



PROVEDOR DE JUSTIÇA

# RELATÓRIO DA INSPECÇÃO AOS CENTROS DE EMPREGO

----- Outubro de 2011 -----

**Programas de apoio à criação de emprego**

**PEOE/PAECPE**

**(Portaria n.º 196-A/2001, de 10.03 e Portaria n.º 985/2009, de 4.09)**

**Processo: P- 13/10 (A2)**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

# **Síntese do Relatório das Inspeções aos Centros de Emprego**

## **Programas de apoio à criação de emprego**

### **OBJECTIVOS**

Em 1 de Março de 2010 determinou o Provedor de Justiça a realização de uma acção inspectiva aos Centros de Emprego (CTE), destinada a aferir os procedimentos adoptados em matéria de atribuição de apoios financeiros a projectos destinados à criação de emprego, ao abrigo do disposto no art.º 21.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Esse estudo foi circunscrito às modalidades de projectos relativos às ILE – Iniciativas Locais de Emprego e ao pagamento antecipado das prestações de desemprego vincendas, por se tratar dos dois tipos de incentivos no âmbito dos programas de estímulo à criação de emprego (PEOE e PAECPE) que são direccionados para os particulares que se dirigem habitualmente à Provedoria de Justiça.

A delimitação dos objectivos a prosseguir com este trabalho resultou das inúmeras queixas recebidas de cidadãos desempregados ou à procura do primeiro emprego, que procuraram nos programas de estímulo à criação de emprego não só encontrar uma ocupação profissional, mas, sobretudo, um meio de subsistência, assim como das próprias respostas prestadas pelo Conselho Directivo do IEFP no contexto da instrução desses processos, em que admitiu a existência de falhas e de condicionalismos dos seus serviços locais e regionais.

Nestes termos, foram definidos, *a priori*, três grandes objectivos a prosseguir com este ciclo de inspeções, relacionados com:

- o cumprimento dos prazos legais de decisão;
- a disponibilização de apoio técnico e a realização de visitas prévias e de controlo;



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- a apreciação das situações de incumprimento dos projectos de emprego não imputáveis ao promotor.

Considerando que, nos termos do disposto no art.º 5.º do Regulamento do PEOE “os promotores, obrigam-se a manter o nível de emprego atingido por via do apoio concedido por um prazo mínimo de quatro anos, contados a partir da data da concessão dos apoios”, até ao final do ano de 2013 existirão ILE para acompanhar pelos Centros de Emprego, mantendo assim toda a actualidade e pertinência conhecer e, se for o caso, contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos em vigor.

### METODOLOGIA

Em 18 de Novembro de 2010 foi estabelecido um primeiro contacto com a realidade dos Centros de Emprego, realizando-se, para o efeito, uma visita-piloto junto do Centro de Emprego de Picoas, que, a par do Centro de Emprego de Sintra, havia sido indicado pelo Conselho Directivo do IEFP como uma referência a seguir em termos de organização, funcionamento, eficiência e respeito pelos direitos dos candidatos a apoios financeiros destinados à criação de emprego.

Entre 3 de Dezembro de 2010 e 14 de Janeiro de 2011, foram realizadas 10 visitas a Centros de Emprego pertencentes a 3 Delegações Regionais do IEFP - Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo – seleccionados, essencialmente, em função do critério do número de reclamações recebidas visando a actuação de cada Centro, mitigado, também, com a preocupação de conferir aos dados a recolher localmente alguma representatividade geográfica, conforme o quadro que se segue.

<b>Centros de Emprego visitados</b>		
<b>Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>Delegação Regional do Norte</b>	<b>Delegação Regional do Alentejo</b>
Centro de Emprego de Cascais	Centro de Emprego da Maia	Centro de Emprego de Beja
Centro de Emprego de Seixal	Centro de Emprego de Braga	Centro de Emprego de Évora
Centro de Emprego de Abrantes		
Centro de Emprego de Loures		
Centro de Emprego de Torres Novas		
Centro de Emprego de Moscavide		



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Tendo em vista obter uma amostragem mais alargada, foram ainda enviados questionários a 21 Centros de Emprego, como se encontra a seguir esquematizado, contemplando Centros de Emprego pertencentes às cinco Delegações Regionais do IEFP, de forma a obter a desejável dispersão geográfica dos dados a recolher e a ser tratados em conjunto com os resultados obtidos nas visitas aos Centros seleccionados.

<b>Questionários enviados</b>				
<b>Delegação Regional do Norte</b>	<b>Delegação Regional do Centro</b>	<b>Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>Delegação Regional do Alentejo</b>	<b>Delegação Regional do Algarve</b>
Braga	Aveiro	Abrantes	Évora	Faro
Bragança	Coimbra	Cascais	Portalegre	
Maia	Leiria	Lisboa (Picoas)	Beja	
Porto		Loures		
Viseu		Moscavide		
		Santarém		
		Seixal		
		Setúbal		
		Torres Novas		

As visitas de inspecção foram sempre realizadas mediante o envio de um pré-aviso de um dia, através de fax dirigido directamente ao Centro de Emprego a visitar, respeitando o efeito-surpresa que deve, ainda que não em termos absolutos, estar presente, em visitas inspectivas, de auditoria ou em qualquer outra acção com finalidades de inspecção.

Relativamente à escolha dos projectos de emprego a consultar procurou-se ainda utilizar um critério, ainda que absolutamente arbitrário, para que não pudessem ser levantadas suspeições acerca da imparcialidade dos trabalhos ou do perfil de isenção das assessoras que exerceram as funções de inspecção. Assim, optou-se, em cada visita, por escolher um número de 1 a 10 e todos os processos seleccionados em cada tipologia (ILE/APE/CPE) terminariam no dígito escolhido (por exemplo, 1/ILE/08, 25/APE/09 ou 13/CPE/10).



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

As visitas de inspecção eram iniciadas com uma entrevista aos Senhores Directores dos Centros de Emprego, colhendo informações de carácter genérico que pudessem ser úteis para compreender o modo de funcionamento dos serviços, designadamente ao nível da suficiência dos recursos humanos, do parque informático e dos demais equipamentos técnicos.

