

Relatório n.º 3/2012-FC/SRMTTC

Auditoria à execução do contrato-programa celebrado, a 22 de setembro de 2010, entre a Secretaria Regional de Educação e Cultura e a Escola Profissional Atlântico, Ld.ª

Processo n.º 06/11 – Aud/FC

Funchal, 2012



PROCESSO N.º 06/11-AUD/FC

Auditoria à execução do contrato-programa celebrado, a 22 de setembro de 2010, entre a Secretaria Regional de Educação e Cultura e a Escola Profissional Atlântico, Ld.ª

RELATÓRIO N.º 3/2012-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2012



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	4
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	4
2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO.....	5
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	5
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE AUDITORIA.....	5
2.3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL	6
2.3.1. <i>Estrutura organizacional relevante da Secretaria Regional da Educação e Cultura.....</i>	<i>6</i>
2.3.2. <i>Caracterização da Escola Profissional do Atlântico.....</i>	<i>7</i>
2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	8
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	9
3.1. O OBJETO DO CONTRATO-PROGRAMA	9
3.1.1. <i>Antecedentes</i>	<i>9</i>
3.1.2. <i>Elementos enformadores do Contrato-Programa.....</i>	<i>12</i>
3.2. A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO-PROGRAMA.....	14
3.2.1. <i>Pagamentos efetuados</i>	<i>14</i>
3.2.2. <i>Acompanhamento da aplicação dos apoios concedidos</i>	<i>17</i>
3.2.2.1. <i>Comparticipação pública ao funcionamento da EPA.....</i>	<i>17</i>
3.2.2.2. <i>Comparticipação pública ao transporte dos alunos.....</i>	<i>20</i>
3.2.2.3. <i>Avaliação do SCI.....</i>	<i>21</i>
3.2.3. <i>Execução global do Contrato-Programa.....</i>	<i>21</i>
4. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	25
ANEXOS	27
I – QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	29
II – CIRCUITO DE ATRIBUIÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS APOIOS PARA TRANSPORTE DOS ALUNOS	31
III – VALORES CONTRATUALIZADOS, PAGOS E EXECUTADOS	33
IV – DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DA EPA – CP.....	35
V – CIRCUITO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CP (NI 1/DSAFP/DAF/2009).....	37
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	39

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ASE	Ação Social Educativa
CP	Contrato-Programa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DAF	Divisão de Apoios Financeiros
DRPRE	Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos
DSAFP	Direção de Serviços de Apoios Financeiros e Património
EPA	Escola Profissional Atlântico, Ld. ^a
EPARAM	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira
FC	Fiscalização Concomitante
GGF	Gabinete de Gestão Financeira
IAS	Indexante de Apoios Sociais
JORAM	Jornal Oficial da RAM
JC	Juiz Conselheiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Linhas de Orientação Estratégica
NI	Norma Interna
PG	Plenário-Geral
PD	Processo de Despesa
OE	Objetivo Estratégico
ODC	Outras Despesas Correntes
RAM	Região Autónoma da Madeira
SIC	Sistema de Controlo Interno
SREC	Secretaria Regional de Educação e Cultura
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de apoio técnico
UC	Unidade(s) de Conta

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
EQUIPA DE AUDITORIA	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
Ilídio Garanito	Técnico Verificador



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria orientada para execução financeira do contrato-programa (CP) celebrado, a 22 de setembro de 2010, entre a Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC) e a Escola Profissional Atlântico, Ld.^a (EPA), que visou “ (...) *comparticipar os custos com o funcionamento da referida escola de formação privada, de modo a garantir a realização do (...) plano de formação relativo ao 1.º, 2.º e 3.º anos no concernente ao ano escolar 2010/2011* (vide a cláusula 1.^a do CP).

1.2. Observações

Com base no exame efetuado, apresentam-se as principais observações da auditoria, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do presente documento:

1. A SREC, com a publicação do DLR n.º 15/2011/M, de 10 de agosto, que aprovou o estatuto de educação e ensino privado da Região, e da Portaria n.º 68/2011, de 28 de junho, acatou a recomendação formulada na Decisão n.º 18/FP/2010, que concedeu o visto ao CP em análise (cfr. o ponto 3.1.1.);
2. Os pagamentos efetuados pela SREC à EPA, por conta do CP em referência, alusivos ao ano escolar de 2010/2011, ascenderam a 1 970 490,77€, correspondendo a 96% do montante contratualizado (cfr. o ponto 3.2.1);
3. O primeiro pagamento, concretizado em setembro de 2010, teve lugar antes da concessão do visto ao contrato, a 18 de novembro seguinte, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) (cfr. o ponto 3.2.1.);
4. Os procedimentos implementados, relativos à concessão e acompanhamento das participações financeiras, foram, salvo algumas situações pontuais, seguidos, concluindo-se pela adequabilidade do sistema de controlo interno (SCI) pese embora:
 - a) Nem todos os procedimentos de controlo, a cargo da Direção de Serviços de Apoios Financeiros e Património (DSAFP) e da Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE), tenham sido realizados dentro dos prazos estabelecidos;
 - b) O SCI não contemple a realização de ações de controlo *in loco* para confirmação das informações transmitidas pelo executor do contrato (cfr. o ponto 3.2.2.).
5. Em outubro de 2011, antes da verificação final e do fecho financeiro do CP, o montante global transferido para a EPA, na decorrência do ano letivo de 2010/2011 (1 970 490,77€) superava as despesas participáveis em 31 580,07€¹ (cfr. o ponto 3.2.3).

¹ Segundo informação fornecida pelo SREC, no contraditório, o montante final fixou-se em 12 772,24 €.

1.3. Responsabilidade financeira

A situação referenciada e sintetizada no n.º 3 do ponto anterior é suscetível de tipificar um ilícito financeiro gerador de responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, por força do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril (cfr. o Anexo I).

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC², de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado artigo 65.º. Com o pagamento da multa extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), ainda daquela Lei.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos:

1. Que o pagamento dos apoios contemplados em CP só se efetue após a concessão do visto prévio do Tribunal de Contas.
2. A implementação de mecanismos de controlo interno que consagrem a tempestividade das conferências documentais e a verificação *in loco* dos documentos de reporte elaborados pelos beneficiários dos apoios.
3. Que tenha em atenção, antes da outorga de novos CP na área da formação profissional, o reforço da oferta pública de cursos proporcionada pela Escola Profissional de São Martinho.

² Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011].



2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A presente ação insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), de acordo com o previsto no artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e foi orientada para apreciação da legalidade e da regularidade do CP que consubstanciou a concessão de um apoio financeiro à EPA.

A sua seleção e inclusão no Programa de Fiscalização de 2011 deu-se por força do despacho do Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), de 7 de junho de 2011³, pois em sede de fiscalização prévia ao processo relativo ao CP vertente suscitaram-se várias questões⁴ cuja cabal compreensão exigia o acompanhamento da execução do contrato.

A ação enquadra-se no objetivo Estratégico 2 (OE 2) “*Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos*”, e na Linha de Orientação Estratégica 2.5 (LOE 2.5) “*Executar as ações necessárias que visem prevenir e erradicar todos os fatores que contribuam para os significativos desvios financeiros na contratação pública e para o prolongamento sistemático dos prazos inicialmente acordados*”, consagrados no Plano Trienal do Tribunal de Contas para o período de 2011-2013⁵.

Para alcançar tal desiderato, a auditoria alicerçou-se na análise da legalidade e da regularidade dos elementos informativos dos procedimentos de controlo e acompanhamento da aplicação das verbas transferidas pela SREC para a EPA.

O horizonte temporal da análise circunscreveu-se ao período que mediou entre o início da produção de efeitos do CP (1 setembro de 2010) e o final da execução do mesmo (31 de agosto de 2011).

2.2. Metodologia e técnicas de auditoria

No desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, que compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato⁶, atendeu-se, com as adaptações necessárias em função das especificidades inerentes à ação, às normas previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I)⁷, tendo-se recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ Solicitação à SREC de elementos e esclarecimentos sobre a execução financeira do CP⁸;
- ✓ Análise jurídica e financeira dos dados apresentados pela SREC, tendo por referência as cláusulas do CP e dos respetivos anexos, bem como dos documentos exigidos na legislação aplicável à atribuição deste tipo de apoios;
- ✓ Consolidação da informação recolhida e articulação com a execução financeira dos apoios financeiros.

Após a realização do contraditório, proceder-se-á à análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis e à elaboração do anteprojecto de Relatório de Auditoria.

³ Exarado na Informação n.º 24/2011-UAT I, do dia 1 do mesmo mês.

⁴ Através dos ofícios com as referências UAT I/220, de 8 de outubro de 2010, e UAT I/255, do dia 29 do mesmo mês.

⁵ Aprovado em sessão do Plenário-Geral (PG) a 29 de outubro de 2010.

⁶ O relato seguirá a estrutura e o conteúdo definidos no artigo 32.º da Resolução n.º 3/2001-PG, de 28 de maio (Regulamento da SRMTC), por força do artigo 29.º, n.º 2, do mesmo Regulamento

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

⁸ A coberto dos ofícios n.ºs 1126, de 7 de junho, 1398, de 15 de julho e 1874 de 28 de setembro, todos de 2011.

2.3. Enquadramento legal e organizacional

2.3.1. Estrutura organizacional relevante da Secretaria Regional da Educação e Cultura

A SREC, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 1/2008/M, de 17 de janeiro, é o departamento do Governo Regional a quem compete, por força do estipulado no artigo 2, “ (...) o estudo e a execução da política educativa (...), da formação profissional, (...), assim como contribuir para a definição dos princípios gerais do sistema educativo no âmbito (...) dos ensinos básico e secundário, exercendo a administração e gestão educativa na componente de orientação pedagógica e didática, e na componente de administração do sistema educativo (...) ”.

Nas áreas diretamente relacionadas com a execução e fiscalização dos apoios concedidos ao ensino particular, destacam-se dois órgãos integrados naquela Secretaria: o Gabinete de Gestão Financeira (GGF), que depende diretamente do Chefe de Gabinete do Secretário Regional, e a Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE).

