

# Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional de Educação

Seguimento  
de recomendações

**2014/2015**

RELATÓRIO N.º 2/2018 - FC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

**PROCESSO N.º 01/16-AUD/FC**

**Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional de Educação -  
Seguimento de recomendações - 2014/2015**

**RELATÓRIO N.º 2/2018-FC/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Janeiro/2018**





## **Índice**

Índice .....	1
Relação de Siglas e Abreviaturas .....	2
Ficha Técnica .....	3
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
2.1. ANTECEDENTES – RELATÓRIO N.º 2/2011-FC/SRMTC .....	8
2.2. ÂMBITO E OBJETIVOS .....	8
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO UTILIZADAS.....	9
2.4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO.....	10
2.5. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	12
2.6. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO .....	13
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	13
<b>3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS .....</b>	<b>15</b>
3.1. NOTIFICAÇÃO DO RELATÓRIO N.º 2/2011 - FC/SRMTC.....	15
3.2. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	16
3.3. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS .....	19
3.3.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM.....	19
3.3.2. Elaboração e implementação do PGRCC.....	21
3.4. PROCEDIMENTOS DE PESSOAL E DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	22
3.4.1. Procedimentos de Pessoal.....	22
3.4.2. Contratação pública.....	29
<b>4. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>32</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>35</b>
I – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 2/2011-FC/SRMTC .....	37
II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS.....	39
III – NOMEAÇÃO, EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO, DE DIRIGENTES SUPERIORES DE 1.º E 2.º GRAU, PELO ATUAL SRE.....	41
IV – NOMEAÇÃO, EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO, DE DIRIGENTES SUPERIORES DE 1.º E 2.º GRAU, PELO EX-SRE.....	43
V – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS.....	45
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS .....	47

**Relação de Siglas e Abreviaturas**

<b>Sigla/ABREVIATURA</b>	<b>DENOMINAÇÃO</b>
<b>al(s).</b>	Alínea(s)
<b>art.<sup>o(s)</sup></b>	Artigo(s)
<b>Aud</b>	Auditoria
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>DL</b>	Decreto(s)-Lei(s)
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DRAC</b>	Direção Regional dos Assuntos Culturais
<b>DRE</b>	Direção Regional de Educação
<b>DRIG</b>	Direção Regional de Inovação e Gestão
<b>DRJD</b>	Direção Regional de Juventude e Desporto
<b>DRPRI</b>	Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas
<b>DRQP</b>	Direção Regional de Qualificação Profissional
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>DRRHAE</b>	Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa
<b>FC</b>	Fiscalização concomitante
<b>GGF</b>	Gabinete de Gestão Financeira
<b>GUG</b>	Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento
<b>GS</b>	Gabinete do Secretário Regional
<b>IP</b>	Instituto Público
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>JC</b>	Juiz Conselheiro
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>LTFP</b>	Lei de Trabalho em Funções Públicas
<b>LVCR</b>	Lei dos vínculos, carreiras e remunerações
<b>n.<sup>o(s)</sup></b>	número(s)
<b>OE</b>	Orçamento(s) do Estado
<b>PAEF</b>	Programa de Apoio Económico e Financeiro
<b>PAEF-RAM</b>	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
<b>PDS</b>	Pasta da Documentação de Suporte
<b>PG</b>	Plenário Geral
<b>PGA</b>	Plano Global de Auditoria
<b>PGRCIC ou Plano</b>	Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
<b>PPA</b>	Pasta do Processo da Auditoria
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>Relatório</b>	Relatório n.º 2/2011-FC/SRMTC, aprovado a 3 de fevereiro
<b>RH</b>	Recursos Humanos
<b>SRE</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>SREC</b>	Secretaria Regional de Educação e Cultura
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
<b>UC</b>	Unidade(s) de conta



***Ficha Técnica***

<b>COORDENAÇÃO</b>	
<b>Miguel Pestana</b>	Auditor-Coordenador
<b>SUPERVISÃO</b>	
<b>Alexandra Moura</b>	Auditores-Chefe
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
<b>Paulo Lino</b>	Técnico Verificador Assessor
<b>Patrícia Ferreira</b>	Técnica Verificadora Assessora







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

Em conformidade com o delineado no programa de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) de 2015<sup>1</sup> foi realizada uma auditoria à Secretaria Regional de Educação (SRE) com o objetivo central de verificar o grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 2/2011-FC/SRMTC, aprovado a 3 de fevereiro<sup>2</sup>, doravante designado por *Relatório*, elaborado na sequência da ação de controlo concomitante direcionada às despesas emergentes dos atos e contratos isentos de visto reportados ao ano de 2010.

### 1.2. Observações

Com base na análise efetuada no domínio da presente auditoria, expõem-se, de seguida as principais observações que evidenciam, de forma sumária, a matéria exposta ao longo deste documento.

1. No contexto da apreciação do grau de acatamento das sete recomendações<sup>3</sup> formuladas pelo Tribunal no Relatório n.º 2/2011-FC/SRMTC apurou-se que a SRE acolheu cinco enquanto as restantes duas não foram objeto de avaliação porque não ocorreram no período em análise situações em que as mesmas se aplicassem (cfr. o ponto 3.2.).
2. Já no respeitante ao enquadramento da atividade da SRE verificou-se que:
  - a) Não foram detetadas deficiências na aplicação das medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional (PAEF) e Regional (PAEF-RAM) na área de pessoal em 2014 e em 2015 (cfr. o ponto 3.3.1.).
  - b) Pese embora os mapas de pessoal para 2014 e 2015 do Gabinete do Secretário Regional (GS) tenham sido elaborados com respeito pelo ordenado nos art.ºs 5.º da Lei dos vínculos, carreiras e remunerações (LVCR) e 29.º da Lei geral do trabalho em funções públicas (LTFP), respetivamente, e superiormente aprovados, não foram divulgados na página da Secretaria na *internet*, contrariando, com isso, o n.º 3 do art.º 5.º da LVCR e o n.º 4 do art.º 29.º da LTFP (cfr. o ponto 2.4.).
  - c) Os serviços da SRE elaboraram e aprovaram os respetivos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) em momentos distintos, tendo alguns serviços procedido à sua atualização com regularidade, mas nem todos elaboraram os correspondentes relatórios anuais que permitem aferir da implementação e quantificação dos resultados do PGRIC (cfr. o ponto 3.3.2.).
3. A análise efetuada aos 51 procedimentos de pessoal que integraram a amostra selecionada e que envolvem um volume financeiro de 5 436 222,56€<sup>4</sup>, revelou que a SRE cumpriu, em geral, com o regime jurídico aplicável, à exceção:
  - a) Da nomeação de quatro dirigentes intermédios de 1.º e de 2.º graus, em regime de substituição, em desconsideração pelo n.º 1 do art.º 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e

<sup>1</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15 de dezembro de 2014, pela Resolução n.º 2/2014-PG, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II série, Suplemento, n.º 236, de 19 de dezembro de 2014, como Resolução n.º 1/2014, e no Diário da República, II série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2014 (Resolução n.º 38/2014).

<sup>2</sup> A essa auditoria correspondeu o Processo n.º 05/10-Aud/FC.

<sup>3</sup> Relacionadas com a fundamentação das deliberações do júri do procedimento concursal e com a definição da calendarização pelo mesmo júri, com a negociação na determinação da posição remuneratória dos trabalhadores, com o acompanhamento e a avaliação do período experimental, com o custo total dos serviços e a proibição do fracionamento da despesa, com o ajuste direto e com a contratação excluída.

<sup>4</sup> Vide a amostra definida no Anexo II do Plano Global da Auditoria e os Anexos II a IV do presente documento.

Organismos da Administração Pública (EPD), uma vez que não se encontrava verificado o requisito da “ausência ou impedimento do respectivo titular” que pressupõe uma prévia titularidade desses cargos, o que levou à autorização ilegal do processamento dos vencimentos dos dirigentes em referência, três deles desde 17 de dezembro de 2015 e um desde 13 de outubro de 2014 (cfr. o ponto 3.4.1.1.1.), e

- b) Da nomeação de titulares para oito cargos dirigentes cujos procedimentos não foram lançados até ao termo do prazo de 90 dias fixado com esse propósito no n.º 3 do mesmo art.º 27.º do EPD, possibilitando que situações que a lei consagra como excepcionais e provisórias se arrastassem no tempo e desvirtuassem o espírito da lei nesse domínio e, nessa medida, que fossem indevidamente processados os vencimentos dos dirigentes em causa a partir daquelas datas (cfr. o ponto 3.4.1.1.2.).
4. Foram apreciados 10 procedimentos pré-contratuais com vista a contratação pública, representativos de uma despesa na ordem dos 4 549 965,77€ (s/IVA)<sup>5</sup>, tendo-se detetado as seguintes deficiências:
- a) Em seis procedimentos, que não concursos públicos urgentes, foi adotado como critério de desempate, o da ordem cronológica da entrega das propostas, quando este aspeto não se referia a um atributo das mesmas e é matéria formal, em regra, irrelevante, para esse efeito (cfr. o ponto 3.4.2.1), e
- b) Nos programas de três concursos públicos foi definida a percentagem de 5% do preço contratual para o valor da caução a prestar pelos adjudicatários no caso dos contratos subsequentemente celebrados quando, por força do regime excepcional e transitório de liberação e de redução da caução em contratos celebrados ou a celebrar, com contraentes públicos, então vigente na Região, essa percentagem deveria ter sido de 2%.

Embora esta definição ilegal tenha perdido relevância, em virtude do preço dos contratos firmados não atingir o valor mínimo para que a sua prestação fosse obrigatória, seria equacionável que a mesma pudesse ter conduzido à alteração do resultado financeiro do procedimento por poder ter afastado outros potenciais interessados em apresentar proposta (cfr. o ponto 3.4.2.2).

### 1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no n.º 3., als. a) e b) do ponto anterior, configuram eventuais infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro da al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>6</sup>, na redação introduzida pela Lei n.º 6/2011, de 7 de dezembro.

No entanto, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade sancionatória por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em harmonia com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vide a amostra definida no Anexo II do Plano Global da Auditoria e o Anexo V do presente documento.

De notar que da amostra constam outros sete procedimentos, no valor global de 431 373,00€ (s/IVA) que não foram apreciados na presente auditoria por não lhes ser aplicável a II parte do CCP atento o estabelecido na parte final da al. f) do n.º 1 do art.º 5.º daquele Código (cfr. os processos n.ºs 1 a 3 e 9 a 12 do Anexo V do presente documento).

<sup>6</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, e novamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, esta alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>7</sup> A saber:

“a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;



#### 1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas (TC) recomenda à SRE que:

1. Respeite os requisitos e os pressupostos traçados no EPD, na versão introduzida pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, em especial no seu art.º 27.º, para a designação em regime de substituição para o exercício de cargos dirigentes desencadeando, no caso de lugares vagos e não ocupados, procedimentos concursais prévios à nomeação de dirigentes intermédios, em acolhimento do preceituado no n.º 1 do art.º 20.º do mesmo EPD.
2. Em procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial tendentes à aquisição de bens ou serviços que desencadear futuramente, preveja no convite ou no programa do procedimento o critério de desempate na avaliação das propostas, em termos que respeitem os n.ºs 5 e 6 do art.º 74.º do CCP, na redação dada pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto<sup>8</sup>, que entrou em vigor no passado dia 1 de janeiro de 2018, por força do seu art.º 13.º.
3. Providencie no sentido de que os seus serviços elaborem e aprovem os respetivos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), procedendo igualmente à sua atualização com regularidade, e redijam os correspondentes relatórios anuais em moldes que permitam aferir da sua implementação e quantificação dos resultados.
4. Garanta a divulgação do mapa de pessoal, devidamente elaborado e aprovado, na sua página na *internet*, em obediência ao n.º 3 do art.º 5.º da LVCR e ao n.º 4 do art.º 29.º da LTFP.

---

b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*

c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*

<sup>8</sup> Diploma objeto das Declarações Retificação n.ºs 42/2017, de 30 de novembro, e 36-A/2017, de 30 de outubro.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Antecedentes – Relatório n.º 2/2011-FC/SRMTTC

A auditoria realizada em 2010 na então Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC)<sup>9</sup>, e que culminou com a aprovação, a 3 de fevereiro, do respetivo *Relatório*, foi orientada para a análise das despesas emergentes dos atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, nas áreas de pessoal e da aquisição de bens e serviços, incluindo avenças, no período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de setembro de 2010, e visou aferir a sua conformidade legal, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis ao recrutamento e seleção de pessoal e à contratação pública na Administração Regional.

No aludido *Relatório* foram formuladas sete recomendações relacionadas com a fundamentação das deliberações do júri do procedimento concursal e com a definição da calendarização pelo mesmo júri, com a negociação na determinação da posição remuneratória dos trabalhadores, com o acompanhamento e a avaliação do período experimental, com o custo total dos serviços e a proibição do fracionamento da despesa, com o ajuste direto e com a contratação excluída<sup>10</sup>.

### 2.2. Âmbito e objetivos

A natureza da presente ação permite inseri-la na *Linha de Ação Estratégica “3.5 - Melhorar o impacto da atuação do Tribunal”* do Plano Trienal 2014/2016 da SRMTTC<sup>11</sup> e no *Objetivo Estratégico “3 - Aperfeiçoar a qualidade e o impacto de atuação do Tribunal”*.

Para atingir tal desígnio foram definidos os cinco objetivos operacionais a seguir enunciados que nortearam a ação vertente:

- ◆ Caracterizar a entidade pública objeto da auditoria ao nível da sua organização e reorganização, funcionamento, recursos humanos e financeiros e respetivo quadro normativo, e aferir a implementação pela SRE das medidas de racionalização de custos impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM;
- ◆ Determinar uma amostra representativa do universo dos atos e contratos executados entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2015 nas áreas em que incidiram as recomendações do *Relatório* para efeitos de circunscrição dos processos a analisar;
- ◆ Avaliar o grau de acolhimento das recomendações através do apuramento/identificação das diligências efetuadas e das ações corretivas postas em prática pela SRE após conhecimento do teor do *Relatório*, com vista a reformular métodos e procedimentos e a melhorar o desempenho dos serviços;
- ◆ Avaliar o grau de implementação do PGRCIC;
- ◆ Analisar outras situações não enquadradas no âmbito da auditoria designadamente a nomeação dos membros do GS e de dirigentes, incluindo a renovação das comissões de serviço, as nomeações em regime de substituição, os instrumentos de mobilidade geral (mobilidade interna e/ou intercarreiras) e a acumulação de funções.