Uma vez concluídas as entrevistas e a visita ao espaço físico dos Centros de Emprego, procedia-se então à consulta física dos processos seleccionados, seguindo o critério atrás referido.

Sempre que se sugiram dúvidas sobre os factos a registar e sempre que foram detectadas situações penalizadoras para os Centros de Emprego - como por exemplo, atrasos no processo de decisão, ausência de visitas prévias e/ou de acompanhamento, inexistência de notificações aos interessados – foi dada oportunidade aos técnicos responsáveis de apresentarem as devidas justificações ou, simplesmente, de confirmar a realidade dos factos.

Confrontados os dados e depoimentos recolhidos nas visitas de inspecção, foi reunido um conjunto de questões de carácter transversal, cujo esclarecimento se impunha antes da redacção do relatório final, pelo que foi o Senhor Presidente do Conselho Directivo do IEFP ouvido sobre matérias relacionadas com o apoio técnico, o programa REDE e as acções de formação, com a realização de visitas prévias e de acompanhamento, com o controlo dos prazos, com a ponderação de situações justificativas de incumprimento, com a contratação de entidades externas, com o relacionamento institucional com a Segurança Social e com os serviços partilhados ao nível da tesouraria.

## **VISITAS DE INSPECÇÃO**

Em regra, as instalações dos Centros de Emprego que foram visitadas revelaram-se adequadas, em termos de dimensão e de padrões mínimos de funcionalidade e de



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

conforto, merecendo, no entanto, destaque o Centro de Emprego de Moscavide, pela gravidade da situação encontrada, ao nível do estado de degradação acentuada do edifício onde há mais de 20 anos se encontra *provisoriamente* instalado, com uma identificação quase invisível para o público e sem dispor de acesso reservado a pessoas com mobilidade reduzida, o que agrava o facto de o acesso à entrada do edifício ser feita exclusivamente por escadas (4 ou cinco degraus).

Convém sublinhar que, depois de ouvido a este respeito, o IEFP informou que esse Centro de Emprego faz parte do Plano de Investimentos desse Instituto, por reconhecer que necessita de intervenção, mediante substituição ou remodelação de instalações, devido a razões de segurança, acessibilidade e insuficiência de espaço útil.

Espera-se, assim, que essa mudança do estado ou do local das instalações do CTE de Moscavide se concretize a breve trecho, devendo ser inscrita na lista de tarefas prioritárias a executar no orçamento do IEFP para o próximo ano civil.

Ao nível dos equipamentos existentes, foram reportadas em quase todos os Centros de Emprego algumas situações de computadores, fotocopiadoras e impressoras obsoletos, insuficientes ou inoperacionais por terem sofrido avarias técnicas que já haviam sido reportadas às Delegações Regionais. Seja como for, de um modo geral, os serviços afirmaram que conseguiam contornar essas dificuldades, embora com algum prejuízo na rapidez e eficiência do respectivo desempenho.

Ao nível dos funcionários afectos aos projectos de emprego, foram muitos os Centros de Emprego a reportar carências a esse nível, embora referindo que o novo PAECPE exige uma muito menor afectação dos recursos humanos do que sucedia com as ILE, ao nível da análise, do acompanhamento e do controlo dos projectos de emprego. No que diz respeito às habilitações académicas desses funcionários, predomina largamente a área da Economia e da Gestão.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em primeiro lugar, praticamente em todos os Centros de Emprego - incluindo o Centro de Emprego de referência (Picoas – Lisboa) - foi recolhida a impressão de que a taxa de insucesso dos projectos de emprego é muito elevada, quando calculada em função do (in)cumprimento do prazo mínimo de quatro anos de manutenção dos postos de trabalho e de realização integral dos investimentos.

A segunda convicção expressa pela maioria dos Centros de Emprego visitados está relacionada com as razões subjacentes a essa taxa de insucesso. Para além das dificuldades económicas e financeiras inerentes à actual conjuntura que atinge Portugal e que, transversalmente, afectam todos os ramos de negócio, a falta de preparação dos promotores para serem gestores dos seus próprios negócios foi avançada como um factor determinante do fracasso dos projectos.

Por fim, em todos os Centros de Emprego visitados que se encontram sob a jurisdição da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo foi manifestado, de forma expressa, um firme repúdio da contratação de entidades externas para efeitos de apreciação das candidaturas (“outsourcing”). Entretanto terá cessado o protocolo firmado com a empresa “Ergoensaio – Consultores de Gestão, Ld.” para esse efeito, mas foram relatados vários casos em que houve necessidade de reanalisar as candidaturas que já haviam sido tratadas por aquela empresa de consultoria, por não se confiar na capacidade técnica de quem o fez, ou no rigor dos procedimentos que seguiu nessa tarefa.

Quanto ao (sub)programa REDE – Consultoria, Formação e Apoio à Gestão de Pequenas Empresas, que, entre outro tipo de actuações, procedia ao acompanhamento dos projectos de emprego criados com apoio financeiro, como foi o caso das ILE, as opiniões recolhidas nas visitas de inspecção dividiram-se entre quem destacou que essa intervenção especializada nos projectos de emprego permitia atenuar a falta de preparação dos promotores para tratar das questões financeiras e quem apontou algumas falhas relacionadas com o facto de o técnico consultor ser visto pelo promotor



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

como um intruso nos respectivos negócios e, por isso, com pouco reconhecimento da sua idoneidade para orientar a execução dos projectos de emprego.

Por outro lado, foram vários os Centros de Emprego que admitiram não realizar com a frequência que seria desejável visitas de acompanhamento aos estabelecimentos comerciais criados com o apoio financeiro, sendo o controlo dos investimentos feito quase em exclusivo pela via documental. Razões relacionadas com a escassez dos técnicos afectos aos projectos de emprego foram os principais motivos alegados para justificar essa situação.