O GGF porquanto “ (...) tem por missão assegurar a programação e a gestão financeira da SREC, através da adequada identificação da execução orçamental e planeamento dos recursos financeiros, por forma a garantir uma gestão previsional sustentada desses mesmos recursos e a apoiar a tomada de decisão no âmbito das políticas educativas”, em harmonia com o artigo 14.º, n.º 1, daquele DRR, cabendo-lhe, entre outras atribuições, providenciar o apoio financeiro aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e às escolas profissionais privadas [vide o n.º 2, alínea h), do mesmo artigo].

Na sua dependência funciona a Direção de Serviços de Apoios Financeiros e Património (DSAFP), responsável pelo acompanhamento e controlo dos apoios financeiros concedidos aos estabelecimentos de ensino particular, de acordo com os procedimentos estabelecidos na Norma Interna (NI) 1/DSAFP/DAF/2009.

Com efeito, a Portaria Conjunta n.º 32/2008⁹, de 1 de abril, que veio desenvolver o DRR n.º 1/2008/M, define a missão, atribuições e tipo de organização interna do GGF, e estruturou este Gabinete em diversas unidades orgânicas nucleares, entre as quais a DSAFP (vide o artigo 7.º), com as seguintes atribuições na área dos apoios ao ensino particular:

- a) *Elaborar os contratos de apoio financeiro para funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino particulares e escolas profissionais privadas assim como das instituições particulares de solidariedade social com valência educação;*
- b) *Elaborar os estudos necessários à formulação de propostas de definição da política de apoio financeiro ao funcionamento das estruturas de educação e ensino particulares e das IPSS na área da educação, bem como, às escolas profissionais de iniciativa particular;*
- c) *Coordenar a análise dos pedidos de apoios financeiros de outras entidades, nomeadamente associações e elaboração dos respetivos contratos-programa;*
- d) *Propor métodos e planificar ações de verificação da execução das verbas concedidas a título de apoios financeiros, referidos nas alíneas a) e c) ”.*

⁹ Em concreto, da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Plano e Finanças e da Educação e Cultura, e que fixa a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas, a dotação das unidades orgânicas flexíveis, e aprova o quadro do pessoal do Gabinete do Secretário Regional.



Por sua vez, inserida na unidade orgânica da DSAFP, temos a Divisão de Apoios Financeiros (DAF), a quem compete, conforme disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura n.º 29/2008, de 1 de abril¹⁰, o seguinte:

- a) *Acompanhar a execução orçamental no âmbito dos apoios financeiros concedidos nos termos dos contratos e acordos para funcionamento celebrados com os estabelecimentos de educação e ensino particulares, escolas profissionais privadas, Instituições Particulares de Solidariedade Social com valência educação e ainda outras entidades, nomeadamente associações;*
- b) *Providenciar o processamento mensal dos apoios financeiros às entidades referidas na alínea anterior;*
- c) *Elaborar estudos, analisar os pedidos e promover os relatórios relativos à execução dos apoios concedidos às entidades mencionadas na alínea a)”.*

Por fim, a **DRPRE**, que “ (...) tem como missão o planeamento, os investimentos, os serviços e os recursos físicos e materiais respeitantes à rede de estabelecimentos de infância e escolares da Região Autónoma da Madeira (RAM), bem como os apoios educativos destinados aos alunos e crianças que a frequentam, em estreita colaboração com outras entidades competentes” (vide o artigo 2.º do DRR n.º 12/2008/M, de 23 de junho, que aprovou a respetiva orgânica).

Para a prossecução das suas atribuições cabe-lhe, entre outras tarefas, “Regulamentar os apoios educativos e benefícios a conceder à frequência pelas crianças e alunos dos estabelecimentos de infância e ensino da RAM” [vide a alínea g) do n.º 2 do artigo 3.º da referenciada orgânica] e, de acordo com os procedimentos internos por si implementados para atribuição e acompanhamento dos apoios da Ação Social Educativa (ASE) para transportes dos alunos da EPA, elaborar a proposta orçamental dos valores indemnizatórios a incluir nos contratos iniciais (cfr. o ponto 4. do circuito inerente no Anexo II a este documento).

2.3.2. Caracterização da Escola Profissional do Atlântico

A EPA é um estabelecimento de ensino profissional, situado na cidade do Funchal, que ministra um vasto leque de cursos com vista a formação de técnicos intermédios em áreas especialmente carenciadas¹¹.

Todos os cursos têm assegurado estágios de formação ao longo dos três anos em empresas e/ou instituições, que visam, essencialmente, possibilitar ao aluno pôr em prática os conhecimentos e competências adquiridos, bem como facilitar a sua inserção no mercado de trabalho.

A EPA tem protocolos de colaboração com escolas públicas no sentido de oferecer alternativas a alunos de outros concelhos da RAM, que se inserem na política de descentralização iniciada no ano letivo de 1998/1999, com a abertura de um pólo no Porto Santo, da sua inteira responsabilidade, uma vez que não funciona em parceria com a escola secundária pública daquela Ilha.

A supervisão, a certificação final dos cursos, a atribuição dos diplomas e a lecionação das disciplinas técnicas são da responsabilidade da EPA, enquanto a componente de formação geral e científica ficam a cargo da escola pública, tal como a ASE¹².

¹⁰ Que visa definir as competências das unidades orgânicas nucleares do respetivo Gabinete e as quinze unidades orgânicas flexíveis, nos termos do artigo 9.º da Portaria Conjunta n.º 32/2008 e do n.º 5 do artigo 21.º do DLR n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização direta e indireta da RAM, retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2008, de 4 de janeiro.

¹¹ Designadamente Animadores Socioculturais, técnicos de Apoio à Infância, de Apoio Social, de Apoio Psicossocial de Comunicação/Marketing, Relações Públicas e Publicidade, de Proteção Civil, de Turismo, de Gestão, de Informática de Gestão, de Secretariado, de Higiene e Segurança no Trabalho e Ambiente, de Serviços Jurídicos, e de Restauração.

2.4. Relação nominal dos responsáveis

O quadro seguinte identifica os responsáveis da SREC e da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), à data dos factos explanados neste documento:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO*
Francisco José Vieira Fernandes	Secretário Regional de Educação e Cultura
Isabel Margarida de Oliveira Costa Amaral	Diretora do Gabinete de Gestão Financeira
Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo	Diretor Regional de Planeamento e Recursos Educativos
Ricardo Rodrigues	Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade

* 1 de setembro de 2010 a 31 de agosto de 2011 (período de execução do CP).

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

É de salientar a colaboração prestada pelos serviços contactados no âmbito da presente ação, e que remeteram celeremente todos os elementos e esclarecimentos solicitados pela SRMTC, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objetivos da ação fossem alcançados.

Salvaguarda-se, porém, que o facto de os mapas das despesas alusivos aos meses de junho, julho e agosto, se encontrarem por certificar pela SREC um mês após o término da execução do contrato (agosto de 2011), condicionou os resultados apurados e vertidos neste documento, uma vez que os valores considerados não são, todos eles, finais¹³.

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do atual e do anterior titular do departamento do governo regional com a tutela da área da Educação, do Diretor Regional de Planeamento e Recursos Educativos, da Diretora do Gabinete de Gestão Financeira da SREC e do Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade¹⁴, relativamente ao relato da auditoria.

Dentro do prazo concedido para o efeito, o atual Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos e o Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade apresentaram as suas alegações¹⁵, não tendo as restantes entidades contactadas elaborado qualquer observação.

As alegações apresentadas foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados¹⁶.

¹² Cfr. os protocolos estabelecidos com estes estabelecimentos, arquivados na Pasta de Documentação de Suporte.

¹³ Nomeadamente na documentação remetida através do ofício n.º 2079, em 11 de outubro último.

¹⁴ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2463 a 2468, remetidos a 5 de dezembro de 2011.

¹⁵ Cfr. os ofícios n.ºs 4135 e 3324, de 16 e 19 de dezembro de 2011, do Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade e do atual Secretário Regional da Educação, respetivamente.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

O resultado dos trabalhos da auditoria consta dos pontos seguintes onde são identificados os principais aspetos da aplicação, controlo e acompanhamento dos apoios concedidos à EPA por força do CP em análise.

3.1. O objeto do Contrato-Programa

3.1.1. Antecedentes

Para uma cabal compreensão da moldura normativa e factual que enquadrou a celebração do contrato em apreço, cujo objeto, consagrado na sua cláusula 1.^a, se reconduz à comparticipação dos custos com o funcionamento da EPA, de modo a garantir a realização do ciclo de formação dos cursos de formação que integram o plano de formação relativo ao 1.º, 2.º e 3.º anos no concernente ao ano escolar 2010/2011, importa fazer menção às questões suscitadas aquando da sua apreciação no âmbito da fiscalização prévia.

O CP, outorgado a 22 de setembro de 2010 entre a SREC e a EPA¹⁷, deu entrada na SRMTC no dia 30 de seguinte, a fim de ser submetido a fiscalização prévia, tendo o correlativo processo (com o n.º 71/2010), sido visado em 18 de novembro através da Decisão n.º 18/FP/2010, com recurso à prerrogativa prevista no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC¹⁸, designadamente com a formulação de uma recomendação à SREC.

Recomendação que teve por base o facto de o Tribunal ter entendido que a outorga do CP analisado se fundou num acervo legislativo questionável quanto à sua suficiência para suportar a concessão do apoio financeiro nos moldes em que foi estruturado.

Vejamos então, um a um, os diplomas legais invocados e a apreciação que a SRMTC então articulou sobre os mesmos:

- I. O DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento para a RAM para 2010**, e que disciplina a concessão de subsídios e outras formas de apoio (vide os artigos 25.º e 26.º), determinando, em concreto, na norma do artigo 26.º, que *“Os apoios financeiros concedidos ao abrigo de legislação específica deverão respeitar o previsto no respetivo regime legal e os n.ºs 3 a 7 do artigo anterior”*¹⁹.

¹⁶ As referências feitas às alegações no presente documento são do atual Secretário Regional, com exceção das citadas no ponto 3.2.1, que também incluem as do Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade (as alegações deste responsável referem-se apenas a este ponto).

¹⁷ Mediante autorização concedida pela Resolução do Conselho do Governo n.º 1103/2010, de 16 de setembro.

¹⁸ E que preceitua que *“Nos casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades”*.

