financeiros aprovados.
- 129 Para o efeito, as candidaturas são submetidas ao FRE, antes da aprovação, para que preste a informação de cabimento orçamental do apoio a atribuir.
- 130 Relativamente à origem dos recursos financeiros utilizados pelo FRE para o pagamento dos apoios, estes provêm de fundos regionais, podendo ser, ainda, objeto de cofinanciamento pelo Fundo Social Europeu, neste último caso com uma taxa de participação de 85%.
- 131 Os apoios financeiros concedidos só podem ser objeto de pagamento pelo FRE após a respetiva validação por parte da DREQP.

---

<sup>68</sup> Doc. 3.03.11.

<sup>69</sup> Doc. 3.03.12.

<sup>70</sup> Doc. 3.03.13.

### 8.3. Procedimentos de monitorização e controlo

132 No que concerne à monitorização e controlo dos apoios atribuídos, os procedimentos previstos nos regulamentos dos programas estão parametrizados nas plataformas *Portal do Emprego e Estagiar*.

133 Neste âmbito, a DREQP recorre, também, à colaboração da Inspeção Regional do Trabalho, ficando esta entidade responsável pela condução de todo o processo, informando a Direção Regional dos resultados obtidos.

134 O resultado das ações de fiscalização efetuadas pela Inspeção Regional do Trabalho por sua iniciativa era também comunicado à DREQP sempre que compreendesse matérias do seu interesse, situação que, à data dos trabalhos de campo, se encontrava suspensa, a aguardar orientações decorrentes das novas regras sobre a proteção de dados pessoais.

135 Como resultado das ações de monitorização e controlo, foram revogados apoios à criação de 132 postos de trabalho, atribuídos em 2018:

**Quadro 8 – Motivos da cessação de apoios aprovados em 2018, por programa**

Motivo da cessação do apoio atribuído	N.º de postos de trabalho abrangidos							Peso relativo no total
	ELP Contratação	ELP - Conversão	Emprego +	FILS	INTEGRA	PIIE	Total	
Desistência formal da entidade				1			1	0,8%
Cessaçã o do contrato de trabalho no decurso ou após o período experimental, por iniciativa do trabalhador e/ou da entidade empregadora	13	7	1	3	35	16	75	56,8%
Diminuição do nível de emprego	2				21	17	40	30,3%
Falta de entrega da documentação exigida para efeitos de monitorização e controlo				1	8		9	6,8%
Situação não regularizada junto da Administração Fiscal						2	2	1,5%
Situação não regularizada junto da Segurança Social					2	1	3	2,2%
Falta de entrega do documento comprovativo da comunicação à Segurança Social e da carta de comunicação da cessação do contrato de trabalho apoiado	1						1	0,8%
Falta de pagamento da retribuição devida aos trabalhadores					1		1	0,8%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>67</b>	<b>36</b>	<b>132</b>	
<b>Peso relativo no total</b>	<b>12,1%</b>	<b>5,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>50,8%</b>	<b>27,2%</b>		<b>100%</b>

Fonte. Despachos da Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional, relativos à cessação de apoios, publicados no *Jornal Oficial* de 01-01-2018 a 30-04-2019 (doc. 4.01 a 4.07).

136 Cerca de 87% das revogações de apoios, respeitantes a 115 postos de trabalho, decorreram da cessação dos contratos de trabalho (57%), por iniciativa do trabalhador ou da entidade empregadora, assim como da não manutenção do nível de emprego exigido (30%), sendo que 79% dos casos foram registados nos programas INTEGRA, PIIE e ELP-Contratação.

## 9. Avaliação do desempenho dos programas de emprego

### 9.1. Faltam instrumentos de suporte à avaliação de desempenho

137 O novo modelo foi implementado sem que tenham sido criados instrumentos de suporte à sua avaliação, consubstanciados na determinação dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas ou para o conjunto dos programas.

138 Esta informação não consta do Plano Regional de Emprego, como deveria, dado que este não foi elaborado para o período 2016-2021<sup>71</sup>, nem consta de qualquer outro documento elaborado *ex ante* ou *ex post* à implementação do novo modelo.

139 Sobre esta matéria, a DREQP<sup>72</sup> remete para o fixado no Programa Operacional Açores 2020 (PO Açores 2020)<sup>73</sup>, mas os indicadores e as metas aí estabelecidos não são exclusivos dos programas de apoio à criação de emprego, abrangendo, antes, todas as medidas associadas às políticas ativas de emprego na Região<sup>74</sup>.

140 Para além disso, conforme decorre dos regulamentos dos programas, não existe uma garantia prévia de que os apoios atribuídos sejam objeto de cofinanciamento comunitário, destacando-se, a título de exemplo, a vertente Conversão do programa ELP que, de acordo com o informado pela DREQP, em sede de trabalhos de campo, não é objeto de cofinanciamento comunitário, não entrando, por isso, no PO Açores 2020.

141 Desta forma, não é possível apreciar a adequação dos instrumentos de suporte à avaliação de desempenho dos programas contemplados no novo modelo, dada a sua inexistência.

142 A ausência dos referidos instrumentos põe em causa o exercício das competências da DREQP sobre a matéria, atendendo à impossibilidade de avaliar o desempenho das medidas do novo modelo, por falta de definição de indicadores e de metas.

143 Em **contraditório**, a DREQP referiu que «(...) **está a desenvolver todos os procedimentos internos (...)**», de modo a estabelecer os instrumentos de suporte à avaliação do desempenho das medidas relacionadas com a criação de emprego na Região, consubstanciados na determinação dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas de apoio à contratação e do autoemprego ou para o conjunto destes programas, acrescentando:

**Porém, e não obstante a avaliação e definição de metas dos programas de emprego não se encontrarem, à data da auditoria, consubstanciadas em documento único, carecendo de**

---

<sup>71</sup> Cfr. ponto 6.2.1., *supra*.

<sup>72</sup> Cfr. ofício n.º S-GDR/2018/66, de 08-06-2018 (doc. 3.01.01).

<sup>73</sup> Programa preparado pelo Governo Regional em observância das principais linhas de orientação da Estratégia Europeia 2020 e do Acordo de Pareceria nacional, e que compreende um conjunto muito amplo de intervenções com cofinanciamento pelos fundos estruturais comunitários FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e FSE – Fundo Social Europeu, para o período 2014-2020, no âmbito das diversas vertentes das políticas públicas regionais.

<sup>74</sup> Cfr. PO Açores 2020, com destaque para o indicado nas páginas 57 e 58, 177 a 220, e 266.



organização diferente, considera-se que os Programas de Apoio à Contratação e de autoemprego têm sido alvo de avaliação e definição de metas desde a sua implementação, pelo que se passa a explicar o procedimento adotado:

#### *Programas de Apoio à Contratação e Autoemprego*

- Aquando do desenvolvimento e alteração dos programas de apoio à contratação, considerou-se que 2018 seria o ano zero, o que implica avaliar com regularidade o comportamento do mercado de trabalho e dos seus agentes, à implementação dos novos programas. Como tal, definiu-se metas iniciais, as quais constam do Documento conceptual de criação de novos programas de apoio à Contratação (V/ref. 3.04.03) e do Orçamento para 2018 e plano de monitorização das medidas.
- Em julho de 2018, realizou-se avaliação dos primeiros seis meses de implementação dos programas, através da *Análise Comparativa dos Programas de Apoio à Contratação 1.º Semestre 2017 e 2018* (V/ref. 3.04.01) e da *Análise dos Programas de Apoio à Contratação 2018* (V/ref. 3.04.02).
- Da avaliação realizada concluiu-se que, durante o 1.º semestre de 2018, houve um aumento efetivo da contratação sem termo e respetiva estabilização de trabalhadores no mercado de trabalho, contudo o número total de postos de trabalho criados apresentou-se aquém das metas definidas inicialmente.
- Desta avaliação, aliada aos contratos com as entidades empregadoras, decidiu-se realizar *Sessões de Divulgação dos Programas de Apoio à Contratação*, com o objetivo de esclarecer os empresários e contabilistas sobre as novas medidas e, simultaneamente, ouvir os mesmos sobre os entraves e constrangimentos que, na sua perspetiva, existem no mercado de trabalho.
- O *Plano das Sessões de Divulgação dos Programas de Apoio à Contratação* [...<sup>75</sup>] efetuou-se em 12 Sessões realizadas em 2018 nas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, estando previsto para 2019 a realização de Sessões nas Ilhas das Flores e Corvo.
- No Seguimento das Sessões e após nova análise e avaliação realizada no termo de 2018, as metas e o quadro das medidas ativas de emprego foram revistos, prevendo-se a criação de novas medidas como é o caso do *Movemprego*.

