

Maria Cruz



Tribunal de Contas



Procº nº 36/05 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 9/06



(Gerência de 2004)

2ª SECÇÃO



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
NOTA PRÉVIA.....	5
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA.....	5
RECOMENDAÇÕES.....	6
1- INTRODUÇÃO.....	8
1.1 - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	8
1.2 - ÂMBITO, FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO.....	8
1.2.1 - Âmbito e fundamentos.....	8
1.2.2 - Objectivos.....	9
1.3 - METODOLOGIA UTILIZADA.....	9
1.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	10
1.5 - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	10
1.6 - RELATÓRIOS DE AUDITORIAS.....	12
1.6.1 - Relatório n° 23/03 - 2ª Secção do Tribunal de Contas.....	12
1.6.2 - Relatório n° 37/00 - 2ª Secção do Tribunal de Contas.....	13
1.7 - CONTRADITÓRIO.....	14
2 - AUDITORIA FINANCEIRA.....	15
2.1 - BREVE CARACTERIZAÇÃO DA DREL.....	15
2.1.1 - Enquadramento legal.....	15
2.1.1.1 - Atribuições e competências.....	15
2.1.1.2 - Organização e funcionamento.....	16
2.1.1.3 - Pessoal.....	16
2.1.1.4 - Competências, delegação e subdelegação.....	17
2.1.1.4.1 - Receita.....	17
2.1.1.4.2 - Despesa.....	17
2.2 - SISTEMA CONTABILÍSTICO.....	19
2.3 - AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	19



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.3.1 – Caracterização Sumária	19
2.3.2 – Avaliação Final do SCI	21
2.4 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
2.5 – RECEITA.....	24
2.5.1 – Análise global.....	24
2.5.2 – Receita própria	25
2.5.3 – Receita do Estado	28
2.5.4 – Contas bancárias	28
2.5.5 – Fundo de maneiio	30
2.5.6 – Demonstração da divergência de saldos.....	31
2.6 – DESPESA.....	32
2.6.1 - Análise global	32
2.6.2 - Dimensão da amostra e critérios utilizados.....	34
2.6.3 - Verificação documental.....	34
2.6.3.1 – Transferências para estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.....	34
2.6.3.1.1 – Prestação de contas e sua análise	34
2.6.3.1.2 – Adiantamentos	38
2.6.3.1.3 – Declarações de situação regularizada perante as finanças.....	41
2.6.3.1.4 – Publicação de apoios	42
2.6.3.1.5 – Aplicação dos apoios financeiros a fins diversos dos legalmente consignados	43
2.6.3.2 – Empreitadas.....	45
3 – DECISÃO	47
4 – ANEXOS.....	48
4.1 - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	48
4.2 – EMOLUMENTOS	49
4.3 – RESPONSÁVEIS PELAS GERÊNCIAS	49
4.4 – SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES	49
4.5 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	50
4.6 – FICHA TÉCNICA	50



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
CA	Conselho Administrativo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CM	Câmaras Municipais
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA V	Departamento de Auditoria V
Dec. Reg.	Decreto Regulamentar
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DRE	Direcção Regional de Educação
DREL	Direcção Regional de Educação de Lisboa
DSRM	Direcção de Serviços de Recursos Materiais
EEPC	Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FM	Fundo de Maneio
FSE	Fundo Social Europeu
IDEA	Data Analysis Software
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGE	Inspecção-Geral da Educação
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
ME	Ministério da Educação
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PGA	Programa Global de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RE	Receita do Estado
RP	Receita Própria
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEAAE	Secretário de Estado Adjunto e da Administração Educativa
SEAE	Secretário de Estado da Administração Educativa
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do Programa de Fiscalização para 2005 do Departamento de Auditoria V, foi realizada uma auditoria financeira à Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL), a qual teve como gerência de referência o ano económico de 2004.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente Relatório, de forma desenvolvida.

Neste sumário executivo sintetizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

1. Inexistência de manuais de procedimentos ou regulamentos aplicáveis às áreas contabilística, orçamental, financeira e patrimonial (item 2.3.1 A);
2. O circuito instituído na cobrança e arrecadação da receita própria é moroso e não respeita as normas de um adequado controlo interno (itens 2.3.1 G e 2.5.2);
3. Existência, em 2004, de contas bancárias fora da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), cujos saldos a 31 de Dezembro não estavam reflectidos nem na contabilidade nem na conta de gerência (itens 2.3.1 C e 2.5.4);
4. Observância de uma adequada segregação de funções nas áreas administrativa e financeira (item 2.3.2);
5. Não existência de um regulamento do fundo de maneiio (item 2.5.5);
6. Não circularização das entidades bancárias nem solicitação de certidões de saldos de todas as contas, no final de cada gerência, circunstância que, para além do mais, não permitiu à DREL ter o conhecimento da existência de 165 contas em seu nome (itens 2.3.1 C, 2.5.4 e 2.5.6);



Nina Cruz

Tribunal de Contas

7. Constatação de divergências não justificadas entre os saldos bancários e os valores contabilísticos, a 31 de Dezembro de 2004 (item 2.5.6);
8. Existência, na tesouraria da DREL, de cheques emitidos há mais de 6 meses (desde 1991) (item 2.5.6);
9. A maioria dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (EEPC) não prestou contas a que estavam obrigados pela legislação que regula os apoios financeiros, não tendo a DREL retirado as necessárias consequências aquando da renovação dos contratos (item 2.6.3.1.1);
10. Nos casos em que as contas são prestadas, a DREL não analisa os respectivos documentos nem fiscaliza a aplicação dos apoios concedidos (item 2.6.3.1.1);
11. A celebração dos contratos entre a DREL e os EEPC é extemporânea relativamente à data em que deveriam produzir efeitos (início de cada ano lectivo), tendo ocorrido o pagamento de adiantamentos não previstos na lei (item 2.6.3.1.2);
12. Os EEPC não remetem à DREL as declarações comprovativas da sua situação tributária regularizada (item 2.6.3.1.3);
13. Não foram publicados na íntegra, dentro dos parâmetros estabelecidos, todos os apoios concedidos aos EEPC (item 2.3.6.1.4);
14. Não existência de regulamentos, na área do controlo técnico, acompanhamento e fiscalização física das empreitadas quando o dono da obra é a DREL, nem quaisquer documentos que contenham as orientações definidas pelas Câmaras Municipais, quando são estas os donos das obras (item 2.6.3.2);
15. Parte dos apoios financeiros concedidos a três EEPC foi aplicada em fins diferentes dos legalmente consignados (item 2.6.3.1.5).

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

1. Elaboração de manuais de procedimentos para as áreas administrativa, financeira e de empreitadas;



ma Cruz

Tribunal de Contas

2. Definição de um circuito da arrecadação de receita, proveniente das escolas da área da abrangência da DREL, que respeite as normas do controlo interno e, simultaneamente, garanta a celeridade do depósito bancário e respectiva escrituração contabilística;
3. Elaboração de um regulamento do fundo de maneo que especifique, para além do responsável e do montante atribuído, as rubricas orçamentais bem como a definição da periodicidade da regularização e respectiva reconstituição;
4. Cumprimento das normas legais que estabelecem o regime de tesouraria do Estado;
5. Encerramento das contas bancárias cuja existência não se justifique e regularização das 165 contas bancárias que, embora não sendo movimentadas pela DREL, estão abertas em seu nome;
6. Regularização dos cheques que já estão prescritos, justificação da diferença entre o valor dos saldos bancários e o valor contabilístico, a 31 de Dezembro de 2004, bem como regularização das situações a que se alude nos itens 2.5.2 e 2.5.3;
7. Diligenciar pelas necessárias alterações legislativas no sentido de adequar a prestação de contas pelos EEPC ao período do apoio (ano lectivo) e de obrigar os que têm contrato de cooperação a prestar contas;
8. Criação pela DREL de mecanismos de controlo e de documentos de prestação de contas, por forma a acompanhar regularmente a execução dos subsídios atribuídos;
9. Celebração de contratos com os EEPC em tempo oportuno, para que possam produzir efeitos no início de cada ano lectivo e não se proceda ao pagamento de adiantamentos;
10. Assegurar que os EEPC apresentem as declarações da sua situação tributária regularizada antes da efectivação de pagamentos a seu favor;
11. Observância do disposto na Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, relativamente à publicação integral dos apoios financeiros concedidos.



ruia Amy

Tribunal de Contas

1- INTRODUÇÃO

1.1 – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

1. O presente relatório apresenta os objectivos e os resultados da auditoria financeira realizada à DREL – gerência de 2004, no uso das competências do Tribunal de Contas (TC) previstas na al. a) do nº 1 do artº 2º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
2. Esta acção está incluída no programa de fiscalização para 2005 do Departamento de Auditoria V (DA V), conforme al. b) do artº 40º da referida lei, aprovado pelo TC, em sessão plenária da 2ª Secção, de 16 de Dezembro de 2004, tendo sido objecto de alteração em 24 de Fevereiro de 2005.

1.2 – ÂMBITO, FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

1.2.1 – Âmbito e fundamentos

3. A acção de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito à gerência de 2004, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e/ou posterior, tendo em vista o completo conhecimento dos processos analisados.

A auditoria centrou-se em algumas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e do Programa de Auditoria (PA), não abrangendo todo o universo organizacional, pelo que as conclusões expressas neste relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas para o restante universo.

4. O fundamento da presente auditoria prendeu-se com a oportunidade de controlo e com o facto das contas de gerência da DREL de 2001 e 2002 estarem retidas na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), em virtude de se encontrarem pendentes de análise de um processo disciplinar instaurado pela DREL.



Diário da Câmara

Tribunal de Contas

1.2.2 – Objectivos

5. Os objectivos visados foram os seguintes:

- Levantamento do sistema de controlo interno (SCI) instituído, tendente à apreciação da fiabilidade, eficácia e consistência dos procedimentos e dos registos administrativos, financeiros e contabilísticos;
- Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas seguintes áreas:
 - a) Cobrança e arrecadação da receita própria;
 - b) Transferências / apoios a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
 - c) Empreitadas;
- Análise da conta de gerência, dos documentos de suporte da receita e da despesa e demais peças financeiras, no sentido de verificar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas e com as instruções do TC.

1.3 – METODOLOGIA UTILIZADA

6. Tendo em consideração as orientações, princípios, procedimentos e normas técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC aprovado pela Resolução nº 2/99 - 2ª S, de 28 de Janeiro, a auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, e teve por base a recolha e tratamento de informação relativa ao organismo a partir dos documentos de prestação de contas e do respectivo dossier permanente.

O trabalho de campo iniciou-se no dia 30 de Junho de 2005 com uma reunião preliminar entre a equipa de auditoria, o actual Director Regional de Educação de Lisboa e o Director de Serviços Administrativos e Financeiros, onde, em traços gerais, se deu conhecimento dos objectivos da auditoria.



1.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

7. Cumpre realçar a colaboração prestada, quer pelos dirigentes, quer pelos funcionários contactados para o efeito, manifestada através da satisfação dos pedidos formulados.