<sup>9</sup> Cuja estrutura foi consagrada pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 5/2007/M, de 23 de julho, que aprovou a organização e funcionamento do X Governo Regional da Madeira [cfr. os art.ºs 1.º, al. f) e 6.º]. Com a eleição do XI Governo, cuja organização e funcionamento foram aprovadas pelo DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, passou a designar-se Secretaria Regional de Educação e Recursos Humanos [vide o art.º 1.º, al. g), conjugado com o art.º 7.º], tendo a sua orgânica e a do GS sido definidas pelo DRR n.º 5/2012/M, de 16 de maio. A designação em vigor à data da realização da auditoria resulta do disposto no art.ºs 1.º, al. f), e 7.º do DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio, que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo.

<sup>10</sup> Cfr. o ponto 1.4. do *Relatório* e o Anexo I do presente documento onde as recomendações se encontram reproduzidas.

<sup>11</sup> Aprovado em sessão do Plenário-Geral do Tribunal de Contas, de 14 de outubro de 2013.



### 2.3. Metodologia e técnicas de controlo utilizadas

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)<sup>12</sup> e a metodologia traçada no Plano Global de Auditoria (PGA)<sup>13</sup> tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Definição de uma amostra representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar;
- ⇒ Consulta e análise dos processos selecionados e de outros elementos relevantes para o desenvolvimento da ação a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, de verificar a legalidade e regularidade das despesas em causa e avaliar o grau de acatamento das recomendações;
- ⇒ Realização de entrevistas junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública ao nível da instrução e execução material e financeira dos processos;
- ⇒ Aplicação de um questionário orientador para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas com vista ao acolhimento das recomendações constantes do *Relatório*;
- ⇒ Confirmação, ao nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos probatórios.

A apreciação dos atos e contratos de pessoal integrantes da amostra foi efetuada à luz da LVCR<sup>14</sup> e do Regime do contrato de trabalho em funções públicas<sup>15</sup>, ambos até 31 de julho de 2014, e a partir de 1 de agosto desse ano a coberto da LTFP<sup>16</sup>, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro<sup>17</sup>, e do Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e regional do Estado e da administração local (EPD)<sup>18</sup>, para além das normas que disciplinam as correspondentes remunerações<sup>19</sup>.

No tocante aos processos de contratação pública, a sua análise foi presidida pelas normas vertidas no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro

<sup>12</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

<sup>13</sup> Aprovado pelo despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 1 de março de 2016, exarado na Informação n.º 25/2016-UAT I, de 24 de fevereiro. Os trabalhos de campo tiveram lugar entre os dias 7 e 14 de março de 2016 e a elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou a estrutura e o conteúdo definidos pelo art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento (este retificado pela Declaração de Retificação n.º 1995/2011, de 30 de dezembro).

<sup>14</sup> Que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – vide a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, 3-B/2010, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66 e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 47/2013, de 5 de abril, e foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

<sup>15</sup> Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, 66 e 68/2012, de 31 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 35/2014.

<sup>16</sup> Aprovada pela Lei n.º 35/2014, retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 84/2015, de 7 de agosto.

<sup>17</sup> Regulamenta a tramitação do procedimento concursal, alterada e republicada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

<sup>18</sup> Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterado pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, 68/2013, de 29 de agosto, e 128/2015, de 3 de setembro, e adaptado à administração regional pelo DLR n.º 5/2004/M, de 22 de abril, alterado pelo DLR n.º 27/2006/M, de 14 de julho.

<sup>19</sup> Traduzidas no Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que procedeu à identificação através de uma tabela única remuneratória dos diferentes níveis remuneratórios dos trabalhadores que exercem funções públicas, correspondentes às posições remuneratórias das categorias pertencentes às carreiras gerais estabelecidas pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho, de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional. Aquele diploma foi mantido em vigor pelo art.º 42.º, n.º 2, al. a), da LTFP.

ro<sup>20</sup>, adaptado à Região Autónoma da Madeira (RAM) pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M, de 14 de agosto<sup>21</sup>, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho<sup>22</sup>, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008<sup>23</sup>, 701-F/2008<sup>24</sup> e 701-G/2008<sup>25</sup>, todas de 29 de julho.

Ao nível da regularidade financeira, a atuação da SRE, em especial no domínio da competência para autorização de despesas, teve como moldura legal a fornecida pela Lei das Finanças das Regiões Autónomas<sup>26</sup>, pelos diplomas que aprovaram os Orçamentos de Estado (OE) para os anos de 2014 e 2015<sup>27</sup>, incluindo as respetivas normas de execução<sup>28</sup>, pelos Orçamentos da RAM para os anos de 2014 e 2015<sup>29</sup>, e correspondentes normas de execução<sup>30</sup>, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro<sup>31</sup>, e pela Lei que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA)<sup>32</sup>, e pelas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>33</sup>.

## 2.4. Estrutura e organização da Secretaria Regional de Educação

A SRE, de acordo com a orgânica aprovada pelo DRR n.º 20/2015/M, de 11 de novembro<sup>34</sup>, em vigor à data da realização da presente ação, era o departamento do Governo Regional<sup>35</sup> que tinha por missão definir a política regional nos setores da educação, da educação especial, do desporto, da formação profissional, da ciência e tecnologia e da juventude<sup>36</sup>.

<sup>20</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, e alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro (que a republicou), 131/2010, de 14 de dezembro, 69/2011, de 15 de junho, 117-A/2012, de 14 de junho, 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

<sup>21</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, e 28/2013/M, de 6 de agosto.

<sup>22</sup> Que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilidade das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções, tendo sido revogado, a partir de 16 de outubro de 2015, pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

<sup>23</sup> Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

<sup>24</sup> Que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da *internet* dedicado aos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

<sup>25</sup> Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas, tendo sido revogada, a partir de 16 de outubro de 2015, pela Lei n.º 96/2015.

<sup>26</sup> Aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro e alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>27</sup> Aprovados, respetivamente, pelas Leis n.ºs 83-C/2013 e 82-B/2014, ambas de 31 de dezembro.

<sup>28</sup> Contidas, respetivamente, nos DL n.ºs 52/2014, de 7 de abril, e 36/2015, de 9 de março.

<sup>29</sup> Aprovados, respetivamente, pelos DLR n.ºs 31-A/2013/M e 18/2014/M, ambos de 31 de dezembro.

<sup>30</sup> Contidas, respetivamente, nos DRR n.ºs 6/2014/M, de 17 de abril, e 11/2015/M, de 14 de agosto.

<sup>31</sup> Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, cujo âmbito de aplicação abarca as AL. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, alterado pelos DL n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 29-A/2011, de 1 de março, e 52/2014.

<sup>32</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

<sup>33</sup> Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, e 66-B/2012, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho.

<sup>34</sup> Alterado pelo DRR n.º 7/2016/M. A sua organização interna foi estabelecida em conformidade com os princípios e normas da organização da administração direta e indireta da RAM, definidos pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, alterado pelos DLR n.ºs 24/2012/M, de 30 de agosto e 2/2013/M, de 2 de janeiro (cfr. o art.º 13.º, n.º 2, da orgânica).

<sup>35</sup> Nos termos do art.º 7.º, conjugado com o art.º 1.º, al. f), ambos do DRR n.º 2/2015/M, que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo.

<sup>36</sup> Cfr. o art.º 2.º da orgânica.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

Compreendia como serviços da administração direta o GS, a Direção Regional de Educação (DRE), a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI), a Direção Regional de Inovação e Gestão (DRIG), a Direção Regional da Juventude e Desporto (DRJD) e a Inspeção Regional de Educação (IRE), como serviços da administração indireta o Instituto para a Qualificação, IP-RAM, e o Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira — Eng.º Luiz Peter Clode. Exercia a tutela sobre a ARDITI — Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Investigação, e sobre o Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira, Tecnopolo, S. A., e tinha como órgãos Consultivos o Conselho Regional de Educação e Formação Profissional, o Conselho Desportivo da RAM, o Conselho da SRE e o Conselho da Juventude.

A maior parte dos procedimentos da SRE, no domínio dos Recursos Humanos (RH), eram geridos pela atual DRIG (ex-Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa - DRRHAE<sup>37</sup>), com as seguintes especificidades:

1. A assiduidade de cada serviço é validada pelo dirigente respetivo na plataforma “*Kelio*” que envia os dados automaticamente para o Portal do Funcionário Público. Em cada direção regional existe uma unidade que, no final de cada mês, efetua uma validação final da informação (com exceção da DRPRI, cuja validação final é realizada pela própria DRIG) que é remetida por cada dirigente, em papel ou via correio eletrónico, para a DRIG com vista ao processamento dos vencimentos e abonos.
2. O Instituto para a Qualificação, IP-RAM, tem autonomia financeira e, como tal, gere os seus RH, incluindo o processamento de vencimentos e de abonos;
3. O GS procede à instrução e à autorização das mobilidades internas e intercarreiras (e respetivas consolidações, quando ocorrem), do regresso de licenças e das cedências de interesse público dos seus trabalhadores.

No que concerne à contratação pública, cada serviço (GS, direção regional ou escolas) gere as respetivas aquisições com respeito pelos limites dos seus próprios orçamentos.

Para a prossecução das suas atividades e competências a SRE dispunha, em 31 de dezembro de 2015, de 10 123 postos de trabalho preenchidos (sendo 4 172 não docentes e 5 951 docentes), o que, relativamente a 31 de dezembro de 2014, representa uma diminuição de 2,1%, face aos 10 345 trabalhadores então existentes (4 262 não docentes e 6 083 docentes)<sup>38</sup>.

Os mapas de pessoal para 2014 e 2015 do GS foram elaborados nos termos dos art.ºs 5.º da LVCR e 29.º da LTFP, respetivamente, e ambos foram superiormente aprovados<sup>39</sup>, não tendo, contudo, sido tornados públicos através da página da Secretaria na *internet*, conforme exigem o n.º 3 do art.º 5.º da LVCR e o n.º 4 do art.º 29.º da LTFP.

A dotação inscrita no orçamento inicial de 2015 ascendia a cerca de 209,8 milhões de euros, representando uma ligeira diminuição de 1,08 milhões de euros (-0,51%) face a 2014:

**Quadro 1. Orçamentos da SRE – 2014 e 2015**

ANO	2014	2015
ORÇAMENTO	210 900 060,00€	209 820 548,00€
VARIAÇÃO ORÇAMENTAL	2015/2014	
EM VALOR	- 1 079 512,00€	
EM %	- 0,51%	

Fonte: Orçamentos das despesas dos anos de 2014 e 2015.

<sup>37</sup> Esta Direção Regional elaborou um memorando, com a definição das competências de cada Direção Regional em matéria de RH, que se mantém em vigor.

<sup>38</sup> Dados retirados da aplicação “*AGIR*”, Aplicação de Gestão Integrada de Recursos.

<sup>39</sup> Pelo ex-Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos em 1 de janeiro de 2014 e em 1 de janeiro de 2015, respetivamente.

## 2.5. Relação dos responsáveis

Entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2015 a estrutura de dirigentes da SRE apresentava a seguinte composição:

Quadro 2. Responsáveis da SRE – 2014 e 2015

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO
Estrutura de acordo com o art.º 6.º do DRR n.º 20/2015/M, de 11/11, alterado pelo DRR n.º 7/2016/M, de 05/02		
Jorge Maria Abreu Carvalho	Secretário Regional de Educação	De 21/04/2015 a 31/12/2015
Sara Mónica Fernandes Silva Relvas	Chefe do Gabinete do Secretário Regional	De 21/04/2015 a 31/12/2015
Marco Paulo Ramos Gomes	Diretor Regional de Educação	De 21/04/2015 a 31/12/2015
Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas	De 21/04/2015 a 31/12/2015
Carlos Alberto de Freitas Andrade	Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa <sup>40</sup> Diretor Regional de Inovação e Gestão <sup>41</sup>	De 21/04/2015 a 31/12/2015 -
David João Rodrigues Gomes	Diretor Regional da Juventude e Desporto	De 27/04/2015 a 31/12/2015
Sara Maria Nunes de Almeida Estudante Relvas	Diretor Regional de Qualificação Profissional <sup>42</sup> Presidente do Conselho Diretivo do Instituto para a Qualificação, IP-RAM <sup>43</sup>	De 21/04/2015 a 31/12/2015 -
Jaime Manuel Gonçalves de Freitas	Secretário Regional de Educação e Recursos Humanos	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Sara Mónica Fernandes Silva Relvas	Chefe do Gabinete do Secretário Regional	De 01/01/2014 a 20/04/2015
João Manuel Almeida Estanqueiro	Diretor Regional de Educação	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Sara Maria Nunes de Almeida Estudante Relvas	Diretor Regional de Qualificação Profissional	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Jorge Manuel da Silva Morgado	Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Rui Anacleto Mendes Alves	Diretor Regional da Juventude e Desporto	De 01/01/2014 a 26/04/2015
Rui Gonçalves da Silva	Diretor Regional do Trabalho	De 01/01/2014 a 20/04/2015
Benício Norberto Jardim Nunes	Diretor da Inspeção Regional do Trabalho	De 01/01/2014 a 20/04/2015

Fontes: Relação nominal dos responsáveis, enviada pela Chefe de Gabinete do Secretário Regional de Educação.

<sup>40</sup> A Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa foi extinta pelo DRR n.º 20/2015/M, tendo as suas atribuições sido integradas na Direção Regional de Inovação e Gestão [vide o art.º 30.º, n.ºs 1 e 2, al. a)].

<sup>41</sup> A sua orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 5/2016/M, de 28 de janeiro, em vigor desde 29 de janeiro de 2016 (vide o art.º 11.º deste diploma, conjugado com o art.º 31.º, n.º 2, do DRR n.º 20/2015/M).

<sup>42</sup> A Direção Regional de Qualificação Profissional foi extinta pelo DRR n.º 20/2015/M, tendo as suas atribuições sido integradas no Instituto para a Qualificação, IP-RAM [vide o art.º 30.º, n.ºs 2, al. b), e 3].

<sup>43</sup> O Instituto para a Qualificação, IP-RAM, foi criado pelo DLR n.º 6/2016/M, de 8 de fevereiro, em vigor desde 9 de fevereiro de 2016 (vide o art.º 27.º deste diploma, conjugado com o art.º 31.º, n.º 1, do DRR n.º 20/2015/M), tendo passado a fazer parte da administração indireta da Região, e dirigido por um Conselho Diretivo, composto por um presidente e um vogal [cfr. o art.º 7.º, n.º 3, do DRR n.º 20/2015/M, em conjugação com os art.ºs 7.º, al. a), e 9.º do DLR n.º 6/2016/M].





