澳 門 特 別 行 政 區
Região Administrativa Especial de Macau
審 計 署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo

Outubro de 2012

審計署 Comissariado da Auditoria

Índice

Parte I: Sumário 1

1.1 Verificações e opiniões de auditoria 1

1.2 Sugestões de auditoria 5

1.3 Resposta do sujeito a auditoria 6

1.4 Esclarecimentos complementares sobre as explicações adicionais do sujeito a auditoria 8

Parte II: Introdução 10

2.1 Contexto da auditoria 10

2.2 Informações gerais 11

2.3 Âmbito e objectivo da auditoria 15

Parte III: Resultados de auditoria 16

3.1 Apresentação, apreciação e autorização dos cursos de educação contínua 16

3.2 Inspecção no local 43

3.3 Execução do regime de caução 50

3.4 Inscrição nos cursos 53

3.5 Caso particular 55

Parte IV: Comentários gerais e sugestões 57

Parte V: Resposta do sujeito a auditoria 59

Anexos 91

Anexo I: Análise da resposta escrita do sujeito a auditoria 93

Anexo II: Factores e métodos de apreciação dos cursos ou exames de credenciação locais 121

Anexo III: Factores e métodos de apreciação de cursos ou exames de credenciação do exterior 124

Parte I: Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Apresentação, apreciação e autorização dos cursos de educação contínua

1.1.1.1 Prazo legal para admissão dos pedidos de cursos

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) não observou os períodos de apresentação de pedidos previstos no número 2 do artigo 8.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011, tendo admitido pedidos para um total de 402 cursos ou exames de credenciação de 32 instituições apresentados fora dos períodos fixados. A DSEJ explicou que a reabertura do programa informático para a apresentação dos pedidos se deveu essencialmente ao motivo alegado pelas instituições formadoras de que haviam transmitido efectivamente os dados dos cursos candidatos a subsídio dentro dos prazos, mas que por problemas do referido programa informático os mesmos dados não foram recebidos pela DSEJ. A DSEJ tinha afirmado que dispunha de informações para certificar quais foram as instituições afectadas pelo alegado motivo, mas, na realidade, não foi capaz de as fornecer. O facto evidencia que a DSEJ reabriu o programa sem fundamento em dados objectivos comprovativos da alegada situação. Por outro lado, a DSEJ também não dispõe de qualquer registo escrito de autorização superior para a reabertura do programa informático para a recepção de pedidos fora de prazo.

A actuação verificada prejudicou os direitos das instituições que apresentaram pedidos dentro dos períodos, prejudica a fiscalização sobre a razoabilidade de eventuais reaberturas do programa informático no futuro e, ainda, coloca em dúvida a regularidade da própria reabertura.

1.1.1.2 Destruição do recibo comprovativo do pedido de abertura de conta

Três das trinta e duas instituições que apresentaram os pedidos fora do prazo, indicadas no parágrafo anterior, não tinham conta aberta nos períodos de candidatura de cursos para integrar o Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento Contínuo (adiante referido como Programa), pelo que, conforme as normas vigentes, não reuniam os requisitos para apresentar pedidos. A DSEJ explicou que os seus trabalhadores se atrasaram no processamento dos pedidos de abertura de conta que as referidas instituições haviam submetido, pelo que, excepcionalmente, foi reaberto o programa para que as mesmas pudessem apresentar o pedido para os seus cursos. Tendo em conta a justificação apresentada, o Comissariado da Auditoria (CA) solicitou à DSEJ os recibos dos pedidos de abertura de conta para verificar as respectivas datas de recepção, ao que a DSEJ respondeu

que os mesmos haviam sido destruídos aquando do arquivamento dos processos. Considerando que a informação prestada pela DSEJ implicava uma tarefa adicional de retirar os recibos dos respectivos processos de pedido aquando do arquivamento, o CA entende que tal procedimento se afigura pouco razoável. O registo de recepção de documentos é muito importante no procedimento administrativo público, sendo a "data de recepção" crucial à fixação do início de aquisição de direitos ou de vigência num processo.

1.1.1.3 Definição, alteração e aplicação dos procedimentos e critérios de valoração

Entre os nove factores de apreciação só dois tinham critérios de valoração escritos. Os restantes factores de apreciação eram aplicados segundo critérios de valoração transmitidos verbalmente. A situação propicia interpretações diferentes, tornando difícil assegurar uma apreciação homogénea por parte dos trabalhadores participantes nos processos de apreciação. Adicionalmente, os critérios de cinco dos nove factores de apreciação (o espaço, a qualificação dos formadores, as propinas, a natureza da instituição e a colaboração da instituição) não eram aplicados conforme tinham sido definidos, o que levou à admissão indevida de cursos, resultando daí prejuízos à qualidade dos cursos oferecidos no quadro do Programa e à imparcialidade dos resultados de apreciação. É de salientar ainda que, à falta de procedimentos escritos e de um regime de controlo hierárquico, a introdução, alteração ou supressão de critérios de valoração era executada com grande arbitrariedade.

1.1.1.4 Procedimentos de autorização e divulgação dos cursos ou exames de credenciação subsidiados

A apreciação dos cursos é efectuada através de um programa informático *online*, após a qual as informações são extraídas do mesmo programa para integrar um ficheiro electrónico de verificação, mas que não inclui as pontuações e os resultados de apreciação. As informações extraídas são verificadas pela chefia do subgrupo, que, ao mesmo tempo, reintroduz, manualmente, aquelas duas informações em falta e caso a chefia entenda ser necessário introduzir alterações, fá-lo directamente no ficheiro electrónico, mas sem registar os fundamentos das alterações. Introduzidas as alterações, os resultados finais são submetidos à direcção da DSEJ para autorização. O exame de auditoria verificou que com a aplicação do procedimento acima descrito, foram admitidos 594 cursos que, segundo os critérios de valoração, deveriam ter sido eliminados. No âmbito da divulgação dos resultados, a auditoria verificou que 612 cursos apresentaram discrepâncias entre as propinas e cargas horárias autorizadas pela direcção e as divulgadas ao público. Exemplos: 1) um curso foi autorizado a cobrar 560 patacas de propinas, porém, na divulgação indicou-se 800 patacas, originando, assim, um aumento do subsídio à instituição, que é suportado pelo dinheiro público; 2) a direcção da DSEJ havia excluído um curso de uma

instituição, mas o mesmo foi divulgado como subsidiado; 3) houve cursos autorizados, mas não divulgados.

Os resultados de auditoria acima apresentados demonstram que os procedimentos de verificação, autorização e divulgação enfermam de deficiências notórias, pois, não são sujeitos a controlos adequados e eficazes.

1.1.1.5 Quantificação dos resultados de auditoria

Uma quantificação realizada dos subsídios aos cursos integrados no Programa por incumprimento do regulamento administrativo aplicável ou dos critérios de valoração definidos apresentou o seguinte resultado: total previsto dos subsídios no valor de 108 506 785,50 patacas e despesa efectivamente paga no valor de 22 021 283 patacas. Refira-se que os cursos que falharam simultaneamente a mais do que um factor foram considerados só uma vez no cálculo.

1.1.2 Inspecção no local

A auditoria verificou que a DSEJ não executava, de forma efectiva e consistente, a medida por si estabelecida, segundo a qual todas as novas instituições aderentes ao Programa eram inspeccionadas no mês em que iniciassem os cursos, pecando assim na manutenção duma fiscalização completa. A DSEJ introduziu em 2012 um "regime de classificação das instituições" que estabelecia a base para fixar o número de inspecções a que as instituições ficariam sujeitas. Contudo, a DSEJ classificou, erradamente, 28 instituições, tendo até classificado no nível de "instituições honestas" instituições nunca sujeitas à inspecção, em cujos resultados a classificação se baseava. Esta constatação impede que o mecanismo se revele eficaz.

A inspecção realizada nos moldes actuais não consegue confirmar a identidade dos formadores. As informações recolhidas pela inspecção são também deficientes (560 dos 1 462 autos de inspecção examinados pelo CA continham erros ou omissões), o que dificulta a utilização dos autos de inspecção como base para trabalhos de acompanhamento subsequentes. Por outro lado, mesmo que os autos apresentassem situações que recomendavam acompanhamento, o pessoal da DSEJ não lhes dava andamento, perdendo assim a inspecção qualquer eficácia preventiva.

1.1.3 Execução do regime de caução

As instruções definidas pela DSEJ dispõem que as instituições devem introduzir no programa informático da DSEJ a informação relativa à taxa de assiduidade ou conclusão de

curso do formando no prazo de 7 dias contados após conclusão do curso para efeito de restituição da caução à conta do respectivo formando. Porém, até Fevereiro de 2012, a auditoria verificou que 2 143 pessoas concluíram os seus cursos sem as respectivas taxas de assiduidade introduzidas, provocando a retenção das cauções e privando os respectivos titulares do seu aproveitamento.

Por outro lado, caso o formando não atinja a taxa de assiduidade mínima fixada, a caução deixa de lhe ser restituída no final do curso. A assiduidade aos cursos é fixada pela própria instituição, sendo que a veracidade e a correcção das informações relativas à assiduidade dos formandos depende inteiramente do espírito de cumprimento das leis por parte das instituições. Todavia, a auditoria constacta que a noção de legalidade de algumas instituições é ainda fraca, tolerantes de situações evidentes de infracção, pois os registos de assiduidade de 60 formandos em 24 cursos dessas instituições apresentavam erros, o que permitiu a restituição das cauções às respectivas contas, quando o procedimento correcto seria a sua retenção. O sucedido revela a ineficácia do controlo da DSEJ.

1.1.4 Inscrição nos cursos

1.1.4.1 Inscrição pela solução alternativa

Para evitar o acesso aos seus dados de identificação pessoal, o residente insere o seu bilhete de identidade no leitor electrónico da instituição para efectivar a sua inscrição. Contudo, quando o leitor não funciona ou a inscrição é feita por interposta pessoa ou, ainda, em caso de inscrição em grupo, aplica-se a solução alternativa de inscrição, em que o interessado apenas preenche o boletim de inscrição e deixa que a instituição trate da remessa do boletim à DSEJ, o que, ao mesmo tempo, representa a conclusão do procedimento. A auditoria verificou que apenas nos 8 primeiros meses de implementação do Programa foram registadas 3 330 inscrições feitas pela solução alternativa e das quais 88,8% por avaria do leitor ou relativas a inscrições por interposta pessoa, o que indicia o seu uso abusivo. Até à conclusão da auditoria, a DSEJ não confirmou a identidade dos formandos que se inscreveram através da solução alternativa, tudo indicando que a DSEJ ainda não dispunha de um mecanismo para evitar o acesso a dados de identificação pessoal.

1.1.4.2 Inscrição do formador em curso por si leccionado

A auditoria aos cursos das três fases do Programa detectou 6 cursos realizados, e pagos, a 3 instituições em que o formador era ao mesmo tempo formando no mesmo curso. Esta irregularidade tão evidente passou despercebida à DSEJ.

1.1.5 Caso particular que merece atenção

Foram autorizados, sem razões justificativas, 39 cursos de uma instituição que não cumpriam as exigências fixadas nos critérios de valoração, pondo em evidência a grande flexibilidade na aplicação prática dos critérios fixados pela DSEJ.

De acordo com as regras de apreciação internas da DSEJ, os montantes das propinas de referência variam conforme a natureza das instituições educativas, sendo as respectivas regras confidenciais, portanto, não divulgadas ao público. Porém, na situação analisada no relatório, a instituição alterou a sua natureza e, ao mesmo tempo, aumentou significativamente as propinas até quase ao limite das propinas de referência permitidas ao tipo de instituições que passou a integrar, com o fim de aumentar as receitas em subsídios. Pelo verificado, conclui-se que a DSEJ não dispõe de um mecanismo eficaz para prevenir tais situações.

1.2 Sugestões de auditoria

1. De acordo com as atribuições conferidas pelo Regulamento Administrativo n.° 16/2011, a DSEJ deve definir critérios de valoração e regras de apreciação escritos para a apreciação e autorização de cursos e implementá-los de forma eficiente e consistente, a fim a assegurar a homogeneidade dos resultados de apreciação. Além disso, devem ser estabelecidos procedimentos formais para regular a elaboração e alteração das regras de apreciação.

2. Deve ser revisto o procedimento de preparação dos resultados de apreciação para autorização da direcção com vista a colmatar as lacunas existentes e com o objectivo de garantir que os resultados finais autorizados estejam correctos, conformes com os resultados de apreciação e completos. Deve também estabelecer-se um mecanismo para assegurar que as informações dos cursos divulgados correspondam às dos cursos autorizados pelo órgão competente.

3. Deve ser revisto o actual mecanismo de inspecção no local, incluindo a sua organização, a afectação de inspectores e a recolha de informações, de modo a poder controlar-se com eficácia a qualidade dos cursos e prevenir-se eventuais fraudes. As normas e os critérios definidos devem ser cumpridos de forma rigorosa, nomeadamente a classificação das instituições para efeitos de inspecção e recolha de listas de presença. Além disso, as questões suscitadas no presente relatório de auditoria devem ser tidas em consideração com vista a analisar a organização de outros trabalhos em curso ou previstos e facilitar os objectivos da fiscalização.

4. Deve ser revisto o modelo de implementação do “regime de caução” e proceder efectivamente à confirmação da assiduidade dos formandos com vista à restituição ou não do valor da caução ao beneficiário; devem ser examinadas todas as informações de assiduidade facultadas pelas instituições e investigadas as instituições que revelem evidentes situações de infracção.

5. A solução alternativa para a inscrição deve ser revista e devem ser reexaminadas as medidas de prevenção relativamente a práticas fraudulentas para obtenção de subsídios, com vista a suprimir riscos de burla.

6. Tendo em conta problemas específicos nos diversos procedimentos e o caso particular apresentados no presente relatório de auditoria, a DSEJ deve rever integralmente o actual modelo de execução do Programa, com vista a colmatar as lacunas apresentadas.

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

A DSEJ subscreve a preocupação do CA quanto à implementação adequada ou não do Programa manifestada no relatório de auditoria de resultados, e refere que pretende analisar com rigor e exaustivamente as opiniões de auditoria apresentadas e, consequentemente, aperfeiçoar os trabalhos desenvolvidos. A DSEJ aproveitou ainda a resposta para dar conta dos mais recentes desenvolvimentos registados nos diversos procedimentos aplicados na execução do Programa. Apresentam-se a seguir, em síntese, os comentários e explicações apresentados na resposta escrita da DSEJ.

1.3.1 Critérios de valoração

A DSEJ refere que devido à diversidade dos cursos e à complexidade das situações, foi difícil estabelecer critérios escritos, rígidos, para alguns dos factores de apreciação, por exemplo, sobre a “adequação das instalações e disponibilização dos equipamentos necessários” e a “experiência das instituições na realização de cursos ou exames de credenciação idênticos ou similares”. Assim, a ponderação feita pelo pessoal de apreciação sobre determinado curso é global, compreendendo a natureza do curso, os equipamentos necessários, a experiência das instituições educativas na criação e gestão de cursos e a sua colaboração durante o Programa.

Ao mesmo tempo, a DSEJ considera que o CA não compreendeu bem os procedimentos da apreciação. Explicando, a DSEJ refere que quando o pessoal da linha da frente não consegue ajuizar bem determinado caso, devido à sua complexidade, o mesmo

processo é encaminhado ao chefe do subgrupo local e ao chefe funcional, que o analisam numa perspectiva global e procedem a nova pontuação dos factores. Assim, não se pode falar em situações de incumprimento das regras de apreciação, tão-pouco de autorizações adicionais de cursos.

1.3.2 "Encargos adicionais no valor de 22 milhões de patacas a suportar pelo Governo da RAEM devido a autorizações erradas" relatadas no relatório de auditoria

A DSEJ discorda da afirmação contida na epígrafe e crê que a conclusão do CA no sentido de registarem "encargos adicionais (…) a suportar pelo Governo da RAEM", apresentada no relatório de auditoria, se baseia no seguinte raciocínio: caso o curso não fosse autorizado, o residente não poderia beneficiar das 5 mil patacas da sua conta para nele se inscrever, reduzindo assim os encargos do Governo com a educação contínua. No entanto, a diminuição de oportunidades de inscrição em cursos por esta via não é a finalidade do Programa. Além do mais, a aplicação por parte do residente das 5 mil patacas da sua própria conta em acções de aperfeiçoamento contínuo, com o objectivo aumentar os seus conhecimentos e elevar as suas qualidades e competências individuais, não pode ser considerada um encargo adicional.

1.3.3 Comentários sobre alguns aspectos revelados no relatório de auditoria

A DSEJ refere que a maioria das questões suscitadas no relatório de auditoria já foi revista e melhorada, tendo já procedido à revisão e aperfeiçoamento de sete das questões, a saber: o prazo legal para admissão de pedidos de cursos, as discrepâncias entre os resultados autorizados pela direcção e os resultados divulgados, o acompanhamento dos problemas detectados pela inspecção, a restituição indevida das cauções, a restituição atrasada das cauções, o abuso da solução alternativa de inscrição e a inscrição do formador em curso que lecciona.

Na sua resposta escrita, a DSEJ teceu ainda esclarecimentos adicionais sobre vários aspectos e resultados de auditoria revelados no relatório, a saber: Parte II (Introdução) — o orçamento do Programa referido; Parte III (Resultados de auditoria) — os cursos admitidos devido à subida do valor da propina-base e a execução dos trabalhos de inspecção; os critérios de valoração referentes aos factores de apreciação de *a)* racionalidade das propinas do curso ou do exame de credenciação, *b)* se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários, *c)* se as qualificações dos formadores são adequadas, *d)* o relacionamento entre a natureza da instituição e o curso e *e)* a colaboração demonstrada pelas instituições para a implementação do Programa.

1.4 Esclarecimentos complementares sobre as explicações adicionais do sujeito a auditoria

Relativamente às explicações adicionais constantes da resposta escrita da DSEJ, o CA apresenta os seguintes esclarecimentos complementares:

1.4.1 Definição dos critérios de valoração

A DSEJ refere que, de facto, não houve incumprimento das regras de apreciação e o constante do relatório terá resultado duma má compreensão dos procedimentos de apreciação por parte do CA. Perante esta afirmação da DSEJ, impõe-se salientar que o CA havia procedido à confirmação dos critérios de valoração apresentados no relatório de auditoria junto da chefia funcional responsável pela coordenação da execução do Programa e junto dos onze trabalhadores que realizaram os trabalhos de apreciação. Só depois de confirmada a aplicabilidade desses critérios de valoração nos trabalhos normais da apreciação é que o pessoal de auditoria deu início ao exame sobre como os diversos serviços da DSEJ envolvidos na apreciação os aplicavam efectivamente nos seus trabalhos correntes.

De acordo com a resposta da DSEJ, quando não há critérios de valoração escritos, os resultados finais de apreciação resultam do julgamento do chefe do subgrupo e do chefe funcional. O facto confirma que durante o procedimento de apreciação os critérios de valoração estabelecidos podem ser afastados de forma arbitrária, o que impossibilita a sua aplicação homogénea e o controlo da imparcialidade na apreciação dos cursos apresentados. Por outras palavras, o facto impede o cumprimento eficaz de fiscalização prevista pelo regulamento administrativo aplicável.

1.4.2 Quantificação dos problemas

O comentário feito pela DSEJ demonstra que compreendeu mal o significado subjacente ao montante quantificado no relatório da auditoria. Em parte alguma do relatório o CA foi da opinião que a DSEJ deveria reduzir o número dos cursos autorizados com vista a economizar os recursos a aplicar na educação contínua. O exercício tinha, sim, por fim quantificar os cursos que não foram autorizados conforme o regulamento administrativo ou os critérios de valoração, contribuindo assim para que fosse alcançado o objectivo do Programa. Enquanto serviço responsável pela organização do Programa, a DSEJ deve estabelecer mecanismos aperfeiçoados de apreciação e fiscalização e gerir adequadamente a atribuição dos recursos, a fim de assegurar que os cursos admitidos atinjam a qualidade desejada e os subsídios autorizados sejam bem aplicados. Nos moldes vigentes em que o

Programa é executado, a fiscalização torna-se particularmente importante, visto que qualquer curso consegue ser subsidiado na íntegra, desde que a instituição consiga inscrições suficientes para o pôr em funcionamento, sem grande atenção ao desempenho dos formandos nem à sua assiduidade. Caso os cursos autorizados ofereçam qualidade deficiente, os formandos desmotivam-se e abandonam a aprendizagem, desperdiçando-se assim o erário público investido. Ao mesmo tempo, prejudica a eficácia e impede a consecução do objectivo do Programa que é o de incentivar os residentes a aumentarem os seus conhecimentos através da participação em acções de aperfeiçoamento contínuo, por forma a elevarem as suas qualidades e competências individuais, e promover o progresso e o desenvolvimento global.