1.5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

8. A demonstração numérica de cada uma das duas contas de gerência¹ da responsabilidade dos elementos do conselho administrativo (CA) da DREL, no período de 1 de Janeiro a 30 de Junho, da directora regional² de 1 de Julho a 28 de Setembro e do director regional de 29 de Setembro a 31 de Dezembro, bem como a demonstração numérica referente ao ano económico de 2004 é a seguinte:

Quadro I – Demonstração numérica (Gerência de 1 de Janeiro a 28 de Setembro)

Unidade: euro

<u>Débito</u>		
Saldo de abertura	0,00	
Receita da gerência	236 580 370,00	
Receita própria omitida na conta de gerência (1)	210 420,70	
Receita do Estado omitida na conta de gerência (2)	12 159,64	
Depósitos de caução omitidos na conta de gerência (3)	<u>1 717 569,30</u>	238 520 519,64
<u>Crédito</u>		
Despesa da gerência	236 580 370,00	
Saldo de encerramento	<u>1 940 149,64</u>	238 520 519,64

Quadro II – Demonstração numérica (Gerência de 29 de Setembro a 31 de Dezembro)

Unidade: euro

<u>Débito</u>		
Saldo de abertura	1 940 149,64	
Receita da gerência	86 719 069,39	
Receita própria omitida na conta de gerência (1)	1 501 896,63	
Receita do Estado omitida na conta de gerência (2)	<u>5 257,06</u>	90 166 372,72
<u>Crédito</u>		
Despesa da gerência	86 719 069,39	
Saldo de encerramento	<u>3 447 303,33</u>	90 166 372,72

¹ Gerências partidas (nº 142/2004, de 1 de Janeiro a 28 de Setembro e nº 3196/2004, de 29 de Setembro a 31 de Dezembro).

² Integrou o CA no período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2004.



Quadro III – Demonstração numérica (Ano económico de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro)

Unidade: euro

<u>Débito</u>		
Saldo de abertura	0,00	
Receita da gerência a)	301 506 899,74	
Receita própria omitida na conta de gerência (1)	1 712 317,33	
Receita do Estado omitida na conta de gerência (2)	17 416,70	
Depósitos de caução omitidos na conta de gerência (3) b)	<u>1 717 569,30</u>	304 954 203,07
<u>Crédito</u>		
Despesa da gerência	301 506 899,74	
Saldo de encerramento	<u>3 447 303,33</u>	304 954 203,07

- a) O valor da receita global no ano económico não é coincidente com o somatório das duas gerências (323 299 439,39€) uma vez que o montante de 21 792 539,65€ de créditos libertos e não utilizados a crédito na 1ª conta, está também escriturado a débito na 2ª conta;
- b) Os depósitos de caução não integram a demonstração numérica do quadro II visto que estão incluídos no saldo de encerramento do quadro I;
- (1) – Vd. ponto 2.5.2;
- (2) - Vd. ponto 2.5.3;
- (3) – Vd. ponto 2.5.4.

9. Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, a apreciação global sobre as contas de gerência apresentadas é favorável, com as reservas constantes do presente relatório e com as que resultam do facto de a conta de gerência de 2003 não ter sido ainda homologada.



1.6 – RELATÓRIOS DE AUDITORIAS

1.6.1 – Relatório nº 23/03 – 2ª Secção do Tribunal de Contas

10. O TC realizou uma auditoria aos subsídios atribuídos ao ensino particular e cooperativo pela DREL³ em 2001, tendo apontado, em resumo, as seguintes irregularidades e recomendações:

Quadro IV – Irregularidades e recomendações

Irregularidades	Recomendações	Regularização em 2004
Concessão de adiantamentos sem previsão legal;	Celebração atempada dos contratos;	Não. Vd. ponto 2.6.3.1.2;
Falta de uniformidade de critérios na atribuição de subsídios no âmbito dos contratos de associação e de patrocínio;	Devem ser definidas, divulgadas e aplicadas com rigor normas sobre as funções pedagógicas abrangidas por horas de cargo e os critérios de atribuição do número de horas a cada função, devendo as excepções estar devidamente fundamentadas. O formulário de recolha dos dados deve ser mais discriminado;	Parcial. • O despacho regulamentador prevê limites para o seu financiamento. • Nos mapas de recolha de dados constam as horas de bonificação atribuídas e a sua natureza;
Financiamentos adicionais sem previsão regulamentar (seguro de acidentes de trabalho);	Revisão da matéria por parte do Ministério da Educação;	Sim. O despacho nº 19 411/2003, que altera o despacho nº 256-A/ME/96, prevê o pagamento deste seguro;
Falta de análise das contas apresentadas pelas entidades beneficiárias e, no caso dos colégios de ensino especial, falta de previsão legal da prestação de contas;	Deverão ser apresentadas contas de periodicidade adequada ao apoio concedido, procedendo a DREL ao adequado acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos.	Não. Vd. ponto 2.6.3.1.1;
Pagamento de 1 394 515\$00 em excesso à Escola de Música Nossa Senhora do Cabo;	Reposição do valor pago em excesso;	Sim. Reposição efectuada em 27 de Agosto de 2003;
Atrasos na atribuição de apoios, que implicam o seu pagamento no ano lectivo posterior;	Publicação atempada das orientações para instrução dos processos;	Parcial. Em 2004 ainda se verificaram situações de pagamentos tardios;

³ Sobre este relatório recaiu despacho de arquivamento, em 17 de Novembro de 2003 (Processo do Ministério Público nº 24/2003).



Maria Amélia

Tribunal de Contas

Irregularidades	Recomendações	Regularização em 2004
Insuficiente fundamentação na atribuição de apoios específicos a colégios de ensino especial;	Maior fundamentação da atribuição destes apoios financeiros;	Não foi objecto de verificação uma vez que apresenta reduzida expressão financeira ;
Deficiente controlo do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino com contrato de associação quanto ao apoio sócio educativo aos alunos;	Controlo sistemático ou por amostragem, do cálculo das capitações sócio-educativas efectuadas pelos estabelecimentos de ensino;	Não foi objecto de verificação tendo em conta a relação valor do contrato / apoio sócio educativo;
Não publicação da totalidade dos apoios concedidos a estabelecimentos de ensino especial e com contratos de associação a título de apoio sócio educativo nos termos da Lei n° 26/94, de 19 de Agosto.	Maior cuidado na elaboração das correspondentes listagens.	Não. Vd. ponto 2.6.3.1.4.

1.6.2 – Relatório n° 37/00 – 2ª Secção do Tribunal de Contas

11. A auditoria realizada em 1999 visou, no âmbito dos PIDDAC anuais, a "...análise da execução do Programa Instalações para os Ensinos Básico e Secundário, especialmente direccionada aos trabalhos a mais, efectuada pela DREL, abrangendo-se também a vertente de avaliação e mensuração a nível da gestão, tendo em conta as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos entre 1990 e 1998", para além de "avaliar as causas e os efeitos da realização dos trabalhos a mais no período de 1997 até parte do ano de 1999".

Da análise resultaram, em síntese, as seguintes irregularidades e recomendações:

Quadro V – Irregularidades e recomendações

Irregularidades	Recomendações	Regularização em 2004
Falta de normas internas relativas à fiscalização de empreitadas;	Elaboração de normas internas relativas à fiscalização de empreitadas, as quais servirão de guia de procedimentos aos agentes de fiscalização;	Parcial. Vd. ponto 2.6.3.2.
Insuficiente acompanhamento de execução das empreitadas;	Acompanhamento suficiente e mais eficaz da execução das empreitadas;	
Falta de um sistema de informação relativo a cada obra.	Implementação de um sistema de informação que se consubstancie em actas de reuniões com o empreiteiro; relatórios mensais da empreitada.	



Mia Cruz

1.7 – CONTRADITÓRIO

12. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas nos artºs. 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os membros do CA e os ex-directores regionais, responsáveis pela gerência de 2004 da DREL, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Dos três elementos do CA notificados, apenas exerceu o direito do contraditório a sua presidente - Isabel Maria da Luz Alves Martins Soares Carneiro – que também respondeu na qualidade de ex-directora regional, apresentando as suas alegações, que aqui se transcrevem de forma sucinta no âmbito de cada item.

De igual modo, o ex-director regional – José Maria de Almeida – apresentou as suas alegações, as quais se incluem nos devidos pontos.

Foram remetidos aos ex-Secretários de Estado da Administração Educativa – Abílio de Almeida Morgado – e Adjunto da Administração Educativa – José Manuel Canavarro - os itens 2.6.3.1.1 e 2.6.3.1.2 do relato, tendo ambos apresentado as respectivas alegações, que igualmente se reproduzem nos respectivos itens e tidas em consideração na elaboração do presente relatório.



2 – AUDITORIA FINANCEIRA

2.1 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA DREL

2.1.1 – Enquadramento legal

2.1.1.1 – Atribuições e competências

13. No âmbito da reforma estrutural do sistema educativo, o DL n.º 208/2002, de 17 de Outubro, que aprova a nova orgânica do Ministério da Educação (ME), definiu, no n.º 1 do art.º 22.º, que as Direcções Regionais de Educação (DRE) referidas no art.º 6.º do mesmo diploma “...desempenham, no âmbito das circunscrições territoriais respectivas, funções de administração desconcentrada, relativas às atribuições do ME e às competências dos seus serviços centrais, assegurando o apoio e informação aos utentes do sistema educativo, a orientação e coordenação do funcionamento das escolas e o apoio às mesmas, bem como a articulação com as autarquias locais no exercício das competências atribuídas a estas na área do sistema educativo”.
14. De entre as múltiplas atribuições e competências das DRE, descritas no art.º 22.º, destaca-se a promoção do “... levantamento das necessidades do sistema educativo, quanto a orientações de política educativa e de formação vocacional e recursos humanos, materiais e financeiros, garantindo uma utilização racional dos mesmos; elaborar e executar, em articulação com os serviços centrais competentes, os planos anuais e plurianuais de aquisição e construção, ampliação, remodelação e conservação de instalações escolares e de aquisição de equipamentos educativos”.
15. No âmbito do ensino particular, cooperativo e solidário, incluindo os ensinos profissional e artístico e a educação extra-escolar, compete às DRE, entre outras, “Analisar e decidir questões relativas ao pessoal docente, designadamente a autorização provisória de leccionação, a acumulação de funções docentes exercidas exclusivamente no âmbito do ensino particular, cooperativo e solidário (...) e propor a concessão de apoios financeiros, nos termos da lei”.



2.1.1.2 – Organização e funcionamento

16. A nova estrutura orgânica da DREL, aprovada pelo Dec. Reg. n° 8/2004, de 28 de Abril, determina que a DREL “é um serviço executivo e periférico do Ministério da Educação (...) dotado de autonomia administrativa” (art° 1°) e “tem por missão essencial, no âmbito da sua circunscrição territorial, o desempenho das funções de administração desconcentrada relativas às atribuições do Ministério da Educação e às competências dos serviços centrais (art° 3°)”.

Para o desempenho das suas competências, o art° 6° do diploma acima referido prevê a criação de unidades orgânicas, as quais foram aprovadas pela Portaria n° 615/2004, de 3 de Junho (Direcções de Serviços de Recursos Humanos, de Recursos Materiais, Pedagógicos e Administrativos e Financeiros).

2.1.1.3 – Pessoal

17. O pessoal dirigente da DREL consta do anexo II ao citado decreto regulamentar, e o quadro privativo de pessoal (art° 11°) foi aprovado pela Portaria n° 616/2004, de 3 de Junho.

O pessoal efectivo em funções na DREL apresenta, no último triénio, o seguinte desenvolvimento:

Quadro VI - Pessoal da DREL – (2002/2004)

Carreira	Total de efectivos			Δ 2002-2004
	2002	2003	2004	
Dirigente	23	19	15	-35%
Técnico superior	114	102	96	-16%
Técnico	28	26	26	-7%
Técnico profissional	41	35	47	15%
Administrativo	226	159	140	-38%
Auxiliar	84	61	49	-42%
Operário	3	3	3	0%
Docente	209	138	103	-51%
Total	728	543	479	-34%

Fonte: Balanços Sociais de 2002 a 2004

Entre 2002 e 2004, verifica-se um decréscimo de pessoal de 34%, sendo certo que a maioria das saídas resulta da utilização dos instrumentos de mobilidade: destacamento, requisição e comissão de serviço.



