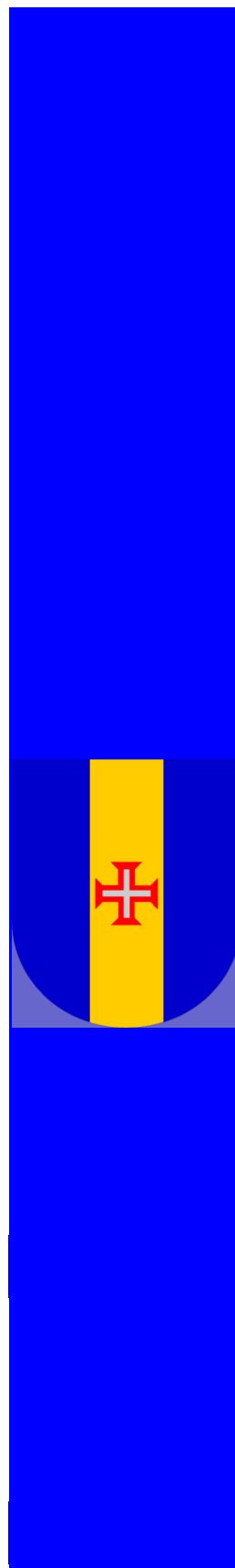




[Handwritten signature]



Relatório n.º 7/2017-FS/SRMTTC

**Auditoria de seguimento aos apoios às
instituições particulares de ensino
(Relatório n.º 13/2008)**

Processo n.º 01/17 – Aud/FS

Funchal, 2017



PROCESSO N.º 01/17-AUD/FS

**Auditoria de seguimento aos apoios às instituições
particulares de ensino (Relatório n.º 13/2008)**

**RELATÓRIO N.º 7/2017-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Julho/2017



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 2 |
| GLOSSÁRIO..... | 3 |
| FICHA TÉCNICA..... | 4 |
| 1. SUMÁRIO..... | 5 |
| 1.1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 1.2. CONCLUSÕES | 5 |
| 1.3. RECOMENDAÇÕES..... | 5 |
| 2. INTRODUÇÃO | 7 |
| 2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS..... | 7 |
| 2.2. METODOLOGIA | 7 |
| 2.3. ENTIDADES AUDITADAS | 7 |
| 2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS | 7 |
| 2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS..... | 7 |
| 2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL | 8 |
| 2.6.1. <i>O regime dos apoios financeiros à educação e ao ensino privado</i> | <i>8</i> |
| 2.6.2. <i>Estrutura do serviço auditado.....</i> | <i>9</i> |
| 2.7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO | 9 |
| 3. RESULTADOS DA ANÁLISE..... | 11 |
| 3.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS | 11 |
| 3.2. AVALIAÇÃO DO ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES | 13 |
| 3.2.1. <i>Sistemas de controlo dos apoios financeiros às IPE.....</i> | <i>13</i> |
| 3.2.2. <i>Controlo do cumprimento das obrigações definidas</i> | <i>16</i> |
| 3.2.3. <i>Testes de validação.....</i> | <i>17</i> |
| 3.2.3.1 <i>Caracterização dos apoios financeiros às IPE.....</i> | <i>17</i> |
| 3.2.3.2 <i>Definição da amostra.....</i> | <i>18</i> |
| 3.2.3.3 <i>Resultados da análise.....</i> | <i>18</i> |
| 3.3. APRECIÇÃO GLOBAL | 23 |
| 4. EMOLUMENTOS..... | 24 |
| 5. DETERMINAÇÕES FINAIS..... | 25 |
| ANEXOS | 27 |
| ANEXO I – CLASSIFICAÇÃO E CONCEITOS SOBRE O ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES..... | 29 |
| ANEXO II – APOIOS FINANCEIROS ÀS IPE - CONTRATOS VIGENTES EM 2016..... | 31 |
| ANEXO III – AMOSTRA | 33 |
| ANEXO IV – EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ANALISADOS | 34 |
| ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS | 35 |

Relação de Siglas e Abreviaturas

| SIGLA/ABREVIATURA | DESIGNAÇÃO |
|-------------------|--|
| APEL | Associação Promotora do Ensino Livre |
| ASE | Ação Social Educativa |
| C.E. | Classificação Económica |
| C.O. | Classificação Orgânica |
| Cfr. | Confrontar |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações |
| CP | Contrato-programa |
| DAAF | Divisão de Acompanhamento de Apoios Financeiros |
| DCP | Departamento de Consultadoria e Planeamento |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DROT | Direção Regional do Orçamento e Tesouro |
| DRPRE | Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos |
| DRPRI | Direção/ Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| DSAF | Direção de Serviços de Apoios Financeiros |
| DSAFEP | Direção de Serviços de Apoios Financeiros aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Privados |
| DSGF | Direção de Serviços de Gestão Financeira |
| EB | Ensino Básico |
| FS | Fiscalização Sucessiva |
| GS | Gabinete do Secretário |
| GUG | Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento |
| IPE | Instituições Particulares de Ensino |
| IPSS | Instituições Particulares de Solidariedade Social |
| IRE | Inspeção Regional de Educação |
| JI | Jardim-de-Infância |
| JORAM | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira |
| LOPTC | Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas |
| NACAS | Núcleo Administrativo de Controlo dos Apoios Sociais |
| NI | Norma Interna |
| PAEF-RAM | Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira |
| PGA | Plano Global de Auditoria |
| PLACE | Plataforma para a comunidade educativa |
| RA | Recomendação acolhida |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| RAP | Recomendação acolhida parcialmente |
| RNA | Recomendação não acolhida |
| RSE | Recomendação sem efeito |
| SRE | Secretaria/Secretário Regional de Educação |
| SREC | Secretaria Regional de Educação e Cultura |
| SRF | Secretaria/Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| SRPF | Secretaria Regional do Plano e Finanças |
| SS | Segurança Social |
| TC | Tribunal de Contas |
| UAT | Unidade de Apoio Técnico |



Glossário

Ação social educativa (ASE) – Consiste nos apoios sociais a conceder às crianças em estabelecimentos de infância e alunos da educação pré-escolar, ensino básico e secundário em estabelecimentos públicos e privados.

Acordo de cooperação – Instrumento jurídico utilizado para conceder os apoios ao funcionamento de estabelecimentos de educação ou de ensino tutelados por instituições particulares de solidariedade social. O apoio a conceder é variável consoante o estabelecimento de educação ou de ensino esteja ou não localizado numa área geográfica onde a rede pública não possa cumprir com a cobertura média definida como necessária.

Apoio ao funcionamento – Destina-se à comparticipação nos custos com as componentes educativa e letiva, com os apoios sociais e, consoante o tipo de contrato, com despesas de pessoal, correntes e de capital.

Apoio ao investimento – Comparticipação financeira para a construção de raiz, incluindo terrenos, aquisição, adaptação, ampliação e modernização de instalações existentes, bem como para o equipamento e apetrechamento de estabelecimentos de educação e ensino. Este apoio destina-se, prioritariamente, a participar investimentos que substituam aqueles que estejam previstos no ordenamento da rede escolar e está, anualmente, dependente da verificação de disponibilidade orçamental e da reavaliação da sua efetiva necessidade.

Apoio social - Com o objetivo de promover maior justiça social na frequência dos estabelecimentos de educação e ensino privados, pode ser concedida uma comparticipação destinada a permitir uma redução da propina ou mensalidade que seja devida por crianças ou alunos provenientes de agregados familiares desfavorecidos.

Contrato e acordo de apoio ao funcionamento – Podem assumir as seguintes modalidades: Contrato de associação; Contrato simples; Contrato de patrocínio; Contrato- programa e Acordo de cooperação.

Contrato de associação – Têm por fim possibilitar a frequência dos estabelecimentos privados nas mesmas condições da rede pública e são celebrados com as entidades titulares de estabelecimentos localizados em zona geográfica onde a rede pública não possa cumprir com a cobertura média definida como necessária.

Contrato simples – Destina-se a apoiar estabelecimentos de educação e ensino privados considerados como complementares aos restantes, nomeadamente os estabelecimentos integrados na rede escolar pública e aos estabelecimentos privados com contrato de associação ou

acordo de cooperação, localizados em área geográfica onde a rede pública não possa cumprir com a cobertura média definida como necessária.

Creche - Estabelecimento de educação frequentado por crianças com idades compreendidas (até 31 de Dezembro) entre os 3 e os 35 meses.

Entidades beneficiárias dos apoios - Entidades titulares de estabelecimentos de educação e ensino privados com autorização de funcionamento ou, no caso do apoio ao investimento, às entidades que reúnam as condições necessárias à obtenção de autorização de funcionamento.

Estabelecimento de educação ou ensino privado – Propriedade de pessoa singular ou coletiva privada em que se ministre ensino coletivo a mais de cinco alunos ou em que se desenvolvam atividades regulares de carácter educativo;

Estabelecimento de educação pré-escolar – Jardim-de-infância, infantário ou unidade de educação pré-escolar inseridas ou não nos estabelecimentos do ensino básico.

Infantário – Estabelecimento de educação que compreende as valências creche e jardim-de-infância.

Jardim-de-infância – Estabelecimento de educação frequentado por crianças com idades compreendidas entre os 3 anos completados até 31 de Dezembro e a idade de ingresso no ensino básico.

Modalidade do contrato e acordo – O contrato e acordo entre a administração regional autónoma e as entidades titulares de estabelecimentos de educação e ensino privados têm por finalidade a comparticipação das despesas com o investimento ou com o funcionamento.

Natureza dos apoios – Os apoios consistem num incentivo financeiro não reembolsável, a atribuir, mediante a celebração de contratos de apoio ao investimento e ou ao funcionamento.

PLACE – Plataforma que agrega uma diversidade de serviços e recursos destinados à Comunidade Educativa da Região Autónoma da Madeira, sobretudo ao nível da disponibilização de diversas aplicações web com vista a facilitar o processo de gestão escolar.

Rede Regional de Estabelecimentos de Educação – Constituída por estabelecimentos criados e a funcionar na direta dependência da administração regional autónoma ou local, que constituem a rede pública, bem como por estabelecimentos criados, promovidos ou geridos por instituições particulares, cooperativas ou de solidariedade social, que constituem a rede privada.