#### 9.2. Impactos previstos *a posteriori* pela Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

144

Apesar da falta de instrumentos de suporte à avaliação de desempenho, a DREQP, no seu documento explicativo do novo modelo, elaborado para efeitos da presente ação<sup>76</sup>, prevê os seguintes impactos:

(...) que 25% dos potenciais contratados através dos programas Integra e PIIE, possam realizar contratos sem termo, sendo abrangidos pelo programa ELP – Contratação, o que significaria 388 novos postos de trabalho criados, em 2018.

Em termos do ELP – Conversão, considera-se que 50% dos postos de trabalho apoiados no âmbito do Integra e PIIE, em 2017, serão convertidos em contratos sem termo, estabilizando cerca de 737 pessoas no mercado de trabalho, em 2018.

Relativamente ao programa FILS e atendendo ao termo de alguns programas de inserção socioprofissional, prevê-se que 50% dos postos de trabalho historicamente apoiados, sejam

<sup>75</sup> Doc. 6.02.04 a 6.02.16.

<sup>76</sup> Doc. 3.04.03.

para este tipo de destinatários, representando 587 colocados. Ressalva-se que o n.º de colocados neste programa poderá depender do impacto do ELP-Contratação, na medida em que as entidades podem preferir usufruir das vantagens deste programa, realizando contratos sem termo, com os destinatários.

No que concerne ao programa Integra, prevê-se que o mesmo continue a apresentar um crescimento, embora não de forma tão acentuada, pressupondo-se que serão abrangidos 1.153 desempregados.

O programa PIIE está intimamente ligado com o número de jovens que concluem o programa Estagiar L e T, pelo que se prevê que 40% destes serão abarcados pela medida, correspondendo a 378 jovens, em 2018.

145 Segundo esta previsão, o novo modelo iria permitir apoiar, em 2018, um total de 3 243 novos postos de trabalho, dos quais 1 125 (35%) através da contratação sem termo.

146 Refira-se ainda que, apesar do programa CPE-PREMIUM integrar o novo modelo de apoios à criação de emprego, na vertente da criação da própria empresa<sup>77</sup>, a DREQP não fez qualquer referência ao mesmo no seu documento explicativo sobre as medidas implementadas<sup>78</sup>, nem foram remetidos elementos estatísticos relativos à respetiva execução<sup>79</sup>.

### 9.3. Resultados em 2018

147 Considerando os dados estatísticos fornecidos pela DREQP, relativos à análise comparativa entre a execução dos programas no 1.º semestre de 2017 e de 2018<sup>80</sup>, verifica-se que o número total de postos de trabalho aprovados no 1.º semestre de 2018 ascendeu a 712, menos 63 do que no período homólogo, distribuídos da seguinte forma:

**Quadro 9 – Comparação entre o número de postos de trabalho aprovados no 1.º semestre de 2017 e de 2018**

Programas	Modalidade dos contratos	1.º semestre de 2017	1.º semestre de 2018	Variação	
				Absoluta	Relativa
INTEGRA	Sem termo	53			
	A termo	546	339		
	<b>Total</b>	<b>599</b>	<b>339</b>	-260	-43%
PIIE	Sem termo	22			
	A termo	154	159		
	<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>159</b>	-17	-10%
ELP-Contratação	Sem termo		161		
	<b>Total</b>		<b>161</b>		

<sup>77</sup> Cfr. pontos 6.1. e 7.2., *supra*.

<sup>78</sup> Doc. 3.04.03.

<sup>79</sup> Doc. 3.01.11 a 3.01.34, 3.01.41 a 3.01.44, 3.04.01 e 3.04.02.

<sup>80</sup> Doc. 3.04.01.

Programas	Modalidade dos contratos	1.º semestre de 2017	1.º semestre de 2018	Variação	
				Abso-luta	Relativa
Emprego +	Sem termo		5		
	A termo		10		
	Total		15		
FILS	A termo		38		
	Total		38		
<b>Total geral</b>		<b>775</b>	<b>712</b>	<b>-63</b>	<b>-8%</b>

Fonte: Doc. 3.04.01.

148 Apesar de se tratar do ano de arranque no novo modelo, verifica-se que no 1.º semestre de 2018 foram aprovados, apenas, 22% dos postos de trabalho projetados pela DREQP para aquele ano, sendo que, destes, somente 23% contribuem para a criação de emprego mais estável, traduzidos na celebração de contratos de trabalho sem termo.

149 Sobre esta matéria, remete-se para a resposta dada em contraditório pela DREQP, na parte anteriormente transcrita no ponto 9.1.<sup>81</sup>.

150 Com base nos despachos publicados no *Jornal Oficial*, entre 01-01-2018 e 30-04-2019, verifica-se que a Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional aprovou, em 2018, apoios à criação de 1 514 postos de trabalho, dos quais 132 foram revogados, o que se traduz num total de 1 382 postos de trabalho, ou seja 43% do projetado pela DREQP.

151 Comparativamente a 2017, através dos programas de apoio à contratação foram aprovados menos 341 postos de trabalho, o que corresponde a uma diminuição de 20%.

152 No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição, por programas, dos postos de trabalho apoiados, assim como as revogações dos apoios, tendo-se procedido, também, à sua comparação com o projetado pela DREQP e com as aprovações ocorridas em 2017.

**Quadro 10 – Comparação entre o número de postos de trabalho projetados e apoiados em 2018 e variação face a 2017**

Programas	Número de postos de trabalho, em 2018				Taxa de execu-ção	Variação 2018-2017	
	Projetados	Apoiados	Revogação de apoios	Total		Abso-luta	Rela-tiva
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(4)/(1)		
INTEGRA	1 153	556	67	489	42%	-759	-61%
PIIE	378	284	36	248	66%	-230	-48%
ELP-Contratação	388	332	16	316	81%	-	-
ELP-Conversão	737	224	7	217	29%	-	-
Emprego +	-	28	1	27	-	-	-
FILS	587	90	5	85	15%	-	-
<b>Total</b>	<b>3 243</b>	<b>1 514</b>	<b>132</b>	<b>1 382</b>	<b>43%</b>	<b>-341</b>	<b>-20%</b>

Fonte: Despachos da Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional publicados no *Jornal Oficial*, entre 01-01-2018 e 30-04-2019, relativos a apoios à criação de postos de trabalho (doc. 4.01 a 4.07); doc. 3.04.04 – Número de postos de trabalho aprovados em 2017 através do programa INTEGRA, num total de 1 248 (1140 a termo e 108 sem termo) e 3.04.05 – Número de postos de trabalho aprovados em 2017 através do programa PIIE, num total de 475 (419 a termo e 56 sem termo).

<sup>81</sup> Cfr. § 143, *supra*.