2.1.1.4 – Competências, delegação e subdelegação

18. Como já foi salientado, nos termos previstos no n.º 6 do art.º 22.º do DL n.º 208/2002, de 17 de Outubro, cada direcção regional de educação é dirigida por um director regional de educação, coadjuvado no caso da DREL, por três directores regionais adjuntos.

2.1.1.4.1 – RECEITA

19. Antes da entrada em vigor da lei orgânica da DREL, competia ao CA *“zelar pela cobrança das receitas e promover o seu depósito na Caixa Geral de Depósitos”*, competência esta delegada na sua presidente - Isabel Maria da Luz Alves Martins Soares Carneiro (nos termos do disposto na al. d) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 11.º do DL n.º 141/93, de 26 de Abril), ao abrigo do Despacho n.º 1 867/2003, II Série.

De acordo com a nova lei orgânica conjugada com as al.s b) e d) do n.º 3 do art.º 7.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, a competência para a cobrança e arrecadação da receita própria é dos directores regionais, porquanto aos mesmos compete executar o orçamento e assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro.

2.1.1.4.2 – DESPESA

20. Até à data de entrada em vigor (1 de Julho) da Portaria n.º 615/2004, de 3 de Junho, a competência para a autorização da realização e pagamento da despesa foi do CA, que delegou esta competência na sua presidente e ao abrigo do diploma acima identificado. De acordo com o art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, a competência para autorização da realização da despesa e respectivo pagamento era no montante de 199 519,16€.

21. A partir de 21 de Julho, a competência para a autorização da realização e pagamento da despesa recaiu sobre os respectivos directores regionais, nos termos da al. e) do n.º 3 do art.º 7.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

22. Os sucessivos Ministros da Educação delegaram no Secretário de Estado da Administração Educativa (SEAE) – Abílio Manuel Pinto Rodrigues de Almeida Morgado⁴ e no Secretário de Estado Adjunto e da Administração Educativa (SEAAE) –

⁴ Despacho n.º 15 468/2002, publicado no DR II Série, n.º 155, de 8 de Julho de 2002.



José Manuel de Albuquerque Portocarrero Canavarro⁵ -, com a faculdade de subdelegação, a competência com a *"realização e autorização de despesas com empreitadas de obras públicas"* até aos montantes previstos nas al.s c) do n° 1 (3 740 984 €) e n° 3 (sem limite) do art° 17° do DL n° 197/99, de 8 de Junho, e com *"locação e aquisição de bens e serviços"*.

23. Estes despachos deram origem a dois despachos de subdelegação de competências (expressamente prevista nos aludidos despachos ministeriais) do SEAE, de 3 de Janeiro de 2003 - em Isabel Maria da Luz Alves Martins Soares Carneiro, e do SEAAE, em 16 de Novembro de 2004 - em José Maria de Almeida⁶, para autorizar as despesas relacionadas com empreitadas de obras públicas (art° 79° do DL n° 197/99, de 8 de Junho) e fornecimento e aquisição de bens e serviços (art° 48° do DL n° 59/99, de 2 de Março) até aos seguintes montantes:

- ✓ € 1.000.000 - na sequência de concursos públicos e quando os mesmos estejam previstos em planos de investimento ou de actividades previamente aprovados;
- ✓ € 250.000 - nos restantes casos.

Nestes últimos despachos foram ratificados todos os actos praticados por estes directores regionais, desde 21 de Julho de 2004 até à data de cessação das funções e desde 29 de Setembro.

24. Foram igualmente subdelegadas - pelos Secretários de Estado e nos despachos já referenciados - nos directores regionais antes mencionados as seguintes competências:

- a) **A celebração de contratos de apoio financeiro** ao abrigo do DL n° 553/80, de 21 de Novembro, aprovando as minutas e **autorizando, independentemente dos seus montantes, as despesas** respectivas, mediante proposta prévia devidamente fundamentada;
- b) **A concessão de subsídios especiais** nos termos do art° 22° do DL n° 553/80, de 21 de Novembro, mediante plano global prévio fundamentado devidamente autorizado;
- c) **A autorização da realização de despesas** com contratos de locação, mediante proposta prévia devidamente fundamentada.

⁵ Despacho n° 21 430/2004, publicado no DR n° 247, de 20 de Outubro de 2004.

⁶ Despacho do SEAE n° 1173/2003 publicado no DR, II Série, n° 17 de 21/01/03, o qual vigorou até 28 de Setembro de 2004; e Despacho do SEAAE n° 24 983/2004 publicado no DR, II Série, n° 283 de 3 de Dezembro 2004.



2.2 – SISTEMA CONTABILÍSTICO

25. A DREL goza de autonomia administrativa, encontrando-se a sua gestão financeira integrada no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) preconizado no DL n° 155/92, de 28 de Julho, nos termos do Despacho Conjunto n° 822/2003, de 12 de Agosto⁷, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2003.

2.3 – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1 – Caracterização Sumária

26. Das verificações efectuadas no âmbito do levantamento do sistema de controlo interno e numa perspectiva global, evidenciam-se os seguintes aspectos:

A - Organização Geral

Não existem manuais de procedimentos ou regulamentos de controlo interno nem circulares orientadoras aplicáveis às áreas contabilística, orçamental, financeira e patrimonial.

B – Sistema Contabilístico

A DREL enquanto serviço dotado de autonomia administrativa e integrado no RAFE utiliza o *Sistema de Informação Contabilístico* (SIC) para a realização de pagamentos, através do Pedido de Autorização de Pagamentos (PAP), e para a elaboração dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC).

A informação contabilística obedece aos *outputs* que a aplicação informática SIC produz: PLC, PAP, balancetes de compromissos assumidos e de pagamentos, mapas de alterações orçamentais e de execução orçamental.

C – Disponibilidades

A DREL dispõe de 3 contas na DGT e de 11 contas bancárias na Caixa Geral de Depósitos (CGD). Os saldos destas últimas, a 31 de Dezembro de 2004, no montante de 1 228 876,75€, não foram depositados na conta da DGT, **não cumprindo o regime de tesouraria do Estado aprovado pelo DL n° 191/99, de 5 de Junho.**

⁷ DR II Série, n° 197, de 27 de Agosto de 2003.



Com a entrada no RAFE em 1 de Janeiro de 2003, a DREL deixou de elaborar as reconciliações bancárias, não procedeu à elaboração da demonstração da divergência de saldos nem solicitou à CGD e a outras instituições bancárias, as certidões de saldos de todas as contas em seu nome, reportadas a 31 de Dezembro de 2003 e 2004.

Encontravam-se na tesouraria 58 cheques emitidos pela DREL, por levantar desde 1991, no valor global de 9 141,31€.

D – Aquisição de Bens e Serviços

Os processos de aquisição de equipamento informático, administrativo e básico, destinado aos estabelecimentos de ensino público, estão centralizados na Direcção de Serviços de Recursos Materiais (DSRM).

Os equipamentos são entregues directamente nos estabelecimentos a que se destinam, através de uma guia de remessa dos fornecedores. Este documento e os modelos próprios existentes para comprovação dos bens recebidos, devidamente carimbados e assinados pelo presidente do conselho executivo ou presidente da comissão instaladora (novas escolas) são remetidos à DREL.

O pagamento só ocorre após a análise dos documentos antes referidos com informação para a contabilidade do valor a processar.

E – Transferências/Apoios

São publicados em Diário da República (DR) regulamentos para os diversos tipos de apoio e existem modelos próprios para recolha da informação junto dos estabelecimentos de ensino.

Os montantes dos apoios concedidos foram autorizados pelos Secretários de Estado sob proposta dos directores regionais da DREL, e pelo próprio Director Regional – José Maria de Almeida -, encontrando-se devidamente cabimentados.

Não foi publicitada a totalidade dos apoios concedidos, tendo essa divergência atingido o montante de 5 068 046,49€.



Os contratos entre a DREL e os EEPC, no âmbito dos quais são concedidos apoios financeiros, são celebrados extemporaneamente, isto é, após o início dos respectivos anos lectivos, originando o pagamento de adiantamentos não previstos na lei.

F – Empreitadas

Os processos administrativos e financeiros das empreitadas, quer os da responsabilidade da DREL quer os da responsabilidade das Câmaras Municipais (CM), estão centralizados na DSRM.

Não existem regulamentos na área do controlo técnico, acompanhamento e fiscalização física das empreitadas, o que tinha sido recomendado no já referido relatório do TC nº 37/2000, não se tendo verificado, nos processos analisados, a existência de actas de reuniões havidas entre representantes da DREL e dos empreiteiros ou relatórios sobre o andamento dos trabalhos.

G – Receita Própria

Para além de um circuito moroso, constataram-se situações de omissão, quer na contabilização da receita própria (RP) em 2004, quer na escrituração da mesma nos mapas das respectivas contas de gerência do ano em análise. Por outro lado, a receita própria não é depositada na CGD ou na DGT logo que recebida (vd. ponto 2.5.2).

2.3.2 – Avaliação Final do SCI

27. Efectuado o levantamento do SCI no âmbito da receita e da despesa e tendo em consideração os aspectos antes descritos, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos:

Pontos fortes:

- a) São elaborados instrumentos de gestão, tais como: plano de actividades e respectivo relatório, relatório de execução orçamental e balanço social;
- b) Existe uma adequada segregação de funções, nas áreas administrativa e financeira;
- c) O fundo de maneo foi saldado com a reposição das verbas na DGT, dentro do prazo estipulado;



River Cruz

Tribunal de Contas

- d) São publicados em DR regulamentos para os diversos tipos de apoio e existem modelos próprios para recolha da informação junto dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- e) Existem modelos próprios para comprovação dos bens recebidos nas escolas públicas, com remessa à DREL para controlo dos respectivos pagamentos.

Pontos fracos:

- a) Não existem manuais de procedimentos, circulares ou regulamentos orientadores aplicáveis às áreas contabilística, orçamental, financeira ou patrimonial;
- b) Não existe um regulamento do fundo de maneo (FM) que indique as rubricas orçamentais contempladas, os limites afectos a cada uma delas e, ainda, a periodicidade da regularização e reconstituição do fundo;
- c) O circuito instituído na arrecadação da receita própria é moroso;
- d) Não são efectuados em tempo oportuno os depósitos da receita arrecadada;
- e) Existiam 11 contas bancárias fora da DGT, cujos saldos a 31 de Dezembro de 2004, no montante de 1 228 876,75€, não foram contabilizados nem tiveram reflexo na conta de gerência;
- f) Não se elaboram reconciliações bancárias mensais nem a demonstração da divergência de saldos no fim da gerência;
- g) Encontravam-se na tesouraria da DREL cheques emitidos desde 1991 até 2002 (12 anos) e não levantados;
- h) Não foram solicitadas, designadamente no final da gerência e aquando da substituição dos responsáveis, as certidões de saldos de todas as contas em nome da DREL;
- i) Celebração extemporânea dos contratos com os EEPC, acarretando a atribuição de adiantamentos, sem base legal.