1.4.3 Introdução de melhorias nos casos verificados

Com base nas questões verificadas no processo de auditoria, o CA concluiu e enviou à DSEJ, em 16/8/2012, o "relatório de observação". Subsequentemente e antes da divulgação do presente relatório de auditoria, a DSEJ analisou as questões e introduziu melhoramentos em sete, pelo que o CA se regozija com a pronta resposta da DSEJ. Contudo, pelas explicações adicionais agora apresentadas, os melhoramentos incidiram apenas sobre os casos concretos revelados no relatório. O CA espera que a DSEJ realize um estudo global para identificar os motivos que deram origem aos problemas verificados, proceder à revisão consequente dos mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim se pode evitar a repetição desses problemas.

1.4.4 Procedimento para confirmação das verificações de auditoria

Conforme referido no parágrafo 1.4.3, o CA, com base na compreensão dos factos e nas informações de que dispunha, redigiu o "relatório de observação" e enviou-o, em Agosto de 2012, à DSEJ para que confirmasse se as observações (verificações de auditoria) estavam correctas e completas, com vista à fundamentação das opiniões de auditoria a emitir. Durante o processo, a DSEJ pôde pronunciar-se exaustivamente e apresentar novas informações. Para a elaboração do relatório de auditoria, o CA procedeu a ajustamentos aos aspectos para os quais a DSEJ tivesse apresentado provas suficientes e explicações razoáveis.

1.4.5 Análise detalhada da resposta escrita da DSEJ

A análise detalhada do CA sobre a resposta escrita da DSEJ consta do Anexo I.

Parte II: Introdução

2.1 Contexto da auditoria

Com o objectivo de fomentar o auto-aperfeiçoamento contínuo dos residentes, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) lançou, em Julho de 2011, o Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo, cujos beneficiários são todos os residentes da RAEM com idade igual ou superior a 15 anos até ao dia 31 de Dezembro de qualquer um dos anos de 2011 a 2013, com efeitos a partir do dia 1 de Janeiro do respectivo ano. Ao abrigo do Programa os residentes podem beneficiar de subsídios no valor acumulado máximo de 5 mil patacas para participar em cursos ou em exames de credenciação organizados por instituições locais ou do exterior. A DSEJ referiu que o Programa visa incentivar os residentes a aumentarem os seus conhecimentos através de acções de aperfeiçoamento contínuo, elevando as suas qualidades e competências individuais, de forma a promover o progresso e desenvolvimento social global.

De acordo com os dados divulgados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, em 2010, a população com 15 anos de idade ou superior ultrapassava 400 mil pessoas. Se a cada residente são atribuídas 5 mil patacas, o Programa, que decorre entre 5 de Julho de 2011 e 31 de Dezembro de 2013 (cerca de dois anos e meio de duração), as despesas poderão atingir 2 000 milhões de patacas. Na perspectiva da DSEJ apresentada no ofício n.º 3371/DGFP/2011, endereçado à Direcção dos Serviços de Finanças, previa-se uma participação de 170 800 pessoas e o dinheiro público envolvido atingiria 854 milhões de patacas. Desde o lançamento do Programa em Julho de 2011 e até Junho de 2012, o montante dos subsídios pagos já atingiu 145 998 811 patacas. De entre os cursos de formação contínua locais subsidiados, os da área de condução, de línguas e de finanças, por ordem decrescente, têm sido os mais procurados, representando, respectivamente, 37,42%, 6,89% e 3,12% dos subsídios pagos.

O número das instituições aderentes ao Programa tem vindo a aumentar de forma contínua. Ao mesmo tempo, as questões relativas às propinas, à qualidade e à fiscalização dos cursos têm sido objecto de discussão generalizada, o que coloca em foco a aplicação correcta ou não do erário público. Ponderada a situação, o CA determinou que fosse feita uma auditoria sobre a execução do Programa, por forma a identificar os problemas e a apresentar sugestões concretas de melhoramento, com vista a aumentar a eficácia da execução do Programa e a correcta aplicação dos recursos.

2.2 Informações gerais

2.2.1 Legislação aplicável e orçamento

Os pedidos de apreciação e autorização dos cursos a serem abrangidos pelo Programa, bem como a respectiva fiscalização, são da competência da DSEJ, exercida nos termos do Regulamento Administrativo n.° 16/2011. O orçamento inicial do Programa é de 500 milhões de patacas, podendo, se necessário, ser reforçado.

2.2.2 Âmbito do subsídio

De acordo com o artigo 2.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011, o Programa consiste em atribuir aos residentes da RAEM que reúnam as condições exigidas um subsídio[1] para financiar a sua participação em cursos ou em exames de credenciação organizados por instituições locais ou do exterior. O quadro seguinte pormenoriza esquematicamente o âmbito do subsídio.

Quadro 1: Âmbito do subsídio do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo

Local dos cursos	Instituições organizadoras	Tipos de cursos
RAEM	a) Instituições do ensino superior b) Instituições de educação contínua c) Entidades públicas d) Associações com condições para organizar cursos [2] e) Outras entidades com funções educativas ou de formação (p. ex. escolas de condução)	- Curso do ensino superior - Curso de educação contínua - Exames de credenciação
Exterior	Reconhecidas pela autoridade competente do local onde se situam: a) Instituições do ensino superior b) Instituições oficiais	

Fonte: Informações extraídas do Regulamento Administrativo n.° 16/2011

[1] O subsídio destina-se exclusivamente ao pagamento das propinas dos cursos ou das despesas decorrentes dos exames de credenciação.

[2] Conforme referido pela DSEJ, a verificação se as associações reúnem as condições para oferecer cursos é feita mediante vistoria ao local, em que é examinada a natureza da associação e a adequação do espaço, aplicando-se para o efeito critérios baseados nas referências para a concessão de alvará, definidas no quadro do "Estatuto das instituições educativas particulares" (Decreto-Lei n.° 38/93/M); por exemplo, se os equipamentos contra incêndios são suficientes, se o pé direito do espaço mede pelo menos 2,6 metros e se a ventilação e a iluminação são suficientes).

2.2.3 Apreciação e autorização das candidaturas à adesão ao Programa

2.2.3.1 Grupo de trabalho responsável pela execução do Programa

A Divisão de Extensão Educativa é a subunidade da DSEJ responsável pelos trabalhos de execução e fiscalização do Programa. Para o efeito, a Divisão criou um grupo de trabalho especializado (doravante designado por "grupo de trabalho"), liderado por uma chefia funcional. O grupo de trabalho, por sua vez, é composto por 5 subgrupos de trabalho, ocupando-se cada qual com trabalhos específicos: o subgrupo de apreciação e autorização de cursos e exames realizados na RAEM (doravante designado por "subgrupo local"), o subgrupo de apreciação e autorização de cursos e exames realizados no exterior (doravante designado por "subgrupo do exterior"), o subgrupo de fiscalização do Programa (doravante designado por "subgrupo de fiscalização), o subgrupo de atendimento e relações públicas (doravante designado por "subgrupo de atendimento") e o subgrupo de pagamento e verificação (doravante designado por "subgrupo de pagamento).

2.2.3.2 Abertura de conta pelas instituições e pedido de subsídio para os cursos

A DSEJ criou uma página electrónica própria (doravante designada por "página electrónica") para divulgar os cursos e outras informações do Programa, podendo a mesma ser ainda utilizada pelas instituições formadoras locais aderentes ao Programa para introduzir informações de cursos e apresentar os respectivos pedidos de admissão. As instituições locais que participam pela primeira vez no Programa devem requerer a abertura prévia duma conta junto da DSEJ. As instituições aprovadas podem nos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro pedir a apreciação e autorização de cursos que pretendam oferecer nos dois trimestres imediatamente seguintes. Para tanto, as instituições podem introduzir os elementos dos cursos na página electrónica. Entre Julho de 2011 e Março de 2012, foram realizadas três fases de apreciação e autorização de cursos ou exames de credenciação (doravante referidas como "fase 1", "fase 2" e "fase 3") oferecidos por instituições da RAEM. Para cursos ou exames de credenciação ministrados por instituições do ensino superior ou instituições oficiais do exterior, reconhecidas pelas respectivas autoridades competentes, os respectivos pedidos de subsídio são apresentados pelos próprios candidatos e apreciados e autorizados caso a caso.

2.2.3.3 Factores de apreciação legais e métodos de valoração

Os números 1 e 2 do artigo 10.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011 elencam um total de onze factores de apreciação dos cursos ou exames de credenciação locais e do

exterior, incidindo sobre as propinas, as qualificações dos formadores, os conteúdos programáticos, a adequação do espaço e outros aspectos, conforme constam do quadro apresentado a seguir.

Quadro 2: Factores de apreciação definidos no Regulamento Administrativo n.º 16/2011

Número	Factores de apreciação
1	Se as instituições são as previstas no número 1 do artigo 2.° do Regulamento Administrativo n.º 16/2011[3]
2	Se os cursos e exames satisfazem o objectivo de elevar as qualidades e competências individuais
3	Se as instalações são adequadas e dispõem de equipamentos necessários
4	Se as qualificações dos formadores são adequadas
5	A experiência das instituições na realização de cursos ou exames de credenciação idênticos ou similares
6	A colaboração demonstrada pela administração das instituições para a implementação do Programa
7	Se o número de horas e a duração dos cursos observam os limites fixados nas instruções da DSEJ
8	O relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos ou exames de credenciação
9	A racionalidade das propinas ou despesas decorrentes, respectivamente, dos cursos ou exames de credenciação
10	A racionalidade dos horários e do número de horas dos cursos
11	O nível de reconhecimento e aceitação dos exames de credenciação

Fonte: Informações extraídas do Regulamento Administrativo n.° 16/2011

O processo concreto de apreciação dos cursos traduz-se na definição de critérios baseados nos factores acima apresentados e a sua aplicação pelos subgrupos local e do exterior. Só os cursos que satisfazem os critérios fixados podem integrar o Programa. Os factores e os métodos aplicados na apreciação dos cursos e exames de credenciação ministrados na RAEM e no exterior são os que constam, respectivamente, dos Anexos II e III.

[3] Como indicado no Quadro 1, as instituições formadoras locais devem ser de um dos cinco tipos seguintes: 1) instituições do ensino superior; 2) instituições de educação contínua do ensino não superior; 3) entidades públicas; 4) associações com condições para organizar cursos e 5) outras entidades com funções educativas ou de formação (p. ex., escolas de condução). Quanto às instituições formadoras do exterior, as mesmas devem ser instituições do ensino superior ou instituições oficiais reconhecidas pelas autoridades competentes onde se situam.

2.2.3.4 Verificação, autorização e divulgação dos resultados de apreciação

Os resultados de apreciação de todos os cursos ou exames locais candidatos são revistos sucessivamente pelos chefes de dois subgrupos, após o que é elaborada a "proposta de resultados de apreciação e autorização", que, por sua vez, é submetida sucessivamente à chefia funcional e ao chefe de divisão para uma terceira e quarta verificações. Finalmente, a lista dos cursos aprovados na apreciação, e as respectivas informações, é submetida à autorização da direcção da DSEJ. Autorização concedida, a lista dos cursos e exames locais é carregada na página electrónica do Programa para divulgação pública. Relativamente aos pedidos de subsídio para cursos ou exames no exterior, uma vez que o processo de apreciação é realizado caso a caso, os resultados são comunicados directamente aos respectivos requerentes.

2.2.4 Inspecções no local

A DSEJ realiza inspecções no local de realização dos cursos aprovados para verificar se os mesmos cumprem efectivamente os requisitos apresentados na candidatura, nomeadamente, as qualificações dos formadores, os conteúdos programáticos e o número de formandos, com o objectivo principal de controlar a qualidade pedagógica e, também, de prevenir e desencorajar o uso inapropriado do erário público.

A inspecção cobre os cursos de educação contínua[4] realizados por instituições de educação contínua, associações e instituições do ensino superior. Dado que a maioria dos cursos subsidiados pelo Programa se realiza no período pós-laboral, a DSEJ celebra contratos de aquisição de serviços para executar as inspecções. Os contratos são a tempo parcial, sendo estudantes universitários a maioria dos contratados. Os cursos realizados dentro das horas de expediente são inspeccionados pelo subgrupo de fiscalização. Após cada inspecção, o inspector preenche o "auto de recolha de informações no local" (doravante designado por "auto de inspecção") e arquiva-o no respectivo processo. O pessoal do subgrupo de fiscalização analisa os autos de inspecção e se detecta situações anómalas (p. ex. o número de presentes não condiz com o número de participantes constante da lista de presenças) procede a averiguações e, conforme o resultado apurado, chama à atenção a instituição prevaricadora verbalmente ou por escrito, conforme a gravidade da situação.

[4] A DSEJ referiu que a inspecção incide principalmente sobre os cursos de educação contínua das instituições locais, pois, em resultado do disposto no Regulamento Administrativo n.° 16/2011, os cursos e exames do exterior são apenas os realizados pelas instituições do ensino superior ou instituições oficiais reconhecidas pela autoridade competente do local onde se situam, o que baixa os riscos de infracção.

2.2.5 Regime de caução

Para incentivar o interesse pela aprendizagem, de acordo com o número 1 do artigo 5.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011, quando o residente se inscreve num curso de educação contínua ou num exame de credenciação local integrado no Programa, para além do desconto correspondente ao valor das propinas na conta de aperfeiçoamento individual, é feito ainda um outro desconto no saldo da mesma conta equivalente a 30% das propinas, a título de caução. Quando o residente atinge a taxa de assiduidade mínima fixada pela instituição (sendo que a DSEJ exige uma taxa presencial mínima de 70%) ou conclui o exame de credenciação, a caução é libertada. No entanto, por força do número 3 do artigo 5.° do diploma acima citado, a libertação da caução só se efectiva quando a instituição formadora tiver entregado o comprovativo de que o residente concluiu o curso ou efectuou o exame de credenciação.

2.3 Âmbito e objectivo da auditoria

A auditoria realizada teve por objectivo verificar se a DSEJ estabeleceu critérios e mecanismos adequados decorrentes da legislação que criou o Programa e se os aplicou efectivamente na apreciação e autorização dos cursos e exames de credenciação candidatos a subsídio, bem como verificar se as medidas de fiscalização da execução dos cursos subsidiados têm sido capazes de assegurar que os recursos mobilizados sejam bem aplicados. O âmbito da auditoria abrangeu o processo de candidatura aos subsídios, o processo de apreciação e autorização e, ainda, a fiscalização dos cursos e exames subsidiados, sendo que a análise incidiu sobre as seguintes matérias:

- Se as disposições previstas no Regulamento Administrativo n.° 16/2011 foram rigorosamente cumpridas nos processos de recepção e apreciação dos pedidos de subsídio, nomeadamente, se foram aceites apenas os pedidos de subsídio entregues dentro dos prazos legais; se os critérios de apreciação e autorização foram adequadamente definidos e se os mesmos foram realmente aplicados e de forma isenta, imparcial e rigorosa;

- Se as inspecções foram adequadamente organizadas e realizadas, por forma a que e a execução subsequente fosse eficiente e eficaz;

- O modo de garantir a qualidade das inspecções, nomeadamente através do estabelecimento de medidas adequadas à verificação e acompanhamento das informações recolhidas nas inspecções, com vista a dar cumprimento à fiscalização prevista no regulamento administrativo.

Parte III: Resultados de auditoria

3.1 Apresentação, apreciação e autorização dos cursos de educação contínua

O CA examinou os procedimentos de apreciação e autorização dos cursos e exames de credenciação oferecidos por instituições locais e do exterior. A maioria dos problemas detectados respeita a "cursos de educação contínua", ministrados por instituições locais.

3.1.1 Verificações de auditoria

3.1.1.1 Prazo legal para admissão dos pedidos de cursos

A DSEJ refere que, de acordo com o mecanismo actual, só as instituições com conta aberta junto da DSEJ, possuindo consequentemente um número de conta e um código, podem apresentar a candidatura dos seus cursos através do programa informático *online* disponibilizado pela DSEJ dentro dos prazos fixados na lei. De acordo com o número 2 do artigo 8.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011, as instituições locais devem apresentar os pedidos de apreciação e autorização de cursos ou exames de credenciação nos meses de Janeiro, Abril, Julho ou Outubro de cada ano. Excepcionalmente, no ano da publicação do referido regulamento administrativo, em cumprimento do número 1 do seu artigo 21.°, a DSEJ obriga-se a aceitar pedidos de apreciação e autorização de cursos ou exames de credenciação organizados por instituições locais, durante os 15 dias úteis seguintes à data da sua entrada em vigor.

A DSEJ refere que as instituições introduzem os dados dos seus cursos *online* e procedem à apresentação dos pedidos também *online*. No processo de apreciação, procede-se à verificação da data do pedido registada no programa informático *online*, certificando-se assim se o pedido foi apresentado dentro ou fora do prazo legal. A DSEJ refere ainda que a partir da fase 2, o referido programa informático passou a negar a admissão de pedidos entregues fora dos prazos. Contudo, os registos revelam que 402 dos cursos autorizados nas três fases foram apresentados fora dos respectivos períodos legais. O quadro seguinte apresenta as respectivas informações.

Quadro 3: Cursos autorizados com pedidos entregues fora dos prazos

Fases	Número de instituições	Número de cursos	Prazos legais de candidatura	Data das candidaturas entregues fora dos prazos
1	20	311	5 a 25 de Julho de 2011	26 de Julho a 11 de Agosto de 2011
2	9	76	Outubro de 2011	1 a 18 de Novembro de 2011
3	5	15	Janeiro de 2012	1 a 13 de Fevereiro de 2012
Total	32[5]	402	-	-

Fonte: Quadro organizado com base em dados de apreciação e autorização dos cursos facultados pela DSEJ

A DSEJ apresentou os motivos constantes do quadro seguinte para explicar a reabertura do programa informático para o carregamento de dados por parte das instituições aderentes.

Quadro 4: Motivos da reabertura do programa para admissão de candidaturas fora dos prazos

Número	Motivos	Número de cursos
1	As instituições formadoras alegaram que tinham apresentado os pedidos de candidatura dos cursos dentro dos prazos, mas viriam posteriormente a verificar que a apresentação não se efectivou devido a problemas da rede. Tendo em consideração o princípio de simplificação das formalidades administrativas e de boa fé, foi autorizada apresentação das candidaturas fora do prazo.	313
2	As instituições formadoras são organismos dependentes da DSEJ e ao longo da fase inicial do lançamento do Programa foram examinadas formas diversas de as mesmas se candidatarem. Por fim, considerando a imparcialidade de todo o processo de candidatura e apreciação, decidiu-se pela inclusão das mesmas no serviço *online*.	40
3	Por lapso dos trabalhadores da DSEJ no processamento dos pedidos de abertura de conta, as instituições formadoras não puderam apresentar os cursos dentro dos prazos. Assim, foi decidido aceitar os pedidos das respectivas instituições fora dos prazos.	24
4	O programa informático de apresentação de pedidos não dispunha de versão portuguesa, pelo que uma instituição não conseguiu introduzir os dados dos seus cursos. Posteriormente, com a disponibilização da versão portuguesa, autorizou-se que a instituição afectada apresentasse os seus pedidos fora do prazo.	19
5	Através de correio electrónico, uma instituição formadora comunicou em 20/1/2012 que não conseguia aceder ao programa informático de candidatura, mas o pessoal executor do Programa não deu seguimento à comunicação. No dia 1/2/2012, a instituição voltou a informar a DSEJ, desta vez por telefone, tendo esta decidido aceitar o pedido da instituição fora do prazo.	5
6	As propinas do curso pedidas pela instituição não satisfaziam os critérios da DSEJ. A partir de 2/2/2012, a DSEJ realizou reuniões com o responsável da instituição para rever o montante e, em 13/2/2012, chegaram a um consenso.	1
Total		402

Fonte: Quadro elaborado com base nos dados facultados pela DSEJ

[5] Não engloba as instituições repetidas.