Notas:

- ✓ O vocabulário apresentado encontra-se definido nos seguintes diplomas:
 - DLR n.ºs 16/2006/M (Estatuto das Creches e dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da RAM) e 15/2011/M (Estatuto de Educação e Ensino Privado da RAM);
 - Portarias n.ºs 103/2011 (Define as Regras para Atribuição de Apoios Financeiros a Conceder aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Privados da RAM) e 53/2009 (Regulamento da Ação Social Educativa da RAM (ASE))
- ✓ A sigla PLACE (Plataforma da Comunidade Educativa) e o seu significado constam do *site* da SRE.

Ficha Técnica

| | |
|----------------------------|------------------------------|
| <i>Supervisão</i> | |
| Miguel Pestana | Auditor-Coordenador |
| <i>Coordenação</i> | |
| Merícia Dias | Auditora-Chefe |
| <i>Equipa de auditoria</i> | |
| Gilberto Tomás | Técnico Verificador Superior |
| Ilídio Garanito | Técnico Verificador |
| <i>Apoio Jurídico</i> | |
| Paula Câmara | Consultora |



1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento integra os resultados da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo TC (Tribunal de Contas), no Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTC, de 15 de dezembro, relativo à “Auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino”, efetuada junto da então designada Secretaria Regional de Educação e Cultura, atualmente representada pela Secretaria Regional de Educação (SRE).

1.2. Conclusões

Dos resultados da auditoria evidenciam-se as seguintes conclusões, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo deste documento.

1. Globalmente considera-se que a SRE acatou as recomendações formuladas no Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTC (cfr. o ponto 3.3) porquanto:
 - a) Foram emitidas normas de procedimentos que cobrem as diversas vertentes da concessão e acompanhamento dos apoios financeiros às IPE, as quais procedem à definição dos circuitos e dos intervenientes de modo claro, tendo os testes de validação realizados revelado que as mesmas se encontram efetivamente implementadas e que funcionam de modo regular e eficaz (cfr. o ponto 3.2.1);
 - b) Os testes realizados a uma amostra de contratos revelaram que na respetiva execução foi dado cumprimento às obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos, confirmando-se terem sido realizadas ações de fiscalização junto das entidades beneficiárias (cfr. o ponto 3.2.2);
2. Os critérios utilizados para a fixação dos montantes de financiamento ao ensino privado não se encontram suficientemente ancorados em indicadores ou custos de referência do ensino público que, funcionando como comparador público, permitam sustentar adequadamente as decisões de financiamento em favor do ensino privado ou do sistema público de ensino (cfr. o ponto 3.1).

1.3. Recomendações

Em conformidade com a matéria exposta no relatório e sintetizada nas conclusões da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à SRE que defina, de modo claro e objetivo, indicadores de referência dos custos do ensino público, por forma a demonstrar o cumprimento do princípio legal que determina que o financiamento público do ensino privado não é superior ao custo do ensino público tal como resulta do DLR n.º 15/2011/M, de 10 de agosto que aprovou o Estatuto de Educação e Ensino Privado da Região Autónoma da Madeira.



2. INTRODUÇÃO

2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS

Com a presente auditoria pretendeu-se identificar e analisar as ações e medidas postas em prática pela SRE, entidade pública visada nas recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTC, com o objetivo de avaliar o grau de acatamento dessas recomendações.

Em conformidade, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Estudo enquadramento legal e organizacional aplicável;
2. Análise das medidas e procedimentos implementados para o acolhimento das recomendações em referência;
3. Avaliação do grau de acolhimento das recomendações em apreço.

Embora a ação tenha como referência temporal o exercício orçamental de 2016, abrangeu outros exercícios orçamentais quando e na medida em que tal se revelou pertinente para a análise.

2.2. METODOLOGIA

Os trabalhos da auditoria foram executados de acordo com os princípios, métodos e técnicas preconizados pelo *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TC, tal como se deu conta no respetivo PGA¹.

2.3. ENTIDADES AUDITADAS

As recomendações formuladas pelo Relatório n.º 13/2008 – FS/SRMTC eram dirigidas à então designada Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC), no entanto, face às alterações ocorridas na orgânica do Governo Regional, aquele órgão foi sucedido pela Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (SRRERH) e esta pela atual Secretaria Regional de Educação (SRE), que manteve as atribuições e competências que relevam para o âmbito da presente auditoria.

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Realça-se a boa colaboração prestada à equipa e a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e funcionários dos Serviços envolvidos.

2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

A identificação dos responsáveis no período considerado na auditoria consta do quadro seguinte:

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis em 2016

| RESPONSÁVEL | CARGO |
|---|---|
| Jorge Maria Abreu de Carvalho | Secretário Regional da Educação |
| Ana Odília Franco de Gouveia Figueiredo | Diretora do Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento |
| Ana Paula da Costa Nunes Coelho de Oliveira | Diretor de Serviços da DSAFEP |
| Teresa Isabel Carreira de Freitas | Chefe de Divisão de Apoios Financeiros |
| Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo | Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas |
| Maria João da Silva Barreto de Araújo | Subdiretora Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas |

¹ Aprovado pelo Despacho da Juíza Conselheira da SRMTC de 23/02/2017, exarado na Informação n.º 13/17 – UAT II.

2.6. Enquadramento legal

2.6.1. O regime dos apoios financeiros à educação e ao ensino privado

Pelo DLR n.º 15/2011/M, de 10 de agosto, foi aprovado o Estatuto de Educação e Ensino Privado da Região Autónoma da Madeira, que estabeleceu o regime jurídico da relação entre a administração regional e os estabelecimentos de educação e ensino particulares e cooperativos, estabelecimentos propriedade de instituições particulares de solidariedade social e escolas profissionais privadas.

No contexto do sistema educativo regional, a publicação daquele diploma permite a atribuição pela Região de apoio financeiro à educação e ensino privado, mediante a celebração de contratos ou acordos com as entidades titulares dos estabelecimentos de educação e ensino privados que se enquadrem nos respetivos objetivos gerais.

De acordo com o referenciado quadro legal, o financiamento público corresponde a “*uma parte do custo do serviço público devido a todas as crianças e alunos, designadamente, nas suas componentes gratuitas (...)*” e tem como finalidade custear as despesas das entidades beneficiárias com o:

- **Investimento:** “*designadamente (...) nos custos referentes à aquisição de imóveis, construção, adaptação, modernização, recuperação e ampliação de edifícios e aquisição de equipamentos*”. A comparticipação reveste a forma de contrato-programa (cfr. o art.º 64.º, n.ºs 1 e 2, do diploma referido).
- **Funcionamento:** “*nomeadamente, (...) nos custos com as componentes educativa e lectiva, com os apoios sociais e, consoante o tipo de contrato, com despesas de pessoal, correntes e de capital*”. Aqui, a comparticipação pode revestir diversas modalidades: contrato de associação, contrato simples, contrato de patrocínio, contrato-programa, e acordo de cooperação (segundo os art.ºs 65.º e 67.º a 74.º, todos do mencionado diploma).

A realização dessas despesas está sujeitas às condições previstas na Portaria conjunta n.º 103/2011, de 18 de agosto², dos membros do Governo Regional com as tutelas da educação e das finanças, alterada e republicada pela Portaria n.º 119-A/2012, de 5 de setembro³.

Para tal, as entidades abrangidas vinculam-se a um conjunto de obrigações, no que respeita à criação, funcionamento e extinção dos estabelecimentos, a respetiva orgânica, a autonomia e o paralelismo pedagógico, o regime de gestão administrativa e pedagógica das crianças e alunos, o enquadramento do pessoal e os próprios contratos e acordos de apoio ao investimento e financiamento (conforme se alcança do preâmbulo do mencionado diploma), que encontram expressão nas normas ínsitas nos art.ºs 5.º a 84.º. A inobservância dessas regras pode originar a aplicação das sanções previstas no referenciado DLR, concretamente nos seus art.ºs 85.º a 91.º.

² Cfr. também, os despachos conjuntos dos membros do Governo Regional com as tutelas da educação e finanças: de 22 agosto de 2011 (publicado no JORAM, II Série, n.º 161, de 24 de agosto de 2011), que estabeleceu “*o valor referência para efeitos de cálculo para a atribuição do apoio financeiro ao funcionamento dos estabelecimentos com acordo de cooperação ou contrato de associação, que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins-de-infância, infantários e unidades de educação pré-escolar, para despesas correntes e de capital, conforme seja aplicável*”; de 6 de setembro de 2012 (publicado no JORAM, II Série, n.º 154, de 6 de setembro de 2012), que definiu “*as regras para atribuição de apoios financeiros a conceder aos estabelecimentos de educação e ensino privados da Região*”; e, ainda, o n.º 57-A/2013, de 19 de julho (publicado no JORAM, II Série, n.º 145, de 2 de agosto de 2013), que “*atribui uma comparticipação financeira aos estabelecimentos de ensino com contrato simples ou acordos de cooperação*”.

³ Adicionalmente, os diplomas que aprovam e executam o orçamento da Região, ano após ano, tem vindo a acolher normas que consagram restrições ao financiamento público das entidades de direito privado no âmbito dos contratos e acordos de apoio ao funcionamento. Relativamente ao ano de 2016, vejam-se os art.ºs 26.º do DRR n.º 9/2016/M, de 11 de março e 38.º e 40.º do DLR n.º 17/2015/M, de 30 de dezembro.



2.6.2. Estrutura do serviço auditado

A atual estrutura orgânica da Secretaria Regional de Educação foi aprovada pelo DRR n.º 20/2015/M, de 11 de novembro, vigente a partir de 12/11/2015, com as alterações introduzidas pelo DRR n.º 7/2016/M, de 5 de fevereiro. Este organismo sucedeu à anteriormente designada Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, cuja orgânica era regida pelo DRR n.º 5/2012/M, de 16 de maio, alterado pelo DRR n.º 14/2013/M, de 22 de novembro.

Em qualquer dos diplomas precedentemente referidos, a arquitetura do departamento governamental auditado compreende (entre outros) dois serviços que relevam no contexto da auditoria: o Gabinete do Secretário (GS⁴) e a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI).

Na esfera de atuação do primeiro (o Gabinete do Secretário) sobressai o Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento (GUG), em cujo âmbito pontuam a Direção de Serviços de Apoios Financeiros aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Privados (DSAFEP), que engloba a Divisão de Acompanhamento dos Apoios Financeiros (DAAF) e o Núcleo Administrativo de Controlo dos Apoios Sociais (NACAS) e, ainda, a Direção de Serviços de Gestão Financeira (DSGF).