## 2.6. Colaboração do serviço auditado

Os responsáveis e dirigentes da SRE contactados colaboraram de forma adequada, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados<sup>44</sup>, contribuindo para atingir os objetivos definidos para a ação.

## 2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do atual Secretário Regional da Educação, Jorge Maria Abreu Carvalho, da Chefe do Gabinete do Secretário Regional de Educação, Sara Mónica Fernandes Silva Relvas, do anterior Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos, Jaime Manuel Gonçalves de Freitas, e do Diretor Regional de Educação à data da prática dos factos, João Manuel Almeida Estanqueiro<sup>45</sup>, relativamente ao relato da auditoria, os quais apresentaram alegações conjuntas<sup>46</sup> dentro do prazo definido para esse fim que foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, onde se encontram sintetizadas e/ou transcritas na medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários tidos por convenientes.

---

<sup>44</sup> Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM).

<sup>45</sup> Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2228 a 2231, respetivamente, todos de 7 de dezembro de 2017 (cfr. a Pasta do Processo da Auditoria - PPA, folhas 56 a 63).

<sup>46</sup> Através do documento que deu entrada nesta Secção Regional a 20 de dezembro de 2017, onde foi registado com o n.º 3496 (a folhas 64 a 76 da PPA).





### 3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

#### 3.1. Notificação do Relatório n.º 2/2011 - FC/SRMTc

Depois de notificado o *Relatório*, a 7 de fevereiro de 2011<sup>47</sup>, o Secretário Regional de Educação e Cultura mandou-o juntar ao processo, desconhecendo-se se foram desencadeadas outras diligências com vista a corrigir as deficiências apontadas.

Subsequentemente ao nosso ofício de 27 de abril de 2012<sup>48</sup>, destinado a recolher informação sobre o acatamento das recomendações formuladas no *supra* mencionado *Relatório* junto da SREC, foram enviados novos ofícios para a Direção Regional dos Assuntos Culturais (DRAC), para a Direção Regional da Administração Educativa e para o Gabinete de Gestão Financeira (GGF) com o mesmo intuito.

Atuação que foi de novo prosseguida no decurso da presente auditoria através de um questionário enviado à SRE, por correio eletrónico, a 11 de março de 2016, que se debruçou essencialmente sobre os aspetos de seguida elencados, a par das respetivas respostas<sup>49</sup>:

- ✓ Quanto à implementação de procedimentos/métodos tendo em vista a melhoria do desempenho dos serviços, a SRE referiu que “[d]esde finais de 2011 com a alteração governamental alterou-se procedimentos e passou-se a dar conhecimento dos relatórios a todos os serviços e não só aos visados. Foram ainda criados manuais de procedimentos, nomeadamente no que respeita ao acompanhamento de contratos”.
- ✓ Sobre se consideravam que tinha havido alguma alteração na forma de atuação da SRE nas áreas objeto de recomendações, foi respondido que “[a]s recomendações impelem sempre para a reflexão e melhoria de procedimentos. Nesse sentido passou-se a dar conhecimento dos relatórios a todos os serviços e não apenas aos visados com o intuito de identificar diversas áreas onde poderiam melhorar os seus procedimentos e formas de atuação.

*Desde 2011 que o Gabinete jurídico e o GGF passaram a dar formação/sessões de esclarecimento não só aos serviços como as escolas na tutela na área da aquisição de serviços e gestão financeira. A criação de manuais de procedimentos “(...) levou ainda a melhorias ao nível do acompanhamento dos contratos”.*

- ✓ Relativamente à ocorrência de melhorias desde a notificação do *Relatório* e à sua identificação, ficou dito que “[e]m resultado do referido (...) iniciou-se já um trabalho de melhoria, não só a nível da difusão da informação permitindo criar uma cultura organizacional diferente que por sua vez permita que as organizações apurem o seu espírito crítico e que possam questionar-se e criar mecanismos de acerto interno e intrínseco. Para além de que nos últimos anos foram introduzidas aplicações informáticas que permitem inerentemente um maior rigor e um maior acompanhamento da execução orçamental (GERFIP, SCEP – sistema de registo dos contratos plurianuais, SIGO), em meados de 2015 também este Gabinete e algumas das direções regionais deram início a implementação a um sistema de gestão documental (CGD)”.
- ✓ Foi acrescentado, quanto às mudanças que ainda poderiam ser implementadas mas que ainda não o foram, que “[e]xiste ainda muito a fazer, mas essencialmente o importante é manter uma política de formação/informação com todos os serviços dependentes desta secretaria, no sentido da

<sup>47</sup> Através do nosso ofício n.º 269. O *Relatório* foi igualmente remetido nessa data à Chefe de Divisão de Gestão Organizacional e Jurídica do GS, ao Chefe de Divisão de Apoio à Gestão da DRAC, ao Diretor Regional dos Assuntos Culturais, ao Diretor Regional da Administração Educativa, e à Diretora do Arquivo Regional da Madeira, pelos nossos ofícios n.ºs 264 a 268, respetivamente, todos da mesma data.

<sup>48</sup> Com o n.º 697.

<sup>49</sup> Remetidas à SRMTc, a 18 de abril de 2016, por correio eletrónico, subscrito pela Chefe do Gabinete.

sensibilização para a necessidade da melhoria contínua e do acompanhamento das mudanças legislativas que vão ocorrendo.

No entanto, julgamos que também faz todo o sentido a nomeação de um responsável do GS ao nível central e para a parte financeira alguém do GUG, e em cada Direção Regional, que controle o cumprimento das recomendações, resultantes das diversas ações inspetivas”.

- ✓ No que toca à confirmação e especificação de que em que medida, e de que forma, foram ou estão a ser postas em prática as recomendações relativas aos recursos humanos, foi afirmado que “[c]entralizou-se tudo o que diz respeito à gestão dos Recursos Humanos na antiga DRRHAE atual DRIG e criou-se o sistema centralizado de gestão dos recursos humanos de forma a uniformizar procedimentos. Os vencimentos também passaram a ser processados todos por aquela Direção Regional”.
- ✓ No que concerne à aquisição de serviços informou-se “[o] plano de corrupção tem vindo a ser atualizado com o objetivo de ir ao encontro de novos mecanismos de fiscalização, nomeadamente na parte da receita e da aquisição de serviços. Renovaram-se as estruturas orgânicas e atribuíram-se novas competências com o intuito de uniformizar procedimentos e ganhar novas competências. Para além de que a adoção de «novos» sistemas informáticos, tanto ao nível da correspondência, bem como da execução orçamental revelaram-se fundamentais. Por outro lado, os aspetos referidos na questão sobre se Considera que houve alguma alteração na forma de atuação da SRE nas referidas áreas? «(...) vão ao encontro das recomendações efetuadas»”.
- ✓ Como nota final, foi dito que “[n]o caso específico da antiga DRAC – Direção Regional da Cultura, informou que desde março de 2012, foi integrada na então Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes (cfr. DRR n.º 1/2012/M, de 8/3) sendo que dessa integração resultou a centralização dos procedimentos relativos a recursos humanos e aquisição de serviços. Resulta do exposto que a direção regional deixou de instruir tais processos e, na prática, deixou de decidir como os mesmos se devem desenvolver. Pelo que, embora tenha feito bom acolhimento das recomendações do TContas, não pode decidir sobre sua implementação”.

### 3.2. Acolhimento das recomendações

Tendo por escopo avaliar o grau de acolhimento das recomendações articuladas no Relatório foi analisada a amostra representativa do universo dos atos e contratos<sup>50</sup> executados pela SRE entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2015 nas áreas em que incidiram as ditas recomendações, cujo resultado se encontra sintetizado nos pontos seguintes.

#### A. FUNDAMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO JÚRI

RECOMENDAÇÃO 1.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<p><i>O júri do procedimento concursal deve:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fundamentar as suas deliberações, designadamente aquelas relacionadas com a aplicação dos métodos de seleção, tal como determina o art.º 22.º, n.ºs 2, alínea c), e 3, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.</i></li> </ul>	<b>Acolhida</b>

Da análise ao único procedimento concursal (comum) aberto no período visado, que teve em vista o preenchimento de um posto de trabalho na carreira de técnico superior do mapa de pessoal do GS<sup>51</sup>, foi possível concluir que o júri fundamentou as suas deliberações e registou-as por escrito, tal como o

<sup>50</sup> Identificados nos Anexos II a V do presente documento.

<sup>51</sup> Aberto por aviso publicado no 2.º Suplemento do JORAM, II série, n.º 5, de 9 de janeiro de 2015, retificado no Suplemento do JORAM, II série, n.º 6, de dia 12 seguinte, e republicado no Suplemento do JORAM, II série, n.º 7, de dia 13.



exige o art.º 23.º, n.º 2, da Portaria n.º 83-A/2009<sup>52</sup>, razão pela qual se considera que **a recomendação foi acolhida**.

### B. DEFINIÇÃO DA CALENDARIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO PELO JÚRI

RECOMENDAÇÃO 2.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>O júri do procedimento concursal deve:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>Definir a calendarização a que se propõe obedecer para o cumprimento dos prazos estabelecidos na Portaria n.º 83-A/2009, por força da regra do n.º 4 do seu art.º 22.º.</li></ul>	Acolhida

Porquanto o júri do procedimento concursal analisado procedeu à definição da calendarização a que se propôs obedecer para o cumprimento dos prazos, em conformidade com o preceituado no art.º 22.º, n.º 4, da Portaria n.º 83-A/2009<sup>53</sup>, **a recomendação foi acolhida**.

### C. NEGOCIAÇÃO NA DETERMINAÇÃO DA POSIÇÃO REMUNERATÓRIA

RECOMENDAÇÃO 3.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Proceda à negociação na determinação da posição remuneratória dos trabalhadores, e fundamente por escrito o eventual acordo obtido, observando o preceituado nos n.ºs 1 e 5 do art.º 55.º da LVCR.</i>	Acolhida

No momento da determinação da posição remuneratória, em abril de 2015, já o art.º 55.º da LVCR havia sido revogado pela LTFP, passando esta matéria a ser regulada pelo seu art.º 38.º, cujos n.ºs 1 e 5 mantiveram, quase na íntegra, a redação da anterior norma<sup>54</sup>. Assim, atendendo a que a SRE procedeu à negociação exigida legalmente e que fundamentou por escrito o acordo obtido, tem-se por **acolhida a recomendação**<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Que preceitua que “2. As deliberações do júri devem ser fundamentadas e registadas por escrito, podendo os candidatos ter acesso, nos termos da lei, às actas e aos documentos em que elas assentam”.

<sup>53</sup> Em concreto, “4. A calendarização a que o júri se propõe obedecer para o cumprimento dos prazos estabelecidos na presente portaria é definida, obrigatoriamente, nos 10 dias úteis subsequentes à data limite de apresentação de candidaturas”.

<sup>54</sup> Ou seja “1. Quando esteja em causa posto de trabalho relativamente ao qual a modalidade de vínculo de emprego público seja o contrato, o posicionamento do trabalhador recrutado numa das posições remuneratórias da categoria é objeto de negociação com o empregador público, a qual tem lugar: a) Imediatamente após o termo do procedimento concursal.” e “5. O acordo ou a proposta de adesão são objeto de fundamentação escrita pelo empregador público”.

<sup>55</sup> De notar que quando a SRE formulou o pedido de parecer prévio à Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), para abertura do procedimento concursal, cabimentou a despesa daí emergente na 4.ª posição remuneratória da carreira de técnico superior, 23.º nível remuneratório, a que correspondia o montante de 1 613,42€. No entanto, a SRPF, em resposta, argumentou que, apesar de nada ter a opor à abertura do referido procedimento “(...) no que respeita à posição remuneratória prevista e cabimentada a atribuir (...) somos de parecer que atentas às medidas de contenção vigentes, a SRE no processo negocial, só deve oferecer a posição 4.ª, quando o candidato que ficar em primeiro lugar for trabalhador da administração regional, se encontrar integrado na carreira de técnico superior e a remuneração detida na origem foi igual a 1 613,42€, caso contrário não deve oferecer ao candidato uma posição superior à 2.ª (...)”, salientando ainda que “(...) o processo de negociação está sujeito às regras previstas no artigo 42.º do OE/2014 (...)”.

Desta forma, o trabalhador que ficou em primeiro lugar, embora pertencesse à administração regional, não se encontrava integrado na carreira de técnico superior e a remuneração detida na origem era de 1 579,09€, pelo que a remuneração que lhe foi fixada correspondeu ao definido pela SRPF.

É de assinalar que na cláusula quinta do contrato de trabalho em funções públicas, em que se encontra fixada a remuneração, está indicado que o montante de 1.579,09€ se encontra posicionado entre a 3.ª e a 4.ª posição remuneratória e entre o 23.º e 27.º nível remuneratório da tabela remuneratória única, o que não corresponde totalmente à verdade, pois de acordo com esta tabela, para a carreira técnica superior, contante do anexo I do Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, a 3.ª posição remuneratória está relacionada com o 19.º nível remuneratório e a 4.ª com o 23.º. Tendo-se alertado a

**D. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PERÍODO EXPERIMENTAL**

RECOMENDAÇÃO 4.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Após a celebração do contrato de trabalho em funções públicas, o período experimental deve ser acompanhado e avaliado de acordo com as regras previstas no art.º 12.º da LVCR, por força da remissão expressa do n.º 2 do art.º 73.º do RCTFP.</i>	Sem avaliação

Embora tenha sido celebrado o contrato de trabalho em funções públicas com o trabalhador aprovado no procedimento concursal em apreço, o período experimental<sup>56</sup> não ocorreu pois o referido trabalhador ficou a desempenhar funções como técnico especialista do GS desde fevereiro de 2013, pelo que esta recomendação **não é suscetível de avaliação**.

**E. CUSTO DOS SERVIÇOS E FRACIONAMENTO DA DESPESA**

RECOMENDAÇÃO 5.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Atenda a que o valor a considerar é o do custo total dos serviços e a que é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no CCP - art.º 16.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 197/99, de 8 de junho.</i>	Acolhida

Em todos os processos apreciados a questão controvertida não se colocou, entendendo-se que a **recomendação foi acolhida**.