A DSEJ referiu que a abertura do programa informático para a apresentação de candidaturas fora de prazo se prendeu basicamente com o facto das instituições formadoras haverem transmitido os dados dos cursos candidatos a subsídio dentro dos prazos, mas que por problemas do referido programa informático os mesmos dados não foram recebidos pela DSEJ. De acordo o quadro acima apresentado, 313 dos 402 cursos entregues fora dos prazos terão sido afectados por esse motivo. Conforme declarado pela DSEJ, a Divisão de Organização e Informática dispunha de informação para comprovar quais as instituições que haviam sido afectadas por esse motivo, fundamentado assim a abertura do programa para os mesmos para efectuarem novo pedido. Todavia, as informações entregues posteriormente pela DSEJ apenas acrescentaram mais alguns dados sobre os motivos apresentados anteriormente sobre a reabertura do programa, sem quaisquer registos da Divisão de Organização e Informática para comprovar os alegados carregamentos. Inquirida sobre a omissão, a DSEJ esclareceu, finalmente, que os registos daquela divisão não eram suficientes para comprovar que instituições chegaram a efectuar os alegados carregamentos falhados. Entretanto, a DSEJ acrescentou que, conforme a prática seguida, desde que se confirmasse que determinada instituição formadora carregou cursos dentro dum período de candidatura legalmente fixado, todos os outros cursos que a mesma indicasse como terem sido carregados no mesmo período mas não registados no programa da DSEJ eram automaticamente aceites como se tivessem sido efectivamente carregados dentro do mesmo período legal de candidatura. Por outras palavras, a DSEJ permitiu que certas instituições acedessem ao programa informático fora dos períodos legais fixados para efectuarem o pedido de apreciação e autorização de cursos sem se basear em dados objectivos comprovativos dos alegados carregamentos falhados.

Por outro lado, a chefia funcional referiu que o grupo de trabalho permitiu o acesso fora dos prazos ao programa informático desde que as instituições apresentassem como justificativo qualquer uma das situações descritas no Quadro 4 e obtida a concordância da chefia hierárquica. Porém, à semelhança do acima exposto, a DSEJ também não conseguiu apresentar quaisquer documentos comprovativos dos acessos ao abrigo das situações justificativas indicadas. Não estando documentado o procedimento de autorização, foi impossível confirmar e verificar os fundamentos de autorização dos acessos ao programa informático fora dos prazos.

O Quadro 3 indica que 20 instituições apresentaram os pedidos fora do prazo para a fase 1. É de referir que de entre elas, 3 tiveram as respectivas contas abertas pela DSEJ apenas em 2/8/2011, isto é, as 3 instituições não reuniam condições para apresentar os seus pedidos de cursos dentro do período legal fixado, de 5 a 25 de Julho, o que obviamente contradiz a explicação dada pela DSEJ quanto a carregamentos falhados dentro do período legal de apresentação. Diversos cursos apresentados pelas 3 instituições foram integrados no Programa, realizados e subsidiados. Sobre a situação, a DSEJ explicou que essas

instituições tinham efectivamente apresentado os pedidos de abertura de conta em meados de Julho, acontecendo, no entanto, que o pessoal do grupo de trabalho, por desatenção, não os processou, impedindo assim a apresentação em tempo útil dos respectivos pedidos. Considerando o sucedido, foi decidido facultar-lhes o acesso ao programa fora do prazo.

Para confirmar as datas exactas de apresentação dos pedidos de abertura de conta das referidas 3 instituições, o CA entrevistou o subgrupo de atendimento com vista a conhecer o procedimento de abertura de conta e os documentos de registo produzidos. O pessoal do subgrupo referiu que no acto de recepção dos documentos é emitido o "recibo de abertura de conta da instituição", em duplicado, onde consta a data oficial da recepção. Porém, quando o CA solicitou os recibos das referidas instituições, o mesmo pessoal afirmou que não era possível facultá-los, pois, de acordo com a prática seguida, os recibos eram destruídos a seguir à conclusão do procedimento de abertura de conta. Segundo o mesmo pessoal, a prática fora anteriormente proposta verbalmente à chefia hierárquica, que concordou. Contudo, os registos de auditoria, produzidos no âmbito do estudo de viabilidade da auditoria, iniciado em 8/11/2011, indicam que foram verificados os documentos para abertura de conta de todas as instituições entregues desde o início do Programa até àquela data, incluindo os respectivos recibos. A título exemplificativo, os recibos referentes às instituições que concluíram o processo de abertura de conta em Junho de 2011 ainda se encontravam nos respectivos processos. A situação verificada divergia da informação dada anteriormente pela DSEJ, segundo a qual os recibos eram destruídos imediatamente a seguir à conclusão do processo de abertura de conta. Perante a verificação, a DSEJ acrescentou que, depois de concluído o procedimento de abertura de conta, os recibos não eram arquivados, pois já deixaram de ter utilidade; contudo, em Novembro de 2011, apesar de estar concluída a abertura das contas, ainda não se havia procedido ao arquivamento dos documentos entregues pelas instituições, explicando-se assim a presença dos recibos. A nova explicação da DSEJ afigura-se pouco razoável em termos de execução prática, pois implica o acréscimo de uma operação adicional ao arquivamento dos processos, que consiste na extracção dos recibos apenas com o propósito de os destruir.

Por outro lado, o procedimento acima relatado não permite que os gestores da DSEJ e os fiscalizadores externos verifiquem a data oficial exacta da apresentação dos pedidos de abertura de conta pelas instituições.

3.1.1.2 Critérios de apreciação dos cursos de educação contínua

Para aplicar os factores de apreciação dispostos no Regulamento Administrativo n.° 16/2011, a DSEJ elaborou as "Regras de apreciação dos cursos de educação contínua" (doravante designadas por "regras de apreciação") referentes a nove desses factores.

Os trabalhadores da apreciação seguem uma escala de pontuação de 1 a 3 para valorar os pedidos em cada um dos factores: o curso que apresente um alto grau de satisfação num determinado factor obtém 3 pontos nesse factor; se a satisfação é a um nível regular, atribui-se 1 ponto; e, caso não satisfaça o exigido, atribuem-se 0 pontos. Dado que a valoração no factor de "racionalidade das despesas do curso" obriga à apreciação simultânea das propinas e das despesas de exploração, a mesma tem valoração dupla.

Nos termos das regras de apreciação, a pontuação máxima total possível nos 9 factores é de 30 e para ser aceite no Programa a pontuação mínima é de 28. Por outras palavras, qualquer curso fica excluído, desde que seja valorado em 0 pontos num factor ou em 1 ponto em dois factores. O quadro seguinte apresenta os critérios de valoração aplicados.

Quadro 5: Critérios de valoração aplicados em cumprimento das "Regras de apreciação dos cursos de educação contínua"

Número	Factor de apreciação	Critérios de valoração		
1	Os cursos satisfazem o objectivo de elevar as qualidades e competências individuais	Satisfaz 3 pontos	Regular 1 ponto	Não satisfaz 0 pontos
2	As instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários	Adequado 3 pontos	Regular 1 ponto	Inadequado 0 pontos
3	As qualificações dos formadores são adequadas	Adequado 3 pontos	Regular 1 ponto	Inadequado 0 pontos
4	O número de horas e a duração dos cursos observam as instruções da DSEJ	Observa 3 pontos	Regular 1 ponto	Não observa 0 pontos
5	O relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos	Relacionado 3 pontos	Regular 1 ponto	Não relacionado 0 pontos
6	A experiência da instituição na realização de cursos idênticos ou similares	Muita 3 pontos	Regular/ Nenhuma 1 ponto	Não satisfaz 0 pontos
7	A colaboração demonstrada pela instituição para a implementação do Programa	Colabora 3 pontos	Regular 1 ponto	Não colabora 0 pontos
8	A racionalidade dos horários dos cursos	Satisfaz 3 pontos	Regular 1 ponto	Não satisfaz 0 pontos
9	A racionalidade das despesas do curso *(Dada a sua importância, este factor tem valoração dupla*	Propinas: < referência 3 pontos Despesas de exploração [6]: < *a* 3 pontos	= referência 1 ponto Entre *a* e *b* 1 ponto	> referência 0 pontos > *b* 0 pontos

Fonte: Quadro elaborado com base nas regras de apreciação facultadas pela DSEJ

[6] Constam das regras de apreciação valores percentuais concretos para aferir as despesas de exploração. Caso um curso apresente despesas de exploração superiores ao valor percentual mais elevado fixado, o mesmo é excluído do Programa. Dado que esses valores percentuais são sigilosos, o CA utiliza aqui letras para os representar.

A documentação examinada revela que, em Fevereiro de 2012, o grupo de trabalho propôs à direcção da DSEJ alterar as regras de apreciação com vista a elevar as cobranças máximas que as associações podem efectuar. A proposta foi autorizada, pelo que os cursos das fases 1 e 2 foram apreciados com base nas regras originais, enquanto aos da fase 3 foram aplicadas novas regras.

Relativamente aos 9 factores de apreciação legais contemplados nas regras de apreciação escritas, a DSEJ apenas definiu por escrito os critérios de valoração para o factor "As qualificações dos formadores são adequadas" e para as propinas e despesas de exploração integrantes do factor "A racionalidade das despesas do curso", deixando os restantes 7 factores sem critérios de valoração escritos. A DSEJ explicou que era difícil elaborar critérios detalhados e escritos para todos os factores de apreciação, mas que o faria verbalmente para os casos sem critérios escritos. A DSEJ acrescentou ainda que havia comunicado verbalmente aos membros participantes no procedimento de apreciação que os casos mais complexos que eventualmente surgissem seriam examinados pela chefia funcional em conjunto com os membros do subgrupo envolvido. A DSEJ sublinhou que todos os critérios de valoração, escritos ou verbais, eram aplicados nos processos de apreciação.

Diferentemente do informado pela DSEJ, os resultados de auditoria revelam que de entre os 9 factores constantes do Quadro 5, que são de ponderação obrigatória nos processos de apreciação, 5 foram ponderados de forma não consentânea com os critérios definidos, levando a que tivessem sido subsidiados diversos cursos admitidos indevidamente. Os 5 factores envolvidos foram: a racionalidade das despesas do curso; a adequação das instalações e existência dos equipamentos necessários; a adequação das qualificações dos formadores; o relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos; e a colaboração demonstrada pela instituição para a implementação do Programa. O número seguinte analisa os desvios verificados na apreciação em cada um dos factores.

3.1.1.2.1 Racionalidade das despesas dos cursos

As regras de apreciação escritas e os critérios comunicados verbalmente revelam que a DSEJ estabeleceu parâmetros para avaliar da racionalidade das despesas dos cursos, designadamente:

- se as propinas dos cursos são muito elevadas;
- se as despesas de exploração são muito elevadas;
- se as despesas diversas são muito elevadas;
- se a taxa de aumento das propinas dos cursos é muito grande.

1) Propinas

Conforme as regras de apreciação escritas, para aferir a racionalidade das propinas, compara-se o montante da propina por hora do curso apresentado pela instituição com a propina de referência estabelecida pela DSEJ. Considera-se não racional quando o montante indicado pela instituição é superior ao da propina de referência e, em resultado, o curso em apreço não é admitido no Programa. A auditoria verificou três ordens de problemas nos processos de apreciação das propinas, nomeadamente: incumprimento das regras de apreciação; aplicação das novas regras de apreciação antes da autorização pela entidade competente; e, aplicação menos rigorosa dos critérios de valoração sem aprovação formal prévia.

i. Os cursos das fases 1 e 2 eram apreciados com base nas regras de apreciação originais. Assim, no que se refere a propinas, atribuíam-se 3 pontos quando a propina por hora solicitada era inferior à propina de referência, 1 ponto em caso de igualdade e 0 pontos quando superior. Entre os 10 485 cursos de educação contínua autorizados nas fases 1 e 2, 254 (2,42%) tinham propinas horárias iguais à propina de referência, pelo que deviam ter recolhido 1 ponto cada, mas receberam erradamente 3 pontos. Mais, entre esses 254 cursos, 22 obtiveram ainda a valoração de 1 ponto num outro factor de apreciação, pelo que, de acordo com as regras de apreciação, esses 22 cursos deveriam ter sido excluídos, por terem a pontuação total inferior a 28 pontos.

   Em relação ao verificado, a DSEJ explicou que, com vista a uma maior precisão, fora decidido que os resultados da comparação entre as propinas apresentadas e as propinas de referência, feita por computador, compreendessem três casas decimais. No entanto, como os mapas resultantes mostravam os resultados em números inteiros, “254 (2,42%) ficaram com propinas horárias iguais à propina de referência”, conforme revelado no relatório de auditoria.

   Procedeu-se então a uma verificação dos dados utilizados para o cálculo da propina de referência e verificou-se que ela é o produto entre o “factor de ponderação” e a “propina-base” (propina de referência = factor de ponderação x propina-base); tendo ambos os coeficientes uma casa decimal, quando multiplicados entre si dariam, naturalmente, um montante de propina de referência com casas decimais. O CA repetiu os cálculos com a adopção de três casas decimais, conforme explicado pela DSEJ, e os resultados foram os seguintes: 45 cursos com propinas horárias iguais à propina de referência, os quais deveriam ter recebido 1 ponto em vez de 3, mas o número de cursos com propinas superiores à propina de referência ascendeu a 124, ou seja, esses cursos que receberam a

pontuação de 3 e, por isso, foram admitidos, deveriam ter sido pontuados com 0 e excluídos do Programa.

ii. Em 1 de Fevereiro de 2012, o grupo de trabalho submeteu à apreciação da direcção da DSEJ uma proposta de alteração das regras de apreciação (isto é, passar a aplicar uma nova versão das "Regras de apreciação dos cursos de educação contínua"). Constava da proposta o seguinte: *"Caso as alterações apresentadas obtenham a concordância superior, propõe-se que as mesmas sejam aplicadas aos novos processos de apreciação."* O CA verificou no entanto que o subgrupo tinha começado a aplicar as regras de apreciação propostas já na fase 2 (Outubro de 2011), ajustando os critérios de valoração das despesas no sentido de elevar os limites das cobranças efectuadas pelas associações. Porém, a subsequente "proposta dos resultados de apreciação" apresentada à direcção não mencionava a aplicação das novas regras de apreciação e levava em anexo a versão "antiga".

   Sobre o sucedido, a DSEJ referiu que, no decurso da fase 1, as associações manifestaram que os níveis das despesas fixadas eram demasiado baixas. Procedeu-se então à revisão dos mesmos e à consequente alteração das regras de apreciação para autorização superior. Por necessidade de dar logo início aos trabalhos de apreciação e autorização dos cursos da fase seguinte, optou-se por aplicar de imediato as novas regras, mesmo sem estarem autorizadas. Entretanto, as alterações propostas acabaram por não ser autorizadas, pelo que os cursos tiveram que ser reapreciados de acordo com as regras originais. A situação verificada pelo CA deveu-se à falta de actualização das informações anexas à proposta, nomeadamente a fórmula de cálculo original.

iii. Em conformidade com as regras de apreciação escritas da DSEJ, a propina de referência é o produto entre o "factor de ponderação" e a "propina-base" (propina de referência = factor de ponderação x propina-base), variando a propina-base numa relação inversa ao número das vagas oferecidas. A DSEJ refere que a propina-base é calculada com base nos custos ocorridos com a realização do curso, designadamente, os encargos com as instalações e com os equipamentos necessários e as despesas com os formadores; quanto maior o número de formandos, menor é a quota-parte dos custos a caber a cada um, pois o custo é repartido por todos os formandos. Assim, quanto maior é o número de formandos, menor é o valor da propina-base.

   A auditoria verificou, porém, que durante o processo de apreciação, o número de vagas previsto foi substituído pelo valor correspondente a 70% do número de

vagas previsto e passando este valor a ser utilizado para calcular a propina-base. O procedimento não consta das regras de apreciação e constitui na prática um aumento não autorizado da propina de referência. A DSEJ fundamentou a adopção dos 70% com a necessidade de atender ao desfasamento que se verifica entre a oferta e a procura efectiva dos cursos.

O exame efectuado à documentação de suporte aos processos de apreciação e autorização dos cursos das fases 1 e 2 revela que o procedimento acima descrito nem podia ter sido autorizado, já que a proposta de alteração das regras de apreciação só foi submetida à direcção em Fevereiro de 2012, da qual constava o seguinte: *"Atendendo ao desfasamento entre o número de vagas previsto e o número efectivo de inscrições, na correspondência com os respectivos valores de propina-base, os valores acima indicados referentes às vagas, devem ler-se como sendo 70% dos mesmos"*. Mais, as regras de apreciação alteradas só seriam aplicáveis a partir da fase 3.

Conforme exame efectuado às folhas de cálculo, aplicando-se a regra de 70% das vagas oferecidas, as cobranças registariam aumentos entre 16% e 42% em relação aos limites fixados nas regras de apreciação originais, mais 2 481 cursos das fases 1 e 2 passariam a integrar o Programa e seria necessária uma despesa adicional de 17 135 730 de patacas, equivalente a 46% das despesas totais previstas para o Programa, conforme ilustrado no quadro seguinte.

Quadro 6: Cursos e despesas adicionais resultantes da aplicação do critério de 70% das vagas previstas

Fases	Total dos cursos autorizados (A)	Despesas efectivas dos cursos autorizados[7] (B)	Cursos adicionais com a aplicação do critério de 70% das vagas (C)	Percen-tagem (D=C/A)	Despesa adicional com a aplicação do critério de 70% das vagas (E)	Percen-tagem (F=E/B)
1	3 390	16 586 951	1 108	32,68%	7 980 905	48,12%
2	7 095	21 043 553	1 373	19,35%	9 154 825	43,50%
Total	10 485	37 630 504	2 481	23,66%	17 135 730	45,54%

Fonte: Elaborado com base em dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ

[7] Despesa efectiva é o subsídio que a entidade competente se obriga a pagar quando um curso autorizado regista inscrições e funciona.

2) Despesas de exploração

Relativamente ao critério de valoração da racionalidade das despesas de exploração, as regras de apreciação dispõem que quando as apresentadas são superiores ao valor percentual mais elevado fixado, é de atribuir a pontuação de 0, pois considera-se que esse facto implica que as despesas com os formadores são demasiado baixas; sendo as apresentadas inferiores ao valor percentual mais baixo fixado, atribuem-se 3 pontos. A fórmula "despesas de exploração + despesas com os formadores = propinas" reflecte a posição da DSEJ, segundo a qual quanto mais se gasta nas despesas de exploração, menos se paga aos formadores, prejudicando assim o recrutamento de formadores de qualidade. Contudo, a auditoria verificou que entre os 14 950 cursos admitidos nas três fases, 551 com despesas de exploração superiores ao valor percentual mais elevado indicado no critério obtiveram entre 1 e 3 pontos, quando deviam ter obtido 0 pontos como seria de esperar com a aplicação do critério estabelecido. O quadro seguinte quantifica a verificação.

Quadro 7: Cursos autorizados, mas com despesas de exploração superiores ao valor percentual mais elevado do critério de valoração

Fases	Total dos cursos autorizados	Total dos cursos autorizados com despesas de exploração superiores ao valor mais elevado do critério	Percentagem
1	3 390	325 [8]	9,59%
2	7 095	101	1,42%
3	4 465	125	2,80%
Total	14 950	551	3,69%

Fonte: Elaborado com base nos dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ

A DSEJ informou que, relativamente aos cursos com despesas de exploração superiores constantes do quadro, 325 verificaram-se na fase 1 do Programa, pois, como se tratava do momento do seu arranque, era oportuno criar condições para que cursos de um maior número de instituições pudessem ser admitidos no Programa por forma a aumentar as vagas em cursos de formação, em benefício dos residentes. Assim, a apreciação das despesas de exploração foi menos rígida, atribuindo-se 3 pontos a esses cursos. Quantos aos restantes 226 cursos, os mesmos foram leccionados por formadores a tempo inteiro pertencentes a instituições profissionais ou do ensino superior, tendo as mesmas dificuldades em apurar as respectivas remunerações por hora e levando os formadores a não conseguirem fornecer as informações pretendidas. Aplicando a fórmula "despesas de exploração + despesas com os formadores = propinas", com 0 em despesas com formadores, as despesas de exploração passaram a 100%, excedendo assim o valor percentual mais elevado do critério de valoração.

[8] A auditoria verificou que os 325 cursos da fase 1 só foram admitidos depois de o grupo de trabalho ter elevado o tecto das despesas de exploração.

Considerando a informação da DSEJ, procedeu-se a uma revisão dos dados relativos aos 226 cursos das fases 2 e 3 e verificou-se que 29 tinham apresentado despesas com formadores, não podendo deste modo ser abrangidos pela informação prestada pela DSEJ.

3) Despesas diversas (excluídos os cursos da fase 1)

Não consta das regras de apreciação escritas nenhum critério para valorar a racionalidade das despesas diversas. Segundo declarado pela DSEJ, a partir da fase 2, foram dadas instruções verbais para aplicar o critério de atribuição, em regra, de 0 pontos a cursos com despesas diversas superiores ao valor-padrão determinado (em situações normais, a atribuição era precedida duma averiguação, por telefone, junto da instituição); para cursos em situação inversa eram atribuídos 3 pontos. Um exame aos cursos admitidos nas fases 2 e 3 verificou que 824 e 397 cursos, respectivamente, apresentavam despesas diversas superiores ao valor-padrão, mas aos quais, contrariando o critério verbal, não foi atribuída a valoração de 0 pontos. O quadro seguinte sintetiza a situação.