Quanto ao segundo dos serviços (a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas⁵), há a destacar a Divisão de Planeamento e Apoio à Rede de Infraestruturas (DPARI); a Divisão de Ação Social Educativa (DASE); a Divisão de Equipamentos Escolares e Aprovisionamento (DEEA) e a Divisão de Apoio Financeiro (DAF).

2.7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos responsáveis e demais interessados, tendo para o efeito o relato da auditoria sido remetido ao Secretário Regional de Educação, à Diretora do Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento, e ao Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas.

No prazo fixado para o exercício do contraditório foram apresentadas alegações por parte da Secretaria Regional de Educação⁶, as quais foram apreciadas e levadas em conta na fixação dos termos finais do presente relatório, designadamente através da sua inserção nos pontos pertinentes.

⁴ Cfr. a Portaria conjunta n.º 368/2015, de 16 de dezembro que aprovou a estrutura nuclear e definiu as atribuições e competências das respetivas unidades orgânicas, dos serviços da administração direta que funcionam na direta dependência do Secretário Regional de Educação. E o despacho n.º 477/2015, de 16 de dezembro que aprovou a estrutura flexível do Gabinete do Secretário Regional de Educação e estabeleceu as respetivas competências.

⁵ Cujo estatuto organizacional aprovado pelo DRR n.º 11/2012/M, de 22 de junho, foi revogado pelo DRR n.º 8/2016/M, de 23 de fevereiro. Através do despacho n.º 153/2016, de 15 de abril, foi aprovada a estrutura flexível da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas e estabelecidas as respetivas competências.

⁶ Ofício SRE/GS n.º 1778, de 14/06/2017.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Considerações prévias

O Estatuto de Educação e Ensino Privado da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo DLR n.º 15/2011/M, de 10 de agosto, entre as suas diversas matérias, consagra a possibilidade de a Região celebrar contratos ou acordos com as entidades titulares daqueles estabelecimentos privados, tendo por finalidade a comparticipação das despesas com o investimento ou com o funcionamento⁷.

Relativamente aos contratos de apoio ao investimento, dispõe o seu art.º 64, n.º 3, que a comparticipação a conceder *“não pode ultrapassar os custos de referência de um investimento público com características semelhantes e é adequada, de forma proporcional, à relevância do estabelecimento no âmbito da oferta da rede escolar existente”*.

Em obediência ao n.º 4 do citado artigo, foram fixadas as regras para a atribuição deste tipo de apoios através de portaria conjunta dos membros do Governo Regional com as tutelas da educação e finanças, constando as mesmas da referida Portaria n.º 103/2011, de 18 de agosto, em especial no seu capítulo segundo.

Quanto aos contratos e acordos de apoio ao funcionamento, nos termos do art.º 65, n.º 1, do referido Estatuto aprovado pelo DLR n.º 15/2011/M, destinam-se *“à comparticipação nos custos com as componentes educativa e lectiva, com os apoios sociais e, consoante o tipo de contrato, com despesas de pessoal, correntes e de capital”*.

Aquele mesmo artigo impõe todavia algumas normas limitativas, ao dispor, no seu n.º 7, que *“em caso algum o serviço a financiar poderá ter características ou componentes acrescidas e ou superiores aos estabelecimentos da rede pública”*, vindo o subsequente n.º 8 estabelecer que *“o custo dos serviços prestados pelos estabelecimentos privados, que sejam acrescidos em relação aos que se aplicam aos estabelecimentos públicos, será integralmente suportado por recursos próprios”*.

Dando cumprimento ao disposto no n.º 10 do referido art.º 65.º, o Governo Regional fixou os critérios para atribuição destes apoios financeiros ao funcionamento, constando os mesmos da referida Portaria n.º 103/2011, em particular no seu capítulo terceiro.

Decorre assim das normas atrás citadas que o financiamento público aos estabelecimentos de ensino privado assume como princípio que o respetivo custo tenha como limite o próprio custo do ensino público.

Observa-se todavia que, na prática, os critérios utilizados para a fixação dos montantes de financiamento ao ensino privado não se encontram ancorados em indicadores de custos do ensino público, seja porque tais indicadores não se encontram definidos, ou porque os indicadores utilizados não se encontram devidamente sustentados.

No caso do financiamento dos custos com o pessoal (docente e não docente), o apoio que é dado tem por base as remunerações dos trabalhadores e as respetivas taxas contributivas da responsabilidade da entidade empregadora. Tendo como restrição apenas os limites quantitativos de pessoal, em função do número de alunos ou turmas. Ou seja, o financiamento é dado em função do custo efetivo da entidade, o qual varia naturalmente de uma entidade para outra.

Relativamente aos restantes apoios ao funcionamento, os respetivos valores de referência encontram-se atualmente fixados pelo despacho conjunto dos Secretários Regionais com as tutelas da educação e

⁷ Cfr. os artigos 62.º e 63.º do DLR 15/2011/M, de 10 de agosto.

finanças, datado de 6 de setembro de 2012 e alterado pelo despacho conjunto n.º 57-A/2013, de 19 de julho de 2013⁸.

Observa-se todavia que a fixação dos valores de referência no referido despacho não foi ancorada em observações / estudos empíricos atualizados mas sim nos valores que haviam sido fixados no ano 2002 aos quais foi aplicada uma redução percentual de dez por cento⁹.

Quanto à origem da informação de suporte aos indicadores fixados em 2002 (insertos nos Despachos n.º 12-A/2002 e n.º 12-B/2002, do SRE), os responsáveis contactados só conseguiram localizar alguns documentos de trabalho fornecidos pelos funcionários então envolvidos no processo.

Só recentemente é que a SRE produziu informação contendo indicadores de referência dos custos do ensino público, nomeadamente através de dois estudos¹⁰ editados pelo GUG, que datam do ano 2016 e que foram aprovados já no ano 2017¹¹.

Por tudo o que ficou acima exposto, considera-se que não se encontram claramente definidos indicadores ou custos de referência do ensino público que, funcionando como comparador público¹², possam suportar as decisões da administração perante a opção de financiamento ao ensino privado ou reforço do sistema público.

Acerca desta matéria, no exercício do contraditório, a SRE destacou que *“a opção pelo apoio financeiro ao ensino privado na RAM, não é apenas baseada em critérios financeiros, mas sim para garantir aos encarregados de educação o direito de opção consagrado quer no texto constitucional, quer no Estatuto do Ensino Particular e na Lei de Bases do Ensino Particular e/ou a complementar as necessidades da Rede Escolar”*.

Por outro lado refere que, *“Em termos financeiros, o encargo da RAM com os alunos do ensino privado (abrangendo todos os tipos de contrato) é inferior ao dos alunos do ensino público, tendo por base os estudos que foram elaborados ao longo dos anos com vista a avaliar o custo do aluno no ensino público e no ensino privado, sendo de frisar que aquando da auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, apenas foram facultados os estudos mais recentes.”*, acrescentando

⁸ Despachos conjuntos publicados no JORAM, II série, de 6/9/2012 e 2/08/2013, respetivamente. Anteriormente a matéria constava do despacho conjunto de 22/08/2011, publicado no JORAM, II série, de 24/08/2011.

⁹ Segundo os dados disponíveis, a redução percentual ocorreu em 2011, aquando da emissão do despacho conjunto de 22/08/2011, acima referido.

¹⁰ Os estudos apresentados intitulam-se:

- *“Estudo – Custo / Aluno dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário e de alunos da EPE e 1º CEB integrados em Escolas com 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico”*;
- *“Custos da Educação: Ano Escolar 2014/2015 – Custo médio por aluno nos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e nas Escolas do 1º Ciclo com Pré-Escolar”*.

O primeiro abrangeu 12 estabelecimentos de ensino públicos (2 do Funchal e 1 por cada um dos restantes concelhos da RAM), tendo o cálculo do custo/criança/aluno sido efetuado com referência ao ano escolar 2014/2015, e com base no número de alunos/turmas e horário dos docentes no dia 1 de novembro de 2014. Relativamente aos níveis de educação/ensino abrangidos, a amostra utilizada é mais representativa do 2.º e 3.º ciclos do EB e do Ensino Secundário (entre 9 e 11 elementos representativos), e pouco representativa dos 1.º ciclo do EB e Creche/Educação Pré-Escolar (apenas duas escolas com essas valências).

O segundo estudo pretendeu analisar os custos médios mensais por criança/aluno nos estabelecimentos de educação pré-escolar e nas escolas do 1º ciclo com pré-escolar, tendo sido consideradas 91 escolas públicas do 1º ciclo com pré-escolar e 15 estabelecimentos de educação pré-escolar públicos (incluindo 2 creches). Os dados considerados tiveram igualmente como referência o ano escolar 2014/2015.

¹¹ Além de serem bastante recentes, aqueles estudos não visam diretamente a fixação de indicadores, tendo essencialmente um carácter analítico dos custos do ensino público, no entanto contêm dados que, eventualmente carecendo de estudo mais alargamento ou aprofundamento, poderão constituir uma base para a fixação desses indicadores.

¹² E que deverá de ter em conta os custos incorridos para um determinado nível de resultados (sejam eles, aprovações, notações quantitativas médias, ou outros).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

neste entrecho que “(...) *está previsto no Plano de Atividades do corrente ano do GUG/SRE a elaboração de estudos no âmbito do supra enunciado (...)*”.

Defende a argumentação apresentada que “*As regras para apoio ao funcionamento do contrato simples que radicam apenas no apoio ao pessoal de sala na valência infância, e as horas curriculares nos outros graus de ensino, deixando de fora todas as outras despesas, evidencia desde logo, um apoio inferior ao custo real do aluno face ao ensino público e mesmo no respeitante aos outros tipos de contrato, as conclusões têm sido idênticas*”.

Sobre as alegações apresentadas em contraditório cumpre assinalar que, não obstante os estudos invocados (e ainda que se ponha de parte as questões da sua atualidade e do mérito de cada um desses estudos para a fixação de indicadores), o facto é que objetivamente não se encontram definidos indicadores ou custos de referência do ensino público suscetíveis de serem utilizados como comparador público.