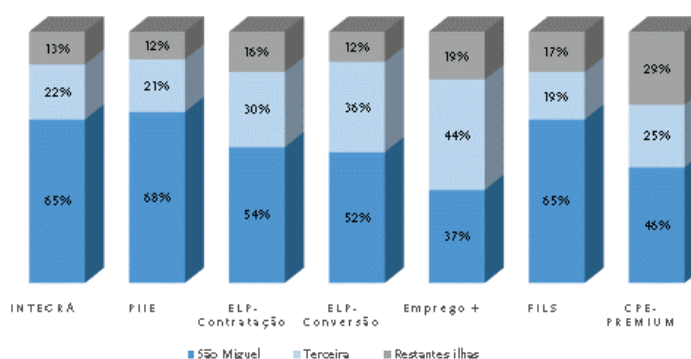
153 Quanto à contribuição dos postos de trabalho apoiados para a criação de emprego mais estável, a informação disponível reporta-se, apenas, ao programa ELP, verificando-se que os 533 contratos de trabalho sem termo celebrados representam 39% do total aprovado no ano, ou seja, menos de metade, traduzindo-se, todavia, num aumento, face a 2017, de 369 postos de trabalho.

154 De acordo com a mesma fonte de informação, em 2018 não foram atribuídos apoios no âmbito dos restantes programas de apoio à contratação – AGRIGULTURA + e INVESTIR-AZORES.

155 No mesmo período, no que se refere aos programas de apoio ao autoemprego, foram apoiados 84 projetos de criação do próprio emprego, ao abrigo do programa CPE-PREMIUM<sup>82</sup>.

156 A distribuição espacial das candidaturas aprovadas evidencia uma grande concentração dos apoios nas ilhas de São Miguel e Terceira, conforme se evidencia no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Peso das aprovações nas ilhas de São Miguel e Terceira em relação ao total, por programa



Fonte: Despachos da Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional, relativos a apoios, publicados no *Jornal Oficial*, entre 01-01-2018 e 30-04-2019 (doc. 4.01 a 4.07).

157 Em contraditório, a DREQP avançou com os seguintes dados, sem, contudo, apresentar qualquer apoio documental que os fundamentasse:

(...) em 2018, no âmbito dos programas *Integra*, *PIIE*, *FILS*, *ELP* e *Emprego +*, foram apoiados mais 37 postos de trabalho do que em 2017, verificando-se ainda um aumento significativo na realização de contratos sem termo.

Informa-se ainda que, embora 2018 tenha sido o ano de implementação do novo modelo, este conjunto de programas de apoio à contratação alcançou largamente o objetivo primordial de promover a estabilidade laboral, verificando-se um acréscimo de 267% de contratos de trabalho sem termo apoiados em 2018, relativamente a 2017.

158 Concluindo que:

Desde a implementação do novo modelo, a taxa de desemprego na Região diminuiu de 9% em 2017 para 8,6% em 2018 (Inquérito ao Emprego, SREA), verificando-se ainda que, neste período, houve uma redução de 11%, que representa menos 959 (Estatísticas Mensais, IEFP), dos desempregados inscritos nos Serviços Públicos de Emprego, destinatários destas

<sup>82</sup> Em 2018 foram aprovados 85 projetos, mas um foi revogado em 2019.

medidas ativas, alcançando-se o propósito principal do modelo em causa, ou seja, a promoção da estabilidade laboral e autonomização dos indivíduos.

Este sucesso da política pública de emprego, tem um impacto no contexto atual, reduzindo o número de desempregados elegíveis às medidas e realçando o desajustamento entre a procura e oferta de competências, pelo que uma análise assente apenas na comparação de postos de trabalho criados, através dos programas de apoio à contratação, em ciclos económicos e, conseqüentemente, de empregabilidade, distintos, não traduz de todo o impacto do novo modelo na estabilização de ativos no mercado de trabalho.

159

A conclusão apresentada pela DREQP em contraditório, não foi, todavia, fundamentada, ficando em falta a apresentação da avaliação efetuada ao novo modelo de políticas públicas regionais de apoios à criação de emprego que conduziram àqueles resultados.

## PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 10. Principais conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
6.1.	<p>Em 2018, entrou em vigor na Região Autónoma dos Açores um novo modelo de políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego, que se traduziu na criação de três novos programas de apoio (ELP, FILS e Emprego +) e na reformulação de programas anteriormente existentes (§§ 22 a 28).</p> <p>Os objetivos anunciados envolvem, essencialmente, três vertentes: criação de emprego; redução do emprego precário; melhoria do rendimento do trabalho e da qualificação do emprego (§§ 20 e 21).</p>
6.2.	<p>Relativamente às bases orientadoras das políticas públicas regionais de emprego, é de salientar a ausência do Plano Regional de Emprego para o período 2016-2021, assim como a falta de avaliação das medidas anteriormente em vigor e de estudos de apoio à conceção do modelo adotado.</p>
7.1.	<p>O novo modelo foi implementado sem adequada base legal. Com exceção dos apoios ao funcionamento do mercado social de emprego, os programas de emprego foram regulados por Resolução do Conselho do Governo, sem indicação expressa das leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão, em violação do disposto no artigo 112.º, n.º 7, da Constituição, e com inobservância do regime legal dos programas de fomento do emprego que consta do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto.</p>
7.4.	<p>O modelo adotado tem as seguintes características principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fomenta, essencialmente, a criação de vínculos laborais precários, em continuidade com o modelo precedente, mas incluindo algumas medidas dirigidas à criação de emprego mais estável, designadamente o programa ELP e os apoios dirigidos ao autoemprego;</li> </ul>
7.3.4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Na maior parte dos programas, o valor dos apoios está associado à qualificação dos trabalhadores destinatários, sendo mais elevado se a qualificação exigida for superior, o que pode contribuir para o objetivo de melhoria da qualificação do emprego (§§ 69 e 70);</li> </ul>
7.3.5.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Na conceção dos programas, não foram considerados, para efeitos de majoração dos apoios, critérios geográficos, de género ou ligados à estrutura das entidades empregadoras ou ao perfil dos destinatários, embora alguns destes aspetos tenham sido incluídos nos critérios de avaliação das candidaturas, designadamente nas análises de mérito relativo.</li> </ul> <p>Mas os apoios à contratação são majorados em 20% sempre que estejam em causa pessoas portadoras de deficiência com desvalorização igual ou superior a 60%.</p>

Ponto do Relatório	Conclusões
8.	As observações efetuadas conduzem a uma apreciação favorável sobre a adequação dos instrumentos de suporte à gestão, dos procedimentos de monitorização e controlo, assim como das aplicações informáticas utilizadas na operacionalização dos programas de apoio à criação de emprego.
9.1.	<p>Não foram criados instrumentos de suporte à avaliação das medidas, mediante a definição dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas ou para o conjunto dos programas de apoio à criação de emprego (§§ 137 a 141).</p> <p>A ausência de instrumentos de suporte à avaliação do novo modelo impede o adequado exercício das competências da DREQP sobre esta matéria (§§ 142 e 143).</p>
9.3.	<p>O novo modelo tende a diminuir o número de postos de trabalho apoiados, que foram 1 382, em 2018, menos 341 do que em 2017, representando apenas 43% do projetado pela DREQP, embora o resultado possa ter sido influenciado por se tratar do primeiro ano de vigência (§§ 150 a 152).</p> <p>Quanto à contribuição dos apoios para a criação de emprego mais estável, verificou-se que o programa ELP abrangeu, em 2018, 533 contratos de trabalho sem termo, o que representa apenas 39% do total aprovado, mas um significativo aumento, face a 2017, de 369 postos de trabalho (§ 153).</p> <p>A distribuição espacial das candidaturas aprovadas evidencia uma grande concentração dos apoios nas ilhas de São Miguel e Terceira (§ 156).</p>

## 11. Recomendações

160 Tendo presente as observações constantes do presente Relatório e face às respostas obtidas em sede de contraditório, considera-se pertinente recomendar o seguinte:

Recomendações	Pontos do Relatório	Impacto esperado
<i>Ao Governo Regional</i>		
1. <sup>a</sup> Elaborar e aprovar o Plano Regional de Emprego.	6.2.1.	Cumprimento da legalidade e da regularidade
<i>À Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional</i>		
2. <sup>a</sup> Estabelecer instrumentos de suporte à avaliação do desempenho das medidas de fomento da criação de emprego na Região Autónoma dos Açores, mediante a determinação dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas de apoio à contratação e ao autoemprego ou para o conjunto destes programas.	9.	Melhoria da gestão financeira pública



## 12. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos dos artigos 55.º e 78.º, n.º 2, alínea *a*), conjugados com o artigo 105.º, n.º 1, todos da LOPTC.