¹⁹ Em concreto:

“3 - A concessão destes auxílios fundamenta-se em motivo de interesse público e faz -se com respeito pelos princípios da publicidade, da transparência, da concorrência e da imparcialidade.

4 - Os subsídios e outras formas de apoio concedidos serão objeto de contrato-programa com o beneficiário, onde são definidos os objetivos, as formas de auxílio, as obrigações das partes e as penalizações em caso de incumprimento.

5 - A concessão dos auxílios previstos neste preceito é sempre precedida duma quantificação da respetiva despesa, devendo ser autorizada através de resolução do plenário do Governo Regional, após parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças.

6 - Todos os subsídios e formas de apoio concedidos serão objeto de publicação no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira.

7 - Os demais procedimentos inerentes aos apoios previstos nesta norma serão definidos no decreto regulamentar regional de execução orçamental”.

II. Relativamente aos apoios para despesas com pessoal, correntes e de capital, a **Portaria n.º 109/2002, de 13 de agosto**²⁰, do Secretário Regional de Educação, que define as regras para a atribuição de apoios financeiros pela SREC às entidades particulares que desenvolvam a sua atividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior.

Com efeito, o Governo Regional da Madeira, através daquele Secretário Regional, fez publicar, na I Série do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, a supra identificada Portaria n.º 109/2002, que visou definir “ (...) *as regras para atribuição de apoios financeiros pela Secretaria Regional de Educação às entidades particulares que desenvolvam a sua atividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior*” (cfr. o artigo 1.º), corporizando as condições de acesso ao financiamento nas suas vertentes de investimento e funcionamento.

A aprovação da Portaria assinalada aconteceu quatro anos volvidos sobre a publicação do **Decreto-Lei (DL) n.º 4/98, de 8 de janeiro**, que estabelece o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, a nível nacional²¹, e foi emitida ao abrigo dos seus artigos 19.º, 20.º e 21.^{o22}, e dos artigos 40.º e 69.º da Lei n.º 13/91, de 5 de junho, que aprovou o Estatuto Político Administrativo da RAM (EPARAM) com a redação introduzida pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, tendo mantido um regime em tudo idêntico ao que resultava do citado DL n.º 4/98.

Por um lado, as alíneas n) e o) do citado artigo 40.º consagram como matéria de interesse específico da Região, para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa regional, da competência da Assembleia Legislativa Regional, a que se refere ao trabalho, emprego e formação profissional.

Por outro, a alínea d) do artigo 69.º do mesmo Estatuto confere ao Governo Regional competência para “*Elaborar os decretos regulamentares regionais, necessários à execução dos decretos legislativos e ao bom funcionamento da administração da Região, bem como outros regulamentos, nomeadamente portarias*”.

Perante este quadro, a SRMTC considerou na Decisão n.º 18/FP/2010 “ (...) *que as normas invocadas do Decreto-Lei n.º 4/98 e do EPARAM, em vez de confirmarem o poder regulamentar do membro do Governo Regional, questionam a sua legitimidade legal para aprovar a referida Portaria*”²³.

De tal modo que ali se propugnava que “*A Portaria n.º 109/2002 não veio, assim, regulamentar os artigos 19.º, 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de janeiro. Veio, antes (...), estabelecer disciplina jurídica primária*”.

²⁰ Com as modificações introduzidas pela Portaria n.º 110-B/2009, de 3 de setembro, que suspendeu a aplicação dos artigos 6.º, 7.º e 8.º, aditou os artigos 13.º e 14.º e alterou a redação dos artigos 9.º, 10.º e 12.º, e pela Portaria n.º 59-B/2010, de 26 de agosto, que alterou o artigo 10.º, n.º 1, o n.º 2, alínea a), os n.ºs 3, 4 e 5, e 6, alínea a).

²¹ Cujos artigos 6.º, 7.º e 8.º, foram revogados pelo DL n.º 74/2004, de 26 de março, e o artigo 26.º foi alterado pelo DL n.º 54/2006, de 15 de março. Este diploma previu a celebração de contratos-programa entre o Estado e as escolas profissionais privadas, com vista à comparticipação nas despesas de funcionamento, assim como ao acesso a subsídios a fundo perdido e linhas de crédito bonificadas destinadas à aquisição, construção e equipamento desses estabelecimentos.

²² Que enquadram a comparticipação pública nas despesas inerentes aos cursos profissionais. Em concreto, o artigo 19.º dispõe sobre o financiamento público, o 20.º sobre os contratos-programa com o Estado, e o 21.º sobre outros apoios públicos.

²³ Isto é, não obstante a matéria versada na portaria revestisse interesse específico regional, pois os aspetos relacionados com o financiamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, não sendo exclusivos da Região Autónoma, nela assumem características peculiares que exigem um tratamento específico que justificam a intervenção do poder normativo regional, a criação dessas regras não podia processar-se através de portaria do Secretário Regional, pois está em causa a aprovação de normas que enquadram a atribuição de apoios financeiros às entidades particulares que desenvolvam a sua atividade ao nível de escolas e cursos profissionais em toda a Região, e, por isso, de carácter geral, devendo constar de diploma legislativo regional ou, pelo menos, de decreto regulamentar regional.



Em conclusão, “ (...) à Assembleia Legislativa da Madeira caberia editar um decreto legislativo regional a refletir as especificidades regionais ou, em hipótese limite, um decreto regulamentar regional, visto tratar-se de regulamentar uma lei geral emanada de um órgão de soberania [artigos 227.º, n.º 1, alíneas a) e d), e 232.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, e artigo 39.º do EPARAM]”.

- III. Porquanto a cláusula 4.ª do CP determinava que a comparticipação financeira pública que corporizava destinava-se, também, a “ (...) fazer face às despesas com o funcionamento e ação social educativa”, foi também feita alusão à **Portaria n.º 53/2009, de 4 de junho**, que aprova o Regulamento da Ação Social Educativa da Região²⁴, e que define os apoios sociais a conceder aos alunos do ensino secundário em estabelecimentos públicos ou particulares e enquadra e estabelece as formas e condições de acesso aos serviços de apoio social prestados pelos estabelecimentos públicos, com vista à correspondente compensação social e educativa (vide o artigo 1.º).

Com efeito, a SREC alegava como base legal para o processamento das despesas com a ASE o supra referido Regulamento, por força do seu artigo 1.º acima citado, conjugado com os artigos 1.º e 5.º do DL n.º 74/2004, de 26 de março²⁵, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular, bem como da avaliação das aprendizagens, no nível secundário de educação.

Todavia, e apesar da amplitude normativa do referenciado artigo 1.º, o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento da ASE limita os apoios sociais a conceder aos alunos que frequentam o ensino particular e corporativo²⁶. E o n.º 3 do mesmo artigo apenas alarga os direitos previstos neste n.º 2 “(...) aos alunos com idade até 18 anos completos, reportados a 15 de setembro, mês em que se inicia o ano letivo”.

Posto o que a citada Decisão n.º 18/FP/2010 continuava nos seguintes moldes: “Não está, por fim, adquirido que o apoio ao transporte escolar às famílias dos alunos, agora em causa, resulte

²⁴ Retificada pela declaração de 10 de julho de 2009 e alterada pela Portaria n.º 32/2010, de 31 de maio.

²⁵ “Artigo 1.º Objeto e âmbito

1 - O presente diploma estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão do currículo, bem como da avaliação das aprendizagens, referentes ao nível secundário de educação.

2 - As disposições constantes do presente diploma aplicam-se aos cursos de nível secundário, nomeadamente aos cursos científico-humanísticos, aos cursos tecnológicos e aos cursos artísticos especializados, incluindo os de ensino recorrente, bem como aos cursos profissionais, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo que ofereçam o nível secundário de educação.

Artigo 5.º Oferta formativa

(...)

3 - No quadro da diversificação da oferta formativa, podem ser criados percursos de educação e formação, profissionalmente qualificantes, especialmente destinados a jovens em idade de frequência do nível secundário de educação que pretendam, no imediato, concretizar um projeto profissional, sem prejuízo do prosseguimento de estudos.

4 - A diversidade da oferta formativa de nível secundário é regulada em diploma próprio, consoante a natureza dos cursos.

5 - Os cursos de nível secundário de educação e os respetivos planos de estudo são criados e aprovados por portaria do Ministro da Educação.

6 - Os cursos que se inscrevem no âmbito dos percursos de educação e formação referidos no n.º 3 são criados e realizados de acordo com orientações aprovadas por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho.

7 - O funcionamento dos cursos de nível secundário previstos no presente diploma depende de parecer favorável das direções regionais de educação, no âmbito da constituição da rede nacional de oferta formativa, com base em critérios definidos pelos competentes serviços centrais do Ministério da Educação”.

²⁶ Determinando que “Os alunos na escolaridade obrigatória, frequentando estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, usufruem, de acordo com o estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo, de comparticipação nos serviços, apoios e benefícios definidos neste diploma, com exceção do seguro escolar, aplicável apenas aos alunos dos estabelecimentos que tenham firmado Contrato de Associação ou Acordo de Cooperação com a Secretaria Regional de Educação e Cultura (...)”. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da citada Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), “O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos” (sublinhado nosso).

evidente do Capítulo V do citado Regulamento, em cujo artigo 14.º, n.º 5, se consagra que «Não têm direito a este apoio os alunos que por sua livre escolha não se matriculem no estabelecimento de ensino da área da sua residência», previsão que só ganhará sentido no caso do ensino público. (...)

O problema estará, no fim e ao cabo, em saber se a mera referência a que se aplica o Regulamento por força do seu artigo 1.º, conjugada com a margem de conformação que a Secretaria Regional tem em sede de organização do sistema educativo regional, bastará para justificar o montante de € 199 495,00, contabilizado na comparticipação financeira prevista no contrato-programa, para fazer face às despesas com transportes dos alunos da Escola Profissional Atlântico”.

Perante os factos e as normas anteriormente explanadas, a SRMTC, naquela Decisão, concluiu pela concessão do visto ao contrato em apreço, com recomendação à SREC, “ (...) que, futuramente, tenha em atenção as considerações precedentes, uma vez que o interesse público subjacente a este tipo de financiamento não se compadece com um quadro legal ou regulamentar indefinido e suscetível de influenciar o resultado financeiro final dos contratos-programa a outorgar”.