Diga-se aliás que, nos apoios aos custos com o pessoal, o financiamento é dado em função do custo efetivo de cada entidade em particular, e não com base num indicador de referência. Os restantes apoios ao funcionamento, têm origem nos aludidos despachos de 2002, cujos montantes não se encontram, no entender do Tribunal, devidamente sustentados. Nessa medida considera-se que a SRE deverá definir, e manter atualizados, os indicadores de referência dos custos do ensino público permitindo justificar a “qualidade” da despesa pública envolvida.

3.2. Avaliação do acatamento das recomendações

No Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTTC, aprovado a 15 de dezembro de 2008, e seguidamente notificado aos responsáveis¹³, o Tribunal de Contas formulou um conjunto de recomendações à então designada SREC, representada pela atual SRE, cuja implementação será avaliada nos pontos subsequentes¹⁴.

No contexto geral do acompanhamento das recomendações emitidas pelo TC, a SRE remeteu¹⁵, em julho de 2009 e em setembro de 2011, um conjunto de elementos informativos e documentais sobre as medidas tomadas para implementação das recomendações do referido Relatório, os quais foram levados em consideração na fase preparatória desta ação, tendo, posteriormente, sido apreciada a sua efetiva implementação e o respetivo funcionamento no ano económico de 2016¹⁶.

3.2.1. Sistemas de controlo dos apoios financeiros às IPE

Recomendação 1.

“Intensifique os esforços direccionados à implementação de um sistema de controlo interno eficaz, nomeadamente através da edição de normas e/ou instruções internas e de procedimentos reguladores da concessão, acompanhamento e fiscalização dos apoios financeiros às Instituições Particulares de Ensino, promovendo e assegurando igualmente a clara definição e identificação dos circuitos, assim como dos intervenientes e dos responsáveis envolvidos neste domínio.”

Avaliação: Recomendação Acolhida

¹³ A notificação do relatório aos responsáveis da SRPF deu-se a 17 de dezembro de 2008.

¹⁴ Acerca da classificação e conceitos utilizados na avaliação do acatamento de recomendações vide o anexo I.

¹⁵ Respetivamente, através do ofício n.º 2873, de 2009/07/29 do Gabinete do Secretário e do ofício n.º 1912, de 2011/09/01 do Gabinete de Gestão Financeira.

¹⁶ Relativamente aos apoios ao funcionamento às IPE foram selecionados contratos do ano letivo escolar de 2015/2016.

A) Apoios financeiros ao funcionamento das IPE

No compromisso do cumprimento das recomendações expressas no ponto 1.3. do Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTTC, em 1 de setembro de 2011, a SRE, através do ofício n.º 1912 do Gabinete de Gestão Financeira, remeteu a Norma Interna n.º 1/DSAFP/DAF/2009¹⁷, de 15 de setembro de 2009, sobre os “*Procedimentos Internos em matéria de participações financeiras para o funcionamento dos estabelecimentos/instituições particulares de educação/ensino*”, que começou a vigorar a partir do ano escolar 2009/2010.

No decurso da presente auditoria foram disponibilizadas as normas internas em vigor nos dois últimos anos letivos: a norma interna n.º 1/DSAF/DAAF/2012, de 15 de setembro, com aplicação até ao ano letivo 2015/2016 e, posteriormente, a n.º 1/DSAFEP/DAAF/2016, de 15 de setembro¹⁸. As alterações introduzidas na última versão da norma são pouco significativas, concretizando-se em modificações pontuais em alguns artigos¹⁹ e atualização das referências legais.

A norma em causa estabelece um conjunto de procedimentos que cobrem as diversas vertentes da concessão e acompanhamento dos apoios financeiros ao funcionamento das IPE (sendo complementada por fluxogramas) e dos apoios sociais.

Além de cobrir as áreas relevantes, observa-se ainda que aquela norma interna procede à definição dos circuitos e dos intervenientes de modo claro, entendendo-se por isso que a mesma responde adequadamente às exigências decorrentes da recomendação formulada pelo Tribunal.

Não obstante, é de referir que, atentas as diversas situações em que a norma se refere à elaboração de documentos com o resultado da análise efetuada (denominados de “*relatório*” ou “*mapa ou relatório*”²⁰), não é totalmente claro quando é que a mesma preconiza tais relatórios como documentos autónomos ou como partes integrantes de um mesmo documento.

Acresce que a expressão utilizada na atual versão da norma (“*mapa ou relatório*”) é geradora de uma indefinição do conteúdo do documento a produzir. Tais indefinições acabam por refletir-se na falta de padronização dos documentos produzidos, entendendo-se por isso que uma melhor clarificação e sistematização dos produtos e do respetivo conteúdo poderá acrescentar valor ao trabalho realizado.

Refira-se ainda que, no que respeita à efetiva implementação e funcionamento das normas de controlo interno definidas, os testes de validação realizados (vide ponto 3.2.3), no geral, revelaram um sistema de controlo interno eficaz.

B) Apoios financeiros ao investimento das IPE

Os elementos disponibilizados pela SRE, em julho de 2009, no ofício resposta à determinação sobre as recomendações fixadas no Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTTC (cfr. a alínea d) do ponto 5), incluíam informação sobre os procedimentos relativos aos apoios financeiros à criação/ampliação de estabelecimentos, ou para modernização e manutenção de equipamentos.

¹⁷ Direção de Serviços de Apoios Financeiros e Património / Divisão de Apoios Financeiros.

¹⁸ A nova denominação dos serviços foi na sequência da atual estrutura orgânica da SRE, introduzida pelo DRR n.º 20/2015/M, de 12/11/2015.

¹⁹ Sendo a mais expressiva a supressão do n.º 5 do art.º 7.º, que estabelecia prazos de apresentação das informações internas de verificação da execução mensal das verbas atribuídas para pessoal.

²⁰ Na norma que vigorou até ao ano letivo 2015/2016 é utilizada a expressão “*relatório*”. Na norma que vigora a partir do ano letivo 2016/2017 essa expressão foi substituída por “*mapa ou relatório*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No ano económico em análise encontrava-se em vigor a norma interna “*Apoios concedidos às instituições particulares de ensino (IPE) – Investimento*”, na versão da sua revisão de 13/04/2016²¹, aprovada pelo responsável do GUG em 26/04/2016.

Naquela norma interna encontram-se compilados, além do enquadramento legal dos apoios financeiros e dos departamentos intervenientes da SRE, os procedimentos gerais e circuitos dos apoios às IPE destinados ao investimento, assim como os respetivos fluxogramas. Os procedimentos da competência da DRPRI encontram-se refletidos no fluxograma de procedimentos e circuitos gerais, tendo no entanto a norma incorporado, como anexo, a descrição de procedimentos e fluxograma elaborados pela DRPRI, bem como os formulários associados.

De um modo geral aquelas normas internas estabelecem procedimentos capazes de propiciar uma adequada eficácia do sistema de controlo interno, identificado de forma apropriada os circuitos, os departamentos intervenientes e os processos envolvidos. Não obstante, observa-se que a norma é passível de alguma melhoria ou clarificação, designadamente no que toca à identificação dos graus de intervenção dentro de cada departamento, em especial dos seus responsáveis, já que muitas vezes não se encontram claramente especificados.

Neste contexto, em contraditório a SRE defendeu, em síntese, que “*(...) os graus dos intervenientes estão especificados no conteúdo do respetivo manual, nomeadamente, as atribuições imputadas à divisão do orçamento dos investimentos (...)*”, e quanto “*(...) à intervenção da DRPRI no processo em apreço, entendemos descrevê-la no referido manual de forma geral, até porque, esta Direção dispõe de manual próprio*”. Vem aquele organismo no entanto reconhecer que o manual de procedimentos elaborado pela divisão do orçamento dos investimentos “*necessita de uma permanente atualização e desenvolvimento, designadamente para ter em conta a evolução da própria atividade da Secretaria Regional de Educação e incorporar os resultados de investigações e contributos metodológicos das diversas áreas que intervêm no âmbito dos apoios às Instituições Particulares de Ensino, pelo que, comunicamos que iremos proceder às necessárias melhorarias em sede de follow up*”.

Na vertente formal da introdução das normas internas, é de referir que o documento que contém a norma do investimento, revista e aprovada nas datas acima referidas, não faz qualquer menção à data da sua entrada em vigor, sendo que a evidência da sua aprovação não consta do próprio documento mas apenas de um documento autónomo (comunicação interna n.º 82/GUG/DSGF/2016, de 18/04/2016). A descrição de procedimentos e o fluxograma elaborados pela DRPRI também não faz qualquer menção à respetiva aprovação ou data de entrada em vigor, acrescendo que, no caso da descrição de procedimentos, o documento não contém qualquer data que permita situar a sua criação.

Conforme decorre do referido no ponto 3.2.3.2 (definição da amostra), a verificação da efetiva implementação das normas de controlo interno, na vertente dos apoios ao investimento, ficou prejudicada pelo facto de existir apenas um apoio ao investimento passível de análise neste contexto²². No entanto, a análise efetuada à respetiva documentação de suporte revelou que as normas em causa estavam implementadas, apesar de terem sido identificadas desconformidades, conforme se dá conta no ponto 3.2.3.3. D).

²¹ Trata-se da última revisão (“Doc.Rev.3”) do documento elaborado em 05/03/2014 (documento apresentado através do ofício da SRE n.º 308, de 31/01/2017).

²² De acordo com o referido no citado ponto, na definição da amostra optou-se por analisar apenas o contrato referente ao apoio mais recente (assinado em 2016), já que a antiguidade dos apoios concedidos anteriormente (os mais recentes remontam a 2011) apenas permitiria extrair conclusões acerca dos controlos existentes a essa data e não sobre os atuais.

3.2.2. Controlo do cumprimento das obrigações definidas

Recomendação 2.

“Assegure o integral cumprimento das obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos, desencadeando, para o efeito, a realização das necessárias acções de fiscalização, que deverão direccionar-se à efectiva comprovação, junto das entidades beneficiárias, da aplicação das verbas nas finalidades previstas e da fiabilidade dos documentos justificativos das despesas.”

Avaliação: Recomendação Acolhida

Quanto à primeira parte da recomendação, remete-se para a apreciação efetuada no ponto 3.2.3.3 (“Resultados da análise da amostra”), concluindo-se pelo seu acolhimento, na medida em que foi confirmado, através da apreciação da documentação comprovativa da execução dos contratos selecionados, o cumprimento das obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos, consolidando assim a informação sobre o acatamento das recomendações comunicada pela SRE nos escritórios supramencionados.