Rita Cruz

2.4 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

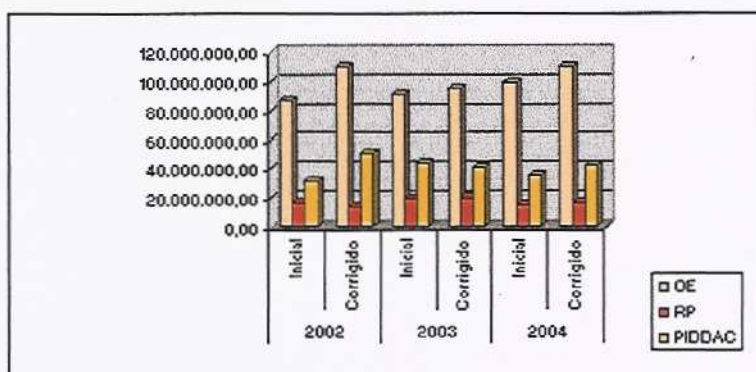
28. A análise da evolução orçamental da DREL foi efectuada tendo por base os elementos constantes nos orçamentos, balancetes e mapas da conta de gerência. O quadro seguinte evidencia a evolução da execução orçamental e análise comparativa dos orçamentos, no triénio de 2002 a 2004:

Quadro VII - Evolução da execução orçamental e análise comparativa dos orçamentos (2002/2004)

Unidade: Euros

Ano	Fonte de Financiamento	Orçamento					
		Inicial	Corrigido	Δ %	Executado	Taxa Execução	Peso
		(1)	(2)	(3) = (2) / (1) -1	(4)	(5) = (4) / (2)	%
2002	OE	87.264.200,00	109.539.881,41	25,5%	109.024.121,99	99,5%	63,5%
	RP	16.116.809,00	13.832.559,94	-14,2%	12.575.495,24	90,9%	7,3%
	PIDDAC	31.723.547,00	50.252.896,04	58,4%	50.129.945,65	99,8%	29,2%
	Total 2002	135.104.556,00	173.625.337,39	28,5%	171.729.562,88	98,9%	100,0%
2003	OE	91.583.195,00	95.700.920,00	4,5%	95.588.002,24	99,9%	63,4%
	RP	19.731.000,00	20.097.336,00	1,9%	16.506.701,85	82,1%	10,9%
	PIDDAC	43.397.240,00	40.923.027,00	-5,7%	38.719.723,83	94,6%	25,7%
	Total 2003	154.711.435,00	156.721.283,00	1,3%	150.814.427,92	96,2%	100,0%
2004	OE	99.580.455,00	110.189.504,00	10,7%	110.174.686,32	100,0%	67,9%
	RP	15.605.070,00	17.183.646,00	10,1%	14.458.325,10	84,1%	8,9%
	PIDDAC	35.670.620,00	42.994.902,00	20,5%	37.537.339,98	87,3%	23,1%
	Total 2004	150.856.145,00	170.368.052,00	12,9%	162.170.351,40	95,2%	100,0%
	OE (J. Inf.+ Esc. 1º ciclo)	168.720.000,00	85.905.000,00	-49,1%	84.931.710,67	98,9%	34,4%
Total Global	319.576.145,00	256.273.052,00	-19,8%	247.102.062,07	96,4%		

Fonte: Orçamento inicial, balancetes e contas de gerência



Quadro VIII – Taxas de variação

Taxa de Δ	
2004/03	2004/02
-9,7%	-1,9%

Dos quadros e gráfico supra expostos ressalta que:

- ✓ O orçamento da DREL ao longo do triénio (2002/2004) não apresenta uma evolução regular de crescimento sendo esta constatação válida para todas as vertentes analisadas (inicial, corrigido e executado);



Rina Cruz

- ✓ As diferenças entre o orçamento inicial e o corrigido são positivas mas muito irregulares, oscilando entre os 28,5% em 2002 e os 1,3% em 2003. Em 2004 é de 12,9% mas tendo em consideração o orçamento dos jardins de infância, a diferença global é negativa em 19,8%, em virtude do seu orçamento corrigido ter descido quase para metade;
 - ✓ A taxa de crescimento do orçamento de 2004 foi de 8,7% relativamente a 2003 e negativo em 1,9% em comparação com 2002;
 - ✓ A fonte de financiamento mais significativa é o orçamento do Estado (OE) que é, no triénio, sempre superior a 63%. O PIDDAC apresenta uma variação entre os 23,1% (em 2004) e os 29,2% (em 2002) e a RP um valor inferior a 9%, com excepção de 2003;
 - ✓ As taxas de execução orçamentais, excluindo os jardins e escolas do 1º ciclo, verificadas no período, oscilam entre os 95,2%, na gerência em apreciação, e 98,9% em 2002;
 - ✓ Em 2004 foram atribuídas à DREL verbas para os jardins de infância e escolas básicas do 1º ciclo não agrupadas – o que representa cerca de 34,4% da execução global.
29. O pagamento dos encargos da responsabilidade do ME com os jardins de infância e as escolas do 1º ciclo do ensino básico da DREL ainda não agrupados no ano lectivo de 2003/2004 é da competência desta Direcção Regional até à sua integração em escolas ou agrupamentos de escolas previstos no DL nº 115-A/98, de 4 de Maio, em conformidade com o nº 28º do DL nº 57/2004, de 19 de Março – decreto de execução orçamental.

2.5 – RECEITA

2.5.1 – Análise global

30. O orçamento da DREL tem como fontes de financiamento o OE, PIDDAC e RP. A receita global da DREL e jardins de infância e escolas básicas do 1º ciclo, atingiu o montante de 254,552 milhões de euros em 2004, e a respectiva execução está evidenciada no quadro e no gráfico seguintes:

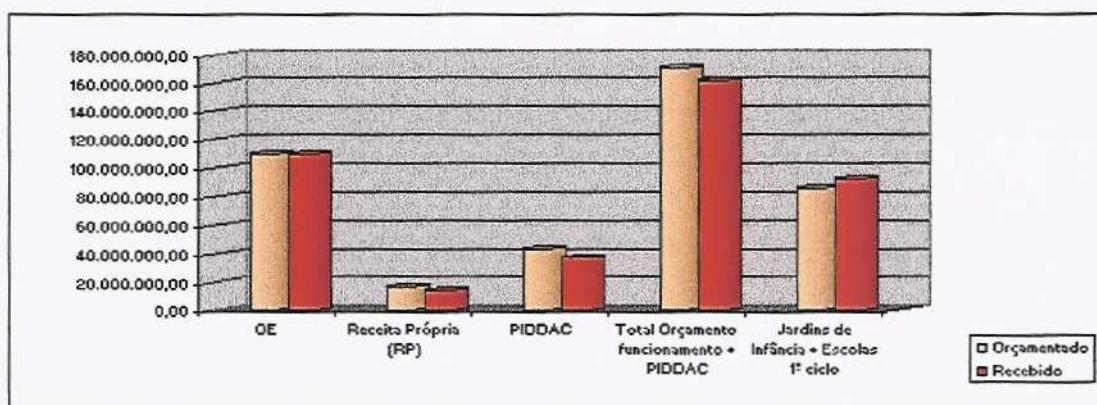


Quadro IX – Grau de execução e estrutura da receita global – 2004

Unidade: Euros

Fonte de Financiamento	Montante		Grau de Execução	Saldo (1) - (2)	Estrutura
	Orçamentado (1)	Recebido (2)			
OE	110.189.504,00	110.174.686,32	100,0%	-14.817,68	43,3%
Receita Própria (RP)	17.183.646,00	14.493.364,06	84,3%	-2.690.281,94	5,7%
PIDDAC	42.994.902,00	37.563.158,57	87,4%	-5.431.743,43	14,8%
Total Orçamento funcionamento + PIDDAC	170.368.052,00	162.231.208,95	95,2%	-8.136.843,05	63,7%
Jardins de Infância + Escolas 1º ciclo	85.905.000,00	92.320.997,56	107,5%	6.415.997,56	36,3%
Total	256.273.052,00	254.552.206,51	99,3%	-1.720.845,49	100,0%

Fonte: Balancetes e conta de gerência



Como se observa, foram recebidos pela DREL, para as suas despesas de funcionamento e do PIDDAC, menos 8,1 milhões de euros do que estava orçamentado nas três fontes de financiamento, o que corresponde a um grau de execução do orçamento global de 95,2%.

No entanto, em termos globais a DREL recebeu menos 1,7 milhões de euros, em resultado da receita recebida para os jardins de infância e das escolas básicas do 1º ciclo apresentar um acréscimo de 7,5% relativamente ao orçamento corrigido.

2.5.2 – Receita própria

31. Constituem receitas da DREL, para além das provenientes do OE, os subsídios, subvenções, participações, quotas, doações e legados; o produto de venda de bens e serviços; os rendimentos de bens; os saldos das receitas consignadas; quantias atribuídas para o desenvolvimento de programas específicos; e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, em conformidade com os artº 26º do DL nº 208/2002, de 17 de Outubro, e artº 9º do Dec. Reg. nº 8/2004, de 28 de Abril.



Nina Amor

Tribunal de Contas

32. Exceptuando as verbas provenientes do OE, o circuito da restante receita da DREL demonstra um deficiente controlo interno na arrecadação da receita própria, designadamente a que provém das escolas. Os cheques ou outros valores devem ser encaminhados para a tesouraria e nunca para outros serviços do organismo.
33. Em 2004, a RP da DREL, de acordo com a conta de gerência, ascendeu a cerca de 21 milhões de euros⁸. No entanto, a análise, por censo, dos documentos da receita (mapas da receita arrecadada, facturas, relações de cheques, registo das guias de receita e guias de receita, extractos bancários) demonstra que esta receita foi superior àquele valor em 1 712 317,33€ resultante das diferenças abaixo indicadas:

Quadro X – Receita própria cobrada, recebida e depositada em 2004

Unidade: Euros

Designação	Cobrada	Entregue na DGT	Saldo	%	Depósito	
					CGD	DGT
Senhas de refeição	5.196.762,80	3.894.174,55	1.302.588,25	25,1%	00-Dez-2004	10-Jan-2005 e 23 Mar 05
Seguro escolar	550.402,44	392.012,06	158.390,38	28,8%	00-Nov-2004	10-Jan-05
Multas	1.901,12	1.316,16	584,96	30,8%	27-Dez-04	10-Jan-05
Cadernos de encargos	74.069,48	69.789,48	4.280,00	5,8%	00-Dez-2004	04-Fev-05 e 06-Abr-05
Subsídio do INGA	552.481,47	342.060,77	210.420,70	38,1%	5-Ago-04	17-Fev-05
Juros de renda	282,20	211,65	70,55	25,0%	2-Dez-04	10-Jan-05
FEDER	60.264,25	53.067,79	7.196,46	11,9%	25-Nov-04	10-Jan-05
FSE	181.311,20	152.525,17	28.786,03	15,9%	25-Nov-04	10-Jan-05
Total	6.617.474,96	4.905.157,63	1.712.317,33	25,9%		

Fonte: Documentos de receita

A receita cobrada e arrecadada, relativa aos itens antes discriminados, ascende a mais de 6,6 milhões de euros, da qual foi depositada na conta da DGT cerca de 4,9 milhões de euros. O montante de 1 712 317,33€, que representa cerca de 26% daquele total, não foi contabilizado em 2004 nem evidenciado nos mapas das contas de gerência do mesmo ano, constando da demonstração numérica no ponto 1.5, designada como “*receita própria omitida na conta de gerência de 2004*”, e só foi depositado na conta da DGT entre 10 de Janeiro e 6 de Abril de 2005.

Este procedimento viola não só o **princípio da unidade de tesouraria** do Estado, nos termos do DL n° 191/99, de 5 de Junho, que estabelece no seu art° 2° que “*cabe à Direcção-Geral do Tesouro colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas*”, como

⁸ A DREL escriturou como receita própria o montante de 6 985 mil euros transferido do orçamento do Instituto de Gestão Financeira do Ministério da Educação para o seu orçamento, através da conta bancária na CGD e posteriormente transferido para a conta da DGT. Este valor, porque proveniente do OE, não foi considerado como receita própria pela Direcção Geral do Orçamento, daí esta importância não ser coincidente com os valores constantes dos quadros VII e IX.



também o **princípio da anualidade** (artº 4º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto - Lei do enquadramento orçamental), uma vez que a receita não contabilizada e não depositada na DGT no ano em que foi cobrada só foi inscrita no orçamento do ano seguinte.