A qual veio a ser acatada, com a publicação do DLR n.º 15/2011/M, de 10 de agosto, que aprovou o estatuto de educação e ensino privado da RAM, com efeitos a partir do presente ano letivo, e da Portaria n.º 68/2011, de 28 de junho, que dá nova redação à Portaria n.º 53/2009.

Cumpram ainda elencar, porquanto relevam na análise do presente CP, os seguintes atos normativos e regulamentares:

- **O Despacho n.º 17/2006, de 4 de agosto, do Secretário Regional da Educação**, que fixa, em sede das estruturas de gestão intermédia de cariz pedagógico e técnico-pedagógico, um crédito global de horas em função da população escolar e dos níveis e/ou ciclos de ensino da escola;
- **O Despacho Conjunto dos Secretários Regionais da Educação e do Plano e Finanças, de 12 de abril de 2007**, que estabelece os rácios aplicáveis aos estabelecimentos públicos referidos no ponto 1.1. do artigo 10.º da Portaria 109/2002, relativo à componente do apoio para as despesas com pessoal;
- **O Despacho n.º 75/2009, de 14 de setembro do Secretário Regional da Educação e Cultura**, que define as regras para atribuição de apoios financeiros às entidades particulares que desenvolvam a sua atividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, e fixou o valor de 43,20€ por aluno para o cálculo do apoio financeiro para fazer face a despesas correntes e de capital, conforme determina o ponto 1.2. do artigo 10.º da referida Portaria n.º 109/2002;
- Por fim, a **NI 1/DSAFP/DAF/2009, de 15 de setembro**, que contém os procedimentos internos em matéria de concessão e acompanhamento das comparticipações financeiras ao funcionamento de estabelecimentos de educação/ensino.

3.1.2. Elementos enformadores do Contrato-Programa

A comparticipação dos custos com o funcionamento da EPA, a fim de garantir a realização do ciclo de formação dos cursos que integravam o plano relativo ao 1.º, 2.º e 3.º anos no concernente ao ano escolar 2010/2011, e das despesas com a ASE, consagrada no CP assinado com a SREC a 22 de setembro do pretérito ano, foi fixada em 2 048 029,84€, e encontrava-se assim distribuída (cfr. a cláusula 4.ª do CP):



Quadro II – Elementos do CP

DESIGNAÇÃO	DATA DE CELEBRAÇÃO	INÍCIO DA EXECUÇÃO	FIM DA EXECUÇÃO	PRAZO DE EXECUÇÃO	MONTANTE (EM EUROS)	TIPO DE APOIO
CP DE APOIO FINANCEIRO À EPA	22.09.2010	setembro/2010	agosto/2011	Ano letivo 2010/2011	1 848 534,84	Funcionamento - Formação
				(12 meses)	199 495,00	ASE - Transportes
TOTAL					2 048 029,84	

A comparticipação assim assegurada representa, face à prestação de contas de 2010, cerca de 3/4 dos proveitos da EPA, tendo as restantes origem essencialmente em prestações de serviços (que incluem o produto das matrículas e mensalidades dos alunos), na venda de produtos acabados, e em aluguer de salas.

Segundo o Relatório n.º 01/2010/EPA, de 2 agosto, do GGF/DSAFP, o valor da comparticipação assegurada pelo CP foi apurado com base na previsão das despesas e receitas que a EPA indicava tendo em consideração a lecionação dos cursos do ano letivo de 2010/2011, para um total de 646 alunos, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro III – Valores discriminados do CP

ITENS DA DESPESA/RECEITA DA EPA	VALOR	
	EM EUROS	EM %
Despesas com pessoal	1 629 048,44	80
Outras despesas correntes de funcionamento (ODC)	334 886,40	16
Despesas com a ASE (apoios ao transporte dos alunos)	199 495,00	10
Receitas de matrículas e de mensalidades dos alunos	(115 400,00)	(6)
Total do CP	2 048 029,84	100

FONTE: Relatório n.º 01/2010/EPA.

As **despesas de funcionamento dos cursos** tiveram como base de cálculo o ponto 1. do artigo 10.º da Portaria n.º 109/2002, que preceitua que as escolas profissionais beneficiam de um apoio financeiro idêntico ao custo por aluno nos cursos do ensino secundário e tecnológico dos estabelecimentos públicos, que se traduz na soma de duas componentes calculadas com base no número de alunos. Uma componente é fixada com base no valor das remunerações do pessoal do estabelecimento atendendo aos rácios aplicáveis aos estabelecimentos públicos²⁷, e destina-se exclusivamente a fazer face a despesas com esse pessoal, e a outra componente é fixada para fazer face a despesas correntes e de capital, a definir e determinar anualmente por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura²⁸.

As **despesas com a ASE** foram calculadas tendo por referência o respetivo Regulamento, ínsito à Portaria n.º 53/2009, nomeadamente o articulado do artigo 14.º, sob a epígrafe *Apoio ao Transporte Escolar*, do *Capítulo V – Transporte escolar*, que define e determina as condições de acesso a este tipo de apoio²⁹, e o Anexo II desse Regulamento.

²⁷ Que se encontram fixados no Despacho Conjunto dos Secretários Regionais da Educação e do Plano e Finanças, de 12 de abril de 2007.

²⁸ No caso, no valor fixado no Despacho n.º 75/2009, de 14 de setembro (43,20€ por aluno x 646 alunos x 12 meses = 334 886,40€).

²⁹ Nos termos do ponto 7. do artigo 14.º, a comparticipação mensal na utilização do transporte escolar corresponde à seguinte percentagem do custo do passe mensal aplicável ou do valor dos bilhetes pré-comprados necessários da empresa do sector de maior dimensão na RAM para os alunos em questão:

Escalão	Carreiras Públicas	Circuitos Escolares

Por último, quanto às **receitas (matrículas e mensalidades)**, manda o ponto 4. do artigo 10.º da Portaria n.º 109/2002, que “*Ao valor encontrado (resultante do somatório das despesas acima enunciadas) são descontadas as receitas obtidas no pagamento de mensalidades e matrículas, caso haja lugar às mesmas*”, tal como os valores de outros apoios públicos que a entidade promotora beneficie para este fim (vide o ponto 5. do mesmo artigo³⁰).

3.2. A execução financeira do Contrato-Programa

3.2.1. Pagamentos efetuados

Com base nos processos de despesa alusivos às transferências efetuadas pela SREC para a EPA, ao longo dos 12 meses de execução do CP relativo ao ano escolar de 2010/2011, conclui-se que, ao todo, foram pagos 1 970 490,77€, assim escalonados:

Quadro IV – Pagamentos efetuados por conta do CP – Ano letivo 2010/2011

Mês	Processo de despesa (PD)			% acumulada em relação ao valor do CP
	N.º	Data	Valor (em Euros)	
Set-10	5281	22-09-2010	308 089,14	15%
Out-10	-	-	-	
Nov-10	6466	23-11-2010	368 534,14	33%
Dez-10	-	-	-	
Jan-11	10	07-01-2011	299 014,26	48%
Fev-11	561	10-02-2011	149 507,13	55%
Mar-11	1530	10-03-2011	149 507,13	62%
Abr-11	2408	11-04-2011	149 507,13	70%
Mai-11	3163	13-05-2011	149 507,13	77%
Jun-11	4310	21-06-2011	207 658,18	87%
Jul-11	4779	15-07-2011	133 460,83	93%
Ago-11	5643	01-09-2011	55 705,70	96%
Totais			1 970 490,77	96 %

Mais se constatou que os apoios financeiros concedidos à EPA no ano letivo 2010/2011 foram processados em conformidade com o estabelecido no CP, sublinhando-se que:

- ✓ Com aproximadamente 4 meses de execução do contrato, a SREC tinha efetuado praticamente metade do total dos pagamentos contratualizados (975 637,54€, cerca de 48%);
- ✓ O valor transferido para a EPA representa 96% do total contratualizado (2 048 029,84€).

No que tange à legalidade dos pagamentos, foi solicitado à SREC, no âmbito da verificação preliminar do processo de visto que constituiu o presente CP, através do ofício com a nossa referência UAT I/220, de 8 de outubro de 2010, que informasse se já haviam sido transferidas verbas para a EPA.

Ao que aquela Secretaria respondeu afirmativamente (vide o ofício n.º 1643, de 13 de outubro seguinte), justificando essa atuação sobre dois fatores:

I	30%	20%
II	50%	40%
Restantes	100%	90%

³⁰ Em que se refere expressamente que “*Ao valor determinado para o apoio haverá que descontar os valores de outros apoios públicos que a entidade promotora beneficie para este fim*”. Para comprovar que a EPA não beneficiou de apoios comunitários a SREC remeteu uma declaração, assinada pela gestora do Eixo I – Educação e Formação do programa RUMOS.



1. O contrato destinava-se maioritariamente a satisfazer o pagamento de vencimentos do pessoal abrangido pelo rácio aplicável, e “ (...) só durante os meses de julho e de agosto as instituições podem fornecer dados concretos do número de alunos matriculados e dos elementos de pessoal a contratar e ainda o necessário cumprimento das formalidades exigidas (nomeadamente o parecer prévio da SRPF), o atraso no processamento das verbas originaria graves dificuldades aos estabelecimentos para pagamentos de salários”.
2. A “ (...) existência de dívidas relativamente ao facto destes contratos estarem abrangidos pelo Despacho que determinava a sujeição à fiscalização prévia dos contratos-programa abrangidos pelo artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro, uma vez que foram celebrados ao abrigo do artigo 26.º, n.º 2, - legislação específica – e pelo facto destes estabelecimentos de educação ensino/ensino fazerem parte da rede escolar”.

Em concreto, o CP vertente produziu efeitos financeiros em setembro de 2010 (vide o PD n.º 5281, no Quadro IV), com o processamento e o pagamento de 308 089,14€³¹, ou seja, em momento anterior ao da concessão do visto pela SRMTC que só ocorreu a 18 de novembro seguinte (vide o ponto 3.1.1.)³².