Para efeitos de acompanhamento das recomendações, o Governo Regional, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, e a Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional deverão informar o Tribunal de Contas, até ao dia 31-12-2019, sobre as medidas tomadas tendo em vista o respetivo acolhimento.

Expressa-se à Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento desta ação, bem como à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, ouvida em contraditório.

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente Relatório à Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional.

Remeta-se também cópia do presente Relatório ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

Entregue-se ao Magistrado do Ministério Público cópia do presente Relatório, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 19 de setembro de 2019.

O Juiz Conselheiro



(Araújo Barros)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima)



(João José Cordeiro de Medeiros)

Fui presente  
O Representante do Ministério Público



(José Ponte)

## Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio) <sup>(1)</sup>

<b>Equipa de Projeto e Auditoria</b>		<b>Ação n.º 18-203FS4</b>
Entidade fiscalizada:	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional	
Sujeito passivo:	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional	

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

(em Euro)

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo <sup>(2)</sup>	Custo <i>standart</i> <sup>(3)</sup>	
Desenvolvimento da ação:			
— Fora da área da residência oficial	—	119,99	
— Na área da residência oficial	345	88,29	30 460,05
Emolumentos calculados			30 460,05
Emolumentos mínimos <sup>(4)</sup>	1 716,40		
Emolumentos máximos <sup>(5)</sup>	17 164,00		
Emolumentos a pagar <sup>(6)</sup>			<b>1 716,40</b>
Empresas de auditoria e consultores técnicos <sup>(7)</sup>			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
<b>Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo:</b>			<b>1 716,40</b>

### 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 retificado pela Declaração de Retificação 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 <i>standart</i>, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 03-11-1999: — Ações fora da área da residência oficial ...119,99 euros; — Ações na área da residência oficial ..... 88,29 euros.</p> <p>(4) Emolumentos mínimos (1 716,40 euros) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo o VR (valor de referência, fixado atualmente em 343,28 euros, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (333,61 euros), atualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	<p>(5) Emolumentos máximos (17 164,00 euros) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). (Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR).</p> <p>(6) Quando a entidade fiscalizada não disponha de receitas próprias, aplicam-se os emolumentos mínimos (n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(7) 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>
---	--

## Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
Coordenação e execução	Maria da Conceição Serpa	Chefe da Equipa de Projeto e Auditoria
Execução	Aida Sousa	Auditor
	Pedro Ferreira da Silva	Técnico Superior

# Anexos

Anexo I – Resposta apresentada em contraditório  
pela Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

Exmo. Sr.  
Subdiretor Geral do Tribunal de Contas  
Secção Regional dos Açores  
Palácio Canto  
Rua Ernesto do Canto, n.º 34  
9504-526 Ponta Delgada

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	P. Delgada
1020-ST	28-06-2019	S-GAD/2019/145	11/07/2019

**ASSUNTO:** RELATÓRIO - AUDITORIA AO ENQUADRAMENTO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS DE APOIO À CRIAÇÃO DE EMPREGO  
**AÇÃO N.º 18-203FS4**

*Sua Excelência,*

A Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional, doravante designada pela sigla DREQP, tendo sido notificada, no âmbito do assunto em epígrafe, vem, respeitosamente, e em conformidade com o duto despacho de V. Exa., datado de 27-06-2019, e ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas, expor o seguinte:

**I – Do Projeto de Recomendação**

*Estabelecer os instrumentos de suporte à avaliação de desempenho das medidas relacionadas com a criação de emprego na Região, consubstanciados na determinação dos indicadores a utilizar e das metas a atingir para cada um dos programas de apoio à contratação e do autoemprego ou para o conjunto destes programas*

Rua Dr. José Bruno Tavares Carreiro S/N 3.º andar - 9500 - 119 - Ponta Delgada Tel. 296 308 000  
info.dreqp@azores.gov.pt





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

A DREQP está a desenvolver todos os procedimentos internos, de modo a aplicar o projeto de Recomendação definido por este Tribunal.

Porém, e não obstante a avaliação e definição de metas dos programas de emprego não se encontrarem, à data da auditoria, consubstanciadas em documento único, carecendo de organização diferente, considera-se que os Programas de Apoio à Contratação e de autoemprego têm sido alvo de avaliação e definição de metas desde a sua implementação, pelo que se passa a explicar o procedimento adotado:

*Programas de Apoio à Contratação e Autoemprego*

- Aquando do desenvolvimento e alteração dos programas de apoio à contratação, considerou-se que 2018 seria o ano zero, o que implica avaliar com regularidade o comportamento do mercado de trabalho e dos seus agentes, à implementação dos novos programas. Como tal, definiu-se metas iniciais, as quais constam do Documento conceptual de criação de novos programas de apoio à Contratação (VI ref. 3.04.03) e do Orçamento para 2018 e plano de monitorização das medidas.
- Em julho de 2018, realizou-se avaliação dos primeiros seis meses de implementação dos programas, através de *Análise Comparativa dos Programas de Apoio à Contratação 1.º Semestre 2017 e 2018* (VI ref. 3.04.01) e da *Análise dos Programas de Apoio à Contratação 2018* (VI ref. 3.04.02).
- Da avaliação realizada concluiu-se que, durante o 1.º semestre 2018, houve um aumento efetivo da contratação sem termo e respetiva estabilização de trabalhadores no mercado de trabalho, contudo o número total de postos de trabalho criados apresentou-se aquém das metas definidas inicialmente.
- Desta avaliação, aliada aos contatos com as entidades empregadoras, decidiu-se realizar *Sessões de Divulgação dos Programas de Apoio à Contratação*, com o objetivo de esclarecer os empresários e contabilistas sobre as novas medidas e, simultaneamente, ouvir os mesmos sobre os entraves e constrangimentos que, na sua perspetiva, existem no mercado de trabalho.
- O *Plano das Sessões de Divulgação dos Programas de Apoio à Contratação* (vd. anexos PlanoSessõesPAC\_2018 e Emails\_SessaoPAC) efetivou-se em 12 Sessões realizadas em 2018 nas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, estando previsto para 2019 a realização de Sessões nas Ilhas das Flores e Corvo.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

- No seguimento das Sessões e após nova análise e avaliação realizada no termo de 2018, as metas e o quadro das medidas ativas de emprego foram revistos, prevendo-se a criação de novas medidas como é o caso do *Movemprego*.

*Mercado Social de Emprego*

- Nas "*Considerações Finais*", do Documento conceptual de criação de novos programas de apoio à contratação (VI ref. 3.04.03), encontrava-se previsto a necessidade de promover a integração de públicos mais desfavorecidos no mercado de trabalho, pelo que se proponha então a revisão da legislação do *Mercado Social de Emprego*.

- A 8 de fevereiro de 2019, foi apresentada na *Comissão Regional do Mercado Social de Emprego* (CRMSE) proposta de alteração da legislação que regulamenta o *Mercado Social de Emprego*, tendo ficado estabelecido a avaliação das propostas na próxima reunião da CRMSE (vd. anexo ata\_CRMSE).

**II – Do Ponto 7.1 do Relatório de Auditoria**

***O novo modelo foi implementado sem adequada base legal. Com exceção dos apoios ao funcionamento do mercado social de emprego, os programas de emprego foram regulados por Resolução do Conselho do Governo, sem indicação expressa das leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão, em violação do disposto no artigo 112.º, n.º 7, da Constituição, e com inobservância do regime legal dos programas de fomento do emprego que consta do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto***

Salvo a douta interpretação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, e sem prejuízo de vir, no futuro, enunciado, de forma meramente generalizada, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, importa-nos ressaltar, relativamente ao ponto 7.1 do respetivo relatório





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

de auditoria, que o período que deu origem aos programas de emprego, genericamente ainda em vigor, embora não descurando que os mesmos têm vindo a sofrer alterações atualizantes e consonantes com a conjuntura económica, aqueles emergiram de um grave período económico que o País atravessou e, inerentemente, a Região Autónoma dos Açores e que, pelo superior interesse dos açorianos, importava desenvolver soluções céleres e coadunáveis com essa realidade material, a qual não encontrava, à data, reflexo na formal.