A receita relativa a senhas de refeição, seguro escolar, multas a cadernos de encargos, em cheques ou em numerário, é depositada na conta da CGD, em média, cerca de 1 mês após a sua recepção na DREL e pode demorar o mesmo tempo a ser transferida para a conta da DGT. De igual modo, as verbas transferidas de outros organismos para as contas da DREL existentes na CGD, não são transferidas de imediato para a conta da DGT.

A responsabilidade por estes procedimentos recai nos directores regionais - Isabel Maria Alves Martins Soares Carneiro, de 1 de Janeiro a 28 de Setembro, e José Maria de Almeida, desde 29 de Setembro.

34. **Em sede de contraditório**, a ex-directora regional, alegou que *"... não se me tornou perceptível a não contabilização da verba (de 210 420,70€) bem como não se me evidenciou qualquer incompreensão das normas aplicáveis, ou deliberada intenção de proceder incorrectamente, face ao quadro legal vigente, por parte do pessoal responsável pela execução contabilística"*, adiantando que, *"...nada me permite concluir que, a ter-me mantido em funções, não seria a não contabilização do montante em causa detectada e, de imediato, corrigida, a tempo de se ter cumprido com o princípio da anualidade previsto na Lei do Enquadramento Orçamental"*, recordando que, como o relato evidencia, *"...não estava em causa a substância do montante referenciado, o qual foi depositado na conta da DGT, em 2005."*

O ex-director regional alega que *"... caberá ao chefe de Divisão de Gestão Orçamental e Financeira da DREL (...) no cumprimento das respectivas funções, esclarecer a matéria em causa e corrigir as falhas apontadas"*.

Os factos expendidos no relato de auditoria mantêm-se, podendo configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. a) e d) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Nestas circunstâncias, importa que a DREL proceda à regularização da conta de gerência de 2004, escriturando no mapa respectivo toda a receita recebida no ano em causa.



2.5.3 – Receita do Estado

35. Em 2004 a DREL recebeu um montante de 17 416,70€ para entrega ao Estado, tendo parte sido entregue em 2005, conforme se indica:

Quadro XI - Receita do Estado não contabilizada

Unidade: Euros

Designação	RE entregue		Total
	2004	2005	
Cadernos de encargos (IVA)	9.391,98	813,20	10.205,18
Multas a EEPC (60%)	1.974,24	877,44	2.851,68
Multas por incumprimento de contrato	793,44	0,00	793,44
Juros bancários	3.566,40	0,00	3.566,40
Total da receita do Estado	15.726,06	1.690,64	17.416,70

O montante de 17 416,70€, respeitante ao ano económico de 2004, não foi contabilizado nem reflectido nas contas de gerência deste ano, constando da demonstração numérica no ponto 1.5, sob a designação de “receita do Estado omitida na conta de gerência de 2004”.

Em 2004 foi entregue ao Tesouro o montante de 15 726,06€, sendo o restante (1 690,64€), relativo ao IVA e a uma multa, entregue ao Tesouro entre Janeiro e Abril de 2005.

Em sede de contraditório, os ex-directores regionais nada alegaram sobre esta matéria.

Todavia, tratando-se de uma receita do Estado (RE), que não da DREL, e como o montante cobrado foi entregue considera-se a situação sanada, recomendando-se que a RE deve ser escriturada no mapa da conta de gerência, em operações de tesouraria.

2.5.4 – Contas bancárias

36. De acordo com os registos da DREL, existem 3 contas bancárias na DGT e 11 na CGD, cujos saldos a 31 de Dezembro de 2004, no montante global de 1 228 876,75€⁹, como abaixo se discrimina, não foram nem contabilizados nem escriturados no mapa da conta de gerência:

⁹ Neste valor já está incluída a RP, não contabilizada mas na posse do serviço, com excepção do montante de 234 325,78 €, depositado na CGD só em 2005.



Prima Aurora

Quadro XII - Contas bancárias

Unidade: Euros

Nº	Nº Conta	Designação	Situação	Saldo	
				31-12-2003	31-12-2004
1	8200 / DGT	Funcionamento (OE + RP)		0,00	0,00
2	7417 / DGT	PIDDAC		0,00	0,00
3	8132 / DGT	Jardins de infância + Escolas		0,00	0,00
4	0081 072623 830	Geral		4.684.554,96	1.188.132,48
5	0081 098959 930	Fundo de Maneio		3.509,19	4.729,18
6	0081 099021 030	Medida 11 - FEDER		0,00	7.200,20
7	0081 096851 730	Medida 10 - FSE		13.857,48	28.809,95
8	0081 085348 530	DREL - Projecto P 48 BF Handynet		0,00	3,03
9	0081 090187 730	Medida 3 - Psicólogos	a)	0,09	0,09
10	0081 089555 230	Ensino Recorrente	a)	1,82	1,82
11	0081 090284 230	FOCO / FSE	a)	0,00	0,00
12	0081 092570 230	Medida 7 - Assistência Técnica	a)	0,00	0,00
13	0081 098164 530	Investimentos	a)	0,00	0,00
14	0081 096850 930	?	a)	0,00	0,00
Total dos extractos				4.701.923,54	1.228.876,75

a) Pedido o cancelamento em 24 de Novembro de 2004

37. Contudo, tendo sido feita, no âmbito da presente auditoria, uma circularização a 13 entidades bancárias, a CGD informou da existência daquelas e de mais 347 contas em nome da DREL, conforme se indica:

Quadro XIII - Contas bancárias c/indicação DREL

Unidade: Euros

Designação	Nº de contas	Saldo de 2004
Cauções	183	1.717.569,30
Não tituladas	164	61.646,45
Totais (quantidade e valor)	347	1.779.215,75

Fonte: Caixa Geral de Depósitos

38. Das 347 contas na CGD, 183 dizem respeito a depósitos necessários ou depósitos-caução, resultante do desconto para reforço de caução, em conformidade com os artºs 112º a 114º do DL nº 59/99, de 2 de Março e artºs 69º e 70º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, cujo saldo a 31 de Dezembro de 2004 não se encontra reflectido nas contas de gerência em análise.

Os valores, embora depositados pela DREL, estão à ordem das entidades por ela indicadas (empregueiros e fornecedores de bens), em conformidade com os artigos supra indicados. Estas disponibilidades só podem ser liberadas pela DREL a solicitação do próprio beneficiário, pelo que enquanto não forem liberadas devem ser reflectidas



no mapa da conta de gerência, a débito como retenção e a crédito como saldo a transitar, em operações de tesouraria. Este valor consta da demonstração numérica no ponto 1.5, designada como "*depósitos de caução omitidos na conta de gerência*".

39. Constata-se igualmente que existem na CGD 164 contas bancárias da área da abrangência da DREL (159) e fora dela (5), e uma no Banco Santander Totta, e que estão em seu nome - dado ter sido utilizado o seu número de identificação fiscal -, as quais foram movimentadas em 2004, uma vez que os saldos a 31 de Dezembro de 2003 somavam 237 599,00€ e a 31 de Dezembro de 2004 atingiam o montante de 61 646,45€.

No que se refere à conta existente no Santander Totta, este informou a DREL que verificadas as assinaturas estas não conferiam com os registos do banco, pelo que para darem cumprimento ao solicitado a DREL devia efectuar "*... novo pedido, assinado por pessoas com os correspondentes poderes, junto desta Instituição, ou procedam à actualização da respectiva fichas de assinaturas, junto do balcão de domicílio da conta*". A DREL diligenciou junto do banco e este informou que a conta pertencia a um jardim de infância (da área de abrangência da DREL).

40. Solicitada informação sobre esta matéria, o Director Regional da DREL e os respectivos serviços não prestaram quaisquer esclarecimentos, pelo que se recomenda à DREL que proceda à sua regularização, no sentido de pedir o respectivo cancelamento dada a não titularidade das mesmas pelos responsáveis da Direcção Regional. A não regularização destas contas bancárias poderá ser passível de eventual infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, nos termos da al. d) do n° 1 do art° 65° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.
41. Refira-se, por último, que, no decurso da auditoria, a DREL abriu, em 26 de Junho de 2005, 11 contas na DGT, uma por cada tipo de receita própria e ainda outra para o IVA. No entanto, a 31 de Outubro, ainda se encontravam abertas, para os mesmos efeitos, as contas da CGD elencadas no quadro XII.

2.5.5 – Fundo de manei

42. Por autorização do director regional foi constituído um FM no valor de 5 mil euros, com a designação do responsável. Todavia, não existe um regulamento deste fundo que indique as rubricas orçamentais nem os montantes afectos a cada uma das rubricas e, ainda, a periodicidade da regularização e reconstituição do fundo.



Verifica-se ainda que foram pagas através deste fundo despesas que não cabem neste conceito, uma vez que nem são urgentes nem inadiáveis.

Assim, importa proceder, de imediato, à elaboração de um regulamento de constituição e reconstituição do fundo de maneiio, bem como proceder à sua utilização no âmbito restrito das pequenas despesas, urgentes e inadiáveis.

2.5.6 – Demonstração da divergência de saldos

43. A DREL não procedeu à elaboração da demonstração da divergência de saldos nem solicitou à CGD, nem a outras instituições bancárias, as certidões de saldos de todas as contas em seu nome, reportadas a 31 de Dezembro de 2004, impossibilitando o confronto entre os valores da contabilidade e os valores em bancos.

44. Porém, a demonstração de divergência de saldos, elaborada pela equipa e em função dos documentos disponibilizados, reportada a 31 de Dezembro de 2004, patenteia os elementos que de seguida se indicam:

Quadro XIV – Demonstração da divergência de saldos

		Unidade: Euros
Saldos certificados pela CGD a 31 de Dezembro de 2004		1.228.876,75
Importância penhorada pela Secretaria-Geral de Execução de Lisboa (a)	(+)	684.843,49
Importâncias recebidas na gerência - em cofre	(+)	234.325,78
	Soma	2.148.046,02
Saldo de encerramento da conta "Em Depósito" (Não contabilizada)	(-)	-1.712.317,33
	Diferença	435.728,69
Cheques emitidos e não levantados antes de 2004 (desde 1991)	(-)	-9.141,31
Transferências em trânsito (2004)	(-)	0,00
	Diferença a justificar	426.587,38

(a) - Este montante foi penhorado em 14 de Junho e levantado da conta bancária do orçamento de funcionamento da DREL em 14 de Julho de 2004, tendo sido devolvido em 18 de Março de 2005.

45. Assim, o saldo global das contas bancárias, após os devidos ajustamentos, atinge o montante de 2 148 046,02€. Regista-se uma divergência entre o saldo bancário e o saldo contabilístico no valor de 435 728,69€, numa pequena parte justificada por uma relação de 58 cheques emitidos em anos anteriores (de 1991 a 2002) e não levantados, no valor global de 9 141,31€, persistindo uma diferença no montante de 426 687,38€.

Em sede de contraditório o ex-director regional alega que "... caberá ao chefe de Divisão de Gestão Orçamental e Financeira da DREL ... no cumprimento das respectivas funções, esclarecer a matéria em causa e corrigir as falhas apontadas".



