

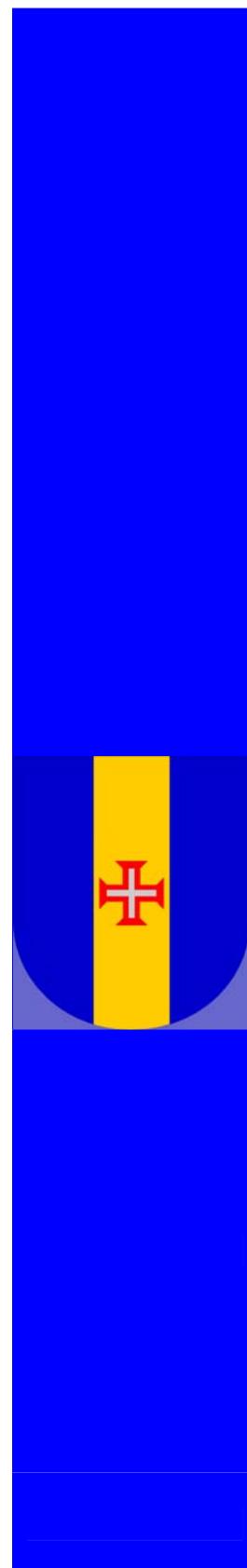


Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTC

**Auditoria aos apoios concedidos às Insti-
tuições Particulares de Ensino**

Processo n.º 04/08– Aud/FS

Funchal, 2008





**Auditoria aos apoios concedidos às Instituições
Particulares de Ensino**

RELATÓRIO N.º 13/2008-FS/2008
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro 2008



ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	4
1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.2.1. Aspectos gerais	5
1.2.2. Sistema de concessão e de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios	6
1.2.3. Aspectos específicos.....	7
1.2.4 - Eventuais infracções financeiras.....	8
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	8
2. INTRODUÇÃO	8
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	8
2.2. METODOLOGIA	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA.....	11
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	11
2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	12
2.6. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA CONCESSÃO DE APOIOS FINANCEIROS ÀS IPE.....	12
2.6.1. Enquadramento geral	12
2.6.2. Quadro normativo regional	12
2.6.3. Finalidades dos apoios, entidades beneficiárias e tipologia contratual.....	14
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	16
3.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL	17
3.1.1. Avaliação do sistema de concessão de apoios financeiros às IPE	19
3.1.2. Avaliação do sistema de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros às IPE	23
3.2. AMOSTRA DE PROCESSOS CONTROLADA	25
3.2.1. Apoios ao Funcionamento	25
3.2.2. Apoios ao Investimento.....	36
3.2.2.1. CP anteriores à aprovação das Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002.....	38
3.2.2.2. CP posteriores à publicação das Portarias n.º107/2002, 108/2002 e 122/2007.....	42
4. EMOLUMENTOS	56
5. DISPOSIÇÕES FINAIS	57
ANEXOS	59
ANEXO I - QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	60
ANEXO II - GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 11/2002 – FS/SRMTC	61
ANEXO III – QUADRO INSTITUCIONAL	62
Caracterização genérica da Secretaria Regional de Educação.....	62
Aspectos da estrutura funcional e orgânica do GGCO e da DRPRE.....	62
ANEXO IV - PAGAMENTOS ÀS IPE EM 2007	66

ANEXO V - APOIOS FINANCEIROS ÀS IPE EM 2007	67
ANEXO VI - PROCEDIMENTOS E CIRCUITOS – APOIOS AO INVESTIMENTO.....	68
ANEXO VII - PROCEDIMENTOS E CIRCUITOS – APOIOS AO FUNCIONAMENTO.....	69
ANEXO VIII – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	71

ÍNDICE DOS QUADROS

QUADRO 1 – DIVERGÊNCIAS NOS PAGAMENTOS RELATIVOS A APOIOS AO FUNCIONAMENTO - 2007	19
QUADRO 2 – AMOSTRA DA AUDITORIA RELATIVA AOS APOIOS AO FUNCIONAMENTO	26
QUADRO 3 - AMOSTRA DE AUDITORIA RELATIVA AOS APOIOS AO INVESTIMENTO	37
QUADRO 4 – SITUAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS BANCÁRIOS DA APEL	49



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
AC	Acordo de cooperação
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
al.	Alínea(s)
AP	Administração Pública
ARD	Administração Regional Directa
Art.º	Artigo
ASE	Acção Social Escolar
CA	Contrato de Associação
C.E.	Classificação Económica
Cfr.	Conforme
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGR	Conselho do Governo Regional
cl.	Cláusula
C.O.	Classificação Orgânica
CP	Contrato programa
CRP	Constituição da República Portuguesa
CS	Contrato simples
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DIACE	Divisão de Investimentos e Análise de Custos da Educação
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRAE	Direcção Regional de Administração Educativa
DRE	Direcção Regional de Educação
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRPF	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
DRPRE	Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSAEP	Direcção de Serviços de Apoio ao Ensino Particular
DSGO	Direcção de serviços de Gestão Orçamental
EANP	Encargos Assumidos e não Pagos
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
GGCO	Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental
GR	Governo Regional
GSR	Gabinete do Secretário Regional
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IPE	Instituição(ões) Particular(es) de Educação/Ensino
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRE	Inspecção Regional de Educação
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
Lda.	Limitada
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PA	Programa da Auditoria
PD	Processo(s) de Despesa(s)
PGA	Programa Global da Auditoria
PGR	Presidência do Governo Regional
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
RAM	Região Autónoma da Madeira

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
RCG	Resolução(ões) do Conselho do Governo
Res.	Resolução(ões)
SR	Secretário Regional
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRE	Secretaria Regional de Educação/Secretário Regional de Educação
SREC	Secretaria Regional de Educação e Cultura/Secretário Regional de Educação e Cultura
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretário Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Luísa Sousa	Assessora Principal
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior



1. Sumário

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente relatório integra os resultados da *auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino* em 2007, efectuada junto da Secretaria Regional de Educação e Cultura¹, de acordo com o previsto no Plano de fiscalização da SRMTC para 2008.

Com a realização desta auditoria, que abrangeu o ano económico de 2007, pretendeu-se que os resultados alcançados contribuíssem para a elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2007, na área dos subsídios e outros apoios financeiros.

1.2. OBSERVAÇÕES

Tendo por base os resultados desta acção de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspectos da matéria exposta ao longo do presente documento:

1.2.1. Aspectos gerais

- a) No ano 2007, a Administração Regional Directa, através da Secretaria Regional de Educação, atribuiu auxílios financeiros às Instituições Particulares de Educação/Ensino da RAM no valor de € 31.796.771,22², tendo efectuado pagamentos no montante de € 30.998.843,86, dos quais € 30.045.058,83³ foram direccionados ao apoio ao funcionamento e € 953.785,03 ao apoio ao investimento (cfr. ponto 3.1.).
- b) A verba indicada representou 87,7% do total dos apoios financeiros pagos por aquela Secretaria Regional no exercício económico em referência (cfr. ponto 3.1.).
- c) O montante dos encargos assumidos e não pagos pela Administração Regional Directa às Instituições Particulares de Ensino que transitaram para 2008 ascendeu a € 1.134.743,59 euros (cerca de 3,5% do total da despesa assumida), reportando-se esta verba exclusivamente a contratos-programa de apoio ao investimento (cfr. ponto 3.1.).
- d) Cerca de 38,8 % do valor dos apoios transferidos para as Instituições Particulares de Ensino em 2007 foi titulado por contratos simples, seguindo-se os contratos de associação, com um peso financeiro de 25,6% (cfr. ponto 3.1.).
- e) Embora os contratos-programa de apoio ao investimento tivessem sido os menos expressivos ao nível do volume de pagamentos em 2007, face ao alargado período de vigência, o seu valor global mostrou-se superior ao das restantes tipologias (cfr. ponto 3.1.).

¹ O trabalho de campo decorreu entre 9 e 24 de Abril de 2008.

² Valor indicado pela SREC em sede de contraditório, mas não confirmado pela SRMTC, uma vez que aquela Secretaria não disponibilizou os elementos necessários para o efeito (cfr. ponto 3.1.).

³ Este valor foi fornecido à SRMTC em sede de contraditório, através do ofício da SREC n.º 3925, de 29 de Outubro de 2008.

- f) De um modo geral, tanto os actos autorizadores das atribuições dos apoios financeiros às IPE, como as transferências efectivamente realizadas foram objecto de publicação na 2.^a Série do JORAM, em observância do disposto no art.º 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, aplicado à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de Abril, em articulação com o art.º 70.º do EPARAM, e com a norma do ORAM que impõe esta obrigação (cfr. ponto 3.1.).

1.2.2. Sistema de concessão e de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios

- a) Em acatamento da recomendação formulada no âmbito da “*Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela SRE a Instituições Particulares de Ensino*”, vertida no Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTC⁴, foram definidas, através de Portaria, as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às IPE que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar, ao nível dos ensinos básico e secundário e de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, onde sobressai a fixação das condições de acesso ao financiamento, assim como a determinação da respectiva forma de cálculo [cfr. ponto 2.5.1.3., al. b)].
- b) Em contraste, não foi integralmente observada a recomendação inserida no mesmo Relatório, traduzida na necessidade de a SRE dar “*cumprimento às obrigações decorrentes da lei e estipuladas nos contratos, no que se refere à avaliação, acompanhamento e fiscalização dos apoios concedidos*”, promovendo-se “*a realização das acções de fiscalização competentes*”⁵ (cfr. pontos 3.1.1. e 3.1.2.).
- c) Com efeito, continuaram a detectar-se insuficiências e fragilidades ao nível do sistema de controlo interno instituído pelos serviços da SRE responsáveis por estas áreas consubstanciadas na falta de regras internas sobre a organização e tramitação dos processos de concessão dos apoios, não contendo os processos, elementos evidenciadores da verificação do preenchimento, por parte das instituições envolvidas, das condições e requisitos de acesso (cfr. pontos 3.1.1.).
- d) Foi no âmbito da concessão de apoios ao investimento que se registaram as maiores debilidades, uma vez que não foram observadas evidências documentais da análise que precedeu a concessão dos apoios, nem dos elementos essenciais à instrução dos respectivos processos, não tendo ficado demonstrado, na generalidade dos casos, que o montante do auxílio concedido tivesse subjacente a aplicação dos critérios definidos nas Portarias, correspondendo geralmente as verbas atribuídas aos montantes solicitados pelas entidades (cfr. ponto 3.1.1.).
- e) As fragilidades identificadas são extensivas ao domínio do acompanhamento e fiscalização da aplicação deste último tipo de apoios, que se revelou praticamente inexistente, não havendo evidências da verificação do cumprimento das obrigações contratuais por parte das entidades beneficiárias, não constando dos processos elementos mínimos essenciais à análise, nomeadamente, documentos comprovativos das despesas realizadas pelas entidades beneficiárias nem relatórios ou informações internas evidenciando a análise e verificação da aplicação dos apoios aos fins que presidiram à sua concessão, bem como da fiabilidade das despesas apresentadas (cfr. ponto 3.1.2.).
- f) Ficou ainda patente a deficiente circulação da informação e a pouca articulação entre os serviços da SRE responsáveis pela concessão, acompanhamento e fiscalização dos apoios finan-

⁴ Cfr. ponto 1.2 daquele documento, com o título *Recomendações*.

⁵ Cfr. igualmente o referenciado ponto 1.2 do aludido Relatório de Auditoria.



ceiros às IPE e os outros serviços da Secretaria com competências no domínio da verificação de requisitos e condições necessários à atribuição dos apoios (cfr. pontos 3.1.1. e 3.1.2.).

1.2.3. Aspectos específicos

Apoios ao funcionamento

- a) Para efeitos de cálculo do apoio financeiro a conceder no âmbito do contrato simples celebrado com o *Clube Sport Marítimo da Madeira* para o ano lectivo 2006/2007, tendo em vista a comparticipação nos custos com o funcionamento do *Colégio do Marítimo*, foram tidos em conta outros indicadores para além dos fixados nas Portarias n.º 107/2002 e 108/2002, o que se reflectiu ao nível da determinação do valor do auxílio financeiro efectivamente atribuído (cfr. ponto 3.2.1).
- b) Não obstante a norma do n.º 2 do art.º 17.º do DL n.º 553/80 consagre que nos contratos simples deve ser indicado “*o montante do subsídio por aluno e a redução da propina a que a escola se obriga*”, constatou-se que os contratos que integram a amostra não contêm qualquer referência a este respeito, isto apesar de a documentação consultada indiciar que foram cobradas propinas aos alunos (cfr. ponto 3.2.1).

Apoios ao Investimento

- c) Do volume das despesas realizadas e pagas em 2007, no âmbito da atribuição às IPE de apoios financeiros ao investimento, 44,5% (424.496,01 €) respeita à execução financeira de CP celebrados antes da entrada em vigor das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Agosto, e a percentagem remanescente à execução de CP formalizados entre 2004 e 2007 (cfr. ponto 3.2.2).
- d) No tocante ao *Colégio da Apresentação de Maria* e ao *Jardim de Infância Estrelinhas do VIP* a concessão do apoio foi notificada às IPE envolvidas em momento anterior ao da sua autorização pelo CGR e ao da emissão de parecer pela SRPF, o que consubstancia uma falha ao nível da prática das formalidades inerentes ao processo de atribuição destes auxílios, agravada, no segundo caso, pelo facto de naquela data ainda não ter sido concedida a homologação de criação do estabelecimento nem a autorização de funcionamento, que constituem condições de acesso ao apoio ao investimento (cfr. ponto 3.2.2.2).
- e) No âmbito da consulta prévia da SRPF, não foram acatadas as recomendações formuladas por aquela Secretaria, no sentido de os CP conterem uma cláusula com “*a inscrição orçamental e a classificação económica da despesa em causa*”, apenas tendo ficado estabelecido no texto dos contratos que as verbas destinadas a assegurar a sua execução financeira seriam “*inscritas anualmente no Orçamento da Secretaria Regional de Educação*” [cfr. ponto 3.2.2.2, al. a) e b)].
- f) Os elementos constantes dos processos indiciam que o processamento anual das despesas foi efectuado independentemente da apresentação dos documentos comprovativos das despesas efectuadas, em desrespeito, na maior parte dos casos, pela disciplina estabelecida nos contratos [cfr. ponto 3.2.2.2, a) e b)].
- g) Nos contratos-programa celebrados com *APEL - Associação Promotora do Ensino Livre* não ficou demonstrado que a determinação do valor do apoio concedido tivesse resultado da aplicação dos critérios de cálculo fixados na regulamentação aplicável, o que, que face ao valor da verba envolvida e aos circunstancialismos inerentes à sua atribuição, é passível de ter posto em causa os princípios que presidem à concessão deste tipo de auxílios financeiros por par-

te da Região, com destaque para os princípios da concorrência e da imparcialidade [cfr. ponto 3.2.2.2, c)].

1.2.4 - Eventuais infracções financeiras

Os factos anteriormente descritos e sintetizados na al. a) do ponto 1.2.3. *supra* são susceptíveis de tipificar eventuais ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, resultantes da inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de compromissos [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto]⁶.

Contudo, na situação em apreço, a matéria de facto apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados no n.º 8, alíneas a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

1.3. RECOMENDAÇÕES

Face às observações que antecedem, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional de Educação e Cultura que:

- ✓ Intensifique os esforços direccionados à implementação de um sistema de controlo interno eficaz, nomeadamente através da edição de normas e/ou instruções internas e de procedimentos reguladores da concessão, acompanhamento e fiscalização dos apoios financeiros às Instituições Particulares de Ensino, promovendo e assegurando igualmente a clara definição e identificação dos circuitos, assim como dos intervenientes e dos responsáveis envolvidos neste domínio.
- ✓ Assegure o integral cumprimento das obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos, desencadeando, para o efeito, a realização das necessárias acções de fiscalização, que deverão direccionar-se à efectiva comprovação, junto das entidades beneficiárias, da aplicação das verbas nas finalidades previstas e da fiabilidade dos documentos justificativos das despesas.

2. Introdução

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2008, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 19 de Dezembro de 2007, através da Resolução n.º 2/07-PG, foi prevista a auditoria orientada denominada *Auditoria aos apoios às Instituições Particulares de Ensino – 2007*.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica, previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e, com a sua realização, pretendeu-se intensificar as acções de controlo nas áreas de maior risco e inovação.

⁶ Vd. Anexo I.



Em termos específicos, esta acção direccionou-se à fiscalização dos apoios financeiros concedidos, em 2007, pela Administração Regional Directa, através da Secretaria Regional de Educação, às Instituições Particulares de Ensino⁷, com vista à identificação e análise dos circuitos e procedimentos associados à solicitação dos apoios/formalização das candidaturas, à respectiva aprovação/concessão e ao acompanhamento e controlo da sua aplicação, abrangendo ainda a quantificação e apreciação do respectivo grau de realização financeira.

Em simultâneo, procurou-se identificar a natureza e as formas de concessão dos apoios financeiros, assim como verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis neste domínio e aferir acerca da fiscalização exercida pela SRE, com vista a comprovar a utilização das verbas transferidas, por parte das entidades beneficiárias, nas finalidades que presidiram à sua atribuição.

Atendendo ao seu objecto, esta acção foi ainda direccionada à avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º 11/2002 – FS/SRMTC, que incidiu igualmente sobre os apoios concedidos pela Secretaria Regional de Educação às Instituições Particulares de Ensino⁸.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução, análise e consolidação de informação), tendo-se adoptado, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁹.

A) Fase de Planeamento

- ✓ Estudo e análise das normas legais e regulamentares pertinentes em matéria de atribuição de apoios financeiros às IPE;
- ✓ Recolha e análise da informação disponível relativa aos serviços da SREC com funções de maior relevo ao nível da atribuição, acompanhamento e controlo dos apoios financeiros concedidos às IPE;
- ✓ Solicitação, à SREC, de elementos tidos por essenciais no domínio da concessão de apoios financeiros às IPE – com destaque para a identificação das entidades beneficiárias e das formas de concessão dos apoios e dos montantes envolvidos –, bem como sobre os procedimentos implementados pela Secretaria em matéria de atribuição, acompanhamento e controlo da aplicação de tais auxílios;
- ✓ Compilação e análise da informação recolhida;
- ✓ Elaboração do PGA¹⁰;
- ✓ Com base nas listagens enviadas pela SREC, pré-selecção do conjunto processos visados na realização dos trabalhos de campo, utilizando o método de amostragem não estatística¹¹, com recurso à fixação da dimensão da amostra de fluxos financeiros a analisar, através da conjugação dos critérios de selecção identificados no PA.

⁷ Estando aqui enquadrados, nomeadamente, os estabelecimentos de educação/ensino particular e cooperativo, as IPSS e as Escolas Profissionais Privadas.

⁸ Vd. Anexo II.

⁹ Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28/01/1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15/11/2001.

¹⁰ Aprovado pelo Excelentíssimo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de despacho de 02/04/2008, exarado na Informação n.º 20/2008 – UAT II.

¹¹ Em respeito pelas disposições relativas aos métodos de selecção constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos - Volume I, do Tribunal de Contas, Lisboa, 1999.

B) Fase de Execução

- ✓ Realização de uma reunião de abertura na SREC, que contou com a presença de alguns dos responsáveis dos serviços daquela Secretaria com atribuições na área dos apoios financeiros às IPE (GGCO e DRPRE¹²), e que teve por escopo apresentar a equipa e identificar o âmbito e objectivos da auditoria, assim como recolher dados sobre a estrutura organizativa dos serviços em causa, bem como sobre os procedimentos associados à concessão das verbas;
- ✓ Realização de entrevistas com responsáveis do GGCO e da DRPRE no decurso do trabalho de campo, orientadas para o esclarecimento de dúvidas e para a recolha de elementos adicionais;
- ✓ Elaboração do PA¹³, onde foram definidos os critérios de amostragem adoptados para os trabalhos desenvolvidos junto da SREC, a saber:
 - Contrato(s) destinado(s) a apoiar o funcionamento das IPE, com maior volume de pagamentos em 2007, assegurando a representatividade dos vários tipos de contrato/acordo, níveis de ensino e natureza jurídica das Instituições;
 - Contratos-programa destinados a apoiar o investimento nos estabelecimentos de ensino, que originaram transferências em 2007, tendo em conta os montantes pagos e a actualidade do contrato.
- ✓ Com base na aplicação dos critérios referidos foram analisados os documentos integrantes dos processos de concessão de apoios financeiros ao funcionamento (F) e/ou ao Investimento (I), e dos correlativos processos de despesa, respeitantes aos seguintes estabelecimentos de ensino/educação:
 - Colégio de Santa Teresinha (F);
 - Escola Salesiana de Artes e Ofícios (F);
 - Centro Infantil D^a Maria Eugénia de Canavial (F);
 - Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira (F);
 - Infantário Donaolga/Complexo Social e Escolar Dona Olga de Brito – Cruz Vermelha Portuguesa (F e I);
 - Escola Profissional Atlântico, Lda.(F);
 - Infantário Refúgio do Bebê (F);
 - Escola Complementar do Til – APEL (F e I);
 - Colégio do Marítimo – Clube Sport Marítimo (F);
 - Infantário Quinta dos Traquinas (I);
 - Infantário “O Golfinho” – Coolobos (I);
 - Colégio da Apresentação de Maria (I);

¹² Refira-se que embora através do ofício n.º 556, do Serviço de Apoio da SRMTC, remetido à SREC em 2 de Abril de 2008, tivesse sido solicitada a participação, nesta reunião, dos responsáveis pelos serviços daquela Secretaria com competências no domínio da atribuição e controlo de apoios financeiros às IPE, a mesma não contou a presença de qualquer responsável da DRPRE.

¹³ Aprovado por despacho do Exmo. Sr. Juiz Conselheiro, de 26 de Julho de 2007, exarado na Informação n.º. 61/2007 – UAT II, de 20/07.



- Infantário Estrelinhas do VIP (I).
- ✓ Realização de visitas a três dos supra identificados estabelecimentos de educação/ensino¹⁴ que beneficiaram de apoios ao investimento, seleccionados para análise, com vista à identificação física das instalações/equipamentos construídos/instalados ao abrigo dos financiamentos atribuídos;
- ✓ Apreciação da consistência dos dados recolhidos, designadamente, por via do seu cruzamento com as informações e elementos obtidos junto do GGCO e da DRPRE. À amostra definida corresponde um volume financeiro associado de € 7.810.542,96, que representa 25,22% do universo abrangido por esta acção de fiscalização.

C) Análise e consolidação de informação

- Consolidação da informação obtida;
- Verificação e análise dos processos de concessão dos apoios e dos respectivos processos de despesa, de modo a confirmar/apreciar os trâmites e formalidades adoptados no âmbito da concessão, acompanhamento e fiscalização dos respectivos apoios, assim como a apurar a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, e ainda a determinar o valor das verbas atribuídas;
- Análise complementar das cópias de elementos que integram os processos de despesa remetidas pela SRPF, através da DROC¹⁵, e cruzamento desses elementos com a documentação previamente recolhida, disponibilizada pela SREC.

2.3. ENTIDADE AUDITADA

A SRE foi a entidade directamente visada por esta acção de fiscalização, tendo em conta que, de acordo com o respectivo diploma orgânico e demais legislação aplicável¹⁶, a atribuição de apoios financeiros às IPE no ano 2007 tem enquadramento no âmbito das atribuições e competências desta Secretaria, exercidas maioritariamente através do GGCO, integrado no GSR, e da DRPRE.

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Em termos globais, salienta-se a boa colaboração prestada pelos responsáveis e funcionários que contactaram com a equipa no decurso da auditoria, em particular no que respeita aos apoios ao funcionamento.

Cumprido, todavia, assinalar que se verificaram algumas limitações no âmbito da realização dos trabalhos de campo, tendo em conta que, no domínio específico dos apoios ao investimento concedidos às IPE, os processos de candidatura desencadeados antes de 2007 não se apresentavam devidamente organizados e arquivados em dossier próprio num só serviço, facto esse que, aliado ao desconhecimento manifestado pelos responsáveis e funcionários contactados no GGCO/DSGO relativamente aos processos em questão, e às frequentes informações contraditórias prestadas acerca da identificação do serviço responsável pela análise e instrução dos processos, criou dificuldades e atrasos na entrega dos elementos solicitados, havendo até elementos que não foram facultados por a sua localização não ser conhecida.

¹⁴ Concretamente, o Colégio da Apresentação de Maria, o Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito, e o Infantário Estrelinhas do VIP.

¹⁵ Em resposta ao solicitado através do ofício n.º 940, de 4 de Junho de 2008, do Serviço de Apoio da SRMTC.

¹⁶ Cfr. o DRR n.º 5/2005/M, de 08/03, o DL n.º 553/80, de 21/11, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, de 16/09, e as Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13/09, e 122/2006, de 16/11.

Quanto a estes processos, importa ainda anotar que, apesar de, em todos os casos, ter sido requisitada, por escrito e para efeitos de consulta no local, a entrega dos originais dos documentos instrutórios, na maioria das situações apenas foram disponibilizadas cópias não autenticadas e avulsas dos mesmos.

2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em observância do consignado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Excelentíssimo Secretário Regional de Educação e Cultura relativamente ao conteúdo do relato da auditoria¹⁷.

Dentro do prazo fixado para o efeito¹⁸, deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas através do Gabinete do Secretário Regional¹⁹, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados.

2.6. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA CONCESSÃO DE APOIOS FINANCEIROS ÀS IPE

2.6.1. Enquadramento geral

Do acervo legal que fornece o quadro disciplinador da atribuição de apoios financeiros às instituições particulares de educação/ensino²⁰ sobressaem os seguintes diplomas:

- Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, que constitui a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar;
- DL n.º 147/97, de 11 de Junho, que regulamenta os princípios plasmados na Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, estabelecendo, nomeadamente, as normas gerais para o financiamento das modalidades da educação pré-escolar e definindo os critérios a adoptar no acesso e atribuição dos apoios;
- Lei n.º 9/79, de 19 de Março, que aprovou as bases do ensino particular e cooperativo;
- DL n.º 553/80, de 21 de Novembro, que aprovou o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, e que foi aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, de 16 de Setembro.
- DL n.º 119/82, de 25 de Fevereiro, que aprovou o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, o qual foi adaptado à RAM pelo DRR n.º 3/84/M, de 22 de Março;
- DL n.º 4/98, de 08/01, alterado pelo DL n.º 74/2004, de 26/03, e pelo DL n.º 54/2006, de 15/03, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais.

2.6.2. Quadro normativo regional

Tendo por pressuposta a aplicação à RAM da disciplina jurídica que emerge dos diplomas anteriormente citados²¹, constata-se que, à semelhança da situação que se verifica a nível nacional, na Região a

¹⁷ Cfr. o ofício n.º 1815, de 8 de Outubro de 2008, da SRMTC.

¹⁸ Através do Ofício n.º 3743, de 22 de Outubro de 2008, do Gabinete do Secretário/SREC, foi requerida a prorrogação do prazo concedido para o exercício do contraditório, tendo este pedido sido deferido pelo Excelentíssimo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho do dia 23 do mesmo mês.

¹⁹ Constantes do Ofício n.º 3925, de 29 de Outubro de 2008.

²⁰ Abreviadamente designadas, ao longo deste documento, por IPE (Instituições Particulares de Ensino/Educação).



rede de educação e de ensino é composta por estabelecimentos da rede pública - de iniciativa regional ou local -, e por estabelecimentos da rede privada - criados, promovidos ou geridos por instituições particulares e de solidariedade social ou cooperativas e ainda por outras instituições sem fins lucrativos.

Neste contexto, ao integrarem a rede regional de educação e de ensino, estas entidades devem sujeitar a sua actividade aos princípios gerais, às finalidades, às estruturas e aos objectivos do sistema instituído, de molde a promover e assegurar a gratuitidade e a liberdade de ensino, assim como a promoção da igualdade de oportunidades na componente educativa, em particular ao nível da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Como contrapartida, incumbe à RAM apoiar as iniciativas privadas que satisfaçam as necessidades sentidas pelo sistema educativo e de ensino, assim como as que envolvam uma melhoria da qualidade da educação, do ensino e da formação, e ainda aquelas que, dentro deste contexto, apoiem as famílias.

No que respeita à produção normativa regional sobre concessão de apoios financeiros às IPE, assente nas especificidades regionais e no objectivo de melhor enquadrar juridicamente esta matéria, assinala-se, no domínio legislativo, a edição do DLR n.º 16/2006/M, de 02/05, que aprovou o Estatuto das Creches e dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da RAM²², e que, no seu art.º 29.º, remeteu a fixação das condições de apoio financeiro ao desenvolvimento da rede regional dos estabelecimentos de educação privados por portaria do SRE.

Interessa também fazer aqui uma curta alusão às normas que estabelecem os requisitos gerais de concessão, pelo Governo Regional, de subsídios e de outras formas de apoio inseridas no diploma que anualmente aprova o orçamento da RAM, na medida em que a sua observância é extensiva à atribuição de apoios financeiros às IPE por parte da SRE.