Relativamente à componente da recomendação que se referia à realização de ações de fiscalização junto das entidades beneficiárias, os elementos enviados à SRMTC²³ em julho de 2009, sobre as diligências tomadas pela SRE, incluíam o relatório final da Inspeção Regional de Educação (IRE), sobre o financiamento do ensino particular e cooperativo²⁴ do ano letivo 2005/2006, por ordem do Secretário Regional de Educação e Cultura de 02/07/2009, na sequência do seu despacho de homologação do referido relatório da IRE.

No desenvolvimento dos trabalhos da presente auditoria, através do ofício n.º 308 de 31/01/2017 da SRE/GS, foi transmitido que relativamente à fiscalização “*in loco*” às IPE, cuja competência é da IRE²⁵, no ano escolar 2015/2016 não foram realizadas ações de controlo “*...já que em 2015 tomou posse o XII Governo Regional da Madeira, cuja organização e funcionamento constam do Decreto Regulamentar Regional no 2/2015/M, de 12 de maio*”.

Foi comunicado ainda que “*a última intervenção da IRE em matéria de apoios financeiros concedidos às instituições particulares em sede de financiamento foi realizada no ano de 2014*” e que “*no Plano de Atividades de 2016 não foi contemplada nem implementada nenhuma ação na matéria em apreço, estando prevista no Plano de Atividades da IRE para 2017, uma intervenção no âmbito do Financiamento ao Ensino Privado no programa da Auditoria*”.

Consubstanciando a informação anterior sobre a fiscalização junto das entidades beneficiárias, foi disponibilizado no decurso do trabalho de campo, o relatório final da IRE, sobre a intervenção “*Financiamento aos estabelecimentos tutelados por IPSS – Estabelecimentos de educação, 2012/13 – Jardim Escola João de Deus*”²⁶, realizada no ano 2014.

Ainda nesta vertente, mas já no que concerne aos apoios financeiros ao investimento, evidencia-se que nos procedimentos instituídos pela DRPRI, no documento intitulado “*Apoios Financeiros ao Investimento – Gestão de Candidaturas*”, está previsto (no seu ponto n.º 8) que “*a intervenção da*

²³ Conforme já referido no ponto 3.1., através do ofício n.º 2873, de 2009/07/29 do Gabinete do Secretário.

²⁴ Um dos objetivos desta ação, prevista no planeamento das atividades de 2008 da IRE, era “*Verificar a correcta aplicação do financiamento*”, e segundo a metodologia utilizada “*Este projecto permitiu o levantamento de dados, recolhidos junto dos estabelecimentos de educação/ensino...*”.

²⁵ Cf. n.º 1 do artigo 20.º do DRR n.º 20/2015/M, de 11 de novembro.

²⁶ Prevista no plano anual de atividades da IRE para 2014, “*no quadro das ações de auditoria, o projeto Financiamento aos estabelecimentos tutelados por IPSS – Estabelecimentos de educação, 2012/13*”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DRPRI termina com uma confirmação/verificação “in loco” da conformidade do projeto em relação ao edificado e a entidade responsável pela autorização de funcionamento a atribuir ao estabelecimento candidato ao apoio”, tendo-se confirmado, no âmbito da análise relatada no ponto 3.2.3.3, que tal procedimento foi observado.

Assim, em termos globais, atendendo aos aspetos atrás abordados e especialmente às conclusões alcançadas nos testes de validação efetuados (descritos no ponto subsequente), considera-se que a SRE acolheu a recomendação em apreço.

3.2.3. Testes de validação

Tendo em vista a validação das medidas e procedimentos implementados pela SRE procedeu-se à análise de uma amostra de processos relativos aos contratos que tiveram execução (pagamentos) no ano 2016. Esta análise visou essencialmente avaliar:

- A eficácia das medidas implementadas pela Administração; e
- A efetividade do controlo exercido sobre os apoios públicos concedidos.

Para tal, no ponto seguinte, procede-se à caracterização do universo dos apoios financeiros concedidos e pagos às IPE no ano em referência.

3.2.3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS APOIOS FINANCEIROS ÀS IPE

Com base nos elementos apresentados pela SRE apurou-se que, em 2016, os apoios pagos às IPE rondaram os 26,5 milhões euros²⁷, distribuindo-se segundo as tipologias contratuais e níveis de ensino identificadas no quadro.

Quadro 2 – Apoios às IPE - Montantes pagos em 2016

| Nível de ensino | (em euros) | | | | |
|---|----------------------|------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| | Acordo de Cooperação | Contrato de Associação | Contrato Simples | Contrato de investimento | Total |
| 1º Ciclo do Ensino Básico | 117.493,73 | | 119.813,19 | 32.308,66 | 269.615,58 |
| 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico | 1.773.405,14 | | | | 1.773.405,14 |
| Atividade educativa e de reabilitação | 167.804,62 | | | | 167.804,62 |
| Creche | | | 151.222,34 | 11.603,59 | 162.825,93 |
| Creche e Jardim-de-Infância | 5.676.473,47 | | 8.773.695,09 | 415.345,81 | 14.865.514,37 |
| Creche, Jardim-de-Infância e 1º Ciclo do EB | | 735.835,88 | 220.402,90 | 72.279,61 | 1.028.518,39 |
| Creche, JI e EB com planos próprios | | | 87.843,88 | | 87.843,88 |
| Ensino Secundário | | | 1.252.697,65 | | 1.252.697,65 |
| Escola Profissional | | | | 51.838,54 | 51.838,54 |
| Jardim-de-Infância | 41.350,88 | | | | 41.350,88 |
| Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico | 457.258,69 | 2.066.967,28 | 538.511,50 | 16.847,08 | 3.079.584,55 |
| Pré-Escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos do EB | | 1.451.292,64 | 2.268.905,98 | 50.733,93 | 3.770.932,55 |
| Total | 8.233.786,53 | 4.254.095,80 | 13.413.092,53 | 650.957,22 | 26.551.932,08 |

Por níveis de ensino observa-se que a parcela mais representativa dos apoios financeiros destinou-se às creches e jardins-de-infância, que concentram mais de metade do valor total; já quanto à figura

²⁷ Atendendo ao facto de os dados apresentados pela SRE conterem deficiências, em especial quanto à identificação inequívoca das entidades (nomeadamente números de identificação fiscal não pertencentes à entidade indicada ou entidades com mais do que um número de identificação fiscal), solicitou-se à DROT uma relação dos pagamentos efetuados pela TGR, em 2016, aos NIF/NIPC indicados nos dados da SRE. A confrontação dos dados fornecidos pelas duas entidades evidenciou divergências nos montantes pagos, sendo o montante global pago em 2016, segundo os dados da DROT, superior em 132,5 mil euros ao indicado pela SRE.

contratual utilizada, verifica-se que o maior volume financeiro foi canalizado através de contrato simples.

Note-se que os apoios ao funcionamento (valores pagos em 2016) englobam dois anos letivos (2015/2016 e 2016/2017), encontrando-se tais dados evidenciados no quadro A do anexo II. Os apoios ao investimento (pagos em 2016) referem-se a um conjunto de contratos-programa, outorgados em períodos diversos (vide o quadro B do anexo II), cuja execução financeira se estende ao longo de vários anos.

3.2.3.2 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Atendendo à heterogeneidade do universo em causa, procedeu-se à definição de uma amostra não estatística, tendo-se, no caso dos apoios ao funcionamento, optado por analisar os contratos assinados em 2015 (relativos ao ano letivo 2015/2016), por serem aqueles cuja execução se encontrava concluída à data. No caso dos apoios ao investimento, optou-se por analisar o contrato mais recente, já que a antiguidade dos restantes (os mais recentes remontam a 2011) só permitiria extrair conclusões sobre os controles de atribuição vigentes a essa data e não sobre os atualmente vigentes.

Assim, para a seleção da amostra procurou-se atender aos diversos fatores envolvidos no sentido de abranger todas as tipologias de contratos e, tanto quanto possível, os diferentes níveis de ensino, a par da preocupação em atender à materialidade dos montantes envolvidos e à perceção de risco.

Desta forma extraiu-se uma amostra de 7 contratos, que titulam responsabilidades da RAM da ordem dos 7,1 milhões de euros, que se encontram identificadas no quadro abaixo.

Quadro 3 – Amostra

| (em euros) | | | | |
|--|---------------------------|---|------------------|---------------------------|
| Designação | Natureza do Apoio | Nível de ensino | Data do contrato | Valor máximo da subvenção |
| Centro Infantil D. M ^a Eugénia de Canavial | Acordo de Cooperação | Creche e Jardim-de-Infância | 14-09-2015 | 688.621,94 |
| Fundação Salesianos - Colégio Salesianos, Funchal | Acordo de Cooperação | 1 ^o , 2 ^o e 3 ^o Ciclos do Ensino Básico | 14-09-2015 | 1.770.138,32 |
| Provincia Portuguesa dos Sacerdotes do Coração de Jesus - Colégio do Infante | Contrato de Associação | Pré-Escolar, 1 ^o , 2 ^o e 3 ^o Ciclos do Ensino Básico | 14-09-2015 | 1.461.528,68 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantário Unipessoal, Lda | Contrato Simples | Creche e Jardim-de-Infância | 14-09-2015 | 1.015.586,46 |
| Associação Promotora do Ensino Livre - APEL- Escola Complementar do Til | Contrato Simples | Ensino Secundário | 14-09-2015 | 1.256.230,68 |
| "O Canto dos Reguilhas - Creche e Jardim de Infância, Lda" - O Canto dos Reguilhas | Contrato Simples | Creche e Jardim-de-Infância | 14-09-2015 | 845.231,51 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantário Unipessoal, Lda | Contrato de Investimentos | Creche e Jardim-de-Infância | 20-12-2016 | 90.985,95 |

Os dados relativos execução financeira dos contratos analisados constam do anexo IV.

3.2.3.3 RESULTADOS DA ANÁLISE

A) Relativamente à concessão dos apoios ao funcionamento

No que respeita à amostra de processos analisados foi possível comprovar que, de um modo geral, os mesmos continham os elementos previstos na Portaria n.º 103/2011 e na norma interna aplicável.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

É de referir no entanto a existência de alguma dispersão da documentação relativa a cada entidade²⁸ e especialmente a falta de uniformidade no tratamento e organização dos diversos elementos.