Neste sentido, o posterior surgimento do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, apresentou-se como o instrumento adequado para operacionalizar as medidas de emprego tecnicamente necessárias, imediatas e contraditoras à crise instalada em Portugal em 2009.

De notar que o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, emanado do órgão máximo autonómico, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, veio, por intermédio do seu legislador, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 37.º e 61.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, trazer um âmbito e um espírito concomitantes, estabelecendo mecanismos de acompanhamento da empregabilidade e do mercado de emprego na Região Autónoma dos Açores, visando, nomeadamente, o acompanhamento e a orientação de ativos, a observação e o acompanhamento estratégico do mercado de emprego e o fomento de estratégias de transição para a vida ativa (*vide* artigo 1.º).

Além disso, este diploma, no domínio do acompanhamento dos desempregados (*vide* alínea a) do artigo 2.º e artigo 3.º, procurou/a, designada e expressamente, o desenvolvimento do percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho, por via de ações concretas, as quais estão expressamente previstas, por via de Resolução do Conselho do Governo (*vide* artigo 16.º) e no pleno respeito do aludido Estatuto Político-Administrativo, tais como, entre outras, o estímulo da iniciativa individual e apoio na procura ativa de emprego ou proporcionar a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à construção participada do percurso em meio laboral, designadamente, de públicos vulneráveis. Essas ações, sublinhe-se, são traduzidas em programas, que contêm regulamentos bem claros e definidos face os seus destinatários, os quais respeitam integralmente princípios como: o da *transparência*, da *publicidade* e, sobretudo, da *legalidade*.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

Importa ainda não descurar que o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto, diploma com natureza mais generalizante, embora contendo algumas balizas legais em termos técnicos para a área do emprego, precisamente revelava-se desconexo da realidade material já à data dos factos que contribuíram para os mencionados distúrbios económicos e financeiros nacionais e regionais, advindo, assim, do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, também pelos motivos já expostos, os instrumentos mais adequados para produzir uma resposta imediata e célere às extremas dificuldades instaladas, em especial no público alvo, i.e. os desempregados, além de outras, como a *Agenda Açoriana para a Criação de Emprego e Competitividade Empresarial*, de dezembro de 2012, aprovada pelo Governo Regional dos Açores, após audição do *Conselho Regional de Concertação Estratégica*, em reunião plenária de 11 de janeiro de 2013, e cujo rol de suporte foi remetido a este Tribunal, por intermédio dos ofícios S-GDR/2018/66, de 2018/06/08 e, ainda, S-GDR/2018/110, de 15/06/2018, motivação e documentação aquela cujo teor se reitera face à extraordinariedade da realidade factual que lhe deu azo.

Sem podermos descurar que ambos diplomas têm a mesma hierarquia e dignidade legislativa - Decreto Legislativo Regional – sendo que o mais recente assume contornos mais específicos, uma vez que prevê instrumentos legais para o efeito (*vide* o pré-mencionado artigo 16.º), não podemos deixar de referir, em contraponto, para a inadequação formal do citado diploma de 2004, nomeadamente no seu artigo 17.º, sob epígrafe “*Criação de postos de trabalho*”, onde resulta manifestamente inadequado e é mesmo inoportuno para por cobro a realidades do tecido empresarial hodiernos, tais como a obrigação do prazo previsto no seu n.º 5. Além disso, e em reforço da maior adequabilidade do diploma de 2010 em relação ao de 2004, é que o primeiro, já em 2010, veio revogar o segundo, concretamente os artigos 13.º e 14.º.

Em suma, e salvo entendimento legal diverso, e correlação ao ponto 7.1 do relatório de auditoria deste Tribunal, o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho, é o diploma mais adequado para a formulação de programas do emprego pós 2010.

### III – Do Ponto 7.3.5 do Relatório de Auditoria

***Na conceção dos programas, não foram considerados, para efeitos de majoração dos apoios, critérios geográficos, de género ou ligados à estrutura das entidades empregadoras ou ao***



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

*perfil dos destinatários, embora alguns destes aspetos tenham sido incluídos nos critérios de avaliação das candidaturas, designadamente nas análises de mérito relativo*

Em primeiro lugar, cumpre-nos informar que se aplica às medidas ativas dos apoios à contratação a majoração de 20% dos apoios, sempre que estejam em causa pessoas portadoras de deficiência com desvalorização igual ou superior a 60%, conforme o disposto no n.º 1 da Resolução do Conselho do Governo n.º 16/2013, de 19 de fevereiro.

Por outro lado, considerando que as medidas de apoio à contratação foram desenvolvidas para serem implementadas de forma articulada e embora não exista, formalmente, a figura de majoração, verifica-se que os montantes dos apoios à contratação variam consoante:

**1. Modalidade do contrato**

- A contratação sem termo é financeiramente mais vantajosa para a entidade do que a contratação a termo certo e do que a contratação a termo sucedida da conversão do contrato em sem termo, na medida em que se pretende promover a estabilização dos ativos no mercado de laboral, desde o início da sua contratação.

**2. Público-Alvo**

- À definição dos montantes dos apoios à contratação está subjacente os grupos prioritários de desempregados que se pretende atingir, nomeadamente desemprego jovem (Integra Jovem e PIIE), desemprego de longa duração e desemprego de públicos vulneráveis (FILS), verificando-se que estes apoios apresentam valores superiores à vertente Integra, que se dirige a todos os adultos.

**3. Nível de qualificação**

- O apoio varia ainda consoante o nível de habilitações dos trabalhadores contratados, com o objetivo de promover a qualificação profissional e, de forma indireta, o aumento salarial.

No que respeita ao contexto geográfico, foi realizado um exercício de auscultação efetuado aos empresários das ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, exercício este que se revelou de extrema importância para a avaliação do novo modelo implementado, e se correspondia às respetivas necessidades de mercado, tendo obtido respostas bastante positivas



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

sobre o mesmo e da sua adequabilidade. Mas também esta auscultação permitiu-nos efetuar um diagnóstico de novas necessidades, como o incentivo à “mobilidade interna” na RAA dos recursos humanos surgindo a necessidade de criação do programa *Movemprego*, anunciado a 27 de novembro de 2018, pelo Governo Regional, no âmbito da discussão do Plano e Orçamento para 2019, com o objetivo de incentivar a deslocação de trabalhadores para ilhas carenciadas de ativos com determinadas competências e formação específica, contribuindo para a mobilidade interna de recursos humanos, a coesão territorial e o aumento da competitividade das empresas em todas as ilhas.

#### IV – Do Ponto 7.4 do Relatório de Auditoria

*O modelo adotado tem as seguintes características principais:*

*– Fomenta, essencialmente, a criação de vínculos laborais precários, em continuidade com o modelo precedente, mas incluindo algumas medidas dirigidas à criação de emprego mais estável, designadamente o programa ELP e os apoios dirigidos ao autoemprego*

A política pública de emprego emerge da necessidade de incentivar determinados comportamentos na economia, que as entidades empregadoras, por si só, não tenderiam a praticar. No caso em concreto, as medidas ativas de apoio à contratação consistem em incentivos às entidades empregadoras para contratar desempregados, permitindo intensificar a procura de recursos humanos, a criação de novos postos de trabalho, a estabilização de ativos no mercado de trabalho e o incremento salarial.

O novo modelo de apoios à contratação concentra medidas ativas que apoiam a contratação a termo certo e sem termo, considerando-se que a ausência de medidas de apoio à contratação a termo aumentaria a precariedade dos vínculos laborais, especialmente em termos de duração e abrangência.