Cabe ao actual Director Regional proceder à regularização da situação identificada, remetendo os respectivos documentos probatórios, sob pena de poder vir a constituir infracção financeira, designadamente, nos termos da al. d) do n.º 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

46. De acordo com o Decreto nº 23 721, de 29 de Março de 1934 (Lei Uniforme do Cheque) o cheque deve ser apresentado a pagamento no prazo de oito dias. Tendo os cheques em causa permanecido na tesouraria durante anos, a DREL deveria – e deve - proceder, de imediato, à respectiva regularização daquele montante (9 141,33€).

2.6- DESPESA

2.6.1 - Análise global

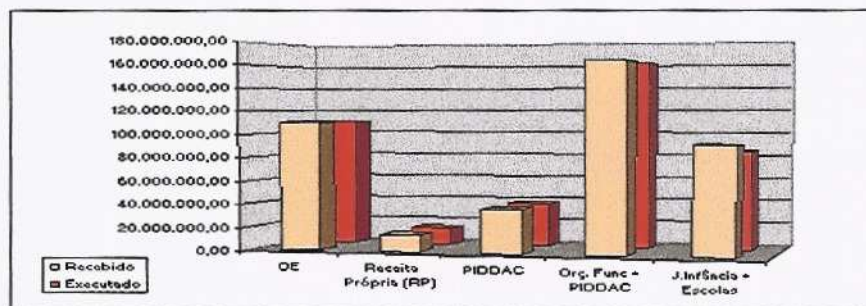
47. A despesa global, incluindo os jardins de infância e escolas do 1º ciclo, realizada pela DREL em 2004 ascendeu a 247,102 milhões de euros, conforme se apresenta:

Quadro XV – Estrutura da despesa por fonte de financiamento - 2004

Unidade: Euros

Fonte de Financiamento	Montante		Grau de Execução	Saldo (1) - (2)	Estrutura
	Recebido (1)	Executado (2)			
OE	110.174.686,32	110.174.686,32	100,0%	0,00	67,9%
Receita Própria (RP)	14.493.364,06	14.458.325,10	99,8%	-35.038,96	8,9%
PIDDAC	37.563.158,57	37.537.339,98	99,9%	-25.818,59	44,2%
Orçamento funcionamento + PIDDAC	162.231.208,95	162.170.351,40	100,0%	-60.857,55	65,6%
J. Infância + Escolas 1º ciclo	92.320.997,56	84.931.710,67	92,0%	7.389.286,89	34,4%
Total	254.552.206,51	247.102.062,07	97,1%	7.450.144,44	100,0%

Fonte: Contas de gerência





Revisão

Tribunal de Contas

48. A taxa de execução global situou-se nos 97,1%, afectada pela execução mais baixa das despesas com pessoal dos jardins de infância e escolas básicas do 1º ciclo. A taxa de execução do orçamento de funcionamento foi de 100% e praticamente o mesmo para o PIDDAC (99,9%).

49. A despesa realizada teve a distribuição que se apresenta:

Quadro XVI - Despesa por agrupamento económico (DREL e Jardins e Escolas)

Unidade: Euros

Agrupamento económico	Orçamento	Valor	%
Despesas com Pessoal	Jardins + Escolas	84.847.602,71	34,3%
	DREL	1.475.503,17	0,6%
Subtotal		86.323.105,88	34,9%
Aquisição de bens e serviços	Jardins + Escolas	2.269,60	0,0%
	DREL	25.289.134,11	10,2%
Subtotal		25.291.403,71	10,2%
Outras despesas correntes	Jardins + Escolas	81.838,36	0,0%
	DREL	497.507,26	0,2%
Subtotal		579.345,62	0,2%
Transferências	DREL	113.667.316,84	46,0%
Terrenos	DREL	1.059.935,55	0,4%
Empreitadas	DREL	20.180.954,47	8,2%
Subtotal		134.908.206,86	54,6%
Total		247.102.062,07	100,0%

Unidade: Euros

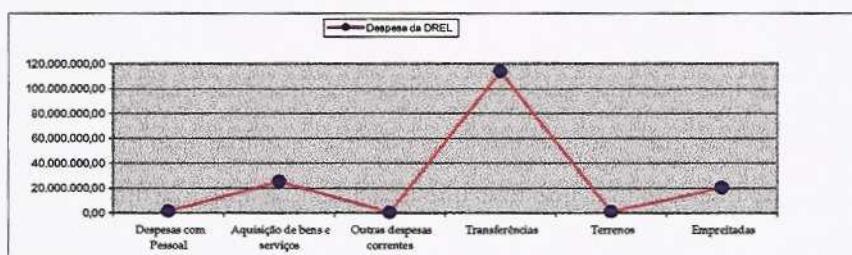
Agrupamento económico	Valor	%
Despesas com Pessoal	86.323.105,88	34,9%
Aquisição de bens e serviços	25.291.403,71	10,2%
Outras despesas correntes	579.345,62	0,2%
Transferências	113.667.316,84	46,0%
Terrenos	1.059.935,55	0,4%
Empreitadas	20.180.954,47	8,2%
Total	247.102.062,07	100,0%

Quadro XVII - Despesa do orçamento da DREL

Agrupamento económico	Valor	%
Despesas com Pessoal	1.475.503,17	0,9%
Aquisição de bens e serviços	25.289.134,11	15,6%
Outras despesas correntes	497.507,26	0,3%
Transferências	113.667.316,84	70,1%
Terrenos	1.059.935,55	0,7%
Empreitadas	20.180.954,47	12,4%
Total (só DREL)	162.170.351,40	100,0%

Representatividade do orçamento da DREL na totalidade

65,6%



O quadro XVI evidencia a despesa total, por agrupamento económico, suportada pela DREL, enquanto o quadro XVII diz unicamente respeito ao orçamento de funcionamento e PIDDAC do próprio organismo.

- ✓ O orçamento de funcionamento e PIDDAC da DREL representa 65,6% do orçamento total;
- ✓ As transferências (para CM e privados) são as despesas com maior peso, ultrapassando os 70% quando se refere apenas à DREL chegando aos 46% no conjunto dos 2 orçamentos;



Reina Cruz

Tribunal de Contas

- ✓ De realçar que mais de 85,3 milhões de euros foram transferidos para os EEPC e ensino profissional, o que representa mais de 52,6% da totalidade do orçamento da DREL.

2.6.2 - Dimensão da amostra e critérios utilizados

50. As operações analisadas correspondem a uma amostragem estatística, representativa de 59% do universo definido, utilizando-se, para o efeito, o MUST, com recurso ao IDEA.

2.6.3 - Verificação documental

2.6.3.1 – Transferências para estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

51. No âmbito das suas competências, a DREL apoia financeiramente EEPC através de contratos de diferentes tipologias.

Foram seleccionados 53 processos num conjunto de 613, representando 8,6% dos contratos celebrados e 52,2% do montante total de apoios, utilizando-se como critérios de selecção a materialidade e a acumulação de benefícios de diferentes contratos que levou à realização de controlos cruzados junto de 8 daqueles estabelecimentos (vd. ponto 2.6.3.1.5).

Foram igualmente analisados o enquadramento legal dos contratos celebrados, os pagamentos efectuados e o cumprimento das obrigações legais e contratuais por parte dos beneficiários destes apoios. O resultado das verificações relata-se nos pontos que seguem.

2.6.3.1.1 – PRESTAÇÃO DE CONTAS E SUA ANÁLISE

52. De acordo com o artº 16º, al. f) (contratos de associação), artº 18º (contratos simples) e artº 21º (contratos de patrocínio) do DL nº 553/80, de 21 de Novembro - Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo -, os EEPC estão obrigados a “... apresentar orçamento de gestão, balancetes trimestrais, bem como o balanço e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente”.

Os próprios contratos estipulam como obrigação dos EEPC: “Apresentar os elementos de carácter financeiro, nomeadamente balancetes trimestrais, balanço e contas anuais, ou outros que forem requeridos no decurso do ano”.

53. Ainda de acordo com o clausulado contratual e nos termos do disposto no nº 2 do artº 13º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro, e artº 9º da Portaria nº 613/85, de 19 de



Agosto¹⁰, a não prestação de contas dá lugar à denúncia, no caso dos contratos de associação, bem como à não renovação dos contratos ou à sua rescisão, no caso dos restantes contratos. No entanto, apesar do supra exposto, apenas 7 (13,2%) dos 53 EEPC analisados prestaram contas nos termos legalmente estipulados.

Todavia, constatou-se que para além da não apresentação daqueles documentos, por parte dos EEPC, a própria DREL não analisou a documentação, remetida em sede de prestação de contas, nos casos em que as mesmas são enviadas.

A este propósito, a responsável pelo sector do ensino particular e cooperativo da DREL, Júlia Fernandes, informou que, no caso em que os EEPC apresentam as suas contas, a DREL não procede à sua análise, bem como a um acompanhamento da aplicação dos apoios, devido a: "...desfasamento entre o ano civil e o ano lectivo (...), o facto de os estabelecimentos ministrarem ciclos de estudo ou desenvolverem outras actividades não abrangidas em contrato..." e "...falta de recursos humanos".

Esta matéria foi objecto de análise no Relatório do TC nº 23/03 - 2ª S, e mereceu as seguintes recomendações:

"... para que a remessa das contas pelas escolas não seja uma mera formalidade, deverão ser apresentadas contas de periodicidade adequada ao ano escolar (mensais/quadrimestrais ou do ano escolar), procedendo a DREL ao adequado acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros, atendendo aos elevados montantes envolvidos", devendo "... essa aplicação ... ser evidenciada nas contas dos estabelecimentos de ensino".

Verificou-se que no ano em análise não tinham ainda sido implementadas medidas no sentido do acatamento das recomendações proferidas, nomeadamente, quanto:

- ✓ à adequação da prestação de contas dos EEPC ao período a que o apoio se refere e respectivo controlo pela DREL;
- ✓ à necessidade de os EEPC com contrato de cooperação prestarem contas, tal como está previsto para os outros tipos de contratos.

¹⁰ Fixa as regras para a celebração dos contratos de associação.



54. Por último, saliente-se que o artº 13º, nº 2, do DL nº 553/80, de 21 de Novembro, estipula que *“os contratos podem ter âmbito plurianual e consideram-se automaticamente renovados, salvo no caso de incumprimento por qualquer das partes”*.

A não apresentação à DREL dos documentos da prestação de contas contraria o disposto nas als. e) e f) do artº 16º, e artºs 18º e 21º do citado diploma, bem como as cláusulas dos próprios contratos, configurando um **incumprimento legal e contratual** por parte dos EEPC, o que deveria impedir a renovação dos mesmos.

No entanto, a DREL continuou a propor aos Secretários de Estado – Abílio Manuel de Almeida Morgado e José Manuel Canavarro - sem lhes dar conhecimento do incumprimento das normas legais e contratuais por parte dos EEPC, a renovação dos contratos os quais mereceram a respectiva aprovação, contrariando o estatuído no nº 2 do artº 13º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro.

Nestes termos e sendo certo que a não prestação de contas configura uma violação das disposições legais e contratuais, susceptível de impedir a renovação dos contratos relativos às entidades que não prestarem contas, está-se perante a prática de uma ilegalidade.

Os pagamentos foram da responsabilidade dos directores regionais, respectivamente Isabel Soares Carneiro (13 233 159,56€) e José Maria de Almeida (5 455 970,03€).