Por força do Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, proferido pelo Juiz Conselheiro a 19 de maio, em acolhimento da jurisprudência mais recente do Tribunal³³, os contratos-programa ou outros instrumentos geradores de idênticos efeitos jurídicos, outorgados por uma das entidades referidas nos artigos 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, alínea c), parte final da LOPTC, sujeita à jurisdição desta Secção Regional, devem ser submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, desde que dos mesmos resultem encargos financeiros para essas entidades de valor superior ao indicado nos termos do artigo 48.º daquela LOPTC (350 000,00€, em 2010) [vide o ponto 7.a) do Despacho].

O mesmo Despacho determinava que o seu teor fosse dado a conhecer a todos os serviços do Governo Regional da Madeira, incluindo institutos públicos e empresas públicas tuteladas, assim como às autarquias locais da RAM [vide o ponto 7.b)].

Ou seja, o entendimento do Tribunal sobre a obrigatoriedade de os contratos-programa ou outros instrumentos geradores de idênticos efeitos jurídicos serem submetidos a fiscalização prévia, nos termos acima prescritos, encontra-se divulgado desde 19 de maio de 2010, incluindo pela SREC.

Pelo que a argumentação acima citada, apresentada pela SREC no âmbito da verificação preliminar do presente CP, não colhe, pois não se afigura que as determinações ínsitas no Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010 deixem lugar a dúvidas ou consagrem exceções.

A situação em apreço contraria o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, que determina que “Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...), exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)”, tipificando um ilícito financeiro gerador de responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei, e imputável à Diretora de Serviços de Gestão Financeira, na medida em que ordenou a liquidação da despesa em apreço³⁴, Dr.ª Maria do Céu de Castro Fernandes Carreira, e ao Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade, Dr. Ricardo Rodrigues, enquanto entidade autorizadora do pagamento subsequente.

³¹ O montante desta 1.ª transferência, pago a 23 de setembro de 2010 (primeiro mês de aulas), corresponde ao valor a processar por conta de dois meses do CP [2 x (135 754,04€ + 18 290,53€) = 308 089,14€.

³² Esta situação, embora detetada aquando da análise do processo em sede de fiscalização prévia do TC, não foi posteriormente tratada em sede do relatório elaborado em obediência ao artigo 84.º da LOPTC.

³³ Vide, por exemplo, o Acórdão n.º 34/09-14.JUL.09-1.ª S/PL, proferido no processo n.º 927/09, onde se defende que “(...) o que importa, para esse efeito, é que a realização das prestações tenha um valor económico e um carácter patrimonial e que os contratos impliquem despesa, no sentido de encargos financeiros ou patrimoniais”.

³⁴ Por subdelegação de competências da Diretora do GGF, nos termos do Despacho n.º 1/2008, de 9 de junho.

O Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos, nas suas alegações, traz à consideração deste Tribunal os seguintes aspetos que nortearam a atuação dos responsáveis daquela Secretaria e que conduziram à realização de pagamentos antes da concessão de visto pela Secção Regional. Em concreto:

“ (...) atendendo ao facto do despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, apenas conter referência ao artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro, conduziu na altura, e num primeiro impacto, a uma interpretação stricto sensu, ficando o sentido retirado aquém da sua expressão literal. (...)”

Com efeito, foi entendido inicialmente e numa primeira abordagem, e uma vez que ainda não existiam precedentes nesta matéria de fiscalização prévia aos contratos-programa, que as participações financeiras concedidas ao abrigo do artigo 26.º n.º 2 do diploma que aprovou o orçamento da RAM para 2010 não estivessem presentes no espírito do legislador aquando da emissão do aludido despacho, justificando assim a interpretação restritiva formulada. Outro fundamento para a interpretação que de início foi adotada prende-se com o facto de que todos os contratos de apoios financeiros aos estabelecimentos de educação/ensino privados, fazendo parte da rede escolar regional, são celebrados em cumprimento com o disposto na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Bases do Ensino Particular e na Lei de Bases do Sistema Educativo.

*Sublinhe-se que, no final de setembro e após termos sido confrontados com uma outra possível interpretação e, quando o primeiro processamento tinha já sido efetuado (a 22/09/2011), a SREC remeteu de imediato (a 30/09/2011) (...) o contrato em questão para a SRMTC para apreciação de eventual necessidade de fiscalização prévia, demonstrando assim a preocupação imediata de sanar uma possível atuação contrária ao vertido no despacho da SRMTC, **refletindo uma atuação de boa-fé por parte da SREC** - artigo 266.º n.º 2 da CRP, julgando a mesma que aquando do processamento estaria a agir de acordo com o princípio da legalidade — artigo 266.º n.º 2 da CRP e artigo 3.º do CPA.*

(...) Na realidade, como já exposto anteriormente a Diretora de Serviços de Gestão Financeira não agiu de forma deliberada e consciente de que estaria a praticar um ato ilegal e gerador de responsabilidade sancionatória, mas com a convicção firme e séria de estar a agir corretamente e no interesse público, quer no sentido ético quer no sentido jurídico.

Não houve pois má-fé ou intenção de agir dolosamente.

Não existindo assim culpa na atuação da Diretora de Serviços de Gestão Financeira, consideramos que esta responsável deverá ser isentada, por este motivo, de qualquer responsabilidade financeira sancionatória, salientando-se que é a primeira vez que a mesma é censurada pela SRMTC ou outra entidade fiscalizadora por infração semelhante. (...)

E finaliza deste modo: *“Por tudo o referido anteriormente solicitamos a V. E.ª que caso persista com o entendimento de que existiu uma infração financeira passível de multa, solicitamos que ao abrigo do n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 35/2007 de 13 de agosto, que seja relevada a infração financeira.”*

De igual modo, pelo Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade foram trazidas as seguintes declarações com o intuito de “ (...) contribuir para a reponderação por V. Excelência, face ao referido no ponto 1.3 Responsabilidade Financeira do Relato de Auditoria:

- 1. Atendendo à elevada escassez de recursos humanos da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, tanto ao nível de pessoal técnico como dirigente nas diversas vertentes funcionais, o signatário avocou o exercício das funções do diretor de serviços de contabilidade no período de férias do seu titular, que correspondeu ao período em que recaiu a autorização de pagamento do Processo de Despesa n.º 5281 da Secretaria Regional de Educação e Cultura.*
- 2. Efetivamente a emissão de autorização de pagamento na sequência do visto expresso pelo signatário, sobre o processo de despesa em questão, constituiu um ato praticado numa fase de acumula-*



ção de funções pelo signatário, conjugando o desempenho das atribuições avocadas, com todas as demais próprias do exercício do cargo de diretor regional de orçamento e contabilidade, numa fase de forte acréscimo de trabalho correspondente à preparação da proposta anual de Orçamento da Região para 2011.

- 3. Com efeito, o ato praticado pelo signatário resultou de um lapso inerente ao exercício das referidas funções, em parte decorrente do facto de em substituições anteriores do diretor de serviços de contabilidade, o Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de maio, não estar vigente e por consequência não ser exigível o Visto prévio da SRMTC para contratos desta natureza.*
- 4. Salienta-se que a emissão da autorização de pagamento, resultou de um lapso na apreciação do processo e que a mesma não resultou de uma atuação intencional ou voluntária do signatário, de violação da legislação aplicável.*
- 5. Contudo e apesar da emissão de autorização de pagamento ao Processo de Despesa n.º 5281/SREC, com preterição do Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19 de maio, o referido contrato não foi objeto de recusa de Visto pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, e do mesmo não resultou qualquer prejuízo para o Orçamento Regional.*
- 6. Salienta-se que o signatário é pela primeira vez censurado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, ou por qualquer outro órgão de fiscalização, por infração semelhante, e que compromete-se em eventuais situações futuras de avocação de funções, a zelar pela integral observância do Despacho n.º 1- JC/SRMTC/2010, de 19 de maio.*
- 7. Atendendo às informações descritas que antecedem, afigura-se-nos que o ato praticado não se enquadra na norma sancionatória invocada para aplicação da punição, não correspondeu à conduta tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, visto que o contrato foi efetivamente sujeito a fiscalização prévia e obteve inclusivamente Visto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.*
- 8. Assim, face ao princípio da tipicidade, afigura-se-nos que não deverá ser aplicada ao caso em apreço a sanção prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.”*

Termina solicitando, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC que, no caso de a Secção Regional ter outro entendimento, a infração financeira em apreço seja relevada por ser apenas “(...) *passível de multa* (...)”.

Ora, não obstante os factos acima transcritos, é de reiterar o entendimento de que a factualidade *sub judice* é enquadrável na previsão do citado artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, a qual faz incorrer a Diretora de Serviços de Gestão Financeira e o Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por a respetiva atuação ter conduzido a pagamentos sem prévia concessão de visto. Contudo, tais factos permitem ilidir a presunção da atuação dos referidos responsáveis com a intenção deliberada de incumprir com a disposição articulada no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, bem como impossibilitam o estabelecimento de um nexo de causalidade entre a ilegalidade detetada e os respetivos comportamentos.

3.2.2. Acompanhamento da aplicação dos apoios concedidos

3.2.2.1. Comparticipação pública ao funcionamento da EPA

O acompanhamento e controlo efetuado pelos serviços do GGF seguem, essencialmente, os procedimentos consagrados na NI n.º 1/DSAFP/DAF, considerando-se que o SCI implementado é adequado para controlar a aplicação dos apoios atribuídos aos estabelecimentos de ensino particular, atendendo à sua consistência e abrangência.

Em concreto, no caso do presente CP foi possível verificar, através da análise dos diversos elementos informativos relativos ao apuramento e ao controlo da utilização das verbas destinadas ao funcionamento dos cursos e à ASE, na vertente dos apoios ao transporte dos alunos, que os serviços da SREC

responsáveis nesta matéria atuaram em sintonia com a legislação aplicável e com o disposto nas cláusulas contratuais, em especial na 3.^a, n.º 1, designadamente quanto ao acompanhamento da respetiva execução financeira, e ao controlo e fiscalização do cumprimento de todos os aspetos financeiros, técnicos e legais pertinentes.

Com base no referido acervo legislativo e nos diversos elementos exigidos pela SREC à EPA, a DSAFP/GGF redigiu o **Relatório n.º 02/2010/EPA, de 18 de novembro – Correção da participação financeira ao funcionamento** (sensivelmente dois meses depois da celebração do CP).