Não obstante, através da análise efetuada foi possível confirmar, relativamente a cada um dos aspetos chave identificados, que:

- A formalização dos pedidos de apoio financeiro ocorreu dentro dos trâmites e prazos estabelecidos pela norma interna, tendo sido elaborados os relatórios de verificação dos pedidos de comparticipação financeira, os quais foram posteriormente objeto de aprovação superior;
- A análise das candidaturas obedeceu aos critérios e indicadores definidos, na Portaria n.º 103/2011 e à norma interna n.º 1/DSAF/DAAF/2012, não se tendo detetado na análise efetuada ao cálculo do valor dos apoios qualquer enviesamento suscetível de por em causa os montantes atribuídos;
- Foi regularmente efetuada a cabimentação e a atribuição de número de compromisso, bem como a submissão dos processos ao parecer prévio do SRF;
- A aprovação dos apoios pelo Conselho do Governo e a outorga dos respetivos contratos observou os respetivos trâmites, tendo os mesmos sido submetidos à fiscalização prévia do TC quando aplicável;
- O primeiro processamento mensal das verbas cumpriu os preceitos exigíveis, nomeadamente a precedência do visto prévio pelo TC;
- Foram elaborados os relatórios dos orçamentos retificados, após o início do ano letivo, nos termos do art.º 5.º da norma interna.

De referir ainda que foi confirmada a utilização da plataforma eletrónica disponibilizada pela SRE por parte dos estabelecimentos contratantes, para efeitos de registo do número de alunos inscritos, em observância ao disposto no art.º 5.º da Portaria n.º 103/2011.

A plataforma eletrónica em causa (designada por PLACE) é comum a todas as escolas da Região, públicas e privadas, contendo por isso o registo de todos os alunos. Esta plataforma é gerida pela DRPRI sendo no entanto cada escola responsável por carregar e corrigir os respetivos dados.

B) Relativamente ao acompanhamento dos apoios ao funcionamento

De um modo geral os beneficiários apresentaram a documentação prevista dentro dos prazos definidos, sendo que nos casos em que se detetaram atrasos eles não foram significativos.

Quanto aos controlos efetuados pela SRE, relativamente aos apoios para despesas de pessoal (que, nos termos do art.º 7.º/1, da NI, devem ser objeto de verificação mensal), confirmou-se que:

- Existe evidência da verificação dos mapas mensais de execução das verbas concedidas para pessoal, obedecendo essa verificação às premissas definidas no art.º 7.º/3, da NI.
- Essa verificação está demonstrada numa informação interna (art.º 7.º/4), que mereceu concordância e aprovação dos responsáveis da DSAFEP e do GUG.
- Há evidência de que (de modo aleatório, conforme preconiza o art.º 7.º/3/c da NI), os mapas mensais de execução das verbas concedidas para pessoal foram confrontados com os comprovativos de pagamento (folha de remunerações) e descontos para a SS e CGA, tendo esse confronto sido realizado relativamente a um mês para todas as entidades.

²⁸ Quer pela existência de diversos *dossiers* temáticos, quer pela dispersão de documentos em diferentes departamentos (GUG / DSAFEP / DSGF / DRPRI), ou ainda pela questão da documentação existente em suporte papel *versus* suporte digital.

- Após o termo do ano escolar foi elaborado o relatório de análise das verbas concedidas para despesas de pessoal (art.º 7.º/7 da NI).

Quanto à análise da execução das outras despesas correntes, das receitas e de outros elementos de carácter financeiro (a verificar por ano económico, nos termos dos art.ºs 8.º, 9.º e 10.º da NI), constatou-se que:

- A elaboração, quando aplicável, do mapa ou relatório de análise de execução de outras despesas correntes, nem sempre observou o prazo estipulado e raramente o documento tem existência autónoma, encontrando-se dispersa noutros documentos, nomeadamente no relatório final. Contudo, em qualquer dos casos, a análise em causa não obedecia ao disposto no art.º 8.º, n.º 2, da NI;
- Foi elaborado o Mapa ou Relatório sobre a verificação do Relatório e Contas, contudo tais análises não foram objeto de qualquer apreciação superior (parecer/despacho) e muitas vezes não se encontram datadas, concluindo-se que, na maior parte dos casos, não observaram o prazo fixado na NI, já que o envio dos documentos de prestação de contas ocorreu para além dessa data. Acresce que o conteúdo dessas análises apresenta-se geralmente incipiente, evidenciando por vezes manifestas inconsistências (vide abaixo: “*Fragilidades da análise dos elementos de carácter financeiro*”);
- Os “Mapa ou Relatório de Análise de Receitas” (art.º 9.º da NI), assim como os “Mapa ou Relatório de Outros Elementos de Carácter Financeiro” (art.º 10.º da NI), não existem enquanto documentos autónomos, mas, quando aplicável, as correspondentes análises encontram-se insertas noutros relatórios. Observa-se todavia que essas análises apresentam inconsistências de diversa ordem (vide abaixo: “*Fragilidades da análise dos elementos de carácter financeiro*”).

Fragilidades da análise dos elementos de carácter financeiro

O conteúdo das análises contidas nos designados “Mapa ou Relatório sobre a verificação do Relatório e Contas”, “Mapa ou Relatório de Análise de Receitas”, e “Mapa ou Relatório de Outros Elementos de Carácter Financeiro”²⁹, consiste na mera comparação das transferências efetuadas pela SRE com os valores evidenciados pelo beneficiário na sua contabilidade, concluindo-se, muitas vezes, pela falta de coincidência dessas grandezas, sem que haja a preocupação de obter a explicação para as diferenças detetadas.

Em certas situações, verifica-se que as análises apresentadas são manifestamente inconsistentes, como é o caso da análise relativa à verificação do Relatório e Contas do Colégio do Infante, em que se verifica que a análise efetuada pela SRE não é consistente quer face ao conteúdo das demonstrações financeiras da entidade quer quanto às conclusões e recomendações que apresenta.

A análise em causa, constante de documento autónomo e posteriormente inserta no relatório final (ponto 4), enferma de diversos erros, tais como:

- Aceita os documentos de prestação de contas, quando estes não contêm a assinatura dos responsáveis pela sua elaboração e aprovação;
- Considera valores a débito/crédito das contas no balancete em vez do respetivo saldo;
- Não considera o valor das receitas, apesar de elas se encontrarem quantificadas em diversos documentos, e inclusive no próprio relatório final (ponto 3);

²⁹ Note-se que apesar de a NI referir a existência destes relatórios, aparentemente, de forma autónoma, constatou-se que apenas o primeiro se apresenta com essa natureza, conforme se conclui do acima referido.



- Não questiona o facto de a entidade não evidenciar aquelas receitas nos documentos de prestação de contas, quando está na posse de informação de que as mesmas existem, tendo sido registadas no PLACE pela própria entidade.

Referindo-se às "*Fragilidades da Análise dos Elementos Financeiros*", a SRE, em contraditório, veio declarar ter tomado "*boa nota das questões elencadas*", defendendo no entanto que "*as mesmas não se observam em todos os processos existentes no serviço*", e salientando que "*o ano escolar auditado corresponde ao ano de alteração da orgânica do serviço, de mudança/redução de técnicos superiores, com as correspondentes adaptações que daí advieram*".

C) Relativamente ao controlo dos apoios sociais

A análise dos pedidos de Apoios Sociais, assim como a verificação da aplicação das verbas concedidas encontra-se a cargo do Núcleo Administrativo de Controlo dos Apoios Sociais (NACAS), que funciona na dependência da DSAFEP. A atribuição e acompanhamento da Ação Social Educativa (ASE), encontra-se na alçada da DRPRI, nos mesmos moldes do ensino público.

Em ambos os casos o controlo é efetuado com base nos dados constantes da plataforma PLACE, através de mapas nominativos dos alunos apoiados.

No caso dos Apoios Sociais, o cálculo do apoio é efetuado com base nos processos enviados pelas instituições, contendo a documentação que formaliza a candidatura por parte dos encarregados de educação, sendo os valores a transferir apurados mensalmente com base nas listas nominativas dos beneficiários.

Já no caso da ASE, os valores são transferidos no início de cada período escolar, com base na previsão orçamental, sendo depois feito o acerto no final de cada período com base na execução real. No final do contrato caso o valor transferido seja superior ao executado há lugar a devolução da diferença.

A análise dos processos selecionados permitiu concluir que a atribuição e o acompanhamento dos apoios obedeceram aos normativos aplicáveis, não se tendo identificado erros ou anomalias suscetíveis de por em causa os montantes dos apoios atribuídos.

Observa-se ainda que, conforme previsto na NI, foram elaborados os relatórios relativos ao controlo da execução dos apoios sociais e ao controlo da aplicação do regulamento da ação social educativa pelas IPSS.

D) Relativamente à concessão e acompanhamento de apoios ao investimento

O GUG e a DRPRI são os principais intervenientes nos apoios ao investimento concedidos às IPE, nas fases da concessão, da execução financeira e do acompanhamento dos contratos-programa, como se exemplifica sinteticamente através dos seguintes procedimentos fixados nas normas internas³⁰:

³⁰ Referimo-nos à norma interna do GUG, que incorpora a norma interna da DRPRI, emitida em 05/03/2014 e revista em 13/04/2016.

Quadro 4 – Procedimentos para concessão e acompanhamento dos apoios ao investimento

| DRPRI | GUG |
|---|--|
| Realização de reunião com os interessados | Enquadramento e processamento orçamental (cabimentos e compromissos por exemplo) |
| Entrega de documentação e esclarecimentos ao promotor sobre os procedimentos e regulamentação aplicável | Solicitação às IPE dos comprovativos de despesa |
| Validação e análise da candidatura/projeto | Processamento anual |
| Análise da proposta | Autorização de despesa no sistema contabilístico |
| Cálculo do valor do apoio financeiro e emissão parecer | Registo de controlo dos processos |
| Confirmação/verificação “in loco” da conformidade do projeto em relação ao edificado | Controlo da execução financeira |

Da apreciação aos elementos disponibilizados sobre a concessão e controlo da execução do contrato-programa de investimentos com a entidade “*A Cidade dos Brinquedos-Infantário Unipessoal, Lda*”³¹, celebrado em 20 de dezembro de 2016, confirmou-se que, de um modo geral, foram aplicados os procedimentos e elaborados os documentos previstos nas normas internas do GUG e da DRPRI, relativamente ao processo de candidatura para comparticipação financeira e ao acompanhamento e fiscalização da aplicação das verbas concedidas³².

