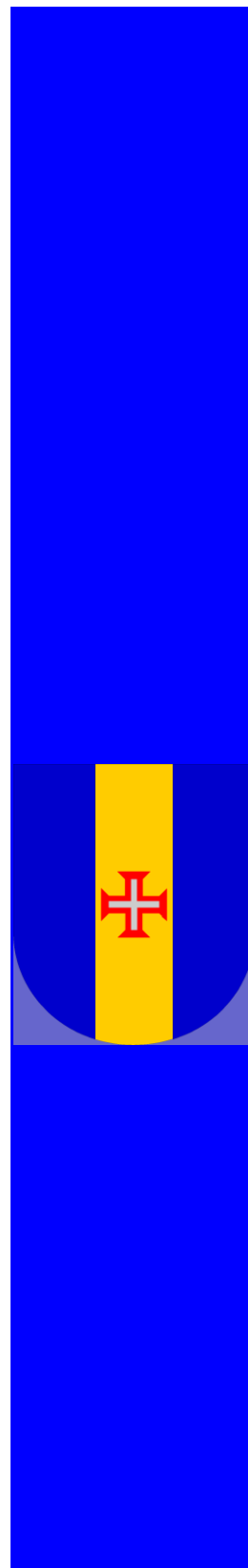




Relatório n.º 9/2012-FS/SRMTTC

**Auditoria à Escola Secundária de Jaime Moniz -  
2011**

Processo n.º 4/12 – Aud/FS







**PROCESSO N.º 4/12 – AUD/FS**

**Auditoria à Escola Secundária de Jaime Moniz -  
2011**

**RELATÓRIO N.º 9/2012-FS/SRTMC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**setembro/2012**





## *Índice*

<i>Índice</i> .....	1
<i>Ficha técnica</i> .....	2
<i>Relação de siglas e abreviaturas</i> .....	2
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>3</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	4
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	4
<b>2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO</b> .....	<b>5</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	5
2.2. METODOLOGIA .....	5
2.3. ENTIDADE AUDITADA .....	6
2.4. RESPONSÁVEIS .....	6
2.5. CONTRADITÓRIO.....	6
2.6. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	7
2.7. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL .....	7
2.8. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	8
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE</b> .....	<b>9</b>
3.1. O CIRCUITO DA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	9
3.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	10
3.2.1. <i>Material de Educação (C.E.: 02.02.20)</i> .....	10
3.2.2. <i>Outros serviços (C.E.: 02.02.25R)</i> .....	11
3.2.3. <i>Transportes (C.E.: 02.02.10)</i> .....	16
3.3. ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 4/2011 – FS/SRMTC, DE 30.03 .....	17
3.3.1. <i>Relevação dos bens domínio público e privado nos documentos de prestação de contas</i> .....	17
3.3.2. <i>Aplicação do princípio da especialização do exercício</i> .....	18
<b>4. EMOLUMENTOS</b> .....	<b>18</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>19</b>
ANEXOS.....	21
I – <i>Composição da amostra</i> .....	23
II – <i>O programa Rumos</i> .....	25
III – <i>Nota de Emolumentos e Outros Encargos</i> .....	27

### *Ficha técnica*

<i>SUPERVISÃO</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>COORDENAÇÃO</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Fátima Nóbrega	Técnica Verificadora Superior
Célia Prego Alves	Técnica Verificadora Superior
<i>APOIO JURÍDICO</i>	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Superior

### *Relação de siglas e abreviaturas*

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>Art.º</b>	Artigo
<b>CA</b>	Conselho Administrativo
<b>CE</b>	Classificação Económico
<b>CEF</b>	Curso(s) de Educação e Formação
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ESJM</b>	Escola Secundária de Jaime Moniz
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>IDR</b>	Instituto de Desenvolvimento Regional
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>PA</b>	Programa de Auditoria
<b>PG</b>	Plenário Geral
<b>PGA</b>	Plano Global de Auditoria
<b>PIDDAR</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
<b>POC</b>	Plano Oficial de Contabilidade
<b>PT</b>	Portugal Telecom
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>SREC</b>	Secretaria Regional da Educação e Cultura
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da Auditoria à Escola Secundária de Jaime Moniz (ESJM), em conformidade com o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2012.

### 1.2. Observações

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se as principais observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do presente documento:

1. Oito dos dez<sup>1</sup> procedimentos analisados (sete ajustes diretos e um concurso público), referentes a aquisições de bens e serviços, desencadeados pela ESJM, foram efetuados na plataforma Vortal, encontrando-se os correlativos processos instruídos com os comprovativos das fases do procedimento, bem como devidamente documentados com todas as mensagens trocadas com os fornecedores (cfr. o ponto 3.1).
2. Com exceção das situações enunciadas seguidamente, todos os procedimentos analisados se mostraram legais e regulares:
  - a) As informações iniciais que desencadeiam os procedimentos analisados carecem de melhor fundamentação por forma a acolher o disposto no art.º 38.º do CCP e a permitir descortinar os motivos que originaram tais aquisições [cfr. os pontos 3.2.1., 3.2.2. a) e 3.2.2.b)];
  - b) O processo administrativo do concurso público para a aquisição de serviços no âmbito dos Cursos de Educação e Formação não continha a evidência documental da adjudicação por parte do Secretário Regional de Educação, nos termos dos art.ºs 36.º, n.º 1 e 148.º, n.º 4, ambos do CCP e do art.º 30.º do CPA [cfr. o ponto 3.2.2. a)];
  - c) Existem indícios de fracionamento das despesas no âmbito de dois procedimentos de ajuste direto simplificado tendentes ao fornecimento de serviços de apoio administrativo para dois “*Projetos de formação*”, integrados no programa Rumos, cujo valor acumulado atinge os 13 000,00€ [cfr. o ponto 3.2.2. b)];
  - d) Num desses procedimentos, foi emitida uma informação de cabimento extemporânea (foi emitida após a data do recibo de quitação), cujo saldo disponível era insuficiente para fazer face à despesa emergente, resultando, deste modo, um saldo residual de valor negativo de 4 610,81 €. [cfr. o ponto 3.2.2. b)].
3. As duas recomendações formuladas na “*Auditoria orientada para avaliar o grau de aplicação do POC (P e EDU) na RAM – 2009*” foram acatadas pela ESJM, encontrando-se uma totalmente acolhida e a outra em fase de implementação (cfr. o ponto 3.3).

<sup>1</sup> Cfr. o Anexo I de onde constam os processos de despesa que fizeram parte da amostra composta por: dois ajustes diretos simplificados, sete ajustes diretos e um concurso público.

### 1.3. Infrações Financeiras

As situações descritas nos pontos 2. a), b) e c) do número anterior são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Contudo, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas al.<sup>s</sup> a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda<sup>2</sup> aos membros do Conselho Administrativo da ESJM que:

1. Cumpram o disposto no art.º 38.º do CCP, no art.º 124.º do CPA e no art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 01.09, espelhando, nas informações iniciais que desencadeiam os procedimentos, os fundamentos de facto e de direito que originaram os mesmos.
2. Observem o disposto no art.º 73.º conjugado com o art.º 36, n.º 1 do CCP que determina que a adjudicação compete ao órgão com poder para tomar a decisão de contratar.
3. Tenham em consideração a proibição de fracionamento das despesas estabelecida no n.º 1 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 08.06.
4. Se assegurem da existência de cabimento orçamental aquando da autorização das despesas e que a aplicação informática não admite o lançamento de despesas em data diferente daquela em que são introduzidos os dados.
5. Desencadeiem o processo de elaboração do *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas* de modo a respeitar o estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009.