Abordada nas diversas entrevistas realizadas foi ainda a questão da forma de controlo dos prazos de decisão, tendo-se constatado em todos os Centros de Emprego visitados que esse controlo é feito ao nível regional, já que são as respectivas Delegações Regionais que emitem com frequência alertas aos Centros de Emprego, avisando-os da proximidade do fim dos prazos legais de decisão. As aplicações informáticas de que dispõem os Centros de Emprego para efeitos de registo de processos e de diligências realizadas – o SIEF e o SIGAE – não dispõem de qualquer funcionalidade relativamente ao controlo dos prazos.

## CONCLUSÕES

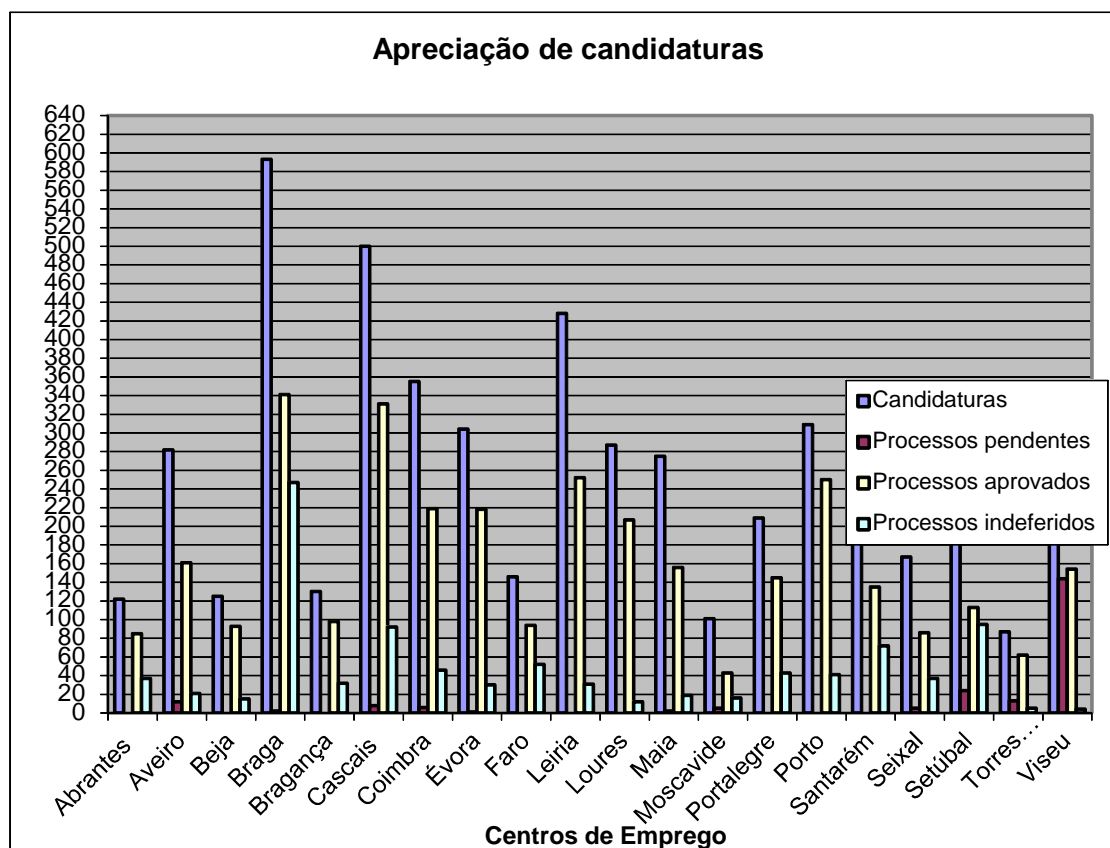
### **1) O cumprimento e as formas de controlo dos prazos legais de decisão sobre as candidaturas**

No gráfico que se segue podemos visualizar a expressão numérica dos projectos entrados em cada Centro de Emprego no período em referência - entre Janeiro de 2008 e Setembro de 2010 – e, entre esses, os que foram aprovados, os que foram indeferidos, e os que ainda se encontravam pendentes de decisão.





## PROVEDOR DE JUSTIÇA



Ao nível da pendência, as razões apresentadas ao nível dos questionários preenchidos pelos Centros de Emprego, prendem-se, essencialmente, com a inércia da parte do promotor (111 processos), isto é, a não junção de elementos instrutórios essenciais, seguida da demora da acumulação de serviço em cada Centro (64 processos) e da emissão de pareceres por parte de entidades externas ao IEFP (41 processos).

Dos questionários preenchidos pelos Centros de Emprego resulta, claramente, que o motivo que fundamenta a esmagadora maioria das decisões de indeferimento está relacionado com a falta de viabilidade económica e financeira dos projectos (366 processos), seguido de longe pela falta de preenchimento dos requisitos legais relativos aos projectos (por exemplo, quando a execução dos projectos for iniciada prematuramente, ou quando a actividade proposta não for legalmente admissível (190 processos) ou ao promotor (por exemplo, por não poder ser qualificado como desempregado – 150 processos).



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Num universo de 209 processos que foram consultados no âmbito das visitas de inspecção mais de metade (126) não foram decididos dentro do prazo máximo de 90 dias previsto no art.º 24.º da Portaria n.º 196-A/2001, de 10.03, previsto especificamente para as ILE e, na falta de norma expressa no âmbito do PAECPE, também correspondente ao prazo máximo definido nos termos do art.º 109.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo, para efeitos de formação do acto tácito negativo susceptível da devida impugnação.

Ouvido pela Provedoria de Justiça a este respeito, o Senhor Presidente do Conselho Directivo do IEFP alegou que “(...) os motivos para o não cumprimento dos prazos de decisão na concessão dos apoios ao nível de projectos de emprego, prendiam-se mais com o volume de trabalho dos CTE e com dificuldades de afectação de recursos humanos a estas tarefas, do que propriamente com o desconhecimento dos prazos legais (...)”.

Por esse motivo - acrescentou ainda - a sugestão formulada pela Provedoria de Justiça, para que fossem dadas instruções expressas aos CTE no sentido de serem cumpridos os prazos legais de decisão, “(...) já não terá acolhimento no actual enquadramento das medidas activas de emprego, pois com a revogação do PEOE e a aplicação do PAECPE, o processo de decisão deixa de estar nos CTE (...)”.