No que concerne à realização de ações de fiscalização junto das entidades beneficiárias, confirmou-se ter sido realizada a vistoria ao Infantário, em 1 de outubro de 2011, onde foi confirmada a concretização em obra dos espaços apresentados em projeto, de acordo com os procedimentos fixados na norma interna da DRPRI.

Há a referir no entanto que, no que concerne à legalidade e regularidade do contrato-programa, o clausulado não estabeleceu o compromisso do beneficiário manter o estabelecimento em funcionamento durante 30 anos, tal como preceitua o artigo 20.º, n.º 1, da Portaria n.º 103/2011³³.

Sem embargo de se reconhecer que a ausência daquela cláusula do contrato-programa em análise não exime a entidade privada da observância da obrigação contida no referenciado dispositivo legal, a

³¹ Comparticipação financeira deste contrato visou apoiar o investimento de construção de raiz de um infantário com capacidade para 298 crianças (108 Creche-Berçário, 90 Creche-Sala de Atividades e 100 Jardim-de-Infância), que segundo a candidatura do promotor terá sido de € 2.011.931,00, pelo que o apoio de € 181.972,00 é inferior a 10% (cf. informação da DRPRI de 22/11/2013 mencionada na nota seguinte).

³² Este processo começou em 23/12/2008 com a entrega da candidatura pelo promotor e confirmação em 16/03/2009 da sua receção pela SRE. A 30/10/2013 o promotor solicitou a reapreciação da candidatura e na sequência do pedido, em 22/11/2013, a DRPRI informou a Chefe de Gabinete do SRE, que a candidatura cumpria os requisitos legais aplicáveis em vigor e do apuramento do valor do apoio financeiro ao investimento (€ 181.972,00), tendo posteriormente o Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos, através do despacho de 08/01/2014, declarado “*Concordo. À Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas para preparar o processo tendente à atribuição do subsídio.*”.

Depois de ultrapassar as contrariedades orçamentais para cabimentar a despesa e da receção (em 04/11/2014) dos documentos solicitados para a segunda fase do processo de Candidatura, conforme regulamentado na Portaria n.º 103/2011, o DRPRI foi informado do Despacho do SRE de 18/11/2014 para que “*Proceda à elaboração do contrato*”.

No entanto, a 27/03 e 17/07, de 2015, a SRF, por contrariedades orçamentais adiou o processo e em 07/08/2015 autorizou com a condição do CP apenas comprometer a 1ª tranche do apoio. A Resolução n.º 917/2015, de 15/10, veio atribuir o apoio em questão. Em 2016, a Resolução n.º 946/2016 de 16/12, autorizou a celebração do CP para 2ª tranche, finalizando o processo com o pagamento da comparticipação financeira em dezembro de 2016.

³³ No caso de construção e ou aquisição de novos edifícios e ampliações de edifícios existentes que aumentem substancialmente a capacidade do estabelecimento, as entidades privadas comprometem-se através de contrato-programa de investimento a manter os estabelecimentos em funcionamento, durante 30 anos, contados a partir da data da atribuição da respetiva autorização de investimento.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

verdade é que a inclusão da mesma no título contratual é solução que melhor tutela o interesse público em face do eventual incumprimento do beneficiário do financiamento público.

Em contraditório a SRE alegou que *“os contratos não têm vindo a anotar o período de compromisso de funcionamento, pois julgámos que seria redundante em relação ao que preconiza a portaria aplicável à matéria”*, salientando no entanto que, *“no futuro, se procederá como sugerido pelo TC, fixando tal prazo no contrato”*.

No respeitante à execução do contrato-programa, verificou-se que não existem elementos relativos ao disposto na alínea b) do n.º 2 da cláusula terceira, que determinava a apresentação, pelo promotor do investimento, de um relatório de conclusão da execução física e financeira do projeto, até 30 de dezembro de 2016.

Os responsáveis contactados alegaram que a cláusula em referência nem devia constar do contrato na medida em que o projeto foi financiado *a posteriori* pois o investimento já se encontrava concluído e o estabelecimento em funcionamento³⁴ aquando da concessão do apoio³⁵.

Tal argumentação não se mostra todavia adequada ao clausulado do contrato que as partes outorgaram, o qual, a par da exigência da apresentação do relatório acima mencionado, inclui outras obrigações que impendem sobre a parte pública, também, relacionadas com a execução física da obra, designadamente, a de *“analisar e aprovar as propostas de alteração (...) ao programa de trabalhos”*; e a de *“controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspetos (...) técnicos (...)”*, a que se refere a cláusula 3.ª, alíneas b) e c), que induzem à conclusão de que a Secretaria Regional de Educação não cuidou (como devia) de adequar os termos do referenciado contrato à realidade dos factos, em consonância, aliás, com o disposto no art.º 62.º, n.ºs 1 e 3 do DLR 15/2011/M³⁶.

Pronunciando-se em sede de contraditório a SRE veio comunicar ter remetido *“à instituição promotora do investimento”* um ofício (ofício da SRE/GS n.º 993, de 03/04/2017) *“a lembrar a necessidade de cumprir com o disposto na alínea b) do n.º 2 da cláusula terceira”*.

Não existindo no regime jurídico vertido nos diplomas acima mencionados uma norma que aglutine os direitos e obrigações das partes e, bem assim, as consequências jurídicas do incumprimento dos contratos de financiamento público, tendo (antes) a técnica legislativa utilizada recorrido à profusão de normas por ambos os diplomas, criando, assim, um quadro de difícil perceção pelos seus destinatários, considera-se que a administração pública (no caso, a Secretaria Regional de Educação) acautelaria melhor o interesse público se aproveitasse a amplitude conferida pela norma do art.º 62.º, n.ºs 1 e 3, do DLR 15/2011/M, para incorporar nos respetivos instrumentos contratuais os termos da relação jurídica estabelecida com as entidades privadas de ensino.

3.3. Apreciação Global

Em síntese, conclui-se que o Governo Regional, através da Secretaria Regional com a tutela da Educação, acolheu as recomendações formuladas no Relatório n.º 13/2008 -FS/SRMTTC.

³⁴ A autorização definitiva de funcionamento foi concedida a 01/06/2012.

³⁵ A resolução do Conselho do Governo Regional n.º 946/2016, de 15 de dezembro (publicada no JORAM, I série, n.º 222, de 19 de dezembro), que autorizou a celebração do contrato-programa em análise *“tendo em vista a construção do Infantário com capacidade para 298 crianças”* (cfr. o ponto 1) para ser executado entre *“a data da sua assinatura [20 de dezembro de 2016] até 31 de dezembro de 2016”* (cfr. o ponto 3 da mencionada resolução), período esse que, indicia que a execução dos trabalhos já se encontrava concluída.

³⁶ Que dispõe do seguinte modo: *“A Região, através do serviço competente da secretaria regional com a tutela da educação, pode celebrar contratos ou acordos com as entidades titulares de estabelecimentos privados que se integrem nos objectivos gerais do sistema educativo regional”* (n.º 1) e *“Nos contratos e acordos especificam-se as obrigações assumidas pelo estabelecimento, bem como as tipologias, enquadramento legal das participações e benefícios que lhe são concedidos, incluindo os respectivos valores máximos admissíveis”* (n.º 3).

Quadro 5 – Acolhimento das Recomendações do Relatório n.º 13/2008 -FS/SRMTTC

| Recomendações do Relatório n.º 13/2008 -FS/SRMTTC | Avaliação do acolhimento das recomendações | |
|---|--|---|
| | Avaliação | Observações / Ponto do relatório |
| 1. Intensifique os esforços direcionados à implementação de um sistema de controlo interno eficaz, nomeadamente através da edição de normas e/ou instruções internas e de procedimentos reguladores da concessão, acompanhamento e fiscalização dos apoios financeiros às Instituições Particulares de Ensino, promovendo e assegurando igualmente a clara definição e identificação dos circuitos, assim como dos intervenientes e dos responsáveis envolvidos neste domínio. | RA | Foram emitidas e implementadas normas de procedimentos que cobrem as diversas vertentes da concessão e acompanhamento dos apoios financeiros às IPE, as quais procedem à definição dos circuitos e dos intervenientes de modo claro. Os testes de validação realizados revelaram que as mesmas se encontram efetivamente implementadas e que funcionam de modo regular e eficaz. / Ponto 3.2.1. |
| 2. Assegure o integral cumprimento das obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos, desencadeando, para o efeito, a realização das necessárias ações de fiscalização, que deverão direcionar-se à efetiva comprovação, junto das entidades beneficiárias, da aplicação das verbas nas finalidades previstas e da fiabilidade dos documentos justificativos das despesas. | RA | Os resultados dos testes realizados a uma amostra de contratos selecionados revelaram que na respetiva execução foi dado cumprimento às obrigações normativa e contratualmente definidas em matéria de avaliação, acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos. Confirma-se ainda terem sido realizadas algumas ações de fiscalização junto das entidades beneficiárias. / Ponto 3.2.2. |

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio³⁷, são devidos emolumentos pela Secretaria Regional de Educação no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo V).

³⁷ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Secretário Regional de Educação, à Diretora do Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento, e ao Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas, identificados no antecedente ponto 2.5. “*Relação nominal dos responsáveis*”;
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas pela Secretaria Regional de Educação, para dar acolhimento à recomendação constante do relatório agora aprovado;
- d) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4;
- e) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Expressar à Secretaria Regional de Educação o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 14 dias do mês de julho de 2017.

A Juíza Conselheira,


(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobrey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,


(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



Anexo I – Classificação e conceitos sobre o acatamento das recomendações

Na avaliação das recomendações são seguidos os elementos informativos estabelecidos no anexo I (Recomendações/Acompanhamento do seu acolhimento) da Informação n.º 34/2013 do DCP do TC, aprovada em 22 de julho, conforme abaixo reproduzido.