Por seu turno, ao nível regulamentar, e face à importância que reveste, incumbe salientar a publicação de três portarias de fixação de critérios de selecção e atribuição de apoios financeiros a estas entidades, na sequência das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no âmbito do relatório da auditoria aos apoios concedidos pela SRE às instituições particulares de ensino, no ano económico de 2000, a saber:

- Portaria n.º 107/2002, de 13 de Agosto²³, que define as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins-de-infância, infantários e unidades de educação pré-escolar (ponto 1.º).
- Portaria n.º 108/2002, de 13 de Agosto²⁴, que estabelece as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário (ponto 1.º).
- Portaria n.º 109/2002, de 13 de Agosto, que determina as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior (ponto 1.º).

²¹ Cumpre aqui excepcionar o DL n.º 147/97, de 11 de Julho, que não tem sido aplicado na RAM, por carecer de adaptações à realidade regional em matéria de rede regional de educação/ensino, que reveste especificidades, tratando-se de matéria de interesse específico. O afastamento da aplicação deste regime levou a que, até à publicação das Portarias, muitos dos apoios concedidos atingissem 100% do valor da despesa de investimento/funcionamento realizadas pelas IPE beneficiárias.

²² E revogou o DLR n.º 25/94/M, de 19/09.

²³ Alterada pelas Portarias n.ºs 121-A/2002, de 28 de Agosto, 12/2006, de 6 de Fevereiro, e 55/2004, de 9 de Março.

²⁴ Alterada pelas Portarias n.ºs 121-B/2002, de 28 de Agosto, 12/2006, de 6 de Fevereiro, e 56/2004, de 9 de Março.

As Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002 foram entretanto revogadas pela Portaria n.º 122/2007, de 16 de Novembro, que, num propósito unificador, passou a aglutinar as normas para atribuição de apoios financeiros a conceder pelo Governo Regional através da SRE, às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins-de-infância, infantários, unidades de educação pré-escolar e estabelecimentos dos ensinos básico e secundário (art.º 1.º)²⁵.

Com a publicação destas portarias visou a SRE colmatar a anterior ausência de um quadro regulamentar disciplinador das condições de acesso, pelas IPE, aos apoios financeiros a atribuir pela RAM, através daquela Secretaria, e de normas específicas de apuramento dos montantes a conceder, que garantisse a salvaguarda e reforço da observância, entre outros, dos princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade²⁶.

Ainda a este propósito, não será despidendo realçar que nenhuma das quatro Portarias contempla normas específicas sobre o acompanhamento, controlo e fiscalização da aplicação dos apoios pelas entidades beneficiárias, a exercer pela SRE/SREC, nem sobre a formalização e execução dos contratos/acordos que titulam a atribuição das verbas e definição dos direitos e obrigações das partes outorgantes.

2.6.3. Finalidades dos apoios, entidades beneficiárias e tipologia contratual

Com base no regime legal e regulamentar de atribuição de apoios financeiros às IPE da RAM importa identificar as finalidades, as entidades beneficiárias e a natureza destes auxílios:

a) Finalidades dos apoios

Atento o fim a que se destinam, os apoios, a atribuir a fundo perdido, e orientados para a componente educativa, podem ser dirigidos:

- Ao funcionamento, quando têm por finalidade compartilhar os custos com o funcionamento (e manutenção) dos estabelecimentos (de educação e de ensino) (ponto 2.º, n.ºs 1 e 3, das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, e art.º 2.º, n.ºs 1 e 3, da Portaria n.º 122/2007);
- Ao investimento, visando a participação para a construção de estabelecimentos de raiz, incluindo terrenos, aquisição, adaptação, ampliação e modernização de instalações existentes, bem como o equipamento e apetrechamento desses estabelecimentos (ponto 2.º, n.º 2, das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, e art.º 2.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 122/2007).

b) Entidades beneficiárias

Do universo das entidades beneficiárias dos apoios financeiros concedidos nos termos da legislação aplicável salientam-se, em função da respectiva natureza jurídica:

- As Instituições particulares de solidariedade social [art.º 1.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 119/83, adaptado à RAM pelo DRR n.º 3/84/M].

Estas instituições podem revestir a forma de associações de solidariedade social, de associações de voluntários de acção social, de associações de socorros mútuos, de fundações de solidariedade social ou de irmandades da misericórdia;

²⁵ De acordo com a respectiva nota preambular, esta Portaria pretendeu reajustar a regulamentação da atribuição dos apoios, conferindo-lhe actualidade. Neste enquadramento, salienta-se que a nova Portaria deixou de fazer referência à entidade competente para autorizar a concessão dos apoios, remetendo, nesta matéria, para o preceituado no diploma que anualmente aprova o ORAM.

²⁶ No domínio infra-legal, e pese embora o carácter genérico que apresenta, cabe mencionar a Circular n.º 4/ORÇ/2005, da DROC, que estabelece as formalidades exigidas para a atribuição de subsídios e outras formas de apoio pelo GR.



- Os estabelecimentos de ensino particular [art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 553/80, e art.º 3.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 9/79];
- As escolas profissionais (art.ºs 2.º, 3.º, 4.º e 13.º do DL n.º 4/98);
- Os estabelecimentos de ensino cooperativo [art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 553/80, e art.º 3.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 9/79].

c) Tipologia contratual

Nos termos do ponto 3 das Portarias n.º 107/2002, 108/2002 e 122/2007, os apoios são atribuídos às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar e estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, mediante a celebração de ²⁷:

- Contrato simples: tem por objectivo o apoio ao financiamento das despesas de funcionamento, de acordo com o previsto naquelas Portarias e no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo.

As entidades beneficiárias de contratos simples obrigam-se a (art.º 17.º, n.º 3, do DL n.º 553/80, e art.º 6.º do DRR n.º 12/81/M, de 16/09):

- Divulgar o regime de contrato;
 - Estabelecer as propinas e as mensalidades nos termos acordados;
 - Entregar na SREC balancetes trimestrais e o balanço e contas depois de aprovados pelo órgão social competente.
- Contrato de associação: têm por objectivo o apoio ao financiamento das despesas de funcionamento, de acordo com o previsto na Portaria e no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (e desde que os estabelecimentos respeitem as normas em vigor nos estabelecimentos de educação públicos²⁸).

Estes contratos obrigam as entidades beneficiárias a (art.º 16.º do DRR n.º 553/80, e art.º 6.º do DRR n.º 12/81/M, de 16/09):

- Garantir a gratuidade do ensino nas mesmas condições do ensino público;
- Divulgar o regime de contrato e a gratuidade do ensino ministrado;
- Garantir a matrícula dos interessados até ao limite da parte da lotação da escola com gratuidade, divulgar até ao limite da lotação abrangida dando preferência aos que pertencerem ao mesmo agregado familiar, aos residentes da área e aos de menor idade, por esta ordem de preferência;
- Aceitar, a título condicional, as matrículas que ultrapassem a sua capacidade, comunicando-as aos serviços competentes da SREC;
- Apresentar, até 30 dias antes do início de cada ano escolar, o orçamento de gestão para o ano seguinte;

²⁷ Sublinhe-se que esta tipologia não encontra uma completa e integral correspondência com a definida nos art.ºs 13.º a 20.º DL n.º 553/80, de 21 de Novembro, que, aplicando-se apenas aos estabelecimentos de ensino, inclui os contratos de associação, os contratos simples e os contratos de patrocínio, embora deixe subjacente o recurso a outros contratos específicos, no caso dos subsídios especiais (art.º 21.º do mesmo diploma).

²⁸ Este aspecto específico da definição de contrato de associação foi introduzido pela Portaria n.º 122/2007.

- Apresentar à SREC balancetes trimestrais, bem como o balanço e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente.
- Acordo de Cooperação: tem por objectivo o apoio ao financiamento das despesas de funcionamento de um estabelecimento privado sob a tutela de uma instituição particular de solidariedade social de acordo com o previsto na Portaria, no Estatuto das Instituições particulares de Solidariedade Social e no Despacho n.º 11/2000, de 13 de Março;
- Contrato-programa: tem por objectivo o apoio ao financiamento das despesas relativas ao investimento ou ainda ao funcionamento, caso o estabelecimento, pela sua natureza, não se enquadre em nenhuma das outras tipologias previstas.

Por seu turno, no concernente às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, a concessão dos apoios financeiros é titulada através da assinatura de contrato-programa, conforme resulta do ponto 3 da Portaria n.º 109/2002.

Nestes contratos-programa, as escolas profissionais comprometem-se a (art.º 20.º, n.º 4, do DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro):

- Divulgar o regime de contrato sempre que procedam à divulgação ou promoção do curso profissional;
- Respeitar os limites de cobrança de propinas e de outras taxas a pagar pelos alunos, de acordo com o estipulado no contrato;
- Prestar todas as informações de natureza financeira e relacionadas com o funcionamento da escola que sejam exigidas contratualmente ou por solicitação posterior dos serviços.

3. Resultados da Análise

No âmbito da análise efectuada, e em conformidade com os objectivos definidos para a auditoria, identificaram-se as despesas realizadas e pagas no ano de 2007 pela ARD, através da SRE, com a atribuição de apoios financeiros às Instituições Particulares de Ensino/Educação, assim como as responsabilidades assumidas e não pagas nesse exercício económico no domínio assinalado.

O exame efectuado permitiu ainda aferir sobre a conformidade da actuação da SRE no âmbito dos apoios enquadrados na amostra definida, nomeadamente na perspectiva da observância das normas legais e regulamentares que disciplinam a concessão daqueles apoios, assim como dos circuitos e procedimentos relacionados com o acompanhamento e controlo da aplicação das verbas por parte das entidades beneficiárias.

Através da análise efectuada foi ainda possível apurar e avaliar o grau de acatamento, pela SRE, das recomendações formuladas no âmbito da *Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela SRE às Instituições Particulares de Ensino*, constantes do Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTTC, a qual se encontra reflectida no Anexo II.



3.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

No ano 2007, a Administração Regional Directa, através da Secretaria Regional de Educação, atribuiu auxílios financeiros às Instituições Particulares de Ensino da RAM no valor de € 31.796.771,22²⁹, tendo efectuado pagamentos no montante de € 30.998.843,86,86³⁰, dos quais € 30.045.058,83³¹ foram direccionados ao apoio ao funcionamento e € 953.785,03 ao apoio ao investimento, tendo abrangido um total de 66 estabelecimentos de ensino pertencentes a 52 entidades, conforme espelhado no quadro em Anexo IV.

Cumpra, todavia, salientar que o montante total concedido antes assinalado, resulta da apresentação pelo SREC, em sede de contraditório, de uma nota rectificativa ao valor dos auxílios concedidos e pagos, inicialmente remetidos à SRMTC, a qual vem explicitar que o montante total concedido foi de € 31.796.771,22 e não de € 35.744.607,63³², uma vez que o valor relativo aos apoios ao funcionamento foi de € 30.286.110³³.

Mais clarificou aquele responsável que a diferença assinalada resulta do facto de, nos referidos quadros, *“encontrarem-se valores correspondentes à totalidade do ano escolar de 2006/2007 e não o indicado apenas para o período compreendido entre Janeiro e Agosto de 2007, conforme elaborado para os restantes estabelecimentos de educação/ensino”* e, admitindo a necessidade de rectificação de tais dados, elencou os 17 estabelecimentos de educação/ensino em que esta situação se verificou. Regista-se, no entanto, que não foi identificado o montante da correcção correspondente a cada entidade, o que impede, quer a confirmação do valor total do apoio concedido agora indicado, quer a reconstituição do quadro que consta do Anexo V e, conseqüentemente, a repartição desse valor por tipologia de contrato/acordo.

Neste âmbito foi ainda comunicada a *“rectificação do valor mencionado no âmbito dos pagamentos direccionados ao funcionamento dos estabelecimentos que se cifrou em 30.045.058,83 € e não em 30.017.069,76”*, conforme tinha sido inicialmente comunicado a esta Secção Regional.

Estes apoios, titulados por contratos/acordos celebrados entre a SRE e as entidades beneficiárias, representaram 87,7% do total dos auxílios financeiros atribuídos pela SRE e pagos em 2007.

Ao abrigo dos contratos/acordos de apoio ao funcionamento foi ainda contemplada, em alguns casos, a atribuição de verbas destinadas à acção social escolar, que, em 2007, deram origem a transferências no montante de € 324.391,38, correspondendo a cerca de 1% do total dos pagamentos efectuados neste domínio.

A concessão destes apoios financeiros às IPE foi objecto de publicação na 2.ª Série do JORAM, em observância do disposto no art.º 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, aplicado à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de Abril, em articulação com o art.º 70.º do EPARAM, e com a norma do ORAM que impõe esta obrigação.

De entre os estabelecimentos de ensino/educação apoiados, a *Escola Salesiana de Artes e Ofícios* foi aquele que maior volume financeiro recebeu da SRE, tendo beneficiado de 9,4% do total dos apoios efectivamente pagos em 2007, seguida da *APEL - Escola Complementar do Til*, que atingiu os 5,5%.

²⁹ Valor rectificado pela SREC em sede de contraditório, através do ofício n.º3925, de 29/10/2008, substituindo o valor resultante do ofício n.º 859, de 26/3/2008.

³⁰ Idem vd nota anterior.

³¹ Idem vd nota anterior.

³² Valor resultante da listagem (Anexo I) inicialmente facultada à SRMTC através do ofício n.º 859, de 26/3/2008, da SREC.

³³ Em vez dos € 34.233.946,40, que resulta do quadro inicialmente facultado.

Por sua vez, na vertente das entidades beneficiárias, a *Província do Coração de Maria da Congregação das Irmãs Franciscanas de Nossa Senhora das Vitórias* assume destaque, já que o total das transferências realizadas pela Secretaria Regional de Educação para os oito estabelecimentos de educação/ensino de que aquela é titular ascendeu a 3,6 milhões de euros, correspondendo a perto de 12% dos pagamentos efectuados pela Secretaria às IPE nesse exercício.

O quadro constante do Anexo V ilustra a distribuição dos apoios financeiros concedidos e pagos, por tipologia contratual/natureza do apoio, ficando evidenciada, através da sua leitura, a predominância dos *Contratos Simples*, com um peso de 38,8% no total dos pagamentos efectuados às IPE em 2007, seguidos dos *Contratos de Associação*, com 25,6%.

Embora a estrutura da repartição destas despesas pelos diferentes tipos de contrato/acordo seja, de uma forma geral, muito semelhante àquela que apresentava em 2000³⁴, verificou-se uma inversão entre a representatividade dos *Contratos simples* e a dos *Contratos de Associação*, motivada, em parte, por a SRE ter constatado que, em alguns dos casos de celebração de contratos de associação, não se verificavam todos os pressupostos legais que admitem o recurso a esta tipologia contratual³⁵.

Apesar de apresentarem um valor total significativamente superior ao dos contratos/acordos de apoio ao funcionamento, os contratos-programa de apoio ao investimento foram os menos expressivos no volume de pagamentos realizados em 2007³⁶, o que encontra explicação no facto de terem uma execução financeira repartida por diversos exercícios económicos³⁷, contrastando, assim, com os primeiros, cujo período de vigência é, em regra, anual, coincidente com a duração do ano lectivo³⁸.

O montante dos EANP pela ARD às IPE ascendeu, no ano em referência, a € 1.134.743,59 (cerca de 3,5% do total da despesa assumida³⁹ com aquelas instituições), decorrendo exclusivamente dos compromissos assumidos e não pagos associados aos contratos-programa de apoio ao investimento. Pese embora a SREC não tenha avançado uma justificação para a existência de tais encargos, foi, no entanto, possível apurar que, no concernente aos processos integrantes da amostra seleccionada para análise, tanto o processamento da despesa por parte dos serviços desta Secretaria Regional como o seu envio para a DROC ocorreram dentro dos prazos contratualmente previstos para o efeito.

Cabe ainda notar que foram detectadas divergências entre os valores facultados pela SREC, através do seu ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, relativamente aos apoios ao funcionamento pagos às IPE em 2007, e os montantes inscritos na Conta da RAM do mesmo ano económico, encontrando-se as mesmas assinaladas no próximo quadro:

³⁴ De acordo com os dados recolhidos no âmbito da *Auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino*, constantes do Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTC, os valores movimentados no ano 2000 apresentavam a seguinte distribuição por tipo de contrato/acordo: *Contrato de Associação* - 43%; *Contrato Simples* – 21%; *Acordos de Cooperação* – 23%; *Contratos-programa* – 10% e *Contratos-programa Investimentos* – 3%.

³⁵ Com efeito, no âmbito da supra referida auditoria, realizada pela SRMTC em 2002, foi feita uma chamada de atenção para o facto de a atribuição de apoios ao abrigo da celebração de um contrato de associação obrigar a entidade beneficiária a garantir a gratuidade do ensino nas mesmas condições do ensino público, em observância pelo consignado nos art.ºs 16.º, al. a), e 81.º, n.º 2, ambos do DL n.º 553/80, de 21/11, e, consequentemente, para a necessidade de a SRE confirmar junto dos estabelecimentos em causa o cumprimento deste pressuposto legal.

³⁶ Mantendo a tendência já apurada na anterior auditoria da SRMTC.

³⁷ Que, na maioria dos casos, chega a atingir 10 anos.

³⁸ Uma das excepções a assinalar prende-se com os contratos-programa celebrados com entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, cuja vigência deve ser plurianual, de forma a respeitar os ciclos de formação de 3 anos implícitos nestes cursos (cfr. o art.º 20.º, n.º 4, do DL n.º 4/98, de 08/08).

³⁹ Refira-se que no valor da despesa assumida (€ 32.133.587,45) incluem-se os pagamentos realizados em 2007 e os encargos que transitaram para 2008.



Quadro 1 – Divergências nos pagamentos relativos a apoios ao funcionamento - 2007

(Em euros)

Entidades beneficiárias/Estabelecimentos	Natureza do Apoio	Valor Pago em 2007 (Funcionamento)		
		Ofício da SREC	Conta da RAM - 2007	Diferença
Carreira & Gonçalves, Lda - "Creche A Figueirinha"	CS	171.450,26	157.093,45	14.356,81
João Serra Velez Caroço, Herdeiros-Externato Nun'Alvares	CS	44.396,01	38.434,02	5.961,99
Ema Fernanda Vieira - Atelier Infantil	CS	327.984,16	287.621,67	40.362,49
TOTAIS		543.830,43	483.149,14	60.681,29

Fonte: Ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, da SREC e Conta da RAM de 2007

No domínio do contraditório⁴⁰, foi prestada a informação de *“que os valores enviados pela SREC encontram-se correctos”*, tendo sido sublinhado que as divergências identificadas ficaram a dever-se à circunstância de *“na Conta da RAM não”* estarem *“contemplados os pagamentos efectuados directamente à Segurança Social (através da retenção prevista legalmente) na sequência de dívidas a esta entidade pelos estabelecimentos de educação/ensino (...)”*.

3.1.1. Avaliação do sistema de concessão de apoios financeiros às IPE

Embora desenvolva a sua actividade tendo por base a disciplina emanada dos diplomas que regulam a atribuição de subsídios em geral e os apoios às instituições particulares de ensino em especial e da Circular n.º 4/ORÇ/2005, da DROC, constatou-se que a SREC continua a não dispor de regulamentos, normas ou instruções internas específicas orientadores do processo de concessão de apoios financeiros às IPE, em particular no que concerne à definição dos circuitos e trâmites a seguir e das formalidades a adotar neste domínio pelos serviços envolvidos (GGCO/DSAEP e para a DRPRE).

Com efeito, tanto o exame dos documentos facultados⁴¹ como as informações fornecidas pelos técnicos e responsáveis daqueles serviços, recolhidas no decurso dos trabalhos de campo da auditoria, deixaram patente que a condução dos processos de atribuição destes apoios (v.g. tramitação, instrução e metodologias de análise da documentação) apenas segue e obedece a práticas instituídas, tendo sido detectadas diferenças no que respeita à clareza, coerência e evidências de tais práticas, consoante estejam em causa os apoios ao funcionamento ou os apoios ao investimento.

Tomando por referência a descrição dos circuitos que, de acordo com o GGCO e com a DRPRE, são seguidos com vista à concessão dos apoios⁴², e que, conforme foi possível comprovar, nem sempre foram corroborados pelos documentos analisados, salientam-se os seguintes aspectos do levantamento efectuado:

- Os elementos instrutórios dos processos não evidenciam a existência de circuitos consolidados no domínio da concessão destes apoios, na medida em que, em muitos casos, se assiste a uma insuficiente documentação e datação dos actos e formalidades praticados, assim como a uma deficiente ou até inexistente identificação dos técnicos/responsáveis intervenientes nas várias

⁴⁰ As informações prestadas nesta sede acerca das demais divergências inicialmente apontadas no Quadro 1 ditaram a correcção dos valores inscritos no texto do relato, levando à sua eliminação do referido quadro.

⁴¹ Através do ofício n.º 859, de 26/03/2008, da SREC/GSR.

⁴² Os quais se encontram resumidos nos Anexos VI e VII ao presente documento.

fases procedimentais, nomeadamente ao nível da recepção, verificação e análise das candidaturas e da preparação da decisão final⁴³.

No âmbito da concessão de apoios ao investimento não foi inclusivamente possível determinar qual o serviço da SRE efectivamente responsável pela condução dos processos, uma vez que os documentos facultados apontam para a intervenção do GSR e da DRPRE, em diferentes datas e fases da tramitação procedimental^{44 45}.

- Não foram identificadas *check-lists* ou quaisquer outros documentos de apoio e suporte das verificações efectuadas, quer na fase da recepção das candidaturas/formalização do pedido de apoio, quer na fase de verificação das condições de acesso ao financiamento, não existindo nos processos da amostra qualquer demonstração ou referência expressa ao preenchimento, por parte das candidaturas, dos requisitos de acesso legal e regularmente exigidos, nomeadamente dos requisitos pedagógicos e técnicos e dos requisitos específicos da educação pré-escolar na RAM⁴⁶.

Cumpre, porém, fazer uma referência positiva à recente elaboração, pela DRPRE, de um formulário de verificação dos projectos de arquitectura, à luz da Portaria n.º 127/06, de 19 de Outubro⁴⁷, o qual começou a ser utilizado como instrumento auxiliar de análise nos processos que geraram pagamentos a partir de 2008.

⁴³ Destaca-se que, embora no domínio da concessão de apoios ao funcionamento o GGCO/DSAEP disponha de um documento orientador e de, na maioria das situações, os processos darem mostras de ter sido objecto de uma análise documental uniforme e sistemática, não foi possível identificar o técnico que efectuou o exame dos documentos nem o responsável do serviço que validou essa apreciação, não tendo sido localizadas informações internas submetidas a despacho superior.

Relativamente ao citado documento orientador, datado de Agosto de 2006, e com o título “*Atribuição de apoios financeiros para funcionamento das instituições particulares de educação/ensino*”, importa salientar que o mesmo contém orientações sobre a condução dos processos relativos a este tipo de apoios, não tendo ficado, todavia, demonstrada a sua aprovação superior, nem a sua divulgação junto dos técnicos responsáveis pela verificação dos requisitos de acesso e análise das candidaturas

Em sede de contraditório, o SREC invocou que “*o citado documento orientador aludido (...) foi divulgado junto dos técnicos responsáveis pela verificação dos requisitos de acesso e análise das candidaturas*”, afirmando que a comprovação desse facto resulta da “*realização do trabalho efectuado pelos mesmos, que seguiu ipsius verbis as orientações constantes do referido documento*”.

⁴⁴ Foi, com efeito, no domínio da concessão de apoios ao investimento que se registaram as maiores debilidades, referindo-se, a título de exemplo, que foram identificados processos que deram origem à celebração, em 2007, de contratos-programa e concessão de apoios financeiros, os quais, num caso, foram conduzidos directamente pelo GSR e noutros pela DRPRE (v.g. os CP de concessão de apoio financeiro à APEL - Escola Complementar do Til e ao Infantário da Rochinha). Para além do aspecto apontado, não foram igualmente recolhidas evidências documentais da análise e apreciação que precedeu a concessão dos apoios, não tendo sido localizados, em muitos casos, elementos essenciais à instrução dos processos.

A este propósito, importa notar que as informações coligidas durante a presente auditoria apontam no sentido de que, não obstante a DRPRE estar, por força da respectiva orgânica, formalmente encarregue da condução dos processos de atribuição de apoio financeiro ao investimento, esta Direcção Regional apenas passou a exercer tal competência com carácter de efectividade a partir de 2007, tendo sido possível observar em processos mais recentes alguma melhoria qualitativa ao nível da instrução deste tipo de processos.

⁴⁵ À supra assinalada dualidade de intervenção de serviços da SRE associa-se ainda a dispersão do arquivamento das peças instrutórias dos processos respeitantes ao apoio ao investimento, expressamente reconhecida pelos técnicos contactados, os quais deram conta de que, no Plano de Actividades de 2008, estava prevista a elaboração, pelo GGCO/DSGO, de um “*documento orientador da verificação dos apoios concedidos ao Investimento*”. Não foi, no entanto, possível obter dados mais concretos sobre o desenvolvimento dessa acção, a não ser que este visa a recuperação e organização dos processos relativos aos apoios ao investimento mais antigos, conforme esclareceu a responsável por aquela Direcção de Serviços.

⁴⁶ Cfr. os pontos 4 e 5 das Portarias n.º 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Agosto, e a Portaria n.º 127/2006, de 19 de Outubro, que alterou a Portaria n.º 148/96, de 6 de Setembro.

⁴⁷ Que regulamenta as condições de instalação e funcionamento das creches, jardins-de-infância, infantários e unidades de educação pré-escolar na RAM.



- Os processos não integravam quaisquer elementos demonstrativos de que os serviços responsáveis pela concessão do apoio se asseguraram previamente da sua verificação (v.g. informações internas ou comunicações inter-serviços)^{48 49}.
- Em acolhimento de outra das recomendações emitidas no mesmo relatório, foram definidos critérios de determinação do valor e limites dos apoios financeiros a conceder, ao abrigo das Portarias n.º 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Agosto, e, mais recentemente, a Portaria n.º 122/2007, de 16 de Novembro⁵⁰.

Contudo, na generalidade dos processos relativos ao apoio ao investimento integrados na amostra seleccionada para análise não ficou demonstrado que a fixação do montante do auxílio concedido tivesse tido por base a aplicação dos critérios acima referidos, verificando-se que, na maioria das situações, as verbas atribuídas correspondem aos montantes solicitados pelas entidades beneficiárias, baseados nos orçamentos das empreitadas e/ou de fornecimentos, acrescidos, por vezes, dos encargos financeiros decorrentes de empréstimos contraídos por estas instituições para financiar os investimentos.

- No que tange aos processos relativos aos apoios ao funcionamento, constatou-se haver lugar à elaboração de informação de cabimento prévio da verba a atribuir (no orçamento anual), assim como à obtenção do parecer da SRPF, nos termos legalmente exigidos.
- No início de cada ano lectivo, a DRPRE procede ao cálculo dos valores previsionais a atribuir no âmbito da acção social escolar, remetendo-os ao GGCO para efeitos da sua inclusão nos contratos de apoio ao funcionamento. Contudo, não existiam nos processos analisados dados sobre a transmissão desses valores nem sobre a solicitação de apoios sociais, que quando atribuídos, foram apenas referidos no texto dos contratos.
- Embora nos termos do art.º 9.º das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002, 109/2002 e 122/2006 a concessão de apoios ao funcionamento dependa da apresentação, até ao limite do prazo aí fixado, de um pedido de comparticipação financeira por parte das entidades interessadas, verificou-se que, na prática, apenas assim acontece quando estão em causa novas instituições, uma vez que, nos outros casos, o desencadear dos processos de concessão de apoios ao funcionamento é da iniciativa da SRE, através do GGCO/DSAEP, que, a partir de Maio de cada ano, oficia os estabelecimentos de educação/ensino no sentido de estes fornecerem os elementos tidos por necessários neste contexto, por via do preenchimento das minutas dos mapas orçamentais que lhes são enviadas informaticamente.
- Também no que concerne ao apoio ao investimento existem algumas particularidades em relação ao início do processo de concessão, o qual, segundo a informação recolhida no âmbito da auditoria, começa geralmente com a comunicação à SRE/DRPRE, por parte da entidade inte-

⁴⁸ Nomeadamente a DRE e a IRE.

⁴⁹ Embora a aferição do preenchimento de algumas das condições de acesso e de concessão do apoio financeiro não se insira directamente no âmbito das competências da DSAEP e da DRPRE, enquadrando-se antes nas atribuições de outros serviços da SRE.

⁵⁰ A falta de demonstração da aplicação das aludidas regras e critérios de cálculo dos apoios atribuídos e a ausência, nos processos, de qualquer elemento que legalmente justifique e fundamente os valores concedidos, suscita dúvidas quanto à observância de alguns dos princípios que presidem à atribuição de auxílios financeiros por parte da ARD, expressamente consagrados no diploma de aprovação do ORAM, com ênfase para os princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade.