Salvo o devido respeito, porém, julga-se que aquela sugestão formulada mantém toda a actualidade e pertinência, à luz do que foi visto e ouvido no decurso das visitas de inspecção, assim como do regulamento de aplicação do PAECPE.

Na verdade, é certo que, em sede do PAECPE, a intervenção dos CTE enquanto órgãos instrutores e de decisão, diminuiu drasticamente, quando comparada com as tarefas que tinham a seu cargo no âmbito do PEOE, ao mesmo tempo que as instituições de crédito passaram a ocupar um lugar de protagonista na aprovação financeira dos projectos de emprego.

Ainda assim, como o próprio IEFP reconheceu, em determinado tipo de projectos os CTE continuam a ter competências ao nível da respectiva instrução e apreciação e da



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

realização de visitas prévias às instalações propostas pelo promotor, ou seja, continua a ter a seu cargo um conjunto de tarefas e de competências que, na falta de norma específica, encontrar-se-ão, pelo menos, sujeitas aos prazos de decisão previstos no Código do Procedimento Administrativo, enquanto entidades administrativas que são.

Esta mesma realidade foi transmitida às assessoras do Provedor de Justiça responsáveis pelas visitas de inspeção no decurso das entrevistas aos Senhores Directores e demais funcionários dos CTE visitados, em que foram enfaticamente reportadas dificuldades em executar todas as tarefas a que estavam obrigados, quer no âmbito do PEOE, quer do PAECPE. Também na consulta aos processos seleccionados para exame no local, relativas a candidaturas ao PAECPE, foram verificadas situações pontuais de atraso, ainda que – admite-se - em menor quantidade e com menor gravidade do que as detectadas no PEOE.

Julga-se, também, que o cumprimento de prazos de decisão impõe-se como uma obrigação a respeitar não só na apreciação inicial dos projectos de emprego, como em todos os actos subsequentes a praticar pelos Centros de Emprego na sua tramitação e execução posterior.

Assim, e considerando a obrigação de manter os postos de trabalho por um período de quatro anos, no âmbito do PEOE, e de três anos, no âmbito do PAECPE, não pode afirmar-se que o cumprimento dos prazos de decisão não deva continuar a ser uma preocupação na lista das prioridades do IEFP, sobretudo em tempos de especiais dificuldades económicas, em que a promoção e execução de projectos de emprego deve ser estimulada e facilitada, em vez de ficar paralisada face a situações de demora ou de menor rapidez nos actos que dependam dos CTE.

Acresce que, se é certo que foram poucas as queixas até ao momento entradas na Provedoria de Justiça que versem sobre candidaturas ao PAECPE, em todas elas a questão da demora na apreciação dos projectos estava presente.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O futuro certamente se encarregará de mostrar se a tendência no sentido da redução dos tempos de decisão efectivamente se acentuará, de forma a que não possa voltar a falar-se em atrasos imputáveis aos CTE, sendo assim, muito bem-vinda, a implementação de quaisquer sistemas de monitorização regular da actuação desses Serviços.

Do mesmo modo, e porque a realidade verificada nos CTE permitiu, sem excepções, constatar que as aplicações informáticas aí instaladas não são usadas pelos funcionários como mecanismos de auto-controlo dos prazos, não pode deixar de se insistir que a sinalização e reporte às Delegações Regionais dos casos em que se verifique incumprimento dos tempos de decisão afigura-se como uma medida eficaz na disciplinação dos Serviços.

Efectivamente, julga-se que, por princípio, os mecanismos de controlo das decisões devem, tanto quanto possível, emanar, ou, pelo menos, ter uma máxima proximidade do órgão decisor, para que este os intua e os inclua na sua forma diária de agir, sem necessidade de aguardar pela intervenção externa de outro serviço, ainda que hierarquicamente superior.

Assim, por mais próximos, em termos físicos - como será o caso paradigmático do Centro de Emprego de Picoas (Lisboa) e de Évora em relação às respectivas Delegações Regionais -, ou em termos de estreita colaboração institucional, como será o caso do Centro de Emprego de Beja em relação à Delegação Regional do Alentejo, cujos técnicos prestam um apoio muito regular a esse Centro de Emprego no âmbito dos projectos de emprego, julga-se que os primeiros responsáveis pelo controlo dos prazos de decisão deveriam ser os técnicos encarregues da apreciação das candidaturas.

Para tanto, naturalmente, teriam que ser-lhes facultadas as ferramentas necessárias para esse efeito, *maxime* ao nível informático, já que, não obstante as diversas aplicações existentes, nenhuma dispõe de uma funcionalidade dessa natureza.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

### **2) Apoio técnico, programa REDE e visitas de controlo**

Mesmo os candidatos que possuam habilitação superior, desde que não licenciados nas áreas da Economia e das Finanças, raramente têm a preparação necessária à elaboração correcta e devidamente instruída de uma candidatura. Daí a importância do contacto prévio com os técnicos do IEFP, das sessões de esclarecimento colectivo ou individual sobre os deveres e os compromissos a que um promotor fica obrigado em contrapartida do recebimento de apoio financeiro e das visitas, prévia, e de acompanhamento, dos projectos.

Por outro lado, a verificação *in loco* das condições mínimas para o desenvolvimento de uma determinada actividade comercial afigura-se como um dos critérios decisivos no contexto dessa apreciação, mesmo quando a sede da empresa é a própria habitação do promotor, uma vez que, pelo menos, terá que existir uma estrutura mínima de apoio à gestão contabilística do negócio.

No que diz respeito às visitas de acompanhamento, a realidade constatada ao longo das acções de inspecção, apesar de não ser uniforme, aponta para grandes dificuldades em assegurar a realização deste tipo de visitas com uma periodicidade que se pudesse reputar de razoável e que permitisse, em tempo útil, detectar situações desviantes em relação aos compromissos assumidos antes que degenerassem em autênticos incumprimentos irreversíveis, isto é, sem margem para outra actuação que não fosse a exigência da devolução do apoio concedido.