Quadro 8: Cursos autorizados, mas com despesas diversas superiores às fixadas no critério de valoração

Fases	Total dos cursos autorizados	Total dos cursos autorizados, com despesas diversas superiores às fixadas no critério de valoração	Percentagem
2	7 095	824	11,61%
3	4 465	397	8,89%
Total	11 560	1 221	10,56%

Fonte: Elaborado com base nos dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ

Relativamente à situação verificada, a DSEJ explicou que os montantes das despesas diversas variavam muito de curso para curso e considerando que o subsídio do Programa não cobria essas despesas, não foi fixado nenhum montante-padrão para aferição. O pessoal responsável pela primeira apreciação aplicava o montante determinado para efeito de triagem: aos cursos com despesas diversas superiores atribuíam-se 0 pontos. Concluída a seriação, todos os processos eram entregues ao chefe do subgrupo para análise global.

4) Taxa de aumento de propinas (excluídos os cursos da fase 1)

Não consta das regras de apreciação escritas nenhum critério para valorar a racionalidade da taxa de aumento das propinas. Conforme informação prestada pela DSEJ, a partir da fase 2, por instruções verbais, começou a aplicar-se o critério segundo o qual se

atribuíam 0 pontos a cursos que apresentassem um aumento de propinas superior a uma determinada taxa relativamente às propinas da última edição subsidiada dos mesmos cursos; aos cursos que não estivessem nessa situação eram atribuídos 3 pontos. A verificação da aplicação deste critério no conjunto dos cursos admitidos nas fases 1 e 2 encontrou casos com aumentos percentuais superiores à propina fixada, conforme quantificado no quadro seguinte.

Quadro 9: Cursos autorizados, mas com aumentos percentuais nas propinas superiores à fixada no critério de valoração

Fases	Total dos cursos autorizados	Total dos cursos autorizados com aumentos percentuais nas propinas superiores à fixada no critério de valoração	Percentagem
2	7 095	92	1,30%
3	4 465	123	2,75%
Total	11 560	215	1,86%

Fonte: Elaborado com base nos dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ

A DSEJ informou que a aplicação do aumento percentual nas propinas ocorreu apenas na fase 2. Quanto aos resultados apurados, a DSEJ explicou que a maioria dos casos se deveu ao facto de as respectivas propinas serem muito baixas ou ao significativo aumento das despesas das instituições (por exemplo, subida da renda), provocando assim um aumento das propinas superior à inflação. No entendimento da DSEJ, as novas propinas continuaram num nível baixo, pelo que, após análise global pelo chefe do subgrupo, os novos valores das propinas foram considerados razoáveis e os pedidos das respectivas instituições foram admitidos. Ainda com base nesse entendimento, a DSEJ deixou de aplicar o critério na fase 3. Contudo, não há documentos comprovativos de que a adopção ou abandono do critério foi autorizado por superior hierárquico competente.

3.1.1.2.2 Disponibilidade de instalações adequadas e de equipamentos necessários

As regras de apreciação escritas não fixaram critérios de valoração do factor de apreciação legal em apreço, mas são seguidos critérios transmitidos verbalmente. Esses critérios baseiam-se fundamentalmente nas “Instruções para pedido do alvará para instituições educativas particulares (educação contínua)”. A título exemplificativo, para a lotação do espaço é exigida uma área útil de actividades educativas igual ou superior a 1,1 m² por formando e para a iluminância o valor de 500 *lx* [9]. A DSEJ verifica se o espaço da

[9] *Lux* é uma unidade de medida iluminação (símbolo: *lx*).

instituição satisfaz os requisitos estabelecidos[10] para a realização de cursos através da realização de vistorias. Caso positivo, atribuem-se 3 pontos; 0 pontos, quando os requisitos não são satisfeitos.

Examinadas 74 "instituições de educação contínua e outras entidades" [11] autorizadas com informações sobre as respectivas lotações máximas de formandos, concluiu-se que a DSEJ não controlou adequadamente a lotação de formandos das instituições. Foram verificadas irregularidades de duas ordens. Por um lado, a DSEJ autorizou pedidos de cursos de uma turma superior à lotação permitida no alvará da instituição; por outro lado, detectaram-se pedidos nos quais as instituições iriam realizar à mesma hora ou em horários parcialmente sobrepostos dois ou mais cursos, sendo que o número total de formandos dos mesmos ultrapassava o limite fixado no alvará. O quadro abaixo detalha a situação verificada.

Quadro 10: Instituições e cursos autorizados com formandos em número superior à lotação fixada no alvará

Irregularidades	Fase	Total de instituições envolvidas	Total de cursos envolvidos	Formandos que excedem a lotação fixada	Percentagem do excesso
Número de formandos em cursos de uma turma superior à lotação fixada no alvará	2	4	54	1 a 6	11,11% a 25,00%
	3	4	43	2 a 27	12,50% a 150,00%
Total de formandos superior à lotação fixada no alvará, devido à realização de dois ou mais cursos no mesmo período ou em horários parcialmente sobrepostos.	1	12	85	1 a 48	5,26% a 220,00%
	2	9	63	2 a 92	4,76% a 328,57%

Fonte: Elaborado com base nos alvarás de instituições de educação contínua e nos dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ.

[10] As instituições de educação contínua e "outras entidades" são dispensadas da vistoria, pois foram já vistoriadas aquando do processo de atribuição de alvará. As associações são vistoriadas aquando do pedido de abertura de conta do Programa.

[11] As principais instituições que oferecem cursos de educação contínua são: "instituições de educação contínua", "outras entidades" e "associações". Actualmente, uma vez que apenas o alvará de instituição de educação contínua e o alvará emitido pelo Instituto de Acção Social dispõem sobre a lotação de utentes, o CA centrou-se no exame às instituições de educação contínua e às entidades.

Quanto ao verificado, a DSEJ referiu que o lapso de tempo entre a apresentação dos pedidos de cursos e as datas previstas para o início dos mesmos compreendia 3 a 9 meses, sendo assim difícil assegurar que os cursos iriam ter as inscrições suficientes, o que, por sua vez, comprometeria também a organização do pessoal docente. Tendo em conta essas considerações, a DSEJ decidiu aceitar pedidos de cursos em horários parcialmente sobrepostos.

Por outro lado, acrescentou a DSEJ, como as instituições foram vistoriadas no processo de abertura de conta para verificar se ofereciam condições adequadas para a realização de cursos, tal como o dispunha o procedimento vigente, quando se iniciava a apreciação dos pedidos de cursos, o examinador apenas verificava se o endereço indicado para a realização dos cursos correspondia ao vistoriado na abertura de conta. Havendo correspondência, atribuíam-se 3 pontos; não sendo o mesmo endereço promovia-se uma vistoria ao novo local apresentado. Contudo, a auditoria verificou que algumas instituições tinham indicado endereços de realização diferentes dos constantes do pedido de abertura de conta, mas, mesmo assim, os cursos apresentados foram autorizados, sem realização prévia de nova vistoria, como dispõe o procedimento vigente. O verificado revela que o pessoal responsável pela apreciação dos cursos decidia sem dispor da necessária informação. Foram autorizados, nesta situação, 42 cursos de 4 instituições.

Para situações em que os cursos eram realizados em espaços arrendados, a DSEJ referiu que era exigido às instituições que entregassem a "prova de uso de espaço" com vista a assegurar que as mesmas podiam dispor desses espaços para os períodos dos cursos. No entanto, a auditoria verificou que a DSEJ, na prática, não procedeu em conformidade. A título de exemplo, uma instituição ia realizar cursos em espaços cedidos por uma escola secundária. De acordo com a prova de uso de espaço apresentada, a escola cedia os espaços apenas durante os meses de Julho e Agosto. Examinados os 10 cursos da instituição autorizados nas fases 1 e 2, verificou-se que 4 seriam realizados na referida escola, mas fora do período indicado e, para os quais, o trabalhador que apreciou o pedido, não exigiu prova complementar de uso de espaço.

3.1.1.2.3 Adequação das qualificações dos formadores

As regras de apreciação escritas contêm disposições de valoração sobre a qualificação dos formadores. Assim, para cursos de formação profissional[12] é exigido ao formador que detenha o grau académico de licenciatura em áreas adequadas aos cursos a leccionar.

[12] A DSEJ agrupa os cursos em 5 tipos: 1) educação geral; 2) formação técnica; 3) formação profissional; 4) certificação profissional e 5) formação especial. Para cada tipo de cursos são exigidos requisitos habilitacionais específicos aos formadores.

Verificando-se o requisito são atribuídos 3 pontos; não se verificando são atribuídos zero pontos. Para a verificação das habilitações académicas ou da experiência dos formadores, os trabalhadores da verificação recorrem fundamentalmente à "base de dados de formadores"[13], a que podem aceder *online*.

O exame de auditoria realizado aos registos da base de dados de formadores verificou que esta não tinha informações relativas aos formadores de 201 cursos admitidos no Programa. Concretamente, uma instituição conseguiu que fossem admitidos 23 cursos na fase 1 sem que os respectivos formadores estivessem registados na base de dados. O sucedido demonstra que os trabalhadores do procedimento de apreciação admitiam cursos sem informação suficiente sobre os mesmos.

Por outro lado, foram admitidos cursos cujos formadores detinham habilitações académicas inferiores às exigidas nas regras de apreciação. Estavam nessa situação 54 cursos admitidos. Caso exemplificativo: uma instituição apresenta um curso de aplicação de um *software* de estatística, portanto, um curso de formação profissional; porém, a base de dados mostra que o formador indicado pela instituição apenas detinha o ensino primário, não satisfazendo, assim, o grau académico de licenciatura exigido nas regras de apreciação. Todavia, no confronto com as informações entregues em suporte de papel, verificou-se que o formador possuía o grau de mestrado. O facto não só revela que o trabalhador que analisou o caso não cumpriu as regras, como também que a base de dados relativa aos formadores, que fornece dados para a tomada de decisão não está actualizada ou correcta.

Em relação ao verificado, a DSEJ referiu que caso um curso fosse leccionado por vários formadores o mesmo seria admitido desde que um dos formadores possuísse os requisitos ou experiência exigidos. Contudo, o exame de auditoria realizado apenas conseguiu identificar 4 cursos que poderiam estar na situação referida pela DSEJ, ou seja, os formadores indicados para os restantes 50 cursos tinham habilitações inferiores às exigidas nas regras de apreciação.

3.1.1.2.4 Relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos

As regras de apreciação escritas não apresentam critérios de valoração para o factor de apreciação ora analisado. Conforme informação prestada pela DSEJ o procedimento transmitido verbalmente para valorar os cursos quanto a este factor é o seguinte: em relação às instituições de educação contínua, com base nos dados de "licenciamento das instituições

[13] Os interessados em serem formadores do Programa devem entregar documentos comprovativos das suas habilitações académicas e experiência. Os dados pertinentes dos mesmos são introduzidos na "base de dados de formadores", mantida pela DSEJ, a que os trabalhadores acedem, *online*, quando analisam as qualificações dos formadores.

de educação contínua", acessíveis na *intranet* da DSEJ, verifica-se se os cursos apresentados no pedido pertencem ao tipo de cursos indicado no alvará da instituição requerente: em caso afirmativo são atribuídos três pontos e em caso contrário zero pontos. Relativamente a associações, toma-se como referência os seus estatutos publicados na página electrónica da Imprensa Oficial, seguindo a valoração os mesmos termos atrás indicados.

O exame de auditoria verificou que foram admitidos no Programa 156 cursos não pertencentes aos tipos de cursos que as respectivas instituições (duas) estavam permitidas a ministrar. Uma das instituições apresentou em cada uma das três fases o "Curso de música - Turma A", com a abertura prevista de 2, 3 e 5 turmas, respectivamente. As informações de suporte apresentadas nos pedidos eram iguais (nomeadamente quanto a formadores, propinas e conteúdo programático), mas os resultados foram os seguintes: fase 1 - admitido; fase 2 - não admitido por "não ser da natureza da instituição"; fase 3 - admitido. O "Curso de música – Turma B" apresentado pela mesma instituição obteve os mesmos resultados. As informações constantes da base de dados da DSEJ indicam que o âmbito de oferta da instituição inclui fundamentalmente a realização de cursos de inglês, japonês e matemática, excluindo os cursos de música. Em obediência às regras de apreciação e tendo em conta a natureza da instituição, os cursos de música apresentados nas fases 1 e 3 não deviam ter sido admitidos.

O outro caso verificado respeitava a uma instituição com alvará para ministrar cursos de contabilidade, mas que apresentou uma série de cursos fora desse âmbito. Apesar da diferença de tipologias, os cursos apresentados foram admitidos, por exemplo, os de japonês e de programação.

3.1.1.2.5 Colaboração das instituições para a implementação do Programa

Não constam das regras de apreciação escritas critérios de valoração para o presente factor, mas são aplicados critérios definidos verbalmente. Conforme informação prestada pela DSEJ, a colaboração respeita essencialmente ao cumprimento pela instituição das exigências em matérias administrativas e das instruções emitidas pela DSEJ. As advertências orais ou escritas emitidas influenciam a valoração da instituição neste factor. Na execução prática, o chefe do subgrupo local baseia-se nos relatórios de inspecção elaborados pelo subgrupo de fiscalização e das advertências orais ou escritas registadas para analisar as eventuais infracções cometidas pela instituição (por exemplo, mudar o formador ou alterar o calendário do curso sem aviso prévio). Os resultados da análise são comunicados aos responsáveis pelos processos de apreciação e, não havendo indicações superiores em sentido diferente, são considerados aprovados. De acordo com os resultados,

são atribuídos 3 pontos se não há reparos; havendo-os, e consoante a gravidade, atribuem-se 0 pontos ou 1 ponto.

O exame de auditoria verificou que as instituições obtiveram 3 pontos na "atitude de colaboração" em todos os cursos das três fases, sem um único caso com um ou zero pontos, o que denota que a DSEJ não cumpriu os critérios definidos, segundo os quais a atitude de colaboração das instituições era valorada considerando as informações dos relatórios de inspecção e os registos de advertências. Consta do relatório de inspecção de Outubro de 2011 que uma instituição foi advertida por escrito devido à sua atitude em matéria de colaboração. Contudo, dos 1 545 cursos apresentados por essa mesma instituição na fase 2, 753 foram admitidos e 792 foram excluídos, mas em todos eles a instituição obteve 3 pontos na "atitude de colaboração", o que contradiz os critérios definidos pela DSEJ.

Ainda, em Fevereiro de 2012, a DSEJ advertiu verbalmente 13 instituições. Excepto duas, as restantes 11 instituições apresentaram pedidos para 522 cursos na fase 3, em cujo processo de apreciação todas elas obtiveram 3 pontos na "atitude de colaboração". O sucedido demonstra que o subgrupo de apreciação não cumpriu com rigor as exigências constantes das regras de apreciação, pois não teve em conta as infracções.

Face ao verificado, a DSEJ acrescentou que a "atitude de colaboração" só seria efectivamente influenciada caso a instituição, após advertida por via oral ou escrita, persistisse na situação. Em termos práticos, quando a inspecção seguinte à emissão da advertência verbal ou escrita não encontra a situação que esteve na origem da advertência, considera-se que a instituição registou melhorias. Para os trabalhadores do procedimento de apreciação, a informação sobre o facto pode ser encontrada nos autos de inspecção, não havendo, porém, um documento sobre a situação geral dos melhoramentos de todas as instituições autuadas.

Por outro lado, as "Instruções de trabalho do subgrupo de fiscalização", definidas pela DSEJ, dispõem que deve ser elaborado e apresentado um "relatório de fiscalização" nos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro de cada ano, no qual é feita uma análise sintética das infracções verificadas no trimestre anterior. O relatório de fiscalização, depois de apreciado, é encaminhado ao subgrupo local para fundamentar as valorações a emitir sobre a "atitude de colaboração" das instituições. Na realidade, porém, desde o lançamento do Programa em Julho de 2011, apenas o primeiro relatório de fiscalização foi concluído em Outubro de 2011, prazo fixado nas "Instruções de trabalho do subgrupo de fiscalização". Quanto aos relatórios de fiscalização de Janeiro e Abril de 2012, a chefia funcional referiu que os mesmos não puderam ser concluídos nos prazos fixados, pois envolviam várias matérias de pormenor a acompanhar e, aquando da apresentação a instâncias superiores,

tiveram que ser alterados várias vezes. Assim, decidiu-se juntar os dois relatórios num único, cuja aprovação pela direcção só veio a ocorrer em 25 de Maio de 2012, não sendo assim possível cumprir aquelas instruções.

3.1.1.2.6 Elaboração, alteração e aplicação flexível dos critérios de valoração

Para além das verificações de auditoria acima apresentadas, associadas a cada um dos factores de apreciação, é de referir que, em termos gerais, faltaram procedimentos claros e uniformes na elaboração, alteração e aplicação dos critérios de valoração, bem como quanto à sua vigência, em que a flexibilidade foi a característica geral. Sinteticamente:

1) Entre os 9 factores aplicados à apreciação dos cursos de educação contínua locais, a DSEJ apenas definiu por escrito critérios de valoração para a "adequação das qualificações dos formadores" e para as propinas e as despesas de exploração que integram o factor de "racionalidade das despesas do curso". Em relação aos critérios associados aos demais factores de apreciação, a DSEJ transmitiu-os verbalmente aos trabalhadores executantes.

2) A "proposta de resultados de apreciação" dos cursos de determinada fase submetida à autorização da direcção é acompanhada, em anexo, das informações referentes às propinas-base usadas no cálculo das propinas de referência para a mesma fase. Contudo, a adopção de 70% em vez do número total das vagas previstas num curso, para calcular o valor da propina-base correspondente foi um procedimento aplicado à apreciação dos cursos desde a fase 1, mas o mesmo só veio a ser considerado nas regras de apreciação alteradas na fase 3.

3) Faltam documentos escritos comprovativos dos critérios relativos às despesas diversas e aos aumentos de propinas, designadamente quanto ao início e à cessação de aplicação, bem como à discricionariedade na aplicação (concretamente, como ajuizar se são ou não razoáveis quando as despesas diversas excedem o valor-padrão; por que motivo o critério de aumento percentual das propinas foi introduzido na fase 2 e abandonado na fase 3. Conforme o procedimento vigente, o grupo de trabalho propõe a introdução, supressão ou alteração dos critérios de valoração à chefia hierárquica para aprovação, após a qual são efectivados. Porém, todo este procedimento carece de registo documental.

3.1.1.3 Decisão e divulgação dos resultados de apreciação dos cursos

De acordo com o artigo 11.° do Regulamento Administrativo n.° 16/2011, compete ao director da DSEJ decidir dos pedidos de apreciação e autorização dos cursos ou exames de credenciação. As investigações feitas na DSEJ indicam que o trabalhador executa o procedimento de apreciação no "programa de apreciação *online*". Concluída a apreciação de todos os cursos candidatos, seguem-se os trabalhos de autorização dos resultados de apreciação, descritos a seguir:

1) O chefe do subgrupo local acede ao "programa de apreciação *online*" dum ficheiro electrónico onde constam as informações gerais dos cursos, nomeadamente, a designação da instituição, o nome e o código do curso, as propinas, a duração e o número de vagas, mas sem os dados de apreciação de cada curso, ou seja, a pontuação obtida no conjunto dos 9 factores de apreciação constantes do regulamento administrativo e o resultado final da apreciação. Seguidamente, os chefes dos subgrupos local e do exterior verificam a pontuação e o resultado final da apreciação de cada curso através do "programa de apreciação *online*" e lançam as mesmas informações no ficheiro electrónico. Caso verifiquem que os executantes das apreciações não aplicaram correctamente os critérios de valoração, os chefes dos subgrupos introduzem directamente no ficheiro electrónico a pontuação ou os resultados correctos.

2) Após a operação acima descrita, a chefia funcional procede a uma nova verificação e elabora a "proposta de resultados de apreciação" para ser submetida à autorização da direcção, juntando ainda, em forma de anexos, as regras de apreciação escritas aplicadas e os resultados de apreciação propostos.

3) Os documentos escritos anexados à proposta submetida à autorização da direcção incluem apenas as designações das instituições aderentes e o respectivo número de cursos autorizados, pois as informações relativas a cada curso admitido, nomeadamente a designação e a pontuação final obtida ficam guardadas em disco óptico, sem cópia em papel a acompanhar.

4) De acordo com as informações examinadas, os cursos de educação contínua autorizados pela DSEJ nas três fases totalizaram 14 950, dos quais 1 208 tiveram os seus resultados, obtidos na primeira apreciação e introduzidos através do programa *online*, alterados na reintrodução de dados feita directamente no ficheiro electrónico. O exame de auditoria verificou ainda que a alteração efectuada na reintrodução de dados apresentou erros em 594 cursos (3,97% do total dos autorizados), os quais deveriam ter sido eliminados segundo os critérios de apreciação da DSEJ. O quadro seguinte quantifica a situação verificada.