---

<sup>2</sup> Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” [al. j) do n.º 1 do art.º 65.º]. Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.





## 2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

### 2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

No Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2012<sup>3</sup> encontrava-se prevista a “Auditoria à Escola Secundária de Jaime Moniz - 2011”.

Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo dos serviços que integram a Administração Regional Indireta e dos serviços autónomos do Estado sedeados na RAM, a ação revestiu a natureza de uma auditoria orientada para o controlo à atividade exercida pela ESJM, mais concretamente no que concerne ao Fundo Escolar.

A auditoria visou responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Verificar o cumprimento da legislação aplicável no domínio da contratação pública (aquisição de bens e serviços);
2. Confirmar a aplicação dos apoios financeiros;
3. No âmbito do Programa Rumos (programa inserido em projetos cofinanciados pelo Fundo Social Europeu e pela RAM):
  - a) Identificar os apoios concedidos no âmbito do projeto “Curso de Educação e Formação” e
  - b) Verificar os procedimentos associados, bem como o grau de realização financeira, no tocante à componente financeira pela RAM.

### 2.2. Metodologia

A metodologia adotada na realização da presente ação englobou as fases de **planeamento**, de **trabalho de campo**, e de **consolidação e tratamento da informação** recolhida, apresentando-se, de seguida, as tarefas desenvolvidas:

#### Fase de Planeamento

- Estudo do quadro legal e regulamentar disciplinador da matéria em questão e à análise e tratamento de informação pertinente constante do sítio da internet da escola<sup>4</sup>;
- Solicitação de documentação de suporte, e posterior análise, com o objetivo de obter informação correta da dimensão e composição do universo objeto de análise<sup>5</sup>.
- Estudo do Relatório de Auditoria n.º 4/2011, de 31 de março, relativo à “Auditoria orientada para avaliar o grau de aplicação do POC (Pública e Educação) na RAM – 2009”;
- Elaboração do Plano Global de Auditoria (PGA)<sup>6</sup>, onde constam, entre outros elementos:

<sup>3</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011 – PG, publicada no DR, 2.ª série, n.º 244, em 22 de dezembro.

<sup>4</sup> Cfr. [www.jaimemoniz.pt](http://www.jaimemoniz.pt).

<sup>5</sup> A documentação de suporte foi solicitada através do ofício, n.º 409, de 08.03.2012, desta Secção Regional, e rececionada mediante ofício da ESJM, n.º 223, de 21.03.2012.

- ✓ A calendarização prevista para a realização da ação;
- ✓ Os procedimentos de auditoria a adotar e as ações a realizar.

### **Trabalho de campo**

- Os trabalhos de campo consubstanciaram-se na solicitação, recolha e análise de documentação, destinada à confirmação dos procedimentos adotados no âmbito da contratação pública, bem como na recolha de demais informação necessária ao cumprimento dos objetivos da ação e na realização de reuniões com os responsáveis.
- Elaboração do Programa de Auditoria (PA)<sup>7</sup>, onde constam, para além de uma calendarização mais pormenorizada, os critérios de definição da amostra bem como a designação desses processos selecionados.

### **Consolidação e Tratamento da Informação**

- Tratamento e consolidação da informação e documentação recolhida junto da ESJM;
- Elaboração do relato de auditoria.

## **2.3. Entidade auditada**

Dada a natureza e os objetivos definidos para esta ação de fiscalização, a entidade objeto da presente auditoria foi a “*Escola Secundária de Jaime Moniz*”.

## **2.4. Responsáveis**

O conselho administrativo (CA)<sup>8</sup>, responsável pela gestão da ESJM entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2011, apresentava a seguinte composição:

*Quadro I – Composição do Conselho Administrativo da ESJM*

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>
Miguel da Conceição Nunes	Presidente
Francisco Estêvão de Sousa	Vice-Presidente
Rita Maria Nunes Vital Dória	Secretária

## **2.5. CONTRADITÓRIO**

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual dos membros do CA da ESJM e do ex-Secretário Regional da Educação e Cultura.

As alegações apresentadas<sup>9</sup> foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes referindo-se que os

---

<sup>6</sup> Aprovado pelo Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 27.03.2012, exarado na Informação n.º 18/2012 – UAT III.

<sup>7</sup> Aprovado pelo Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 17.04.2012, exarado na Informação n.º 22/2012 – UAT III.

<sup>8</sup> Por delegação de competências do conselho executivo, de acordo com a ata n.º 89, de 28.09.2010.

<sup>9</sup> Cfr. os ofícios com registo de entrada na SRMTC n.ºs 1999 e 2026, de 11.07.2012 e 13.07.2012, respetivamente.



responsáveis solicitaram a relevação da responsabilidade financeira enunciada no relato ao abrigo do art.º 65.º, n.º 8, alíneas a) a c) da LOPTC, na redação da Lei n.º 35/2007, de 13/8<sup>10</sup>.

## 2.6. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Ao nível da concretização do trabalho de campo, realça-se a disponibilidade e celeridade dos responsáveis e colaboradores da Escola Secundária de Jaime Moniz na apresentação dos documentos e esclarecimentos solicitados.

## 2.7. Enquadramento normativo e organizacional

Sendo a Escola Secundária de Jaime Moniz<sup>11</sup> um estabelecimento de ensino secundário, o seu regime de autonomia e administração encontra-se regulado pelo DLR n.º 4/2000/M, de 31.01<sup>12</sup>, que define o “*Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e dos ensinamentos básicos e secundário e das unidades de educação pré-escolar incluídas no ensino básico da RAM*”.

Nesse diploma, encontram-se descritos normativos e princípios orientadores da administração das escolas estando definidos, ainda, os órgãos que compõem as Escolas, as suas competências e o seu processo de eleição.

Os órgãos de direção, administração e gestão das escolas são:

- O **conselho da comunidade educativa**, é o órgão responsável pela definição da política educativa da escola e de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardadas na sua composição a participação de representantes dos docentes, das modalidades especiais da educação escolar, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local;
- O **conselho executivo ou diretor**, é o órgão de gestão das escolas nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira e é assegurado por um órgão colegial ou por um diretor, de acordo com a política educativa da escola definida no conselho da comunidade educativa. Os membros do conselho executivo são eleitos, nos termos do art.º 18.º daquele DLR;
- O **conselho pedagógico**, é o órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente. A sua composição é da responsabilidade de cada escola, devendo estar prevista no respetivo regulamento interno, e salvaguardada a participação de representantes das estruturas de gestão intermédia de cariz pedagógico, num máximo de 20 elementos;

<sup>10</sup> As normas invocadas admitem a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira se, cumulativamente:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- 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>11</sup> O Liceu do Funchal foi criado pelo Decreto-Lei de 17 de novembro de 1836, instalado a 12 de setembro de 1837, tendo a inauguração oficial do atual edifício ocorrido no dia 28 de maio de 1946.