Anota-se, no entanto, que, nos processos de apoio ao investimento mais recentes, a que se reportam os CP celebrados a partir de 2007, e que foram já da responsabilidade da DRPRE, parece ter havido uma alteração de procedimento, uma vez que alguns dados disponibilizados pelos representantes daquela Direcção Regional evidenciam a aplicação do disposto na Portaria quanto à determinação do valor do apoio, assim como o cumprimento de outras exigências, bem como uma melhor e mais completa organização dos dossiês.

ressada, do investimento que pretende realizar, sendo o projecto, a partir desse momento, discutido e desenvolvido em conjunto dando posteriormente lugar, caso o mesmo se mostre viável, à entrega da respectiva candidatura em formulário próprio, nos termos previstos no ponto 7 das Portarias n.º 107/2002, 108/2002, 109/2002 e 122/2006.

Quanto a este último aspecto, e tendo por referência os elementos disponibilizados, constatou-se que apenas num dos processos que integraram a amostra⁵¹ a candidatura foi formalizada mediante a apresentação do modelo-tipo a que alude a norma acima citada, verificando-se que a maioria dos outros processos apenas se encontravam instruídos com ofícios que aludiam ao pedido de apoio financeiro, não integrando quaisquer outros elementos informativos da forma e início do processo de concessão do apoio.

Não obstante terem sido assinalados alguns aspectos positivos neste domínio, importa, contudo, enfatizar que os dados recolhidos evidenciam que não foi integralmente observada a recomendação inserida no Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTC, traduzida na necessidade de a SRE dar *“cumprimento às obrigações decorrentes da lei e estipuladas nos contratos, no que se refere à avaliação (...) dos apoios concedidos”*.

Daí que, uma vez mais, seja relevante registar que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta de forma expressa da actual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Ouvido em contraditório, o SREC considerou oportuno salientar, relativamente ao sistema de concessão e de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios, que *“(...) a SREC tem envidado claros esforços num processo de dotação de pessoal devidamente habilitado, apesar das reconhecidas dificuldades financeiras e contenção nas admissões de pessoal seguidas pelo Governo Regional e procurando promover a articulação entre os serviços, como forma de assegurar possíveis acções de fiscalização”*.

Aquele responsável fez ainda questão de realçar que *“a SREC numa lógica de melhoria contínua procura aperfeiçoar e congregar os elementos necessários à elaboração de normas internas, regulamentos, check lists”* no domínio assinalado, destacando que, apesar de as Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002, vigentes na ordem jurídica desde Agosto de 2002, se constituírem *“como um instrumento potenciador de melhorias processuais necessárias à atribuição de apoios, ao acompanhamento, numa perspectiva de maior rigor e controlo”*, *“a SREC consciente do imprescindível e permanente aperfeiçoamento dos seus serviços e, no caso específico do acompanhamento e fiscalização dos apoios financeiros às IPE, continua a empenhar-se no sentido de suprir algumas falhas ao nível da circulação de informação, entre os vários serviços, bem como, ao nível da construção de normas internas, procedimentos e metodologias visando a eficiência e eficácia dos processos”*, concluindo com a referência a que *“[o]s procedimentos e processos conducentes à concessão desses apoios decorrem das competências plasmadas nas leis orgânicas dos serviços”*.

Pese embora estas declarações, os resultados da presente auditoria evidenciam a necessidade de a SREC continuar a desenvolver esforços no sentido de introduzir melhorias neste domínio, quer através da aprovação de normas internas, quer por via da efectiva aplicação das competências definidas nas orgânicas dos serviços.

⁵¹ Cfr. o processo relativo ao apoio ao investimento concedido ao Jardim de Infância Estrelinhas do VIP (ponto 3.2.2.2.b).



3.1.2. Avaliação do sistema de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros às IPE

À semelhança do que se verifica relativamente ao processo de concessão de apoios, não foram identificados regulamentos, normas ou instruções internas específicas superiormente aprovadas de suporte ao acompanhamento, controlo e fiscalização, por parte do GGCO/DSAEP e da DRPRE, da aplicação dos apoios atribuídos pela SRE.

Neste contexto importa, contudo, salientar o seguinte:

- Relativamente aos apoios ao funcionamento, o GGCO/DSAEP dispõe de um documento orientador de suporte ao acompanhamento dos respectivos processos, que fornece indicações sobre as metodologias de análise e procedimentos a seguir e aplicar neste domínio⁵².
- O acompanhamento e fiscalização realizados por este último serviço assenta no exame da documentação⁵³ que, por força dos contratos/acordos celebrados, as entidades beneficiárias estão obrigadas a remeter à SRE.

Porém, embora existam evidências da realização dessa análise, reflectida muitas vezes nos acertos introduzidos no valor dos apoios concedidos, e ilustrada pelas anotações e rectificações constantes dos elementos analisados, verificou-se que nem sempre foram elaborados relatórios ou informações internas com os resultados dessa apreciação.

- Nem sempre foi exigida no clausulado dos contratos/acordos a elaboração e apresentação, por parte das entidades beneficiárias, de relatórios descritivos das actividades desenvolvidas e de documentos contabilísticos identificativos dos custos incorridos, assim como da documentação comprovativa das despesas realizadas, com vista à verificação, pela SRE, da aplicação dos apoios atribuídos nas finalidades contratualmente definidas, o que contraria as orientações constantes da Circular n.º 4/ORÇ/2005, da DROC, em matéria de obrigações contratuais.

Sobre esta questão, o SREC argumentou no âmbito do contraditório *“que a Circular n.º 4/ORÇ/2005 da DROC constitui um documento orientador e uniformizador sobre o conjunto de critérios comuns a adoptar pela administração pública regional quanto ao regime jurídico das formas de atribuição de apoios financeiros”*, sublinhando que, *“às especificidades dos contratos em análise e da própria realidade envolvente, o clausulado teria de sofrer uma adaptação em alguns aspectos, não tendo sido levantado qualquer objecção por parte da Secretaria Regional do Plano e Finanças aquando do parecer prévio (...)”*.

Segundo este responsável, *“de acordo com a Circular mencionada, relativamente ao capítulo “Requisitos Formais”, mais precisamente na parte intitulada “forma Jurídica”, se se atentar na “alínea e) – quanto à forma de avaliação dos resultados alcançados”, verifica-se que*

⁵² Concretamente, designado *“Acompanhamento e Controlo dos Apoios Financeiros concedidos para funcionamento das Instituições Particulares de Educação/Ensino”* datado de Agosto de 2006 (síntese em AnexoVII) desconhecendo-se se este foi formalmente instituído no serviço e objecto de validação e aprovação superior.

⁵³ Apurou-se que não são realizadas visitas aos estabelecimentos com a finalidade de comprovar a aplicação das verbas.

Em sede de contraditório, o SREC fez questão de realçar *“que as visitas aos estabelecimentos com a finalidade de comprovar a aplicação das verbas, não devem ser da competência do serviço processador”*.

Contrariamente ao que decorre da argumentação aduzida por aquele responsável, importa clarificar que a menção inicialmente feita não pretendeu em momento algum pôr em causa a segregação de funções definida na orgânica da SREC, estando antes associada à necessidade de, ao nível dos serviços que integram a Secretaria, serem implementadas e desenvolvidas medidas de controlo interno, em que se inclui a realização de verificações *in-loco* pelos órgãos e serviços com competência para o efeito, por forma a garantir a eficácia e fiabilidade das verificações assentes na documentação remetida pelas entidades beneficiárias.

“este elemento obrigatório a constar no clausulado do contrato poderá se consubstanciar de vários modos: apresentação de um relatório financeiro, de actividades desenvolvidas ou de mera informação da consumação dos objectivos pretendidos”, acrescentando o mesmo que “foram exigidos os elementos de carácter financeiro referidos em sede de contrato (exemplificadamente os mapas de execução orçamental) sempre numa óptica de adaptação à realidade concreta que reveste os apoios financeiros desta natureza”.

Tendo em conta a resposta acima transcrita, cumpre realçar que não está em causa a necessidade de adaptação da forma de avaliação dos resultados alcançados às especificidades inerentes aos contratos/acordos que titulam a atribuição de apoios financeiros às IPE. Simplesmente, e ao contrário do entendimento perfilhado pela Administração, não se afigura que, em alguns dos casos analisados, os elementos que as que entidades beneficiárias estavam formalmente obrigadas a apresentar à SRE fossem suficientes ou os mais adequados à demonstração da aplicação das verbas concedidas nas finalidades contratualmente definidas, reiterando-se, por isso, que em tais situações, não foi dado integral acolhimento ao estabelecido na al. e) do ponto 2.1. da Circular n.º 4/ORÇ/2005.

- Por sua vez, ao nível do investimento não foram identificados procedimentos e/ou metodologias específicos orientadores do acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos, limitando-se as regras sobre execução dos contratos-programa à disciplina contratualmente definida.
- Nos CP seleccionados para análise, não foram encontradas evidências da verificação, pela SRE, do cumprimento das obrigações contratuais que impendiam sobre as entidades beneficiárias dos apoios financeiros⁵⁴, nomeadamente no que se refere à aferição da conformidade dos projectos/instalações com a legislação aplicável⁵⁵, e à confirmação da aplicação das verbas anualmente atribuídas nas finalidades previstas⁵⁶.

O não cumprimento, por parte da SRE, das determinações contratuais em matéria de controlo e fiscalização dos aspectos financeiros, técnicos e legais necessários, é susceptível de ter potenciado eventuais incorrecções e desvios na aplicação dos apoios financeiros por parte das entidades beneficiárias, podendo ter envolvido, em situações limite, a subversão dos fundamentos que estiveram na origem dessas verbas.

- Embora esta situação tivesse sido alvo de reparo pelo TC, no âmbito do Relatório n.º 11/2002, não foram localizadas informações internas e/ou de relatórios demonstrativos da verificação física dos investimentos⁵⁷ nem da análise dos documentos justificativos das despesas, inexistentes em todos os processos da amostra, e cuja apresentação pelas instituições beneficiárias, nem sempre foi contratualmente exigida⁵⁸.

⁵⁴ Que, nalguns casos, se mostravam pouco exigentes no tocante à apresentação de elementos demonstrativos da aplicação das verbas recebidas nos fins contratualmente previstos (cfr. ponto 3.2.2).

⁵⁵ Incluindo a Portaria n.º 148/96, de 6 de Setembro.

⁵⁶ Embora segundo os esclarecimentos recolhidos na DRPRE, os investimentos já se encontrem, em regra, integralmente concretizados aquando da atribuição da comparticipação financeira pela RAM, a insuficiente instrução dos processos analisados não permitiu identificar a data de conclusão dos investimentos nos processos analisados, e, conseqüentemente, apurar tais afirmações.

⁵⁷ Isto não obstante o responsável da DRPRE ter referenciado a realização de visitas de acompanhamento dos projectos e aos empreendimentos já concluídos.

⁵⁸ O que significa que as verbas contratualmente previstas terão sido processadas pelo GGCO/DSGO independentemente da apresentação dos comprovativos das despesas, isto quando, em alguns dos CP foi expressamente previsto que a comparticipação financeira concedida seria “processada mediante a apresentação de documentos comprovativos de despesa de investimentos efectuadas, bem como da execução física dos trabalhos...”.



- Ao mesmo tempo, nos casos de efectivo incumprimento, por parte das IPE beneficiárias de apoios ao investimento, das respectivas obrigações contratuais, não ficou evidenciada que a SRE tivesse tomado medidas concretas com vista a exigir a observância da disciplina contratual, nem, tão-pouco, de que tivessem sido accionadas as cláusulas sancionatórias dos contratos⁵⁹.

Quanto a esta questão, a DRPRE argumentou que os apoios concedidos são, em regra, bastante inferiores ao custo do investimento do promotor, dando origem a que os comprovativos de despesa reunidos e apresentados pelas entidades beneficiárias antes do 1.º pagamento totalizem logo nesse momento um valor superior ao do auxílio financeiro atribuído, o que faz com que, subsequentemente e até ao termo da vigência do contrato, esta Direcção Regional apenas verifique o modo de funcionamento do estabelecimento. Contudo, a SRE não conseguiu comprovar no decurso da auditoria, a efectiva existência desses comprovativos de despesa nem tão pouco a sua análise.

- Não obstante a maior parte dos CP analisados sujeitar as entidades beneficiárias à fiscalização exercida pela IRE, nem o GGCO nem a DRPRE tinham conhecimento da realização de eventuais acções de fiscalização direccionadas ou relacionadas com a aplicação dos apoios financeiros ao funcionamento e/ou ao investimento desencadeadas por aquele serviço.

Conforme ficou expresso, também neste âmbito ficou evidenciado que não foi inteiramente acolhida a recomendação inserida no Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTC, consubstanciada na necessidade de a SRE dar “*cumprimento às obrigações decorrentes da lei e estipuladas nos contratos, no que se refere*” ao “*acompanhamento e fiscalização dos apoios concedidos*”, promovendo-se “*a realização das acções de fiscalização competentes*”.

Pelo que se reitera a referência a que, por força das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta de forma expressa da actual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

3.2. AMOSTRA DE PROCESSOS CONTROLADA

Com vista à avaliação dos circuitos e procedimentos instituídos pela SRE no âmbito da atribuição às IPE de apoios ao funcionamento e ao investimento, e tendo igualmente por objectivo aferir sobre a observância do quadro normativo aplicável, foram analisados os processos identificados no ponto seguinte, os quais foram seleccionados de acordo com os critérios enunciados no ponto 2.2., B).

3.2.1. Apoios ao Funcionamento

A análise levada a cabo abrangeu uma amostra de 23,8% do universo das transferências realizadas em 2007 para as IPE por conta da atribuição deste tipo de apoios, fornecendo o quadro *infra*, entre outros aspectos, a identificação das entidades beneficiárias, das tipologias contratuais e do volume financeiro envolvido:

⁵⁹ De harmonia com o texto da generalidade dos CP analisados, o incumprimento, pelas IPE, das obrigações neles assumidas, constituía motivo de rescisão dos contratos, ficando as mesmas obrigadas a restituir a totalidade do apoio financeiro recebido acrescido de juros legais, sendo impedidas de receber qualquer apoio da Administração Pública Regional enquanto essa situação não fosse regularizada no caso de não envio dos relatórios e justificativos de despesa exigidos.

Quadro 2 – Amostra da auditoria relativa aos Apoios ao Funcionamento

(em euros)

Entidades	Tipo de Cont.	Nível de ensino/educação	Data de celebração do contrato	Vigência do contrato	Valor concedido em 2007	Valor Pago em 2007	Proc. despesa nº	C.E.
Colégio Stª Teresinha	CS	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) c/ Pré-Escolar	20-09-2006	01/09/2006 a 31/08/2007	792.951,90	759.010,89	273, 768, 1502, 2228, 2931, 3610, 4214, 4839	04.07.01
Colégio do Marítimo	CS	Ens. Básico (1º ciclo) com Pré-Escolar	06-02-2007	01/09/2006 a 31/08/2007	527.280,81	690.145,01 ⁶⁰	753, 754, 1502, 2228, 2931, 3610, 4214, 4216, 4775, 5418, 5809, 6339, 6875, 6860	04.07.01 e 04.07.03
Infantário Refúgio do Bebê	CS	Ens. Pré-Escolar	20-09-2006	01/09/2006 a 31/08/2007	408.425,47	386.575,52	147, 759, 1503, 2239, 3019, 3745, 4218, 4646	04.01.02
APEL - Escola Complementar do Til	CS	Ens. Secundário	29-12-2005	01/09/2005 a 31/08/2006	1.088.757,54	911.619,06	576, 759, 1503, 2225, 2935, 3611, 4218, 4841	04.01.02
			25-10-2007	01/09/2007 a 31/08/2008	546.032,22	510.455,14	5894, 5895, 6234, 6860	04.07.01 e 04.07.03
Escola Salesiana de Artes e Ofícios	CA	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos)	24-09-2007	01/09/2007 a 31/08/2008	1.022.263,17	1.022.033,24	5418, 5615, 5748, 6229, 6874	04.07.01 e 04.07.03
Centro Infantil Dª Maria Eugénia de Canavial	AC	Pré-Escolar	29-12-2005	01/09/2005 a 31/08/2006	476.431,03	474.329,14	146, 760, 1504, 2179, 2934, 3614, 4213, 4648	04.07.01
Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	AC	Pré-Escolar	31-01-2006	01/09/2006 a 31/08/2007	576.479,83	569.228,44	146, 760, 1504, 2237, 2934, 3614, 4213, 4648	04.07.01
Cruz Vermelha Portuguesa - Infantário Dona Olga	CP	Pré-Escolar	20-09-2006	01/09/2006 a 31/08/2007	153.012,97	141.203,43	149, 751, 1500, 2819, 2930, 3701, 4214, 4710	04.07.01
			03-10-2007	01/09/2007 a 31/08/2008	76.224,12	76.224,12 ⁶¹	5880, 6253, 6860	04.07.01
Escola Profissional Atlântico, Ldª	CP	Ens. Profissional	27-09-2006	01/09/2006 a 31/08/2007 ⁶²	1.005.454,43	1.003.743,38	148, 757, 1496, 1497, 2408, 2932, 3737, 3738, 4243, 4646, 4712	04.01.02 e 04.07.03
			24-09-2007	01/09/2007 a 31/08/2008 ⁶³	667.238,02	603.887,78	5484, 5746, 6233, 6930, 6929	04.01.02 e 04.07.03
Total Amostra					7.340.551,51	7.148.455,15		
Total 2007					30.286.110,00⁶⁴	30.045.058,83		

Fonte: Ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, e Ofício n.º 3925, de 29 de Outubro de 2008, ambos da SREC.

(*) C.O - 08.01.02

⁶⁰ Este valor inclui os pagamentos mensais correspondentes aos meses de Setembro a Dezembro de 2006, que apenas foram concretizados na sequência da celebração do contrato, ocorrida em 2007.

⁶¹ Refira-se que este valor - que, de acordo com os dados fornecidos pela SREC, corresponde ao montante transferido para a instituição em 2007, no âmbito do contrato relativo ao ano lectivo de 2007/2008 (76.224,12 €) -, não coincide com o somatório dos pagamentos registados nos PD 5880, 6253, 6860 (68.892,84€), referenciados nos mapas remetidos à SRMTC pela mesma Secretaria na fase de planeamento da presente auditoria. Em sede de contraditório foi, contudo, transmitida a informação de que *“o valor fornecido pela SREC correspondente ao ano de 2007 encontra-se correcto, sendo que a diferença de valores apurada encontra explicação no facto de que não foi feita menção, por lapso, no ofício da SREC a um processo de despesa efectuado no período complementar”*.

⁶² No clausulado contratual foi prevista a renovação automática do contrato até ao fim do ciclo de formação dos cursos profissionais em causa.

⁶³ No clausulado contratual foi prevista a renovação automática do contrato até ao fim do ciclo de formação dos cursos profissionais em causa.

⁶⁴ Valor indicado pela SREC em sede de contraditório, mas não confirmado pela SRMTC, uma vez que aquela Secretaria não disponibilizou os elementos necessários para o efeito (cfr. ponto 3.1).



Atendendo a que os contratos/acordos de concessão de apoios ao funcionamento apresentam, em regra, um período de vigência coincidente com a do ano escolar, os pagamentos efectuados pela SRE/GGCO às entidades beneficiárias acima identificadas, no exercício económico de 2007, no valor global de € 10.197.334,67, correspondem e reflectem a execução financeira de contratos/acordos cujo período de vigência abrange, nuns casos, o ano lectivo de 2006/2007 (Janeiro a Agosto de 2007) e, noutros, o ano lectivo de 2007/2008 (Setembro a Dezembro de 2008).

A amostra definida para análise, representativa de uma verba no montante de € 7.148.455,15, inclui contratos/acordos que produziram efeitos no ano lectivo 2006/2007, assim como contratos/acordos com expressão financeira no ano lectivo de 2007/2008, salientando-se que apenas em três situações foram seleccionados os contratos/acordos relativos àqueles dois anos lectivos respeitantes à mesma entidade beneficiária⁶⁵.

Na generalidade dos casos o processamento e pagamento dos apoios ao funcionamento realizou-se mensalmente, por tranches, constatando-se que, em 2007, o montante transferido para as IPE ao abrigo dos contratos abrangidos pela auditoria representou 97% do valor do auxílio contratualmente definido para o ano em questão (7.340.551,51€), tendo o valor de 156.444,44€, correspondido a pagamentos no âmbito da ASE.

A condução dos processos de concessão destes apoios, assim como o acompanhamento e fiscalização da sua aplicação foi da responsabilidade do GGCO/DSAEP, em consonância com o disposto na orgânica da SRE, tendo a intervenção da DRPRE ficado limitada ao apuramento dos valores a atribuir no âmbito da ASE⁶⁶.

No que respeita à instrução dos processos analisados, foi possível constatar que, de uma forma geral, os mesmos integravam a documentação prevista⁶⁷ nas Portarias n.º 107/2002, 108/2002 e 109/2002 e no documento orientador seguido pela DSAEP para atribuição dos apoios financeiros, ficando, no entanto, evidenciadas algumas deficiências ao nível dos circuitos e da transmissão da informação entre os vários intervenientes, nomeadamente entre as IPE e a Secretaria e entre os próprios serviços da SRE, conforme foi assinalado no ponto 3.1.1. e 3.1.2..

O exame realizado permitiu constatar que o procedimento de concessão destes apoios foi desencadeado, não com a apresentação de candidaturas por parte das IPE, mas antes por iniciativa da DSAEP, através de ofício circular, no qual foi solicitado às várias entidades titulares de estabelecimentos de educação/ensino particular da RAM o envio dos mapas orçamentais de pessoal e a lista de alunos matriculados para o ano lectivo em causa⁶⁸, tendo em vista a atribuição de auxílio financeiro para fazer face às respectivas despesas com pessoal e às despesas correntes, sendo aí estabelecido um prazo de entrega inferior ao previsto nas Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002⁶⁹.

Sobre este assunto, o SREC referiu na resposta dada no exercício do contraditório *“que uma vez que os contratos passaram a ser celebrados por ano escolar, e não por ano económico (realidade essa que veio a ser inserida aquando da feitura da nova Portaria nº 122/2007, de 16 de Novembro), tornou-se imprescindível o estabelecimento de um prazo diverso do constante nas Portarias nºs 107/2002*

⁶⁵ A saber, a Cruz Vermelha Portuguesa, a Apel - Escola Complementar do Til e a Escola Profissional Atlântico; destacando-se, no entanto, que, no caso deste última entidade, os contratos celebrados apresentavam uma vigência plurianual, equivalente à duração dos ciclos de formação de três anos implícitos nos cursos profissionais (cfr. o art.º 20.º, n.º 5, do DL n.º 4/98, de 08/01).

⁶⁶ Registe-se, no entanto, que os processos não continham elementos comprovativos do modo de cálculo daqueles montantes, nem, tão pouco, referências documentais da disponibilização e envio dessa informação ao GGCO/DSAEP.

⁶⁷ Concretamente, a documentação de apresentação obrigatória pelas IPE.

⁶⁸ A DSAEP procedeu ainda ao envio das minutas destes elementos por e-mail, tendo requerido a sua devolução do serviço, após preenchimento.

⁶⁹ Tendencialmente a data limite indicada foi o dia 30 de Junho, isto quando as Portarias referenciadas assinalam o dia 15 de Outubro.

e 108/2002 e consentâneo com a celebração de um contrato por ano escolar, para entrega da documentação necessária tendo em vista a concessão dos apoios financeiros respectivos”.

Embora nem sempre tivesse sido localizado o comprovativo documental da remessa daqueles elementos à SRE⁷⁰, não havendo, nesses casos, um registo expresso da sua entrega na SRE⁷¹, apurou-se que os dossiês consultados integravam a documentação requerida necessária à análise, nomeadamente, os mapas orçamentais de pessoal, as listas de crianças/alunos matriculados para o ano lectivo seguinte e as receitas provenientes das matrículas e mensalidades e cálculo da mensalidade atribuída a cada criança⁷², assim como as correcções enviadas pelas instituições, em resposta aos pedidos de esclarecimento formulados pela DSAEP.

O exame dos dossiês revelou também a inexistência de qualquer documento ou informação interna comprovativo do preenchimento das condições de acesso previstas nas Portarias e da observância dos demais requisitos legais de que depende a concessão destes apoios.

Apesar de as anotações, correcções e cálculos manuscritos apostos na documentação remetida pelas IPE evidencie a sua análise pelo GGCO, nem sempre foi possível identificar os técnicos que intervieram nessa operação, verificando-se que apenas os mapas com os rácios de pessoal e o mapa síntese do orçamento apurado para efeitos do contrato se encontram datados e rubricados. Ao mesmo tempo, não foram encontradas evidências da validação e aprovação superior da análise efectuada, nem foram identificados os actos e formalidades praticados nessa sequência, nem os responsáveis envolvidos. Com efeito, os únicos despachos e informações internas localizados reportam-se ao processamento mensal da despesa.

Salienta-se ainda que embora os pareceres emitidos pela SRPF, nos termos da legislação aplicável, apontassem para a necessidade de, em momento prévio à celebração dos contratos/acordos de atribuição dos apoios, ser verificada a situação contributiva das entidades beneficiárias perante a Segurança Social, apenas foi possível confirmar o cumprimento desta formalidade em sede de processamento dos pagamentos.

Neste particular, foi salientado em contraditório *“que o cumprimento dos pareceres emitidos pela SRPF foi realizado, exemplificativamente no tocante à questão da verificação da situação contributiva das entidades beneficiárias perante a Segurança Social, em momento prévio à celebração dos contratos/acordos de atribuição dos apoios, confirmação essa operada através da consulta das respectivas declarações constantes nos dossiers existentes no serviço”.*

Pese embora os esclarecimentos prestados, e conforme foi inicialmente assinalado, não ficou demonstrada a consulta de tais documentos, uma vez que os mesmos não integravam os dossiers facultados.

Ao nível do acompanhamento e fiscalização da aplicação dos apoios, verificou-se que as entidades beneficiárias remeteram à DSAEP os elementos que, por força dos contratos/acordos formalizados, se encontravam obrigadas a entregar, com destaque para o relatório de contas, para os balancetes trimestrais e para os mapas mensais de execução orçamental⁷³.

⁷⁰ Refira-se, no entanto, que muitos dos processos encontravam-se instruídos com prints dos e-mails que acompanharam o envio da documentação solicitada.

⁷¹ Constatou-se que, em algumas situações, os documentos continham a menção manuscrita *“recebido em...”*, sem identificação do técnico interveniente.

⁷² No caso da celebração de AC (v.g., Centro Infantil Dona Maria Eugénia do Canavial e Fundação Dona Jacinta Pereira Ornelas).

⁷³ Registe-se que, em muitos casos, estes últimos não foram normalmente enviados até ao dia 15 do mês seguinte, conforme era contratualmente exigido.



À semelhança do que foi referido no tocante à fase de atribuição dos apoios, detectou-se que, apesar de existirem evidências da análise destes documentos, nos quais existem frequentes anotações, cálculos e correcções manuscritas, não foi possível, em muitos casos, identificar o técnico que os realizou nem a data da intervenção. Cumpre, todavia, assinalar que, nas situações em que o exame efectuado determinou a redução dos montantes a transferir, o técnico responsável procedeu à elaboração de uma informação interna devidamente fundamentada e data, a qual foi dirigida superiormente e validada.

Segundo a DSAEP, sempre que a análise dos processos suscitou dúvidas ou revelou a falta de documentos, foram contactadas as entidades beneficiárias, através de correio electrónico, no sentido de tais situações serem ultrapassadas, tendo sido prestada a informação de que, em alguns casos, o contacto foi estabelecido por telefone.

Por outro lado, apurou-se que, em acolhimento das indicações constantes do documento orientador existente no GGCO/DSAEP, os dossiês continham documentos comprovativos das despesas realizadas pelas entidades beneficiárias, tais como folhas de remunerações e listas de descontos obrigatórios para a SS e a CGA, solicitados aleatoriamente por aquele serviço. Não obstante, conforme foi referido pelos responsáveis deste serviço, não foi realizada qualquer visita aos estabelecimentos de educação/ensino, com vista à certificação da fiabilidade dos elementos documentais remetidos.

Especificamente no que concerne aos contratos/acordos analisados no âmbito da auditoria importa salientar os seguintes aspectos/irregularidades:

- Para efeitos de cálculo do apoio financeiro a atribuir no âmbito do contrato simples celebrado⁷⁴ com o *Clube Sport Marítimo da Madeira* para o ano lectivo 2006/2007, tendo em vista a comparticipação nos custos com o funcionamento do *Colégio do Marítimo*⁷⁵, e contrariamente ao que sucedeu nos restantes casos analisados, foram tidos em conta indicadores para além dos fixados nas Portarias n.º 107/2002 e 108/2002, com as alterações que entretanto lhes foram introduzidas⁷⁶.