Das conclusões aí apontadas releva a necessidade de alterar os pressupostos que serviram de base à fixação das participações estabelecidas no CP, e que conduziram a um decréscimo, em relação aos valores inicialmente previstos, de cerca de 54 449,28€:

Quadro V – Valores do Relatório n.º 02/2010/EPA

ITENS DA DESPESA/RECEITA DA EPA	RELATÓRIO N.º 02/2010/EPA	(EM EUROS)	
		VALOR CONTRATADO	DIFERENÇA
Despesas com pessoal	1 584 837,56	1 629 048,44	- 44 210,88
Outras despesas correntes de funcionamento	321 408,00	334 886,40	- 13 478,40
Despesas com a ASE (apoios aos transportes dos alunos)	199 495,00	199 495,00	
Receitas de matrículas e de mensalidades	(112 160,00)	(115 400,00)	3 240,00
Valor anual dos apoios revisto	1 993 580,56	2 048 029,84	- 54 449,28

Os serviços da DSAFP, igualmente em harmonia com as disposições legais e contratuais aplicáveis, conferiram as despesas mensais com pessoal, cujo resultado final, após realização das devidas correções, se encontra vertido na **Informação n.º 68/2011/DSAFP, de 8 de junho, relativa à análise da execução orçamental – ano escolar 2010/2011**.

Esta Informação, que assentou em dados reais até ao mês de maio de 2011, toma em linha de conta diversas ocorrências registadas em sede da execução contratual³⁵, face ao que foram autorizados pelo GGF, conforme solicitado pela DSAFP, os acertos relativos a despesas com pessoal nos últimos dois processamentos relativos ao ano escolar de 2010/2011, fazendo a execução do CP descer para os 1 567 481,95€.

O processo de acompanhamento e controlo dos apoios concedidos termina com a elaboração dos diversos relatórios definidos na NI 1/DSAFP/DAF, e reportados:

- Às verbas concedidas para fazer face às despesas com o pessoal (n.º 8 do artigo 7.º);
- À execução de outras despesas correntes e à verificação do relatório e contas (n.º 3 do artigo 8.º);
- Às receitas (n.º 3 do artigo 9.º), e

³⁵ Relacionadas, designadamente: com substituições por motivo de doença; com valor superior ou inferior ao atribuído em orçamento autorizado pelo GGF/DSAFP; com o pagamento incorreto do subsídio de parentalidade a uma docente requisitada; com o cálculo incorreto da redução de vencimento e de subsídio de insularidade de 4 docentes requisitados; e com situações de parentalidade de uma docente requisitada e de uma de quadro, sem apresentação de nenhum elemento de substituição nos mapas de execução apresentados pela EPA, referente a maio.

Não foram, de igual modo, considerados, por não estarem abrangidos pelos apoios, o pagamento: de vencimentos com nível remuneratório incorreto; de deslocações a pólos e coordenação de atividades extracurriculares; ajudas de custo; coordenação pedagógica/administrativa; subsídio de deslocação; acréscimo por horário noturno; de vencimento superior ao valor autorizado pelo GGF/DSAFP a uma não docente; do subsídio de refeição a um docente de valor superior ao autorizado; de diuturnidade adicional a 5 não docentes, e a um elemento fora de rácio (João Entrudo).



- A outros elementos de carácter financeiro, nomeadamente, as contas de custos e proveitos relacionadas com o controlo dos apoios financeiros atribuídos pela SREC, balancete anual e/ou relatório e contas (n.º 3 do artigo 10.º).

Em 28 de setembro de 2011 a SRMTC solicitou (a coberto do ofício n.º 1874), para além dos relatórios supra mencionados, os elementos finais sobre a execução do CP (de junho a agosto de 2011), tendo a SREC, em 11 de outubro seguinte, respondido em conformidade (pelo ofício n.º 2079).

Não remeteu, porém, o relatório da análise das despesas com o pessoal, invocando que este ainda se encontrava em fase de elaboração, em conformidade com o disposto no n.º 8 do artigo 7.º da NI 1/DSAFP/DAF, que exige a sua redação “ (...) *após o termo do ano escolar (...)*”. Tal facto, para além de impedir a formulação, neste documento, de conclusões definitivas sobre o resultado final da execução do CP, no que toca a esta componente, indicia a falta de tempestividade deste controlo.

No mesmo sentido, importa mencionar o facto de, na mesma data terem sido enviados, sem conferência, os mapas de execução dos custos com pessoal referentes aos meses de junho, julho e agosto de 2011, o que evidencia que esses mapas não são verificados mensalmente pela DSAFP, como exige o n.º 1 do artigo 7.º da NI.

Face ao exposto, embora se avalie positivamente o circuito de verificação e acompanhamento da execução das verbas transferidas para a EPA, estabelecidas na NI 1/DSAFP/DAF, afigura-se que a eficácia e a eficiência do SCI beneficiariam se, para além da tempestividade da conferência, passassem a ser contempladas ações de fiscalização visando a verificação *in loco* dos documentos elaborados por essas instituições³⁶ e dos respetivos comprovativos (por exemplo: recibos, faturas e registos da pontualidade dos formadores).

A este propósito, o Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos trouxe à colação que “(...) *a conferência da documentação depende da prévia remessa da mesma pela entidade beneficiária dos apoios financeiros. Com efeito, se em casos pontuais, a documentação é entregue tardiamente (por vezes havendo fundamento), o próprio trabalho de verificação dos documentos acaba por ser posto em causa, causando algum atraso na análise dos mesmos, pelo que se em alguns momentos existe falta de tempestividade desse controlo, são por razões alheias à SRE, apesar dos esforços da mesma para evitar tais situações.*

Refira-se também que quanto à questão do Sistema de Controlo Interno (definido na NI 1/DSAFP/DAF) contemplar ações de fiscalização visando a verificação in loco dos documentos elaborados por essas instituições e dos respetivos comprovativos (...) e apesar da SER reconhecer que deverá existir um maior controlo, no sentido de abranger um maior número de documentação verificada, frise-se, no entanto” que “a fiscalização in loco e a verificação de todos os comprovativos de despesa é efetuada pela Inspeção Regional de Educação, conforme a natureza das suas competências e de acordo com a programação do seu plano de atividades”.

Quanto a este aspeto saliente-se dois fatores pertinentes:

- a) O acompanhamento da execução das verbas atribuídas é efetuado mensalmente a cerca de 70 entidades beneficiárias, pelo que por vezes o processo de fiscalização abrangendo todos os documentos não é viável, sendo de difícil concretização, atendendo ao número de técnicos envolvidos na área.*
- b) A SRE neste momento, encontra-se em fase de elaboração da respetiva orgânica, pelo que se aguarda definição de competências e atribuições nesta matéria”.*

Embora se compreenda e perceba a pertinência das considerações tecidas, estas não poderão eximir aquela Secretaria Regional de solicitar às entidades que beneficiam do tipo de apoios como aqueles em

³⁶ Para além dos documentos da alínea d) do artigo 6.º (comprovativos de pagamentos das contribuições à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações e folha de remunerações).

referência a apresentação atempada da documentação legalmente exigida, sem a qual o fim último do controlo implementado sairia prejudicado.

No que tange às ações de fiscalização *in loco*, afigura-se que a observação feita em sede de relato mantém a sua razão de ser, devendo ser realizadas, quando não se evidenciem riscos elevados de irregularidades ou de ilegalidades, através de processos de amostragem adequados, como sucede, a título de exemplo, com o controlo e acompanhamento estabelecido no artigo 13.º da NI 1/DSAFP/DAF.

3.2.2.2. Comparticipação pública ao transporte dos alunos

As despesas com a ASE (apoios ao transporte dos alunos) são controladas pela DRPRE, através da verificação dos mapas trimestrais enviados pela EPA, que também define o montante do apoio a atribuir e informa o GGF do valor a transferir para a Escola (cfr. o Anexo II).

A DRPRE, nessa conformidade, comunicou ao GGF³⁷, os valores a transferir relativamente aos 1.º e 2.º períodos do ano letivo de 2010/2011 de, respetivamente, 68 000,00€ e de 74 197,35€, constatando-se que a primeira daquelas comunicações, por ter ocorrido em dezembro de 2010, não teve qualquer influência no montante transferido de 60 445,00€, porquanto foi concretizado em novembro.

Todavia, o valor de 68 000,00€ aí referido, para além de divergir, para mais, em relação ao valor fixado no CP, não acolheu o valor da despesa registado pela EPA no 1.º trimestre (outubro a dezembro de 2010) de 56 079,95€ (cfr. o Anexo III).

Verificou-se, também, que só em julho de 2011 é que a SREC comunicou à EPA os valores respeitantes à ASE dos meses de outubro e de novembro de 2010 verificados pelos serviços da DRPRE.

O hiato temporal em causa, conjugado com a factualidade referida no parágrafo anterior, reforça a necessidade de aperfeiçoar a tempestividade e a eficácia do controlo que deve ser exercido por aquela Direção Regional cuja descrição consta do circuito de acompanhamento apresentado no Anexo II.

No respeitante ao âmbito das verificações efetuadas pela SREC ao nível do acompanhamento das verbas concedidas apurou-se ainda que:

- a) A verificação da boa utilização dos apoios sociais definida no artigo 13.º da NI 1/DSAFP/DAF/2009 através da seleção aleatória dos beneficiários da ASE³⁸ não se aplica aos apoios para transporte dos alunos da EPA.
- b) Os procedimentos de verificação e acompanhamento dos apoios aos alunos da EPA, não preveem ações de controlo à documentação de suporte, designadamente às faturas que sustentam as despesas indemnizatórias respeitantes aos apoios concedidos³⁹.

Por último, os mapas da ASE enviados para a SRMTC não se encontravam confirmados pela DRPRE, em desconformidade com o circuito de acompanhamento supra mencionado.

Em face do que antecede, e apesar do papel consagrado à Inspeção Regional de Educação, no que toca à possibilidade de desencadear ações de fiscalização à atribuição de apoios sociais aos alunos (vide o artigo 30.º do Regulamento da ASE), também aqui se revelaria pertinente que o SCI implementado previsse a obrigatoriedade de realização de ações de controlo *in loco* para confirmação da fidedignida-

³⁷ Através das informações nos 784, de 3 de dezembro de 2010, e 464, de 7 de junho de 2011.

³⁸ Através do ofício n.º 1712, de 3 de agosto de 2011 [alínea r)].