Em 1980, o Liceu passou a designar-se *Escola Secundária de Jaime Moniz* e, em 13 de maio de 1996, foram homologados os seus primeiros Estatutos

<sup>12</sup> Alterado e republicado pelo DLR n.º 21/2006/M, de 21.06.

- O **conselho administrativo**, é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola. É “(...) composto pelo presidente executivo ou pelo diretor, pelo chefe de departamento ou por quem as suas vezes fizer e por um dos vice-presidentes do conselho executivo ou por um dos adjuntos do diretor, para o efeito designado por este.”..

O mesmo DLR, na sua Secção II – “Do fundo escolar”, determina que esse fundo é dotado de autonomia administrativa e financeira, elencando, ainda, os tipos de encargos a que se destina, nos termos do art.º 32.º:

- a) O funcionamento de refeitórios, bufetes, papelarias, reprografias e serviços similares;
- b) A execução das políticas de ação social escolar e aplicação do regime de auxílios económicos diretos;
- c) A aquisição de livros e outro material escolar destinado aos projetos educativos aprovados pela escola;
- d) A aquisição de material, mobiliário e equipamentos escolares;
- e) A realização de obras de conservação e beneficiação das infraestruturas escolares;
- f) A realização de atividades de formação incluídas no projeto educativo aprovado pela escola;
- g) Outras despesas que por lei lhe venham a ser atribuídas, desde que salvaguardadas as devidas contrapartidas financeiras.

## 2.8. Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

Cabe, ainda, referir que<sup>13</sup>, apesar de a ESJM ser um dos “(...) serviços e organismos da Administração Pública Central e Regional, direta e indireta (...)”, não elaborou o *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas*, não respeitando, deste modo, o estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Dando cumprimento ao ponto n.º 2 da Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, a qual pode ser consultada em [www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao\\_cpc\\_20090701.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf).

<sup>14</sup> Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados da análise efetuada a uma amostra composta por 10 procedimentos de aquisição de bens e serviços (cfr. o Anexo I), todos no âmbito do Programa Rumos<sup>15</sup> (cfr. o Anexo II), encontram-se explanados nos pontos seguintes.

#### 3.1. O circuito da aquisição de bens e serviços

Durante o ano de 2011, a Escola procedeu à aquisição de bens e serviços, através do orçamento de Funcionamento Normal e do Fundo Escolar.

Essas aquisições, independentemente do tipo de procedimento de contratação pública adotado, foram efetuadas com recurso à Plataforma Vortal<sup>16</sup>, verificando-se que os processos analisados se encontravam devidamente instruídos.

O circuito da despesa processa-se da seguinte forma:

- ✓ Identificada uma necessidade por um departamento da ESJM, é elaborado um pedido interno, que é entregue no economato / serviço de aprovisionamento, o qual verifica a existência do bem em armazém e procede ao seu fornecimento. No caso de não haver é efetuada uma informação tendente à sua aquisição.

No caso da *aquisição de serviços*, o processo é desencadeado na contabilidade.

- ✓ A informação é submetida a despacho do Conselho Administrativo (CA), que delibera sobre a oportunidade da consulta do mercado para efeito da satisfação da necessidade identificada e sobre o procedimento a seguir para a escolha do co-contratante<sup>17</sup>.
- ✓ Após a autorização, o responsável pelo economato, solicita orçamentos às entidades indicadas no despacho da CA.
- ✓ Após a receção, os orçamentos são postos à consideração do CA que delibera sobre a escolha e critério de seleção.
- ✓ A contabilidade verifica a existência de cabimento na respetiva rubrica orçamental, caso exista, o CA adjudica o fornecimento.
- ✓ O encargo é registado na contabilidade, sendo posteriormente elaborada a requisição que, após autorização do chefe dos serviços, é remetida ao fornecedor.
- ✓ O bem fornecido entra no economato onde é feita a conferência entre a requisição, a guia de remessa ou fatura e os bens fornecidos.

No caso do fornecimento de serviços, o setor da escola que requisitou o serviço informa a contabilidade sobre a sua prestação.

- ✓ A fatura segue para a contabilidade com a informação do economato, sendo-lhe atribuído um número de registo de faturas e o respetivo registo na aplicação *SIAG*, ficando a aguardar a autorização de pagamento.

<sup>15</sup> O Programa Rumos é um Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM, cujo financiamento é partilhado entre o Governo Regional da Madeira, através do Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR), e a União Europeia, através do Fundo Social Europeu (FSE).

<sup>16</sup> Através da Portaria n.º 701-G/2008, de 29.07, foram definidos os requisitos e as condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes.

<sup>17</sup> Em conformidade com o procedimento escolhido pelo CA, é seguida a tramitação legalmente prevista recorrendo a ESJM à plataforma VORTAL.

Apesar do circuito anteriormente descrito não suscitar grandes comentários há a registar [cfr. o ponto 3.2.2. b)] que a aplicação informática utilizada pela Escola para o registo contabilístico das operações permite que sejam registadas despesas sem cabimento orçamental na rubrica por onde se pretende que o encargo seja assumido.

Também se verificou que os números de cabimento atribuídos pelo sistema de informação nem sempre são consistentes com a data em que o mesmo fica registado no sistema (ou seja, o par, número de cabimento / data de cabimento, nem sempre é sequencial) o que levanta dúvidas sobre a credibilidade das informações de cabimento que documentam os processos de despesa<sup>18</sup>.

Estas deficiências na parametrização da aplicação deverão ser de imediato corrigidas na medida em que colocam em causa a regularidade da assunção da despesa e potenciam os riscos de descontrolo orçamental.

## 3.2. Aquisição de bens e serviços

### 3.2.1. Material de Educação (C.E.: 02.02.20)

De acordo com os critérios adotados para a seleção da amostra, definidos no Anexo I foram verificados pagamentos com a aquisição de manuais escolares no âmbito da Ação Social Escolar, para o ano 2010/2011, no valor de 31 848,24 €<sup>19</sup>.

O contrato celebrado, em 29.09.2010, com a empresa “*GestLíder – Papelaria e Decoração, Lda.*”, pelo valor de 30 623,31 €, foi precedido de um ajuste direto, que decorreu dentro dos parâmetros consagrados no Código dos Contratos Públicos (CCP).

Contudo, a informação que formalizou a necessidade da aquisição (cfr. a Informação n.º 16/2010, de 23.08.2010) deve ser aperfeiçoada na medida em que:

- nela apenas se invocou o art.º 18.º (escolha do procedimento) não se concretizando a base legal específica para recorrer ao ajuste direto<sup>20</sup> (cfr. o ponto 3 da Informação<sup>21</sup>) como determina o art.º 38.º do CCP<sup>22</sup>
- não foi dada justificação suficiente para a necessidade de adquirir aqueles bens sobretudo no respeitante à sua economia, eficácia e eficiência<sup>23</sup> (caso, por exemplo, da fun-

<sup>18</sup> Em concreto, esta deficiência leva a admitir, que a aplicação permite atribuir números de cabimento orçamental em datas diferentes daquelas em que foi efetivamente feito o registo. Tal facto leva a admitir a possibilidade das datas de cabimento poderem ser ficcionadas permitindo que se possa inverter a tramitação normal da execução orçamental das despesas, ou seja, que a informação de cabimento de verba só seja dada após a adjudicação e execução dos fornecimentos.