Não pode também a Provedoria de Justiça deixar de lamentar que, no âmbito do PEOE, se tenha abandonado, por razões essencialmente burocráticas e economicistas, o programa REDE e as acções de formação ao nível da gestão, deixando aos promotores, de certo modo, toda a responsabilidade da elaboração e execução do projecto de emprego, sem que seja forçado concluir que muitos projectos de emprego que entram em situação de incumprimento fracassaram (também) por falta de uma estrutura



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

de suporte inicial e de acompanhamento capaz de alertar para ambiguidades de projectos megalómanos e para derrapagens financeiras.

Transmitidas estas conclusões ao Conselho Directivo do IEFP, foi respondido que o apoio técnico ao desenvolvimento e consolidação dos projectos (ATCP) é facultativo, isto é, depende da manifestação de interesse do promotor junto das EPAT - Entidades Prestadoras de Apoio Técnico, cuja actuação é objecto de acompanhamento por esse Instituto.

No que diz respeito a esta matéria, espera a Provedoria de Justiça que o processo de credenciação daquelas entidades tenha permitido seleccionar empresas com competência e experiência no sector, de forma a que não se registem problemas semelhantes aos detectados na actuação da empresa de consultadoria contratada pela Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo no âmbito da experiência do *outsourcing*.

Não sendo obrigatório o recurso ao ATCP, seria de toda a conveniência que o mesmo fosse divulgado de forma ampla junto do promotor. Muito embora o IEFP tenha certificado que, quer nas sessões de informação colectivas, quer nas convocatórias individuais, é feita essa divulgação, muitos dos promotores que, ao longo dos anos de vigência do PEOE, se têm vindo a dirigir à Provedoria de Justiça, contestaram a escassez ou mesmo ausência total de informação neste domínio.

Relativamente à falta de regularidade na realização de visitas prévias e de acompanhamento em todas as modalidades de candidaturas, o IEFP voltou a garantir que, segundo as normas internas em vigor, não existem situações de excepção, pelo que todos os projectos devem estar sujeitos a esse controlo.

Quanto a esta questão, a Provedoria de Justiça reitera, na íntegra, todas as considerações tecidas no Projecto de Síntese de Relatório, isto é, independentemente de existirem normas internas que expressamente prevêm a obrigatoriedade de realização de visitas prévias e de acompanhamento, certo é que foram inúmeros os processos consultados



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

nos CTE em que se verificaram omissões a esse respeito, ao mesmo tempo que alguns Centros admitiram, de forma expressa, só realizar esse tipo de visitas em determinado tipo de projectos e que outros reconheceram não dispor de recursos que permitam realizar quaisquer visitas durante um período de tempo bastante alargado.

Ou seja, de forma inequívoca tem que se concluir que uma percentagem significativa dos CTE não assimilou essas orientações como o IEFP esperava e não as incorporou na sua rotina de apreciação dos projectos de emprego como seria desejável.

Daí que, por mais vezes que o IEFP reitere, perante a Provedoria de Justiça que, em abstracto, está em sintonia com este órgão do Estado quanto ao procedimento a seguir, tal afirmação não basta para se considerar o assunto resolvido, mantendo, assim, toda a pertinência a sugestão formulada neste capítulo.

### **3) Apreciação das situações de incumprimento dos projectos de emprego não imputáveis ao promotor**

Quer da esmagadora maioria das reclamações apresentadas pelos promotores junto do Provedor de Justiça, quer da experiência colhida nas visitas inspectivas, quer ainda dos questionários preenchidos resulta evidente que o principal motivo que conduz à declaração de uma situação de incumprimento de um projecto de emprego está relacionado com a não manutenção dos postos de trabalho pelo período mínimo legalmente exigível (127 processos), que suplanta, em muito, as restantes razões relacionadas com a execução deficiente (60 processos) e com a inelegibilidade das despesas (2 processos), entre outras.

Atendendo a que só o incumprimento para o qual não seja apresentada justificação suficiente, poderá fundamentar uma decisão de resolução contratual, quando sejam apresentadas e comprovadas as razões pelas quais não foi possível cumprir as obrigações legais e contratuais a que se acha sujeito um projecto de emprego, o IEFP



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

deve, pelo menos, ponderá-las quando procede à aferição dos compromissos cumpridos e balizá-las em função das regras gerais de direito que dispõem sobre o incumprimento.

Neste capítulo, deve sublinhar-se a consonância entre as sugestões formuladas pela Provedoria de Justiça e o entendimento veiculado pelo IEFP em sede de audiência prévia.

Naturalmente que só a propósito de casos específicos se poderá voltar a pôr à prova essa convergência de posições, mas espera-se que, de futuro, os critérios avançados pela Provedoria de Justiça para qualificar uma situação de incumprimento como justificada ou injustificada – nomeadamente a gravidade do impedimento alegado para a continuidade da execução do projecto, o seu carácter superveniente em relação à data da assinatura do contrato de concessão de incentivos e a comunicação imediata da situação de incapacidade ao CTE - possam ser tidos em conta nessa avaliação.

Quanto à graduação das sanções em caso de incumprimento não imputável ao promotor, naturalmente que as sugestões formuladas pela Provedoria de Justiça foram formuladas na presunção de que a actuação a seguir terá sempre que conformar-se com a legislação aplicável, cujo carácter geral e abstracto, pode não ter contemplado situações de excepção, mas certamente não impede, em muitos casos, uma aplicação das normas seguindo um juízo de equidade de forma a emprestar às decisões sancionatórias o necessário equilíbrio e proporcionalidade.

#### **4) Relacionamento institucional com a Segurança Social e entre os serviços locais, regionais e centrais do IEFP**

A realidade constatada nas visitas de inspecção aponta para dificuldades na execução do “modelo de colaboração” entre o IEFP e a Segurança Social que, teoricamente, passaria pelo acesso, através de um interface informático aos ficheiros dos candidatos, de forma a saber o estado do pedido de pagamento antecipado da totalidade das prestações de desemprego, uma vez que, praticamente todos os técnicos entrevistados nos Centros





## PROVEDOR DE JUSTIÇA

admitiram realizar o controlo documental dos projectos através da solicitação daquele documento aos beneficiários.