Nesta reformulação das medidas ativas, e atendendo a que a criação de novos postos de trabalho na economia tem sido influenciada por determinados setores de atividade, ainda marcadamente sazonais, verificou-se a necessidade de manter apoios à contratação a termo certo, com durações



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

mínimas de um ano, que incentivem o combate à sazonalidade, abrangendo um maior número de desempregados. Excecionalmente, o programa *FILS* contempla o apoio à contratação a termo certo pelo prazo mínimo de nove meses, como medida de incentivo à contratação de um público de difícil empregabilidade, geralmente desempregados mais vulneráveis, em risco ou em situação de exclusão social, que o mercado de trabalho tradicionalmente não recruta, dado o elevado risco de perda de produtividade e competitividade.

**V – Do Ponto 9.3 do Relatório de Auditoria**

*O novo modelo tende a diminuir o número de postos de trabalho apoiados, que foram 1382, em 2018, menos 341 do que em 2017, representando apenas 43% do projetado pela DREQP, embora o resultado possa ter sido influenciado por se tratar do primeiro ano de vigência (§§ 139 a 142).*

*Quanto à contribuição dos apoios para a criação de emprego mais estável, verificou-se que o programa ELP abrangeu, em 2018, 533 contratos de trabalho sem termo, o que representa apenas 39% do total aprovado, mas um significativo aumento, face a 2017, de 369 postos de trabalho (§ 143).*

*A distribuição espacial das candidaturas aprovadas evidencia uma grande concentração dos apoios nas ilhas de São Miguel e Terceira (§ 146)*

A implementação de apoios à contratação na Região ocorreu em 2013 e consiste num processo contínuo, que tem acompanhado as variações verificadas na economia e, conseqüentemente, no mercado de trabalho, pelo que o impacto das medidas ativas de emprego não pode ser avaliado sem ter em consideração as diversas variáveis que as impulsionam e/ou condicionam.

Em primeiro lugar, na realização de dados estatísticos dos programas de apoio à contratação importa distinguir 2 conceitos: N.º Postos de Trabalho Criados e N.º de Colocados. O número de postos de trabalho criados é aquele que é aprovado por despacho da Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional e publicado em Jornal Oficial, que não se altera ao longo da execução da candidatura, no entanto para o mesmo posto de trabalho poderá ser colocado mais do que um



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

desempregado, na medida em que os apoios à contratação preveem a realização de substituições. Por exemplo, em 2017, no âmbito do programa *Integra* foi apoiada a criação de 1126 novos postos de trabalho e colocados 1.248 desempregados.

Por outro lado, as revogações dos programas de apoio à contratação não se traduzem automaticamente numa redução da criação de novos postos de trabalho, podendo ser originada por outros motivos previstos nas respetivas Resoluções, podendo de igual forma não se reportar a postos criados no próprio ano em que foram revogados, pelo que a sua dedução dos postos criados não é linear.

Assim, em 2018, no âmbito dos programas *Integra*, *PIIE*, *FILS*, *ELP* e *Emprego+*, foram apoiados mais 37 postos de trabalho do que em 2017, verificando-se ainda um aumento significativo na realização de contratos sem termo.

Informa-se ainda que, embora 2018 tenha sido o ano de implementação do novo modelo, este conjunto de programas de apoio à contratação alcançou largamente o objetivo primordial de promover a estabilidade laboral, verificando-se um acréscimo de 267% de contratos de trabalho sem termo apoiados em 2018, relativamente a 2017.

Após análise dos resultados obtidos e atendendo às metas definidas inicialmente, foi realizada uma avaliação mais alargada das variáveis que condicionam os programas de apoio à contratação.

Desta forma, concluiu-se que, atendendo a que o novo modelo contempla uma maior proteção à população ativa empregada, nomeadamente através da alteração da definição de nível de emprego que as entidades promotoras deverão manter, entidades com quadros de pessoal flutuantes estão agora mais condicionadas à atribuição destes apoios.

Desde 2013, as medidas ativas de emprego têm promovido a estabilização de trabalhadores no mercado de trabalho, contribuindo determinantemente para a diminuição do desemprego na Região, verificando-se uma diminuição da taxa de desemprego de 17%, em 2013, para 8,6%, em 2018 (Inquérito ao Emprego, SREA).

De igual forma, o desemprego registado na RAA, que contempla todas as pessoas à procura de emprego que se inscrevem nos Serviços Públicos de Emprego, também reflete uma acentuada redução do número de desempregados registados, na ordem dos 41%, passando de 13.208 pessoas desempregadas, em 2013, para 7.697 desempregados inscritos, em 2018 (Estatísticas Mensais, IEFEP).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Vice – Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional

Desde a implementação do novo modelo, a taxa de desemprego na Região diminuiu de 9% em 2017 para 8,6% em 2018 (Inquérito ao Emprego, SREA), verificando-se ainda que, neste período, houve uma redução de 11%, que representa menos 959 (Estatísticas Mensais, IEFP), dos desempregados inscritos nos Serviços Públicos de Emprego, destinatários destas medidas ativas, alcançando-se o propósito principal do modelo em causa, ou seja, a promoção da estabilidade laboral e autonomização dos indivíduos.

Este sucesso da política pública de emprego, tem um impacto no contexto atual, reduzindo o número de desempregados elegíveis às medidas e realçando o desajustamento entre a procura e oferta de competências, pelo que uma análise assente apenas na comparação de postos de trabalho criados, através dos programas de apoio à contratação, em ciclos económicos e, conseqüentemente, de empregabilidade, distintos, não traduz de todo o impacto do novo modelo na estabilização de ativos no mercado de trabalho.

*Com os melhores cumprimentos,*

A Diretora Regional

Paula Catarina Andrade

**Anexo II – Resposta apresentada em contraditório  
pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial**



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
**Vice-Presidência do Governo  
Emprego e Competitividade Empresarial  
Gabinete do Vice-Presidente**

Enviado para o email:  
sra@tcontas.pt

Exmº. Senhor  
Subdiretor Geral da Secção Regional dos  
Açores do Tribunal de Contas  
Rua Ernesto do Canto, nº 34  
9504-526 PONTA DELGADA

S/ Ref.	S/ Comunicação	N/ Ref.	Nº Processo	Data
1021-ST	28-06-2019	Sai-VPG/2019/148		11-07-2019

**ASSUNTO: Auditoria ao enquadramento normativo das políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego (Ação n.º 18-203FS4)**

*Excelência,*

A Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, doravante designada pela sigla VPGECE, tendo sido notificada, no âmbito do assunto em epígrafe, vem, respeitosamente, e em conformidade com o duto despacho de V. Exa., datado de 27-06-2019, e ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas, expor o seguinte:

No que concerne ao Ponto 11 do Relatório – Projeto de Recomendações, informa-se que já se encontra elaborada a proposta de Plano Regional de Emprego 2019-2023, a aprovar pelo Conselho do Governo Regional, devendo esta, ser previamente submetida à audição e parecer do Conselho Económico e Social da Região Autónoma dos Açores (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho, e n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto). Atendendo a que o Presidente do Conselho foi empossado no p.p. dia 1 de julho de 2019, aguarda-se o processo de instalação do órgão e designação dos seus membros, afim de promover a respetiva audição sobre o Plano Regional de Emprego.





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
**Vice-Presidência do Governo**  
**Emprego e Competitividade Empresarial**  
**Gabinete do Vice-Presidente**

Mais se informa que, tendo sido remetido ao conhecimento da VPGECE, por parte do Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP), a respetiva resposta, em sede de contraditório, a remeter a este Tribunal, cabe, face ao exposto no aludido documento, comunicar que, analisadas as específicas e ponderosas circunstâncias alegadas, bem como atendendo à fundamentação, quer de facto, quer de direito, apresentadas naquele instrumento, a Vice-Presidência do Governo adere à resposta daquela Direção Regional.