<sup>19</sup> Com IVA incluído, à taxa de 4%.

<sup>20</sup> Tratando-se da aquisição de bens móveis e atendendo a que o valor do contrato é inferior a 101 250,00 €, o procedimento poderá ser o de ajuste direto, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, conjugado com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08.

<sup>21</sup> Que refere o seguinte: “*Nos termos da regra geral da escolha do procedimento (prevista no art.º 18.º do CCP) e do valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar (de acordo com os limites ao valor do contrato constantes dos artigos 19.º a 21.º do CCP), propõe-se a adoção de um ajuste direto.*”

<sup>22</sup> Que determina que a “*A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, (...), deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.*”

<sup>23</sup> Cfr. o art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 01.09 e o art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 20/2002, de 28.08, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 02.07; 48/2004, de 24.08; 22/2011 e 55/2011, de 20/05 e 13/10, respetivamente (justificação da despesa quanto à sua economia, eficácia e eficiência). Cfr. ainda o art.º 124.º do CPA (dever de fundamentação).





damentação do recurso ao ajuste direto simplificado em vez do ajuste direto com consulta, ou da escolha daquele fornecedor em concreto).

Nesta conformidade, nos termos do n.º 1 do art.º 124.º do CPA, os atos administrativos devem ser fundamentados, devendo ser observados os requisitos do art.º 125.º do mesmo código. No caso em apreço, a Informação que formalizou a necessidade da aquisição nada refere quanto aos motivos inerentes ao procedimento ora desencadeado, desrespeitando, deste modo, o disposto no art.º 38.º daquele CCP.

### **3.2.2. Outros serviços (C.E.: 02.02.25R)**

No âmbito do Programa Rumos, a ESJM necessitou de recorrer a vários serviços externos, tendo sido analisada a aquisição de serviços referentes a formação, projetos para o apoio administrativo e a transportes.

#### **a) Serviços de Formação**

Atendendo a que a ESJM não dispunha de profissionais que possam fazer face às valências técnicas dos cursos<sup>24</sup> de educação e formação de jovens (CEF)<sup>25</sup> foi lançado um procedimento para a aquisição desses serviços.

Para tal, a Escola desencadeou um procedimento concursal, por lotes (Projeto n.º 1287/2010/113), estimando para a respetiva despesa um total inferior a 123 690,00€, a qual se encontrava prevista na rubrica com a classificação económica 02.02.25 R – *Outros serviços (CEF)*<sup>26</sup>.

O procedimento escolhido foi um Concurso Público, composto por 6 lotes<sup>27</sup>, ao qual se candidataram 4 concorrentes, recaindo a adjudicação de todos os lotes na empresa *Lusitanaforma – Formação e Consultoria, Lda.*, pelo valor de 65 535,00 €, isento de IVA.

A assinatura do contrato ocorreu em 21.03.2011, devendo a prestação do serviço ser executada em 7 meses, findando em 31.10.2011.

O procedimento concursal merece os seguintes reparos:

1. O procedimento utilizado foi um Concurso Público, tendo-se invocado apenas o art.º 18.º (escolha do procedimento) do CCP não se concretizando a base legal específica<sup>28</sup> para recorrer ao concurso público<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> De acordo com informação transmitida numa reunião tida com a Chefe de Departamento.

<sup>25</sup> Os CEF têm como objetivo a “recuperação dos défices de qualificação escolar e profissional da população madeirense jovem, através da aquisição de competências escolares, técnicas, sociais e relacionais que lhe permitam o acesso a desempenhos profissionais mais qualificados, mediante uma qualificação profissional de Nível II ou III, associada à respetiva equivalência escolar.” - Cfr. o Anexo I à Portaria n.º 15-A/2008, de 15.02.2008, das Secretarias Regionais dos Recursos Humanos, da Educação e do Plano e Finanças, publicada no JORAM, n.º 18, de 15.02.2008.

<sup>26</sup> A despesa foi corretamente registada na rubrica residual («Outros serviços»). Apesar do DL n.º 26/2002, de 14.02, contemplar a rubrica 02.02.15 – «Formação», esta destina-se a registar “as despesas com os cursos de formação profissional dos funcionários, quando prestados por outras entidades”.

<sup>27</sup> Tendo sido iniciado através da Informação n.º 19/2010, de 03.12.2010.

<sup>28</sup> Porém, apesar de a Informação inicial não contemplar uma fundamentação específica, a mesma consta do Parecer elaborado pela SREC, transcrito no ofício n. 427, de 28.01.2011, do Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura para a ESJM.

<sup>29</sup> Apesar de se tratar de uma justificação muito genérica, o procedimento foi desencadeado tendo por base a alínea b) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do art.º 2.º do Regulamento Comunitário n.º 1177/2009, da Comissão, de 30.11.2009, constando a possibilidade de celebrar contratos de qualquer valor, exceto quando o respetivo

2. Também não se consegue extrair da fundamentação de facto (cfr. o ponto 1 da Informação n.º 19/2010) que a ESJM apenas recorre a contratação externa por não possuir nos seus quadros profissionais com as características específicas dos cursos a lecionar, uma vez que, apenas, é referido, que *“Atenta à necessidade de lecionação das disciplinas da componente de formação tecnológica dos cursos de educação e formação (...) submete-se à consideração superior a presente proposta de decisão de contratar.”*

A contratação de serviços externos por órgãos da administração apenas estará justificada se forem observados os requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, de harmonia com o princípio constitucional da proporcionalidade (art.º 266.º da Constituição da República). Naqueles casos, deve a entidade pública contratante demonstrar, de forma inequívoca, que os serviços não possuem os meios e qualificações indispensáveis para desenvolver, por si, tais competências.

3. Como à data do início do procedimento, a ESJM não se encontrava inscrita na plataforma VORTAL, a Secretaria Regional de Educação e Cultura disponibilizou a sua inscrição na plataforma por forma a possibilitar a realização do procedimento concursal<sup>30</sup>.
4. A decisão de contratar foi proferida pelo então Secretário Regional de Educação e Cultura, tendo aprovado a escolha do procedimento (concurso público) e as correspondentes peças, em conformidade com o n.º 1 do art.º 36.º e n.º 2 do art.º 40.º do CCP<sup>31</sup>.
5. Não existe evidência documental da adjudicação<sup>32</sup> (cfr. o art.º 73.º do CCP) por parte do órgão competente para a decisão de contratar (no caso o Secretário Regional de Educação e Cultura) inerente ao contrato a celebrar como resulta do n.º 4 do art.º 148.º do CCP (e do n.º 1 do art.º 36.º do CCP) conjugado com o art.º 30.º do CPA<sup>33</sup>.
6. A factualidade em apreço configura uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável aos membros do CA, Miguel da Conceição Nunes e Francisco Estêvão de Sousa.

Em sede de contraditório, o ex-Secretário Regional alegou que com *“(...) a autorização de abertura do procedimento, das peças processuais e do júri de concurso (...) se esgotou a minha intervenção neste procedimento (...)”,* crendo, ainda, *“(...) que o desiderato antes mencionado da novidade desta realidade pelas escolas não só jurídica (em termos de instrução procedimental) como informática (utilização da Plataforma Vortal), conduziu no caso a possível confusão dos procedimentos do concurso público com a tramitação do ajuste direto (...)”*.