Este circunstancialismo resultou da intervenção do Secretário Regional de Educação que, com base na invocação de que a entidade em causa assegurava uma quota destinada aos residentes na zona, em substituição da rede pública regional que não cobria as necessidades existentes, e ainda com o argumento de que o valor das matrículas e mensalidades dos alunos se mostrava insuficiente para cobrir as despesas totais com o normal funcionamento do estabelecimento, determinou, através de despacho de 20 de Dezembro de 2006, que na aferição do valor global do apoio deveriam ser ainda considerados, por cada aluno da quota pública, dois outros indicadores⁷⁷.

Concretizando, verificou-se que 56% do valor do auxílio financeiro concedido resultou da aplicação dos parâmetros adicionais introduzidos por decisão do SRE, o que se traduziu na seguinte afectação do valor máximo anual da verba prevista no contrato para apoio ao funcionamento (€ 512.212,31):

- despesas com o pessoal (€ 262.635,41);
- valor das mensalidades dos alunos da quota publica (€ 223.965,00);
- custos com a alimentação (€ 25.611,90).

⁷⁴ Em 20 de Dezembro de 2006.

⁷⁵ De modo a desenvolver a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico.

⁷⁶ Cfr. o art.º 10.º de ambas as Portarias.

⁷⁷ Correspondendo um deles a “[u]m valor idêntico àquele que os restantes alunos que frequentam o mesmo grau de ensino no referido estabelecimento, pagam pela respectiva matrícula e mensalidade” e o outro ao “[v]alor referência fixo no Despacho n.º 4/2004, de 5 de Janeiro, no que concerne apenas ao montante referente à alimentação”.

A actuação descrita afigura-se, no entanto, contrária à disciplina estabelecida pelas citadas Portarias no que respeita ao modo de cálculo do apoio financeiro a atribuir, tendo em conta que as mesmas vedavam o recurso a indicadores distintos dos ali previstos, colidindo igualmente com a finalidade intrínseca aos contratos simples celebrados com as IPE que desenvolviam a sua actividade ao nível do ensino básico, consubstanciada na comparticipação de despesas com pessoal⁷⁸.

Na situação vertente, a escolha discricionária e casuística dos factores de apuramento do valor do apoio a atribuir, ao ter potenciado a atribuição de um auxílio financeiro superior ao concedido a outros estabelecimentos que se encontrassem nas mesmas circunstâncias, é passível de ter posto em causa os princípios gerais que presidem à atribuição de apoios financeiros por parte da ARD, consagrados no diploma que aprovou o ORAM, com ênfase para os princípios da concorrência, da transparência e da imparcialidade.

Refira-se que, no âmbito do contrato simples que tituló a concessão de apoio financeiro a esta instituição no ano lectivo 2007/2008, o cálculo do valor da verba a atribuir voltou a assentar nos mesmos pressupostos.

O desrespeito pela regulamentação *supra* citada é susceptível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos consignados no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente ao apoio financeiro concedido no âmbito do contrato simples celebrado com o Club Sport Marítimo da Madeira para o ano escolar 2006/2007, foi referido, no exercício do contraditório, que, *“embora a tipologia contratual adoptada se tivesse consubstanciado na de Contrato Simples, ocorreu uma situação concreta e excepcional: o encerramento da Escola Pública do “Laranjal”, motivado pelo “estado avançado de degradação” daquele estabelecimento, pelo que “os alunos da zona (que passaram a constituir uma “quota pública”) necessitavam de colocação numa escola próxima”*.

Em desenvolvimento da resposta foram aduzidos os seguintes argumentos:

“Tendo em conta uma boa gestão dos recursos públicos, foram fixados como critérios para a transição dos alunos, a existência de uma escola pública a menos de 2 Km (em conformidade com o artigo 11º, sob a epígrafe “Transportes Escolares” da Portaria nº 77/2003, de 30 de Junho, (...) alterada pela Portaria nº 88/2006, de 26 de Julho) e suas respectivas capacidades de recepção. Deste modo, foram consideradas as ofertas públicas vizinhas (...), sua capacidade e distância, ou seja, as Escolas EBI do Lombo dos Aguires (de difícil acessibilidade) e a EBI do Galeão, tendo-se verificado a impossibilidade destas opções, por excesso de lotação das mesmas.

Com efeito, a título excepcional e porque correspondia à única escola de melhor acessibilidade e capacidade para acolher os alunos da Escola do Laranjal (107 crianças/alunos) e dado que o Colégio do Marítimo não excedia a lotação máxima permitida, foram os mesmos colocados neste estabelecimento de educação/ensino que ficou com uma lotação de 124 crianças/alunos (...). A SREC assegurou uma frequência àqueles alunos nas mesmas condições do ensino público, isto é, gratuitamente e com direito à devida alimentação. Sendo tal aceite pelo Colégio do Marítimo, o mesmo teria como foi, de ser naturalmente, compensado com as mensalidades que qualquer aluno pagaria e com o valor para a alimentação que é atribuído a todas as escolas particulares que prestam este serviço público.

⁷⁸ Cfr. o art.º 10.º, n.º 3, da Portaria n.º 108/2002.



Assim, contrariamente ao afirmado no relato (...), está demonstrado a não existência de uma qualquer escolha discricionária e casuística dos factores de apuramento do valor a atribuir, nem há discriminação nem tratamento diverso a estabelecimentos nas mesmas circunstâncias (porque não existem), nem violação de princípios de concorrência, transparência e imparcialidade. Assim e perante a necessidade de, repita-se, salvaguardar os interesses e aproveitamentos dos alunos e famílias e minorar o transtorno causado perante a extinção do anterior estabelecimento de educação/ensino (Escola EB1 com PE do Lanranjal), foi por Despacho de 2006 (...) e atendendo aos critérios supra referidos, dadas orientações para que o Colégio do Marítimo, passasse a assegurar uma “quota” destinada a residentes da zona, em substituição da rede pública regional.

Não existem dúvidas de que o assegurar de uma “quota pública” implicou um acréscimo substancial de custos que foram forçosamente suportados pela SREC. Os custos prendem-se, como não podia deixar de ser, com despesas relativas ao pessoal, às mensalidades e à alimentação.

No entanto, é de frisar que os últimos elementos (mensalidades e alimentação) apenas foram concedidos às crianças/alunos da “quota pública” e só mesmo por existir esta realidade, sendo que as verbas para fazer face às despesas com o pessoal, foram atribuídas de acordo com os critérios fixados nas Portarias que regulam a matéria para a tipologia de contratos adoptada neste caso concreto, o que prova mesmo, o rigor usado nesta “parceria” público-privada.

Desenvolvendo a ideia anterior acrescenta-se que à despesa inerente à alimentação, foi seguido, conforme disposto na alínea b) do nº 1 do Despacho de 20 de Dezembro de 2006 (...), o fixado no Despacho nº 4/2004, de 22 de Março e rectificado a 8 de Abril (...). No que concerne ao pessoal, foram seguidos os critérios fixados para os Contratos Simples e constantes nas Portarias nº 107/2002 e 108/2002, (...) alteradas pelas Portarias nºs 121-A/2002 e 121-B/2002, (...) e Portarias nºs 55/2004 e 56/2004, (...), tendo sido a última rectificada a 30 de Março e Portaria nº 12/2006, (...). Nesta linha explicita-se que, e como se pode ver em anexo (...), o cálculo para aferir o valor financeiro no concernente ao pessoal docente e não docente assenta no estipulado nas Portarias nºs 107/2002 e 108/2002 (...). A acrescer foi também participado o docente do ensino especial de acordo com o fixado na Portaria nº 12/2006 (...).

A estas despesas, acresce a das mensalidades o que, perante a excepcionalidade e acréscimos inerentes a estas, se justifica a celebração de um Contrato dir-se-ia atípico. É de frisar que houve a preocupação de já regular este tipo de situações com a Portaria nº 122/2007, de 16 de Novembro (mais concretamente os pontos 6 e 7 do artigo 14º) permitindo que, “Enquanto existir uma necessidade justificada na rede escolar poderão por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura ser colocados alunos/crianças (...) resultando em contrapartida, um acréscimo ao contrato no exacto valor das mensalidades cobráveis (...) e “Situações excepcionais e devidamente fundamentadas, são resolvidas por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura”.

Centrando-nos agora no contrato celebrado entre as partes (...), e ao fazermos uma incursão sobre o mesmo, aferimos que o Contrato contém um clausulado específico (oito cláusulas), consentâneo com a sua realidade e demonstrativo da sua particularidade, evidenciando a celebração de um contrato, que reiterando o já referido, se poderá caracterizar por atípico em face daquele que tem sido a forma clausular seguida nos restantes Contratos Simples celebrados com IPE na R.A.M.. Esta atipicidade decorre, desde logo, da simples análise do regime previsto relativamente à inclusão de uma “quota pública”, “(...) Assegurar uma quota pública, tendo como máximo 50% da lotação do Colégio do marítimo, destinada aos residentes na zona (...)”.

A SREC tomou por conveniente no momento desta solução, atendendo ao princípio da prossecução do interesse público (...); do interesse dos alunos, uma vez que na altura era premente uma resposta eficiente e eficaz, e atendendo ainda que esses alunos eram na sua maioria oriundos de famílias pobres e carenciadas. A complementar a ideia anteriormente traçada, refira-se, que não basta a Administração Pública prosseguir o interesse público; é também necessário que a solução encontrada em cada caso e em cada momento para o efeito, seja a melhor possível, isto é, é necessário que a solução seja a mais adequada ao interesse colectivo do ponto de vista técnico, financeiro, etc. Esta ideia consubstancia-se no princípio do dever da boa administração, que apesar de não estar expresso no Código do Procedimento Administrativo, encontra-se insito no princípio da prossecução do interesse público e também estar fortemente relacionado com o princípio da eficiência – 2ª parte do art. 10º do CPA. (...)

Pelo exposto, torna-se assim não consentâneo o raciocínio expendido no douto Relato ao prever-se que a norma: artigo 65º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, seria aplicável ao presente caso e conseqüentemente existir uma infracção susceptível de gerar uma responsabilidade financeira sancionatória (...) e isto (...) por objectivamente não ter existido (nem sequer se demonstrou no douto Relato) violação da lei. E este juízo que agora se extrai nem sequer faz uma incursão no grau de culpa ou culpabilidade, aspecto que manifestamente se não encontra preenchido de forma negativa ou censurável (...). A verdade é que apenas nos circunscrevendo a uma apreciação de mera ilicitude se demonstrou anteriormente não se encontrarem reunidos os pressupostos de facto, para aquela imputação (...)

O primeiro aspecto que sobressai da análise das alegações acima reproduzidas prende-se com a circunstância de, por esta via, terem sido trazidos à colação fundamentos de facto associados ao modo de determinação do apoio que não se encontravam expressos nos elementos instrutórios do processo consultado, e que se mostram essenciais à mais clara percepção das razões em que assentou a tomada de decisão pelo SREC.

Com efeito, e a fazer fê nas explicações fornecidas, a decisão de considerar o valor das mensalidades e da alimentação dos alunos da “*quota pública*” no apuramento do montante global do apoio a atribuir está directamente associada à prossecução do interesse público em geral, assim como dos interesses específicos daquela população escolar.

Todavia, o princípio da prossecução do interesse público não é o único pelo qual a Administração Pública deve pautar a sua actuação, encontrando-se esta igualmente vinculada a observar o princípio da legalidade, que a CRP consagra⁷⁹, e que o CPA acolhe no n.º 1 do seu art.º 3.º, ao preceituar que “[o]s órgãos da Administração pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”.

Neste domínio, e para o que agora interessa, sobressai ainda o art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, que, ao acolher aquele princípio em matéria de execução orçamental, determina que nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, para além de outros requisitos, seja legal.

Ora, no caso em apreço não existia, à data da emissão do despacho em questão, uma base legal autorizadora da atribuição de apoios destinados ao financiamento das mensalidades e da alimentação dos alunos da “*quota pública*”, não fornecendo a Portaria invocada o fundamento normativo necessário à sua concessão, conforme é, aliás, reconhecido na resposta facultada, levando a que se reiterem as conclusões inicialmente extraídas acerca da actuação descrita.

⁷⁹ Cfr. o art.º 266.º, n.º 2, da Lei Fundamental.



Acerca desta problemática, cabe ainda notar que, não tendo o encerramento da escola pública resultado de circunstâncias imprevistas mas antes do avançado estado de degradação das respectivas instalações, decorrente, ao que tudo indica, do desgaste associado à sua normal utilização, não ficou demonstrada a inviabilidade de, atempadamente e dentro do quadro legal e regulamentar então aplicável, terem sido equacionadas soluções alternativas para assegurar a frequência escolar daqueles alunos, nem, tão-pouco, a impossibilidade de, oportunamente, terem sido aprovadas as alterações normativas necessárias ao enquadramento desta situação.

Todavia, a matéria de facto apurada evidencia que a referida infracção financeira só poderá ser imputada ao responsável em questão a título de negligência. O que, conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correcção do procedimento adoptado, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o respectivo autor pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos pelo n.º 8, alíneas a) a c), do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

- Nos dois CP celebrados com a *Cruz Vermelha Portuguesa* para apoio ao *Infantário Donaolga*, ambos com efeitos financeiros em 2007, a verba atribuída - através de Resolução do Conselho do Governo - foi destinada a cobrir despesas com funcionamento e com apoios sociais⁸⁰.

Sucedde, porém, que, no âmbito de vigência da Portaria n.º 107/2002, a concessão de apoios sociais tendo por fim o auxílio de famílias carenciadas, consubstanciada na atribuição de uma comparticipação financeira para pagamento das respectivas mensalidades, estava apenas prevista e admitida para os estabelecimentos particulares com contrato simples^{81 82}.

Nesta medida, e relativamente ao primeiro dos aludidos CP⁸³, questiona-se a existência de base normativa para a atribuição da verba destinada a cobrir despesas com apoios sociais e, consequentemente, a regularidade dos pagamentos realizados em momento anterior à entrada em vigor da Portaria n.º 122/2007.

Diga-se ainda que os elementos consultados não permitem identificar o valor da verba que foi efectivamente atribuída para custear as despesas de funcionamento e aquela que visou cobrir as despesas com apoios sociais.

Neste domínio, o SREC argumentou que *“o modelo de financiamento ao Infantário Donaolga assentou na mesma lógica e fórmula de cálculo adoptada para os Contratos Simples, constituindo essa a fundamentação para a atribuição de verbas para os apoios sociais”*. Mais realçou que *“estas verbas são dirigidas às famílias de menores recursos, que já contempladas pelos Acordos de Cooperação, em sede de regulamentação própria e igualmente aplicada também nos estabelecimentos pré-escolares públicos, foi intenção da Secretaria Regional de Educação e Cultura estender também este apoio aos Contratos-Programa e Simples, não abrangidos pelas regras aplicadas ao público.*

Segundo o mesmo responsável, *“[e]sta matriz, assentou numa perspectiva de atenuação de eventuais desigualdades de oportunidades, princípio consagrado na Constituição da Repúbli-*

⁸⁰ Cfr. o n.º 1 da cláusula 4.ª do contratos.

⁸¹ Cfr. ponto 11.º, n.º 1, da citada Portaria.

⁸² Registe-se que a apontada restrição normativa foi alterada com a publicação da Portaria n.º 122/2007, que tornou aquele regime extensível aos estabelecimentos particulares com CP que desenvolvessem a sua actividade ao nível das creches, jardins-de-infância e infantários.

⁸³ Ainda celebrado ao abrigo da Portaria n.º 107/2002.

ca Portuguesa (artigo 13º e nº 3 e artigo 73º), Estatuto das Creches e dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar (artigo 7º) e Lei de Bases do Ensino Particular (nº 2 do artigo 1º)”, defendendo, “nesta linha de pensamento, que dever-se-á fazer uma interpretação extensiva quanto ao conceito de “Contratos Simples” expresso na norma (artigo 11º) da Portaria nº 107/2002 (...), havendo pois a necessidade de estender as palavras da lei e reconhecendo que elas atraíram o pensamento do legislador que, ao formular a norma, disse menos do que efectivamente pretendia dizer, sendo o intento abarcar todos os outros contratos que não eram abrangidos por este tipo de apoios”, concluindo com a referência a que “esta situação foi já corrigida com a Portaria nº 12/2007 (...), mais precisamente o seu artigo 12º”.

Tendo presente o enquadramento acima traçado, será razoável admitir a legitimidade do recurso à interpretação extensiva em relação à norma do ponto 11.º da Portaria n.º 107/2002, a fim de a considerar aplicável, não apenas aos contratos simples, mas igualmente aos contratos-programa.

Mesmo no caso de se afastar este entendimento, concede-se que a questão da eventual ilegalidade consubstanciada na atribuição de verbas destinada a apoios sociais ao abrigo de contratos-programa deixou de se colocar com a aprovação da Portaria n.º 12/2007, que passou a contemplar expressamente esta possibilidade, o que atenua a relevância a dar à situação detectada.

- Apesar de no contrato simples destinado a apoiar o funcionamento do *Infantário Refúgio do Bebê*⁸⁴ ter sido previsto o pagamento de apoios sociais e estabelecida a obrigação de a instituição beneficiária informar a SRE acerca dos alunos com direito a tais apoios, não foram localizados no processo consultado elementos justificativos da sua atribuição e quantificação.

Quanto a esta questão, o SREC alegou que as verbas concedidas em 2007 para fazer face aos apoios sociais “(...) *estão discriminadas por estabelecimento de educação no mapa anexo à informação de processamento (cujas fotocópias são apensadas aos respectivos processos de despesa)*”.

A informação prestada não permite, no entanto, ultrapassar as insuficiências inicialmente apontadas, nomeadamente porquanto o mapa anexo à informação de processamento, a que é feita alusão, apenas contempla os valores globais dos apoios sociais concedidos, sendo omissos quanto aos elementos concretos que foram atendidos para efeitos de apuramento dos montantes ali indicados.

Embora alguns contratos prevejam a atribuição de verbas destinadas à ASE, os dossiês analisados não continham quaisquer elementos identificativos dos critérios que presidiram à sua atribuição nem das formas de cálculo adoptadas, apenas tendo sido localizadas informações internas através das quais a DRPRE transmitiu ao GGCO o valor das verbas a processar trimestralmente nesse domínio.

Relativamente a esta matéria, o SREC invocou que “*os estabelecimentos de educação enviam ao GGF/GGCO no início de cada ano escolar (após assinatura do contrato) os processos de cada criança que se candidatou aos apoios sociais, para verificação, sendo posteriormente remetido informação/mapa aos estabelecimentos com os valores a atribuir e respectivos escalões respeitantes a cada criança*”.

Apesar de os esclarecimentos acima transcritos identificarem a tramitação adoptada pela SREC com vista à determinação e comunicação às IPE das verbas a conceder no âmbito da ASE, não respondem, todavia, à questão suscitada, reconduzida à não identificação, nos pro-

⁸⁴ Quanto a este aspecto, foi demonstrado, em contraditório, “*que ao Colégio de Santa Teresinha não são atribuídas verbas referentes aos apoios sociais (...)*”, pelo que a referência ao estabelecimento foi eliminada do texto.



cessos examinados, dos critérios de atribuição destes apoios, assim como do modo de apuramento individual dos respectivos valores.

- Embora o art.º 18.º do DL n.º 553/80 determine que as entidades beneficiárias de contratos simples estão obrigadas a divulgar o regime do contrato e a estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados, não ficou demonstrado que a DSAEP tivesse tomado diligências no sentido de fiscalizar o cumprimento de tais deveres no âmbito dos contratos simples de apoio ao *Infantário Refúgio do Bebé*, ao *Colégio de St.ª Teresinha*, à *Escola Complementar do Til* e ao *Colégio do Marítimo*, não tendo sido localizadas nos processos qualquer referências concretas à determinação do valor das propinas e/ou mensalidades a cobrar pelas instituições.

No âmbito do contraditório, o SREC invocou que “(...) a redução da propina a que a escola se obriga não se encontra plasmada nos instrumentos contratuais, uma vez que essa realidade depende de um estudo que a Secretaria Regional de Educação e Cultura irá efectuar em momento oportuno”, sublinhando que, “na prática, a SREC procede de certa forma a um controlo das mensalidades efectuadas nos estabelecimentos de educação/ensino através dos documentos enviados pelos estabelecimentos”, reflectindo-se o apoio financeiro “nas mensalidades praticadas pelos estabelecimentos particulares da R.A.M.”.

Face ao carácter genérico da argumentação *supra* transcrita continuam a suscitar-se dúvidas acerca da consistência e do suporte documental da fiscalização exercida pelos serviços da SREC, com vista à verificação do cumprimento, pelas IPE, das obrigações fixadas pelo art.º 18.º do DL n.º 553/80, mantendo-se a questão da inexistência, nos processos, de informação expressa sobre a fixação do montante das propinas e/ou mensalidades cobradas por aquelas entidades.

- Não obstante a norma do n.º 2 do art.º 17.º do DL n.º 553/80 consagre que nos contratos simples deve ser indicado “o montante do subsídio por aluno e a redução da propina a que a escola se obriga”, constatou-se que os contratos de apoio ao *Colégio de Santa Teresinha*, ao *Colégio do Marítimo*, ao *Infantário Refúgio do Bebé* e à *Escola Complementar do Til* não contêm qualquer referência a este respeito, isto apesar de a documentação consultada⁸⁵ indiciar que foram cobradas propinas aos alunos.
- À semelhança destes contratos, verificou-se que nenhum dos demais contratos analisados continha qualquer alusão à fixação de propinas e/ou mensalidades.
- Ainda a propósito da *Escola Complementar do Til*, verificou-se que as transferências mensais realizadas em 2007⁸⁶ para a *APEL*, ao abrigo do contrato simples vigente no período lectivo 2006/2007, foram concretizadas através da rubrica orçamental C.E. 04.01.02 – *Transferências Correntes – Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras – Privadas*, o que, do ponto de vista da correcção financeira, é passível de suscitar dúvidas, tendo em conta que a entidade beneficiária consubstancia juridicamente uma instituição sem fins lucrativos⁸⁷.

Cumpra, todavia, assinalar que os pagamentos seguintes, reportados ao contrato simples em vigor no ano lectivo 2007/2008, foram já efectuados através das rubricas orçamentais C.E. 04.07.01 - *Transferências Correntes - Instituições sem fins lucrativos - Instituições sem fins lucrativos*, no que concerne a despesas com pessoal, e C.E. 04.07.03 - *Transferências Corren-*

⁸⁵ Concretamente os Relatórios de Contas e Balancetes apresentados pelas Instituições.

⁸⁶ Cujos valores totais ascenderam a 911.619,06 €.

⁸⁷ Neste pressuposto, a despesa em causa deveria ter sido suportada pela rubrica orçamental C.E. 04.07.01 - *Transferências Correntes - Instituições sem fins lucrativos - Instituições sem fins lucrativos*.

tes - Instituições sem fins lucrativos - Instituições sem fins lucrativos – Subsistema de protecção social de cidadania – Acção social, na parte respeitante à Acção Social Escolar⁸⁸.

- Ainda em matéria de execução financeira dos contratos, verificou-se que as transferências destinadas à ASE, efectuadas no ano 2007 no âmbito dos CP outorgados com a *Escola Profissional do Atlântico, Lda.*, foram concretizadas através da rubrica orçamental C.E. 04.07.03 – *Transferências Correntes – Instituições sem fins lucrativos – Subsistema de protecção social de cidadania – Acção social*, também aqui se questionado a correcção financeira desta operação, face à natureza jurídica da entidade beneficiária.
- Nos contratos/acordos analisados a produção de efeitos dos mesmos foi reportada a data anterior à da sua celebração.

Quanto a este aspecto, alegou o SREC, em contraditório, que “(...) apesar da regra em *Direito Administrativo consistir na não retroactividade do acto administrativo, radicando nos princípios da legalidade e da segurança jurídica, contempla-se legalmente algumas excepções previstas no artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo, tendo sido essa a linha orientadora de toda a actuação intrínseca a este processo*”, acrescentando, “[a] corroborar tal ideia (...) que a retroactividade (no caso sub Júdice) da produção de efeitos é favorável aos interessados e não lesa direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros”.

Centrando-nos na apreciação destes argumentos, importa explicitar que a alusão à produção retroactiva de efeitos dos contratos/acordos não foi directamente encarada, *in casu*, na perspectiva do art.º 128.º do CPA, tendo antes assentado no pressuposto de que a decisão de reportar a produção de efeitos dos contratos/acordos a um momento anterior ao da respectiva outorga é passível de ter comprometido o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais, nos termos aí previstos.

- Na generalidade dos contratos/acordos analisados não foi identificada a rubrica orçamental de suporte da verba atribuída, constando apenas essa referência da Resolução do Conselho do Governo que, em cada caso, autorizou a concessão do apoio.

Em contraditório, o SREC alegou que “[a] rubrica orçamental de suporte da verba atribuída, apenas consta na Resolução do Conselho do Governo e não nos contratos/acordos dado ser essa a orientação da SRPF, conforme se pode constatar da Circular n.º 4/ORÇ/2005”.

Quanto a esta questão, não pode deixar de referir-se que o facto de a Circular n.º 4/ORÇ/2005 não contemplar expressamente a menção, nos contratos/acordos, à rubrica orçamental de suporte da despesa, não pode nem deve ser encarado como um impedimento a que a SREC inclua tal informação nos instrumentos que titulam a atribuição dos apoios às IPE.

3.2.2. Apoios ao Investimento

Em 2007, as despesas realizadas e pagas pela SRE no âmbito da atribuição às IPE de apoios financeiros ao investimento atingiram o valor de € 953.785,03, respeitando 44,5% dessa verba (€ 424.496,01) à execução financeira de CP celebrados antes da entrada em vigor das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Agosto, e a percentagem remanescente à execução de CP formalizados entre 2004 e 2007⁸⁹.

⁸⁸ O que, na primeira situação, envolveu o montante de valor de 508.145,28 € e, na segunda situação, a importância de 2.309,86 €.

⁸⁹ Refira-se que entre 2005 e 2007 apenas foram celebrados dois CP, ambos tendo a APEL – Escola Complementar do Til por entidade beneficiária.



Handwritten signature

Tendo por base o universo dos pagamentos realizados em 2007, consubstanciados na atribuição; às IPE, de apoios financeiros destinados a participar a construção, aquisição, adaptação, ampliação e modernização dos estabelecimentos, bem como o seu equipamento e apetrechamento, foi definida, para efeitos de análise, uma amostra que abrangeu 69,4% do valor total considerado, abarcando o seguinte conjunto de CP e de entidades beneficiárias:

Quadro 3 - Amostra de auditoria relativa aos Apoios ao Investimento

(em euros)

Entidades beneficiárias	Finalidade do apoio	Data de celebração do contrato-programa	Período de vigência	Valor Global do CP	Valor pago em 2007	PD n.º	C.O*/C.E	EANP
Infantário Quinta dos Traquinas**	Apoio à adaptação, remodelação, apetrechamento e aquisição do imóvel do infantário	06-08-99	2000-2009	790.057,82	70.515,56	265179	08.07.01	79.005,79
COLOBOS - Infantário "O Golfinho"	Apoio à construção e apetrechamento do infantário	13-05-99	2000-2009	995.063,24	99.506,32	264899	08.01.02	99.506,32
APEL - Escola Complementar do Til	Apoio à construção, apetrechamento das instalações	08-09-06	2006-2014	1.845.109,90	205.390,16	857	08.07.01	0,00
APEL - Escola Complementar do Til	Obras de ampliação da Escola - serviço da dívida	11-12-07	2007-2008	666.143,59	66.614,36	7032	08.07.01	0,00
Delegação da Madeira da CVP - Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito	Construção de equipamentos desportivos	19-10-01	2002-2009	1.012.721,36	65.488,64	257826	08.01.02	178.917,50
					64.026,27	257826		
Colégio da Apresentação de Maria	Apoio na construção e equipamento de instalações desportivas e apoio na aquisição de equipamento musical	23-04-04	2005-2014	554.140,00	55.414,00	265056	08.01.02	55.414,00
Infantário Estrelinhas do VIP	Apoio à construção e equipamento do jardim-de-infância	23-04-04	2005-2014	351.325,00	35.132,50	264913	08.01.02	35.132,50
Total Amostra				6.214.560,9	662.087,81			447.976,11
Total 2007					953.785,03			1.134.743,59

Fonte: Ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, da SREC, e Contratos-Programa analisados

(*) C.O. – 08.50.48.02.

(**) Inclui um reforço de verba de € 84.902,24 - a transferir em 10 tranches anuais no montante de € 8.490,22 -, atribuído através de uma adenda ao contrato, datada de 29 de Dezembro de 1999.

O valor global dos CP *supra* identificados ascende a € 6.214.560,90, cifrando-se em € 658.879,09 o montante total dos apoios previstos para 2007, em conformidade com a programação financeira estabelecida nesses contratos.