Com os melhores cumprimentos, *estima e consideração,*

*PM* O CHEFE DO GABINETE

Luís Manuel Pereira dos Santos Borrego

O ADJUNTO

*José de Sousa Rego*  
José de Sousa Rego

## Apêndices

## I – Legislação citada

### I.1 – Regulamentação dos programas de emprego

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
	<p><b>Apoios ao funcionamento do mercado social de emprego na Região Autónoma dos Açores</b></p> <p>Decreto Regulamentar Regional n.º 29/2000/A, de 13 de setembro</p> <p>Portaria n.º 22/2002, de 14 de março</p> <p><b>Normas a seguir pela Administração Regional em matéria de fomento da empregabilidade e qualificação dos trabalhadores e de promoção do emprego</b></p> <p><u>Decreto Legislativo Regional n.º 28/2004/A, de 24 de agosto</u></p>	<p><u>Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2013/A, de 21 de maio.</u></p>
CPE-PREMIUM	<p><b>Programa CPE-PREMIUM</b></p> <p>Regulamento anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 15/2013, de 19 de fevereiro</p>	<p>Artigo 26.º do <u>Decreto Legislativo Regional n.º 25/2009/A, de 30 de dezembro</u>, e artigo 17.º do <u>Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho.</u></p>
AGRICULTURA +	<p><b>Programa AGRICULTURA +</b></p> <p>Regulamento anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 89/2014, de 21 de maio</p>	<p><u>Resolução do Conselho do Governo n.º 129/2017, de 6 de dezembro.</u></p>
INVESTIR – AZORES	<p><b>Programa INVESTIR – AZORES</b></p> <p>Regulamento anexo à <u>Resolução do Conselho do Governo n.º 76/2015, de 5 de maio</u></p>	<p><u>Resolução do Conselho do Governo n.º 140/2014, de 1 de outubro.</u></p>
INTEGRA	<p><b>Programa INTEGRA – Integração de ativos<sup>83</sup></b></p> <p>Regulamento anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 154/2015, de 11 de novembro</p>	<p><u>Resolução do Conselho do Governo n.º 142/2016, de 11 de agosto</u>, e <u>Resolução do Conselho do Governo n.º 127/2017, de 6 de dezembro.</u></p>
PIIE	<p><b>Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T<sup>84</sup></b></p> <p>Regulamento anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 156/2015, de 11 de novembro</p>	<p><u>Resolução do Conselho do Governo n.º 128/2017, de 6 de dezembro.</u></p>
FILS	<p><b>Programa FILS – Fomento da Integração Laboral e Social</b></p> <p>Regulamento anexo à <u>Resolução do Conselho do Governo n.º 139/2017, de 6 de dezembro</u></p>	<p><u>Resolução do Conselho de Governo n.º 138/2018, de 20 de dezembro</u></p>
ELP	<p><b>Programa ELP – Estabilidade Laboral Permanente</b></p> <p>Regulamento anexo à <u>Resolução do Conselho do Governo n.º 140/2017, de 6 de dezembro</u></p>	
Emprego +	<p><b>Programa Emprego +</b></p> <p>Regulamento anexo à <u>Resolução do Conselho do Governo n.º 142/2017, de 6 de dezembro</u></p>	

<sup>83</sup> Originariamente, o programa INTEGRA foi criado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 18/2013, de 19 de fevereiro.

<sup>84</sup> Originariamente, o programa PIIE foi criado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 13/2013, de 19 de fevereiro.

## I.2– Outra legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
LOPTC	<p><b>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</b></p> <p>Lei n.º 98/97, de 26 de agosto</p> <p><b>Aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios <i>de minimis</i></b></p> <p><u>Regulamento (UE) n.º 1407/2013, da Comissão, de 18 de dezembro de 2013</u></p> <p><b>Mecanismos de acompanhamento da empregabilidade e do mercado de emprego na Região Autónoma dos Açores</b></p> <p><u>Decreto Legislativo Regional n.º 24/2010/A, de 22 de julho</u></p> <p><b>Orgânica dos serviços dependentes da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial</b></p> <p>Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho</p> <p><b>Define a natureza e as competências no âmbito da governação do Programa Operacional Açores 2020 (PO Açores 2020), cofinanciado pelos fundos estruturais comunitários para o desenvolvimento regional (FEDER) e o fundo social europeu (FSE), para o período de programação da política europeia de coesão 2014-2020.</b></p> <p>Resolução do Conselho do Governo n.º 156/2014, de 6 de novembro</p> <p><b>Programa do XII Governo Regional dos Açores</b></p> <p>Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 19/2016/A, de 6 de dezembro</p>	<p>Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.</p> <p><u>Retificação</u> do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013</p> <p><u>Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto.</u></p>

## II – Índice do dossiê corrente

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
<b>1. Trabalhos preparatórios</b>		
1.01	Informação n.º 290-2017-DAT-EPA _Ação 17-21oFS4_ProgramasEmprego	15-12-2017
1.02	Resposta Ofício 751-2018_DREQP_Primeira resposta	08-06-2018
1.03	Resposta Ofício 751-2018_DREQP_Segunda resposta	15-06-2018
<b>2. Plano Global de Auditoria e comunicação da auditoria</b>		
2.01	o88-2018_DAT-EPA_18-203FS4-PGA	17-04-2018
2.02	Ofício751-2018/DAT-EPA, de 24-05-2018	24-05-2018
2.03	Envio Ofício 751-2018/DAT-EPA, de 24-05-2018	24-05-2018
2.04	Receção Ofício 751-2018/DAT-EPA, de 24-05-2018	24-05-2018
2.05	Pedido prorrogação prazo para resposta ao Ofício 751-2018_DAT-EPA_DREQP_18-203FS4 – Auditoria Programas Empleo	28-05-2018
2.06	Despacho ao pedido de prorrogação do prazo para resposta ao Ofício 751-2018_DAT-EPA_DREQP_18-203FS4 - Auditoria Programas Empleo	30-05-2018
2.07	Notificação de despacho Saída n.º 877 _Pedido de prorrogação do prazo	30-05-2018
2.08	1.ª resposta ao Ofício 751-2018_DAT-EPA_DREQP	8-06-2018
2.09	169-2018_DAT-EPA_18-203FS4-PGA_alteracao	20-06-2018
2.10	Ofício 1063-2018_DAT-EPA_DREQP_18-203FS4	20-06-2018
<b>3. Documentos recolhidos</b>		
<b>3.01</b>	<b>DREQP - Resposta ao ofício 751-2018/DAT-EPA - Pontos 1, 2, 3 e 5</b>	08-06-2018
3.01.01	Ofício S-GDR/2018/66	
3.01.02	Agenda Açoriana para a Criação de Empleo e Competitividade Empresarial	
3.01.03	Programa Operacional Açores 2020 (POA)	
3.01.04	Mecanismos de Acompanhamento da Empregabilidade e do Mercado de Empleo na RAA	
3.01.05	Orientações de Médio Prazo 2013-2016	
3.01.06	Orientações de Médio Prazo 2017-2020	
3.01.07	Plano Regional Anual 2016	
3.01.08	Plano Regional Anual 2017	
3.01.09	Plano Regional Anual 2018	
3.01.10	Programa do XII Governo Regional dos Açores	
3.01.11	Estatísticas Mensais do Mercado de Empleo - Dezembro 2013	
3.01.12	Estatísticas Mensais do Mercado de Empleo - Dezembro 2014	
3.01.13	Estatísticas Mensais do Mercado de Empleo - Dezembro 2015	
3.01.14	Estatísticas Mensais do Mercado de Empleo - Dezembro 2016	
3.01.15	Estatísticas Mensais do Mercado de Empleo - Dezembro 2017	
3.01.16	Informação Mensal do Mercado de Empleo - Dezembro 2013	
3.01.17	Informação Mensal do Mercado de Empleo - Dezembro 2014	
3.01.18	Informação Mensal do Mercado de Empleo - Dezembro 2015	
3.01.19	Informação Mensal do Mercado de Empleo - Dezembro 2016	
3.01.20	Informação Mensal do Mercado de Empleo - Dezembro 2017	
3.01.21	Centros de Empleo - Estatísticas Mensais - Dezembro 2013	
3.01.22	Centros de Empleo - Estatísticas Mensais - Dezembro 2014	
3.01.23	Centros de Empleo - Estatísticas Mensais - Dezembro 2015	
3.01.24	Centros de Empleo - Estatísticas Mensais - Dezembro 2016	
3.01.25	Centros de Empleo - Estatísticas Mensais - Dezembro 2017	