Por seu turno o CA justificou ter inferido *“(...) que o referido despacho lhe daria legitimidade também para adjudicar, reforçado também pelo relatório final do júri do concurso, no seu*

---

anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, caso em que só permite a celebração de contrato de valor inferior a 193 000,00 €.

<sup>30</sup> Justificação apresentada pela Chefe de Departamento.

<sup>31</sup> Cfr. a al. c) do art.º 30.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10.01 em conjugação com a al. c) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 08.06, aplicável *ex vi* da al. f) do n.º 1 do art.º 14.º do preâmbulo do CCP.

<sup>32</sup> Pese embora o Relatório final do júri do procedimento (datado de 03.03.2011) refira que a mesma foi decidida pelo Presidente do CA da ESJM.

<sup>33</sup> Segundo o qual a competência fixa-se no momento em que se inicia o procedimento.





*parágrafo final (...)*” e que foram observados os princípios fundamentais que regem a contratação pública: transparência, igualdade e concorrência (n.º 1 do art.º 4.º do CCP).

Quer o ex-Secretário Regional quer o CA justificam a situação relatada com base na inexperience daquele órgão que, não obstante agiu “(...) *sempre com a preocupação em não lesar os interesses financeiros do Estado.*”

Reavaliada a factualidade à luz das explicações apresentadas no contraditório e, bem assim, o facto da invalidade (incompetência relativa) que afeta o ato de adjudicação ser sanável nos termos do art.º 137.º do CPA considera-se existir um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos no art.º 65.º, n.º 8, alíneas a) a c) da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13/8, a saber: a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correção da ilegalidade apontada; a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática; se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência.

#### **b) Serviços de apoio administrativo**

Foram analisados dois processos referentes a *ajustes diretos simplificados*, cujo objeto consistia na prestação de serviços de apoio administrativo, sendo um referente ao Projeto n.º 1287/2010 e outro ao Projeto n.º 1302/2010.

Dada a semelhança dos procedimentos adotados, e de modo a melhor espelhar a informação referente a ambos os processos, elaborou-se o quadro seguinte:

*Quadro II – Serviços de apoio administrativo*

	<i>Projeto n.º 1287/2010</i>	<i>Projeto n.º 1302/2010</i>
Adjudicatário	Formproram – Formação e Consultoria, Unipessoal Lda.	Anabela Marques de Caires
Data da proposta	14.09.2011	29.09.2011
Valor da proposta	6 500,00 € + IVA	6 500,00 € + IVA
Serviços a prestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão da Plataforma SIIFSE;</li> <li>• Elaboração de pedido de saldo final;</li> <li>• Elaboração de relatório de execução do projeto para acompanhamento do pedido de saldo;</li> <li>• Outros serviços que venham a ser solicitados pela vossa Escola e que se relacionem com o Projeto n.º 1287/2011</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão da Plataforma SIIFSE;</li> <li>• Elaboração de pedido de saldo final;</li> <li>• Elaboração de relatório de execução do projeto para acompanhamento do pedido de saldo;</li> <li>• Outros serviços que venham a ser solicitados pela vossa Escola e que se relacionem com o Projeto n.º 1302/2011</li> </ul>
Inf. de Cabimento	n.º 536, de 30.09.2011	n.º 474, de 03.10.2011
Data do Contrato	03.10.2011 <sup>34</sup>	03.10.2011
Prazo de execução	De 03.10.2011 a 31.12.2011	De 03.10.2011 a 28.11.2011
Data da fatura	10.10.2011	
Data do Pagamento	23.11.2011	23.11.2011
Data do Recibo	24.11.2011	10.11.2011

O procedimento concursal em apreço merece os seguintes reparos:

1. O processo administrativo não contém documentação que fundamente, de facto e de direito, a aquisição dos serviços em apreço nem o motivo para o convite àquela prestadora de serviços como preveem os art.ºs 38.º do CCP, 18.º da Lei n.º 28/92, de 01.09 (justificação da despesa quanto à sua economia, eficácia e eficiência) e 124.º do CPA (dever de fundamentação).

<sup>34</sup> A Formproram foi representada pela sócia-gerente, Anabela Marques de Caires.

Em contraditório, os responsáveis alegaram que *“esta modalidade de ajuste, e como decorre do artigo 128.º do CCP, não carece de fundamentação relativamente à escolha do procedimento. Houve a necessidade de recorrer a um serviço externo, previsto nas candidaturas do projeto RUMOS pelo facto de a Escola não possuir pessoal administrativo com competências nesta área e dada a proximidade do fim do prazo dos projetos.”*

Tal justificação, peca por redutora, já que o CCP não se resume ao artigo invocado nem a contratação pública se cinge, unicamente, ao mencionado Código tal como se infere da legislação invocada no relato, em especial, a Lei do Enquadramento do Orçamento da Região e o Código do Procedimento Administrativo.

2. Existem indícios de fracionamento das despesas no âmbito dos dois procedimentos de ajuste direto em análise materializados nos factos de:
  - a) Ambos os contratos de prestação de serviços terem sido celebrados no mesmo dia, com um objeto idêntico, com um prazo de execução semelhante, tendo sido subscritos pela mesma pessoa (Anabela Marques de Caires) embora em qualidades diferentes (uma como prestador de serviços em nome individual e outra como sócia-gerente da empresa convidada);
  - b) O montante total das duas propostas adjudicadas remonta a 13 000,00 € (sem IVA), o que exigiria o recurso, não ao ajuste direto simplificado (previsto nos art.ºs 128.º e 129.º do CCP, que apenas pode ser utilizado nos casos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual na RAM não seja superior a 6 750,00 €<sup>35</sup>), mas sim ao ajuste direto [cfr. a al. a) do art.º 20.º do CCP], seguindo os trâmites do art.º 114.º e seguintes do CCP (regime geral).

A factualidade apresentada pode, eventualmente, configurar um eventual fracionamento da despesa proibido pelo art.º 16.º, n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06<sup>36</sup> com vista a furtrar essas aquisições ao procedimento concursal mais solene exigível em função do valor global dos serviços a adquirir.

Em face da suscetibilidade das ilegalidades indicadas nos n.ºs 1 e 2 do ponto anterior poderem consubstanciar uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao membro do CA, Miguel da Conceição Nunes, os responsáveis em sede de contraditório, vieram alegar que os procedimentos em análise *“são ajustes alicerçados em projetos diferentes: projeto n.º 1287/2010 e projeto n.º 1302/2010. (...) Trata-se de diferentes projetos, por isso autónomos. Acresce que os adjudicatários são pessoas jurídicas diferentes, e os prazos de execução contratual igualmente diferentes. Do exposto resulta que a escolha do procedimento por ajuste direto em regime simplificado teve por intenção a celebração de um procedimento individualizado por cada candidatura e projeto aprovado no âmbito do programa RUMOS.”*

Alegam, ainda, *“(…) não ter havido qualquer intenção por parte deste Conselho Administrativo, em contornar o regime legal vigente e proceder ao fracionamento da despesa.”*

---

<sup>35</sup> Valor obtido através da conjugação do art.º 128.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08., o qual acresce o coeficiente 1,35 aos valores constantes do CCP.