Quadro 11: Cursos admitidos por erro na alteração de dados

Fases	Total dos cursos autorizados	Cursos admitidos por erro na alteração de dados	Percentagem no total dos cursos autorizados
1	3 390	332	9,79%
2	7 095	124	1,75%
3	4 465	138	3,09%
Total	14 950	594	3,97%

Fonte: Elaborado com base nos dados de apreciação e autorização dos cursos fornecidos pela DSEJ

Perguntado sobre por que motivo o programa não criou um ficheiro electrónico que, para além das informações gerais, incluísse também as pontuações e os resultados da apreciação, o grupo de trabalho referiu desconhecer as razões, suspeitando no entanto que poderiam ser de natureza técnica. Porém, é de referir que o pessoal de auditoria, para efeitos de exame, havia solicitado à Divisão de Organização e Informática da DSEJ para extrair dados do "programa de apreciação *online*" e os referidos problemas técnicos não se verificaram.

5) Por último, autorizados os resultados de apreciação pela direcção da DSEJ, os cursos subsidiados são divulgados na página electrónica da DSEJ para que os interessados possam tomar conhecimento e escolher a instituição formadora. De acordo com a informação prestada pelo chefe do subgrupo local, a divulgação baseia-se nos dados do programa de apreciação *online* e, como tal, diferem dos autorizados pela direcção, que correspondem aos constantes do ficheiro electrónico, com alterações introduzidas nas pontuações e nos resultados de apreciação durante a verificação. Por este motivo, antes da divulgação pública, procede-se a novo confronto entre os dados do programa de apreciação *online* e os do ficheiro electrónico para assegurar a correspondência. Contudo, apesar dessa verificação adicional, o pessoal de auditoria detectou divergências entre os resultados autorizados e os resultados divulgados.

   A DSEJ referiu ainda que as informações gerais dos cursos constantes do documento remetido para autorização da direcção são produzidas directamente pelo programa informático de apreciação. Porém, a auditoria verificou que os trabalhadores alteravam as informações já constantes do ficheiro electrónico, provocando com isso discrepâncias entre as informações autorizadas e as divulgadas quanto a propinas, duração de curso e número de vagas.

   i. Conforme sintetizado no quadro abaixo, a auditoria verificou que 612 cursos divulgados ao público apresentavam propinas, duração de curso e vagas diferentes das autorizadas pela direcção.

Quadro 12: Discrepâncias de conteúdo entre os cursos autorizados e os cursos divulgados

Fases	Total dos cursos autorizados (A)	Discrepâncias				Percentagem dos cursos com discrepâncias no total dos cursos autorizados (C)=(B)/(A)
		Propinas	Vagas	Duração do curso	Cursos com discrepâncias (B)*	
1	3 390	36	1	40	61	1,80%
2	7 095	20	515	1	536	7,55%
3	4 465	4	7	4	15	0,34%
Total	14 950	60	523	45	612	4,09%

* Excluídos os cursos repetidos

Fonte: Quadro elaborado com base nos dados do programa *online* e nos documentos de apreciação e autorização da DSEJ

Caso concreto. Relativamente a uma instituição com pedido de realização de um curso de electrotecnia, constava do programa de apreciação *online* a indicação de 800 patacas como valor das respectivas propinas, excedendo o fixado no critério de valoração; o valor foi alterado para 560 patacas na preparação da documentação para autorização da direcção e, em consequência, o curso foi autorizado a integrar o Programa. Ora, como a divulgação utiliza os dados disponíveis *online*, o valor das propinas divulgado foi de 800 patacas, o que não correspondia ao montante autorizado. Refira-se ainda que o curso abriu e foi subsidiado.

O chefe do subgrupo local referiu que duas situações poderiam conduzir a divergências de informações semelhantes à exemplificada: 1) detectado que a propina de um curso apresentado excede as referências indicadas pela DSEJ, a instituição é informada do facto; se a mesma se dispõe a baixar as propinas, introduz-se o novo montante directamente no ficheiro electrónico; ou, 2) durante o processo de verificação, a instituição comunica que pretende alterar as condições apresentadas no pedido submetido; as novas informações são introduzidas directamente no ficheiro electrónico. O mesmo responsável não explicou, porém, por que razão as informações divulgadas continuaram a divergir das autorizadas, apesar da última verificação acima referida.

ii. Outro caso. O curso de inglês oferecido por uma instituição não foi autorizado a integrar o Programa, mas foi divulgado como curso subsidiado. O curso abriu e foi pago.

iii. É de referir ainda que houve um curso autorizado, mas não divulgado.

3.1.2 Opiniões de auditoria

Enquanto serviço público responsável pela execução do Programa, a DSEJ tem o dever de observar com rigor as disposições do Regulamento Administrativo n.° 16/2011 no exercício da apreciação e autorização dos pedidos de admissão de cursos ou exames de credenciação. Considerando que os 11 factores de apreciação fixados no regulamento administrativo constituem apenas orientações, para assegurar a aplicação adequada dos dinheiros públicos, era indispensável que a DSEJ definisse um conjunto de critérios de valoração objectivos e adequados e implementá-los de forma a que os cursos ou exames de credenciação pudessem ser autorizados depois de suficientemente ponderados de acordo com aqueles factores de apreciação, evitando assim que fossem autorizados cursos de qualidade duvidosa e, por isso, afectando a vontade de participação da população e reduzindo a eficácia do Programa.

Todavia, os resultados de auditoria mostram que a DSEJ não realizou os trabalhos da maneira acima exposta. Os números seguintes debruçam-se sobre os problemas verificados.

3.1.2.1 Cumprimento dos períodos legais para apresentação de pedidos

A DSEJ admitiu nas três fases pedidos para um total de 402 cursos ou exames de credenciação de 32 instituições apresentados fora dos períodos fixados no Regulamento Administrativo n.° 16/2011. A explicação dada pela DSEJ, segundo a qual a maior parte dos pedidos apresentados fora dos prazos consubstanciava carregamentos falhados, é contrariada de forma clara pelos resultados de auditoria, pois os mesmos revelam que, na verdade, a DSEJ não dispõe de registos que possam comprovar a existência de eventuais carregamentos falhados nem de quaisquer documentos escritos relativos aos motivos de abertura do programa fora dos prazos. A situação verificada indicia a existência de actos de vontade individual a sobrepor-se à lei, pois foi permitido que determinadas instituições pudessem apresentar os seus pedidos de forma irregular sem motivo justificado, prejudicando deste modo os direitos das instituições que apresentaram pedidos dentro dos períodos para o efeito.

Relativamente às instituições que não tinham conta aberta nos períodos de candidatura, a justificação de carregamento falhado nem sequer pode ser-lhes aplicada. A DSEJ explicou que permitiu o acesso das instituições ao programa informático fora dos prazos porque as mesmas foram impedidas de abrir a tempo as respectivas contas devido à demora dos trabalhadores no processamento dos respectivos pedidos. Quanto a esta explicação, o CA deve dizer que é inverificável dado que a DSEJ destruiu todos os recibos emitidos aquando da recepção dos pedidos de abertura de conta.

Mais, a partir da fase 2, o programa informático passou a encerrar automaticamente com o decurso do período fixado para a apresentação de pedidos. A não adopção de qualquer registo escrito de pedido de autorização superior para a prática de um acto contrário a uma disposição legal, que a reabertura do programa informático representa, constitui uma situação inapropriada, prejudica a futura fiscalização sobre a razoabilidade de eventuais reaberturas do programa informático e, ainda, coloca em dúvida a regularidade da própria reabertura.

3.1.2.2 Destruição do registo documental comprovativo do pedido de abertura de conta

O registo de recepção de documentos é muito importante no procedimento administrativo público, sendo a sua informação quanto à "data de recepção" até indispensável, pois é usada frequentemente como base para fixar a "data de início" de aquisição de direitos ou de períodos de vigência e também para calcular a "data de cessação" dos mesmos. Esses elementos, por sua vez, afectam directamente a justiça e a imparcialidade dos resultados dos procedimentos, o que poderá motivar reclamações ou recursos hierárquicos.

O subgrupo responsável informou que, concluído o procedimento de abertura de conta e obtida a concordância do superior hierárquico, os registos de recepção dos pedidos de abertura de conta eram destruídos. Este procedimento pode dar origem às seguintes situações:

1) Se o interessado reclamar ou recorrer hierarquicamente do resultado de apreciação, o acto administrativo reclamado ou recorrido pode ser declarado nulo por documentação incompleta.

2) Prejudica a fiscalização externa ou interna sobre a execução do Programa.

3.1.2.3 Definição, alteração e aplicação dos procedimentos e critérios de valoração

Os procedimentos e critérios de valoração foram definidos com o objectivo de que todos os pedidos pudessem ser valorados e autorizados segundo os mesmos critérios e métodos de apreciação, assegurando assim a imparcialidade dos resultados. Os factos verificados, porém, indicam que a DSEJ definiu, aplicou e alterou os critérios de valoração com grande margem de arbitrariedade.

1) Entre os 9 factores de apreciação pelos quais os cursos de educação contínua eram ponderados só 2 tinham critérios de valoração escritos. Os restantes 7 factores de

apreciação constantes do regulamento administrativo foram aplicados segundo critérios de valoração transmitidos verbalmente pelos superiores. Tendo em consideração que a capacidade de compreensão entre as pessoas varia, as informações captadas e interpretadas divergem também de trabalhador para trabalhador. Assim, era difícil assegurar uma apreciação homogénea por parte dos trabalhadores participantes na apreciação e, ao mesmo tempo, criavam-se condições de risco no controlo da qualidade dos cursos e das cobranças. É de referir que o pessoal de auditoria chegou a confirmar os critérios aplicados pelos trabalhadores da primeira linha nos processos de apreciação, através de entrevistas com os mesmos, e, quando, mais tarde, nas averiguações sobre os motivos da inconsistência na aplicação dos critérios de valoração das "despesas diversas" e da "taxa de aumento das propinas", veio a constatar que as hierarquias superiores aplicavam procedimentos diferentes. A situação comprova que os critérios definidos superiormente eram compreendidos de forma diversa pelos executantes e, ao mesmo tempo, demonstra a importância de existirem regras de apreciação bem definidas e escritas.

É de referir ainda que os montantes ou as percentagens aplicáveis à valoração das despesas diversas ou dos aumentos de propinas, embora precisos, foram aplicados pelos trabalhadores da primeira apreciação para o efeito de triagem apenas. A decisão de admitir um curso era tomada pelo chefe do subgrupo local mediante análise casuística, cujos motivos e fundamentos não eram documentados. O procedimento impedia que pudesse haver uma verificação eficaz, propiciava resultados subjectivos e conduzia a situações de injustiça.

2) Sem autorização superior competente, o limite superior da propina-base para valorar as propinas dos cursos foi elevado para os cursos apreciados nas fases 1 e 2, nomeadamente: a subida do limite superior das propinas dos cursos das associações foi antecipada para a fase 2; o montante da propina-base passou a corresponder a 70% das quantidades de vagas tabeladas. O procedimento permitiu que mais 2 481 cursos tivessem sido autorizados a integrar o Programa e implicou o acréscimo de 17 135 730 patacas de despesas efectivas.

3) Os critérios de valoração de 5 dos 9 factores de apreciação aplicados na ponderação dos cursos de educação contínua não foram implementados de forma consistente ao longo dos processos de apreciação e, em consequência, não se assegurou que os cursos autorizados realizassem em espaços apropriados, com formadores qualificados e com propinas razoáveis, afectando assim a qualidade dos cursos integrados no Programa.

4) Não havia procedimentos escritos para a introdução ou eliminação de critérios de valoração, sendo determinante a orientação das chefias. A situação resulta da falta de supervisão sobre as pessoas com poderes de decisão nos procedimentos, o que recomenda melhoramentos no mecanismo de fiscalização interna. A não detecção da aplicação não autorizada por entidade competente de um novo critério de valoração aos cursos das associações na fase 2 é demonstrativo da ineficiência do mecanismo de fiscalização.

A aplicação de critérios de valoração tinha por objectivo eliminar os cursos ou exames de credenciação que não cumprissem as condições ou exigências. Assim, sabendo-se que os critérios definidos foram alterados arbitrariamente ou deixaram de ser observados, o mecanismo de apreciação deixou de ser eficaz e, em resultado, os objectivos previstos na lei deixaram também de ser atingidos, nomeadamente, quanto aos deveres e às obrigações.

3.1.2.4 Procedimentos de autorização e divulgação dos cursos ou exames de credenciação subsidiados

Os resultados de auditoria revelam que os procedimentos posteriores à apreciação *online* enfermam de deficiências evidentes, as quais afectam a verificação e a agregação dos resultados de apreciação para efeito de autorização pela direcção. As informações extraídas do programa de apreciação *online* para integrar o ficheiro electrónico de verificação não incluem as pontuações finais, que têm de ser reintroduzidas manualmente. O procedimento põe em causa a correspondência total entre as informações constantes dos dois suportes. O procedimento normal consistiria na extracção dos resultados de apreciação constantes do programa informático *online* para preparar o documento a ser submetido à autorização da direcção; dada a autorização, concluem-se os procedimentos de apreciação e autorização. Porém, dada a necessidade de reintroduzir as informações, foram admitidos 594 cursos que pela aplicação dos critérios de valoração seriam eliminados. O resultado mostra que o procedimento carece de controlo adequado e é ineficaz.

Por outro lado, da documentação escrita submetida à autorização do dirigente só constavam a designação das instituições e o número dos cursos autorizados, ficando a lista dos cursos, que é a informação mais importante, gravada em disco óptico. O procedimento impedia que a autorização pela entidade competente fosse concedida com base em informações detalhadas e escritas dos cursos admitidos. O procedimento vigente na DSEJ não proporciona documentos escritos para eventual necessidade de verificar a correspondência das informações dos cursos divulgados com as dos cursos autorizados. O caso detectado no exame de auditoria, em que um curso não autorizado foi integrado no Programa e, como tal, subsidiado, ilustra as deficiências do procedimento.

É de referir que foram verificadas discrepâncias de informações entre a autorização e a divulgação mesmo após a última verificação efectuada antes da divulgação. O facto evidencia que o mecanismo de controlo tem lacunas e pode ser ilustrado com o caso detectado pela auditoria, em que um curso foi autorizado a cobrar 560 patacas de propinas, mas os formandos tiveram que pagar 800 patacas, aumentando assim o dispêndio do dinheiro público para os subsidiar.

3.1.2.5 Quantificação do impacto global

Os diversos procedimentos que compõem toda a tramitação do processo de atribuição de subsídios a cursos de formação contínua estão fortemente interligados, desde a apresentação do pedido à autorização final pela direcção da DSEJ. Por isso, a aprovação de cursos de qualidade, realizada de acordo com as disposições legais, só é possível quando a execução de todos os procedimentos seja bem controlada. A auditoria realizada detectou problemas em todos os procedimentos, incluindo o processamento dos pedidos, a definição e aplicação dos critérios de valoração e a aprovação dos resultados de apreciação, o que recomenda a introdução urgente de melhoramentos.

O quadro seguinte procura quantificar as verificações de auditoria relativas aos cursos admitidos indevidamente.

Quadro 13: Resumo dos problemas detectados na apreciação

Procedimentos	Verificações de auditoria	Situações concretas	Autorizações causadas por erros nos procedimentos			
			Instituições	Cursos	Despesas potenciais (pataca)	Despesas pagas* (pataca)
Pedido	Pedidos aceites fora do período legal		32	402	9 840 230,00	1 148 906,00
Apreciação	Espaço de realização inadequado ou impossibilidade de verificar a adequação do espaço	Número de vagas do curso excede a lotação fixada no alvará	6	97	2 527 940,00	177 955,00
	Inadequação das qualificações do formador	Habilitações académicas dos formadores não satisfazem o exigido nas regras de apreciação	6	50	2 033 900,00	709 455,00
	Incompatibilidade de natureza entre a instituição e o curso	Contrariando as regras de apreciação, não se fez a verificação se o curso apresentado fazia parte do âmbito dos cursos indicados no alvará[14]	2	156	4 954 700,00	998 549,00
	As propinas não satisfazem os requisitos constantes das regras de apreciação	Propinas cobradas superiores às propinas de referência. Pontuação devida era 0, mas, por erro, foram atribuídos 3 pontos e o curso foi admitido.	19	124	4 500 575,00	1 325 883,00
		Utilização do valor correspondente a 70% das vagas previstas para calcular o valor da propina-base tabelado	109	2 481	61 554 284,00	17 135 730,00
		Despesas de exploração superiores ao valor percentual mais elevado fixado	23	551	20 132 230,00	2 715 441,00
		Despesas diversas superiores ao valor de referência fixado	52	1 221	18 909 939,00	1 586 444,00
		Taxa de aumento de propinas superior à margem fixada	27	215	3 996 220,00	969 482,00
Agregação dos resultados de apreciação e seu envio à direcção	Cursos recusados no programa de apreciação *online*, por aplicação dos critérios de valoração, mas admitidos por erro no procedimento de agregação dos resultados		44	594	17 626 690,00	3 403 863,00

* Despesas pagas correspondem ao total dos subsídios pagos às instituições até Junho de 2012.

[14] Contabilizados apenas os casos de incumprimento detectados na auditoria.

Alguns dos cursos indevidamente autorizados apresentaram incumprimentos em vários factores. Na quantificação global das verificações de auditoria apresentada no quadro acima, foram excluídas todas as repetições. Em resumo, a despesa total potencial atingiu 108 506 785,50 patacas e a despesa efectivamente paga foi de 22 021 283 patacas.

3.1.3 Sugestões de auditoria

(1) Devem ser revistos todos os procedimentos seguidos pelo grupo de trabalho tendo em vista a observância das normas gerais aplicáveis aos órgãos da Administração Pública;

(2) Devem ser estabelecidos procedimentos formais e escritos para regular a elaboração e alteração das regras de apreciação;

(3) As regras de apreciação e os critérios de valoração existentes devem ser aplicados de forma rigorosa e correcta, a fim de assegurar a homogeneidade dos resultados de apreciação;

(4) Deve ser revisto o procedimento de preparação dos resultados de apreciação para autorização da direcção com vista a colmatar as lacunas existentes e com o objectivo de garantir que os resultados finais autorizados sejam correctos, conformes com os resultados de apreciação e completos. Deve também estabelecer-se um mecanismo para assegurar que as informações dos cursos divulgados correspondam às dos cursos autorizados pela entidade competente.

3.2 Inspecção no local

Esta secção aborda as medidas de controlo tomadas pela DSEJ para acompanhar os cursos ou exames de credenciação integrados no Programa. De acordo com as instruções do subgrupo de fiscalização do Grupo de Trabalho as medidas de controlo são cinco e podem ser divididas, com base na sua natureza activa ou passiva, em três tipos:

- fiscalização corrente activa: inspecção no local, exame documental;
- fiscalização activa de acompanhamento: inspecção por amostragem, visita de acompanhamento;
- fiscalização passiva: tratamento de queixas.

Até Fevereiro de 2012, as medidas efectivamente implementadas foram a inspecção no local, o exame documental e o tratamento de queixas, sendo a primeira a mais utilizada[15]. O CA examinou a aplicação da medida de inspecção no local.

3.2.1 Verificações de auditoria

3.2.1.1 Organização das inspecções

A DSEJ referiu que com o lançamento do Programa o número de instituições de educação contínua aumentou significativamente, o que suscitou dúvidas no seio da população quanto à qualidade dos cursos oferecidos pelas mesmas. Tendo em conta o fenómeno, desde o início do Programa até Fevereiro de 2012, a DSEJ tem realizado inspecções às novas instituições aderentes ao Programa, no mês em que iniciem os cursos. No entanto, os resultados de auditoria revelam que houve quatro novas instituições que não foram inspeccionadas no mês em que iniciaram os cursos, contrariando assim as normas fixadas pela DSEJ. Confrontado com a verificação, o chefe do subgrupo de fiscalização referiu que a omissão poderia ter sido motivado por falta de pessoal, tendo acrescentado, no entanto, que se a inspecção não foi feita no mês de abertura do curso, a mesma seria realizada até à conclusão do mesmo. Contudo, os dados mostram que as inspecções não chegaram a ser realizadas conforme foi dito pelo chefe do subgrupo de fiscalização.

Em relação à mesma verificação, a DSEJ acrescentou que como as instituições iniciavam os seus cursos em momentos diferentes, as normas sobre as inspecções tinham de ter em conta a disponibilidade dos recursos humanos, não podendo ser rígidas. Contudo, o objectivo último era inspeccionar todas as novas instituições aderentes tão breve quanto possível.