Quanto à notificação recíproca de decisões tomadas em matéria de APE, assim como aquelas que sejam tomadas pela Segurança Social, a consulta aos processos seleccionados nas visitas de inspecção permitiu detectar, com muita regularidade, a verificação de falhas nessa comunicação, retardando não só o andamento dos projectos aprovados, como o arquivamento dos processos indeferidos.

Nesta matéria o IEFP admite que possam “(...) existir aspectos a melhorar nomeadamente ao nível do desenvolvimento e ferramentas de base tecnológica, bem como ao nível da cultura organizacional com vista à substituição de procedimentos rotineiros pela consulta da aplicação informática e à sensibilização dos técnicos de parte a parte para a importância da actualização e qualidade de registos de informação efectuados (...)”.

No que se refere aos serviços partilhados no âmbito da tesouraria, as vantagens apontadas pelo Conselho Directivo desse Instituto, ao nível da libertação dos técnicos do exercício de funções administrativas e da separação das funções conflitantes de autorização e controlo de operações com repercussão contabilística, suscitam algumas dúvidas sobre os resultados que, no futuro, esse novo modelo de gestão poderá surtir.

Por um lado, porque, tanto quanto se pôde verificar localmente, o processamento dos apoios financeiros está a cargo dos serviços de contabilidade, sendo estes desempenhados por funcionários que, em regra, não exercem funções de técnico de emprego com capacidade para apreciar os projectos de emprego. Significa isto que, na prática, não se vislumbra em que medida a solução agora implementada poderá representar um ganho substancial para os técnicos de emprego na libertação de funções administrativas, tanto mais que, não tendo estes qualquer apoio ao nível de secretariado para efeitos de abertura, organização e junção de documentos a processos de



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

candidatura, continuarão a assegurar essas tarefas burocráticas, que, como será bom de ver, podem implicar um atraso substancial na respectiva tramitação.

Por outro lado, embora a separação dos responsáveis pelas funções de autorização, de processamento e de controlo de uma despesa em que se traduz sempre o pagamento de um apoio financeiro permita ganhos em termos de transparência, poderá perder-se em rapidez de procedimentos, em função da introdução de mais um elo na cadeia de interlocutores encarregues do diálogo com os promotores.

Ou seja, sempre que um promotor apresentar no Centro de Emprego um documento que possa influir no pagamento do apoio que lhe será devido, a respectiva recepção, análise e envio para os serviços regionais e/ou centrais certamente que não tornarão mais célere a libertação do financiamento.

Assim, continua a ser aconselhável uma monitorização muito estreita da implementação deste novo modelo de tesouraria, que tanto quanto possível, deve ser feita de forma gradual, por forma a permitir recuar e voltar ao modelo anterior se, em termos de celeridade dos pagamentos, o novo método se mostrar contrário ao objectivo de redução dos prazos de decisão, aqui entendida esta como acto de autorização do processamento dos apoios financeiros.

## SUGESTÕES

Face ao que atrás ficou escrito, e depois de ponderadas as considerações tecidas pelo IEFP em sede de audiência prévia, formulam-se as sugestões que se seguem:

- 1) O cumprimento e as formas de controlo dos prazos legais de decisão sobre as candidaturas**



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- Devem ser transmitidas instruções expressas aos Centros de Emprego no sentido de serem cumpridos, escrupulosamente, os prazos legais de decisão;
- Devem dotar-se os Centros de Emprego de ferramentas informáticas que permitam um auto-controlo dos prazos legais de decisão;
- Todas as situações em que esses prazos não sejam cumpridos devem ser reportadas às Delegações Regionais e ser acompanhadas da devida justificação dessa pendência;

### **2) Apoio técnico, programa REDE e visitas de controlo**

- Logo no momento em que os candidatos a promotores de projectos de emprego se dirijam aos Centros de Emprego para recolher informações a respeito dos programas em vigor, devem ser informados de que poderão, se assim o solicitarem, receber formação, nomeadamente através dos Centros de Formação do IEFP, para que fiquem habilitados à elaboração do respectivo projecto de candidatura;
- Em sede de visitas prévias e de acompanhamento aos locais propostos nas candidaturas para instalação dos estabelecimentos comerciais a criar com os projectos de emprego, devem ser dadas instruções expressas aos Centros de Emprego para que as realizem em todas e quaisquer modalidades de candidaturas e, no caso das visitas de controlo, com uma periodicidade que seria desejável que não excedesse os seis meses.

### **3) Apreciação das situações de incumprimento dos projectos de emprego não imputáveis ao promotor**

- Da lista de requisitos cujo preenchimento deve ser obrigatório para se aceitar um motivo como justificação idónea de uma situação de incumprimento devem constar a gravidade do impedimento alegado para a continuidade da execução do projecto, o seu carácter superveniente em relação à data de assinatura do



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

contrato de concessão de incentivos e a comunicação imediata (assim que possível) dessa incapacidade ao Centro de Emprego;

- Manda o princípio da proporcionalidade que se adequa a medida da sanção a aplicar à gravidade da irregularidade cometida, ou, pelo menos, que se facilite ao promotor inadimplente o cumprimento dessa sanção, por exemplo, alargando o prazo de reembolso em prestações;
- Os Centros de Emprego devem autorizar a prorrogação do prazo de execução dos investimentos quando o promotor alegue, de forma comprovada, a existência de dificuldades na observância dos prazos definidos;
- A devolução parcial dos apoios, nos casos de incumprimento justificado, deve ser a mais facilitada possível, desdobrando o prazo de pagamento em prestações em função dos recursos económicos do promotor e sem penalização de juros, nos casos em que tal se mostre legalmente possível.