De uma forma geral, o montante das transferências contratualmente previstas coincidiu com o valor dos pagamentos efectuados naquele exercício económico, apenas assim não se tendo verificado no caso dos CP de apoio ao financiamento do “*Infantário Quinta do Traquinas*” e do “*Complexo Social e Escolar Dona Olga de Brito*”, já que, na primeira situação, a verba transferida foi inferior à tranche

prevista para 2007⁹⁰ e, na segunda, o pagamento realizado foi superior ao fixado no contrato, por ter contemplado verbas em atraso, relativas à tranche de 2006⁹¹.

Neste domínio específico, e a título complementar, cumpre sublinhar que, não obstante os esclarecimentos oficiados pela SREC⁹² indicarem a DRPRE como o serviço responsável pela condução dos processos de concessão dos apoios ao investimento⁹³, apontando como únicas excepções os processos relativos aos CP celebrados antes de 2001 e os CP assinados em 2006 e 2007 com a *APEL - Escola Complementar do Til*, que constituem responsabilidade do GSR, constatou-se no decurso do trabalho de campo⁹⁴ que os apoios concedidos ao abrigo dos CP outorgados até ao final de 2004 foram, também eles, tratados e acompanhados pelo GSR.

Registe-se que, no caso dos processos relativos aos CP de apoio ao *Colégio da Apresentação de Maria* e ao *Infantário Estrelinhas do VIP*, a informação disponibilizada pelo GSR/GGCO/DSGO foi complementada por documentação facultada pela DRPRE, onde se incluíam cópias de ofícios e informações internas cujos originais deveriam estar arquivados junto dos demais elementos instrutórios dos processos fornecidos por aquele Gabinete.

Para além das deficiências genéricas apontadas em relação ao modo de organização dos processos, existem ainda aspectos específicos dos CP seleccionados para análise⁹⁵ que importa destacar, sendo os mesmos objecto de tratamento nos pontos seguintes.

3.2.2.1. CP ANTERIORES À APROVAÇÃO DAS PORTARIAS N.ºS 107/2002 E 108/2002

A análise que incidiu sobre os processos relativos aos CP celebrados em 1999 e 2001, que titularam a atribuição de apoios financeiros à aquisição e/ou construção do *Infantário Quinta dos Traquinas*, do *Infantário o Golfinho* e do *Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito*, e se mantinham em vigor em 2007⁹⁶, evidenciou que as deficiências e fragilidades apontadas pelo TC, no Relatório 11/2002 – FS/SRMTC, no tocante à avaliação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos auxílios, continuaram a verificar-se no exercício económico em referência⁹⁷, pondo em relevo o não acatamento, por parte da SRE, da recomendação formulada, no sentido de corrigir esta situação.

No concernente aos três investimentos financiados, importa reter que da mesma forma que não foi possível identificar, a partir dos elementos disponibilizados, quais os critérios adoptados com vista à determinação do valor do apoio atribuído a cada uma das instituições beneficiárias⁹⁸, não ficou evidenciada a realização, pela SRE, de uma análise sustentada aos projectos em momento anterior à atribuição

⁹⁰ O apoio financeiro previsto para 2007 incluía o valor de € 8.490,22, decorrente da adenda ao CP inicial, não tendo essa verba sido transferida nessa gerência.

⁹¹ O valor dos dois pagamentos, contratualmente previstos para 2007, em duas tranches, é de € 59.639,16 e € 58.176,80, respectivamente.

⁹² Através do Anexo II ao ofício n.º 859, de 26/03/2008, remetido pela SREC à SRMTC.

⁹³ Em conformidade com o que decorre, aliás, da respectiva orgânica (cfr. o art.º 14.º n.º 2, al. b), do DRR n.º 14/2005/M, de 19 de Abril)

⁹⁴ Através dos elementos documentais facultados e dos esclarecimentos prestados pelos técnicos e responsáveis contactados, tendo as informações fornecidas pelo GGCO/DSGO permitido clarificar que, ao contrário do que, por lapso, havia sido previamente comunicado à SRMTC, os processos que deram lugar à realização de pagamentos até ao final de 2007 foram todos da responsabilidade do GSR, sendo a DRPRE apenas responsável pelos processos relativos aos CP celebrados a partir de 2007 mas sem pagamentos nesse ano.

⁹⁵ A DRPRE, apresentou um processo organizado relativamente à concessão de apoios ao investimento a um estabelecimento de ensino – Quinta de Rochinha, que não constava da amostra

⁹⁶ De acordo com a respectiva programação financeira, estes CP são geradores de despesa até 2009.

⁹⁷ Cfr. o ponto 3.1.2.

⁹⁸ Refira-se que os CP em referência foram todos outorgados em momento anterior ao da entrada em vigor das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Setembro, não estando sujeitos aos critérios e limites fixados no DL n.º 147/97.



ção dos subsídios, nem, tão-pouco, a posterior confirmação da aplicação das verbas concedidas nas finalidades contratualmente previstas (nomeadamente através da verificação dos documentos justificativos das despesas) e da data de conclusão dos investimentos.

No caso dos CP relativos à construção do *Infantário O Golfinho* e à adaptação, remodelação, apetrechamento e aquisição do imóvel do *Infantário Quinta do Traquinas*⁹⁹, os elementos consultados apontam no sentido de que o valor do apoio financeiro concedido cobriu integralmente o investimento realizado pelos promotores particulares¹⁰⁰.

De modo idêntico, também o auxílio financeiro atribuído ao abrigo do CP celebrado, em 19 de Outubro de 2001, entre a RAM, através da SRE, e a Delegação da Madeira da CVP, com vista a apoiar a 2.ª fase do *Complexo Social e Escolar Dona Olga de Brito*¹⁰¹, consubstanciada na construção de uma área desportiva (piscina coberta, polidesportivo, balneários/vestiários, arrecadação, gabinete médico) e das áreas comuns, cobriu o custo total do investimento, cifrado, de acordo com a entidade beneficiária, em € 1.012.721,36.

Os elementos analisados¹⁰² deixam mesmo pressupor que a verba atribuída a coberto deste CP suportou integralmente as despesas geradas com a construção da parte desportiva do Complexo e de 1/3 das respectivas áreas comuns, estando aí incluído o valor previamente liquidado pela instituição beneficiária aos fornecedores nos anos 1999 e 2000, por recurso ao produto de um empréstimo de € 813.839,37 contraído para o efeito, assim como os encargos financeiros associados a essa operação, no montante de € 198.881,99.

Salienta-se que este último valor foi apresentado à SRE através de um documento que continha uma simulação manuscrita da execução do empréstimo, entregue pela instituição beneficiária, não existindo evidências da entidade responsável pela elaboração do documento em causa, nem de que o mesmo tivesse sido objecto de uma análise técnica dos serviços da SRE prévia à atribuição do apoio, destinada a aferir sobre o rigor e fiabilidade da informação nele constante.

Importa ainda referir que a celebração deste CP, em 19 de Outubro de 2001, cuja programação financeira foi fixada em 8 anos, englobando duas transferências anuais, ocorreu na sequência da outorga, em 1999, de um primeiro CP entre aquela instituição e a RAM, através da SRE, no valor de € 3.015.747,04, destinado a apoiar as despesas com a construção da área escolar do referido Complexo. No âmbito da execução deste empreendimento foram, todavia, programadas e realizadas obras a mais, na parte social e desportiva, o que implicou um aumento de custos e motivou um pedido de apoio adicional pela CVP, o qual esteve na origem do CP em referência.

Segundo a documentação consultada, a parte daquele Complexo respeitante ao Lar de 3ª Idade obteve financiamento da RAM, através do orçamento da SRAS, apontando a previsão inicial no sentido de o apoio ao investimento na área desportiva ser assegurado pelo IDRAM. Como esta situação acabou por não se concretizar, o investimento veio a ser financeiramente apoiado pela SRE, através do GSR, no âmbito do projecto do PIDDAR com a designação “*Apoio à Construção e Reapetrechamento de Escolas Particulares*”.

⁹⁹ Sublinhe-se que este contrato, outorgado entre a RAM, através da SRE, e a Associação de Socorros Mútuos – “4 de Setembro de 1862”, não se encontra datado.

¹⁰⁰ No tocante ao CP de financiamento do *Infantário Quinta do Traquinas*, o apoio efectivamente concedido excedeu o valor das despesas de investimento inicialmente previstas, em virtude de um reforço de verba de € 84.902,24, efectivado através de uma adenda ao contrato inicial, não tendo sido, no entanto, identificados os fundamentos subjacentes à concessão deste “*subsídio especial complementar*”.

¹⁰¹ Composto por um Infantário, por uma Escola de Ensino Básico e por um Lar da 3.ª Idade.

¹⁰² Através de ofício da CVP dirigido ao Chefe de Gabinete do SRE, em 20 de Abril de 2001.

Suscitam-se, no entanto, algumas dúvidas quanto ao integral enquadramento do subsídio atribuído no âmbito dos apoios ao Ensino Particular e Cooperativo, tendo em conta a sua possível qualificação como apoio ao desporto, sendo de notar que o CP não estabelece qualquer ligação com a vertente ensino, não aludindo ao número de crianças abrangidas, quer do ensino básico, quer do pré-escolar.

Tal como em relação aos outros CP acima referidos, a ausência de regras e critérios claros na determinação deste apoio - que envolveu transferências no valor de € 4.028.468 desde 1999, na parte escolar e desportiva, - é passível de ter posto em causa os princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade, que devem presidir à concessão de apoios por parte da RAM, não estando, neste caso, igualmente explicitada a justificação da atribuição deste apoio na perspectiva do interesse público, bem como os princípios subjacentes aos apoios ao ensino particular e cooperativo¹⁰³, sobretudo caso seja limitado o acesso das instalações do Complexo a um grupo restrito de pessoas em função das suas possibilidades financeiras.

Com efeito, no decurso da visita efectuada àquele Complexo no âmbito da presente auditoria, os responsáveis contactados informaram que o projecto relativo à parte desportiva apenas ficou concluído em 2008, tendo salientado que a Escola, até agora com uma componente de *escola de zona*, incluindo uma quota integrada na rede pública de ensino, deixará de assumir essa vertente com a entrada em funcionamento da Escola da Achada, prevista para 2009. Mais foi referido que, nos termos convencionados com a SRE, a utilização da parte desportiva do Complexo pode ser cedida a outras instituições de ensino, para suprir necessidades existentes neste domínio, tendo sido, contudo, referido que até esse momento não tinha havido disponibilidade do espaço, uma vez que as actividades das turmas da própria CVP, preenchem integralmente a sua lotação.

A este propósito, não será despidendo notar que a correcta planificação da rede escolar pressupõe a realização dos investimentos que se revelem necessários, nomeadamente no sentido de suprir dificuldades existentes ao nível da rede pública de ensino, sobretudo nas zonas de maior carência, e de salvaguardar o interesse público numa perspectiva de longo prazo. Neste enquadramento, e tendo em conta a realização, pela RAM de um novo investimento consubstanciado na construção de uma escola pública na área, poder-se-á questionar a atribuição deste apoio à CVP do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos.

Outro aspecto a salientar acerca destes CP prende-se com o facto de os processos analisados não conterem evidências da confirmação, por parte da SRE, das despesas efectivamente suportadas pelas entidades beneficiárias com os investimentos apoiados, nem da verificação da fiabilidade das mesmas, nomeadamente através da solicitação dos justificativos de despesas de investimento, do contrato de empréstimo celebrado com o banco, bem como do cumprimento das normas legais aplicáveis. No caso específico do financiamento de obras, não ficou demonstrada a análise dos autos de medição dos trabalhos, assim como dos pagamentos efectuados por conta da respectiva empreitada e da conta da obra, não existindo nos processos qualquer informação sobre a data de conclusão dos projectos subsidiados.

Este circunstancialismo indicia que os apoios solicitados por aquelas entidades foram concedidos independentemente da apresentação de comprovativos das despesas de investimento¹⁰⁴ ou de informação detalhada relativa à aplicação das verbas atribuídas¹⁰⁵, que a SRE continuou a processar anualmente¹⁰⁶ sem dispor desses elementos.

¹⁰³ Nomeadamente, os que constam da al. d) do art.º 6.º da Lei n.º 9/79, de 19 de Março, do art.º 58.º da Lei 48/86, do art.º 9.º da Lei n.º 5/97, e os art.ºs 4.º e 7.º do DLR n.º 16/2006.

¹⁰⁴ Isto nos casos em que os investimentos já se encontravam realizados no momento da atribuição dos apoios.

¹⁰⁵ À semelhança do que já havia sido observado no âmbito da auditoria realizada pelo TC em 2002, no ponto 5.5.2 do Relatório n.º 11/2002-FS/SRMTC.

¹⁰⁶ Conforme se verificou com a prestação de 2007.



Ainda acerca do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, não ficou demonstrada a verificação, pela SRE, do cumprimento das obrigações contratuais por parte das entidades beneficiárias, nomeadamente no que se refere, no caso dos CP de apoio ao financiamento do *Infantário Quinta dos Traquinas* e do *Infantário o Golfinho* à:

- a) Conformidade dos projectos/instalações com a Portaria n.º 148/96, de 6 de Setembro;
- b) Apresentação, no prazo de 6 meses após cada atribuição anual do subsídio, de informação detalhada relativa à aplicação dos apoios financeiros ao abrigo do contrato;
- c) Apresentação de elementos de carácter financeiro ou outros justificativos das despesas de investimento efectuadas, dependente de requerimento da Secretaria;
- d) Conclusão das obras e início do funcionamento do estabelecimento (no caso particular do *Infantário Quinta dos Traquinas*);
- e) Observância das disposições legais aplicáveis.

Após cada atribuição anual do subsídio, a SRE continuou a não dispor de informação enviada pelas entidades beneficiárias sobre a aplicação dos apoios financeiros¹⁰⁷, não se tendo observado a implementação de medidas efectivas tendentes à correcção desta deficiência na sequência das recomendações formuladas no já referido Relatório n.º 11/2002-FS/SRMTC.

Refira-se, a título de exemplo, que embora aquele Relatório fizesse uma chamada de atenção para a necessidade de a remessa de informação relativa à aplicação dos apoios financeiros atribuídos, bem como de outros elementos de carácter financeiro justificativos das despesas de investimento realizadas, “*ocorrer trimestral ou anualmente, conforme o caso, dado ser uma das formas de a SRE avaliar a boa gestão e a aplicabilidade dos apoios financeiros*”, o clausulado do CP de apoio ao financiamento do *Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito*¹⁰⁸ continuou a consagrar a obrigação de a entidade beneficiária apresentar “*um relatório das actividades desenvolvidas, onde conste a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados, e respectivos documentos comprovativos das despesas realizadas, bem como a análise dos objectivos e das finalidades traçados e alcançados*”, mas apenas no prazo máximo de um ano após o termo do contrato.

Embora se tenha constatado que, em Setembro de 2005, a SRE, através do GGCO/DSGO, solicitou às IPE em causa “*informação relativa à aplicação dos apoios financeiros atribuídos*” nos anos 2002/2003¹⁰⁹ e 2003/2004¹¹⁰, a qual deveria integrar, “*designadamente, documentos de carácter financeiro e de outra natureza, justificativos das despesas de investimento efectuadas*”, nos termos dos respectivos contratos¹¹¹, a documentação remetida em Outubro do mesmo ano pelas entidades visadas não continha os dados solicitados, não existindo nomeadamente informação específica sobre a aplicação dos apoios financeiros e sobre a execução do projecto, não tendo sido disponibilizados os justificativos das despesas suportadas com a realização dos investimentos.

¹⁰⁷ No caso do CP de apoio ao financiamento do *Infantário Quinta do Traquinas* não foram efectuados pagamentos à IPE beneficiária entre 2001 e 2005. Contudo, esta situação não ficou a dever-se à SRE, uma vez que os montantes previstos na programação financeira do contrato foram processados anualmente por esta Secretaria, nos termos aí previstos.

¹⁰⁸ Destaca-se que este CP apresenta um conteúdo minimalista face aos anteriores contratos celebrados entre a SRE e outras IPE, nomeadamente no tocante à definição das obrigações da entidade beneficiária. Refira-se, neste contexto, que embora uma das obrigações contratuais daquele entidade fosse “[a]sssegurar a concretização das obras de construção, nos termos e nos prazos que forem estabelecidos”, não existia qualquer informação nos elementos disponibilizados acerca desses termos e prazos.

¹⁰⁹ No caso do CP de apoio ao financiamento do *Infantário Quinta do Traquinas* (cfr. ofício n.º 1874, de 23/09/05) e do *Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito* (cfr. ofício n.º 1883, de 23/09/05).

¹¹⁰ No caso do CP de apoio ao financiamento do *Infantário o Golfinho* (cfr. ofício n.º 1884, de 23/09/05).

¹¹¹ Cfr. descrito na alínea c) *supra*.

Com efeito, da documentação enviada à SRE pela *Associação de Socorros Mútuos (Infantário Quinta do Traquinas)* apenas consta uma cópia do mapa de reintegrações e amortizações de 2004, tendo a *COLOBOS (Infantário O Golfinho)* disponibilizado uma cópia dos avisos de lançamento do Banco correspondentes aos valores da amortização do empréstimo. Quanto à *CVP (Complexo Dona Olga de Brito)*, somente facultou um cronograma analítico relativo às despesas efectuadas de 30/04/99 a 31/03/2003, por fornecedor, reportadas à construção da área desportiva.

Apesar deste facto, o GGCO/DSGO não só não desencadeou novas diligências no sentido de aquelas entidades darem integral cumprimento ao solicitado, como não deixou de proceder anualmente ao processamento dos montantes contratualmente fixados, verificando-se que só em 2007 aquele serviço efectuou o exame dos elementos recepcionados em 2005¹¹², confrontando-os com os valores processados até 2006 e 2007. Quanto à análise produzida, cingiu-se à constatação de que, em cada caso, as despesas assumidas no período referido ultrapassaram o montante processado e o valor total do contrato, concluindo que, dessa forma, estava justificado o montante global atribuído em sede de CP¹¹³ e que as verbas concedidas haviam sido aplicadas em conformidade com o previsto¹¹⁴.

Os elementos disponibilizados não permitem, contudo, chegar a tais conclusões, não havendo elementos nos processos que demonstrem que os apoios financeiros atribuídos foram aplicados nos fins previstos nem que as despesas apresentadas se reportam aos projectos subsidiados, o que leva a questionar a eficácia do pedido de informações efectuado pela SRE, face à ausência de resultados práticos.

O desfasamento temporal entre a solicitação/entrega de elementos e a sua análise pelo GGCO/DSGO suscita ainda a questão da pertinência numa análise com incidência nos anos de 2002/2003 e 2003/2004, não se conhecendo motivos para não ter sido considerada informação mais actualizada, sobretudo nos casos em que as entidades beneficiárias já haviam recebido a tranche relativa a 2006.

Esta actuação revela que as falhas existentes ao nível do sistema de controlo interno não atingem apenas os procedimentos e circuitos, sendo também extensíveis à própria metodologia adoptada.

Com base na análise dos processos de despesa relativos à tranche de 2007 verificou-se que o total da despesa processada pela SRE/GGCO até 31 de Dezembro de 2007 correspondeu ao valor dos pagamentos previstos nos CP¹¹⁵.

3.2.2.2. CP POSTERIORES À PUBLICAÇÃO DAS PORTARIAS N.º107/2002, 108/2002 E 122/2007

No que concerne aos processos referentes aos CP de apoio ao investimento celebrados após a entrada em vigor das Portarias n.º107/2002 e 108/2002, constatou-se que, de um modo geral, os mesmos continuavam a padecer das falhas identificadas no ponto anterior a propósito do sistema de acompanhamento e controlo.

Não obstante, foram ainda detectadas situações que, por estarem muitas vezes associadas à nova regulamentação, importa abordar e tratar de forma individualizada nas alíneas seguintes.

¹¹² Cfr. as Informações do GGCO, datadas de 25/07/2007 (*Infantário Quinta do Traquinas*), de 28/11/2007 (*Infantário O Golfinho*) e de 4/12/2007 (*Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito*), sendo que, diversamente com que ocorre com as Informações que precedem o processamento das despesas, nenhuma delas se encontra numerada.

¹¹³ No caso do CP de apoio de apoio ao financiamento do Infantário Quinta do Traquinas.

¹¹⁴ No caso do CP de apoio ao financiamento do Infantário O Golfinho.

¹¹⁵ Sendo € 564.124,48 respeitantes ao CP de apoio ao Infantário Quinta do Traquinas, € 796.050,56 ao CP de apoio ao Infantário O Golfinho e € 794.637,85 respeitantes ao CP de apoio ao Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito. Porém, o valor total dos pagamentos efectuados até essa data apenas totalizou nestes casos € 493.608,92, € 696.544,24 e € 615.720,35, respectivamente.



a) Colégio da Apresentação de Maria - Província Portuguesa da Congregação da Apresentação de Maria – Corporação Missionária

Na sequência da realização de vários contactos informais estabelecidos desde o início de 2002, entre a *Província Portuguesa da Congregação da Apresentação de Maria – Corporação Missionária* e o GSR¹¹⁶, tendo em vista o apoio financeiro à construção e equipamento de instalações desportivas (ginásio e balneários) no *Colégio da Apresentação de Maria*, aquela instituição formalizou, em 21 de Novembro de 2002, um pedido com essa finalidade, ao abrigo da Portaria n.º 108/2002, através de ofício dirigido ao SRE. A par desse ofício, onde se fazia uma previsão do início das obras para Julho de 2003, foi apresentado um orçamento detalhado do custo da empreitada, no valor de € 551.139,52.

Posteriormente, em 3 de Fevereiro de 2003, a mesma instituição solicitou¹¹⁷ um subsídio adicional para aquisição de material escolar na área da educação musical rondando os € 3.000,00, tendo em vista a sua utilização pelos alunos do 1.º, 2.º e 3.º ciclo do Colégio, bem como pelo Gabinete Coordenador de Educação Artística para acções de formação. Para fundamentar a indicação daquela verba foi entregue um orçamento/factura pró-forma no valor de € 2.952,19, datada de 29 de Setembro de 2001¹¹⁸.

Nesta sequência, a DRPRE elaborou uma Informação¹¹⁹, onde se fez constar que “o valor solicitado é 554.140 € e não será devido um apoio a 100% (apenas 70%) a menos que – o que se sugere – seja concretizado um Contrato Programa de utilização do espaço pelo IDRAM, em horas extra-escolares, o que complementar a comparticipação até à verba proposta e necessária à execução da obra”. Nessa Informação não existe, no entanto, qualquer análise dos pedidos de apoio financeiro à luz das regras de acesso a este tipo de apoios e das respectivas fórmulas de cálculo, definidas nas Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002.

O conteúdo da referenciada Informação foi transmitida pelo GSR à instituição interessada em 19 de Maio de 2003, tendo-lhe sido comunicada a aprovação da candidatura “*Construção de Ginásio, Balneários e Aquisição de Equipamento Musical*” ao abrigo das mencionadas Portarias n.º 107/02 e 108/02, assim como o valor do apoio que, “nos termos da Portaria 107/02 de 13 de Agosto, nomeadamente no que se refere o ponto 6 do n.º 8”, seria de “554.140 € em várias anuidades (...), necessitando, ainda, de aprovação da Secretaria Regional do Plano e Finanças”, chamando ainda à atenção para a necessidade de ser “explicitada a disponibilidade para protocolar com o Instituto do Desporto da RAM a utilização das novas instalações por entidades ligadas ao desporto de competição, condição fundamental que” permitiria que o apoio atingisse o valor indicado¹²⁰.

Os dados expostos indiciam, assim, que a concessão deste apoio, que ascendeu a 100% da quantia solicitada pela instituição beneficiária, foi determinada pela aceitação, por esta última, da condição consubstanciada na formalização de um protocolo de cedência das instalações para o desporto de competição, não tendo ficado demonstrado que o apuramento daquele valor tivesse resultado da aplicação das regras e critérios de cálculo fixados no n.º 8 da Portaria n.º 108/2002¹²¹. Tendo em conta o fim a que a obra se destina e o facto de não existir qualquer referência ao número de crianças/alunos a beneficiar através deste investimento, leva a que se suscitem dúvidas quanto à base normativa legiti-

¹¹⁶ Mencionados nalguns dos documentos disponibilizados, nomeadamente em correspondência trocada, onde se alude a uma visita ao local, não tendo sido localizado qualquer relatório ou informação interna que se lhes refira.

¹¹⁷ Após reformulação solicitada pelo GGCO.

¹¹⁸ Emitido por um fornecedor concreto (RUVINA).

¹¹⁹ Concretamente, a Informação Interna n.º 172, de 4/4/2003, assinada pelo Director Regional de Planeamento e Recursos Educativos e dirigida ao Chefe de Gabinete do SRE.

¹²⁰ Esta exigência ficou consagrada no CP subsequentemente outorgado em 23/04/2004, como uma das obrigações da entidade beneficiária.

¹²¹ Embora a comunicação dirigida à entidade beneficiária refira que a candidatura foi aprovada ao abrigo da Portaria n.º 107/2002 (aplicável às creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar), o CP apenas faz alusão à Portaria n.º 108/2002, aplicável aos estabelecimentos de ensino básico e secundário.

madora da atribuição da verba em causa e, mais especificamente, quanto à observância das normas regulamentares aplicáveis no domínio da concessão de apoios financeiros às IPE da RAM.

Outro aspecto a considerar prende-se com a cronologia dos actos e formalidades integrados no processo de concessão do apoio, uma vez que se verificou que, na comunicação dirigida à entidade beneficiária em 19 de Maio de 2003, o GSR deu conhecimento da aprovação da respectiva candidatura, isto quando a mesma apenas foi aprovada, através da RCG n.º 94/2004, de 22 de Janeiro¹²², posteriormente alterada pela RCG n.º 359/2004, de 17 de Março. Na referida comunicação foi igualmente transmitida a informação de que, após a emissão de parecer positivo por parte da SRPF, e depois de reunidas as condições e os documentos indicados na Portaria n.º 108/2002, o contrato seria elaborado, tendo-se apurado que a submissão da minuta de resolução e do CP ao parecer prévio da SRPF data de 14 de Agosto de 2003, reportando-se a emissão do mesmo a 26 de Setembro seguinte.

A comunicação da aprovação do subsídio à entidade beneficiária em momento anterior ao da efectiva aprovação da concessão do apoio e antes da existência do parecer da SRPF, exigível nos termos do art.º 22.º do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro, e da Circular n.º 3/Orç/2000, de 31 de Março, da DROC, consubstancia uma falha grave ao nível dos procedimentos implementados na SRE.

Em sede de contraditório, o SREC alegou que *“não foi notificada a concessão do apoio, mas sim o montante expectável resultante dos critérios fixados no diploma que regula a matéria”*, encontrando este facto *“fundamento claro, ao pensarmos que é de todo conveniente o conhecimento prévio a qualquer decisão de contratar por parte de alguns promotores, uma vez que muitos recorrem ao crédito junto da Banca”*, pese embora a alusão a que *“[a] concessão de apoios só se concretiza com a autorização do Conselho de Governo na atribuição de apoios financeiros e com a efectiva celebração do contrato”*. Mais registou que *“[a] data de celebração dos contratos de investimento é de 23-04-2004, com o período de vigência de 2005 a 2014”*.

Não obstante as explicações veiculadas, e face aos actos e formalidades inerentes ao processo de concessão destes apoios, não se afigura, no entanto, que a actuação da SREC neste contexto seja a mais correcta e rigorosa, nomeadamente se atentarmos na terminologia adoptada nas aludidas notificações, dirigidas às IPE em data anterior à da decisão de concessão das verbas.

No tocante ao aludido parecer, cabe referir que, embora tivesse sido observado o procedimento de consulta prévia da SRPF, não foi acatada a recomendação formulada por aquela Secretaria, no sentido de o CP conter uma clausula com *“a inscrição orçamental e a classificação económica da despesa em causa”*, apenas tendo ficado estabelecido no texto do contrato que as verbas destinadas a assegurar a sua execução financeira seriam *“inscritas anualmente no Orçamento da Secretaria Regional de Educação”*.

Do mesmo modo, não existem evidências do cumprimento da recomendação da SRE¹²³ que apontava para a premência de a SRE analisar as contas das instituições beneficiárias em momento prévio à atribuição dos apoios, de forma a moldar o apoio financeiro às necessidades concretas e a salvaguardar a não duplicação de apoios para a mesma finalidade.

Por outro lado, apesar de o CP estar datado de 23 de Abril de 2004, foi identificada uma Informação interna dirigida pelo GSR à DRPRE, em 11 de Maio de 2004¹²⁴, através da qual foram remetidos, entre outros elementos, *“dois originais”* do referido contrato, a fim de ser colhida a assinatura do outorgan-

¹²² No tocante à duração do contrato, sendo de referir que as alterações introduzidas foram fundamentadas com base numa análise efectuada pela DRPRE, vertida na Informação n.º 156, de 13/03/2004, dirigida ao Chefe do GSR.

¹²³ Igualmente constante do parecer já referido.