<sup>36</sup> Colidindo, assim, com o Princípio da unidade da despesa.



Embora mantendo o posicionamento inicial acerca das questões enunciadas (da falta de fundamentação de facto e de direito das despesas e dos indícios de fracionamento<sup>37</sup>), a ponderação dos dados coligidos evidencia que a factualidade passível de constituir uma eventual infração financeira apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

Esta particularidade, conjugada com a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correção da ilegalidade apontada, bem como com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos nas al a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

No que respeita à regularidade financeira das aquisições em análise, verificou-se que:

1. As informações de cabimento não estavam numeradas sequencialmente, atendendo a que a informação de cabimento n.º 536 (do projeto n.º 1287/2010) está datada de 30.09.2011) enquanto a informação n.º 474 (do projeto n.º 1302/2010) tem a data de 03.10.2011 (cfr. também o ponto 3.1.).

Acresce que a informação de cabimento n.º 474, de 03.10.2011 (data da celebração do contrato), foi emitida após 10.11.2011 (data da emissão do recibo)<sup>38</sup> e não a 03.10.2011 (data do contrato)<sup>39</sup>.

Neste sentido, a ordem das fases correspondentes à execução orçamental contempladas no ponto 2.6.3<sup>40</sup> do POC-Educação<sup>41</sup>, não terá sido respeitada nos processos em apreço.

2. Os encargos emergentes de ambos os contratos foram pagos em 23.11.2011, antes de ter decorrido o seu termo (o termo do contrato de apoio ao projeto n.º 1287/2010 estava previsto para o dia 31.12.2011 enquanto o do apoio ao projeto 1302/2010, terminava em 28.11.2011) e de terem sido apresentados os Relatórios a que se reportavam os serviços prestados no âmbito dos projetos n.º 1287/2011 (datado de 30.12.2011) e 1302/2011 (datado de 07.12.2011)<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Mesmo considerando-se projetos diferentes, o objeto contratual é idêntico. O prazo da execução de ambos os projetos é parcialmente coincidente e o prestador do serviço é o mesmo embora com natureza jurídica distinta (como empresa e como prestador de serviços individual).

<sup>38</sup> A mesma tem como “Observações” o seguinte: “Elaboração do projeto 1302/2010/113 -Recibo n.º 6 - Anabela Marques de Caires”.

<sup>39</sup> Como se encontra manualmente referido.

<sup>40</sup> Refere o ponto 2.6.3. – “No decurso da execução orçamental e na ótica da despesa, a utilização das dotações de despesa corresponde a registar as fases de **cabimento** (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e de **compromisso** (assunção face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa). A **obrigação** (perante terceiros), a **autorização de pagamento** e o **pagamento** serão registados em classes de contas patrimoniais.” Destacado nosso.

Note-se ainda o teor da nota explicativa à conta “026 - «Cabimentos»”, onde é referido que “na fase de intenção de realização de despesa, esta deve registar-se imediatamente na respetiva dotação (cabimentar o montante previsto) para assegurar que, quando se decidir assumir o compromisso de realização, se dispõe de dotação para o efeito.”

<sup>41</sup> Aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20.09.

<sup>42</sup> Os referidos relatórios mereceram despacho do Presidente do Conselho Administrativo.

No primeiro relatório – Projeto n.º 1287/2010 – consta o seguinte: “- Verifique-se o cumprimento da proposta - Dê-se andamento ao processo de pagamento se cumpridos os requisitos legais - (assinatura) - 30/12/11”.

No relatório de 07.12.2011 – Projeto n.º 1302/2010 – o despacho foi o seguinte: “- Verificar se está realizado - Processe-se o pagamento caso esteja de acordo com o ajuste - (assinatura) - 7/12/2011”.

Os recibos de quitação foram emitidos com data de 24.11.2011, e 10.11.2011, respetivamente.

3. De acordo com a informação de cabimento n.º 474, de 03.10.2011, a “*Despesa emergente*” da aquisição de serviços a cabimentar (7 540,00 €) era superior ao “*Saldo disponível*” (2 929,19 €), fazendo com que a despesa em apreço excedesse, naquela data, o cabimento orçamental daquela rubrica em **4 610,81€**, infringindo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 01.09<sup>43</sup> e no art.º 34.º do DLR n.º 4/2000/M, de 31.01, alterado pelo DLR n.º 21/2006/M, de 21.06<sup>44</sup>.

Embora a ilegalidade indicada pudesse ser suscetível de consubstanciar infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, a existência de cabimento orçamental disponível no final do ano faz reconduzir a irregularidade detetada à falta de autorização atempada de alteração orçamental, uma vez que o saldo residual, em 31.12.2011 (da rubrica de classificação económica 02.02.25R) era de 59 171,88 €<sup>45</sup>.

Sobre as questões supra referidas, os responsáveis não se pronunciaram em sede de contraditório.

### **3.2.3. Transportes (C.E.: 02.02.10)**

Atendendo ao volume da despesa em causa, selecionaram-se para verificação as duas faturas de maior valor, referentes ao mês de março de 2011, emitidas pelas empresas *Horários do Funchal – Transportes Públicos, S.A.* e *Rodoeste – Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.*

A despesa em causa encontra-se inserta no âmbito da Ação Social Escolar (ASE), coberta pelo normativo legal emanado pelo Regulamento da Ação Social Escolar<sup>46</sup>, mais concretamente pelo seu art.º 14.º - “*Apoio a Transporte Escolar*”.

Todos os meses, a ESJM, tendo por base os escalões em que cada aluno se encontra inserido, providencia no sentido de adquirir junto de cada empresa de camionagem que transporta os seus alunos os títulos de viagem e as vinhetas correspondentes. No final de cada mês, os alunos compram à escola os títulos de viagem correspondentes ao mês seguinte.

O facto de a Escola suportar os encargos com transportes fora do concelho do Funchal prende-se com a existência, na ESJM, de cursos e áreas de ensino específico, que não se encontram disponíveis noutras áreas da Região. Neste sentido, e dando cumprimento à alínea a) do n.º 4 do art.º 14.º do Regulamento da Ação Social Escolar, em que “*Têm acesso ainda, a este apoio, os alunos que: a) Frequentem áreas de estudo que não existam no estabelecimento de ensino da sua área de residência; (...)*” a Escola proporciona que os alunos de toda a Região

---

<sup>43</sup> Os quais referem que “*as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efetuadas (...)*”. Mais é referido no n.º 2 do mesmo art.º que “*nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento (...), tenha cabimento no correspondente crédito orçamental (...)*”.

<sup>44</sup> Segundo o qual, “*Em condição alguma pode o fundo escolar assumir responsabilidades sem que disponha das necessárias dotações orçamentais.*”

<sup>45</sup> Vide mapa do *Controlo Orçamental da Despesa - FE*, o qual faz parte integrante da Conta de Gerência n.º 134/2011.

<sup>46</sup> Aprovado pela Portaria n.º 53/2009, de 04.06 (publicada no JORAM, I Série, n.º 52, de 04.06), alterada pela Portaria n.º 32/2010 (publicada no JORAM, I Série, n.º 44, de 31.05) e pela Portaria n.º 68/2011, (publicada no JORAM, I Série, n.º 71, de 28.06).



frequentem os seus cursos, compartilhando com a diferença entre o valor dos passes e o valor corresponde a cada escalão.