**F. AJUSTE DIRETO**

RECOMENDAÇÃO 6.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Cumpra a disciplina legalmente consagrada para o ajuste direto fundamentado no art.º 20.º, n.º 1, alínea a), e nos art.ºs 112.º a 127.º do CCP.</i>	Acolhida

Todos os processos analisados observaram a disciplina vertida nas normas do CCP relativas à adoção do ajuste direto em função do critério do valor, dando-se como **acolhida a recomendação**.

**G. CONTRATAÇÃO EXCLUÍDA**

RECOMENDAÇÃO 7.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Tenha presente que a contratação excluída do art.º 5, n.º 2, do mesmo Código, tem, como requisitos cumulativos, que a entidade adjudicante exerça sobre a outra entidade um controlo análogo ao exercido sobre os seus próprios serviços e que esta desenvolva o essencial da sua atividade em benefício da entidade adjudicante.</i>	Sem avaliação

Não foram apreciados procedimentos no âmbito da contratação excluída lançados ao abrigo da norma invocada na recomendação, pelo que esta recomendação **não é suscetível de avaliação**.

Diretora de Serviços de Recursos Humanos Não Docentes da Direção Regional de Inovação e Gestão da SRE para o facto, fomos informados de que irão proceder a essa correção.

<sup>56</sup> Agora regulado nos art.ºs 45.º e 46.º da LTFP.



## H. APRECIÇÃO GERAL

A avaliação das sete recomendações formuladas pelo TC no *Relatório* permite inferir o que o grau de acolhimento das mesmas foi total (100%) porquanto das situações visadas duas não se verificaram (vd. os pontos **D.** e **G.**).

Quadro 3. Grau de acolhimento das recomendações pela SRE

IDENTIFICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO	N.º DE RECOMENDAÇÕES					
	FORMULADAS	AVALIADAS	SEM AVALIAÇÃO	ACOLHIDAS	ACOLHIDAS PARCIALMENTE	NÃO ACOLHIDAS
1. <i>Fundamentação das deliberações do júri</i>	1	1		1		
2. <i>Definição da calendarização</i>	1	1		1		
3. <i>Negociação na determinação da posição remuneratória</i>	1	1		1		
4. <i>Acompanhamento e avaliação do período experimental</i>	1		1			
5. <i>Custo dos serviços e fracionamento da despesa</i>	1	1		1		
6. <i>Ajuste direto</i>	1	1		1		
7. <i>Contratação excluída</i>	1		1			
<b>TOTAL (em N.º)</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>GRAU DE ACOLHIMENTO (em %)</b>	<b>-</b>	<b>71,4</b>	<b>28,6</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

### 3.3. Outras situações verificadas

Em cumprimento do traçado para esta ação no ponto **2.** do PGA foram apreciadas as situações descritas nos pontos seguintes.

#### 3.3.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM

As medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, foram corretamente implementadas pela SRE em 2014 e 2015. Assim:

##### Medidas implementadas

- ♦ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março<sup>57</sup>, que proibiu o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade, e revogou o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local<sup>58</sup>, ambos a partir de 2012, inclusive.
- ♦ Os art.ºs 41.<sup>o59</sup> e 42.<sup>o60</sup> da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, e que envolveram a redução, respetivamente, da distância nas deslocações em território nacional e dos valores das ajudas de custo a abonar nas deslocações ao estrangeiro.

<sup>57</sup> Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18 de janeiro, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da Região Autónoma da Madeira e estabelecido o seu regime, adotando a medida 15., al. a), do PAEF-RAM. Também alterou de 30% para 15% o subsídio de insularidade atribuído aos funcionários, agentes e contratados há mais de um ano na ilha de Porto Santo, que havia sido mantido em vigor pelo art.º 61.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011.

<sup>58</sup> Que havia sido estabelecido pelo DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro.

<sup>59</sup> Ao alterar o art.º 6.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, impõe que “[s]ó há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio”. Já em 2010, tendo em vista “(...) adoptar um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010 -

- ◆ Diversos artigos da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2014:
  - ✓ O art.º 33.º, que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 33.º, de valor superior a 675,00€<sup>61</sup>, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela;
  - ✓ O art.º 35.º, que compeliu ao pagamento mensal por duodécimos do subsídio de Natal<sup>62</sup>;
  - ✓ O art.º 39.º, que impediu a prática de quaisquer atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 33.º<sup>63</sup>;
  - ✓ O art.º 45.º, que obrigou à redução, como medida excecional de estabilidade orçamental, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer fosse prestado em dia normal de trabalho<sup>64</sup> quer fosse em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado<sup>65</sup>, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 33.º cujo período normal de trabalho, legal e ou convencional, não exceda 7 horas por dia nem 35 horas por semana<sup>66</sup>;

---

2013” haviam sido reduzidos os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 38.º do DL n.º 106/98, fixados pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

<sup>60</sup> Altera o art.º 4.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, reduzindo os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 4.º do DL n.º 192/95, de 28 de julho, fixados pelo n.º 5 da Portaria n.º 1553-D/2008.

<sup>61</sup> A redução seria aplicada da seguinte forma: para valores de remunerações superiores a 675,00€ e inferiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa progressiva que variava entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total das remunerações (a taxa progressiva de redução para aplicar aos valores de remuneração entre os 675,00€ e os 2.000,00€ era determinada por interpolação linear entre as taxas definidas para os valores de remuneração de referência imediatamente abaixo e acima do valor de remuneração em análise, determinada da seguinte forma:  $2,5\% + [(12\% - 2,5\%) \times \frac{\text{valor da remuneração} - 675,00\text{€}}{2000,00\text{€} - 675,00\text{€}}]$ ); para valores de remunerações superiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa de 12%, sobre o valor total das remunerações. Contudo, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 675,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor. Este artigo foi declarado inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, publicado no Diário da República, I série, n.º 121, de 26 de junho, com efeitos a 30 de maio de 2014.

<sup>62</sup> O qual seria “(...) *apurado mensalmente com base na remuneração relevante para o efeito, nos termos legais, após a redução remuneratória (...)*” prevista no art.º 33.º desta Lei. Esta disposição legal manteve-se em vigor em 2015, por força do disposto no art.º 35.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE/2015).

<sup>63</sup> “(...) *designadamente os resultantes dos seguintes atos: a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos; b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim que excedam os limites fixados no n.º 5; c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão; d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna na modalidade de mobilidade na categoria, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro”.* Manteve-se em vigor em 2015, por força do disposto no art.º 38.º da Lei do OE para 2015.

<sup>64</sup> Fixada em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes. Mantido em vigor em 2015 (cfr. o art.º 45.º da Lei do OE para 2015).

<sup>65</sup> Só permite o acréscimo de 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

<sup>66</sup> Para as restantes pessoas aplicava-se o art.º 32.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o OE para 2012, tendo sido fixados, para o trabalho extraordinário normal diurno, em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% da remuneração nas horas ou frações subsequentes, enquanto que o trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, foi reduzido para 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado (o art.º 162.º da Lei n.º 35/2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas –, manteve estas percentagens, com efeitos a 2 de agosto de 2014).





- ✓ O art.º 48.<sup>67</sup>, que veda os “(...) órgãos abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...)” de “ (...) proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída”;
- ✓ O art.º 176.º, n.º 5, que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS<sup>68</sup>.
- ✓ O art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro<sup>69</sup>, que estabeleceu os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, e que aplicou, com efeitos a 13 de setembro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o seu n.º 9, de valor superior a 1 500,00€<sup>70</sup>, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela.

### 3.3.2. Elaboração e implementação do PGRCIC

No seguimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 1 de julho de 2009<sup>71</sup> os departamentos da SRE elaboraram e aprovaram os seus PGRCIC nas seguintes circunstâncias:

- O do GS data de 2009, tendo sido alterado em 2012 e em 2013.

Pese embora tenha sido produzido um relatório sobre a execução do PGRCIC, reportado ao período entre novembro de 2013 e dezembro de 2014, onde se considerou “*que existem melhorias a serem introduzidas, algumas das quais estão descritas no capítulo II, designadamente as referentes à responsabilização, monitorização e avaliação do processo*”, o GS não introduziu qualquer alteração por considerar que estavam previstas eleições legislativas regionais para abril desse ano e do resultado das mesmas poderiam surgir novas orientações e alterações orgânicas.

- Do PGRCIC da DRE, aprovado a 13 de outubro de 2013, constam os procedimentos abrangidos pelo plano, os órgãos intervenientes e a caracterização da organização.

<sup>67</sup> No art.º 47.º da Lei do OE para 2015 a redação é em tudo idêntica, com exceção da referência legal se reportar ao âmbito de aplicação objetivo definido no art.º 1.º da LTFP.

<sup>68</sup> Esta sobretaxa incide na parte do valor do rendimento que, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º do Código de IRS (sobre os rendimentos de trabalho dependente) e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde (ADSE, CGA e Segurança Social), exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485,00€, valor definido pelo DL n.º 143/2010, de 31 de dezembro, até 30 de setembro de 2014, e 505,00€, valor definido pelo DL n.º 144/2014, de 30 de setembro, a partir de 1 de outubro de 2014). A aplicação da sobretaxa de IRS manteve-se em 2015, por força do disposto no art.º 191.º da Lei do OE para 2015.

<sup>69</sup> Determina a aplicação com carácter transitório de reduções remuneratórias cujos efeitos ocorreram a 13 de setembro de 2014, e define os princípios a que deve obedecer a respetiva reversão, a qual só produziria efeitos a 1 de janeiro de 2015 (art.º 4.º).

<sup>70</sup> A redução seria aplicada da seguinte forma: 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a 1 500,00€ e inferiores a 2 000,00€, 3,5 % sobre o valor de 2 000,00€, acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que excedesse os 2 000,00€, perfazendo uma taxa global que variava entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2 000,00€, até 4 165,00€, e 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165,00€. Todavia, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 1 500,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a perceção deste valor (n.º 5). De acordo com o art.º 4.º deste diploma, esta redução remuneratória vigoraria de 13 de setembro de 2014 até 31 de dezembro de 2015, sendo revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

<sup>71</sup> De que os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no Diário da República, II série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.

O relatório de análise e execução é de 7 de julho de 2014, e debruça-se sobre os processos de trabalho de risco moderado que a DRE resumiu à área das aquisições de bens e serviços, da atribuição de apoios financeiro do Governo Regional a entidades privadas e do recrutamento e gestão de recursos humanos.

- O PGRIC da DRQP, de 16 de outubro de 2009, foi globalmente revisto em 30 de outubro de 2015, passando a ser mais preciso no tocante à perceção e identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas, à identificação das medidas implementadas para prevenir a sua ocorrência, às medidas preventivas, e à definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano.
- A DRJD, na medida em que veio abarcar as competências, os direitos e as obrigações de que eram titulares os órgãos ou serviços da Direção Regional de Juventude e do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, bem como os cometidos ao Gabinete do Ensino Superior, nos termos do art.º 9.º do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, que aprovou a sua orgânica, fez aprovar, em dezembro de 2012, um Plano ajustado à nova caracterização daquela Direção Regional contendo a identificação dos riscos e das medidas de prevenção dos mesmos.

Nessa sequência foram redigidos dois relatórios de execução, em 2014 e em 2015.

- O PCRIC da DRPRI data de outubro de 2010, tendo-se centrado na vertente da aquisição de bens e serviços na medida em que não foram identificados riscos de corrupção na atribuição de subsídios a projetos apresentados por particulares na área da educação e na colocação de crianças e alunos na rede escolar, razão pela qual os correspondentes relatórios de execução dos anos de 2014 e de 2015 se cingem àquele domínio.
- O da DRIG, de outubro de 2009, tem por referência a anterior orgânica da SRE e, por consequência, a anterior Direção Regional de Administração Educativa, cuja área de atuação principal se prende com a gestão dos recursos humanos docentes e não docentes, não tendo sido preparado um novo Plano ou relatórios de execução.

Contrariamente à Recomendação do CPC n.º 1/2010, de 7 de abril, aprovada em complemento da Recomendação de 1 de julho de 2009, apurou-se que os Planos analisados não se encontram divulgados na página eletrónica da SRE.

### 3.4. Procedimentos de pessoal e de contratação pública

Em cumprimento do Objetivo Operacional n.º 5, traçado no ponto 4. do PGA, procedeu-se à análise de uma amostra de 51 procedimentos de pessoal, que envolveram um volume financeiro de 5 436 222,56€<sup>72</sup>, e de 10 procedimentos pré-contratuais com vista à contratação pública, representativos de uma despesa na ordem dos 4 549 965,77€<sup>73</sup> (s//IVA).

#### 3.4.1. Procedimentos de Pessoal

A análise efetuada aos 51 procedimentos de pessoal revelou que a SRE, com exceção das situações identificadas nos dois pontos seguintes, cumpriu, em geral, com o regime jurídico aplicável.

<sup>72</sup> Vide a amostra definida no Anexo II do Plano Global da Auditoria e os Anexos II a IV do presente documento.

<sup>73</sup> Vide a amostra definida no Anexo II do Plano Global da Auditoria e o Anexo V do presente documento.

De notar que da amostra constam outros sete procedimentos, no valor global de 431 373,00€ (s/IVA) que não foram apreciados por não lhes ser aplicável a II parte do CCP atento o disposto na parte final da al. f) do n.º 1 do art.º 5.º daquele Código (cfr. os processos n.ºs 1 a 3 e 9 a 12 do Anexo V do presente documento).