¹²⁴ Embora esta Informação não esteja numerada, a sua entrada na DRPRE, em 12/05/2004, foi registada com o n.º 1564.



te particular, assim como do SRE, o que novamente evidencia a existência de deficiências no âmbito da prática das formalidades inerentes ao processo de atribuição desta espécie de apoios.

No que concerne à formalização da candidatura, constatou-se que, contrariamente ao disposto no ponto 7.º, 1, da Portaria n.º 108/2002, a mesma não foi apresentada em modelo-tipo, não constando do processo disponibilizado a totalidade dos elementos instrutórios exigidos¹²⁵, nem qualquer evidência da verificação, por parte dos serviços da SRE, das condições de acesso ao financiamento, assim como do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis neste domínio.

Por outro lado, apurou-se que a RCG n.º 94/2004, de 22 de Janeiro de 2004, que atribuiu o apoio e autorizou a celebração do CP, prevendo o processamento da verba de 2004 a 2013, até ao montante máximo anual de € 55.414,00, foi alterada antes da celebração do contrato pela RCG n.º 359/2004, de 17 de Março seguinte, que projectou o prazo de vigência do contrato para o período de 2005 a 2014, tendo por base o conteúdo da Informação n.º 156, de 15 de Março de 2004, da DRPRE, que dava conta a inexistência de “*verba orçamentada em 2004 para o pagamento da primeira de 10 anuidades em que consiste o apoio público*”. Esta referência indicia que os serviços da SRE não confirmaram oportunamente a existência de dotação orçamental para suportar a despesa que, nos termos da primeira das mencionadas Resoluções, seria gerada pelo contrato em 2004.

Quanto ao acompanhamento da execução do CP, bem como ao controlo e fiscalização do cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais a que a SRE está contratualmente obrigada, verificaram-se as mesmas lacunas dos restantes processos, identificadas no anterior ponto 3.2.2.1.

Destaca-se, em particular, que apesar de o CP obrigar a entidade beneficiária a “*apresentar, anualmente no prazo máximo de 90 dias após o termo de cada ano de vigência do presente contrato-programa, relativamente a esse ano, um relatório*” com a “*a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados, e respectivos documentos comprovativos das despesas realizadas, bem como a análise dos objectivos e das finalidades específicas traçadas e alcançadas*”¹²⁶ e de em caso de incumprimento desta cláusula, a entidade ficar obrigada “*a restituir a totalidade do apoio financeiro recebido, acrescido de juros legais, cfr. n.º1, do art. 12.º da Portaria n.º 108/2002 (...), ficando impedido de receber qualquer apoio da Administração Pública Regional enquanto essa situação não estiver regularizada*”¹²⁷, não só não foram localizados nos processos os elementos exigidos, nem foi identificada a tomada de medidas pela SRE no sentido de fazer cumprir o contrato e, eventualmente, desencadear o mencionado processo de restituição de verba.

Ainda no que tange à execução financeira do CP, os elementos constantes do processo indiciam que o processamento anual das despesas por parte do GGCO, realizado desde 2005¹²⁸ com base em Informações elaboradas pela DSGO¹²⁹, não respeitou a disciplina contratual, uma vez que, apesar de o contrato¹³⁰ fazer depender o processamento da participação financeira “*da apresentação de documentos comprovativos de despesa de investimentos efectuadas, bem como da execução física dos trabalhos até ao montante máximo anual de 55.414,00*”, não foram localizados documentos comprovativos da observância deste procedimento.

¹²⁵ Nomeadamente o termo de responsabilidade conjunta do promotor e do técnico responsável pelo projecto, o estudo económico e a certidão comprovativa da situação tributária regularizada.

¹²⁶ Cfr. a al. e) do n.º 2 da cláusula 3.ª.

¹²⁷ Cfr. o n.º3, da cláusula 7.ª.

¹²⁸ Totalizando até ao final de 2007, o montante de € 166.242,00, apesar de o valor pago até esta data ser de € 110.828,00.

¹²⁹ De conteúdo idêntico ao das Informações que suportam os processos de despesa referidos no anterior ponto 2.2.2.1., das quais constava a confirmação do valor a transferir, bem como a cativação da despesa.

¹³⁰ Cfr. o n.º 2 da cláusula 4.ª.

Cumpra assinalar também que, embora a entidade beneficiária estivesse contratualmente obrigada¹³¹ a “assegurar a concretização dos investimentos nos termos e prazos que forem estabelecidos”, o processo analisado não continha dados que permitissem aferir sobre o cumprimento de tais exigências. As únicas informações recolhidas a este propósito foram obtidas no âmbito da visita efectuada ao Colégio da Apresentação de Maria, no domínio da presente auditoria, e indicavam que a parte relativa à construção das instalações desportivas ficou concluída no 1.º trimestre de 2007, continuando a aquisição do equipamento musical ainda por efectivar.

b) Jardim de Infância Estrelinhas do VIP - Estrelinhas do VIP, Creche, Lda.¹³²

Em contraste com o que se verificou nos demais processos analisados, foi possível constatar que a candidatura entregue pela IPE acima indentificada, tendo em vista o apoio do GR à construção e equipamento do Jardim-de-Infância “*Estrelinhas do VIP*”, foi formalizada em 27 de Fevereiro de 2003, em conformidade com o previsto no ponto 9.º da Portaria n.º 107/2002, tendo sido apresentada em modelo-tipo acompanhado da generalidade dos elementos exigidos naquele regulamento.

De acordo com os dados consultados, a apresentação desta candidatura foi precedida de uma série de contactos iniciados em 2002 entre a instituição e a SRE¹³³, relacionados nomeadamente com o processo de autorização para a criação do infantário, bem como com o próprio apoio financeiro ao investimento, cujo projecto havia sido já objecto de apreciação pelos serviços técnicos da DRPRE.

Neste encadeamento, a entidade particular foi informada, através de ofício do GSR, de 6 de Novembro de 2002¹³⁴, de que estavam reunidas as condições para a criação do infantário e ainda de que o espaço indicado tinha aptidão para se candidatar a um apoio financeiro do GR. Foi-lhe ainda transmitido que o prazo de recepção das candidaturas terminava a 28 de Fevereiro de 2003, que o valor do apoio ao investimento poderia ascender a 350 mil euros, em resultado da aplicação dos critérios fixados na Portaria n.º 107/2002, e que a DRPRE estaria disponível para colaborar com o projectista do promotor ao nível da melhoria das instalações.

Relativamente ao formulário da candidatura apresentada pelo promotor, constatou-se que, embora no campo de preenchimento reservado à entidade financiadora tivesse sido inscrita a data da respectiva entrada na SRE, não constava a assinatura do responsável que recepcionou, verificou e/ou validou o documento. No formulário, que não integrava em anexo o “*Programa e Objectivos*” exigido na al. a) do n.º 1 do ponto 7.º da Portaria n.º 107/2002, não foi igualmente exarado qualquer despacho posterior pelo responsável do serviço competente para a sua análise.

Também não foi localizada no processo qualquer informação interna ou relatório de análise da candidatura, ou outros elementos demonstrativos da verificação e observância das condições de acesso e dos normativos aplicáveis, ou uma proposta de concessão do apoio aprovada pelo SRE.

Não obstante este circunstancialismo, apurou-se que, por ofício do Chefe de Gabinete do SRE, com timbre de saída da DRPRE (n.º 323), de 19 de Maio de 2003¹³⁵, o proponente foi informado da aprovação da candidatura e do valor do apoio (351.325 €) a atribuir “*em várias anuidades (...) no ano económico de 2004*”, com a ressalva de que entretanto ainda seria necessário obter a “*aprovação da SRPF*”.

¹³¹ Cfr. a cláusula 3.ª, n.º2, al.g).

¹³² Tal como se assinalou no processo anterior, a desorganização e insuficiência da informação facultada pelo GGCO ficou atenuada pelo facto de a DRPRE ter disponibilizado cópias de informações e ofícios instrutórios cujos originais deveriam constar no GSR e respectivos serviços.

¹³³ Segundo os elementos integrantes do processo.

¹³⁴ O documento analisado consistia numa cópia do ofício (n.º 1060) em papel branco sem o timbre do GR/SER, assinado pelo Chefe de Gabinete do SRE e com carimbo de saída DRPRE.

¹³⁵ A cópia disponibilizada deste documento consta de papel branco e não timbrado.



Refira-se que, na data daquela comunicação, ainda não tinha sido concedida a homologação de criação do estabelecimento - o que apenas aconteceu em 7 de Julho de 2003, por despacho do SRE -, nem a autorização de funcionamento que, nos termos do ponto 4.º da Portaria n.º 107/2002, constituíam pressupostos de acesso ao apoio ao investimento¹³⁶.

Ademais, a concessão do apoio e a celebração do CP só foram efectivamente autorizados através da RCG n.º 92/2004, de 22 de Janeiro de 2004.

Face a estes elementos, dão-se aqui por reproduzidos os comentários formulados na antecedente al. a) do ponto 3.2.2.2., a propósito da comunicação intempestiva à IPE, da aprovação da respectiva candidatura, assim como do montante do apoio financeiro a conceder pela SRE¹³⁷.

Ouvido em contraditório, o SREC tornou extensivos a esta situação os comentários produzidos relativamente à mesma matéria na antecedente al. a) deste ponto 3.2.2.2., indicando ainda que “[o] *Infantário Estrelinhas do VIP recebeu o primeiro apoio ao funcionamento, em Dezembro de 2003*”.

Nessa medida, dá-se aqui igualmente por reproduzida a apreciação feita sobre esta problemática nesse mesmo ponto, acrescentando-se ainda que, embora tenha sido feita alusão a que o primeiro apoio ao funcionamento foi atribuído no final de 2003, não foi possível identificar a data da autorização de funcionamento do estabelecimento.

Quanto a este último aspecto, importa fazer uma ressalva para o facto de a documentação consultada não permitir identificar e confirmar os parâmetros considerados para efeitos de apuramento do valor do auxílio a atribuir à construção e equipamento do Jardim-de-Infância em causa, não tendo ficado suficientemente demonstrado e explicitado o cumprimento do ponto 8.º da Portaria n.º 107/2002, na parte respeitante à aplicação dos critérios de cálculo do apoio.

Por outro lado, e à semelhança da situação igualmente relatada na alínea acima citada, também neste caso se verificou que não foi incluída no texto do CP a “*inscrição orçamental e a classificação económica da despesa*” em questão, conforme sugerido pela SRPF no parecer prévio emitido, bem como que a Resolução autorizadora do apoio, datada de 22 de Janeiro de 2004, foi objecto de alteração em virtude da inexistência de verba orçamentada para o pagamento da 1.ª prestação prevista para 2004¹³⁸.

Acresce que também neste processo a data de outorga do CP (23/4/2004) é anterior à data da Informação do GSR, através da qual foi remetido à DRPRE, o original do respectivo contrato para efeitos de recolha da assinatura do(s) representante(s) da IPE, e posteriormente do SRE.

Em matéria de acompanhamento e fiscalização da execução do CP, remete-se mais uma vez para as conclusões externadas na citada al. a) do ponto 3.2.2.2., relativa ao *Colégio da Apresentação de Maria*, o mesmo se verificando com as referências feitas aos procedimentos inerentes ao processamento das despesas - com as devidas diferenças no que se refere a valores¹³⁹ -, bem como à data de conclusão do investimento, sobre a qual não existe qualquer evidência no processo, o que ocorre também relativamente à autorização de funcionamento.

¹³⁶ Cfr. o ofício n.º 9795, de 15/07/2003, da DRAE, dirigido à Gerência do Jardim de Infância Estrelinhas do VIP (c/c à DRPRE), onde se adiantava que a entidade beneficiária deveria “*solicitar a autorização de funcionamento*” e remeter àquela Direcção Regional os documentos em falta identificados, para posterior vistoria.

¹³⁷ Registe-se ainda que o pedido de parecer sobre as minutas da RCG e do CP à SRPF data de 14/08/2003 e a resposta da SRPF de 29/09/2003.

¹³⁸ Com efeito, o processamento da verba previsto de 2004 a 2013, foi alterado, pela RCG n.º 360/2004, de 17/03, para o período de 2005 a 2014, com fundamento nos considerados da Informação n.º 156, de 15/03/2004, da DRPRE, desconhecendo-se se esta Informação foi alvo de despacho superior, uma vez o documento analisado consistiu numa cópia da mesma, disponibilizada por esta Direcção Regional.

¹³⁹ O CP prevê uma comparticipação máxima anual de 35.132,50 €, ascendendo o valor processado pela SRE até 31 de Dezembro de 2007 a € 105.397,50 e a verba efectivamente paga a € 70.265,00.

c) Escola Complementar do Til - APEL

No ano económico de 2007, a SREC transferiu para a *APEL- Associação Promotora do Ensino Livre* o montante de € 272.004,52, no âmbito da execução de dois CP, celebrados em 8 de Setembro de 2006 e 11 de Dezembro de 2007, respectivamente, tendo em vista o financiamento do serviço da dívida decorrente de empréstimos contraídos por aquela instituição para custear obras de ampliação e apetrechamento da Escola Complementar do Til.

As particularidades inerentes à atribuição destes apoios justificam uma apreciação desenvolvida de ambos os processos, salientando-se que os dossiês facultados pela SREC para consulta no domínio dos trabalhos da auditoria não continham os documentos instrutórios originais, integrando apenas fotocópias não autenticadas dos mesmos.

Sublinhe-se que ambos os processos foram organizados no Gabinete do SRE, e não na DRPRE, conforme os termos definidos na orgânica da Secretaria fariam, à partida, pressupor.

c1) CP de financiamento celebrado em 8 de Setembro de 2006

Da análise que incidiu sobre os documentos que integravam o correlativo processo emerge a seguinte factualidade:

Em 8 de Fevereiro de 2006, a Direcção da *APEL - Associação Promotora do Ensino Livre* endereçou um ofício¹⁴⁰ ao SRE, com o objectivo de solicitar a assunção, pelo GR, ao abrigo do enquadramento legal fornecido pelo DL n.º 553/80, das dívidas bancárias contraídas por aquela entidade para financiar as obras de ampliação e apetrechamento do estabelecimento de ensino denominado *Escola Complementar do Til*¹⁴¹, invocando, em síntese, que¹⁴²:

- A *Escola da APEL* atravessava à data uma situação financeira crítica, susceptível de pôr em causa a sua própria existência, motivada essencialmente pela contracção daquelas dívidas, algumas das quais reportadas a 1996, tendo a situação piorado com a redução do número de alunos registada nos últimos anos, que se reflectiu no valor das mensalidades cobradas;
- Por ser a única escola particular de ensino secundário da RAM e uma referência e uma mais valia no ensino da RAM, mostrava-se imperativo encontrar uma solução para liquidar as dívidas existentes.

Neste encadeamento, o SRE dirigiu uma exposição escrita ao SRPF onde equacionou a hipótese de atribuição de um apoio financeiro de carácter excepcional à *APEL*, de modo a garantir a viabilidade financeira e, conseqüentemente, a sobrevivência daquela instituição¹⁴³, tendo aí dado ênfase, entre outros, aos seguintes aspectos:

- As dificuldades sentidas pela *APEL* surgiram na sequência de uma auditoria realizada pelo TC aos apoios financeiros concedidos pela RAM às IPE, conquanto uma das recomendações formuladas no

¹⁴⁰ Cfr. o Ofício ref.ª 52 DIR/06, com registo de entrada na SRE em 9 de Fevereiro de 2006.

¹⁴¹ Na titularidade daquela instituição.

¹⁴² Em anexo ao ofício foram apensados vários documentos, de entre os quais se salienta o mapa das despesas com os salários do pessoal de Janeiro de 2006, o documento comprovativo da transferência da verba destinada ao seu pagamento, emitido pela competente instituição bancária, o mapa das mensalidades pagas pelos alunos no mesmo mês, o mapa identificativo da situação das dívidas à Banca a partir de Janeiro de 2006, emergentes da contracção de empréstimos destinados a financiar a construção e melhoria das instalações, os elementos comprovativos das livranças emitidas pelo GR, os planos de pagamento fornecidos neste contexto pelas entidades bancárias e a memória justificativa dos trabalhos não previstos efectuados na obra de remodelação do espaço desportivo da escola, que ultrapassaram o valor orçamentado.

¹⁴³ Embora esta exposição não se encontre datada, existe, na margem do documento, uma referência cronológica (12/06/2006).



relatório aprovado¹⁴⁴ investia a SRE na tarefa de apurar se os estabelecimentos de ensino beneficiários de subsídios ao abrigo da celebração de contratos de associação - como era o caso da *APEL* - garantiam a gratuidade do ensino nas mesmas condições do ensino público, em consonância com o disposto nos art.ºs 16.º, al. a), e 18.º, n.º 2, do DL n.º 553/80;

- A *APEL* havia contraído diversos empréstimos bancários maioritariamente destinados ao investimento, que eram inicialmente suportados através das receitas arrecadadas com a cobrança de propinas, e que deixaram de o ser quando estas receitas passaram a custear apenas as despesas de funcionamento da Escola. Assim, e de modo a satisfazer esses compromissos bancários, a *APEL* deixou de efectuar o pagamento das despesas correntes¹⁴⁵, passando a correr um sério risco de falência, que se traduziria no encerramento da Escola;
- Pese embora esta situação devesse ter sido avaliada no início do processo de alteração do regime de funcionamento, a questão não foi equacionada, ao que tudo indica porquanto a Administração da Escola partira do pressuposto de que os empréstimos contraídos para investimento e avalizados pelo Governo Regional - ou seja, a sua maioria - seriam por este suportados.

Os elementos apresentados para espelhar a situação dos financiamentos bancários da *APEL* constam do quadro *infra*:

Quadro 4 – Situação dos financiamentos bancários da APEL

Banco	Valor (€)	Data do aval	Início do empréstimo	Motivo do empréstimo	Capital em dívida e encargos financeiros (€)	
BANIF (1)	349.158,53	02/1998	26/03/1998	Financiamento de obras de ampliação da APEL	2006 Capital: 39.527,40 Juros: 1.604,08	
BCP	422.032,90	27/12/2001	09/02/2002	Construção do auditório	2006 Capital 84.406,56 Juros 7.268,40	2007 Capital 7.033,88 Juros 605,70
BANIF (2)	1.581.450,56	29/09/04	20/10/04	Financiamento de obras de ampliação da APEL, prorrogação de empréstimo anterior	2006 a 2014 Capital: 1.410.742,45 Juros: 245.687,01	
BANIF (3)	1.500.000,00	Sem aval	19/05/05	Entrada e parque de estacionamento da Rua do Til	2006 a 2014 Capital: 1.332.380,05 Juros: 258.702,77	

Posteriormente, a SRPF, através da DRPF, elaborou um memorando, em 3 de Julho de 2006, onde sugeriu, com base na análise da vertente financeira do processo da *APEL*, que o apoio a conceder apenas abrangesse o financiamento do serviço da dívida dos três empréstimos avalizados pela RAM^{146 147}, que envolviam encargos financeiros no montante total de € 1.845.109,89.

¹⁴⁴ Relatório n.º 11/2002-FS/SRMTC.

¹⁴⁵ Com destaque para os salários de professores e para as prestações da Segurança Social.

¹⁴⁶ Pela Resolução n.º 1057/96, de 8 de Agosto, foi concedido o aval da RAM à *APEL* para garantir uma operação de crédito, no valor de € 2.244.590,54 (450.000.000\$00), a contrair por esta entidade junto do BANIF. Pela RCG n.º 1307/97, de 25 de Setembro, foi concedido o aval da RAM à *APEL*, destinado a garantir uma operação de crédito junto do BANIF, no montante de € 349.158,53 (70.000.000\$00). Finalmente, pela RCG n.º 1782/2001, de 20 de Dezembro, o executivo regional concedeu o aval à mesma instituição, visando garantir uma operação de crédito, no valor de € 422.032,90, a contrair junto do Millennium BCP.

¹⁴⁷ Tendo em conta que o empréstimo, no montante de € 1.500.000, destinado à aquisição de um terreno e construção de um novo acesso à escola, foi contraído junto do BANIF em 2005, e que a *APEL* apresentou a hipoteca do imóvel como garantia, foi defendido, no memorando, que o respectivo serviço da dívida não deveria ser financiado pela RAM.

Tendo por base os elementos citados, e ao abrigo da RCG n.º 1144/2006, tomada em reunião plenária de 31 de Agosto¹⁴⁸, foi celebrado, em 8 de Setembro de 2006, entre a RAM, através da SRE, e a *APEL*, com invocação das normas do n.º 2 do art.º 25.º do DLR n.º 21-A/2005/M, conjugado com o art.º 22.º do DL n.º 553/80, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, e da Portaria n.º 108/2002, o CP de definição do processo de cooperação financeira destinada a facultar, àquela instituição, os meios financeiros necessários para fazer face ao serviço da dívida decorrente dos empréstimos contraídos para financiar as obras de ampliação e apetrechamento das instalações da *Escola Complementar do Til*, envolvendo a atribuição de uma comparticipação no montante máximo de € 1.845,109,90¹⁴⁹.

No texto do contrato foram igualmente fixados os direitos e obrigações das partes outorgantes, incluindo-se entre as competências da RAM, a exercer através da SRE, acompanhar a execução financeira do CP e controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários, e constando como obrigações da entidade beneficiária, entre outras, apresentar um programa detalhado do investimento realizado, assim como do respectivo cronograma financeiro, envidar todos os esforços necessários para uma aplicação rigorosa e racional dos recursos públicos e apresentar até 30 dias antes do termo de vigência do contrato, um relatório onde conste a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados, bem como a análise dos objectivos e das finalidades específicas traçados e alcançados^{150 151}.

Em concretização do regime de comparticipação financeira, estipulou-se, no ponto 1 da cláusula 4.ª, que o processamento da verba a atribuir decorreria de 2006 a 2014¹⁵², de acordo com a programação aí definida. Ainda a propósito da definição daquele regime, consagrou-se, no ponto 2 da mesma cláusula que o processamento dos montantes do apoio financeiro regional dependia da apresentação de comprovativos do serviço da dívida a pagar, referentes aos empréstimos a que foi concedido o aval da RAM.

No concernente à execução financeira do CP, constatou-se que o processo de despesa relativo ao ano 2007 estava instruído, entre outras, com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- Ofício n/ref.ª 0070/2007 – CIPRAM, de 9 de Janeiro, do Banif, dirigido à *APEL*, referente às prestações mensais do crédito bancário 0100096680350643, através do qual a instituição bancária informou que o empréstimo bancário em causa, no valor de € 1.292.918,47, tinha vencimento no dia 7 de cada mês, indicando o valor a liquidar (capital + juros) mensalmente em 2007 (na importância total 204.104,72 €);

¹⁴⁸ Através da referida Resolução foi igualmente aprovada a minuta do contrato-programa e mandatado o SRE para, em representação da RAM, elaborar o respectivo processo e outorgar o contrato.

¹⁴⁹ De acordo com o definido na sua cláusula 2.ª, o contrato teve por objectivo permitir que a *APEL* melhorasse a qualidade dos seus serviços, dotando-a de meios financeiros necessários, visando ainda dotar a instituição de meios adequados à prossecução do seu objecto de interesse educativo e permitir que a mesma ministrasse os seus cursos em condições mais dignas e apropriadas.

¹⁵⁰ Cfr. a cláusula 3.ª.

¹⁵¹ Na cláusula 7.ª, ponto 1, ficou estabelecido que o incumprimento, por uma das partes, das obrigações assumidas no âmbito do CP poderá dar origem à resolução do mesmo por iniciativa da outra parte, determinando o ponto 3 da cláusula 3.ª que, sem prejuízo da referência feita no ponto referido, em caso de incumprimento injustificado pelo segundo outorgante das obrigações assumidas, fica o mesmo obrigado a devolver, proporcionalmente ao grau de incumprimento, o montante pecuniário recebido, acrescido de juros à taxa legal em vigor, contados da data da percepção de cada prestação, ficando o mesmo desde logo impedido de receber qualquer outro apoio de Administração Pública Regional enquanto essa situação não estiver regularizada.

¹⁵² Cfr. também o ponto 1 da cláusula 8.ª).



- Ofício datado de 26 de Janeiro de 2007, dirigido pelo Millennium BCP à APEL, por meio do qual aquele Banco forneceu informação acerca dos valores pagos em 2007 pela Instituição no âmbito da conta empréstimo nr. 42539361 (Capital: € 7.033,98 / Juros: € 32,55 = € 7.066,53, correspondentes à liquidação do financiamento em causa.

O primeiro aspecto que ressalta dos dados acabados de enunciar prende-se com a finalidade e apuramento do valor do apoio concedido pela RAM, através da SRE, à APEL. Assim, e considerando que, tanto a atribuição deste auxílio financeiro como a celebração do respectivo CP foram fundamentadas no n.º 2 do art.º 25.º do DLR n.º 21-A/2005/M, conjugado com o art.º 22.º do DL n.º 553/80, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, e ainda na Portaria n.º 108/2002, importará, para efeitos de análise, atentar no conteúdo dos normativos citados.

Começando pelo DLR n.º 21-A/2005/M, o seu art.º 25.º, n.º 2, obrigava a que, na atribuição de apoios financeiros ao abrigo de legislação específica, fosse observado o respectivo regime legal e ainda o disposto nos n.ºs 3 a 6 do art.º 24.º do diploma¹⁵³.

Passando para o regime específico das IPE, consagra o n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 553/80, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, que, “[i]ndependentemente dos subsídios e outras formas de apoio estabelecidos nos contratos, a RAM pode conceder às escolas particulares que se integrem nos objectivos do sistema educativo subsídios especiais de arranque, de inovação pedagógica, de viabilização financeira, de ampliação de instalações, de apetrechamento ou reapetrechamento, de apoio a actividades circum-escolares e outros, devidamente justificados”¹⁵⁴.

A previsão deste dispositivo legal enquadra-se no objectivo, consignado na Lei n.º 9/79, de 19 de Maio¹⁵⁵, de efectivar a igualdade no acesso à educação, reforçando o dever da Administração Directa, no âmbito da política de apoio à família, de instituir subsídios destinados a custear as despesas com a educação dos filhos, além de outros subsídios, designadamente de arranque, de viabilização financeira, de apetrechamento de ampliação de instalações.

Finalmente, e conforme já foi anteriormente referido¹⁵⁶, a Portaria n.º 108/2002, invocada genericamente na Resolução e no CP em apreço, procedeu ao enquadramento dos apoios financeiros a que alude o DL n.º 553/80¹⁵⁷, a conceder aos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário de matriz privada, contendo a definição das regras para a atribuição de tais apoios pela SRE (ponto 1.º), com destaque para as regras de formalização das candidaturas e os critérios de determinação dos auxílios financeiros a atribuir¹⁵⁸.

¹⁵³ Onde se consagrava que a concessão dos auxílios financeiros deveria fundamentar-se em motivo de interesse público, fazendo-se com respeito pelos princípios da publicidade, da transparência, da concorrência e da imparcialidade (n.º 3); que os subsídios e outras formas de apoio concedidos eram objecto de CP com o beneficiário, devendo ficar aí definidos os objectivos, as formas de auxílio, as obrigações das partes e as penalizações a aplicar em caso de incumprimento (n.º 4); que a atribuição de tais auxílios deveria ser precedida de uma quantificação da respectiva despesa, autorizada através de resolução do plenário do Governo Regional, após parecer favorável da SRPF (n.º 5); e que os apoios concedidos deveriam ser objecto de publicação no JORAM (n.º 6).

¹⁵⁴ Por sua vez, o n.º 2 deste normativo dispunha que os subsídios deviam ser requeridos, à DRE, até 30 de Abril de cada ano, com vista ao ano escolar seguinte.

¹⁵⁵ Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo, que previu a celebração de contratos entre o estado e as escolas Particulares e Cooperativas e a concessão de subsídios, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos.

¹⁵⁶ Cfr. o ponto 2.5.1.3., al. b), do presente documento.

¹⁵⁷ Vd. o texto preambular.

¹⁵⁸ Da regulamentação fornecida por esta Portaria sobressai que:

- Os apoios a atribuir, destinados ao funcionamento e/ou ao investimento, consistiam num incentivo financeiro, a atribuir a fundo perdido, mediante a celebração de um CP (pontos 3.º, al. a), e 6.º, n.º 1);
- No caso do apoio ao investimento, a atribuição do apoio dependia da apresentação de candidatura, formalizada através de um modelo-tipo, instruído com os documentos aí elencados (ponto 7.º);

Tendo por base a enunciação apresentada, conclui-se, antes de mais, que, no momento da concessão deste apoio financeiro e da formalização do respectivo CP, a legislação e regulamentação invocada fornecia o enquadramento normativo disciplinador da concessão de apoios ao investimento, pela RAM, através da SRE, às IPE que desenvolvessem a sua actividade ao nível dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, sendo, nessa medida aplicável à situação vertente.