A auditoria verificou também que as instituições organizadoras de 84 cursos haviam informado a DSEJ da alteração do dia de abertura dos respectivos cursos, mas a DSEJ manteve a realização das inspecções, desperdiçando recursos humanos. A DSEJ viria a esclarecer que as instituições comunicaram as alterações por correio electrónico em fins-de-semana, pelo que não foi possível tomar conhecimento delas em tempo útil.

[15] Até Fevereiro de 2012, a DSEJ ainda não deu início à inspecção por amostragem e às visitas de acompanhamento. Como o tratamento de queixas depende da apresentação efectiva de queixas e o exame documental, por seu lado, consiste no examinar dos documentos resultantes das inspecções no local, pelo que as mesmas constituem a única medida de controlo em uso.

3.2.1.2 Realização das inspecções

Conforme o auto de inspecção utilizado na DSEJ, o inspector deve verificar as seguintes matérias:

- se a instituição alterou o horário ou o local das aulas sem aviso;
- se o formador é o indicado na apresentação do pedido;
- se o número de formandos presentes corresponde ao número das assinaturas na lista de presenças (o inspector deve solicitar à instituição cópias das listas de presenças);
- se as informações de publicidade respeitam os requisitos relevantes nas Instruções;
- se os conteúdos programáticos correspondem aos indicados no pedido;
- se as instalações e os equipamentos estão em condições;
- exame das sebentas.

O pessoal de auditoria observou alguns inspectores[16] no desempenho das suas funções e examinou 1 462 autos relativos a processos de acompanhamento a 73 instituições completados até Fevereiro de 2012. Com base no observado e analisado, verificou-se que os seguintes aspectos poderiam ser melhorados: a confirmação da identidade dos formadores, a recolha das listas de presenças, a qualidade dos inspectores e o acompanhamento das anomalias detectadas durante as inspecções. Os parágrafos seguintes debruçam-se mais pormenorizadamente sobre cada um dos aspectos.

1) *Confirmação da identidade dos formadores*. Pelo observado no local, o inspector identificava o formador perguntando pelo seu nome ao encarregado da instituição, sem exigir a consulta de quaisquer documentos de identificação. O chefe do subgrupo de fiscalização referiu que a DSEJ não tem competência para exigir elementos de identificação pessoal, nem deseja incomodar a normalidade das aulas, pelo que a confirmação só pode ser realizada desta forma. O observado obriga à conclusão de que a confirmação da identidade do formador feita desta forma é ineficaz.

2) *Recolha das listas de presenças.* A DSEJ solicita cópias das listas de presenças com o objectivo de verificar se existem situações anómalas na assiduidade aos

[16] Até Abril de 2012 foram contratados 8 inspectores, tendo o CA acompanhado o trabalho de 3.

cursos, nomeadamente, se a assiduidade é elevada nos momentos de inspecção e baixa quando a instituição não é inspeccionada, bem como para se certificar se a instituição falseia os registos nas folhas de presenças (através do confronto entre as presenças contadas e as assinaturas nas listas). Contudo, o CA verificou que 275 autos ou não tinham cópias das listas de presenças ou tinham apenas a lista do dia da inspecção; uma parte desses autos tinha ainda uma observação dizendo que as cópias "serão entregues amanhã", mas a maioria das instituições viria a faltar à promessa (os documentos revelam que também a DSEJ não fazia questão de acompanhar a entrega).

A auditoria verificou que uma parte das instituições não forneceu cópias de listas de presenças e as que entregaram, entregaram listas com irregularidades. Na inspecção à instituição organizadora dum curso com 20 vagas previstas, verificou-se que a lista de presenças continha 11 assinaturas. Contudo, a folha de presenças era uma folha em branco, improvisada como lista de presenças, e dois dos presentes que assinaram a folha, de acordo com os dados do programa informático da DSEJ, não faziam parte dos inscritos nesse curso. A situação não tinha sido detectada pela DSEJ.

3) *Qualidade dos inspectores*. A auditoria verificou omissões ou erros em 560 dos 1 462 autos examinados, incluindo-se nesses erros ou omissões o seguinte: falta a assinatura do inspector para confirmar a conclusão da recolha de informações; falta o código do curso; divergência entre a hora de recolha de informações e o horário da aula; e, falta a indicação sobre se foram examinadas as informações de publicidade e as sebentas. Os erros e as omissões evidenciam falta de cuidado na elaboração dos autos. As observações no terreno permitiram ainda verificar que a atitude dos inspectores afectava a qualidade dos autos: numa inspecção, o trabalhador presente na instituição informou em termos claros o inspector que o formador desse dia não correspondia ao nome constante da lista de presenças, mas o inspector não registou a anomalia no auto.

   A DSEJ esclareceu que o verificado se devia à inexistência de informações a confirmar, por exemplo, se as instituições dispõem ou não de materiais de publicidade ou de sebentas para cursos de desporto. Quando assim acontecia, o inspector deixava em branco os respectivos espaços. Posteriormente, o pessoal do subgrupo de fiscalização contactava a respectiva instituição para confirmar as omissões. A DSEJ afirmou que a maioria dos autos com espaços não preenchidos tinha a ver com essa situação. O pessoal de auditoria reexaminou as informações e verificou que de entre os 560 autos com erros ou omissões 156 autos não tinham o

código do curso, 9 não estavam assinados pelos respectivos inspectores, 7 sem a assinatura do verificador e 7 com o horário de recolha de informações diferente do horário do curso. Face aos tipos de erros e omissões verificados, o esclarecimento da DSEJ não tem fundamento.

4) *Outras situações anómalas verificadas durante a inspecção.* No acompanhamento à inspecção a um curso de línguas (adiante designado por "AA"), que tinha início às 18h30m e termo às 19h30m, o pessoal de auditoria observou o que a seguir se relata. O inspector escalado para a inspecção chegou à instituição às 18h43m e deu conta que não estava nenhum aluno presente, contudo da lista de presenças constavam duas assinaturas. A lista de presenças disponível continha 14 nomes, 8 dos quais não tinham nenhuma presença registada. O trabalhador da instituição presente informou que o curso era à base do diálogo e como os outros colegas não apareciam os 2 que estavam presentes foram embora depois de 10 minutos de espera. O mesmo trabalhador referiu ainda que à mesma hora estava programada uma aula de um curso similar, dado pelo mesmo formador do curso inspeccionado. Contudo, também não estava ninguém para essa aula. O inspector registou no auto a ausência verificada de formandos e as presenças marcadas na lista de presenças do curso AA, mas ignorou por completo uma anomalia tão notória como era a ausência de alunos às duas aulas e a razão porque estavam atribuídos a um mesmo formador dois cursos com horários de funcionamento coincidentes. O sucedido revela que o inspector só se preocupou com o curso para o qual foi escalado, não prestando atenção a outros problemas de que tomou conhecimento durante a inspecção.

3.2.1.3 Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções

A DSEJ referiu que se o auto dá conta de situações de infracção por parte da instituição, designadamente, o não início do curso na data prevista e a inconformidade entre as presenças efectivas e as constantes da lista de presenças, o chefe do subgrupo de fiscalização contacta, por telefone, a instituição para averiguar as situações. Se a instituição não apresenta motivos justificados, a mesma é advertida verbalmente ou por escrito conforme a gravidade das situações, sendo os resultados das averiguações registados nos autos de inspecção. No entanto, a auditoria verificou que não foi dado acompanhamento a problemas relatados em 17 autos, envolvendo situações como "o formador não é o indicado no pedido" e "o número de presenças efectivas ultrapassa a lotação prevista".

A DSEJ referiu que o verificado não correspondia à falta de acompanhamento, mas apenas ao facto de o pessoal do subgrupo não ter ainda registado os resultados nos

respectivos autos de inspecção. Entretanto, o exame efectuado pelo pessoal de auditoria revela que a assinatura do responsável pela verificação e acompanhamento constante dos autos era do anterior chefe do subgrupo de fiscalização, que havia deixado o cargo em Abril do corrente ano. Se aquele responsável tivesse acompanhado as situações e tivesse chegado a quaisquer resultados, o mesmo tê-los-ia registado nos autos. Além do mais, a DSEJ não apresentou nenhum documento que pudesse comprovar a realização de acompanhamento às situações referidas no presente relatório de auditoria. Em alguns casos, que envolviam formadores efectivos diferentes dos pedidos, o pessoal de auditoria verificou que os autos dando conta do facto se sucederam, denotando falta de acompanhamento.

Segundo informação da DSEJ, a partir do início de 2012, as inspecções passaram a ser organizadas de acordo com os riscos apresentados pelas instituições com vista a aumentar a eficácia da fiscalização. A intensidade das inspecções passaria a variar numa relação directa com o número das advertências orais e escritas aplicadas às instituições. O quadro seguinte apresenta os critérios da nova organização das inspecções.

Quadro 14: Critérios de classificação das instituições aderentes ao Programa para efeito de organização das inspecções

Níveis de classificação	Número de advertências	Número de inspecções a realizar por trimestre
Instituição honesta	0 – 2 advertências orais	Até 3
Instituição colaboradora	3 – 5 advertências orais	Até 6
Instituição regular	6 – 10 advertências orais	12 ou mais
Instituição em observação	10 ou mais advertências orais; ou tenha sido advertida por escrito	25 ou mais

Fonte: Quadro elaborado com base em informações de fiscalização fornecidas pela DSEJ

A auditoria verificou que a classificação atribuída a 28 instituições divergiu dos critérios de classificação definidos (v. Quadro 15). Duas dessas instituições foram inseridas num nível mais elevado, implicando que iriam, no trimestre seguinte, sujeitar-se a menos inspecções. O CA verificou também que não foram realizadas inspecções a quatro instituições, mas uma delas foi classificada como instituição honesta. Dado que os níveis são atribuídos conforme o grau de observância do regulamento administrativo e das instruções por parte das instituições e sendo esse grau medido com o número de advertências orais ou escritas registadas nos autos de inspecção, as instituições só podem ser classificadas quando inspeccionadas. Ora, se a referida instituição nunca foi inspeccionada, ela não podia ter sido classificada, o que equivale dizer que a atribuição do nível foi feita sem fundamento.

Quadro 15: Posicionamento das instituições na classificação realizada e na classificação devida de acordo com os critérios

Classificação realizada	Classificação devida	Número de instituições
Instituição honesta	Instituição colaboradora	2
Instituição colaboradora	Instituição honesta	17
Instituição regular	Instituição colaboradora	4
Instituição regular	Instituição honesta	3
Instituição em observação	Instituição colaboradora	1
Instituição em observação	Instituição regular	1
Total		28

Fonte: Ordenação com base nos dados de fiscalização facultados pela DSEJ

3.2.2 Opiniões de auditoria

Tal como entende a DSEJ, a inspecção no local é uma medida de controlo eficaz na fiscalização, pois consegue assegurar a qualidade dos cursos e, dada a sua realização não regular, tem efeitos preventivos sobre eventuais tentativas de obter recursos por vias ilícitas. Adicionalmente, reconhecendo que a inspecção é actualmente a única medida de fiscalização activa aplicada, a DSEJ deve empenhar-se mais na definição de boas normas para assegurar a sua rigorosa aplicação, com vista a dar cumprimento à responsabilidade de bem gerir o Programa atribuída pelo regulamento administrativo aplicável e assegurar que os subsídios autorizados sejam bem aplicados.

A auditoria realizada verificou que a inspecção no local, nas condições como ela é actualmente organizada e executada, apresenta várias lacunas que devem ser revistas:

1) Na organização das inspecções, a DSEJ não cumpre com rigor o critério definido para o efeito, segundo o qual todas as novas instituições aderentes ao Programa devem ser inspeccionadas. Portanto, a fiscalização exercida não é completa. Relativamente ao regime de classificação introduzido em 2012, a DSEJ classificou mal 28 instituições, chegando ao ponto de atribuir o nível de instituições honestas a instituições nunca inspeccionadas. Um regime assim gerido não pode funcionar eficazmente e prejudica a fiscalização.

2) Quanto à realização das inspecções. Na prática actualmente seguida, não é possível confirmar a identidade dos formadores. Por outro lado, dos 1 462 autos de inspecção examinados pelo CA, 275 ou não tinham cópias de listas de presenças ou tinham apenas a lista do dia da inspecção e 560 com erros ou omissões. Importa ainda referir o caso em que, mesmo com a presença do pessoal

de auditoria, o inspector procedeu aos seus trabalhos com pouca seriedade. O sucedido é revelador da qualidade dos inspectores e da sua atitude no trabalho. O exposto não assegura a integralidade e a fiabilidade das informações constantes dos autos de inspecção, o que fragiliza a função dos mesmos como base de posteriores trabalhos de acompanhamento.

3) No âmbito dos trabalhos de acompanhamento, as anomalias registadas nos autos de inspecção não são averiguadas de forma adequada e o "regime de classificação das instituições" não é concebido de acordo com os critérios definidos, provocando assim desperdício de recursos afectos às inspecções (nomeadamente, verbas para a contratação de pessoal e as horas de trabalho do pessoal da DSEJ).

Em síntese, todos os procedimentos que integram a inspecção apresentam deficiências e, por isso, não estão a produzir os efeitos de fiscalização esperados. A introdução de aperfeiçoamentos na inspecção é urgente.

3.2.3 Sugestões de auditoria

1) A DSEJ deve rever o actual mecanismo de inspecção no local, incluindo a sua organização, a afectação de inspectores, a recolha de informações e as sanções a aplicar, de modo a poder controlar com eficácia a qualidade dos cursos e prevenir eventuais fraudes, bem como cumprir a responsabilidade de fiscalização que a lei lhe confere.

2) As normas e os critérios definidos devem ser cumpridos de forma rigorosa, nomeadamente para a classificação das instituições para efeito de inspecção e para a recolha das listas de presença.

3) Os problemas detectados no presente relatório de auditoria devem ser tidos em consideração na análise a organização de outros trabalhos em curso ou previstos, incluindo as inspecções por amostragem e as visitas de acompanhamento, com vista a alcançar os objectivos da fiscalização.

3.3 Execução do regime de caução

3.3.1 Verificações de auditoria

De acordo com o Regulamento Administrativo n.° 16/2011, a caução é restituída à conta de aperfeiçoamento individual do beneficiário, após a entrega à DSEJ pelas instituições locais do comprovativo de que o beneficiário concluiu o curso. Contudo, o

procedimento actualmente adoptado pela DSEJ exige apenas que as instituições introduzam na página electrónica do Programa, no prazo de 7 dias contados após a conclusão do curso, a informação sobre se o formando atingiu ou não a taxa de presença mínima (marcando-se "Sim" ou "Não" na página electrónica), permanecendo os documentos originais das presenças nas instituições, que podem ser consultadas pela DSEJ quando necessário. A DSEJ afirma que procede à verificação da assiduidade por amostragem, porém, a auditoria verificou que, desde o lançamento do Programa até Fevereiro de 2012, nunca foram solicitados documentos originais às instituições para o efeito.

Dado que a informação sobre a assiduidade do formando é introduzida pela própria instituição, o CA, aproveitando as inspecções, recolheu listas de presença para confirmar a veracidade das informações prestadas. As listas recolhidas continham informações suficientes para verificar se a caução podia ser restituída à conta dos formandos em 124 cursos. A verificação apurou que parte dos formandos em 24 cursos (19,4%) não atingiu a taxa de assiduidade mínima que dá direito à restituição da caução, mas as respectivas instituições deram a indicação de que tinham concluído os cursos, conduzindo assim à restituição indevida das cauções, conforme resumida no Quadro 16.

Quadro 16: Taxas de assiduidade com erros

Instituições	Cursos	Formandos sem assiduidade mínima mas dados como concluíram os respectivos cursos	Montante total das cauções envolvidas (pataca)
16	24	60	14 900

Fonte: Informações tratadas com base nos dados relativos a finalistas de cursos e nos dados recolhidos nas inspecções fornecidos pela DSEJ

As infracções praticadas por algumas instituições devem ser acompanhadas com redobrada atenção. Dezoito formandos da amostra a determinada instituição educativa encontravam-se em situação em que deviam perder a caução, mas informação prestada pela instituição era oposta à realidade. O exposto demonstra que a introdução de informações pelas próprias instituições sem uma fiscalização adequada continha falhas.

A DSEJ informou que verificava periodicamente se as instituições introduziam na página electrónica a assiduidade dos formandos no prazo de 7 dias após conclusão dos cursos. Porém, o CA verificou, que até Fevereiro de 2012, continuava a verificar-se que 2 143 pessoas concluíram os seus cursos sem as respectivas taxas de assiduidade introduzidas, provocando a retenção de 512 980 patacas nas contas de aperfeiçoamento individuais, a título de caução.

3.3.2 Opiniões de auditoria

O Programa visa incentivar os residentes a aumentarem os seus conhecimentos através de acções de aperfeiçoamento contínuo, elevando as suas qualidades e competências individuais, sendo a caução uma medida para incentivar os residentes a concluírem os cursos que frequentem. A assiduidade é fundamento para restituir ou não a caução à conta do beneficiário. Porém, até Fevereiro de 2012, continuava a verificar-se 2 143 ex-formandos sem a respectiva taxa de assiduidade introduzida na página electrónica do Programa sete dias após a conclusão dos cursos, provocando a falta de restituição da caução nas suas contas. Para além de não disporem desse montante, os beneficiários podem com isso ficar prejudicados no que se refere ao planeamento da sua formação. A situação demonstra que a fiscalização é pouco rigorosa.

A DSEJ referiu que, enquanto serviço responsável pela fiscalização do Programa, procedia à selecção por amostragem dos originais das listas de presença para confirmar a veracidade e correcção dos dados de presença introduzidos pelas instituições. A auditoria verificou, porém, que desde o lançamento do Programa, a DSEJ nunca solicitou às instituições que entregassem as listas de presença; limitou-se a informar as instituições de que deviam conservá-las. Por outras palavras, a veracidade e a correcção das informações sobre a assiduidade dos formandos, no momento presente, depende inteiramente do espírito de cumprimento das leis por parte das instituições. Todavia, a auditoria revela que a noção de legalidade de algumas instituições é ainda fraca, havendo até casos em que essa fragilidade é notória, e, não obstante, a DSEJ também não procedeu a qualquer uma fiscalização efectiva, evidenciando que não foi capaz de assegurar a execução eficaz do regime de caução.

3.3.3 Sugestões de auditoria

1) A DSEJ deve rever o actual modelo de execução do regime de caução e proceder à confirmação da assiduidade dos formandos com vista a restituir o valor da caução ou a retê-lo, tal como previsto no Regulamento Administrativo n.° 16/2011.

2) A DSEJ deve efectuar um exame sobre o estado geral de cumprimento por parte das instituições quanto à prestação de informações de assiduidade e acompanhar as instituições que revelem evidentes situações de infracção.

3.4 Inscrição nos cursos

3.4.1 Verificações de auditoria

3.4.1.1 Inscrição pela solução alternativa

De acordo com o procedimento vigente, os interessados que reúnam as condições requeridas pelo Programa devem estar munidos do bilhete de identidade quando procedem à inscrição nos cursos subsidiados. As instituições dispõem dum leitor electrónico para ler o bilhete de identidade, para efeito de confirmação da inscrição. Contudo, quando o leitor não funciona, o *chip* do bilhete de identidade se descolou, a inscrição é feita por interposta pessoa ou em caso de inscrição em grupo (p. ex. uma universidade inscreve um grupo de alunos num curso conferente de habilitação académica), aplica-se a "solução alternativa" de inscrição, na qual o interessado apenas preenche o boletim de inscrição em curso/exame de credenciação local, prestando-se a instituição a introduzir as respectivas informações numa folha de cálculo pré-formatada pela DSEJ (v. Quadro 17) e a enviá-la por correio electrónico para o grupo de trabalho do Programa. Esta forma de inscrição não prevê qualquer verificação da identidade do inscrito.

Quadro 17: Formato do ficheiro da solução alternativa de inscrição

Código do curso	Nome do formando	N.° de bilhete de identidade do formando	Data de Nascimento	Sexo
1000001	xxx	12345678	1979/2/28	M

Fonte: Formato configurado com base nos dados das inscrições pela solução alternativa facultados pela DSEJ

As informações disponíveis revelam que desde o lançamento do Programa até Fevereiro de 2012 foram registadas 3 330 inscrições em cursos locais apresentadas através da solução alternativa, das quais 2 957 (88,8%) respeitaram a cursos não conferentes de habilitações académicas (i.e. cursos de educação contínua e exames de credenciação), envolvendo o montante potencial de subsídios no valor de 1 841 660 patacas.

3.4.1.2 Inscrição do formador no curso por si leccionado

A auditoria aos cursos das três fases do Programa detectou 6 cursos realizados em 3 instituições em que o formador era ao mesmo tempo formando no mesmo curso. Os cursos realizaram-se normalmente sem que a DSEJ tivesse procedido a qualquer acompanhamento dessas irregularidades notórias e que envolviam propinas no valor total de 5 136 patacas. Por sua vez, os pagamentos dos cursos foram efectuados.