### 3.4.1.1. NOMEAÇÃO, EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO, PARA CARGOS DE DIREÇÃO INTERMÉDIA DE 1.º E DE 2.º GRAUS

Por despachos do atual Secretário Regional da Educação, Jorge Maria Abreu Carvalho, foram nomeados, em regime de substituição, os dirigentes intermédios de 1.º e de 2.º graus abaixo identificados. O Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro (DRE), foi nomeado pelo anterior responsável pela Pasta, Jaime Manuel Gonçalves de Freitas:

Quadro 4. Nomeações, em regime de substituição, de dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau da SRE

NOME	CARGO	PUBLICAÇÃO DO DESPACHO NO JORAM	EFEITOS	PRAZO DE 90 DIAS
Patrícia Drumond Borges Ferreira Nóbrega Fernandes	Diretora de Serviços de Planeamento, Gestão, Organização e Imagem (GS)- a)	N.º 8/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Neusa Isabel Antunes Marques	Chefe de Divisão de Controlo e Reporte (GS) - a)	N.º 7/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Maria do Céu de Castro Fernandes Carreira Coelho	Diretora do Serviço do Orçamento das Escolas e da Receita (GGF)	N.º 10/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Marla Andreia Dionísio Pereira	Diretora de Serviços de Gestão Financeira (GGF)	N.º 6/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Anna Elizabeth Santos da Silva	Chefe de Divisão do Orçamento das Escolas (GGF) - a)	N.º 5/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Luís Márcio Mendonça Alves	Chefe de Divisão do Orçamento de Funcionamento dos Serviços e Direções Regionais (GGF)	N.º 9/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
João Manuel Almeida Estanqueiro	Diretor de Serviços Inspetivos (IRE)	N.º 4/2016, de 11/01	A partir de 17/12/2015	16/03/2016
Eduardo Bruno Nóbrega Fernandes Nunes Maio	Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro (DRE) - b)	N.º 273/2014, de 15/10	A partir de 13/10/2014	11/01/2015
Susana Eduarda Domingos Vieira Spinola	Chefe de Divisão de Apoio às Deficiências Sensoriais (DRE)	N.º 465/2015, de 09/12	A partir de 01/12/2015	29/02/2016
Vanda Cristina Fernandes Oliveira	Chefe de Divisão de Educação Pré-Escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (DRE)	N.º 471/2015, de 11/12	A partir de 01/12/2015	29/02/2016
Maria do Carmo Magalhães Rodrigues Fernandes Ferreira	Chefe de Divisão de Apoio Psicopedagógico (DRE)	N.º 52/2016, de 18/02	A partir de 01/12/2015	29/02/2016
João Diogo Figueira Ribeiro Pereira	Diretor de Serviços da Administração Escolar e Recursos Humanos Docentes (DRRHAE/DRIG)	N.º 366/2015, de 06/08	A partir de 01/08/2015	30/10/2015

- a) Lugar novo;
- b) Lugar já existente na orgânica, mas nunca ocupado.

#### 3.4.1.1.1. Inobservância do regime da nomeação em substituição para cargos dirigentes

Das nomeações atrás elencadas importa destacar a da Diretora de Serviços de Planeamento, Gestão, Organização e Imagem e a da Chefe de Divisão de Controlo e Reporte, ambas do GS, a da Chefe de Divisão do Orçamento das Escolas, do GGF, e a do Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, da DRE, na medida em que aqueles três cargos, à data, eram novos, e este, pese embora já existisse na

orgânica respetiva, nunca havia sido ocupado, factualidade que passamos a apreciar à luz do EPD, cuja redação em vigor à data da prática desses atos é idêntica à atual<sup>74</sup>.

O n.º 1 do art.º 27.º do EPD determina que “[o]s cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar”, consagrando, deste modo, três situações distintas para que possa haver lugar ao exercício, em regime de substituição, de cargos dirigentes: a ausência, o impedimento e a vacatura do lugar, sendo que todas elas têm por referência a existência de um anterior titular do cargo.

De acordo com Mário Esteves de Oliveira<sup>75</sup>, **ausência** são as “(...) «faltas» dadas pelo titular do cargo (seja qual for a razão, por doença, férias, viagem oficial, etc, etc)”, enquanto o **impedimento** ocorre “(...) quando o titular tiver sido declarado impedido em determinado procedimento nos termos dos arts. 44.º e 47.º” do anterior Código do Procedimento Administrativo<sup>76</sup> (CPA), atuais 70.º a 72.º<sup>77</sup>.

Por sua vez, a **vacatura do lugar** não se basta com o facto de o cargo estar vago, exigindo-se que essa factualidade se registe porque o anterior titular não pode continuar no exercício das suas funções, por falecimento, exoneração ou aposentação. Só desta forma se funda a noção de vacatura do lugar, que tem um carácter definitivo, ao contrário da ausência e do impedimento, que são meramente temporários.

Volvendo ao art.º 27.º, n.º 1, do EPD, só nos casos em que se preveja que a ausência ou impedimento do titular se irá prolongar por mais de 60 dias é que é possível a nomeação em regime de substituição, a qual cessa por duas formas: ou na data em que o titular retoma funções ou passados 90 dias sobre a vacatura do lugar, exceto nos casos em que esteja em curso procedimento concursal tendente à designação de novo titular, a coberto do seu n.º 3, reiterando a ideia que só pode ocorrer a substituição se tiver havido um anterior titular.

Já nas situações em confronto, os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus nunca foram ocupados ou foram criados *ex novo*, levando a que as nomeações em regime de substituição não pudessem ocorrer, devendo ter-se optado por uma das duas seguintes prerrogativas legais:

- ✓ A prevista no n.º 5 do art.º 3.º-A do DLR n.º 5/2004/M, aditado pelo DLR n.º 27/2006/M, pois estando em causa a criação de serviços, o primeiro provimento dos cargos de direção intermédia poderia ser feito por escolha, de entre funcionários que reunissem os requisitos previstos no n.º 1 desse artigo, em regime de comissão de serviço, por um ano, devendo o procedimento de seleção ser aberto até 120 dias antes do termo da comissão de serviço do nomeado, ou
- ✓ A definida no n.º 6 do art.º 21.º do EPD, na versão da Lei n.º 64/2011, ou seja, a abertura dos correspondentes procedimentos concursais e, só após a proposta de nomeação, efetuada pelo júri, com a indicação das razões por que a escolha recaiu no candidato proposto, ser efetuado o provimento em regime de comissão de serviço, de acordo com o n.º 9 do art.º 21.º do EPD<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Vejam-se as Leis n.ºs 64/2011, de 22 de dezembro, e 128/2015, de 3 de setembro.

<sup>75</sup> E ainda Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, *in Código do Procedimento Administrativo*, Anotado, 2.ª edição, Almedina, pág. 235.

<sup>76</sup> Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 30 de dezembro, e 22-A/92, de 17 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, e revogado o Capítulo III da parte IV pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e o disposto relativamente aos Ministros da República, pela Lei n.º 30/2008, de 7 de outubro.

<sup>77</sup> Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>78</sup> Neste ponto importa notar que a Diretora de Serviços de Recursos Humanos da DRIG informou que foi lançado um procedimento com vista ao preenchimento do cargo de Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, mas que “(...) não teve seguimento, em face da situação do Governo de Gestão ocorrido até à nomeação do novo Governo, em abril de 2015. Após a tomada de posse dos novos membros do Governo iniciou-se o período de preparação das orgânicas, tendo-se aguardado pela sua integral publicação no pressuposto de existir alguma alteração que impusesse novo procedimen-



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Com efeito, o regime jurídico do pessoal dirigente, que remonta há 38 anos, e que tem vindo a ser renovado década a década, não deixa margem para dúvidas quanto ao facto de que a modalidade de provimento do pessoal dirigente é a nomeação em comissão de serviço, ou que o provimento é feito por nomeação, em comissão de serviço, com respeito por critérios legais que vinculam a Administração e que não podem ser afastados por esta<sup>79</sup>.

As nomeações ilegais, da autoria do Secretário Regional de Educação, Jorge Maria Abreu Carvalho, e do ex-Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos, Jaime Manuel Gonçalves de Freitas, em virtude de não terem observado as regras que lhes eram aplicáveis, especificamente o requisito vertido no n.º 1 do art.º 27.º do EPD, de “ausência ou impedimento do respectivo titular”, possibilitaram a autorização, também ilegal, do processamento dos vencimentos de três dos dirigentes em referência desde 17 de dezembro de 2015 e de um desde 13 de outubro de 2014.

O processamento de vencimentos efetuado nesta base é passível de ser sancionado pelo Tribunal por consubstanciar a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por aplicação da norma do n.º 1 do art.º 61.º do mesmo diploma, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, a recair sobre aqueles governantes, mas também sobre os autores das propostas dessas nomeações, ao abrigo do n.º 4 do mesmo art.º 61.º, a saber, a Chefe do GS, Sara Mónica Fernandes Silva Relvas, no caso da Diretora de Serviços de Planeamento, Gestão, Organização e Imagem, da Chefe de Divisão de Controlo e Reporte e da Chefe de Divisão do Orçamento das Escolas, e o ex-Diretor Regional de Educação, João Manuel Almeida Estanqueiro, no do Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro.

Os contraditados, após dissertarem sobre o “*princípio da continuidade dos serviços públicos*”, o qual, sublinhe-se, nunca foi posto em causa por este Tribunal, e sobre o facto de o ensino ser uma “(...) *incumbência essencial do Estado que garante a todos o «direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar» (artigo 74.º CRP)*”, acrescem que “(...) *para que possam ser cumpridos os programas escolares essenciais ao processo ensino-aprendizagem é necessário assegurar o estabelecimento de um calendário escolar por ano letivo.*”

*Para cumprir esse calendário escolar é necessário que os recursos humanos docentes e não docentes que asseguram a satisfação das necessidades de pessoal das escolas estejam colocados e operacionais no início de cada ano letivo.*

*Para tal a Secretaria Regional de Educação tramita o maior concurso da Administração Pública Regional (o concurso de pessoal docente), pelo número de candidatos envolvidos e pelos meios empregues, onde as exigências de preparação, de logística e de tratamento informático de dados se fazem sentir na sua máxima intensidade, e em que a eficiência procedimental tem que ser assegurada de modo a que o objetivo do concurso seja atingido.*

---

*to. Uma vez publicada a orgânica da DRE, procedemos à nova nomeação em regime de substituição com efeitos a 22.03.2016, estando neste momento a proceder à preparação de nova proposta com vista ao procedimento concursal”.*

<sup>79</sup> Veja-se, desde logo, o DL n.º 191-F/79, de 26 de junho, que estabeleceu o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia, que determinou que a comissão de serviço seria, a partir da data da sua entrada em vigor, “a única forma de provimento do pessoal dirigente” (vd. o art.º 4.º, n.º 1), sucedido pelo DL n.º 323/89, de 26 de setembro, que no seu preâmbulo declarou constituir a “definição de um estatuto do pessoal dirigente, o que ocorre pela primeira vez na nossa Administração” e que manteve a modalidade do provimento (vd. o art.º 5.º, n.º 1), tal como a Lei n.º 49/99, de 22 de junho (vd. o art.º 18.º, n.º 1), e o EPD (vd. o art.º 21.º, n.º 9), presentemente em vigor.

E, por último, a LTFP, que também regula a nomeação em comissão de serviço, cujo art.º 6.º, n.ºs 1, 2 e 3, al. b), vinca que “[o] trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, nos termos da presente lei”, sendo que “[o] vínculo de emprego público é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração”, o qual pode assumir várias modalidades, dentre as quais a nomeação, e o art.º 9.º, n.º 1, al. a), que preceitua que “[o] vínculo de emprego público constitui-se por comissão de serviço nos (...) casos (...)” de “[c]argos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes”.

*Por sua vez, o não cumprimento do calendário escolar afetaria o processo ensino-aprendizagem dos alunos e o correspondente êxito escolar nesse ano letivo.*

*Ora, através da atividade da Secretaria Regional de Educação procura-se garantir a unidade e funcionamento regular do sistema educativo regional, assegurar a ordem, harmonia e expectativas sociais de milhares de professores, alunos, pais e encarregados de educação e respetivas comunidades educativas e garantir o serviço público no domínio do setor da educação competente e eficiente, com vista à promoção do sucesso educativo.*

*Neste contexto, os cargos de Diretora de Serviços de Planeamento, Gestão, Organização e Imagem, Chefe de Divisão de Controlo e Reporte, Diretora do Serviço do Orçamento das Escolas e da Receita, Diretora de Serviços de Gestão Financeira, Chefe de Divisão do Orçamento das Escolas, Chefe de Divisão do Orçamento de Funcionamento dos Serviços e Direções Regionais, Diretor de Serviços Inspetivos, Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, Chefe de Divisão de Apoio às Deficiências Sensoriais, Chefe de Divisão de Educação Pré-Escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico, Chefe de Divisão de Apoio Psicopedagógico e Diretor de Serviços da Administração Escolar e Recursos Humanos Docentes, têm de estar providos como forma de garantir a operacionalidade e eficiência do sistema educativo.*

*E foi apenas isso que motivou a atuação dos requerentes, garantir o bom funcionamento dos serviços da Secretaria Regional de Educação, facto esse que foi, e bem, apreendido neste relato quando afirma que não existiu dano para o erário público, uma vez que houve lugar a contraprestação efetiva por parte destes dirigentes adequada ou proporcional à prossecução das atribuições dos departamentos da SRE visados.”*

**Prosseguem realizando uma análise da “(...) concreta conduta dos requerentes” no sentido de perceber se esta “(...) justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da Administração confrontado com o concreto circunstancialismo deste caso” tendo concluído “(...) que os requerentes agiram de forma não censurável.”**

**Continuando, “[r]epara-se que estas infrações são imputadas aos requerentes uma vez que segundo o relato as nomeações em causa são ilegais, e por essa via possibilitaram a autorização, também ilegal, do processamento dos vencimentos.**

*Como acima se deixou expresso a competência dos requerentes não abrange a obrigação de realizar estudos de natureza jurídica no domínio das matérias relacionadas com as atribuições e competências desta secretaria, os mesmos não emitem pareceres ou elaboram estudos jurídicos em matéria de natureza jurídica.*

*Essa função é realizada por outros departamentos que têm o dever de realizar a análise destes processos e apresentar a solução que respeite integralmente o Direito aplicável.*

*Note-se que estamos a falar de dirigentes cujas competências são executar políticas e alocar recursos por forma a que o direito ao ensino referido na nota introdutória se torne uma realidade efetiva para toda a população da Região Autónoma da Madeira.*

*No caso do anterior e atual Secretário os despachos de nomeação em regime de substituição, que estão na génese destas imputações, foram elaborados pelos Serviços, na sequência dos pedidos formulados e da verificação de que foram cumpridas as regras que resultam da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, sendo posteriormente submetidos à assinatura dos mesmos.*

*Serviços esses que garantiram que os mesmos estavam em conformidade com as leis aplicáveis e com as orientações emanadas pela anterior Direção Regional de Administração Pública e Local (atual Direção Regional de Administração Pública e da Modernização Administrativa).*

(...)