A despesa envolvida, no mês de março de 2011, foi de 18 876,90€ e de 9 015,50€, correspondendo, respetivamente, a 219 títulos de viagem / passes adquiridos à empresa *Rodoeste*, e a 239 passes comprados à empresa *Horários do Funchal*.

Tendo o processo decorrido dentro dos parâmetros legais, não se vislumbram factos dignos de registo.

### **3.3. Acatamento das recomendações do Relatório n.º 4/2011 – FS/SRMTC, de 30.03**

No Relatório n.º 4/2011-FS/SRMTC, de 30 de março, relativo à “*Auditoria orientada para avaliar o grau de aplicação do POC (P e EDU) na RAM – 2009*”, a Secção Regional, recomendou à ESJM o seguinte:

- **Recomendação n.º 2:** “*Relevação integral e apropriada nos documentos de prestação de contas de todos os bens do domínio público e privado das entidades que já utilizam o Plano Oficial de Contabilidade Pública devendo ser aprovado um plano de ação, contendo as metas e a calendarização das atividades de inventariação tendentes à superação das omissões que ainda se verifiquem*”;
- **Recomendação n.º 3:** “*Aplicação sistemática dos princípios contabilísticos estabelecidos no POCP e no POC- EDU, em particular o da especialização, de modo a que as contas expressem fidedigna e apropriadamente a situação financeira, os resultados e a execução orçamental de cada entidade*”.

Vejamos, pois, a análise do seu acatamento nos pontos seguintes.

#### **3.3.1. Relevação dos bens domínio público e privado nos documentos de prestação de contas**

A implementação da recomendação envolveu a elaboração e calendarização de um plano de ação<sup>47</sup>, composto por oito fases: Definição de equipas; Preparação do Projeto; Estrutura de Localização; Recolha de Informação Física; Recolha de Informação Económica; Cruzamento de Informação Física e Económica; Introdução de dados no SIAG; Validação/Verificação Final de Dados.

Em termos práticos, a ESJM optou, numa primeira fase, por introduzir toda a informação relativa às designações e características dos bens<sup>48</sup> e, posteriormente, proceder à sua valorização.

De forma a aferir a evolução dos trabalhos realizados, foi solicitada uma estimativa da quantidade de bens já catalogados, sendo referido que se encontra introduzida cerca de 80%<sup>49</sup> do imobilizado existente na ESJM, pese embora, à data da ação, os bens ainda não estivessem valorizados.

<sup>47</sup> O plano apresenta uma calendarização/escalamento da recolha de dados, por piso, do edifício, bem como as várias fases previstas para o implementar.

<sup>48</sup> A introdução dos registos do imobilizado é feita numa base de dados em formato *Access*, em que a cada entrada corresponde a identificação de um bem, constituído, assim, uma ficha individual para cada bem, da qual consta, entre outras, as características físicas, o número de inventário e a localização física do bem.

<sup>49</sup> À data de 20.04.2012 estavam inseridos cerca de 10 242 bens de imobilizado.



Esse facto pode também ser observado através das notas explicativas ao balanço e à demonstração de resultados de 2011<sup>50</sup>, nas quais se encontra refletida a inexistência de valorização do patrimonial dos bens, sendo referido que *“O valor do património da Escola não está apurado à data de apresentação desta conta de gerência”*, mas que se encontram no *“final da recolha da informação física, pelo que ainda falta o lançamento da informação do património.”*

Pelo exposto, considera-se que a ESJM acatou a recomendação formulada e que a mesma se encontra, atualmente, em fase de implementação.

### **3.3.2. Aplicação do princípio da especialização do exercício**

A recomendação em apreço versa o cumprimento do princípio contabilístico da especialização do exercício que postula que *“Os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem”*<sup>51</sup>

Na sequência da aprovação do referido Relatório houve a preocupação, por parte da ESJM, de corrigir o desrespeito daquele princípio contabilístico, cabendo à Secção de Contabilidade *“(…) assegurar o diferimento e acréscimo de todos os custos e proveitos (subsídios, seguros, rendas, encargos financeiros, ou outros) e o controlo dos mesmos”*.

Aquando da realização da auditoria, foi possível verificar que, ao contrário do ano de 2009 cujos documentos de prestação de contas não contemplavam aquele princípio, a conta 27 - *Acréscimos e diferimentos* está movimentada o que, associado ao facto de terem sido indicados alguns dos movimentos de especialização de custos<sup>52</sup>, indicia que a Escola está a dar cumprimento ao Princípio da Especialização, podendo-se, por isso, concluir pelo acatamento da recomendação.

## **4. EMOLUMENTOS**

Nos termos n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio<sup>53</sup>, são devidos emolumentos pela Escola Secundária de Jaime Moniz no montante de 12 713,76 € (cfr. Anexo III).

---

<sup>50</sup> Integradas nos documentos da Conta de gerência de 2011, com registo de entrada n.º 134/2011, de 11.05.2012.

<sup>51</sup> Cfr. os “Princípios contabilísticos” do POCP para o sector da Educação, aprovado pelo DL 232/97 de 3 Setembro.

<sup>52</sup> Cfr. o Documento n.º 6 enviado em anexo ao ofício n.º 223, de 21.03.2012.

<sup>53</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



## 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Releva a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos responsáveis no ponto 3.2.2, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.
- c) Remeter um exemplar deste relatório aos membros do Conselho Administrativo da “*Escola Secundária de Jaime Moniz*”, ao ex-Secretário Regional de Educação e Cultura, Francisco José Vieira Fernandes, ao Presidente do Conselho Executivo, Jorge Moreira de Sousa e ao atual Secretário Regional de Educação e Recursos Humanos, Jaime Manuel Gonçalves de Freitas;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- e) Determinar que, no mesmo prazo, a ESJM informe do total acolhimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 4/2011-FS/SRMTTC, de 31 de março, no tocante aos trabalhos de inventariação dos bens.
- f) Fixar os emolumentos devidos em 12 713,76 €, conforme a nota constante do Anexo III;
- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis;
- h) Determinar a entrega de um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.


Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no dia 13 de setembro de 2012.

**O Juiz Conselheiro,**




(João Aveiro Pereira)

**O Assessor,**



(Alberto Miguel Faria Pestana)

**O Assessor, em substituição**

  
(Fernando Maria Morais Fraga)

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

  
(José Alberto Varela Martins)





## **Anexos**





### I – Composição da amostra

Com base na informação fornecida pela ESJM no decurso dos trabalhos de campo, foi elaborado o Programa de Auditoria (PA), de onde consta a composição da amostra que foi definida com base nos seguintes critérios:

- ✓ Pagamentos realizados em 2011 pelo *Fundo Escolar* da ESJM.
- ✓ Seleção das três rubricas com maior volume de pagamentos:

<i>Descrição</i>	<i>CE</i>	<i>Valor fatura</i>	<i>%</i>
<b>Transportes</b>	<b>02.02.10</b>	<b>356 944,60</b>	<b>70,25</b>
<b>Outros serviços</b>	<b>02.02.25.R</b>	<b>114 610,76</b>	<b>22,56</b>
<b>Material de educação</b>	<b>02.01.20</b>	<b>31 848,24</b>	<b>6,27</b>
Combustíveis	02.01.02	1 625,10	0,32
Transportes	02.01.10.R	801,60	0,16
Material Escritório	02.01.08.R	753,65	0,15
Outros serviços	02.02.25	668,17	0,13
Material de educação	02.01.20.R	636,48	0,13
Material de escritório	02.01.08	200,00	0,04
<b>Total</b>		<b>508 088,60</b>	<b>100,00</b>

As rubricas selecionadas representam **99,08%** do valor total pago, em 2011, pelo Fundo Escolar da Escola.