3.4.2 Opiniões de auditoria

Em declarações a um jornal, o chefe responsável pela execução do Programa afirmou: *"A DSEJ vai rever e extrair ensinamentos do caso revelado pelo Comissariado Contra a Corrupção, em que o responsável de um centro de formação falsificou dados de formandos para obter de subsídios do Governo. Com a atribuição a todas as instituições aderentes de um leitor de bilhete de identidade, basta ao interessado inserir o seu bilhete de identidade no leitor para ter a sua qualidade de residente confirmada. A mesma operação permite descontar as propinas directamente na conta de aperfeiçoamento individual e registar as informações na base central de dados. Acredita-se que este procedimento pode prevenir falsificações informações."*

Contudo, os resultados da auditoria revelam que a inserção do bilhete de identidade no leitor não constitui o único procedimento de inscrição; há ainda a chamada solução alternativa. A DSEJ afirmou que a inscrição através da solução alternativa foi concebida para se precaver de eventuais problemas na rede informática ou quando o *chip* se descola do cartão do bilhete de identidade. Contudo, os resultados de auditoria revelam que o recurso à solução alternativa foi bastante elevado, pois, apenas nos 8 primeiros meses de implementação do Programa foram registadas três mil inscrições feitas pela solução alternativa, prevendo-se que até ao encerramento do Programa, em 2013, esse número continue a subir. Os resultados de auditoria revelam ainda que 88,8% das inscrições pela solução alternativa não foram relativas a cursos conferentes de habilitações académicas, o que indicia o seu uso abusivo pelas instituições de educação contínua.

Foi ainda verificado em cursos de algumas instituições nos quais em que ao mesmo tempo formador e formando eram a mesma pessoa. O facto levanta suspeitas de que certas instituições, para aumentarem as receitas dos cursos, inscreveram os formadores em cursos que os próprios leccionavam, na tentativa de aproveitar as 5 mil patacas de subsídio a que também eles tinham direito. Outra possibilidade seria a de que que os formadores tentaram obter desta forma dinheiro das suas próprias contas de aperfeiçoamento individual, abusando da sua função de formador nos que cursos leccionavam. Os casos verificados recomendam a que a DSEJ deva reforçar a fiscalização com vista a prevenir outras tentativas de obtenção ilícita de subsídios.

3.4.3 Sugestões de auditoria

A DSEJ deve reexaminar o processo de inscrição pela solução alternativa e verificar se são suficientes as medidas de prevenção de práticas fraudulentas para obtenção de subsídios, com vista a suprimir os riscos de burla.

3.5 Caso particular

Durante a auditoria, para além dos casos registados nos diversos procedimentos atrás relatados, o CA verificou ainda uma situação que vale a pena ser analisada.

3.5.1 Verificações de auditoria

1) A "instituição AA" apresentou na fase 1 do Programa um pedido de subsídio para um curso de educação técnica, com 20 turmas, e na fase 2 um outro pedido para um curso certificado, com 19 turmas. De acordo com as informações constantes dos dois pedidos, o curso da fase 1 ultrapassou o valor percentual mais elevado nas despesas de exploração e o curso da fase 2 ultrapassou o limite das despesas diversas. Assim, o trabalhador da apreciação, no programa informático de apreciação *online*, atribuiu 0 pontos nos respectivos factores de apreciação. Tendo ambos os cursos obtido 0 pontos a um dos factores de apreciação, as respectivas pontuações finais ficaram em 27 pontos, que, conforme as regras de apreciação, significava exclusão. A auditoria verificou que entretanto, durante o procedimento de verificação, o verificador alterou a pontuação de 0 atribuída anteriormente para 1, para que ambos os cursos, com um total de 39 turmas, passassem a ter a pontuação final de 28 pontos e, consequentemente, a ser admitidos. As alterações não foram documentadas, impedindo deste modo conhecer os motivos subjacentes à aplicação menos rigorosa dos critérios de valoração.

2) Para o curso de certificação profissional apresentado na fase 2, com 19 turmas, a "instituição AA" indicou um valor de propinas pouco habitual (um número não arredondado à centena ou à dezena) e que se aproximava do limite da propina de referência, concretamente, 81,8%. Posteriormente, o responsável da "instituição AA" criou uma nova instituição, doravante designada por "instituição BB", a qual, a partir da fase 3, passou a apresentar os pedidos para os cursos que anteriormente eram apresentados pela "instituição AA", mas com as propinas aumentadas. De acordo com as regras de apreciação internas da DSEJ, os montantes das propinas de referência variam conforme a natureza da instituição educativa. Na situação ora analisada, a natureza da "instituição BB" permitia que a mesma cobrasse propinas mais elevadas do que a "instituição AA" para cursos exactamente iguais. Entretanto, a DSEJ referiu que, de acordo o modelo de funcionamento vigente, as regras de apreciação internas são confidenciais, não sendo, portanto, do conhecimento público.

Conforme as informações disponíveis, os elementos gerais do curso (tais como a designação do curso, a carga horária, os conteúdos programáticos e o local de realização) apresentado pela "instituição BB" na fase 3 eram idênticos aos do curso de certificado apresentado na fase 2 pela "instituição AA". Mas dada a alteração da natureza da instituição, as propinas a cobrar puderam ser aumentadas em 54% e, ainda assim, serem autorizadas. Refira-se ainda que as propinas aumentadas representavam 94,8% do valor das correspondentes propinas de referência, portanto, muito próximo do seu limite. O verificado demonstra que basta a uma instituição alterar a sua natureza para poder passar a cobrar propinas mais elevadas para cursos idênticos em conteúdo e em nível. Por outras palavras, por cursos da mesma qualidade, o erário pública passa a pagar mais.

3.5.2 Opiniões da auditoria

O principal problema da situação particular acima relatada — autorização sem motivos justificados do pedido para um curso que ao mesmo tempo não satisfaz os critérios de mais do que um factor de apreciação — põe em evidência a grande flexibilidade permitida pela DSEJ na definição e na aplicação prática de critérios de valoração, a qual impede que possa ser feita uma apreciação rigorosa dos cursos candidatos de acordo com o disposto no Regulamento Administrativo n.° 16/2011. Além disso, o controlo interno carece também de melhoramentos, pois os resultados de apreciação podem ser alterados arbitrariamente.

O caso analisado mostra também que alguns dos procedimentos vigentes devem ser revistos, já que, basta a uma instituição alterar a sua natureza para poder colocar os seus cursos noutro nível de propinas de referência significativamente superior, o que se afigura pouco razoável. Além do mais, sendo o regime e os valores das propinas de referência informações internas e confidenciais, é difícil explicar com que elementos orientadores a instituição analisada alterou a sua natureza e, ao mesmo tempo, aumentou significativamente as propinas até quase ao limite das propinas de referência, com o fim de aumentar as receitas em subsídios. A situação aconselha a que a DSEJ crie mecanismos de acompanhamento.

3.5.3 Sugestões de auditoria

Tendo em conta os problemas específicos aos vários aspectos e o caso particular revelados no presente relatório de auditoria, a DSEJ deve rever integralmente o actual modelo de execução do Programa, com vista a colmatar as lacunas apresentadas nas verificações de auditoria.

Parte IV: Comentários gerais e sugestões

O Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo enquadrado no Regulamento Administrativo n.° 16/2011 visa "incentivar os residentes a aumentarem os seus conhecimentos através de acções de aperfeiçoamento contínuo, com o objectivo de elevar as suas qualidades e competências individuais, de forma a promover o progresso e desenvolvimento global da sociedade". Considerando que a execução do Programa ocorre durante um período de três anos, envolve despesas que poderão atingir 2 000 milhões de patacas, ou mais elevadas caso a execução venha a ser continuada, torna-se necessário acompanhá-lo com a seriedade exigida. Neste contexto, a auditoria realizada pelo CA examinou de forma articulada a execução, a gestão e a fiscalização do Programa e quantificou as verificações, procurando desta forma verificar se a DSEJ está a levar a cabo, de forma efectiva e rigorosa, as suas atribuições de apreciação e fiscalização previstas na lei, com vista a garantir a boa aplicação do erário público.

Os resultados de auditoria revelam que o desempenho da DSEJ na execução, gestão e fiscalização do Programa sofre de deficiências a vários níveis. Assim:

1) *No âmbito da execução*. O subgrupo de apreciação não aplica os critérios de valoração escritos ou orais definidos de forma efectiva e rigorosa, permitindo a divulgação de resultados de apreciação diferentes dos autorizados; as inspecções às instituições têm sido descoordenadas e de qualidade pouco homogénea, faltando ainda o acompanhamento por parte do subgrupo de fiscalização às anomalias detectadas nas inspecções no terreno; o mecanismo de caução não é executado com observância rigorosa do Regulamento Administrativo n.° 16/2011; as anomalias evidentes indicadas pelo CA mas não tomadas em consideração pelo pessoal de apreciação e de fiscalização, tais como, a inscrição do formador como formando no curso que lecciona, e assinaturas na lista de presenças de pessoas estranhas ao curso colocadas pela instituição.

2) *No âmbito da gestão e fiscalização*. As chefias responsáveis pela gestão do Programa não definiram por escrito a maioria dos critérios de valoração, optando por transmiti-los oralmente, o que propicia interpretações e execuções divergentes. Grande flexibilidade na definição, na alteração, no início e fim de vigência e na aplicação dos critérios de valoração, sendo que todo o processo carece de documentação das aprovações hierárquicas competentes. Os problemas revelados no presente relatório evidenciam a insuficiência de controlo interno entre as chefias da hierarquia envolvidas no Programa, as quais também não adoptaram medidas eficazes para prevenir a ocorrência efectiva dos problemas latentes,

permitindo que fosse autorizado grande número de cursos que deviam ser excluídos de acordo com os critérios de valoração. As situações de infracção não são acompanhadas devidamente.

O lançamento do Programa visa incentivar o aperfeiçoamento contínuo dos residentes, apoiado com o erário público, com o objectivo último de aumentar a competitividade da população em geral. A consecução do objectivo depende da capacidade dos Serviços Públicos competentes em, com observância do regulamento administrativo relevante, admitir no Programa cursos de qualidade, executar com rigor os trabalhos da fiscalização e evitar quaisquer práticas fraudulentas para obtenção de subsídios. Nos moldes em que o Programa é executado actualmente, a fiscalização torna-se especialmente, visto que qualquer curso consegue ser subsidiado na íntegra, desde que consiga inscrições suficientes para abrir, sem grande atenção ao desempenho dos formandos nem à sua assiduidade. Mas há que assegurar a qualidade dos cursos, caso contrário, os formandos desmotivam-se e abandonam a aprendizagem, desperdiçando o erário público investido.

A fim de assegurar que os efeitos políticos esperados do Programa sejam alcançados, a DSEJ, com base nos resultados da presente auditoria, deve proceder a uma revisão completa e rigorosa das regras e procedimentos com o objectivo de estabelecer medidas e mecanismos eficazes de apreciação, de autorização e de fiscalização interna e externa, por forma a garantir o uso legal, imparcial e eficaz do erário público.

Parte V: Resposta do sujeito a auditoria

Resposta ao relatório de auditoria dos resultados do "Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo"

Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

Outubro de 2012

I - Prefácio

O Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo, adiante designado por Programa, foi implementado no mês de Julho de 2011, com uma duração de 3 (três) anos, tendo como objectivo incentivar os residentes de Macau com idade igual ou superior a 15 anos, a aumentarem os seus conhecimentos através de acções de aperfeiçoamento contínuo, elevando as suas qualidades e competências, para promover o progresso e desenvolvimento global. A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, adiante designada por DSEJ, que funciona como entidade executora, tem cumprido o disposto no Regulamento Administrativo n.º 16/2011, para que este Programa possa ser, efectivamente, executado. Para além disso, a DSEJ concorda com a atenção prestada, à aplicação apropriada dos dinheiros públicos no Programa, pela Direcção dos Serviços de Auditoria, referida no Relatório de Auditoria de Resultados, adiante designado por Relatório, com a verificação mais profunda da situação sobre o desenvolvimento do Programa.

Quanto ao orçamento do Programa, o Governo da RAEM indiciou, claramente, no "Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano 2011", publicado no final de

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

2010, que "com o objectivo de dinamizar o auto-aperfeiçoamento contínuo, iremos lançar o '**Programa de desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo**', atribuindo, no prazo de três anos, a cada residente de Macau com quinze anos completos, um subsídio máximo de cinco mil patacas. Estima-se que as despesas governamentais com este programa atinjam cerca de 500 milhões de patacas". Portanto, este valor não coincide com a estimativa avançada no Relatório, que revela que as despesas latentes para 400 mil pessoas atingirão os dois mil milhões de patacas. A estimativa do número de participantes e o respectivo orçamento, feitos pela DSEJ, foram realizados tendo como referência as experiências das regiões vizinhas e com base na situação da participação na aprendizagem contínua dos cidadãos de Macau nos últimos anos. Os resultados obtidos mostram que o orçamento, acima referido, satisfaz a realidade e tem aplicação prática.

A DSEJ definiu as orientações internas do "Critérios de Apreciação e Autorização dos Cursos de Educação Contínua", adiante designado por Critérios de apreciação, com base nos factores de apreciação definidos no regulamento administrativo, atrás mencionado, e tomando como referência as experiências e opiniões das instituições que tinham ministrado estes cursos, com o objectivo de verificar os cursos candidatos à integração no Programa. Tendo em consideração a diversificação dos cursos e a complexidade das situações, alguns factores foram difíceis de fixar, servindo como critérios únicos para cada caso, pelo que os analistas só podem reunir todos os diversos factores do curso para fazerem a apreciação integral. Como o Relatório referiu

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

problemas relativos aos critérios de apreciação, a DSEJ irá recolher as opiniões e experiências envolvidas, para aperfeiçoar, ainda mais, os métodos de apreciação.

Em relação aos "Cursos que foram autorizados de forma extraordinária", indicados no Relatório, que provocaram despesas adicionais, a DSEJ não está de acordo com o referido. Como todos os cursos autorizados correspondem ao disposto no regulamento administrativo, tal como não violam os critérios de apreciação da DSEJ, não existem cursos autorizados de forma extraordinária. O mais importante é o Governo da RAEM impulsionar o Programa, com o objectivo principal de levar os cidadãos a escolherem, livremente, os cursos preferidos, conforme as suas próprias necessidades. Por outro lado, só os cidadãos que frequentam os cursos é que podem utilizar, realmente, os montantes do subsídio, por isso, não é possível que o aumento dos cursos autorizados provoque despesas públicas adicionais. A intenção da DSEJ é a de que os cidadãos utilizem o seu subsídio de 5 000 patacas para participarem na aprendizagem contínua, frequentando, os cursos adequados, conforme as suas próprias necessidades, para enriquecerem os seus próprios conhecimentos, qualidades e competências, portanto, esta acção não deve ser entendida como desperdício de dinheiros públicos.

Olhando de forma abrangente, desde o lançamento do Programa até agora, a sua realização tem progredido de modo satisfatório, embora, de vez enquanto, encontrem-se alguns problemas, obtendo amplo reconhecimento da sociedade. Integraram o Programa, no total, 267 instituições locais e foram autorizados 29 520 cursos locais, proporcionando, aos cidadãos, 629 416 vagas de aprendizagem, tendo-se registado a

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

participação de 138 880 pessoas/vezes nos cursos locais, 5 769 pessoas/vezes em cursos no exterior e, ainda, 78 270 cidadãos participantes diversos, utilizando 241 571 613 patacas de subsídios. Tanto esta quantidade de cursos, como de participantes, nunca antes foram registados, assim podemos ver que o Programa, em articulação com o objectivo previsto, tornou-se muito popular entre os cidadãos, incentivando-os para um desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo.

Como o Programa envolve diversos destinatários e uma grande quantidade de participantes e sendo um programa completamente novo, sendo os seus elementos implementados, pela primeira vez, é inevitável que haja algumas imperfeições que precisem de ser optimizadas. Quanto às diversas opiniões emitidas no Relatório sobre a execução do Programa, a DSEJ vai realizar uma análise profunda e séria, bem como se esforçará por aperfeiçoar os trabalhos envolvidos.

Relativamente às questões reflectidas no Relatório, a maior parte delas já foram discutidas e melhoradas, embora algumas tenham de ser esclarecidas e explicadas para que assim os cidadãos possam conhecer melhor os pormenores do Programa.

II- Resposta aos conteúdos do Relatório

Quanto às questões acerca do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo, levantadas no Relatório feito pelo Comissariado da Auditoria, a DSEJ responde aos seguintes pontos:

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

(1) Resposta sobre o Prefácio

- De acordo com o Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2011 e informações relacionadas, o orçamento entregue à Direcção dos Serviços de Finanças pela DSEJ, demonstra, claramente, que o orçamento previsto para o este Programa é de (500 000 000) quinhentos milhões, e não o que está indicado no Relatório, "o orçamento é possível que atinja (854 000 000) oitocentos e cinquenta e quatro milhões patacas de dinheiros públicos"

(2) Resposta às questões principais do Relatório

➢ A DSEJ não concorda com o Relatório, quando este diz que os cursos foram autorizados de forma errada, o que fez com que o Governo da RAEM tenha tido um encargo adicional de (22 000 000) vinte e dois milhões de patacas, o qual envolveu duas verbas com valores mais elevados, pelo que vem esclarecer o seguinte (para as restantes questões que envolvem os critérios de apreciação ou procedimento de prática, as mesmas serão esclarecidas no item "(3) Resposta aos itens do Relatório"):

➢ O Relatório indica que 2 481 "cursos foram aceites devido ao cálculo em baixa dos padrões das propinas", o que fez com que as despesas reais aumentassem mais de (17 000 000) dezassete milhões, e indicou que "a definição, execução e alteração dos critérios de apreciação são flexíveis", pelo que temos de explicar que: primeiramente, como se sabe, o número real de participantes,

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

dificilmente, atinge o limite máximo de um curso, portanto, a DSEJ definiu que o número médio de alunos participantes é de 70%, face às vagas do curso, para fundamentar o cálculo do "Padrão de propinas", de acordo com a experiência da realização dos cursos dos anos anteriores. Desde o início do Programa, em Julho do ano passado, até Agosto deste ano, em todos os cursos realizados, que foram autorizados, tendo os 70% como "padrão de propinas", a percentagem de inscrições foi de 68.4%, face às vagas do curso, o que prova, que o cálculo de 70% não é um cálculo em baixa, mas sim um critério objectivo. Em segundo, desde o início até agora, a DSEJ tem utilizado este critério, portanto não existe a "situação de baixar por si próprio os critérios das propinas". Em terceiro lugar, que é o ponto essencial, os 2 481 cursos que foram autorizados referidos no Relatório, de acordo com o critério dos 70% de alunos participantes, foram realmente os cursos em que os cidadãos participaram e foi através destes cursos, que os cidadãos aumentaram os seus conhecimento, qualidades e competências, contribuindo assim para a sociedade, logo, as despesas relativas a mais de (17 000 000) dezassete milhões não podem ser consideradas como despesas adicionais do Programa.

- O Relatório indicou que "os cursos que deviam ser recusados, em princípio, nos interfaces de apreciação *online*, de acordo com os respectivos critérios, mas no processo final foram, 'erradamente', admitidos", o que envolveu uma despesa de 3 400 000 patacas. Tal deveria ser um mal-entendido em relação ao processo de apreciação dos cursos. Este é complexo sendo o respectivo

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

procedimento o seguinte: o pessoal da apreciação preliminar dá três (3) valores ao factor de apreciação, cuja racionalidade pode ser, directamente, reconhecida e quando o factor não pode ser reconhecido é, previamente, definido como obtendo 0 valores e depois entrega-o aos responsáveis do grupo especializado para os cursos locais e à chefia funcional para acompanhamento. Os responsáveis do grupo e a chefia funcional efectuam um estudo e análise profunda a estes casos isolados, e adequam os factores de apreciação. A menção dada pelos responsáveis e chefia funcional, através duma análise conjunta é a menção final que é o fundamento para a autorização dos cursos e, assim, nunca existe a situação que "no processo de conclusão foram admitidos, erradamente"

- O Relatório indicou que "O governo da RAEM tem de sofrer um encargo adicional", isso só é possível com base nos motivos seguintes: Se os respectivos cursos não forem autorizados, os cidadãos não utilizam os subsídios de cinco mil patacas para frequentar os respectivos cursos e, assim, o Governo da RAEM pode reduzir as despesas com a educação contínua. Se isso provocar a redução do número de oportunidades de frequência dos cursos pelos cidadãos, isto não era a intenção inicial deste Programa. De facto, os cidadãos podem, livremente, escolher, os respectivos cursos, de acordo as suas próprias necessidades, para aumentarem os conhecimentos e qualidades, podendo utilizar os subsídios para o desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo, não se tratando de um encargo adicional do Governo.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- Dos nove (9) factores de apreciação que devem ser considerados, os seguintes três, "Se as qualificações dos formadores são adequadas", "Se o número de horas e a duração dos cursos observam os limites fixados nas instruções", "A racionalidade das propinas dos cursos", são elaborados como critérios de apreciação, sob a forma de redacção. Como nalguns tipos de cursos as situações são complicadas, e como alguns factores são difíceis de ser redigidos para terem os critérios fixados, tais como: "Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários", "A experiência das instituições na realização de cursos idênticos ou similares", etc., portanto, os apreciadores têm em conta factores de diversa ordem, nomeadamente, a natureza e o tipo do curso, os equipamentos disponíveis, experiência na realização dos cursos e atitude de colaboração na execução do Programa, entre outros.