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

*Em relação ao anterior Diretor Regional de Educação e à Chefe de Gabinete do Secretário Regional de Educação, os mesmos limitaram-se a enviar aos serviços a indicação de que era necessário que fossem nomeados determinados dirigentes até ao provimento por processo concursal, não fizeram a definição de qual o instituto jurídico aplicável para tal, nem se pode inferir dos documentos que constam dos autos que tenham elaborado uma informação para um membro do Governo onde «não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei»”*

*E de resto no caso do anterior Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos e do anterior Diretor Regional de Educação, na altura dos factos que lhes são imputados o Governo Regional encontrava-se em gestão corrente.*

*De igual modo, aquando dos factos que são imputados ao atual Secretário Regional de Educação e à sua Chefe de Gabinete, o Governo Regional encontrava-se numa fase de instalação e de reorganização orgânica que atrasou a efetivação dos procedimentos concursais em causa nestes autos.*

*Ora, os requerentes por tudo o que acima ficou dito atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, razão pela qual deverão ser absolvidos da infração financeira sancionatória que lhes é imputada.*

*Se assim se não entender, hipótese que só é ventilada para facilitar o raciocínio pelo absurdo, sempre se dirá que, atendendo às circunstâncias do caso, estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), senão vejamos:*

*Os factos descritos no projeto de relatório são passíveis de integrar o elemento material (ilicitude) de infração financeira p.p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b).*

*Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos, e a admitir-se a existência do elemento subjetivo de infração, forçoso é de concluir que a falta cometida só poderá ser imputada aos seus autores a título de negligência.*

*Revisitando a matéria de facto adquirida nestes autos devemos assinalar que é o próprio relato que considera não ter havido dano para o erário público, e que houve lugar a contraprestação efetiva por parte dos dirigentes nomeados em substituição adequada ou proporcional à prossecução das atribuições dos departamentos da SRE visados.*

*Por outro lado, mostram-se reunidos os demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (...).”*

**Em conclusão, salientam que “[a]ge com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de ilícito, atuar com intenção de o realizar, o que não foi o caso.**

*Os requerentes neste caso atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, convencidos que estavam a pautar a sua conduta em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estavam e estão atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhes foram conferidos.*

*Para além disso, o possível erro na interpretação das normas por parte dos requerentes não originou prejuízos ao erário público, nem se fundou em qualquer vontade deliberada de o prejudicar.*

*Por outro lado, não podem restar dúvidas que estão também reunidos, neste caso, os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º n.º 9 da LOPTC.*

*Por fim sempre se dirá que perante o teor deste relato a Secretaria Regional de Educação, para futuro, irá tramitar todos os seus procedimentos de acordo com a definição do Direito feita pelo mesmo, assim como fez com as anteriores recomendações do Tribunal de Contas que este projeto de relatório diz que foram integralmente cumpridas”.*

Pese embora o Tribunal mantenha a sua posição sobre a questão aqui rebatida, face à inexistência de indícios de que as infrações financeiras em apreço tenham sido praticadas de forma intencional<sup>80</sup>, ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações à Secretaria Regional de Educação com vista à correção da irregularidade detetada e porque esta é a primeira vez que os *retro* identificados responsáveis são censurados pela sua prática, entende-se que se encontram preenchidos os pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória elencados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015.

Seriam também passíveis de conduzir à imputação de responsabilidade financeira reintegratória, consagrada no n.º 4 do art.º 54.º da LOPTC, no caso de se considerar ter havido dano para o erário público, o que não se afigura ter sido o caso, porquanto, antes de mais, houve lugar a contraprestação efetiva que não indicia não ter sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições dos departamentos da SRE visados.

Uma última palavra para referir que não obstante tenham sido abertos procedimentos concursais tendentes ao preenchimento dos cargos em referência pelo atual Secretário Regional a 15 de março de 2016 e para o de Chefe de Divisão de Planeamento e Gestão Financeira<sup>81</sup> a 13 de maio seguinte, cujos avisos foram publicados no JORAM a 17 de junho e a 7 de julho de 2016, tal não retira a ilicitude dos factos relatados.

#### **3.4.1.1.2. Não abertura dos procedimentos concursais para o preenchimento de cargos dirigentes dentro do prazo legalmente definido**

Deixou-se vincado que o regime da designação em substituição para cargos dirigentes tem caráter excepcional e provisório na medida em que tais cargos só podem ser exercidos nesse regime “(...) nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar” e “(...) cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar (...)” prazo que poderia ser prolongado “(...) se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular” (vejam-se os n.ºs 1 e 3 do art.º 27.º do EPD).

Sucedem que, para além das quatro situações tratadas no ponto anterior, o Quadro 4. revela outras oito nomeações em substituição para cargos dirigentes que, não obstante terem respeitado o regime legal traçado para o efeito, mantiveram-se para além do prazo legal de 90 dias.

Na verdade, pese embora os correspondentes procedimentos tenham sido autorizados por despachos do atual Secretário Regional de Educação antes do término desse prazo, a sua publicação registou-se, nalguns casos, cerca de três meses e noutra cinco meses<sup>82</sup> após o seu termo e, na decorrência do que preceitua o n.º 2 do art.º 21.º do EPD, essa é uma formalidade obrigatória sem a qual os aludidos despachos não podem ter eficácia, por força da leitura conjugada dos n.ºs 1 e 2 do art.º 130.º do anterior CPA e n.ºs 1 e 2 do art.º 158.º do novo CPA, que entrou em vigor a 8 de abril de 2015<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Estará em causa uma atuação meramente negligente, que terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito dos procedimentos de formação dos contratos vertentes não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.

<sup>81</sup> Designação que substituiu a de Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro. Note-se que a 9 de janeiro de 2015 o ex-Secretário Regional havia autorizado a abertura do procedimento legalmente exigido, mas que este não chegou a ser divulgado em consequência da alteração orgânica entretanto registada.

<sup>82</sup> No tocante às Chefias de Divisão de Apoio às Deficiências Sensoriais, e de Apoio Psicopedagógico, e à Direção de Serviços da Administração Escolar e Recursos Humanos Docentes, a sua designação foi alterada, tendo sido lançados novos procedimentos a 13 de maio e a 7 de março de 2016, autorizados pelo atual SRE, e publicitados a 7 e a 28 de julho seguinte.

<sup>83</sup> Também relativamente ao provimento do cargo de Diretor de Serviços de Administração Escolar e Recursos Humanos Docentes, a mesma Diretora de Serviços de Recursos Humanos da DRIG informou que não foi dado “*seguimento ao avi-*





Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Confirmada a violação daquele limite temporal perentório fixado no n.º 3 do art.º 27.º do EPD, o regime de substituição cessou automaticamente, em concreto um a 30 de outubro de 2015, três a 29 de fevereiro de 2016 e quatro a 16 de março seguinte.

A exigência de que a nomeação em regime de substituição cesse 90 dias após a vacatura do lugar, caso não esteja em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular, justifica-se por se tratar de uma situação provisória, de recurso, com a qual se pretende garantir a gestão corrente de um serviço, que correria o risco de ficar paralisado caso essa solução não fosse possível. Acresce que o exercício de funções dirigentes pressupõe uma situação de definição dos respetivos dirigentes e do âmbito temporal da sua ação que permita no termo do prazo estabelecido responsabilizá-los pelas decisões tomadas. Daí que o EPD estipule, no art.º 19.º, n.ºs 14 e 15<sup>84</sup>, que os cargos dirigentes são providos em regime de comissão de serviço por um período de cinco anos, renovável, não podendo a duração dessa comissão e das respetivas renovações exceder, na globalidade, 10 anos consecutivos, nem o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos 5 anos.

Ou seja, a forma “normal” de desempenho de funções dirigentes deverá ser a nomeação em comissão de serviço, sendo a nomeação em regime de substituição, uma situação provisória, de recurso, e que, portanto, deverá subsistir pelo mais curto prazo possível.

Termos em que o Secretário Regional de Educação, Jorge Maria Abreu Carvalho, permitiu que as oito situações apontadas, provisórias, nos termos da lei, se convertessem em situações com a aparência de serem definitivas e conformes à lei, sendo certo que a importância das funções inerentes aos cargos de dirigente em causa exigia uma atuação tempestiva e mais atenta no sentido de assegurar a estabilidade da permanência dos respetivos titulares, tendo igualmente dado cobertura à autorização ilegal do processamento dos vencimentos dos dirigentes em referência a partir da data em que eles se deviam ter extinto.

O processamento de vencimentos efetuado nesta base é passível de ser sancionado pelo Tribunal por consubstanciar a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e gerar responsabilidade financeira sancionatória, em consonância com o estatuído no art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da LOPTC, por aplicação da norma do n.º 1 do art.º 61.º do mesmo diploma, por via do n.º 3 do art.º 67.º, a incidir sobre o Secretário Regional de Educação, Jorge Maria Abreu Carvalho.

Considera-se, todavia, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória assim assacada, vertidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, por força da Lei n.º 20/2015, já anteriormente citados.

Sobre a hipótese de ser imputada responsabilidade financeira reintegratória, veja-se o que se deixou escrito no penúltimo parágrafo do ponto anterior, aqui aplicável *ipsis verbis*.

### **3.4.2. Contratação pública**

A apreciação de 10 procedimentos pré-contratuais com vista a contratação pública, representativos de uma despesa na ordem dos 4 549 965,77€ (s/IVA), evidenciou as deficiências identificadas nos pontos seguintes.

---

*so de abertura, pois decorria a elaboração da nova orgânica da DRRHAE a qual iria resultar numa alteração de designação do cargo, impondo novo procedimento concursal. Assim, neste caso em particular, elaboramos nova proposta após publicação da Portaria que aprova a estrutura nuclear da DRIG, com vista ao procedimento no cargo cuja nova designação é Direção de Serviços de Recursos Humanos Docentes e por conseguinte procederemos à restante tramitação do procedimento concursal”.*

<sup>84</sup> Na numeração dada pela Lei n.º 128/2015 à alteração operada pela Lei n.º 64/2011.

### 3.4.2.1. O CRITÉRIO DE DESEMPATE INDEVIDAMENTE ADOTADO

Em seis procedimentos pré-contratuais<sup>85</sup> ficou definido, nos respetivos programas ou convites, que para efeitos de desempate seria escolhida a proposta que fosse apresentada mais cedo.

Em resultado da aplicação do critério de adjudicação a escolha acabou por recair sobre as propostas que, de entre as admitidas aos procedimentos, tinham o preço mais baixo, ou sobre a única apresentada<sup>86</sup>.

A factualidade descrita suscita uma questão tida por juridicamente relevante que, apesar de não ter tido repercussão na legalidade dos atos de adjudicação vertentes e, consequentemente, nos contratos posteriormente outorgados, justifica que seja abordada, e que se prende com a circunstância de o critério de desempate adotado pela SRE no âmbito dos procedimentos que presidiram à escolha das entidades cocontratantes se ter reconduzido à ordem cronológica da apresentação das propostas.

No quadro normativo traçado pelo CCP só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, que faz recair a adjudicação sobre aquela que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do art.º 160.º, n.º 2, sendo bom de ressaltar que o recurso à referida modalidade procedimental depende da verificação cumulativa dos pressupostos enunciados no art.º 155.º, entre os quais se conta precisamente a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante e de valor inferior aos limiares aí indicados.

É certo que o critério de desempate ligado ao momento de entrega das propostas reveste um caráter inegavelmente objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito do concurso público como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios da igualdade, da transparência e da concorrência, tidos como estruturantes da contratação pública e legalmente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

Porém, como assinala Margarida Olazabal Cabral<sup>87</sup>, não pode olvidar-se que, no caso dos procedimentos que visem a celebração de contratos abrangidos pela disciplina das Diretivas Comunitárias, mormente empreitadas e aquisição de serviços e concessões de obras públicas e de serviços públicos, os critérios de adjudicação têm necessariamente de reportar-se a atributos (aspectos ou elementos) das propostas.

Posto isto, e ressalvada a exceção legal acima assinalada do concurso público urgente em que a celeridade procedimental constitui um aspeto fulcral da sua caracterização, o processo adjudicatório há de assentar nos atributos (ou, de forma mais abrangente, no conteúdo) da proposta, devendo o

---

<sup>85</sup> Nomeadamente (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte – PDS – separador n.º 9, folhas 232 a 256) para:

- ✓ A aquisição de serviços eletrónicos integrados para a educação – Apoio à gestão para as entidades da SRE e escolas da RAM (vd. o convite - anexo I – modelo de avaliação das propostas – critério de desempate);
- ✓ O fornecimento de bens nas cozinhas da Direção Regional de Educação (vd. a cláusula 11.ª, n.º 3);
- ✓ Serviços de transporte de passageiros com condutor (vd. a cláusula 11.ª, n.º 2);
- ✓ Aquisição de manuais escolares destinados às escolas Básicas do 1.º ciclo com pré-escolar da RAM para o ano letivo 2015/2016 [vd. o artigo 14.º, 1)];
- ✓ Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos hoteleiros dos estabelecimentos de infância, ensino de 1.º ciclo e centros de juventude sob a tutela da DRPRI (vd. a cláusula 14.ª, n.º 1); e
- ✓ A aquisição de serviços de manutenção dos espaços verdes e sistema de rega nos estabelecimentos de infância, instalações desportivas e centros de juventude (vd. a cláusula 14.ª, n.º 1).

<sup>86</sup> Como se alcança dos relatórios preliminares e finais elaborados pelos júris dos procedimentos mencionados anteriormente (cfr. o CD-ROM, constante da PDS, separador n.º 7, folha 96).

<sup>87</sup> In *O concurso público no Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos da Contratação Pública I*, pág. 205 (cfr. a PDS, separador n.º 9, folha 260).



momento de apresentação desta no domínio específico do concurso público relevar apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

Embora este entendimento, que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência<sup>88</sup>, tenha sido delineado na perspetiva do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê, contudo, razão para o mesmo não ser igualmente válido para as situações em que o critério de adjudicação seja o do preço mais baixo e o valor total das propostas seja decomponível.

Com efeito, quando o preço total das propostas resultar da soma de vários preços parciais, será viável e estará em linha com os princípios da contratação pública atrás enunciados atender a tais preços decompostos para resolver uma situação de empate decorrente da ponderação daquele atributo, assegurando-se assim que o fundamento da escolha da entidade cocontratante ainda se reconduza ao conteúdo das propostas admitidas ao procedimento pré-contratual.

Foi essa, aliás, a opção do legislador, quando, na última alteração introduzida ao CCP, por via do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, passou a vedar “(...) a utilização do critério do momento de entrega da proposta como critério de desempate” (vd. o n.º 5 do art.º 74.º).

Como ficou registado, embora nos casos *sub judice* o critério de desempate estipulado se tivesse reconduzido à ordem cronológica da apresentação a concurso das propostas, solução essa que, como foi também enfatizado, não se afigura ser a que melhor se coaduna com os princípios basilares da contratação pública, não emanam daí quaisquer consequências jurídicas, mormente por em nenhuma das situações assinaladas ter havido lugar à aplicação prática daquele critério.