³⁹ Segundo o circuito apresentado no Anexo II do presente documento, a DRPRE “ (...) não acede aos contratos, nem a qualquer documentação de suporte, designadamente as faturas que sustentam as despesas indemnizatórias respeitantes aos apoios contratados e atribuídos, nem tem qualquer tipo de responsabilidade inspetiva”.



de dos elementos e documentos de suporte fornecidos pelos executores⁴⁰, de molde a que o controlo sobre o acompanhamento dos apoios seja mais abrangente, eficaz e eficiente.

3.2.2.3. Avaliação do SCI

O SCI implementado pela SREC para a concessão e acompanhamento das participações financeiras à EPA é completo e consistente, pelo que a sua avaliação, considerada desde o processo de atribuição até ao acompanhamento final dos apoios concedidos, é positiva, quer pela existência de normas abrangentes, quer pela forma como são verificadas as receitas e as despesas da Escola através de diversos cruzamentos da informação financeira.

No entanto, e como já mencionado nos dois pontos anteriores, a sua eficácia poderia ser melhorada se fossem estabelecidos mecanismos de controlo *in loco*, e se as verificações aos mapas mensais das despesas fossem executadas tempestivamente em observância do disposto na NI 1 DSAFP/DAF/2009⁴¹.

3.2.3. Execução global do Contrato-Programa

Com base nos montantes globais fixados no CP e nos montantes totais da execução apurados no âmbito desta auditoria⁴², ilustram-se, no quadro seguinte, as receitas e as despesas elegíveis de funcionamento dos cursos da EPA do ano letivo de 2010/2011 (12 meses):

QUADRO VI – CP VERSUS EXECUÇÃO FINAL

ITENS DA DESPESA/RECEITA DA EPA	VALORES ANUAIS		DIFERENÇA	
	CP	EXECUÇÃO PROVISÓRIA ⁴³	VALOR	%
Despesas com pessoal	1 629 048,44	1 535 398,90	-93 649,54	-5,75
Outras despesas correntes de funcionamento	334 886,40	307 936,80	-26 949,60	-8,05
Despesas com a ASE (apoios ao transporte dos alunos)	199 495,00	202 576,00	3 081,00	1,54
Receitas (matrículas e mensalidades)	(115 400,00)	(107 001,00)	8 399,00	-7,28
Totais	2 048 029,84	1 938 910,70	-109 119,14	-5,33

⁴⁰ Como por exemplo, os documentos comprovativos dos escalões da ASE dos alunos, da sua assiduidade às aulas e das faturas das empresas de transportes.

⁴¹ De molde que os acertos necessários aos valores da execução do CP fossem efetuados ainda antes de se proceder à última transferência de verbas para a EPA.

⁴² Vide a documentação enviada pela SREC em resposta às solicitações da SRMTC (os últimos documentos foram recebidos em 11 de outubro último, ofício n.º 2079 do GGF).

⁴³ Os montantes da execução foram determinados com base no seguinte:

Despesas com pessoal: No somatório dos montantes totais apresentados nos mapas mensais, das despesas com o pessoal, elaborados pela DSAFP, com exceção dos referentes aos meses de junho, julho e agosto de 2011, que tiveram em conta os mapas da EPA remetidos em 11 de outubro de 2011. Refira-se que as diferenças apuradas pela DSAFP nos totais mensais relativamente aos meses antecedentes são pouco significativas;

Outras despesas correntes: Nos montantes relativos a ODC inscritas no Relatório 03/2010/EPA, de 31 de agosto de 2011, em que foi apurado o valor de 13 471,20€ a deduzir ao montante de 321 408,00€ fixado no Relatório n.º 02/2010/EPA, de 18 de novembro;

Despesas com ação social educativa: Na soma dos totais da participação da SREC vertidos nos mapas mensais da EPA enviados à DRPRE remetidos à SRMTC em 11 de outubro de 2011. Como a verificação efetuada por esta Direção não se encontrava concluída e atendendo que as divergências já apuradas não são expressivas (inferior a 200€ na sua totalidade), optou-se por apresentar os resultados dos mapas da EPA;

Receitas (matrículas e mensalidades): Nos montantes apresentados pela EPA relativamente ao ano escolar de 2010/2011 - matrículas: 5 800,00€, mensalidades: 101 201,00€, comunicados em 28 de julho de 2011 à DSAFP.

Pese embora se tratem de dados provisórios (à data da conclusão da presente ação, o relatório final de apuramento das despesas com pessoal ainda estava em elaboração) podem retirar-se⁴⁴, face aos valores contratuais, as seguintes conclusões:

- ✓ O valor total da execução do CP ronda os 1 938 910,70€, 109 119,14€ a menos do que o valor fixado no contrato (-5%);
- ✓ Esta redução, em valores absolutos, deve-se essencialmente à diminuição das despesas com pessoal, com um diferencial superior a 93 649,54€;
- ✓ O número de alunos que frequentou os cursos no ano escolar de 2010/2011, ficou abaixo do número que serviu de referência para fixar o valor global do CP (646 alunos), o que contribuiu para a diminuição das “*Outras despesas correntes de funcionamento*” em 8% (620 alunos encontravam-se matriculados no início do ano escolar e apenas 601 o terminaram);
- ✓ As despesas com a ASE contribuíram para um aumento, em 3 081,00€, do valor da execução do contrato e as receitas da EPA (matrículas e mensalidades), contribuíram para a redução do mesmo em cerca de 8 399,00€.

Considerando que o total pago pela SREC foi de 1 970 490,77€ (ver o Quadro IV) e que os dados provisórios disponíveis indiciam que a EPA só terá direito a uma participação de 1 938 910,70€, poderá ser ordenada a devolução de uma importância próxima dos 31 mil euros aquando do fecho do CP respeitante ao ano letivo 2010/2011, em obediência ao ponto 8. da cláusula 4.ª do CP, e do ponto 6. do artigo 10.º da Portaria n.º 109/2002.

Neste âmbito, “ (...) e dada a verificação da execução da SRE à data de hoje (...) ”, o Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos esclareceu “(...) que o saldo final apurado radica em 12.772,24 €, conforme se pode verificar no quadro seguinte:

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
ANO ESCOLAR 2010/11

	VALOR PAGO	VALOR EXECUTADO	DIFERENÇA
Despesas com pessoal	1.567.481,96 €	1.549.550,68 €	17.931,28 €
Outras despesas correntes	212.660,76 €	195.776,80 €	16.883,96 €
Despesas com a ASE	190.348,05 €	207.232,05 €	-16.884,00 €
Receitas	-	5.159,00 €	-5.159,00 €
Total	1.970.490,77 €	1.957.718,53 €	12.772,24 €

Todavia, como os apuramentos expressos no quadro não foram acompanhados da respetiva documentação de suporte⁴⁵ considera-se não ser possível confirmar a execução global do CP, mantendo-se, por isso, a situação identificada no relato.

De referir, não obstante a especificidade destes apoios, que a extemporaneidade dos controlos sobre as participações devidas não acautela suficientemente os dinheiros públicos pois acaba por permitir a redução dos investimentos em capitais circulantes líquidos da Escola a expensas do erário público. Do mesmo modo, com a tardia conferência das despesas, a SREC estará a desrespeitar os princípios da

⁴⁴ Em face das alterações efetuadas até à data não são espectáveis grandes alterações que invertam de forma significativa as conclusões.

⁴⁵ Também não foram apresentados nem os mapas mensais finais da execução das despesas com pessoal e com a ASE referentes aos meses de junho, julho e agosto, devidamente conferidos e aprovados pelos organismos competentes para esse efeito, nem o Relatório de Análise da verbas concedidas para fazer face às despesas com pessoal, a elaborar após o termo do ano escolar, conforme manda o n.º 8 do artigo 7.º da NI 1/DSAFP/DAF.



eficiência e da eficácia, pois possibilita o processamento do valor total das participações mensais sem os acertos devidos.

Embora sem relação direta com a matéria em análise importa referir que no corrente ano foi inaugurada a Escola Profissional de São Martinho, de natureza pública, cuja entrada em funcionamento deverá levar a reequacionar a política de apoio ao ensino profissional, designadamente no que respeita à necessidade de obviar a duplicação de cursos direcionados para o mesmo público-alvo e de custos com atividades concorrentes entre o sector público e privado apoiado.



4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

1. Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas;
2. Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos ao atual e ao anterior titular do departamento Regional com a tutela da área da Educação, ao Diretor Regional de Planeamento e Recursos Educativos, à Diretora do Gabinete de Gestão Financeira da Secretaria Regional da Educação e Cultura à data dos factos em análise, e ao Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade;
3. Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC
4. Determinar que a Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, no prazo de seis meses:
 - a) Informe o Tribunal de Contas sobre as diligências por si efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado;
 - b) Envie ao Tribunal de Contas os documentos finais mensais conferidos pelos serviços da Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, relativos à execução do Contrato-Programa, conforme disposto na NI 1/DSAFP/DAF/2009, de 15 de setembro e o processo de devolução das verbas não utilizadas pela EPA à Tesouraria do Governo Regional, ano letivo 2010/2011 (artigo 10.º, n.º 2, da Portaria n.º 110-B/2009).
5. Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos em 1 716,40€, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto (cfr. a nota constante do Anexo VI);
6. Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 4 de janeiro de 2012

O Juiz Conselheiro,

(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

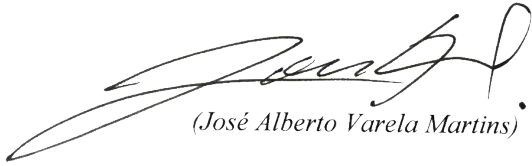
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

*Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,*



(José Alberto Varela Martins)



ANEXOS



I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

A situação de facto e de direito integradora de eventual responsabilidade financeira, à luz da LOPTC, encontra-se sintetizada no quadro seguinte:

Item do relato	Descrição da situação de facto	Normas inobservadas	Responsabilidade Financeira	Responsáveis
Ponto 3.2.1	Pagamentos efetuados por conta do CP antes da concessão do visto pelo TC	N.º 1 do artigo 45.º da LOPTC	Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Diretora de Serviços de Gestão Financeira: Dr.ª Maria do Céu de Castro Fernandes Carreira Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade: Dr. Ricardo Rodrigues

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria, volume I/I, separador 1 – Pastas do CD: Proc_Aud_EPA/P_3.2 – A execução financeira do CP/Processos de Despesa/PD.5281.