#### **4) Relacionamento institucional com a Segurança Social e entre os serviços locais, regionais e centrais do IEFP**

- Todas e quaisquer decisões tomadas pelos serviços centrais ou regionais do IEFP quanto aos projectos de emprego devem ser comunicadas formalmente aos Centros de Emprego, para que estes, enquanto interlocutores directos dos promotores possam dispor de informação actualizada sobre o estado dos respectivos processos e agir em conformidade;
- Deve ser feita uma avaliação rigorosa das vantagens e das desvantagens da implementação dos serviços partilhados ao nível da tesouraria, nomeadamente sobre os prazos de disponibilização dos apoios financeiros aos promotores, de forma a aferir da conveniência de manter este modelo de pagamentos ou de voltar ao que anteriormente vigorava.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

## **ANEXO - A)**

Modelo do Guião da Visita de Inspeção



PROVEDOR DE JUSTIÇA

## **Inspecções aos Centros de Emprego**

**Inspecção ao Centro de Emprego (CE) de \_\_\_\_\_**

A inspecção decorreu no dia \_\_\_\_\_ entre as \_\_\_\_\_ com o intervalo de cerca de \_\_\_\_\_ para almoço.

A inspecção foi levada a efeito por:

Alexandra Sousa .....

Ana Cruz.....

Ana Pereira.....

Pessoa/s afecta/s a guiar as assessoras:

- Nome/s \_\_\_\_\_
- Cargo/s ou funções \_\_\_\_\_
- Demonstrou/demonstraram ser habilitadas para o efeito .... Sim  Não

### **Observações:**

<h2><b>Capítulo I – Instalações, condições de trabalho e atendimento ao público</b></h2>
--

### **1. Horário praticado:**

- a) O CE funciona das \_\_\_\_\_ às \_\_\_\_\_ horas.
- b) O horário de atendimento ao público é das \_\_\_\_\_ às \_\_\_\_\_ horas.
- c) Horário de almoço \_\_\_\_\_

### **Observações:**



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

### 2. Acessibilidades:

a) O CE desenvolve-se em:

1 piso     2 pisos     3 pisos     Outro caso \_\_\_\_\_

b) Existe acesso reservado para pessoas com mobilidade reduzida?

Sim       Não

### Observações:

### 3. Espaço de trabalho:

a) O espaço físico do CE é genericamente adequado ao número de funcionários:

Sim     Não

b) O espaço físico afecto aos projectos de emprego é adequado ao número de funcionários:

Sim     Não

c) O CE dispõe de sala para a realização de reuniões com os utentes:

Sim     Não

### Observações:

### 4. Computadores e fotocopiadoras:

a) Rácio computador/funcionário \_\_\_\_\_

a.1. - Consideradas suficientes pelo serviço..... Sim     Não

b) Nº de impressoras \_\_\_\_\_

b.1. - Consideradas suficientes pelo serviço..... Sim     Não



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- c) N° de fotocopiadoras \_\_\_\_\_  
c.1.- Consideradas suficientes pelo serviço..... Sim  Não

### Observações:

#### **5. Atendimento:**

##### **5.1. Condições físicas do atendimento ao balcão**

- a) O balcão de atendimento é  
longo  curto   
outro \_\_\_\_\_
- b) Existe/m computador/es que sirvam:
- todo o balcão de atendimento..... Sim  Não
  - exclusivamente o atendimento dos promotores de projectos de emprego...  
Sim  Não

##### **5.2. Organização do atendimento ao balcão**

- a) No balcão de atendimento :
- Forma-se fila única/sistema de senhas indiferenciadas  
Sim  Não
  - Formam-se filas por assuntos/senhas por assunto  
Sim  Não
  - Há filas/senhas exclusivas para os projectos de emprego  
Sim  Não
- b) Relativamente aos projectos de emprego:
- O local de atendimento ao balcão permite privacidade... Sim  Não

### Observações:





PROVEDOR DE JUSTIÇA

**6. Tratamento de projectos de emprego:**

a) N.º de funcionários afectos ao tratamento dos projectos de emprego \_\_\_\_\_

b) É considerado suficiente? \_\_\_\_\_

c) Em caso negativo, qual o número que seria adequado? \_\_\_\_\_

d) Lógica de distribuição de processos por funcionário:

- distribuição numérica equitativa .....
- por assunto.....
- em função da especialização do técnico.....
- aleatória.....
- outra.....

---

---

**Observações:**

**7. Entrada de documentos para projectos de emprego**

a) Como, quando e onde é dada a entrada de documentos e de que forma ?

---

---

---

b) Quanto tempo demora um documento a ser colocado num processo?

---

---

---



PROVEDOR DE JUSTIÇA

**Observações:**

**Notas Complementares:**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

**Capítulo II – Atrasos na apreciação dos projectos de emprego**

**8. Informatização da gestão dos projectos**

- a) Existe alguma aplicação informática para gestão processual dos projectos de emprego?..... Sim  Não
- b) Trata-se de uma aplicação exclusiva para essa tarefa ?.....Sim  Não
- c) Foi criada pelo IEFP para todos os CE  ou é uma criação própria de cada CE ?
- d) Dispõe de algum alerta para (a proximidade do) o fim dos prazos legais de decisão? ..... Sim  Não

**Observações: VER DADOS CONSTANTES DA GRELHA E DO QUESTIONÁRIO QUANTO AOS ATRASOS**

**Capítulo III – Disponibilização de apoio técnico aos promotores**

**9. Funcionários que prestam apoio técnico**

- a) Número de funcionários \_\_\_\_\_;
  - b) Formação /especialização desses funcionários  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  - c) Os funcionários que prestam apoio técnico na execução do projecto são os mesmos que depois o controlam? Sim  Não  Por vezes
- \_\_\_\_\_



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- d) Início da prestação do apoio
- Desde o início da apresentação da candidatura e independentemente de solicitação do promotor
  - Em qualquer momento, mas apenas quando solicitado pelo promotor
  - Apenas depois da aprovação da candidatura
- e) Como é decidida a afectação de cada funcionário a cada projecto:
- distribuição numérica equitativa .....
  - por assunto.....
  - em função da especialização do técnico.....
  - aleatória.....
  - outra.....
- 
- 

### **Observações:**

### **Notas Complementares:**

## **Capítulo IV– Incumprimento dos projectos por motivos não imputáveis aos promotores**

### **10. Detecção da situação de incumprimento**

- a) Através de comunicação feita pelo próprio reclamante...  \_\_\_\_\_
- b) Por via do controlo feito pelo CE....  \_\_\_\_\_
- c) Denúncia de terceiros...  \_\_\_\_\_
- d) Outras ....  \_\_\_\_\_