- ✓ Seleção das faturas de maior expressão em cada rubrica (considerou-se valor superior a 5 000,00 €), resultando:

*CE: 02.01.20 – Material de Educação*

<i>Fornecedor</i>	<i>Número</i>	<i>Valor fatura</i>
Gestilider - Papelaria e Decoração	171	31 848,24

*CE: 02.02.25R – Outros Serviços*

<i>Fornecedor</i>	<i>Número</i>	<i>Valor fatura</i>
Lusitanaforma	337	8 225,00
Lusitanaforma	373	13 035,00
Lusitanaforma	692	6 406,50
Lusitanaforma	442	11 385,00
Formpropram - Formação e consultoria Unip, Lda.	549	7 540,00
Lusitanaforma	679	11 100,00
Anabela Marques de Caires	552	7 540,00
		<b>65 231,50</b>

- ✓ No tocante à rubrica *CE: 02.02.10 – Transportes* foram selecionadas duas faturas de maior valor referentes ao mesmo mês, pertencentes a duas empresas de camionagem diferentes, cuja prestação do serviço ocorre, uma dentro e a outra fora do concelho do Funchal, extraindo a seguinte informação:

<i>Fornecedor</i>	<i>Número</i>	<i>Valor</i>
Rodoeste – Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.	234	18 876,90
Horários do Funchal Transportes Públicos, S.A.	237	9 015,50





## **II – O programa Rumos**

O Programa Rumos é um Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM, cujo financiamento é partilhado entre o Governo Regional da Madeira, através do Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR)<sup>54</sup>, e a União Europeia, através do Fundo Social Europeu (FSE).

A Escola Secundária de Jaime Moniz, no ano 2011, foi responsável pela execução de 12 cursos de educação e formação de jovens, de diferentes tipologias, integrados no Programa Rumos.

Nesta sequência, para fazer face à concretização do Programa ora referido, foi necessário a ESJM providenciar pela aquisição de bens e serviços, sendo, posteriormente, os custos (total ou parcialmente) imputados ao FSE.

De acordo com o Relatório da execução Anual do PIDDAR 2011, a ESJM despendeu 116 802,49 €<sup>55</sup> com a realização de 4 projetos de formação profissional. A comparticipação europeia total<sup>56</sup> recebida do Programa Rumos foi da ordem dos 89%<sup>57</sup>.

Note-se que, embora o FSE participe na aquisição de material e formação referente ao Programa Rumos, à ESJM cabe o pagamento de todas as despesas associadas ao seu funcionamento, nomeadamente, as despesas com o transporte dos alunos, as refeições dos alunos e a logística inerente aos processos de matrículas e aos procedimentos concursais de aquisição dos bens e serviços indispensáveis ao funcionamento dos CEF.

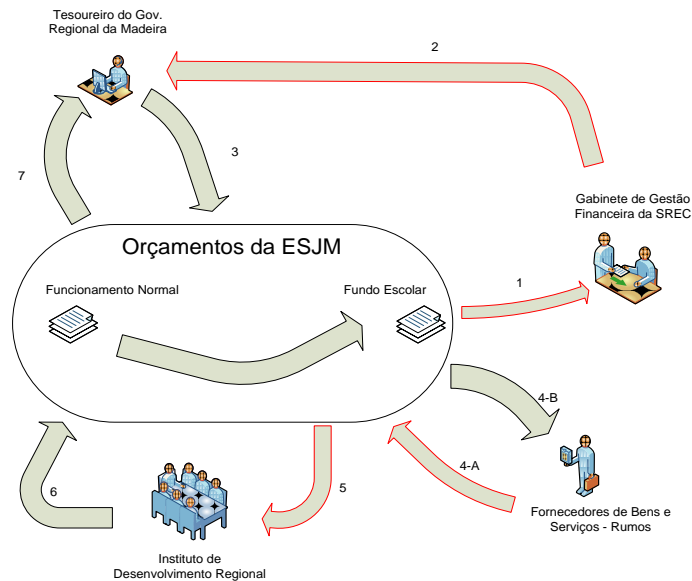
Os fluxos financeiros associados à execução do Programa constam do fluxograma seguinte:

<sup>54</sup> O IDR tem por missão a coordenação das atividades de planeamento e de monitorização do modelo de desenvolvimento regional bem como a coordenação e gestão da intervenção dos fundos comunitários na RAM.

<sup>55</sup> Este valor encontra-se corroborado no mapa 23 de *Execução de programas e projetos de investimento FE*, integrado na Conta da ESJM, referente à gerência de 2011.

<sup>56</sup> A verba total transferida pelo FSE diz respeito a todas as tranches transferidas no decurso de 2011 respeitantes a projetos desenvolvidos naquele ano e em anos anteriores.

<sup>57</sup> Considerando o total despendido por conta do Programa o valor de 116 802,49 €, o total comparticipado pelo FSE (103 970,94 €), corresponde a 89,01 %.



Legenda:

→ Fluxo documental

→ Fluxo monetário

- 1 – Requisição mensal de fundos, solicitada pela ESJM, a partir do dia 25, contendo todos os encargos assumidos do mês.
- 2 – A requisição de fundos é entregue ao Tesoureiro do Governo Regional, através da SRPF.
- 3 – O Tesoureiro transfere para o Orçamento da ESJM o montante autorizado.
- 4-A – Os fornecedores de bens e serviços entregam os correlativos documentos de despesa (faturas) à ESJM.
- 4-B – A ESJM paga aos fornecedores/prestadores de serviços o valor dos bens e serviços constante nas faturas, em contrapartida da apresentação do correlativo recibo de quitação.
- 5 – A ESJM remete para o IDR a documentação de suporte (faturas e recibos), o qual verifica a sua elegibilidade e procede ao pagamento da sua parte do financiamento do projeto.
- 6 – Após análise da documentação remetida, o IDR transfere para a ESJM, a percentagem referente à comparticipação do projeto, em tranches.
- 7 – A ESJM transfere para o Tesoureiro do Governo Regional a totalidade da comparticipação do FSE acompanhada da guia de receita correspondente.



### III – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>1</sup>

AÇÃO: Auditoria à “Escola Secundária de Jaime Moniz – 2011”

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Escola Secundária de Jaime Moniz

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Escola Secundária de Jaime Moniz

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>	
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>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	144	12 713,76 €
Entidades sem receitas próprias			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.  Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	Emolumentos calculados:		12 713,76 €
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17.164,00 €
		Mínimo (5xVR)	1.716,40 €
	Emolumentos devidos		12 713,76 €
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		12 713,76 €

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