Porém, embora se tenha constatado que o auxílio atribuído visou o financiamento (indirecto e *a posteriori*) de investimentos realizados pela *APEL*, genericamente admitido à luz da previsão do art.º 22.º do DL n.º 553/80, não ficou demonstrado que a determinação do valor daquele apoio (€ 1.845.109,90) tivesse resultado da aplicação dos critérios de cálculo fixados na Portaria n.º 108/2002, mormente no seu ponto 8.º, afigurando-se antes que o apuramento dessa verba teve unicamente por referência o valor do serviço da dívida a cargo da instituição beneficiária, decorrente dos empréstimos previamente contraídos.

Esta questão assume especial importância, porquanto o desrespeito pelas regras e critérios de cálculo do apoio financeiro ao investimento é passível de ter posto em causa os princípios que presidem à concessão deste tipo de auxílios financeiros por parte da Administração Directa, com destaque para os princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade¹⁵⁹.

Por outro lado, os elementos documentais analisados também não permitem comprovar a observância das regras sobre a formalização da candidatura, constantes do ponto 7.º da mesma Portaria n.º 108/2002.

Refira-se neste particular que a circunstância de os investimentos já se encontrarem realizados aquando da atribuição do apoio retirou relevância à apresentação, pelo proponente, de alguns dos elementos ali exigidos. Todavia, aquele condicionalismo não inviabilizava a apreciação da documentação relacionada com os projectos em causa, até porque a sua execução terá envolvido a intervenção de serviços da SRE, nomeadamente ao nível da apreciação dos requisitos técnicos e de funcionamento das instalações e ampliações efectuadas e dos equipamentos adquiridos.

Ainda neste contexto, não se conhecem motivos para que, no clausulado do CP, o processamento da comparticipação financeira a atribuir apenas tivesse ficado dependente da apresentação dos comprovativos do serviço da dívida a pagar pela *APEL* (cláusula. 4.ª, ponto 2), não tendo sido exigida a apresentação das facturas relativas às obras realizadas e respectivos documentos de quitação, de modo a permitir à SRE confirmar a efectiva aplicação do produto dos empréstimos - contraídos pela instituição e tidos em consideração no contrato - na execução das obras de ampliação e apetrechamento da Escola.

No tocante ao texto do contrato, e à semelhança do que se verificou na generalidade dos outros CP analisados, a respectiva produção de efeitos foi reportada a uma data anterior, não tendo sido também identificada a rubrica orçamental de suporte da despesa.

Relativamente à execução do CP, constatou-se que embora o contrato previsse, na sua cláusula 3.ª, ponto 2, al. a), a obrigação de a *APEL* apresentar um programa detalhado do investimento realizado, assim como o respectivo cronograma financeiro, tais elementos não foram localizados no processo, não tendo ficado evidenciada a tomada de diligências, por parte dos serviços da SRE, no sentido de

- Relativamente ao cálculo do apoio ao investimento, os apoios a conceder em sede de CP, no âmbito do investimento inicial, para construções de raiz, seriam proporcionais ao número de alunos a abranger, de acordo com a fórmula aí definida, sendo estas regras também aplicáveis aos casos de aquisição, ampliação, adaptação, modernização e equipamento de edifícios existentes (ponto 8.º, n.ºs 1 e 3);

- O valor do subsídio não podia exceder o custo total do investimento nem a diferença entre este custo e a totalidade de outros apoios públicos de que a entidade promotora beneficiasse para o mesmo fim (ponto 8.º, n.º 5).

¹⁵⁹ Cfr. a al.d) do art.6.º da Lei n.º 9/79, o art.º 58.º da Lei 48/86, art.º 9.º da Lei n.º 5/97, o art.º 4.º e 7.º do DLR n.º 16/2006, e o art.º 24.º, n.º 4, aplicável por remissão do art.º 25.º, n.º 2, ambos do DLR n.º 21-A/2005/M.



exigir a entrega de tais elementos, à semelhança do que se verificou aliás, nos restantes processos da amostra.

Esta facticidade denota a existência de debilidades ao nível do controlo exercido pela SRE ao nível da execução do contrato, sendo as dúvidas sobre a consistência da actuação dos serviços da Secretaria no domínio assinalado extensíveis ao acompanhamento da gestão feita pela *APEL*, considerado essencial pela SRE e pela DRPF¹⁶⁰, assim como à tomada de providências com vista à definição dos procedimentos gestionários necessários à normalização financeira da Escola.

Com efeito, tendo em conta a comprovada má gestão promovida pela Direcção da *APEL*, a qual, não obstante a situação de estrangulamento financeiro da instituição, continuava, em 2004, a avançar com o projecto global de ampliação da Escola¹⁶¹, no pressuposto de que a racionalidade das decisões com impacto financeiro deveria ceder perante a ideia de que os encargos daí decorrentes seriam, em último recurso, suportados pela RAM, impunha-se que os serviços da SRE desenvolvessem um acompanhamento rigoroso e efectivo, não só da execução do CP que tituló a atribuição do apoio, mas também da actividade gestionária daquela entidade, sob pena de não ser possível garantir a prossecução do interesse público subjacente à atribuição de tão avultado auxílio financeiro.

c2) CP de financiamento celebrado em 11 de Dezembro de 2007

Do exame realizado aos documentos instrutórios deste processo ressalta a seguinte facticidade:

No mês seguinte ao da assinatura do CP identificado na anterior alínea **c1)**, mais concretamente, em 20 de Outubro de 2006, a Direcção da *APEL* dirigiu¹⁶² ao Presidente do Governo Regional da Madeira um ofício no qual alertou para a imprescindibilidade de serem accionados os mecanismos necessários à promoção da viabilidade e sustentabilidade da *Escola Complementar do Til*, argumentando nomeadamente que o referido contrato apenas visou solucionar uma parte dos problemas financeiros da instituição Escola, não incluindo as verbas necessárias ao pagamento do serviço da dívida relativa a 2004 e 2005, que a *APEL* continuou a reclamar como dívidas da Escola, não obstante o entendimento contrário do SRPF¹⁶³, assim como as despesas decorrentes das últimas obras realizadas^{164 165}.

¹⁶⁰ Cfr. a exposição escrita dirigida pelo SRE ao SRPF, e o memorando elaborado pela SRPF, através da DRPF, em 3 de Julho de 2007.

¹⁶¹ Os investimentos realizados, maioritariamente relacionados com a ampliação das instalações, não obstante constituírem uma mais valia para a Escola, dificilmente poderiam considerar-se como prioritários, nomeadamente face à difícil situação financeira da *APEL* e tendo em conta que a própria instituição reconheceu a existência de uma redução progressiva no número de alunos, e consequentemente, uma diminuição da procura destes serviços.

¹⁶² Cfr. o ofício ref.^a 214DIR/06, de 20 de Outubro de 2006.

¹⁶³ Isto apesar de o SRE ter defendido que o CP deveria ter retroagido a 2004 e 2005, de forma a que o Governo assumisse, inclusive, as últimas obras realizadas (aquisição de terreno para a construção dum parque de estacionamento e abertura de uma entrada pela Rua do Til) e que representaram uma grande mais valia para a escola e para a cidade do Funchal.

¹⁶⁴ Relacionadas com a aquisição do terreno para a construção do parque de estacionamento e com a abertura de uma entrada pela Rua do Til.

¹⁶⁵ Confrontados com a preocupante situação financeira da instituição e desiludidos com o impacto das tentativas de resolução de problemas, a exposição da questão ao Presidente do Governo da RAM foi retratada como a última hipótese de definição de alternativas passíveis de viabilizar o futuro da Escola. Para melhor compreensão da situação, nomeadamente, do desenrolar do processo de negociação com a SREC e SRPF, foi anexada pela Direcção da *APEL* a correspondência trocada entre as partes, assim como uma síntese do processo, formalmente iniciado em 21 de Fevereiro de 2005 e ainda a decorrer.

Em 24 de Outubro de 2006 deu entrada na SRE um ofício do Chefe de Gabinete do Presidente do Governo Regional com a transcrição do teor do despacho exarado pelo Presidente do Governo Regional no ofício acima referido, no qual este responsável solicitou ao SRE a elaboração de uma informação escrita sobre o assunto, na sequência da audição do SRPF.

Neste seguimento, o SRE dirigiu uma missiva ao Presidente do Governo Regional, onde abordou a questão da situação financeira da *APEL*^{166 167}, vincando que embora o modelo gestionário seguido pela instituição nos últimos anos não fosse isento de reparos¹⁶⁸, a *APEL* deveria ser protegida e que a resposta mais abrangente para esta situação passaria a celebração de um CP adicional para o investimento que cobrisse o défice acumulado nos anos de transição 2003 e 2005 (€ 147.655,27+ € 171.896,14+ € 323.977,17 = € 643.528,58).

Em 28 de Novembro de 2006, o Gabinete da Presidência levou ao conhecimento do SRE a concordância do Presidente do Governo Regional com a concretização do CP adicional, no pressuposto de que a *APEL* procedesse à adopção de mecanismos de controlo de gestão, de melhor obtenção de receitas e de garantia do serviço de novas dívidas, em termos fiscalizados pelo GR, a fim de evitar a repetição e o agravamento das dificuldades financeiras da instituição, e de que o SRPF considerasse viável o sugerido face ao quadro de dificuldades financeiras impostas à RAM.

Em 4 de Dezembro de 2007, a SRPF emitiu parecer^{169 170} sobre a celebração deste CP, nos termos previstos no diploma de aprovação do ORAM para 2007, fazendo constar que o apoio a conceder apenas deveria ser atribuído em 2008, ou, quando muito, numa pequena percentagem em 2007 (nomeadamente 10%), e o remanescente em 2008, de modo a não colocar em causa a violação do endividamento líquido de 2007.

Neste encadeamento, o CG, através da Res. n.º 1377/2007, de 6 de Dezembro, e com fundamento legal no n.º 2 do art.º 23.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/01, conjugado com o art.º 22.º do DL n.º 553/80, de 21/11, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M, de 16/09, e na Portaria n.º 122/2007, de 16/10, autorizou a celebração do aludido contrato, no valor máximo de € 666.143,59¹⁷¹, o qual veio a ser outorgado em 11 de Dezembro de 2007, reportando-se a produção de efeitos a 1 de Janeiro desse ano, com termo em 31 de Dezembro de 2008 (ponto 1 da cláusula 8.ª).

¹⁶⁶ O documento em questão está identificado com a referência Gab-118/06, de 27/11/2006.

¹⁶⁷ De acordo com a posição manifestada pelo SRE, embora a solução a adoptar devesse passar, em consonância com a orientação dada pelo Presidente do Governo Regional, por uma reflexão conjunta do SRE e da SRPF, a urgência da decisão e o facto do SRPF estar à data ocupado e empenhado na elaboração do orçamento regional de 2007, decidiu aquele responsável responder directamente, embora dando conhecimento do teor do presente ao SRPF a quem, em última análise, competiria dotar a SRE dos meios necessários à satisfação da proposta apresentada.

¹⁶⁸ Na medida em que tinham sido realizados elevados investimentos através do recurso a financiamentos bancários, no pressuposto de que a Região se responsabilizaria pelo pagamento dos encargos daí decorrentes.

¹⁶⁹ A cópia deste documento (ref.ª SAI05092/07/SRP) foi localizada no processo de despesa relativo à transferência de verba realizada em 2007.

¹⁷⁰ Naquele parecer, a SRPF fez ainda questão de chamar à atenção para o facto de, em 2006, ter sido atribuído um apoio à *APEL* para o mesmo fim, no montante máximo de € 1.845.104,90, que envolvia transferências plurianuais, bem como para a existência de um CP celebrado entre o IDRAM e a *APEL* para o pagamento do serviço da dívida de um empréstimo na importância de € 684.690,00, destinado a financiar a construção de um espaço desportivo.

¹⁷¹ Correspondente ao valor de uma livrança de € 650.000,00, acrescido dos respectivos juros. Refira-se que o processo analisado integrava uma cópia da nota de lançamento n.º 620054567, no montante de € 665.787,02, reemitida pelo Banif em 13 de Dezembro de 2007, relativa ao pagamento de uma livrança da *APEL* em atraso.



Em matéria de programação financeira¹⁷², foi contratualmente prevista a obrigatoriedade de os montantes do apoio financeiro regional serem processados mediante a apresentação das facturas relativas às obras realizadas e respectivos documentos de quitação, bem como do comprovativo do serviço da dívida a pagar (pontos 1 e 2 da cláusula 4.^a e pontos 1 e 2 da cláusula 8.^a)¹⁷³.

No tocante aos direitos e obrigações das partes, a RAM ficou investida, entre outras, na competência de acompanhar a execução financeira deste CP e de controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários, recaindo nomeadamente sobre a entidade beneficiária a obrigação de apresentar um programa detalhado do investimento realizado, assim como do respectivo cronograma financeiro, de envidar todos os esforços necessários para uma aplicação rigorosa e racional dos recursos públicos e de apresentar até 15 dias antes do termo de vigência do contrato, um relatório do projecto realizado, onde conste a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados, e respectivos documentos comprovativos das despesas efectuadas, bem como a análise dos objectivos e das finalidades específicas traçados e alcançados¹⁷⁴.

Cingindo a análise ao processo de despesa respeitante a 2007, verificou-se que de entre a documentação fazia parte uma cópia da nota de lançamento n.º 620054567, no montante de € 665.787,02¹⁷⁵, referente ao pagamento de uma livrança em atraso, remetida pelo Banif à APEL em 13 de Dezembro de 2007.

Compulsados os elementos acima expostos verifica-se existir uma correspondência entre as normas legais e regulamentares invocadas no âmbito do primeiro CP para fundamentar atribuição do auxílio financeiro e as indicadas no domínio do segundo contrato para enquadrar normativamente a concessão deste reforço de verba, na medida em que o art.º 23.º, n.º 2, do DLR n.º 3/2007/M fornecia o regime geral de concessão de apoios financeiros pela RAM em 2007¹⁷⁶, em que o art.º 22.º do DL n.º 553/80, de 21 de Novembro, aplicado à RAM pelo DRR n.º 12/81/M - que admite a atribuição de subsídios especiais às entidades de ensino particular e cooperativo - havia sido inicialmente referido, e que a Portaria n.º 122/2007 veio substituir a Portaria n.º 108/2002, entretanto revogada, passando a conter as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às IPE que desenvolvem a sua actividade ao nível dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário.

Daí que, também neste caso se conclua que, no momento da outorga deste novo contrato, os comandos citados constituíam o quadro normativo regulador da concessão de apoios ao investimento, pela RAM, através da SRE, às IPE.

Não obstante, e à semelhança do que se detectou âmbito da análise do anterior processo, não ficou demonstrado que a atribuição deste reforço de verba, e, por consequência, a celebração do CP que titula a sua concessão, tenham decorrido em conformidade com as regras definidas na Portaria n.º 122/2007, especialmente no que respeita à formalização da candidatura e à aplicação dos critérios de apuramento do valor do auxílio a conceder¹⁷⁷.

¹⁷² Foi contratualmente prevista a transferência de € 66.614,36 em 2007 e de € 599.529,23 em 2008.

¹⁷³ No CP celebrado em 8 de Setembro de 2006, o processamento da comparticipação financeira dependia unicamente da apresentação de comprovativos do serviço de dívida a pagar, relativos aos empréstimos aí indicados, não sendo feita qualquer alusão às facturas respeitantes às obras realizadas nem aos respectivos documentos de quitação [cl. 4.^a, n.º 2].

¹⁷⁴ No CP celebrado em 8 de Setembro de 2006 o prazo máximo definido para a apresentação do respectivo relatório era de 30 dias antes do respectivo termo de vigência, não sendo aí expressamente indicada a obrigação da entrega dos documentos comprovativos das despesas realizadas [cl. 3.^a, n.º 2, al. c)].

¹⁷⁵ Correspondendo € 650.000,00 ao capital normal e a parte remanescente juros e despesas adicionais.

¹⁷⁶ No domínio do primeiro CP foi invocado o art.º 25.º, n.º 2, do DL n.º DLR n.º 21-A/2005, de 30/12.

¹⁷⁷ Cfr. os art.ºs 7.º e 8.º daquela Portaria.

Do mesmo modo, verificou-se que:

- O contrato não identifica a rubrica orçamental de suporte da despesa, havendo a produção de feitos sido reportada a uma data anterior à da outorga do contrato;
- No concernente à execução contratual, não ficou evidenciado o cumprimento do disposto na cláusula 3.^a, n.º 2, al. a), que obrigava o beneficiário à apresentação de um programa detalhado do investimento realizado, assim como do respectivo cronograma financeiro;
- Embora se fizesse depender o processamento da verba concedida não só da apresentação dos comprovativos do serviço de dívida emitido pela entidade bancária credora do empréstimo, como acontecia no primeiro contrato, mas também das facturas respeitantes às obras realizadas e dos respectivos documentos de quitação (ponto 2 da cláusula 4.^a), e na informação interna que propôs o processamento da tranche a transferir em 2007 se fizesse menção à análise dos documentos emitidos pelo Banco e das facturas entregues pela *APEL*, o processo de despesa apenas integrava uma cópia do comprovativo bancário, não tendo sido localizados quaisquer documentos contabilísticos comprovativos das despesas de investimento efectuadas pela instituição por conta do empréstimo contraído e dos respectivos documentos de quitação.

Ora, a inexistência de cópias daqueles documentos no processo de despesa torna inviável a confirmação da efectiva aplicação do produto dos empréstimos contraídos pela instituição e tidos em consideração no CP, na execução das obras de ampliação da Escola;

- Não existem quaisquer dados identificativos das diligências entretanto tomadas ao nível do acompanhamento da gestão feita pela *APEL*, com vista a dar cumprimento ao despacho emitido pelo Presidente do Governo Regional, na sequência do Ofício n.º 118/06, de 27 de Novembro de 2006, do SRE, no qual aquele responsável manifestou a sua concordância com a celebração do CP adicional, no pressuposto de que aquela instituição procedesse à adopção de mecanismos de controlo de gestão, de melhor obtenção de receitas e de garantia do serviço de novas dívidas, em termos fiscalizados pelo GR, a fim de evitar a repetição e aumento das dificuldades financeiras da instituição não se repitam, nem se avolumem.

Consequentemente, dão-se aqui por reproduzidas a apreciação e as conclusões emitidas no anterior ponto, relativamente ao primeiro dos CP celebrados entre a RAM e a *APEL*.

4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º e art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio¹⁷⁸, são devidos emolumentos pela Secretaria Regional de Educação e Cultura, no montante de € 1.668,05 (cfr. Anexo VIII).

¹⁷⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



5. Disposições Finais

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do consignado nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Excelentíssimo Secretário Regional de Educação e Cultura;
- c) Entregar um exemplar deste relatório e o correspondente processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efectuadas pela entidade auditada para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado;
- e) Fixar os emolumentos devidos em € 1.668,05, conforme a nota constante do Anexo VIII;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no site do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado ao Excelentíssimo Secretário Regional de Educação e Cultura;

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2008.

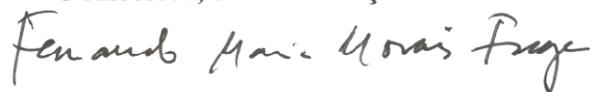
O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

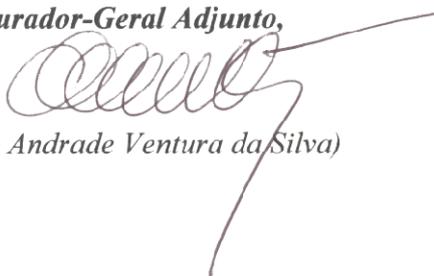
O Assessor, em substituição



(Fernando Maria Morais Fraga)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



Handwritten signature

ANEXOS



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Serviço de Apoio

ANEXO I - Quadro síntese de eventuais infracções financeiras

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26/08)		RESPONSÁVEIS
			SANCIONATÓRIA (a) (b) (c)	REINTEGRATÓRIA	
3.2.1.	Atribuição ao Colégio do Marítimo de apoios financeiros ao funcionamento com base na ponderação de critérios de cálculo para além dos previstos na regulamentação aplicável	Art.º 10.º das Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002, de 13 de Setembro	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	---	Secretário Regional de Educação e Cultura

(a) Nos termos do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, as multas têm como limite o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC. Face ao disposto no art.º 6.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, às disposições conjugadas do art.º 5.º do mesmo DL n.º 212/89, com a alteração introduzida pelo DL n.º 323/01, de 17 de Dezembro, e ao valor da retribuição mínima mensal garantida fixado pelo art.º 1.º do DL n.º 238/2005, de 30 de Dezembro, o valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 2009, é de 96 €.

E, se a multa for paga pelo seu montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efectivação de responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 3, e do art.º 69.º, n.º 2, al. d) ambos daquela Lei.

(b) Os elementos probatórios encontram-se arquivados na pasta do Processo n.º 04/08-AUD/FS, indexada sob o n.º 3 do Volume II/IX da "Documentação de Suporte", a folhas 159 a 160.

(c) A responsabilidade foi relevada nos termos do n.º 8, alíneas a) a c), do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



**ANEXO II - Grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório
n.º 11/2002 – FS/SRMTC¹⁷⁹**

Recomendações	Grau de Acolhimento
Se providencie pela regulamentação das condições de acesso dos potenciais candidatos e dos pressupostos a observar na concessão dos apoios financeiros às instituições particulares de ensino/educação.	<p>O acolhimento desta recomendações ocorreu com a aprovação das Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, de 13 de Setembro, que definiram as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SRE às IPE com actividade, respectivamente, ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar, ao nível dos ensinos básico e secundário e de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, sobressaindo na matéria regulamentada a fixação das condições de acesso ao financiamento, assim como a determinação da respectiva forma de cálculo.</p> <p>As duas primeiras Portarias foram entretanto revogadas e substituídas pela Portaria n.º 122/2007, de 16 de Novembro.</p>
Se implemente a limitação da competência do Secretário Regional de Educação a um valor a estabelecer na lei, v.g. referenciado ao limite geral da competência dos secretários regionais da RAM para realização de obras públicas e aquisição de bens e serviços, o que implica que, quando o valor da comparticipação, ou o desta em conjunto com os das anteriormente concedidas, em benefício do mesmo contrato e da mesma entidade, exceda a competência do Secretário Regional, a autorização dependa, conforme o caso, de despacho do Presidente do GR ou de RCG.	<p>Nas Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002 foram inseridas normas de definição dos limites da competência do SRE no domínio da atribuição de apoios financeiros destinados ao investimento, por remissão para as regras aplicáveis no âmbito das empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e de serviços (art.º 6.º, n.º 1).</p> <p>Contudo, a Portaria n.º 122/2007 deixou de regular expressamente esta matéria, aplicando-se, por remissão do n.º 1 do seu art.º 6.º, e no que concerne aos apoios ao investimento, a disciplina jurídica prevista no diploma que anualmente aprova o ORAM, que vem conferindo ao CGR a competência para, através de Resolução, autorizar a concessão de auxílios financeiros.</p> <p>Por este motivo, a recomendação emitida perdeu a sua pertinência.</p>
Seja dado cumprimento às obrigações decorrentes da lei e estipuladas nos contratos, no que se refere à avaliação, acompanhamento e fiscalização dos apoios concedidos, e se promova a realização das acções de fiscalização competentes.	<p>Esta recomendação foi parcialmente acolhida no âmbito avaliação, acompanhamento e fiscalização dos apoios ao funcionamento, onde se evidenciaram melhorias, consubstanciadas nomeadamente na elaboração de um documento orientador do modo de análise das candidaturas e da execução dos contratos/acordos.</p> <p>No que concerne à avaliação, acompanhamento e fiscalização dos processos relativos aos apoios ao investimento abrangidos pela presente auditoria mantinham-se as lacunas apontadas no Relatório n.º 11/2002 – FS/SRMTC.</p> <p>Porém, nos processos mais recentes foi identificada a tomada de algumas diligências tendentes a melhorar e a sistematizar a análise das candidaturas aos apoios apresentadas pelas IPE</p>
Se diligencie no sentido da publicitação das transferências correntes e de capital que a RAM efectua a favor de pessoas colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, ajuda, incentivo ou donativo, nos termos do art.º 3.º da Lei 26/94, de 19 de Agosto, aplicado à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de Abril.	<p>O acatamento desta recomendação ficou demonstrado através da comprovação da publicação semestral, no JORAM, dos subsídios concedidos com suporte no orçamento da SREC, nos termos legalmente exigidos</p>

¹⁷⁹ No âmbito da auditoria aos apoios financeiros concedidos às IPE.

ANEXO III – Quadro Institucional

CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA DA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

Integrada na Administração Regional Directa, a SRE constituía, nos termos dos art.ºs 2.º e 3.º da orgânica aprovada pelo DRR n.º 5/2005/M, de 8 de Março, o departamento do executivo regional, superiormente dirigido pelo Secretário Regional de Educação, com a missão de proceder ao “*estudo*” e “*execução da política educativa, do desporto, da formação profissional, da sociedade de informação, das novas tecnologias e das comunicações da Região Autónoma da Madeira*”, cabendo-lhe igualmente “*contribuir para a definição dos princípios gerais do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinós básico e secundário, exercendo a administração e gestão educativa na componente pedagógica e didáctica e na componente da administração do sistema educativo*”.

Em conformidade com o estabelecido no art.º 4.º da mesma orgânica, a estrutura daquele departamento regional incluía os seguintes serviços e organismos (n.º 1):

- Gabinete do Secretário Regional
- Direcção Regional de Educação;
- Direcção Regional de Educação Especial e Reabilitação;
- Direcção Regional de Formação Profissional¹⁸⁰;
- Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos;
- Direcção Regional de Administração Educativa;
- Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira.

Posteriormente, na decorrência da reestruturação orgânica introduzida pelo DRR n.º 1/2008/M, de 17 de Janeiro, a SRE abraçou um conjunto de novas atribuições, mormente na área da cultura, espelhado na mudança da sua denominação para Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC).

ASPECTOS DA ESTRUTURA FUNCIONAL E ORGÂNICA DO GGCO E DA DRPRE

Dos órgãos e serviços compreendidos na estrutura da SRE destacam-se, face à sua relevância no âmbito da presente auditoria, por disporem de competências específicas ao nível da atribuição de apoios às IPE, o Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, integrado no Gabinete do Secretário^{181 182}, e a Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos [art.ºs 4.º, n.º 1, al. a) e e), e 9.º, n.º 1, al. a), da orgânica aprovada pelo DRR n.º 5/2005/M].

¹⁸⁰ Na sequência da aprovação da nova orgânica, constante do DRR n.º 1/20087M, de 17 de Janeiro, a Direcção Regional de Formação Profissional passou a designar-se Direcção Regional de Qualificação Profissional [art.º 5.º, n.º 1, al. d)].

¹⁸¹ De acordo com o art.º 5.º, n.º 1, da orgânica da SRE, o Gabinete do Secretário tinha por atribuição genérica “*coadjuvar o Secretário Regional de Educação no exercício das suas funções*”.

¹⁸² Para além do GGCO, dependiam ainda directamente do Gabinete do Secretário a Inspeção Regional de Educação, o Núcleo Estratégico da Sociedade de Informação, a Divisão de apoio Técnico, o Gabinete de Estudos e Pareceres jurídicos e o Departamento de Serviços Administrativos, todos eles serviços de natureza operacional, encontrando-se ainda na dependência deste gabinete alguns órgãos de natureza consultiva [art.º 9.º, n.ºs 1, al. b) a f), e 2 da orgânica aprovada pelo DRR n.º 5/2005/M, de 8 de Março].



a) Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental (GGCO)

Delineado como um órgão de natureza operativa, o Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental¹⁸³ dispõe, nos termos da orgânica aprovada pelo DRR n.º 5/2005/M, de competências ao nível da coordenação e da gestão orçamental, cabendo-lhe, entre outras atribuições, “*providenciar o apoio técnico e financeiro aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, às instituições particulares de solidariedade social na área da educação e às escolas profissionais privadas*”, e, numa perspectiva interna, “*estabelecer a normalização de procedimentos e propor medidas que assegurem a intercomunicabilidade de dados entre os diversos serviços da SRE, tendo em vista a obtenção de maior eficiência e eficácia nos gastos públicos*” [art.º 2.º, n.ºs 1 e 2, al. d) e g)].

A direcção deste Gabinete encontra-se atribuída a um director, equiparado para todos os efeitos legais a subdirector regional (art.ºs 9.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1).

Para o exercício das suas atribuições, o GGCO compreende os seguinte serviços [art.º 14.º, al. a a c)]:

- Direcção de Serviços de Gestão Orçamental (DSGO);
- Direcção de Serviços de Apoio ao Ensino Particular (DSAEP);
- Divisão de Apoio Técnico e Jurídico (DATJ).