Em sede de contraditório, a ex-directora regional, nesta qualidade e na de membro do CA, alega que existia *“... uma forte posição contestatária dos EEPC relativamente ao controlo financeiro da Administração Educativa...”* e faz notar *“...que a insistência da DREL junto das escolas particulares para apresentação das respectivas contas (...) nem sempre obtinha a adequada resposta, em tempo oportuno, tornando-se necessárias várias insistências dos serviços, o que, inevitavelmente, atrasava o processo de análise interna, já de si dificultado pelo volume e sobrecarga de trabalho, agravando-se, frequentemente, com a deficiência dos documentos apresentados, o que obrigava a repetidas solicitações dos mesmos aos EEPC”*. A ex-responsável sublinha ainda que *“... a dificuldade na obtenção (...) das contas das escolas particulares não era específica da DREL, contextualizava-se num quadro (...) mais abrangente*



Mia Cruz

Tribunal de Contas

e tinha uma dimensão (...) que transcendia a competência dos serviços regionais...”, para além de que, “...a dimensão política desta questão obrigava (...) a uma cautelosa gestão de relacionamento com os EEPC, cautela que, no caso vertente, não configurou tolerar irregularidades detectadas, muito menos qualquer intenção de incumprimento da lei, mas, reconhece-se agora, poderá ter prejudicado a tempestiva e exaustiva aplicação desta, em parte do universo das escolas tuteladas”.

“Finalmente (...) mesmo encontrando-se ainda em curso a regularização dos procedimentos internos de verificação de contas (...) não poderia, enquanto Directora Regional, deixar de propor à tutela a celebração dos contratos (...) ou denunciar estes, tendo em conta as responsabilidades do Estado com a Educação (direito fundamental dos cidadãos e tarefa que ao Estado é constitucionalmente cometida) e o elevado número de alunos que veria impossibilitado o seu percurso de escolarização, quando não estavam em causa contratos que violassem as condições exigíveis para a sua existência.”

Por sua vez, o ex-director regional informa que “... encetou a reorganização dos serviços ... para que a DREL pudesse cumprir as suas atribuições e competências ... e colocar em prática as recomendações do Tribunal de Contas...”.

O ex-Secretário de Estado, Abílio de Almeida Morgado, pronunciou-se, alegando que se apercebeu “...das reacções de alguns responsáveis de escolas privadas no sentido de entenderem que era ilegítima a exigência de apresentação das contas das suas escolas”, adiantando que deu orientações para, “...enquanto a legislação não fosse alterada, ser rigorosamente exigido às escolas particulares e cooperativas o pontual e integral cumprimento de todas as suas obrigações, entre as quais, naturalmente, as relativas à comunicação e análise das suas contas”.

Refere ainda que sabia “...das grandes dificuldades enfrentadas (...) nesta matéria perante as posições de algumas escolas; (...) dos resultados pouco conclusivos (para não dizer inúteis) da análise das contas quando prestadas (...); (...) da enorme dificuldade existente quanto à disponibilidade de recursos humanos para tal análise e para tal análise qualificada;” informando que “...o Estado não tinha quaisquer condições práticas para denunciar contratos que lhe eram essenciais para assegurar as suas obrigações de proporcionar Educação (...) sobretudo perante uma lacuna de procedimentos que não tinha a ver, nem com a substância da



relação contratual, que há vários anos existia ininterruptamente, nem com a substância do dispêndio público e respectivo montante”.

De igual modo, o ex-Secretário de Estado, José Manuel Canavarro alegou que “...*não conhecia a situação de incumprimento por parte dos EEPC em matéria de prestação de contas”.*

Na verdade, a DREL, perante o manifesto incumprimento das obrigações legais e também contratuais, continuou a propor à tutela a renovação dos contratos e não providenciou no sentido de adequar a prestação de contas ao ano lectivo.

Assim, as alegações transcritas não apresentam factos novos susceptíveis de alterar a análise efectuada no relato nem de afastar, para os ex-responsáveis da DREL, a eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2.6.3.1.2 - ADIANTAMENTOS

55. Os contratos celebrados com os EEPC são sempre assinados em data posterior àquela em que deveriam começar a produzir efeitos (início de cada lectivo), acarretando o processamento de adiantamentos antes do contrato ser celebrado.

A autorização desta despesa é ilegal porquanto não existe norma legal habilitadora da realização de adiantamentos, violando-se o princípio da legalidade, previsto no artº 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

56. O recurso ao artº 22º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro, utilizado pela DREL, já tinha sido objecto de censura por parte do TC no Relatório de Auditoria nº 23/03, remetido à DREL em 18 Junho de 2003. De facto, os pagamentos realizados mais não são do que adiantamentos, por conta dos contratos, para os quais não existe lei permissiva.

Em consequência deste relatório de auditoria, o Gabinete do SEAAE elaborou a Nota 36-SEAAE/MQ/2004, de 19 de Outubro, sobre a qual recaiu despacho no sentido de todas as DRE **corrigirem**, já para o ano lectivo 2005/2006, os procedimentos que implicam o recurso ao artº 22º uma vez que “... *estes adiantamentos configuram infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória”.*



No mesmo despacho autorizou-se *“excepcionalmente”* os pagamentos no ano lectivo de 2004/2005 com recurso ao mesmo artigo, *“tendo em conta as razões de relevante interesse público invocado”*.

A autorização da despesa, no montante global de 29 216 846,69€, é da responsabilidade dos SEAE – Abílio Morgado (15 608 026€) e SEAAE – José Canavarro (7 060 069,69€), sob proposta da DREL, e do director regional – José Maria de Almeida (6 548 751,00€) (anos lectivos de 2003/2004 e 2004/2005).

Os pagamentos supra identificados são da responsabilidade dos directores regionais – Isabel Maria Soares Carneiro (15 608 026€) e José Maria de Almeida (13 608 820,69€).

Em sede de contraditório, a ex-directora regional, nesta qualidade e na de membro do CA, reconhece que *“...os contratos celebrados com os EEPC eram assinados em data posterior àquela em que deveriam começar a produzir efeitos, o que acarretava o processamento de adiantamentos, ao abrigo do artº 22º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro, antes dos contratos serem celebrados”*, adiantando que *“...a tempestiva assinatura dos contratos (era) frequentemente provocada pela recusa das próprias escolas, ou pela não apresentação, por estas, em tempo oportuno, dos elementos necessários à celebração dos contratos...”*.

Por outro lado, refere que *“...o curto espaço de tempo que mediava entre o termo das inscrições dos alunos e o calendário imperativo para o arranque do ano escolar em muito prejudicavam a celeridade dos procedimentos necessários à elaboração e assinatura dos contratos”*, para além de considerar como imprescindível deixar clara e expressamente que *“...as propostas à tutela, no sentido de pagamento por adiantamentos, revestiu (...) o entendimento de que se tratava de situações de carácter absolutamente excepcional, com o fim último do bem público, e para obviar dificuldades às famílias e às escolas, atento o facto de não poder ser inviabilizado o normal funcionamento destas, e, consequentemente, o processo de escolarização dos alunos”*.

Por sua vez, o ex-director regional – José Maria de Almeida - esclarece que *“...deu cumprimento ao despacho do Senhor Secretário de Estado, de acordo com a subdelegação de competências (no sentido) de conceder subsídios especiais, nos termos do artº 22º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro”*. Lembra igualmente o despacho do SEAE no que se refere aos adiantamentos: *“Autorizo excepcionalmente, tendo em conta as razões de relevante*



Dina Cruz

Tribunal de Contas

interesse público invocados. Devem as DRE'S corrigir este procedimento, com vista ao próximo ano lectivo 2005/2006".

Informa ainda que foi distribuído, pelos serviços da DREL, o Relatório de Auditoria do TC tendo posteriormente pedido esclarecimentos ao Gabinete do Ensino Particular e Cooperativo se estavam "...a ser cumpridas as recomendações do Tribunal de Contas..." e que solicitou "...a produção de Manuais de Procedimentos dos diferentes sectores, por forma a melhorar o sistema de gestão e controlo interno (...) tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a fiabilidade dos mesmos e o rigoroso cumprimento da lei", bem como solicitou a definição "de critérios, através de Manual de Procedimentos, para dar cumprimento às directrizes do Tribunal de Contas".

O ex-Secretário de Estado, Abílio de Almeida Morgado, pronuncia-se, alegando que "...sempre defendi não ser o referido artigo 22º o melhor enquadramento para os pagamentos que agora estão em questão", tendo-se fortalecido "...perante as recomendações do Tribunal de Contas...". Esclarece ainda que "...foram dadas instruções a todas as Direcções Regionais de Educação para a necessidade de alterar procedimentos nesta matéria, por muito tradicionais que fossem" e "...todas as autorizações de pagamentos por mim dadas posteriormente à luz do referido artigo 22º foram-no a título excepcional (dadas as razões inultrapassáveis de interesse público) e sempre acompanhadas de uma insistência para a necessidade da alteração de procedimentos que se impunha".

Mais adianta que, "...houve dificuldade na assinatura dos contratos (...) porque a Administração Educativa impôs restrições de turmas e os responsáveis pelas escolas privadas exerceram pressão para que tal redução não acontecesse, fazendo-o também pela via da recusa a assinarem os contratos (...) e estamos (...) perante uma matéria que não contende com a existência, de per se, da relação contratual subjacente, relação ininterrupta de muitos anos, e da despesa pública inerente", não esquecendo que "...se os pagamentos ora em causa não fossem feitos, muitas vezes já com grandes atrasos, estar-se-ia a causar enormes dificuldades às escolas, aos seus professores e aos seus alunos e suas famílias, no âmbito de obrigações fundamentais do Estado...".

O ex-Secretário de Estado, José Manuel Canavarro, alega que se trata "...de matéria sensível face às particularidades e características próprias deste tipo de apoios, que revestem finalidades de natureza eminentemente social (...) que a premência da decisão e o precedente existente (actos de autorização semelhantes em anos anteriores) conduziram à convicção de que



a não prolação do citado acto de autorização, a título excepcional, seria gravemente prejudicial para o interesse público”, para além de que “...a não autorização implicava irreparável prejuízo para milhares de crianças atingidas e para as suas famílias, bem como, eventualmente, para centenas de colaboradores docentes e não docentes, dos EEPC em causa.”

Esclarece ainda que *“Parte significativa diz respeito à inadequação da lei actual e à necessidade de serem providenciadas medidas legislativas em conformidade com a especificidade dos apoios em causa e a adequação temporal das fórmulas contratuais à realidade do ano escolar...”* adiantando que, logo que teve conhecimento dos factos, ordenou aos serviços a correcção, para o ano lectivo seguinte, dos procedimentos que implicavam o recurso ao artº 22º do DL nº 553/80, de 21 de Novembro.

Os argumentos apresentados, coincidentes entre si, para além de reafirmarem as dificuldades com que a DREL se deparou, nos anos lectivos de 2003/2004 e 2004/2005, na renovação dos contratos em tempo útil (escassez de tempo, e não prestação de informação necessária e adequada), e de realçarem o interesse público dos pagamentos aos EEPC, não apresentam actos novos susceptíveis de alterar a análise efectuada no relato.

A situação é, pois, susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2.6.3.1.3 – DECLARAÇÕES DE SITUAÇÃO REGULARIZADA PERANTE AS FINANÇAS

57. O Despacho nº 17 186/2001 (DR II Série), de 2 de Julho, exige para a celebração dos contratos de apoio financeiro, que os responsáveis dos EEPC enviem à DREL certidões comprovativas da inexistência de dívidas à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e à Segurança Social (SS).

Por sua vez o artº 1º do DL nº 236/95, de 13 de Setembro, estipula que *“Aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada está vedado:*

e) Beneficiar dos apoios de fundos comunitários e públicos.”

No decurso das verificações, constatou-se que a celebração dos contratos com os EEPC é precedida da apresentação, por estes estabelecimentos, das declarações de situação regularizada perante a SS e a CGA.