### **3.4.2.2. DEFINIÇÃO DA CAUÇÃO EM VALOR SUPERIOR AO LEGALMENTE PREVISTO**

A caução a prestar pelo adjudicatário destina-se, como resulta do n.º 1 do art.º 88.º do CCP, “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante”, a “garantir a sua celebração, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”.

Em regra, o valor da caução corresponderá a 5% do preço contratual, salvo quando a proposta adjudicada tenha um preço considerado anormalmente baixo, caso em que a caução a prestar será de 10% do preço contratual (n.º 2 do art.º 88.º).

A caução deve ser prestada, no prazo de 10 dias a contar da notificação da adjudicação e no modo definido *ab initio* nas peças do procedimento, admitindo a lei o depósito em dinheiro ou títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, a apresentação de garantia bancária ou subscrição de seguro-caução, devendo o adjudicatário comprovar essa prestação junto da entidade adjudicante no dia imediatamente subsequente, nos termos do art.º 90.º.

Com a entrada em vigor do DLR n.º 30/2013/M, de 10 de dezembro, que ocorreu no dia seguinte ao da sua publicação (vd. o art.º 9.º, n.º 1), foi instituído na RAM um regime excecional e transitório de liberação e de redução da caução em contratos celebrados ou a celebrar, com contraentes públicos, até 31 de dezembro de 2016, e um regime excecional de redução da caução prestada nos contratos de empreitada, e respetivos reforços, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, celebrados por contraentes públicos.

Este diploma visou, sem prejuízo do cumprimento das obrigações e responsabilidades legal e contratualmente estabelecidas, dotar as empresas, que contratassem com entidades públicas, de mecanismos que lhes permitissem diminuir os encargos emergentes da prestação e manutenção de cauções, no sentido de atenuar o impacto da falta de liquidez e da escassez do crédito na sustentabilidade das empresas e, conseqüentemente, nos níveis de emprego.

---

<sup>88</sup> Vd. os Acórdãos n.ºs 1/2013, de 8 de janeiro - 1.ª S/SS, e 4/2013, de 15 de maio - 1.ª S/PL (cfr. a a PDS, separador n.º 9, folhas 261 a 272).

A fim de concretizar esse objetivo, o n.º 1 do art.º 5.º determinava que “[n]os contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços que sejam celebrados após a entrada em vigor deste diploma, o valor da caução exigida ao adjudicatário, com vista a garantir a celebração do contrato e o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, é reduzido para 2% do preço contratual”.

Pese embora esta limitação, foi estabelecido nos programas dos três concursos públicos seguidamente identificados que o valor para a caução a prestar pelo adjudicatário seria de 5% do preço contratual:

- ✓ Prestação de serviços de transporte de passageiros com condutor (vd. a cláusula 12.ª, n.º 1);
- ✓ Fornecimento de bens – géneros alimentícios para os estabelecimentos de ensino da RAM para o ano letivo 2014/2015 (vd. a cláusula 16.ª); e
- ✓ Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos hoteleiros dos estabelecimentos de infância, ensino de 1.º ciclo e centros de juventude sob a tutela da DRPRI (vd. a cláusula 16.ª)<sup>89</sup>.

Todavia, em nenhum destes casos foi prestada caução, na decorrência do preceituado no n.º 2 do mesmo art.º 88.º, que não exige esta garantia quando o preço contratual for inferior a 200 mil euros, precisamente porque os contratos posteriormente firmados não atingiram esse montante<sup>90</sup>.

O que implica que a irregular definição do valor da caução a prestar perdeu relevância *in casu*.

Não se deixa de sublinhar, porém, atendendo àquele que foi o espírito do legislador aquando da aprovação do DLR *supra* referido, bem como aos princípios gerais da contratação pública, nomeadamente o da concorrência, que aponta no sentido de se facilitar o acesso ao procedimento tornando a concorrência mais larga e efetiva, que o valor da caução foi ilegalmente fixado, facticidade que é passível de ter conduzido à alteração do resultado financeiro dos contratos subsequentes uma vez que pode ter afastado dos mesmos outras entidades que estivessem interessadas em apresentar proposta.

## 4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>91</sup>, são devidos emolumentos a suportar pela Secretaria Regional de Educação, no montante de 1 716,40 € (cfr. o Anexo VI).

<sup>89</sup> Cfr. a PDS, separador n.º 9, folhas 240, 253 e 283.

<sup>90</sup> Em concreto:

- ✓ A prestação de serviços de transporte de passageiros com condutor, que foi adjudicada em três lotes, a que corresponderam três contratos, todos de valor inferior a 200 mil euros;
- ✓ O fornecimento de bens – géneros alimentícios para os estabelecimentos de ensino da RAM para o ano letivo 2014/2015, adjudicado em sete lotes e, por consequência, foram firmados sete contratos, todos abaixo dos 200 mil euros;
- ✓ A prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos hoteleiros dos estabelecimentos de infância, ensino de 1.º ciclo e centros de juventude sob a tutela da DRPRI, que se quedou nos 149 996,00€ (s/IVA).

<sup>91</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



## 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória enunciada nos pontos **3.4.1.1.1.** e **3.4.1.1.2.**, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - A Sua Excelência o Secretário Regional de Educação;
  - À Chefe do Gabinete do Secretário Regional de Educação;
  - Ao ex-Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos, Jaime Manuel Gonçalves de Freitas;
  - Ao ex-Diretor Regional de Educação, João Manuel Almeida Estanqueiro.
- d) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- e) Determinar que a Secretaria Regional de Educação, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4..
- g) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
- h) Expressar à Secretaria Regional de Educação o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 26 dias do mês de janeiro de 2018.

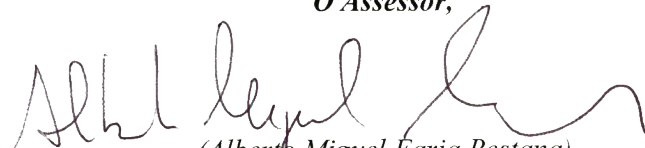
*A Juíza Conselheira,*

*(Laura Tavares da Silva)*

*A Assessora,*

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

**O Assessor,**



(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,**



(Nuno A. Gonçalves)



## **ANEXOS**







## I – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 2/2011-FC/SRMTC

### RECOMENDAÇÕES

#### 1) Na área dos recursos humanos

**a)** O júri do procedimento concursal deve:

- Fundamentar as suas deliberações, designadamente aquelas relacionadas com a aplicação dos métodos de seleção, tal como determina o art.º 22.º, n.ºs 2, alínea c), e 3, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.
- Definir a calendarização a que se propõe obedecer para o cumprimento dos prazos estabelecidos na Portaria n.º 83-A/2009, por força da regra do n.º 4 do seu art.º 22.º.

**b)** Proceda à negociação na determinação da posição remuneratória dos trabalhadores, e fundamente por escrito o eventual acordo obtido, observando o preceituado nos n.ºs 1 e 5 do art.º 55.º da LVCR.

**c)** Após a celebração do contrato de trabalho em funções públicas, o período experimental deve ser acompanhado e avaliado de acordo com as regras previstas no art.º 12.º da LVCR, por força da remissão expressa do n.º 2 do art.º 73.º do RCTFP.

#### 2) Na realização de despesas com a aquisição de serviços

**a)** Atenda a que o valor a considerar é o do custo total dos serviços e a que é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no CCP - art.º 16.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

**b)** Cumpra a disciplina legalmente consagrada para o ajuste direto fundamentado no art.º 20.º, n.º 1, alínea a), e nos art.ºs 112.º a 127.º do CCP.

**c)** Tenha presente que a contratação excluída do art.º 5, n.º 2, do mesmo Código, tem, como requisitos cumulativos, que a entidade adjudicante exerça sobre a outra entidade um controlo análogo ao exercido sobre os seus próprios serviços e que esta desenvolva o essencial da sua atividade em benefício da entidade adjudicante.





## II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

PROCEDIMENTO	SERVIÇO	CATEGORIA/CARGO	N.º DE PROCESSOS	INÍCIO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS (1)	DESPESA ENVOLVIDA
Recrutamento e seleção	GGF	Técnico superior	1	N/A (2)	N/A
Nomeação de membros do GVPG	GS	Secretário Regional	1	01/01/2014	100.829,13 €
			1	21/04/2015	51.760,82 €
		Chefe de Gabinete	1	01/01/2014	111.675,78 €
		Adjuntos	2	21/04/2015	62.914,46 €
		Técnico especialista	3	01/01/2014	223.104,71 €
			1	11/05/2015	22.022,32 €
			1	01/07/2015	20.355,07 €
Nomeações em comissão de serviço	GGF	Direção intermédia de 1.º grau	1	01/01/2014	54.683,97 €
			1	21/04/2015	19.245,29 €
		Motoristas	2	01/01/2014	77.536,96 €
Renovações de comissão de serviço	GGF	Direção intermédia de 1.º grau	1	28/02/2014	47.773,74 €
		Direção intermédia de 2.º grau:	1	23/12/2014	37.736,01 €
	GS	Direção intermédia de 1.º grau	1	10/07/2014	87.008,58 €
			1	23/03/2015	88.778,08 €
	GGF	Direção intermédia de 1.º grau	1	05/09/2014	92.353,89 €
		Direção intermédia de 1.º grau	1	23/03/2015	86.837,25 €
	DRE		1	10/12/2015	96.231,20 €
			1	01/01/2014	75.095,19 €
			1	13/05/2014	75.040,72 €
			1	19/12/2014	66.219,61 €
			1	12/01/2015	86.952,25 €
			1	19/03/2015	71.886,59 €
			4	08/07/2015	294.818,73 €
			1	13/08/2015	76.336,00 €
			2	10/12/2015	148.849,44 €
		DRPRI	Direção intermédia de 1.º grau	1	06/07/2015
	Direção intermédia de 2.º grau		7	10/12/2015	527.678,33 €
	DRRHAE/DRIG	Direção intermédia de 1.º grau	2	17/12/2014	197.152,10 €
		Direção intermédia de 2.º grau	1	22/04/2014	75.032,18 €
			4	23/03/2015	300.054,93 €
DRQP	Direção intermédia de 1.º grau	4	15/07/2015	352.896,18 €	
	Direção intermédia de 2.º grau	2	15/10/2014	150.094,25 €	
		4	15/07/2015	299.554,93 €	
Nomeações em regime de substituição	GGF	Direção superior de 2.º grau	1	01/01/2014	63.881,22 €
			1	21/04/2015	33.530,32 €
		Direção intermédia de 2.º grau	1	13/03/2014	34.841,39 €
	DRE	Direção superior de 1.º grau	1	01/01/2014	76.230,30 €
			1	21/04/2015	39.725,25 €
		Direção superior de 2.º grau	1	01/01/2014	64.160,12 €
			1	21/04/2015	32.116,52 €
		Direção intermédia de 2.º grau	1	13/10/2014	45.200,77 €
		2	01/12/2015	5.891,78 €	
	DRPRI	Direção superior de 1.º grau	1	01/01/2014	115.671,11 €
		Direção superior de 2.º grau	1	01/06/2014	97.166,65 €
	DRRHAE/DRIG	Direção superior de 1.º grau	1	01/01/2014	76.078,10 €
			1	21/04/2015	41.115,62 €
			1	01/08/2015	16.802,66 €
DRJD	Direção superior de 1.º grau	1	01/01/2014	74.904,68 €	
		1	27/04/2015	36.357,68 €	
IRE	Direção superior de 2.º grau	1	01/01/2014	72.842,76 €	
		1	21/04/2015	33.471,39 €	
DRQP	Direção superior de 1.º grau	1	10/07/2014	115.725,58 €	
Contrato de trabalho em funções públicas	GGF	Técnico superior:	1	N/A (2)	N/A

Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional de Educação - Seguimento de recomendações - 2014/2015

PROCEDIMENTO	SERVIÇO	CATEGORIA/CARGO	N.º DE PROCESSOS	INÍCIO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS (1)	DESPESA ENVOLVIDA
Mobilidade interna	GS	Técnico superior:	1	01/01/2014	53.552,53 €
			1	01/07/2015	12.700,60 €
	DRRHAE/DRIG	Assistente técnico:	1	01/07/2014	17.910,30 €
		Assistente operacional	1	01/01/2014	16.489,91 €
			1	01/10/2014	(3)
	1	01/12/2014	11.893,48 €		
Mobilidade intercarreiras	DRRHAE/DRIG	Assistente técnico:	1	01/01/2014	16.142,29 €
		Assistente operacional	6	01/01/2014	63.227,74 €
			1	01/02/2014	(3)
	1	01/10/2014	4.406,63 €		
Acumulações de funções	DRE	Direção intermédia de 1.º grau	1	N/A	N/A
		Direção intermédia de 2.º grau	2		
		Docente	2		
		Técnico superior:	3		
		Assistente técnico:	1		
		Técnico de diagnóstico e terapêutica	1		
	DRRHAE/DRIG	Docente	8		
		Técnico superior:	1		
		Assistente operacional	2		
	DRJD	Direção intermédia de 1.º grau	1		
		Direção intermédia de 2.º grau	1		
		Técnico superior:	1		
	DRQP	Direção intermédia de 2.º grau	3		
		Técnico superior:	1		
	<b>TOTAIS</b>		<b>51</b>		

Fonte: Listagem apresentada pela SRE sobre os procedimentos desencadeados no período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2015.

N/A: Não aplicável.

- (1) Nas situações em que a produção de efeitos ocorreu antes de 01-01-2014, apenas foram consideradas as despesas efetuadas a partir desta data.
- (2) Não teve efeitos práticos, pois continuou a desempenhar funções como técnico especialista.
- (3) Não foi possível apurar o valor, uma vez que a Entidade onde exerceu funções não utilizava a aplicação informática do portal do funcionário público.