Dentre estes serviços sobressai a DSAEP, já que inclui entre as suas atribuições (art.º 19.º, n.º 1):

- “*Coordenar os processos de autorização de funcionamento e de apoio ao funcionamento dos estabelecimentos de educação de ensino particulares e escolas profissionais privadas, bem como os de registo de instituições de solidariedade social com valência de educação, em colaboração com os diversos serviços da SRE*” [al. a)];
- “*Elaborar os estudos necessários à formulação de propostas de definição da política de apoio financeiro ao funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino particulares e das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) na área da educação de modo a garantir a sua plena integração na rede escolar da RAM e o direito de opção dos encarregados de educação*” [al. b)];
- “*Elaborar e propor políticas de apoio às escolas profissionais de iniciativa particular*” [al. c)];
- “*Propor métodos e planificar acções de verificação da execução das verbas concedidas a título de apoios financeiros*” [al. d)].

Na dependência da DSAEP funcionam duas divisões, a saber, a Divisão de Acompanhamento dos Estabelecimentos Particulares (DAEP) e a Divisão de Acompanhamento dos Estabelecimentos das IPSS e das Escolas Profissionais Privadas (DAIPSEPP).

Das atribuições conferidas à DAEP destacam-se as seguintes (art.º 20.º):

- “*Proceder ao estudo e análise dos pedidos de apoio financeiro para funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino particular e cooperativo e propor a sua aprovação*” [al. a)];
- “*Preparar e acompanhar a celebração dos contratos visando os apoios financeiros referidos na alínea a) [al. b)]*”;

¹⁸³ Por força das alterações introduzidas através da aprovação da actual orgânica da SREC, a designação deste serviço foi alterada para Gabinete de Gestão Financeira [art.º 13.º, n.º 1, al. a)].

- *“Coordenar em articulação com a DRAE a atribuição dos rácios de pessoal com vista à celebração dos contratos previstos na alínea anterior” [al. c)];*
- *“Acompanhar a execução orçamental das verbas concedidas no âmbito dos apoios aos estabelecimentos de educação e ensino referidos na alínea a)” [al. d)];*
- *“Prestar apoio informativo de natureza técnica aos referidos estabelecimentos de modo a assegurar a boa gestão dos estabelecimentos concedidos” [al. e)];*
- *“Analisar os pedidos de apoios sociais das crianças dos estabelecimentos de educação particulares, previstos na Portaria n.º 107/2002, de 13 de Agosto” [al. h)].*

Quanto à DAIPSSEPP, encontram-se entre as suas atribuições (art.º 21.º):

- *“Proceder ao estudo e análise dos pedidos de apoios financeiro para funcionamento dos estabelecimentos de educação de iniciativa das IPSS e propor a sua aprovação” [al. a)];*
- *“Preparar e acompanhar a celebração dos acordos de cooperação visando os apoios financeiros referidos na alínea a)” [al. b)];*
- *“Coordenar em articulação com a DRAE os rácios de pessoal com vista à celebração dos acordos previstos na alínea anterior” [al. c)];*
- *Acompanhar a execução orçamental das verbas concedidas no âmbito dos apoios aos estabelecimentos de educação e ensino referidos na alínea a)” [al. d)];*
- *“Prestar apoio informativo de natureza técnica aos referidos estabelecimentos de modo a assegurar a boa gestão dos apoios concedidos” [al. e)];*
- *“Analisar e propor para aprovação os apoios financeiros para o funcionamento de escolas profissionais privadas e preparar e acompanhar a respectiva contratualização e execução orçamental” [al. h)].*

b) Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE)

De harmonia com o art.º 2.º, n.º 1, da respectiva orgânica, aprovada através do DRR n.º 14/2005/M, de 19 de Abril, a DRPRE - cuja direcção compete a um director regional, coadjuvado por um subdirector regional -, *“tem como atribuições o ordenamento da rede de estabelecimentos de infância, bem como dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, em estreita colaboração com outras entidades competentes, a definição e apoio ao apetrechamento dos estabelecimentos, planeando e acompanhando a execução dos investimentos do Plano, e a superintendência no domínio dos sistemas e tecnologias de informação na (...) SRE”*.

No exercício de tais atribuições, compete a este departamento, nomeadamente, *“[p]ropor regras de atribuição de subsídios para investimentos a estabelecimentos particulares, instituições particulares de solidariedade social e escolas profissionais privadas” [art.º 2.º, n.º 2, al. i)].*

Para o exercício das suas atribuições, a DRPRE dispõe de um conjunto de órgãos e serviços, com ênfase para os seguintes (art.º 3.º):

- Direcção de Serviços de Tecnologias e Sistemas de Informação (DSTSI) [al. a)];
- Direcção de Serviços de Apoio Jurídico-Financeiro (DSAJF) [al. b)];
- Direcção de Serviços de Informação e Planeamento da Rede Escolar (DSIPRE) [al. c)];



- Direcção de Serviços de Aprovisionamento e Manutenção (DASE) [al. d)];

Na situação vertente, a DSIPRE ganha especial relevância, considerando que as suas atribuições abrangem, designadamente (art.º 14.º, n.º 1):

- “*Propor regras de atribuição de subsídios para apoio para criação de estabelecimentos particulares, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e escolas profissionais privadas*” [al. f)];
- “*Avaliação e emissão de parecer sobre projectos referentes à criação de estabelecimentos particulares*” [al. e)];
- “*Actualizar e garantir a execução do Plano de Reordenamento da Rede Regional Escolar, em estreita colaboração com todas as estruturas responsáveis*” [al. g)].

Por seu turno, na dependência da DSIPRE funcionam três divisões, de que se salienta a Divisão de Investimentos e de Reordenamento da Rede Escolar (DIRRE) [(art.º 14.º, n.º 2, al. b)], à qual foram conferidas, entre outras, as seguintes atribuições¹⁸⁴:

- “*Actualizar e garantir a execução do Plano de reorganização da Rede Regional Escolar, em estreita colaboração com todas as estruturas responsáveis e interessadas* [al. a)];
- “*Coordenar os processos de investimento e autorizar a criação de estabelecimentos particulares, IPSS e escolas profissionais privadas* [al. e)];
- “*Acompanhar a execução dos projectos infra-estruturais dos estabelecimentos referidos na alínea anterior*” [al. f)];
- “*Propor a atribuição de subsídios destinados ao investimento*” [al. g)];
- “*Elaborar os contratos-programa de investimento com o apoio da DSAJF*” [al. h)];
- “*Coordenar com a Direcção Regional de Educação a realização de uma pré-vistoria aos estabelecimentos cujos investimentos incluam obras*” [al. i)];
- “*Completar o dossier de suporte à decisão de autorização de funcionamento, que inclui a aptidão das estruturas*” [al. j)].

Complementarmente, e apesar de não deterem competências directas em matéria de atribuição de apoios às IPE, importa ainda fazer uma breve alusão à DRE e à IRE, na medida em que ao primeiro destes serviços, integrado na estrutura da SRE, cabe aferir sobre o preenchimento das condições de funcionamento dos estabelecimentos, enquanto o segundo, a funcionar junto do GSR, é o órgão de natureza operativa ao qual incumbe o exercício da tutela inspectiva dos estabelecimentos e serviços que fazem parte do sistema educativo da RAM, concretizada, entre outras vertentes, através de acções de avaliação, auditoria, fiscalização e controlo [art.ºs 9.º, n.º 1, al. b), e 23.º].

¹⁸⁴ Com a publicação do DRR n.º 14/2005/M, de 19 de Abril, que revogou a estrutura orgânica da DRPRE aprovada pelo DRR n.º 23/2001/M, de 15 de Outubro, a DSIPRE viu as suas competências reforçadas em matéria de atribuição de apoios financeiros à criação de estabelecimentos de educação/ensino por entidades privadas.

Auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino

ANEXO IV - Pagamentos às IPE em 2007

Pagamentos aos Estabelecimentos Particulares de Ensino no Ano Económico de 2007 no âmbito dos Apoios ao Funcionamento e dos Apoios ao Investimento

	Entidades beneficiárias/Estabelecimentos	Natureza do Apoio	Nível de ensino	Valor Pago em 2007			Peso no Total	EANP	
				Funcionamento	Investimento	Total (F+I)			
Instituição de Caridade de N.ª da Conceição - Irmãs Franciscanas de N.ª Sr.ª das Virgens	Provincia Port. Sacerdotes Coração de Jesus - Colégio Infante D Henrique	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	1.659.634,99€		1.659.634,99€	5,35%		
	Escola de S. João	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	400.178,12€		400.178,12€	1,29%		
	Escola do Espírito Santo	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	174.553,73€		174.553,73€	0,56%		
	Externato Arendrup	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	455.303,55€		455.303,55€	1,47%		
	Externato Sagrada Família	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	333.135,38€		333.135,38€	1,07%		
	Externato Sant'Ana	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	374.807,76€		374.807,76€	1,21%		
	Externato Santo Condestável	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	413.373,15€		413.373,15€	1,33%		
	Externato Nossa Srª da Conceição	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	329.362,44€		329.362,44€	1,06%		
	Colégio de Stª Teresinha	Contrato Simples	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	1.169.644,44€		1.169.644,44€	3,77%		
	Escola Salesiana de Artes e Ofícios	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos)	2.923.034,05€		2.923.034,05€	9,43%	199.519,16€	
Centros Educativos Maria (Madrinha) - Associação	Externato de S. Francisco de Sales - Prazeres	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	289.171,28€		289.171,28€	0,93%	119.261,35€	
	Externato S. Francisco de Sales - Gaiala	Contrato de Associação	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	592.303,42€	21.300,00€	613.603,42€	1,98%		
	Colégio da Apresentação de Maria	Contrato Simples	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	1.039.970,24€	55.414,00€	1.095.384,24€	3,53%	55.414,00€	
Hospício Píscena D.ª N.ª Amália	Abrijo Infantil N.ª Sr.ª da Conceição - Jardim de Infância N.ª Sr.ª da Conceição	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	298.633,50€		298.633,50€	0,96%		
	Centro Infantil D.ª Maria Eugénia de Canavial	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	705.146,18€		705.146,18€	2,27%		
	Escola D.ª Maria Eugénia de Canavial - Associação	Acordo de cooperação	Ensino Básico (1º ciclo)	603.935,24€		603.935,24€	1,95%		
	Fundação de Socorros Mútuos "4 de Setembro de 1862" - Infantiário Qta dos Traquinas	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	295.865,77€	70.515,56€	366.381,33€	1,18%	79.005,79€	
	Auxílio Maternal do Funchal	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	836.455,65€		836.455,65€	2,70%		
	Associação do Patronato de São Pedro	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	222.688,62€		222.688,62€	0,72%		
	Centro Social e Paroquial de Santa Cecília em Câmara de Lobos	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	337.219,34€		337.219,34€	1,09%		
	Centro Social e Paroquial da Graça	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	419.592,98€		419.592,98€	1,35%		
	Centro Social e Paroquial do Carmo	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	239.704,52€		239.704,52€	0,77%		
	Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia de S. Gonçalo - Jardim de Infância Padre Angelino Barreto	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	205.712,13€		205.712,13€	0,66%		
	Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	859.041,64€		859.041,64€	2,77%		
	Fundação Santa Luísa de Marillac	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	213.101,38€		213.101,38€	0,69%		
	Semi-Internato de Santa Clara	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	818.775,41€		818.775,41€	2,64%		
	Jardim de Infância Apresentação de Maria Calheta Madeira - Associação	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	188.721,38€		188.721,38€	0,61%		
	Instituto Irmãs Hospitalarias do Sagrado Coração de Jesus - Centro Reabilitação Psicopedagógica da Sagrada Família	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	93.644,05€		93.644,05€	0,30%		
	Associação de Jardins-Escolas João de Deus - Jardim Escola João de Deus do Funchal	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	415.959,66€	34.446,00€	450.405,66€	1,45%		
	Centro Social e Paroquial de P.ª Delgada - Creche Bom Jesus de P.ª Delgada	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	136.166,25€	28.420,00€	164.586,25€	0,53%		
Centro Municipal Português	Infantiário Rainha Silvia	Acordo de cooperação	Prê-Escolar	395.610,74€		395.610,74€	1,28%		
	Externato	Contrato Programa	Ensino Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	577.817,35€		577.817,35€	1,86%	240.254,32€	
O Caminho dos Reguilar - Creche	Jardim de Infância Donamina	Contrato Simples	Prê-Escolar	217.016,80€		217.016,80€	0,70%		
	Escola Donaolga	Contrato Programa	Ensino Básico (1º ciclo)	273.700,80€	129.514,91€	403.215,71€	1,27%		
	Infantiário Donaolga	Contrato Programa	Prê-Escolar	217.427,55€		217.427,55€	0,70%	178.917,50€	
Cooptivos	Assoc. Regional para o Desenv. das Tecnol. da Madeira - DTIM	Contrato Programa	Ensino Profissional	90.677,67€		90.677,67€	0,29%		
	Escola Profissional Atlântico, Lda	Contrato Programa	Ensino Profissional	1.607.631,16€		1.607.631,16€	5,19%		
	AJEM - Ass.Jovens Empresários Madeirenses - Infantiário Primaveraes	Contrato Simples	Prê-Escolar	376.010,05€		376.010,05€	1,21%		
	Carreira & Gonçalves, Lda - "Creche A Figueirinha"	Contrato Simples	Prê-Escolar	171.450,26€		171.450,26€	0,55%		
	Maria Teresa Freitas França Ferreira, Herdeiros - Externato Lisbonense	Contrato Simples	Ensino Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	393.376,64€		393.376,64€	1,27%		
	Infantiário da Quinta, Lda	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	313.825,27€		313.825,27€	1,01%	24.204,17€	
	Infantiário das Capuchinhas Lda	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	295.719,44€		295.719,44€	0,95%		
	João Serra Velez Carajo, Herdeiros-Externato Nun'Alvares	Contrato Simples	Ens. Básico (1º ciclo)	44.396,01€		44.396,01€	0,14%		
	José Dinis António - Jardim de Infância "O Snoopy"	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	174.481,51€		174.481,51€	0,56%		
	Luis Vieira & Silva Lda - Jardim de Infância "O Polegarzinho"	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	275.360,55€	59.459,08€	334.819,63€	1,08%	59.459,08€	
	M.ª Bernardete Estevão Sousa Jardim Gonçalves Herdeiros - Externato Júlio Dinis	Contrato Simples	Ensino Básico (1º ciclo)	99.616,89€		99.616,89€	0,32%		
	O Páio Educação e Assistência Lda - "Infantiário "O Pimpão"	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	319.515,30€	39.562,65€	359.077,95€	1,16%		
	Refúgio do Bebê Creches e Jardins de Infância Lda - Infantiário Refúgio do Bebê	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	603.190,44€	25.937,49€	629.127,93€	2,03%	25.937,49€	
	União Portuguesa dos Adventistas do Sétimo Dia - Externato Adventista	Contrato Simples	Ensino Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	153.412,05€		153.412,05€	0,49%		
	Ena Fernanda Vieira - Atelier Infantil	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	327.984,16€		327.984,16€	1,06%	18.131,91€	
	O Caminho dos Reguilar - Creche	Infantiário "O Golfinho"	Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	461.512,54€	99.506,32€	561.018,86€	1,81%	99.506,32€
		Creche "O Golfinho II"	Contrato Simples	Prê-Escolar	185.365,55€		185.365,55€	0,60%	
APEL - Escola Complementar do Til		Contrato Simples	Ensino Secundário	1.422.074,20€	272.004,52€	1.694.078,72€	5,46%		
M.ª Mónica Cardoso Vieira dos Santos - Externato Bom Jesus		Contrato Simples	Ensino Básico (1º ciclo)	168.016,85€		168.016,85€	0,54%		
Estrelinhas do VIP - Creche, Lda		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	346.186,86€	35.132,50€	381.319,36€	1,23%	35.132,50€	
Infantiário Rainha Santa Isabel, Unipessoal, Lda		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	503.538,44€		503.538,44€	1,62%		
Creche A Caixa Mágica, Unipessoal Lda		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	40.884,22€		40.884,22€	0,13%		
Creche O Pirlampo Mágico, Lda		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	226.725,60€	36.456,00€	263.181,60€	0,85%		
O Canto Dos Reguilar-Creche e Jardim de Infância Lda		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar	903.565,85€		903.565,85€	2,91%		
O Canto Dos Reguilar-Creche e Jardim de Infância Lda-O Canto Dos Reguilar II		Contrato Simples	Ensino Prê-Escolar						
O Caminho dos Reguilar - Creche	Creche do Campanário, Lda	Contrato Simples	Prê-Escolar	224.667,67€	46.116,00€	270.783,67€	0,87%		
	CLUBE SPORT MARITIMO - Colégio do Marítimo	Contrato Simples	Ensino Básico (1º ciclo) e/ Prê-Escolar	690.145,01€		690.145,01€	2,23%		
	SERAD LD - "Planeta das Crianças"	Contrato Simples	Prê-Escolar	573.190,48€		573.190,48€	1,85%		
	Escola Britânica da Madeira, Lda	Contrato Simples	Ens. Básico (1º, 2º e 3º ciclos) e/ Prê-Escolar	109.817,44€		109.817,44€	0,35%		
	Infantiário O Oceano Encantado Unipessoal, Lda	Contrato Simples	Prê-Escolar	118.814,63€		118.814,63€	0,38%		
	Infantiário da Rochinha, Lda	Contrato Simples	Prê-Escolar	97.496,60€		97.496,60€	0,31%		
	TOTAIS			30.045.058,83€	953.785,03€	30.998.843,86€	100,00%	1.134.743,59€	

Fonte: Ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, da SREC e Ofício n.º 3925, de 29 de Outubro, da SREC



ANEXO V - Apoios financeiros às IPE em 2007

(em Euros)

Natureza do Apoio financeiro / Contrato	N.º Estabelecimentos apoiados	Valor concedido em 2007	%	Valor pago em 2007	%	EANP transitados para 2008
Contrato de Associação	11	9.365.117,56	26,20%	7.944.857,87	25,65%	-
Contrato Simples	32	13.622.046,71	38,11%	12.046.971,99	38,86%	-
Acordo de Cooperação	18	8.332.224,03	23,31%	7.285.974,44	23,50%	-
Contrato-Programa	5	2.914.558,10	8,15%	2.767.254,53	9,21%	-
Total do Apoio ao Funcionamento	66	34.233.946,40	95,77%	30.045.058,83	96,92%	-
Contrato-Programa	19	1.510.661,23	4,23%	953.785,03	3,08%	1.134.743,59
Total do Apoio ao Investimento	19	1.510.661,23	4,23%	953.785,03	3,08%	1.134.743,59
TOTAL	66	35.744.607,63	100,00%	30.998.843,86	100,00%	1.134.743,59

Fonte: Ofício n.º 859, de 26 de Março de 2008, da SREC e Ofício n.º 3925, de 29 de Outubro de 2008, da SREC. (Contraditório)

Nota: Em sede de contraditório, a SREC procedeu à correcção do valor concedido em 2007, relativo aos apoios ao funcionamento, para € 30.286.110, dado que os valores facultados através do ofício n.º 859, de 26/3/2008, contemplavam, no caso de algumas entidades, valores relativos a 2006, sendo consequentemente o valor total atribuído de € 31.796.771,22. Contudo, uma vez que a SREC não identificou, nesta sede, o montante da correcção correspondente ao valor concedido a cada entidade, torna-se impossível a repartição desse valor por tipologia de contrato/acordo e, consequentemente, a reconstituição da coluna do quadro "Valor concedido em 2007" com os novos montantes (cfr. ponto 3.1). Quanto ao valor dos pagamentos, foram já contempladas no quadro *supra* as rectificações remetidas pela SREC (cfr. ponto 3.1).

ANEXO VI - Procedimentos e Circuitos – Apoios ao Investimento

A – Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE)

- 1) O promotor individual apresenta por ofício ou através de audiência uma intenção de investimento.
- 2) Recebe uma primeira resposta onde é esclarecido da regulamentação, dos procedimentos, dos possíveis apoios e da necessidade de definir uma programação e uma indicação do interesse público. Nesta fase, algumas intenções são retiradas por iniciativa do promotor.
- 3) Definido o programa, o local e a clarificação do interesse público, o promotor inicia um processo de trabalho personalizado com a DRPRE (componente arquitectura e necessidade de oferta rede educativa/escolar), trabalhando o projecto e ajustando-o ao interesse público.
- 4) Apresentação de **candidatura** em formulário próprio, até 28 de Fevereiro de cada ano, cfr. Portarias n.ºs 107/2002, 108/2002 e 109/2002, substituídas pela Portaria n.º 122/2007, de 16 de Novembro, acompanhada da documentação ali referida.
- 5) Validação do projecto através de um formulário (interno) de verificação de conformidade.
- 6) É concretizado um quadro resumo de candidaturas do ano.
- 7) O cálculo do **valor do apoio**, tendo em conta critérios definidos nas Portarias.
- 8) Antes da atribuição de qualquer apoio ao Investimento:
 - É concretizada a necessária dotação orçamental;
 - Elaboração das minutas de Resoluções e dos respectivos contratos-programa, e submetidas a parecer prévio da SRPF;
 - Após emissão do referido parecer, cumprimento do disposto no diploma que aprova o Orçamento da RAM, nomeadamente:
 - i. Autorização através de resolução do Plenário do GR;
 - ii. Publicação no JORAM.
- 9) Após determinado o apoio e celebrado o contrato programa, procede-se à confirmação da realização do Investimento projectado (confirmação no local de que o investimento está cfr. o projecto apresentado) e é dada luz verde aos processamentos financeiros.
- 10) Despesas são justificadas à entidade processadora através de documentos comprovativos de despesas elegíveis efectivamente efectuadas

B – Gabinete de Gestão Financeira – (GGF/GGCO)

- 13) Cumpridas as formalidades legais inerentes à concessão dos apoios e celebrados os contratos, estes são remetidos ao GGCO/GGF para fins de processamento anual
- 14) O processamento é feito após elaboração de informações internas, remetidas para autorização superior.
- 15) Verificação da conformidade dos contratos é feita, de um modo geral, pelo recurso à solicitação de elementos às instituições.
- 16) Eventuais Revogações apenas acontecem no caso de decisão unilateral de encerramento do estabelecimento antes do prazo determinado em contrato, dando lugar à devolução de verbas nos termos referidos nas Portarias atrás identificadas.



ANEXO VII - Procedimentos e Circuitos – Apoios ao Funcionamento

Formalização do Pedido de participação financeira

- A DSAEP envia às IPE minutas dos **mapas orçamentais**, a serem devolvidos, devidamente preenchidos, com as necessidades de pessoal para o ano lectivo em questão, até ao final de Junho anterior ao início do ano lectivo em causa.
- IPE enviam normalmente por e-mail os seguinte elementos elementos :
 - Mapas orçamentais de pessoal (atribuição de verbas para fazer face a despesas com pessoal);
 - Listas das crianças/alunos matriculados para o ano lectivo seguinte (atribuição de valores para fazer face a despesas correntes);
 - Receitas provenientes das matrículas e mensalidades e cálculo feito pelas IPE da mensalidade atribuída a cada criança (aplicável apenas aos AC e CP com escolas profissionais privadas);
 - Processos e valores calculados pelas Instituições para atribuição de valores para Apoios Sociais;

Análise da Candidatura/Pedido

- A DSAEP analisa os elementos enviados seguindo uma grelha de procedimentos, que se resume:
 - Atribuição de verbas para fazer face a despesas com pessoal:
 - Análise dos mapas orçamentais de pessoal, tendo em conta um conjunto de itens bem identificados;
 - Cálculo de rácios de pessoal e comparação do n.º de pessoas inscritas nos mapas com o n.º de pessoas atribuídas por rácio bem como com os mapas do ano escolar anterior.
 - Atribuição de verbas para fazer face a despesas correntes:
 - Análise das listas de crianças/alunos matriculados para o ano lectivo seguinte, tendo em conta um conjunto de itens bem identificados para:
 - Infantários;
 - 1.º Ciclo do Ensino básico ETI/ Funcionamento normal;
 - 2.º/3º/ Ciclo/Secundário
 - Receitas: (Aplicável apenas aos AC e CP celebrado com escola profissional privada)
 - Análise das Receitas:
 - Verificação do cálculo da mensalidade atribuída a cada criança, efectuado pelas IPE, com base na legislação aplicável;
 - Verificação das receitas provenientes das matrículas e mensalidades, de acordo com os cálculos efectuados pelas IPE;
 - Dedução das receitas ao subsídio atribuído.
 - Atribuição de valores para Apoios Sociais:
 - Análise dos processos enviados pelas instituições e verificação dos valores calculados cfr. normas vigentes;
 - Atribuição de valores para Acção Social Escolar (DRPRE)
(Portaria n.º 77/2003, de 30 de Junho; n.º 56/2007, de 29 de Junho e n.º 413/99, de 8 de Junho)
 - Calculados no início de cada ano lectivo pela DRPRE – DASE dos valores previsionais apurados a partir de elementos enviados pelas IPE e pelo GGCO.
- Contacto com a instituição caso persistam dúvidas, incorrecções ou elementos em falta.

Preparação do processo para autorização

- Elaboração pela DSAEP de um quadro síntese referente a cada instituição, contendo as seguintes informações: valor anual de pessoal, valor anual de despesas correntes, receitas, ASE/Apoios Sociais, **total anual a atribuir**, valor para o ano ec. X, valor para o ano ec. Y, valor mensal a atribuir para pessoal, valor mensal a atribuir para despesas correntes;
- Elaboração de um quadro geral com valores a atribuir a cada IPE para o ano lectivo seguinte, para efeitos de informação de cabimento pela GGCO/DSGO;
- Elaboração das minutas de Resoluções e dos respectivos contratos-programa, e remessa para parecer prévio da SRPF;
- Verificação das situações contributiva e tributária das IPE.

Procedimentos de Autorização:

- Remessa dos contratos e resoluções para plenário do GR;
- Assinatura do contrato após aprovação em plenário do CG.
- Recepção da estimativa de valores calculados pela DRPRE, para Acção Social Escolar, tendo em vista a sua inclusão no contrato
- Outorga do contrato/acordo.

Processamento de verbas (GGCO)

- Processamento mensal das verbas atribuídas após verificada a situação contributiva e tributária regularizada das instituições

- Processamento mensal das verbas para apoios sociais em conjunto com o montante concedido para funcionamento
- Após início do ano lectivo, é feito o processamento trimestral dos valores indicados pela DRPRE para ASE, através de nota interna

Rectificação de orçamentos)

- Reanálise de orçamentos de pessoal e de despesas correntes - Após início do ano lectivo e em período a definir pela DSAEP:
 - Solicitação às instituições de eventuais alterações à proposta de orçamento inicialmente apresentado;
 - Remessa à SRPF de alterações ao contrato a efectuar, caso sejam necessárias.

Acompanhamento e Fiscalização

- DSAEP procede à recolha/impressão e análise:
 - Análise mensal de Mapas Mensais de Execução Orçamental (ano lectivo), adoptando os seguintes procedimentos:
 - Comparação com os valores atribuídos pelo orçamento aprovado pelo GGCO tendo em conta vários itens identificados nos mapas;
 - Contacto com IPE via e-mail ou telefone para resolução e esclarecimentos de dúvidas e erros;
 - Análise de documentos rectificandos;
 - Elaboração de proposta de rectificação do valor do subsídio mensal a atribuir, através de informação interna nas situações em que comprovadamente a IPE não obteve essa despesa e de consequente proposta de redução do valor recebido desde a data da ocorrência;
 - Lançamento em arquivo informático, dos valores executados e respectivo apuramento de saldos;
 - Elaboração de Relatório Anual de verificação de execução orçamental, até Dezembro seguinte ao respectivo ano lectivo.
 - Análise de Folha de remuneração e listagem de pagamento à Segurança Social e caixa Geral de Aposentações, através de:
 - Confronto dos mapas de execução com os comprovativos de pagamento;
 - Solicitação aleatória dos comprovativos de pagamento (folha de remunerações) e comprovativo de descontos obrigatórios para a SS e para a CGA e respectivas listagens;
 - Comparação com os valores apresentados nos respectivos mapas de execução orçamental;
 - Alargamento do cruzamento de informação a todas as IPE apoiadas pela SREC para ano lectivo 2007/2008.
 - Análise de Execução de outras despesas Correntes (Ano Económico) (CA, AC e CP com Escola Profissional)
 - Análise de contas de elementos de carácter financeiro (balancete anual e/ou Relatório de Contas) enviados anualmente;
 - Análise das despesas correntes com maior peso no total da conta “fornecimentos e serviços externos” e comparação com valores em sede de orçamento.
 - Análise das Receitas(AC e CP com Escola Profissional):
 - Análise de determinadas contas de elementos de carácter financeiro (balancete anual e/ou Relatório de Contas) enviados anualmente;
 - Comparação entre o valor previsto e o valor efectivamente arrecadado em receitas provenientes de matrículas e mensalidades;
 - Elaboração de relatório anual de análise de execução de Outras Despesas Correntes e Receitas (Ano Económico).



ANEXO VIII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Secretaria Regional de Educação e Cultura

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Secretaria Regional de Educação e Cultura

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	403	35.580,87 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 333,61, pelo n.º 1 da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		35.580,87 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.680,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.668,05 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.668,05 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.668,05 €

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.