Rua Cruz

Tribunal de Contas

No entanto, não é exigida aos EEPC a apresentação de idêntica certidão relativa ao fisco aquando do pagamento dos apoios, o que contraria o disposto na al. e) do artº 1º do diploma acima mencionado, pelo que todos os apoios foram pagos pela DREL, sem que esta conhecesse a situação tributária daquelas entidades.

Recomenda-se, pois, que de futuro, a DREL solicite aos EEPC certidões comprovativas da sua situação tributária por forma a dar cumprimento ao disposto naquele diploma legal.

2.6.3.1.4 – PUBLICAÇÃO DE APOIOS

58. A Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, obriga a que sejam publicados os apoios financeiros concedidos pelo Estado.

O dever legal de publicação da atribuição dos subsídios visa prosseguir o princípio da justiça e imparcialidade da Administração Pública, bem como assegurar a transparência na actuação da mesma (artº 6º do CPA).

A DREL não deu, assim, cumprimento integral à Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, uma vez que não publicou a totalidade dos apoios concedidos, tendo-se detectado uma divergência, no âmbito dos contratos analisados, no montante global de 5 068 046,49€, revelando não ter sido acatada, na gerência em apreciação, a recomendação do TC constante do Relatório nº 23/03 -2ª S.

Em sede de contraditório, a ex-directora regional não se pronuncia e o ex-director regional informa que “...procedeu ao cumprimento do estipulado, enviando para a Secretaria Geral do ME (a fim de publicar os apoios relativos ao 2º semestre de 2004), conforme ofício nº 9508, de 01 de Março de 2005.”

O dever legal de publicitar os apoios concedidos pela DREL impendia sobre os directores regionais Isabel Soares Carneiro e José Maria de Almeida. Nestes termos, recomenda-se que futuramente a DREL dê cumprimento ao estipulado naquela lei.



2.6.3.1.5 – APLICAÇÃO DOS APOIOS FINANCEIROS A FINS DIVERSOS DOS LEGALMENTE CONSIGNADOS

59. Tendo como objectivo verificar a contabilização dos apoios recebidos e a sua aplicação nos fins previstos, foram seleccionados oito EEPC.

Das verificações, constatou-se, relativamente aos contratos de associação e patrocínio, que parte dos respectivos apoios financeiros (34 640,13€) foi aplicada em fins diversos dos legalmente consignados (art.ºs. 14.º a 16.º, 19.º e 20.º do DL n.º 553/80, de 21 de Novembro).

Com efeito, foram analisados diversos documentos, nomeadamente o mapa de cálculo feito pela DREL confrontando-o com os mapas mod. DRE/EPC (encargos com pessoal) bem como as folhas de processamento de vencimentos mensais, ambos elaborados pelos EEPC.

Da análise, resultaram as diferenças que se indicam:

Quadro XVIII – Diferenças entre os apoios e os pagamentos

Unidade: Euros

EEPC	Apoio financiamento da DREL	Pago pelo EEPC ao pessoal	Diferença
Externato João Alberto Faria (8 - docentes e func. da cantina)	138.819,29	118.433,46	20.385,83
Externato Júlio César (7 docentes)	125 368,45	117 850,07	7.518,38
Academia de Música de Santa Cecília (5 docentes)	44.375,35	37.639,43	6.735,92
Total	293 036,11	258 447,14	34 640,13

De acordo com estes factos, a DREL não deu cumprimento ao estatuído no DL n.º 553/80, de 21 de Novembro, bem como no clausulado dos contratos, já que lhe competia velar pela correcta aplicação dos subsídios nomeadamente, através de fiscalização aos EEPC, por intermédio da Inspeção Geral da Educação (IGE). Na verdade, a equipa de auditoria não conseguiu obter qualquer evidência de acções de controlo por parte da DREL.

De facto, dos contratos constam cláusulas que estipulam, ser da competência da DREL: *“Proceder ao controlo da aplicação das verbas concedidas e fazer cumprir as regras constantes do presente articulado.”* e *“Fazer cumprir os termos do presente contrato procedendo, por intermédio da Inspeção-Geral da Educação, à fiscalização dos estabelecimentos de ensino.”*

Por outro lado, compete ao Estado de acordo com a al. f) do art.º 4.º do DL n.º 553/80, de 21 de Novembro, velar pela correcta aplicação dos subsídios aos EEPC, sendo esta competência exercida pelas DRE, que também propõem a concessão dos apoios



financeiros, nos termos da lei, de acordo com a al. f) do nº 5 do artº 22º, do DL nº 208/2002, de 17 de Outubro (Lei orgânica do ME).

Acresce que o Dec. Reg. nº 8/2004, de 28 de Abril, que aprovou a estrutura orgânica da DREL, estipula na al. b) do nº 7 do artº 3º, que compete a esta entidade a *“organização e gestão dos procedimentos relativos à atribuição de apoios financeiros nos termos da lei, garantindo o rigor e a eficácia na utilização dos mesmos.”*

Desta forma, a DREL incorre, assim, no incumprimento das normas legais e cláusulas contratuais que lhe atribuem o **dever de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos apoios concedidos**, procedendo *“...ao controlo da aplicação das verbas concedidas e fazer cumprir as regras constantes do presente articulado”* e *“Fazer cumprir os termos do presente contrato procedendo, por intermédio da Inspeção Geral de Educação, à fiscalização do estabelecimento de ensino.”*

A ausência de fiscalização e acompanhamento da aplicação dos subsídios teve como consequência pagamentos em excesso, que não poderão deixar de ser considerados como pagamentos ilegais e indevidos, no montante global de **34 640,13€**, cuja responsabilidade é da directora regional - Isabel Maria Soares Carneiro.

Em sede de contraditório, a ex-directora regional, nesta qualidade e na de membro do CA, informa que *“...não me resultou evidenciado incumprimento, quer no que à ausência de fiscalização diz respeito quer no que ao pagamento em excesso se refere...”*, adiantando ainda que a DREL *“...no período que aí exerci funções, empreendeu várias acções de carácter disciplinar relativamente aos EEPC nos quais se detectaram irregularidades passíveis de tal procedimento o que demonstra (...) o rigor que se procurou imprimir à actuação de um sector até aí menos activo na detecção das infracções...”*.

“Foi, portanto, com surpresa que agora me apercebi destes pagamentos em excesso (...) o que se me afigura só poder decorrer dos atrasos que, à data da minha cessação de funções, ainda se verificassem na fiscalização, e não por ter havido negligência ou uma deliberada e intencional omissão por parte dos serviços”, adiantando, ainda, que *“...não ficaram claras, para mim, nem as datas a que se reporta a incorrecta aplicação dos subsídios em questão, nem a data em que se considerou omissa a fiscalização, no decorrer do ano civil de 2004...”*

Efectivamente, os pagamentos dos apoios em excesso ocorreram durante o ano lectivo 2003/2004, em que a responsável pela DREL era a ex-directora regional. Como o



Rina Cruz

Tribunal de Contas

alegado não altera o conteúdo do relato, a situação é passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artº 59º e das als. b) e d) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2.6.3.2 – Empreitadas

60. No âmbito das suas competências, a DREL elabora os planos anuais e plurianuais de aquisição, construção, remodelação e conservação de instalações escolares, tendo sido analisados processos relativos aos programas “Instalações dos ensinos básico e secundário” e “Conservação e remodelação do parque escolar”.

Foram analisados 31 processos de empreitadas, correspondendo a 12,4% do universo e a cerca de 50% da despesa efectuada, sendo 14 da responsabilidade da DREL e 17 da responsabilidade das CM. A análise teve uma maior incidência nos processos em que os donos da obra são as CM, da qual resultaram mais de 56% dos processos, correspondentes a cerca de 66% do financiamento.

A - Empreitadas da responsabilidade da DREL.

61. Cada empreitada é fiscalizada por uma equipa que inclui no mínimo um engenheiro civil, que coordena, e um fiscal da obra, que acompanha o desenvolvimento dos trabalhos.

Nas empreitadas analisadas, verificou-se que a intervenção da fiscalização se torna efectiva apenas aquando da assinatura dos autos de medição.

Os autos de vistoria da medição de trabalhos são elaborados pelos serviços da DSRM e assinados pelos representantes da DREL e dos adjudicatários, após a aceitação dos autos de medição, que reflectem a avaliação das obras realizadas.

Verificou-se, todavia, que nos processos analisados, não constavam actas de reuniões havidas com o empreiteiro, nem relatórios sobre o desenvolvimento da empreitada, que permitiriam um melhor acompanhamento do desenvolvimento das obras, conforme expressamente recomendado no já citado relatório do TC.

À data da auditoria, a DREL ainda não dispunha de um regulamento ou normas internas de fiscalização de empreitadas, para servir de guia aos agentes da fiscalização,



Nina Cruz

Tribunal de Contas

conforme recomendado pelo TC¹¹. Tal facto dificulta uma uniformidade de orientações e procedimentos por parte de todos os agentes fiscalizadores da DREL, bem como limita a implementação de sistemas eficazes de informação e de acompanhamento da execução das empreitadas.

B - Acordos de colaboração entre a DREL e Câmaras Municipais

62. O artº 1º do DL nº 384/87, de 24 de Dezembro, estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial entre a administração central e as câmaras municipais. O artº 17º daquele DL prevê a celebração de acordos de colaboração nos domínios técnico e financeiro entre municípios e departamentos da administração central.

Compete à DREL coordenar e apoiar, técnica e financeiramente, um programa integrado de construção e recuperação do equipamento e das infra-estruturas desportivas, designadamente em estabelecimentos de ensino público, em colaboração com as autarquias locais, nos termos da al. i) do artº 22º do DL nº 208/2002, de 17 de Outubro.

O financiamento da obra é suportado em 60% pela DREL, sendo os restantes 40% da responsabilidade das autarquias locais. Em casos pontuais a percentagem do financiamento da DREL é superior a 60%.

Os projectos são da responsabilidade da DREL, que tem projectos-tipo para estas construções. As CM assumem a qualidade de dono da obra promovendo os concursos para a sua realização, por força do estipulado nos acordos de colaboração.

Os pagamentos dos autos de medição aos empreiteiros são efectuados pelas CM e o pagamento da DREL efectiva-se por transferências para as autarquias, após a recepção por parte da DREL dos autos de medição, que os analisa em função do projecto e de acordo com o cronograma financeiro.

O controlo técnico, acompanhamento e fiscalização das obras é assegurado pelas CM e pela DREL, à qual se recomenda que solicite a estas as normas escritas das condições por elas definidas enquanto dono da obra, nos termos do estipulado nos acordos de colaboração.

¹¹Relatório de Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básicos e Secundário"-DREL Procº nº 63/99 - DA III.



Tribunal de Contas

3 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
2. Que se notifiquem os responsáveis identificados no anexo 4.3 e ainda os ex-Secretários de Estado da Educação (Abílio de Almeida Morgado) e Adjunto da Educação (José Manuel Canavarro), com envio de cópia do relatório;
3. Que se remeta o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57.º, n.º 1 e art.º 58.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
4. Que se envie uma cópia do relatório à Ministra da Educação e ao Ministro do Estado e das Finanças, bem como ao actual director regional da DREL;
5. Que, no prazo de 90 dias, a DREL informe o Tribunal da sequência dada às recomendações enumeradas nos pontos 1, 2, 3, 5, 6 e 8, e remeta os documentos probatórios no que se refere às recomendações n.º 5 e 6;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, se divulgue o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
7. Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 4.2): 16 096€

Tribunal de Contas, em 16 de Março de 2006

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)
(José de Castro de Mira Mendes)