N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
3.01.26	Sistema de Indicadores de Alerta - Outubro 2013	
3.01.27	Sistema de Indicadores de Alerta - Outubro 2014	
3.01.28	Sistema de Indicadores de Alerta - Outubro 2015	
3.01.29	Sistema de Indicadores de Alerta - Outubro 2016	
3.01.30	Sistema de Indicadores de Alerta - Outubro 2017	
3.01.31	Estrutura Empresarial Por Ilhas e Concelhos 2013	
3.01.32	Estrutura Empresarial Por Ilhas e Concelhos 2014	
3.01.33	Estrutura Empresarial Por Ilhas e Concelhos 2015	
3.01.34	Estrutura Empresarial Por Ilhas e Concelhos 2016	
3.01.35	RCG n.º 127/2017, de 6 de dezembro - Integra	
3.01.36	RCG n.º 128/2017, de 6 de dezembro - PIIE	
3.01.37	RCG n.º 139/2017, de 6 de dezembro - FILS	
3.01.38	RCG n.º 140/2017, de 6 de dezembro - ELP	
3.01.39	RCG n.º 142/2017, de 6 de dezembro - Emprego +	
3.01.40	Evolução do Desemprego Registado por Habilitações - 2012-2017	
3.01.41	Programas de Apoio à Contratação - 2014 a março de 2017	
3.01.42	Estudo Integra 2013 a 2017	
3.01.43	Estudo PIIE 2013 a 2017	
3.01.44	Programas de Apoio à Contratação - Indicadores de Resultado - Resumo - 2014-2017	
<b>3.02</b>	<b>DREQP - Resposta ao ofício 751-2018/DAT-EPA - Pontos 4, 6 e 7</b>	15-06-2018
3.02.01	Ofício S-GDR/2018/110	
<b>3.03</b>	<b>Documentos recolhidos na DREQP</b>	
3.03.01	Candidaturas SATA - PIIE	
3.03.02	FRE - Informação mensal FSE - 2018 06	
3.03.03	FRE - Relatório de atividades - 2018 06	
3.03.04	INTEGRA 2016-2018 Empresas públicas	
3.03.05	INTEGRA 2016-2018 Todas as entidades	
3.03.06	Orçamento Programas de Emprego 2016 - 2015 08	
3.03.07	Orçamento Programas de Emprego 2016 - 2016 02	
3.03.08	Orçamento Programas de Emprego 2016 - 2016 06	
3.03.09	Orçamento Programas de Emprego 2017 - 2016 08	
3.03.10	Orçamento Programas de Emprego 2017 - 2017 06	
3.03.11	Orçamento Programas de Emprego 2018 - 2017 08	
3.03.12	Orçamento Programas de Emprego 2018 - 2017 12	
3.03.13	Orçamento Programas de Emprego 2018 - 2018 04	
3.03.14	PIIE 2016-2018 Empresas públicas	
3.03.15	PIIE 2016-2018 Todas as entidades	
<b>3.04</b>	<b>Diagnóstico e conceção dos Programas de Apoio à Contratação (PAC) implementados em 2018</b>	
3.04.01	Análise Comparativa PAC 2017 2018	
3.04.02	Análise descritiva PAC 2018	
3.04.03	Documento conceptual de criação de novos programas de apoio à Contratação	
3.04.04	Monitorização_INTEGRA_2016_2018	
3.04.05	Monitorização_PIIIE_2016-2017	
<b>3.05</b>	<b>Manuais de procedimentos</b>	
3.05.01	Manual de Procedimentos DPE Edo2	
3.05.02	Manual procedimentos FRE - versão 24_06_2013	

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
3.05.03	MP ELP - Plataforma Estagiari	
3.05.04	MP ELP - Portal Emprego	
3.05.05	MP EMPREGO+	
3.05.06	MP FILS	
3.05.07	MP INTEGRA_INTEGRA JOVEM	
3.05.08	MP PIIE	
3.05.09	MPo6.OEFP(03) - Manual de Procedimentos	
3.05.10	MPo9.AQE(05) - Manual de Procedimentos das Agências de Emprego	
3.06	Primeiro envio de elementos na sequência dos Trabalhos de Campo	6-08-2018
3.07	Segundo envio de elementos na sequência dos Trabalhos de Campo	19-09-2018
<b>4</b>	<b>Papéis de trabalho</b>	
<b>4.01</b>	<b>Criação do próprio emprego aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - CPE</b>	
4.01.01	Relação da criação do próprio emprego aprovados e publicados até 30-04-2019 - CPE	
4.01.02	Despachos de atribuição dos prémios publicados no JO até 30-04-2019 - CPE	
<b>4.02</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - ELP Contratação</b>	
4.02.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - ELP Contratação	
4.02.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - ELP Contratação	
<b>4.03</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - ELP Conversão</b>	
4.03.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - ELP Conversão	
4.03.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - ELP Conversão	
<b>4.04</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - Emprego +</b>	
4.04.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - Emprego+	
4.04.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - Emprego +	
<b>4.05</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - FILS</b>	
4.05.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - FILS	
4.05.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - FILS	
<b>4.06</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - INTEGRA e INTEGRA JOVEM</b>	
4.06.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - INTEGRA/INTEGRA JOVEM	
4.06.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - INTEGRA	
<b>4.07</b>	<b>Postos de trabalho aprovados e publicados no JO - 2018 e 2019 - PIIE</b>	
4.07.01	Relação dos postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - PIIE	
4.07.02	Despachos de aprovação de postos de trabalho aprovados e publicados no JO de 01-01-2018 até 30-04-2019 - PIIE	
<b>5</b>	<b>Relato</b>	
5.01	18-203FS4_Relato_CONTRADITÓRIO_Programas Emprego_DREQP	27-06-2019
<b>6</b>	<b>Contraditório</b>	
<b>6.01</b>	<b>Ofícios</b>	
6.01.01	ACUSARECAO_OF_1020	28-06-2019
6.01.02	ACUSARECECAO_OF_1021	28-06-2019
6.01.03	ACUSARECECAO_OF_1021-A	01-07-2019
6.01.04	Of_2019-1020_Contraditório_18-203FS4_ProgramasEmprego_DREQP	28-06-2019
6.01.05	Of_2019-2021_Contraditório_18-203FS4_ProgramasEmprego_CGVPGR	28-06-2019
<b>6.02</b>	<b>Respostas</b>	
6.02.01	DREQP – Entrada n.º 1436/19, de 11-07-2019	11-07-2019



N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
6.02.02	DREQP – Ofício Ref. S-GAD/2019/145, de 11-07-2019	11-07-2019
6.02.03	Ata_CRMSE	
6.02.04	EmailFaia_SessaoPAC	
6.02.05	EmailGraciosa_SessaoPAC	
6.02.06	EmailLagoa_SessãoPAC	
6.02.07	EmailPDL_SessãoPAC	
6.02.08	EmailPico_SessãoPAC	
6.02.09	EmailPovoação_SessãoPAC	
6.02.10	EmailRG_SessãoPAC	
6.02.11	EmailSjorge_SessãoPAC	
6.02.12	EmailStaMaria_SessãoPAC	
6.02.13	EmailTerAH_SessãoPAC	
6.02.14	EmailTerPV_SessãoPAC	
6.02.15	EmailVFC_SessãoPAC	
6.02.16	PlanoSessõesPAC_2018	
6.02.17	VPGR – Entada 1438/19, de 11-07-2019	11-07-2019
6.02.18	VPGR – Ofício Ref. Sai-VPGR-2019-148, de 11-07-2019	11-07-2019
<b>7</b>	<b>Relatório</b>	19-09-2019