### **Observações:**

### **11. Causas do incumprimento**

- a) Doenças graves e incapacitantes.....  \_\_\_\_\_
- b) Concorrência de outros estabelecimentos comerciais posterior e inesperada..  \_\_\_\_\_



PROVEDOR DE JUSTIÇA

- c) Entrada em vigor de novas exigências legais para licenciamento ou exercício da actividade...  \_\_\_\_\_
- d) Outras...  \_\_\_\_\_

**Observações:**

**12. Tratamento dos processos pelos CE em caso de incumprimento**

- a) Pedido de explicações ao promotor ...  \_\_\_\_\_
- b) Controlo físico (deslocações ao local) ...  \_\_\_\_\_
- c) Pedido de pareceres a especialistas na matéria médicos/economistas/juristas/engenheiros,etc....  \_\_\_\_\_
- d) Outras ....  \_\_\_\_\_

**Observações:**

**Notas Complementares:**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

## **ANEXO - B)**

Modelo do Questionário



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

CENTRO DE EMPREGO DE

---

TELEFONE \_\_\_\_\_

FAX \_\_\_\_\_

DATA \_\_\_\_\_

### Questionário

- Depois de preenchido remeter à Provedoria de Justiça, preferencialmente via fax: 21 392 66 71.
- Se necessário, adicionar folhas para continuação de respostas que não caibam nos espaços próprios do questionário.
- Qualquer menção a “projectos de emprego” constante deste questionário abrange as candidaturas apresentadas ao abrigo do PEOE e do PAECPE.
- Em caso de dúvida no preenchimento do questionário, contactar a Provedoria de Justiça (Dr.<sup>a</sup> Ana Pereira, telef. n.º 21 392 66 00/72).

#### I - RECURSOS HUMANOS

1. Número total de funcionários em efectividade de funções no Centro de Emprego \_\_\_\_\_

2. Número de funcionários em efectividade de funções que se encontram afectos aos projectos de emprego \_\_\_\_\_

3. Serviço externo

3.1. Quantos funcionários se encontram afectos ao serviço externo de apreciação *in loco* dos locais propostos nas candidaturas para execução dos projectos de emprego ? \_\_\_\_\_

3.1.1 Esses funcionários só asseguram tarefas inerentes ao serviço externo ou acumulam com outro? \_\_\_\_\_



PROVEDOR DE JUSTIÇA

3.2. Quantos funcionários se encontram afectos ao serviço externo de controlo dos projectos de emprego após a concessão do apoio? \_\_\_\_\_

3.2.1 Esses funcionários só asseguram tarefas inerentes ao serviço externo ou acumulam com outro? \_\_\_\_\_

4. Habilitações dos funcionários afectos aos projectos de emprego:

4.1. Quantos têm a escolaridade obrigatória? \_\_\_\_\_

4.2. Quantos têm entre o 10º e o 12º ano? \_\_\_\_\_

4.3. Quantos têm frequência de curso superior? \_\_\_\_\_

- Indicar os cursos frequentados

\_\_\_\_\_

4.4. Quantos têm curso superior? \_\_\_\_\_

- Indicar as licenciaturas/bacharelatos/mestrados/pós-graduações, etc. \_\_\_\_\_

5. Formação profissional dos funcionários afectos aos projectos de emprego.

5.1. Preencher o quadro seguinte, tendo em conta a mais recente acção de formação frequentada por cada um dos funcionários que actualmente se encontram afectos aos projectos de emprego

Funcionário (iniciais)	Data (mês e ano de início) da acção de formação	Tema da acção de formação	Duração da acção de formação





## PROVEDOR DE JUSTIÇA

--	--	--	--

5.2. Considera necessárias mais acções de formação especialmente direccionadas para os projectos de emprego? Em caso afirmativo, indique os temas que considera mais importantes

---

---

---

---

---

### II - ACTIVIDADE PROCESSUAL

6. Preencha os quadros infra, com referência aos projectos de emprego recebidos entre Janeiro de 2008 e Setembro de 2010:

Ano	Número de processos entrados	Número de processos pendentes de decisão sobre a candidatura	Número de processos aprovados	Número de processos indeferidos
2008				
2009				
2010 (Até Setembro).				

Ano	Número de processos controlados	Número de processos em situação de incumprimento	Número de processos em que foi rescindido o contrato de concessão de incentivos	Número de processos com impugnação do promotor
2008				
2009				



PROVEDOR DE JUSTIÇA

2010 (Até Setembro).				
----------------------	--	--	--	--

7. De entre os projectos de emprego entrados entre Janeiro de 2008 e Setembro de 2010, quais as modalidades do apoio solicitado (indique o n.º de processos que se enquadram em cada situação):

Ano	Apoios à contratação	Apoios a ILE	Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego	Apoios à conversão de contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho sem termo
2008				
2009				
2010 (Até Setembro).				

8. De entre os projectos de emprego que se encontram ainda pendentes de decisão sobre a candidatura quais as causas (indique o n.º de processos que se enquadram em cada situação):

Motivo da pendência	2008	2009	2010 (até Set.)
Inércia do promotor/não junção de elementos instrutórios essenciais			
Acumulação de serviço do Centro de Emprego			
Aguardam pela decisão/parecer de entidades externas ao IEFP			
Outro (*concretize na linha abaixo)			

---

---





PROVEDOR DE JUSTIÇA

**11.** De entre os projectos de emprego que foram controlados em 2010 e em que foram detectadas situações de incumprimento, indique o n.º de processos que se enquadram em cada situação:

Situação de incumprimento	Número de projectos
Não manutenção do(s) posto(s) de trabalho pelo período mínimo exigível	
Não execução ou execução deficiente do projecto de emprego	
Inelegibilidade das despesas	
Outro (*concretize na linha abaixo)	

---

---

**12. Reclamações/recursos hierárquicos**

12.1. Quantos processos de impugnação se encontram pendentes de decisão \_\_\_\_\_

12.2. Qual o tempo médio de tomada de uma decisão final sobre esses processos \_\_\_\_\_

**Obrigada pela colaboração**