**III – NOMEAÇÃO, EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO, DE DIRIGENTES SUPERIORES DE 1.º E 2.º GRAU, PELO ATUAL SRE**

NOME	CARGO	PUBLICAÇÃO DO DESPACHO DO ATUAL SECRETÁRIO REGIONAL NO JORAM <sup>92</sup>	EFEITOS
David João Rodrigues Gomes	Diretor Regional da Juventude e Desporto	N.º 166/2015, de 28/04	A partir de 27/04/2015
Carlos Alberto de Freitas Andrade	Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa <sup>93</sup>	N.º 167/2015, de 28/04 <sup>94</sup>	A partir de 21/04/2015
Marco Paulo Ramos Gomes	Diretor Regional de Educação	N.º 168/2015, de 28/04	A partir de 21/04/2015
Jorge Manuel da Silva Morgado	Diretor da Inspeção Regional de Educação <sup>95</sup>	N.º 170/2015, de 28/04 <sup>96</sup>	A partir de 21/04/2015
Ana Odília Franco de Gouveia Figueiredo	Diretora do Gabinete de Gestão Financeira <sup>97</sup> Diretora do Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento <sup>99</sup>	N.º 171/2015, de 28/04 <sup>98</sup> N.º 482/2015, de 23/12	De 21/04 até 11/11/2015 A partir de 12/11/2015
Sara Maria Nunes de Almeida Estudante Relvas	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto para a Qualificação, IP-RAM <sup>100</sup>	N.º 48/2016, de 16/02	A partir de 09/02/2016
Elda Maria Fernandes Gonçalves Pedro	Vogal do Conselho Diretivo do Instituto para a Qualificação, IP-RAM <sup>101</sup>	N.º 48/2016, de 16/02	A partir de 09/02/2016

<sup>92</sup> Nos respetivos despachos de nomeação foram invocados o art.º 27.º do EPD, cuja epígrafe atual é “*Designação em substituição*”, e a al. a) do n.º 1 do art.º 72.º do DLR n.º 18/2014/M, que aprovou o Orçamento da Região para 2015, que preceitua que “*O prazo previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, relativamente às designações em regime de substituição de titulares de cargos de direção superior, efetuadas na administração regional autónoma da Madeira, após 9 de novembro de 2011, é excepcionalmente prorrogado, com o limite de 31 de dezembro de 2015, até à ocorrência de qualquer das seguintes situações: a) Até à designação do novo titular do cargo, na sequência do procedimento concursal aplicável aos titulares de cargos de direção superior da administração regional autónoma da Madeira*”.

O n.º 3 do mesmo art.º 72.º precisa que “[*s*]e os procedimentos concursais referidos na alínea a) do n.º 1 não estiverem concluídos a 31 de dezembro de 2015, cessam as comissões de serviço e as designações em regime de substituição nelas previstas, sendo as funções dos titulares dos cargos de direção superior asseguradas em regime de gestão corrente até à designação de novo titular”.

E o Orçamento da Região para 2016, aprovado pelo DLR n.º 17/2015/M, de 30 de dezembro, estabelece no seu art.º 72.º que “[*o*] prazo previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, relativamente às designações em regime de substituição de titulares de cargos de direção superior, efetuadas na administração regional autónoma da Madeira, após 9 de novembro de 2011, é excepcionalmente prorrogado, com o limite de 31 de dezembro de 2016, até à designação do novo titular do cargo, nos termos e ao abrigo do diploma que proceder à alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 5/2004/M, de 22 de abril, alterado pela Decreto Legislativo Regional n.º 27/2006/M, de 14 de julho” (cfr. n.º 1), salientando o n.º 3 que “[*f*]indo o prazo previsto no n.º 1 cessam as designações em regime de substituição nele previstas, sendo as funções dos titulares dos cargos de direção superior asseguradas em regime de gestão corrente até à designação de novo titular.”

<sup>93</sup> Atual Diretor Regional de Inovação e Gestão, por força da publicação da orgânica da DRIG, aprovada pelo DRR n.º 5/2016/M, de 28 de janeiro, em vigor desde 29 de janeiro de 2016 (*vide* art.º 11.º deste diploma, conjugado com o art.º 31.º, n.º 2, do DRR n.º 20/2015/M).

<sup>94</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 15/2015, de 30 de abril, publicada no JORAM, II série, n.º 77 (Suplemento).

<sup>95</sup> Cargo equiparado a subdiretor regional (cfr. n.º 5 do art.º 15.º do DRR n.º 5/2012/M).

<sup>96</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 16/2015, de 30 de abril, publicada no JORAM, II série, n.º 77 (Suplemento).

<sup>97</sup> Cargo equiparado a subdiretor regional (cfr. n.º 3 do art.º 13.º do DRR n.º 5/2012/M).

<sup>98</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 17/2015, de 30 de abril, publicada no JORAM, II série, n.º 77 (Suplemento).

<sup>99</sup> Cargo equiparado a subdiretor regional (cfr. n.º 3 do art.º 14.º do DRR n.º 20/2015/M). Esta nova nomeação resultou da publicação da orgânica da SRE, operada por este DRR.

<sup>100</sup> Criado pelo DLR n.º 6/2016/M, de 8 de fevereiro, em vigor desde 9 de fevereiro de 2016 (*vide* art.º 27.º deste diploma, conjugado com o art.º 31.º, n.º 1, do DRR n.º 20/2015/M). O presidente é equiparado a cargo de direção superior de 1.º grau (cfr. n.º 2 do art.º 9.º do DLR n.º 6/2016/M).

<sup>101</sup> O vogal é equiparado a cargo de direção superior de 2.º grau (cfr. n.º 2 do art.º 9.º do DLR n.º 6/2016/M).





**IV – NOMEAÇÃO, EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO, DE DIRIGENTES SUPERIORES DE 1.º E 2.º GRAU, PELO EX-SRE**

NOME	CARGO	EFEITOS DA 1.ª NOMEAÇÃO	PUBLICAÇÃO DO DESPACHO DO EX-SECRETÁRIO REGIONAL NO JORAM <sup>102</sup>	EFEITOS
Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas	A partir de 16/10/2001 <sup>103</sup>	N.º 153-C/2013, de 16/1	16/10/2013
Maria João da Silva Barreto de Araújo	Subdiretora Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas	A partir de 01/06/2005 <sup>104</sup>	N.º 94/2014, de 30/05	01/06/2014

<sup>102</sup> Nos respetivos despachos de nomeação, foram invocados, para lá do art.º 27.º do EPD, já mencionado anteriormente, o n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 64/2011, o qual indicava que “(...) [o] prazo previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, relativamente às designações em regime de substituição efectuadas após 21 de Junho de 2011, é excepcionalmente prorrogado, com o limite de 31 de Dezembro de 2013, até à ocorrência de qualquer das seguintes situações:

- Até à designação do novo titular do cargo, a qual segue o procedimento concursal aprovado pela presente lei.
- Até à extinção ou reorganização da respetiva unidade ou estrutura orgânica”.

Como o procedimento concursal devia ser efetuado pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (vide o n.º 3 do art.º 18.º do EPD, na nova redação da Lei n.º 64/2011), entidade criada por esta Lei e cujos Estatutos foram publicados como Anexo A da mesma (vide art.º 5.º da Lei n.º 64/2011), e essa Comissão ainda não havia sido constituída, foi elaborado o parecer pela Chefe de Divisão de Recursos Humanos dos Serviços e Escolas Básicas e Secundárias da DRRHAE, no sentido de as renovações serem efetuadas como nomeações em regime de substituição, excecionalmente prorrogadas até 31 de dezembro de 2013. E, no mesmo sentido, os DLR que aprovaram os orçamentos da RAM para 2014, 2015 e 2016, vieram estipular a prorrogação desse prazo, os dois primeiros até 31 de dezembro de 2015 e o último até 31 de dezembro de 2016 (cfr. art.ºs 64.º, n.º 1, do DLR n.º 31-A/2013/M, 72.º, n.º 1, do DLR n.º 18/2014/M, ambos de 31 de dezembro, e 72.º, n.º 1, do DLR n.º 17/2015/M, de 30 de dezembro, respetivamente).

<sup>103</sup> Na altura foi nomeado como Diretor Regional de Planeamento e Recursos Educativos. A atual designação ocorreu por força do disposto na al. d) do n.º 1 do art.º 5.º do DRR n.º 5/2012/M, conjugado com o art.º 9.º do DRR n.º 11/2012/M, de 22 de junho (aprovou a orgânica da DRPRI), que transfere as competências, direitos e obrigações da Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos para a DRPRI.

<sup>104</sup> Nomeada à época como Subdiretora Regional de Planeamento e Recursos Educativos, sendo a atual designação decorrência do disposto na *supra* citada al. d) do n.º 1 do art.º 5.º do DRR n.º 5/2012/M, conjugado com o art.º 9.º do DRR n.º 11/2012/M.







## V – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS

### A. Aquisições de bens e serviços:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	SERVIÇO
1	Prestação de serviços de manutenção, reparação, segurança e utilização do espaço denominado "Edifício Esplanada Jardim" integrado no Parque Científico e Tecnológico da Madeira, cujo contrato foi celebrado entre a RAM, através da SRE, e a Sociedade Anónima "Polo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A." a)	Madeira Tecnopolo, Parque de Ciência e Tecnologia da Madeira	192.000,00€	GS
2	Prestação de serviços de utilização do "Complexo Campos de Ténis" e do "Estádio de Desportos de Praia do Porto Santo", cujo contrato foi outorgado entre a RAM, através da SREC, e a "Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A." a)	Sociedade de Desenvolvimento Porto Santo, S.A.	96.000,00€	GS
3	Prestação de serviços de utilização do "Centro desportivo da Madeira" e visitas ao "Centro das Artes Casa das Mudas", cujo contrato foi firmado entre a RAM, através da SREC, e a "Ponta Oeste – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A." a)	Sociedade de Desenvolvimento Ponta Oeste, S.A.	114.000,00€	GS
4	Aquisição de serviços eletrónicos integrados para a educação – Apoio à gestão para as entidades da SRE e escolas da RAM	XGT – Soluções Informáticas, Lda.	169.440,00€	GS
5	Fornecimento de bens nas cozinhas da Direção Regional de Educação	GERTAL Companhia Geral Restaurantes e Alimentação, S.A.	130.273,20€	DRE
6	Serviços de transporte de passageiros com condutor	Rodoeste, Lda. - Companhia dos Carros de São Gonçalo Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	201.307,00€	DRE
7	Prestação de serviços forenses no âmbito do processo n.º 721/11.2TCFUN – 2.º Secção – Intervenção Acessória Provocada.	Abreu & Associados Sociedade de Advogados, RL	4.200,00€	DRJD
8	Serviços de Segurança e Vigilância nas Instalações da DRQP	PROSEGUR – Companhia de Segurança, Unipessoal, Lda.	60.068,52€	DRQP
9	Cabeleireiro/ CC-LC / CC-CC / DA / T Coloração / T corte / T penteado / CECS / CECS-LS b)	Paulo Jorge Bessa dos Santos Loio	5.549,00€	DRQP
10	Cabeleireiro / TECS-DC / TECS-C / Perucas-postiços / CECH / CECH-L / CECH-DC / CECH-F / CECH-C / Barba e Bigode b)	Paulo Jorge Bessa dos Santos Loio	5.974,00€	DRQP
11	Cabeleireiro - EF / Cuidados do cabelo - lavagem do cabelo / Cuidados do cabelo - secagem do cabelo / Cuidados do cabelo – ondulação e permanente / Cuidados do cabelo - desfrisagem / Técnicas de ondulação e desfrisagem / Técnicas de forma - mise-en-plis e brushing / Cuidados específicos do cabelo de senhora / Cuidados e estética do cabelo de senhora - técnicas de ondulação / Tratamentos capilares / Cuidados específicos do cabelo de homem / Cuidados e estética do cabelo de homem – forma b)	António Manoel Porpino Lameira	7.650,00€	DRQP

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	SERVIÇO
<b>12</b> Cabeleireiro - EF / Cuidados e estética do cabelo de homem - forma /Técnicas de descoloração /Técnicas de coloração /Técnicas de corte /Técnicas de penteado /Cuidados e estética do cabelo de senhora - lavagem e secagem /Cuidados e estética do cabelo de senhora - descoloração/coloração /Cuidados e estética do cabelo de senhora - corte /Perucas e postigos /Extensões – alongamentos do cabelo /Cuidados e estética do cabelo de homem - lavagem /Cuidados e estética do cabelo de homem - descoloração/coloração /Cuidados e estética do cabelo de homem - corte /Barba e bigode <sup>b)</sup>	<i>Paulo Jorge Bessa dos Santos Loio</i>	<b>10.200,00€</b>	<b>DRQP</b>
<b>13</b> Aquisição de Géneros alimentícios – 14/15	<i>Procarme, Lda.;</i> <i>Panigraça, Lda.;</i> <i>Frutas Douradas, Lda.</i>	<b>297.006,39€</b>	<b>DRPRI</b>
<b>14</b> Aquisição de Livros e Fichas Manuais 15/16	<i>Papelaria do Colégio, Lda.</i>	<b>184.694,07€</b>	<b>DRPRI</b>
<b>15</b> Serviços de manutenção equipamentos hoteleiros e instalações de gás EI, EB, CJ	<i>Openline facility services, S.A.</i>	<b>149.996,00€</b>	<b>DRPRI</b>
<b>16</b> Espaços verdes, sistema de rega EI, ID, CJ	<i>Fernando Andrade de Góis Pinto</i>	<b>148.830,00€</b>	<b>DRPRI</b>
<b>17</b> Aquisição de refeições Eis e EB1s – 14/15 <sup>c)</sup>	<i>GERTAL Companhia Geral Restaurantes e Alimentação, S.A.;</i> <i>Uniself, S.A.</i>	<b>3.204.150,59€</b>	<b>DRPRI</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4.981.338,77€</b>	

- a) Sobre a legalidade destes contratos vd. o Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC, de 22 de setembro, relativo à Auditoria aos pagamentos efectuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de Serviços – Outros Serviços, pela Administração Regional Direta, e sobre as suas sucessivas renovações, a Auditoria às aquisições de serviços da ARD – 2015.
- b) A estas prestações de serviços, assim definidas pelo Instituto de Qualificação Profissional, IP-RAM, não é aplicável a II parte do CCP, nos termos da parte final da al. f) do n.º 1 do art.º 5.º, razão pela qual não foi apreciada a sua legalidade por não se inserir no âmbito da presente auditoria.
- c) Foi apenas analisada a execução dos contratos celebrados na sequência do procedimento pré-contratual, uma vez que estes foram visados por este Tribunal a 14 de novembro de 2014, nos processos n.ºs 120 a 127 e 131 a 137/2014.



## VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>105</sup>

<b>ACÇÃO:</b>	<b>Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional de Educação – Seguimento de recomendações - 2014/2015</b>
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Secretaria Regional de Educação

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	<b>VALOR</b>
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	250	22.072,50€
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	<b>5 x VR (b)</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 a 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>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>22 072,50€</b>
	<b>LIMITES b)</b>	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		1 716,40 €
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		0,00 €
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>1 716,40 €</b>	

<sup>105</sup> 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 alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.