II – Circuito de atribuição e acompanhamento dos apoios para transporte dos alunos



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
DIRECÇÃO REGIONAL DE PLANEAMENTO
E RECURSOS EDUCATIVOS

Descrição do circuito inerente ao procedimento de atribuição e de acompanhamento dos apoios para transporte dos alunos da EPA

1. A candidatura aos apoios e benefícios da Acção Social Escolar (ASE) é feita anualmente no acto da matrícula ou da sua renovação, de acordo com o previsto no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 32/2010 de 31 de Maio e respectiva Declaração de Rectificação de 19 de Agosto de 2010 (adlante designada Portaria ASE);
2. A Escola Profissional Atlântico (EPA) atribui o escalão ASE aos alunos que se encontrem nas condições previstas nos artigos 6º e 7º da Portaria ASE;
3. A atribuição do apoio ao transporte escolar é da responsabilidade da EPA de acordo com o previsto no artigo 14º da Portaria ASE;
4. A DRPRE elabora uma proposta orçamental dos valores indemnizatórios a incluir nos contratos iniciais no âmbito da ASE;
5. A EPA envia para a Direcção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE) os mapas trimestrais respeitantes à execução da Acção Social Escolar;
6. A DRPRE verifica os mapas trimestrais: certifica o cumprimento da legislação no que se refere aos valores estipulados e atribuídos por aluno (a DRPRE não acede aos contratos, nem a qualquer documentação de suporte, designadamente as facturas que sustentam as despesas indemnizatórias respeitantes aos apoios contratados e atribuídos, nem tem qualquer tipo de responsabilidade inspectiva);
7. A DRPRE avalla a solicitação de correcções dos mapas trimestrais, quando existam não conformidades no que respeita aos valores estipulados e atribuídos por aluno de acordo com a legislação;
8. A DRPRE concretiza o apuramento dos valores a transferir;



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
DIRECÇÃO REGIONAL DE PLANEAMENTO
E RECURSOS EDUCATIVOS

9. A DRPRE envia a Informação do valor a transferir para o GGF e para a EPA;
10. No decurso da execução do contrato a DRPRE esclarece e verifica se a regulamentação respeitante aos direitos dos alunos está a ser correctamente interpretada e aplicada.

Identificação do tipo de transporte escolar que é subsidiado para os alunos da EPA

1. O transporte escolar é realizado na modalidade de carreira pública de acordo com o previsto no ponto l) da alínea a) do nº 1 do artigo 14º.

Junho de 2011



III – Valores contratualizados, pagos e executados

(Valores em Euros)

Mês	Médias mensais		Pagamentos da SREC por conta do CP	Despesas da EPA no âmbito do CP
	CP (iniciais)	Rel. 2/2010/EPA		
Set-10	170 669,15	166 131,71	308 089,14	125 137,82
Out-10	170 669,15	166 131,71		177 768,82
Nov-10	170 669,15	166 131,71	368 534,14	180 291,63
Dez-10	170 669,15	166 131,71		225 994,68
Jan-11	170 669,15	166 131,71	299 014,26	177 720,65
Fev-11	170 669,15	166 131,71	149 507,13	174 762,49
Mar-11	170 669,15	166 131,71	149 507,13	166 447,08
Abr-11	170 669,15	166 131,71	149 507,13	140 776,02
Mai-11	170 669,15	166 131,71	149 507,13	133 862,55
Jun-11	170 669,15	166 131,71	207 658,18	170 342,47
Jul-11	170 669,15	166 131,71	133 460,83	275 869,26
Ago-11	170 669,15	166 131,71	55 705,70	110 409,43
Totais	2 048 029,84	1 993 580,56	1 970 490,77	2 059 382,90
Acertos *				-13 471,20
Receitas de matrículas e de mensalidades				-107 001,00
Totais	2 048 029,84	1 993 580,56	1 970 490,77	1 938 910,70

* Os acertos, relativamente a ODC devido a desistências de alunos ao longo do ano escolar, correspondem a diversos meses do ano.



IV – Distribuição das despesas da EPA – CP

(Valores em Euros)

Mês	Despesas mensais da EPA no âmbito do CP			Totais
	Com pessoal	Outras despesas correntes	Ação social educativa (ASE)	
Set-10	98 353,82	26 784,00	-	125 137,82
Out-10	128 615,82	26 784,00	22 369,00	177 768,82
Nov-10	130 776,98	26 784,00	22 730,65	180 291,63
Dez-10	188 230,38	26 784,00	10 980,30	225 994,68
Jan-11	127 497,10	26 784,00	23 439,55	177 720,65
Fev-11	124 613,14	26 784,00	23 365,35	174 762,49
Mar-11	117 380,28	26 784,00	22 282,80	166 447,08
Abr-11	103 487,47	26 784,00	10 504,55	140 776,02
Mai-11	84 274,75	26 784,00	22 803,80	133 862,55
Jun-11	121 577,67	26 784,00	21 980,80	170 342,47
Jul-11	226 966,06	26 784,00	22 119,20	275 869,26
Ago-11	83 625,43	26 784,00	-	110 409,43
Acertos - ODC	-	(13 471,20)	-	-13 471,20
Totais	1 535 398,90	307 936,80	202 576,00	2 045 911,70
Receitas – Matrículas e de mensalidades		-107.001,00		-107 001,00
Totais	1 535 398,90	200 935,80	202 576,00	1 938 910,70

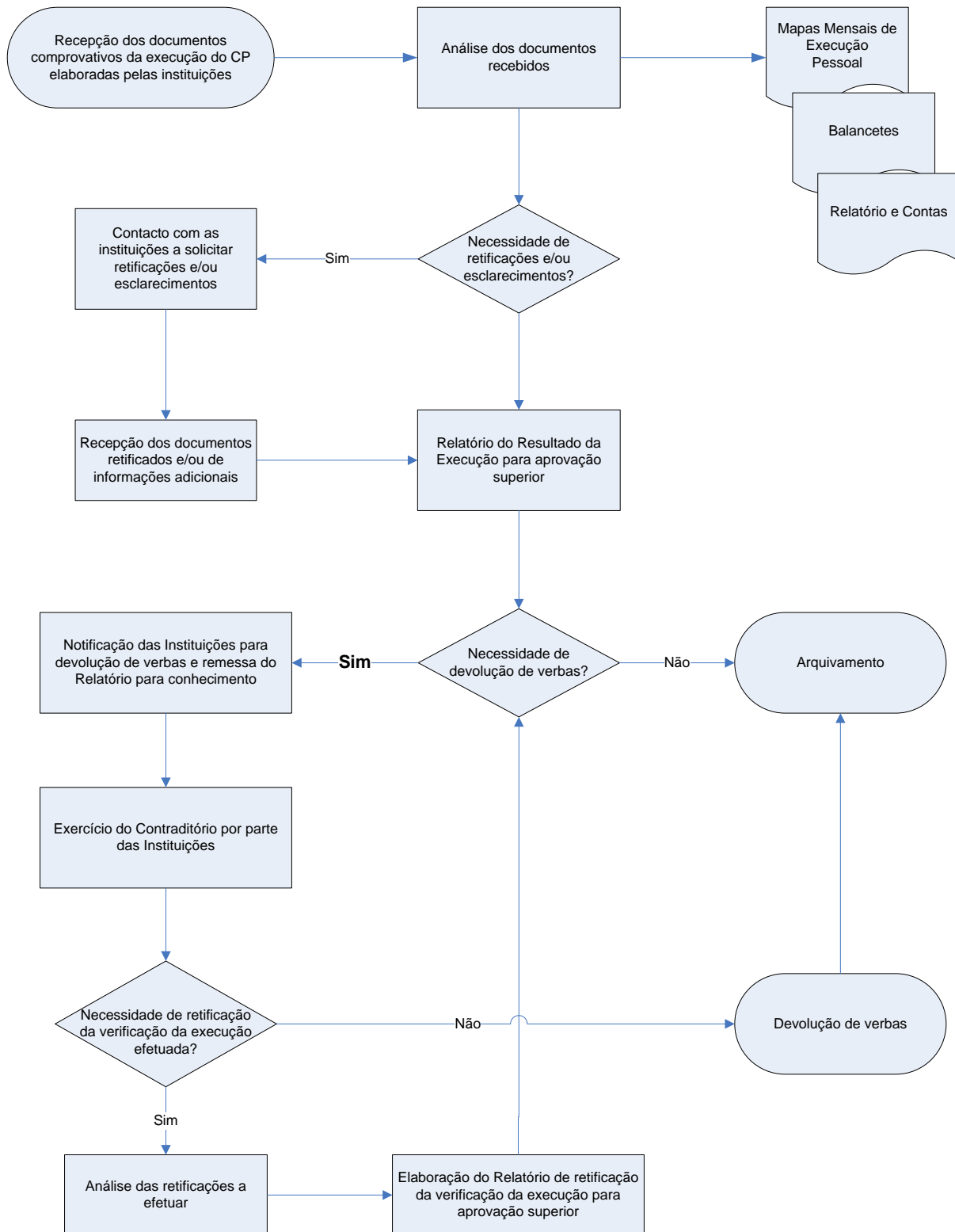
Obs: * Existem comparticipações de despesas com o pessoal e com transportes que não foram verificadas pelos serviços da SREC (não são definitivos).

* Os acertos encontram-se apurados no Relatório n.º 03/2010/EPA, de 31 de agosto de 2011, e respeitam ao diferencial entre as desistências e as entradas de novos alunos no ano letivo 2010/2011.

*



V – Circuito de acompanhamento da execução do CP (NI 1/DSAFP/DAF/2009)





VI – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)⁴⁶

AÇÃO:	Auditoria à execução do contrato-programa celebrado, a 22 de setembro de 2010, entre a Secretaria Regional de Educação e Cultura e a Escola Profissional Atlântico, Ld.ª
ENTIDADE FISCALIZADA:	Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos
SUJEITO PASSIVO:	Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
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 (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	88	7 769,52 €
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)		1 716,40 €
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª 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 atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		7 769,52 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1 716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1 716,40 €

⁴⁶ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.