RECOMENDAÇÕES

ACOMPANHAMENTO DO SEU ACOLHIMENTO

Conceitos

- . **Recomendação acolhida** – foram tomadas as medidas necessárias para concretizar a recomendação do Tribunal – **RA**;
- . **Recomendação acolhida parcialmente** – as medidas tomadas só parcialmente concretizam a recomendação – **RAP**;
- . **Recomendação não acolhida** – não foram tomadas medidas para a execução da recomendação – **RNA**;
- . **Recomendação sem efeito** – circunstâncias supervenientes levaram a que a recomendação já não se justifique – **RSE**;
- . **Sem informação** – já decorreu o prazo para resposta mas não foi recebida qualquer informação ou não existe informação sobre o efetivo acolhimento – **SI**.



Anexo II – Apoios financeiros às IPE - Contratos vigentes em 2016

Quadro A – Contratos de apoio ao Funcionamento, por ano do contrato

(em euros)

| Ano do contrato | Figura contratual | Valor máximo da subvenção | Valor da subvenção referente a 2016 | Pagamento executado em 2016 |
|--------------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 2015 (ano letivo 2015/2016) | Acordo de Cooperação | 8.202.817,53 | 5.462.965,96 | 5.347.262,78 |
| | Contrato de Associação | 4.515.674,89 | 2.977.349,15 | 2.953.122,70 |
| | Contrato Simples | 13.139.015,37 | 8.828.389,70 | 8.606.538,52 |
| Total ano letivo 2015/2016 | | 25.857.507,79 | 17.268.704,81 | 16.906.924,00 |
| 2016 (ano letivo 2016/2017) | Acordo de Cooperação | 8.374.701,12 | 2.887.005,75 | 2.886.523,75 |
| | Contrato de Associação | 3.828.908,58 | 1.300.982,10 | 1.300.973,10 |
| | Contrato Simples | 14.224.338,70 | 4.808.346,65 | 4.806.554,01 |
| Total ano letivo 2016/2017 | | 26.427.948,40 | 8.996.334,50 | 8.994.050,86 |
| Total Geral | | 52.285.456,19 | 26.265.039,31 | 25.900.974,86 |

Quadro B – Contratos de apoio ao Investimento, por ano do contrato

(em euros)

| Ano do contrato | Valor máximo da subvenção | Valor da subvenção referente a 2016 | Pagamento executado em 2016 |
|-----------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 2001/2009 | 1.012.721,36 | 32.308,66 | 32.308,66 |
| 2004/2009 | 3.068.398,50 | 183.782,44 | 183.782,44 |
| 2007 | 145.670,46 | 16.023,75 | 16.023,75 |
| 2007/2009 | 2.759.989,91 | 201.253,58 | 201.253,58 |
| 2011 | 1.808.612,02 | 126.602,84 | 126.602,84 |
| 2016 | 90.985,95 | 90.985,95 | 90.985,95 |
| Total | 8.886.378,20 | 650.957,22 | 650.957,22 |



Anexo III – Amostra

| Entidades beneficiárias | | Natureza do Apoio | Nível de ensino | Resolução | | Data de celebração do contrato | Período de vigência | Valor máximo da subvenção | Valor da subvenção ano 2016 | Pagamentos executados em 2016 | C.O. | C.E. |
|--|-----------|--------------------------|--|-----------|------------|--------------------------------|------------------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------|-------------------|
| Designação | NIF/NIPC | | | N.º | Data | | | | | | | |
| Centro Infantil D. M ^a Eugénia de Canavial | 511014520 | Acordo de Cooperação | Creche e Jardim-de-Infância | 825 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 688.621,94 | 457.218,29 | 442.369,29 | 47.0.01.01.02 | 04.07.01 |
| Fundação Salesianos - Colégio Salesianos, Funchal | 510166822 | Acordo de Cooperação | 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico | 825 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 1.770.138,32 | 1.164.688,70 | 1.164.688,70 | 47.0.01.01.02 | 04.07.01/04.07.03 |
| Província Portuguesa dos Sacerdotes do Coração de Jesus | 500224218 | Contrato de Associação | Pré-Escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico | 824 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 1.461.528,68 | 961.092,57 | 961.092,57 | 47.0.01.01.02 | 04.07.01/04.07.03 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantilário Unipessoal, Lda | 511279906 | Contrato Simples | Creche e Jardim-de-Infância | 826 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 1.015.586,46 | 675.645,62 | 647.403,21 | 47.0.01.01.02 | 04.01.02 |
| Associação Promotora do Ensino Livre - APEL- Escola Complementar do Til | 511010362 | Contrato Simples | Ensino Secundário | 826 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 1.256.230,68 | 829.421,03 | 826.131,15 | 47.0.01.01.02 | 04.07.01/04.07.03 |
| "O Canto dos Reguilas - Creche e Jardim de Infância, Lda" - O Canto dos Reguilas | 511231652 | Contrato Simples | Creche e Jardim-de-Infância | 826 | 10-09-2015 | 14-09-2015 | Da assinatura até 31/08/16 | 845.231,51 | 575.836,67 | 554.044,67 | 47.0.01.01.02 | 04.01.02 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantilário Unipessoal, Lda | 511279906 | Contrato de investimento | Creche e Jardim-de-Infância | 946 | 15-12-2016 | 20-12-2016 | Da assinatura até 31/12/2016 | 90.985,95 | 90.985,95 | 90.985,95 | 47.9.50.06.01 | 08.01.02.S0.TT |

Anexo IV – Execução dos contratos analisados**Quadro A – Execução das despesas de funcionamento (com pessoal e outras despesas correntes)**

(em euros)

| Entidades/Instituições Particulares de Ensino | Despesas de funcionamento | | Execução ³ % | Saldo ⁴ |
|---|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------|
| | Contrato/pago ¹ | Executado pelas IPE ² | | |
| Centro Infantil D. Mª Eugénia de Canavial | 486.694,94 | 512.498,98 | 105,30 | -25.804,04 |
| Fundação Salesianos - Colégio Salesianos, Funchal | 1.678.059,00 | 1.854.761,47 | 110,53 | -176.702,47 |
| Província Portuguesa dos Sacerdotes do Coração de Jesus | 1.401.017,92 | 1.405.267,14 | 100,30 | -4.249,22 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantário Unipessoal, Lda | 737.808,33 | 705.139,97 | 95,57 | 32.668,36 |
| APEL- Escola Complementar do Til | 1.233.974,55 | 1.184.409,94 | 95,98 | 49.564,61 |
| O Canto dos Reguilas - Creche e Jardim de Infância, Lda | 565.325,51 | 667.720,74 | 118,11 | -102.395,23 |

1 – Nesta coluna, relativamente às entidades “APEL” (€ 1.237.264,38/€ 1.233.974,55) e “A Cidade dos Brinquedos” (€ 742.874,46/€ 737.808,33) os valores inscritos são os pagos. Quanto às outras entidades os valores dos Contratos/pagos são iguais.

2 – Conforme os documentos das IPE e das despesas consideradas elegíveis pela DSAFEP.

3 – A execução acima dos 100% das despesas elegíveis das IPE são resultado da redução dos montantes das transferências e apoios para entidades de direito privado, fixada no n.º 1 do artigo 34.º do DLR n.º 5/2012/M, que aprovou o orçamento da RAM para 2012, na sequência das medidas 19 e 24 do PAEF-RAM (nos orçamentos seguintes foi determinado não ultrapassar os valores anteriormente concedidos para a mesma finalidade).

4 – Nos relatórios de “Análise de Execução de Pessoal” de dezembro de 2016, constam os saldos apurados. Os saldos nos contratos em que a execução ficou aquém do pago, encontravam-se por repor à data da execução dos trabalhos da presente auditoria.

Quadro B – Execução das despesas relativas aos apoios sociais

(em euros)

| Entidades/Instituições Particulares de Ensino | Apoios sociais | | Execução % | Saldo |
|---|----------------|----------------|---------------|-----------|
| | Contrato | Executado/pago | | |
| Centro Infantil D. Mª Eugénia de Canavial | 201.927,00 | 181.957,00 | 90,11 | 19.970,00 |
| A Cidade dos Brinquedos - Infantário Unipessoal, Lda | 272.712,00 | 233.042,00 | 85,45 | 39.670,00 |
| O Canto dos Reguilas - Creche e Jardim de Infância, Lda | 279.906,00 | 258.114,00 | 92,21 | 21.792,00 |

Quadro C – Execução das despesas referentes ação social educativa/escolar

(em euros)

| Entidades/Instituições Particulares de Ensino | ASE | | Execução % | Saldo ¹ |
|---|---------------|-----------|---------------|--------------------|
| | Contrato/pago | Executado | | |
| Fundação Salesianos - Colégio Salesianos, Funchal | 92.079,32 | 83.428,00 | 90,60 | 8.651,32 |
| Província Portuguesa dos Sacerdotes do Coração de Jesus | 60.510,76 | 37.943,35 | 62,71 | 22.567,41 |
| APEL- Escola Complementar do Til | 18.966,30 | 17.301,69 | 91,22 | 1.664,61 |

1 – Em 2016 foram regularizados os saldos do Colégio Salesianos e do Infante (respetivamente em 7/10 e 28/10). O saldo da APEL à data da presente ação ainda não tinha sido regularizado.

Obs.:

Relativamente ao contrato de investimento com a entidade “A Cidade dos Brinquedos - Infantário Unipessoal, Lda”, a comparticipação financeira fixada, no montante de € 90 985,95, foi paga na sua totalidade, a 29/12/2016, mediante a apresentação do auto de medição e correspondente fatura, no valor de € 186 546,39, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 da cláusula quarta do contrato-programa.



Anexo V – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria de seguimento aos apoios às instituições particulares de ensino
(Relatório n.º 13/2008)

ENTIDADE FISCALIZADA: Secretaria Regional de Educação

SUJEITO PASSIVO: Secretaria Regional de Educação

| DESCRIÇÃO | BASE DE CÁLCULO | | VALOR |
|--|---|-------------------------------|-------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º) | % | RECEITA PRÓPRIA/LUCROS | |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL: | 1,0 | | 0,00 € |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS: | 0,2 | | 0,00 € |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE) | CUSTO STANDARD (a) | UNIDADES DE TEMPO | |
| AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 119,99 | 0 | 0,00 € |
| AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 88,29 | 220 | 19.423,80 € |
| 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) | | - |
| a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 4H00 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro. | EMOLUMENTOS CALCULADOS: | | 19.423,80 € |
| | 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) | | - |
| | TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS: | | 1.716,40 € |

¹ 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 art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.