● O Relatório indicou, ainda, que nos trabalhos da vistoria *in loco* existiam lacunas e que nas questões descobertas não foi dada a atenção suficiente, a DSEJ responde o seguinte:

- Como os trabalhos de fiscalização envolvem vários factores, como por exemplo: classificação dos níveis das instituições, o pessoal do grupo de fiscalização para além de tomar como referência a "tabela padrão de classificação", precisa, ainda, de fazer a classificação, de acordo com os factores, tais como: situação geral da instituição e nível de risco da infracção,

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

entre outros. E de acordo com esta classificação definir a frequência da vistoria. Para além disso, a DSEJ irá actualizar a classificação das instituições e a frequência da vistoria, conforme a verificação das situações relativas à realização dos cursos, para que a fiscalização seja mais eficaz.

- Quanto ao "auto de vistoria" que aprecia a "questão da falta de qualidade" indicado no Relatório, os respectivos trabalhos serão, sucessivamente, optimizados. De facto, o "Auto de vistoria" desempenha um papel eficaz, e o seu acompanhamento, também, é um dos trabalhos importantes de fiscalização. Os inspectores entregam os "autos de vistoria" ao grupo de fiscalização, depois da vistoria semanal. O pessoal do grupo especializado faz uma advertência verbal ou um aviso escrito às instituições com problemas, de acordo com as situações reflectidas no "auto de vistoria", e para as instituições com problemas mais graves, instauram um processo de averiguações. Como no caso referido, no ponto 3.2.1.2 (4) do Relatório, em que a DSEJ suspeitou que a instituição educativa estava em infracção e, de acordo com o "auto de vistoria" e respectivas informações comunicadas pelo pessoal de vistoria, instaurou, imediatamente, o processo de averiguações à instituição. As averiguações já foram, entretanto, concluídas e o resultado confirmou que esta instituição tinha cometido infracções, pelo que, lhe foi aplicada uma multa pela DSEJ e ordenada que regularizasse todas as infracções, e, antes de ter concluída a sua regularização, todos os cursos subsidiados não podem ser realizados.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- Para além disso, a DSEJ já fez mais de 3 100 vistorias *in loco,* recebeu mais de 4 200 "Autos de vistoria" e outras informações relacionadas. A DSEJ emitiu também mais de 300 "advertências verbais" e quase 30 "avisos por escrito". Às instituições que não fizeram melhorias, apesar das repetidas advertências ou com situações graves, serão instaurados processos de averiguações. Actualmente, foram instaurados 10 processos de averiguações e aplicaram-se multas e sanções a cinco instituições, numa outra há indícios que envolvem responsabilidades penais, tendo o respectivo processo já sido transferido para o Ministério Público para acompanhamento. Assim, pode-se ver que a DSEJ dá muita ênfase ao "Auto de vistoria" e às informações relacionadas, já que, após verificar a existência de qualquer irregularidade, procede ao seu acompanhamento. Entretanto, como as situações de acompanhamento e tratamento não são registadas no "Auto de vistoria", a consulta deste não consegue mostrar as informações envolvidas. Agora, a DSEJ já fez o respectivo aperfeiçoamento do tratamento dos documentos.

- Em relação ao que o Relatório indicou sobre as lacunas na fiscalização, verificou-se um caso de uma caução de 14 900 patacas, que deveria ser descontada, mas que ainda não o foi, assim como algumas instituições não introduziram os dados das presenças dos formandos no prazo de sete (7) dias, após a conclusão do curso, o que provocou o bloqueamento das verbas na conta individual, a DSEJ responde o seguinte:

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- Desde o início da implementação deste Programa até agora, integraram-se 267 instituições locais no Programa, foram autorizados 29 520 cursos locais, proporcionando aos cidadãos 629 416 vagas de aprendizagem, registando-se 138 880 pessoas/vezes participantes nos cursos locais e, uma vez que tanto os números de cursos como de participantes são elevados, a DSEJ verifica, por amostragem, o registo de assiduidade dos formandos. Se nalgum caso não houver condições para a devolução das cauções, a DSEJ questiona a respectiva instituição acerca dos pormenores da situação e acompanha o caso, bem como fará o desconto das cauções do formando. Como muitos cidadãos de Macau trabalham por turnos, para que eles não percam as oportunidades de aprendizagem, devido aos seus horários de trabalho não serem fixos, é permitido a alguns cidadãos terem aulas ou compensá-las em horas diferentes pelo que esta acção deve ser apoiada e estimulada. Portanto, o registo de assiduidade destes formandos é alterado por aulas de compensação. A DSEJ irá aumentar, de forma progressiva, a frequência das amostragens e caso hajam infracções, aplicará as sanções aos infractores, de acordo com os respectivos diplomas legais e orientações dos subsídios.

- Na fase inicial da implementação do Programa, algumas instituições não conseguiram apresentar a assiduidade dos formandos, no prazo de sete dias, após a conclusão do curso, adiando sempre, por vários dias, a introdução dos dados de assiduidade. Depois de chamadas à atenção, a maior parte delas conseguiu apresentar os dados de assiduidade, dentro dos sete dias. Depois de

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

a DSEJ receber os dados de assiduidade dos formandos, as cauções são restituídas, no dia seguinte, para a conta de aperfeiçoamento individual dos cidadãos que satisfaçam os requisitos da taxa de assiduidade.

- Relativamente ao que o Relatório indica, de que era possível que as instituições abusassem do plano alternativo para proceder à inscrição, bem como os formadores se inscrevessem nos cursos que os próprios ensinam e que, desta forma, havia o risco dos subsídios serem conseguidos por este meio fraudulento, a DSEJ responde a seguinte:
  - Havendo avaria na *internet*, no computador ou nos *chips*, as inscrições não conseguem ser feitas através do leitor de cartão inteligente, o que faz com que as instituições procedam às inscrições através do plano alternativo. Depois da conclusão do processo de inscrição, o sistema dá, sistematicamente, aos cidadãos, através de mensagem no telemóvel ou por *e-mail* as respectivas informações. Os cidadãos podem, ainda, consultar a qualquer momento, a conta de aperfeiçoamento individual para saber a situação do subsídio utilizado. Portanto, é difícil ocultar ou "abusar" e se a instituição utilizou os dados de outra pessoa para fazer uma inscrição falsa e, se tal se verificar, a instituição assume a responsabilidade penal. Quanto às inscrições feitas através do plano alternativo, a DSEJ procede, ainda, de forma aleatória e não periódica à avaliação. Até agora contaram-se 180 formandos de 36 instituições, que se inscreveram através do plano alternativo e iremos, ainda, fazer o acompanhamento dos casos suspeitos e o respectivo tratamento.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- A DSEJ aproveita o sistema informático para verificar se há formadores que se tenham inscrito nos seus próprios cursos, quando isso é descoberto, é logo tratado. As instituições, cujos formadores foram identificados por terem feito a inscrição para o próprio curso, explicaram que tal aconteceu por causa do processamento errado ou introdução errada dos dados do formador. A essas instituições já foi ordenado para que devolvessem as respectivas verbas. Embora elas já tenham devolvido todas as verbas à DSEJ, as suas actuações foram ainda, por nós, registadas e a fiscalização a estas instituições vai ser reforçada.

- O Relatório referiu casos típicos que merecem atenção: apresentou as questões no pedido de apreciação e autorização dos cursos da "Associação AA" e da "Instituição BB", pelo que DSEJ responde o seguinte:
  - Considerando o lançamento da primeira fase do Programa e de modo a permitir integrar no mesmo mais instituições e cursos, disponibilizando aos residentes mais vagas e escolhas diversificadas de cursos, foi ajustada a pontuação das despesas de funcionamento, por isso o pedido do curso de formação técnica da "Associação AA" foi autorizado.
  - Na segunda fase, a "Associação AA" apresentou a cobrança de $200 patacas como despesas diversas na altura do pedido do respectivo curso, referindo que essa quantia incluía as despesas de material didáctico do curso de 60 horas, de gravação de imagens e som e do certificado, entre outras. Após análise global,

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

o chefe da equipa e o chefe funcional apreciaram a despesa como racional e, por isso, o respectivo curso foi autorizado.

- Em Janeiro do corrente ano, foi concedido o alvará de funcionamento de instituição educativa particular com fins lucrativos ("Instituição BB") ao responsável da "Associação AA", acima referida, sendo que o pedido do mesmo curso passou a ser feito pela "Instituição BB" na terceira fase. Segundo os Critérios de apreciação dos cursos, uma associação tem por objectivo servir os seus sócios e não organizar cursos, sendo o custo de funcionamento dos cursos inferior ao da instituição educativa, ao passo que uma instituição educativa particular com fins lucrativos é uma entidade que lecciona, em exclusivo, as diversas modalidades de educação, possuindo melhores instalações e equipamentos pedagógicos e um custo de funcionamento racional, suportando o seu funcionamento com as receitas da organização dos cursos. Devido à diferença de métodos e custos de funcionamento de diferentes tipos de instituições, e tendo em conta o referido nos Critérios de apreciação, foi calculada a ponderação de acordo com a natureza da instituição, servindo de base para calcular o padrão das propinas. Portanto, as propinas do curso, organizado pela "Associação AA", foram calculadas segundo o padrão de propinas para uma associação; depois, como o curso passou a ser organizado pela "Instituição BB", as propinas foram calculadas de acordo com o padrão para uma instituição educativa particular com fins lucrativos. Isto está em conformidade com os Critérios de apreciação.
- É necessário referir ainda que, dos cursos autorizados, tanto da "Associação

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

AA" como da "Instituição BB", nenhum foi leccionado com sucesso, portanto, os cursos da "Associação AA" e da "Instituição BB" não foram incluídos no cálculo de financiamento dos residentes e a DSEJ não efectuou nenhum pagamento à instituição acima referida.

(3) Resposta a alguns itens do Relatório

1. Resposta ao ponto 3.1.1.1 "Prazo legal para aceitação dos pedidos do curso"

- Motivos que permitem a apresentação das informações do curso pelas instituições, fora de prazo:
  - Alguns responsáveis das instituições reportaram à DSEJ, que forneceram informações dos cursos, através da *internet*, dentro do prazo de pedido, mas desconhecendo os motivos porque as mesmas não foram entregues com sucesso. Como muitas instituições tiveram o mesmo problema e podendo tal dever-se a um problema informático que não permitiu carregar as informações no sistema, foi reaberto para que as referidas instituições pudessem carregar as informações do curso em falta. Para evitar a reincidência, actualmente, a DSEJ emite correio electrónico para todas as instituições, antes de terminarem os prazos de pedido, a fim de confirmarem a apresentação com sucesso dos cursos e, caso existam omissões, devem entregar as informações em falta, via *internet*, antes dos prazos definidos.
  - Na fase inicial do Programa, o sistema informático de pedidos não existia em versão portuguesa, pelo que as instituições com informações em português não puderam carregá-las. Tendo tido conhecimento do facto, a DSEJ acompanhou

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

de imediato a situação mas, contudo, já tinham sido ultrapassados os prazos de pedido quando criou a versão portuguesa, e dado que o atraso verificado não foi da responsabilidade das instituições, o sistema informático foi reaberto para que pudessem submeter as informações dos cursos.

- Na fase inicial do Programa, como os cursos dos centros de educação e de actividades juvenis da DSEJ já tinham sido autorizados pelas entidades competentes, para simplificar os procedimentos de apreciação e evitar a dupla apreciação dos cursos, a forma de tratamento foi diferente das outras instituições. Depois, considerando a uniformidade dos trabalhos de apresentação das informações e de apreciação, foi decidida, finalmente, pela uniformização da forma de tratamento das informações dos Centros da DSEJ e de outras instituições, por isso, foi permitida a entrega de informações dos Centros via *internet*, após terminar o prazo.
- Devido ao tratamento desfasado na abertura da conta da instituição pelos funcionários da DSEJ, algumas instituições não conseguiram entregar informações dos cursos antes do prazo terminar. Como não foi um atraso da instituição, depois da autorização da abertura da conta, foi reaberto o sistema para submeterem as informações dos cursos.
- Na medida em que se acumulam as experiências obtidas com o Programa, assim como se realiza o aperfeiçoamento constante do sistema informático, actualmente, todas as instituições conseguem submeter as informações dos cursos com sucesso e dentro do prazo definido.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

2. Resposta ao ponto 3.1.1.2.1 "A racionalidade das despesas do curso"

- Despesas do curso

  - Algumas instituições relataram, na primeira fase do Programa, que o padrão de despesas foi fixado muito baixo, e que após análise e revisão do chefe funcional, a ponderação para as associações dos Critérios de apreciação foi aumentada 0,1, e os Critérios de apreciação revistos foram submetidos ao superior para autorização; devido à escassez de tempo, o apreciador já tinha iniciado a nova fase de apreciação dos cursos e, posteriormente, os Critérios de apreciação revistos não foram autorizados pelo superior, e por fim, foram utilizados os Critérios de apreciação iniciais para avaliar os cursos. Como se pode constatar claramente no resultado da apreciação, todos os cursos das associações integrados no Programa foram avaliados de acordo com os padrões do critério inicial. Por isso, durante o processo de apreciação, não existiram situações de "utilização da nova versão do critério de apreciação sem autorização da entidade competente e alargar o modo de apreciação sem autorização oficial".

- Despesas de funcionamento

  O Relatório diz que, na segunda e terceira fase, 226 cursos ultrapassaram o padrão de apreciação das despesas de funcionamento mas que foram autorizados. Após a confirmação das informações pela DSEJ, foram leccionados por docentes a tempo inteiro das instituições do ensino superior e da educação contínua, um total de 197 cursos e estas instituições mostraram dificuldades em facultar as informações sobre

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

as despesas dos formadores por hora, por isso, a DSEJ aceitou a sua justificação, e neste caso, não foram avaliadas com o padrão de apreciação; a percentagem das despesas de funcionamento dos outros 28 cursos foi calculada arredondando o valor, para o número inteiro imediatamente superior, sempre que a parte decimal fosse igual ou superior a cinco e para o número inteiro imediatamente inferior no caso contrário, o que correspondeu à percentagem exigida no padrão de apreciação, e não aquilo que foi mencionado no Relatório, dizendo que ultrapassou o padrão de apreciação das despesas de funcionamento, por isso, a pontuação foi de 1 ao invés de 0; o outro caso disse respeito à leccionação de um professor, a tempo parcial, numa instituição do ensino superior e, considerando que o objectivo das restrições sobre as despesas de funcionamento das instituições é o de assegurar o rendimento do formador, e como o rendimento e a qualidade do formador se encontravam garantidos, após análise global, o respectivo pedido foi autorizado.

- Despesas diversas

  - O Guia de financiamento do Programa menciona que "os custos dos materiais e despesas diversas, entre outros, resultantes da organização de cursos, bem como, as despesas de alojamento, de refeição e de transporte, entre outras, resultantes da participação de cursos, não serão calculados para efeitos do financiamento". Por isso, caso os cursos possuam as despesas acima referidas, estas devem ser integradas em "Outras despesas" e pagas pelos próprios residentes, mas exigem ter pedido prévio e divulgação ao público.

  - Apesar dessas despesas não serem objecto de financiamento, para evitar a

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

irracionalidade de pagamento pelos residentes que participem neste Programa, a DSEJ inspecciona a racionalidade das "Outras despesas" determinadas pelas instituições. Como é sabido, a diferença dos custos dos materiais e das despesas diversas entre diferentes tipos de cursos é enorme e torna-se difícil para a DSEJ determinar o montante padrão para as "Outras despesas". Por exemplo, os cursos comuns que não necessitam de material de consumo extraordinário, só necessitam provavelmente de dezenas de patacas para os custos com materiais didácticos, contudo, os cursos de arranjos florais, de culinária e de beleza, entre outros, podem pagar centenas de patacas de custos com materiais e despesas diversas.

- Os procedimentos de apreciação da DSEJ são feitos efectuando a revisão das "Outras despesas", as respectivas despesas menores que cem patacas são directamente confirmadas como "racionais" pelos apreciadores, dando-lhes três valores. Para as despesas superiores a cem patacas, os apreciadores dão zero valores e entregam ao chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e ao chefe funcional para análise e em caso de necessidade são solicitados esclarecimentos e informações adicionais às instituições, para posteriormente a DSEJ decidir da racionalidade das "Outras despesas" de acordo com as informações prestadas. As despesas racionais recebem três valores e as irracionais zero. Portanto, devido às "outras despesas" não serem incluídas no financiamento e, se as instituições cobrarem mais de cem patacas de despesas diversas, estas não são autorizadas a realizar os cursos, dado que os cursos com despesas mais elevadas não são autorizados, tais como os cursos de arranjos

100% 環保再造紙 · Papel reciclado

florais, de culinária e de beleza, entre outros, assim, não só não corresponde à realidade, como também se está a privar os direitos dos residentes de poderem frequentar este tipo de cursos.

- Taxa de aumento das propinas

Na segunda fase de apreciação, a DSEJ reparou que a taxa de aumento das propinas de algumas instituições era excessivamente alta, embora depois do aumento da propina ainda correspondesse ao padrão dos Critérios de apreciação, contudo a taxa de aumento nem sempre é racional e diminui o interesse de aprendizagem dos residentes. Para reprimir a elevada taxa de aumento das propinas, a DSEJ introduziu, na segunda fase, a "Taxa de aumento das propinas" como um dos factores de referência para a "racionalidade das despesas do curso". Os apreciadores realizaram uma selecção daqueles que consideraram racionais quanto à taxa de aumento das propinas, inferior a 6% (tendo como referência a inflação) atribuindo-lhes três valores e para taxas de aumento superiores a 6% atribuindo zero valores, entregando ao chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e ao chefe funcional, para uma análise global. O chefe da equipa de apreciação dos cursos locais solicitou esclarecimento junto das instituições, atribuíndo três valores para os itens racionais, tais como a despesa baixa dos cursos anteriores, ou ainda, o aumento significativo dos custos da organização dos cursos, entre outros; se as instituições não tivessem justificações racionais, a taxa de aumento da propina diminuiria para 6% ou menos, caso contrário, mesmo que a propina correspondesse ao padrão, o curso não poderia ser autorizado devido ao elevado aumento.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

3. Resposta ao ponto 3.1.1.2.2 "Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários":

- Depois da autorização do curso, caso os verificadores da DSEJ verifiquem que o número de alunos admitidos ultrapassou as vagas autorizadas do curso da instituição, a instituição é informada, por telefone, de que o número concreto dos alunos admitidos ao seu curso não pode ser superior às vagas autorizadas. Caso ainda se verifiquem irregularidades na admissão de alunos por parte da instituição, a DSEJ irá resolver o caso de forma rigorosa. Com o aperfeiçoamento do sistema de apreciação, já foi criado o respectivo mecanismo para prevenir o surgimento dos casos acima referidos.

- Na apreciação dos cursos, a DSEJ considerou o tempo de três a nove meses, compreendido entre o pedido do curso pela instituição e a data concreta da realização do curso, sendo difícil prever quais os cursos que vão admitir alunos, ou ainda, nos casos em que ainda não são conhecidos os formadores, por isso, a DSEJ aceita a sobreposição de horários e de salas de aulas, apresentada pela instituição no pedido dos cursos, permitindo assim, à mesma decidir da realização do curso, de acordo com a situação concreta de admissão de alunos e a organização de formadores. A instituição só pode organizar um curso para a mesma sala de aula e para o mesmo horário, caso se verifiquem irregularidades, a DSEJ irá proceder à instauração dos respectivos processos.

- Na abertura da conta da instituição ou no acréscimo do local de funcionamento, a

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

DSEJ solicita às instituições comprovativos de utilização, como por exemplo, no caso de proprietário, deve entregar o comprovativo de titularidade predial e, no caso de arrendatário, deve entregar o contrato de arrendamento. Depois de examinar os comprovativos atrás referidos e confirmar o seu direito de utilização, a DSEJ verifica se o local é adequado à realização do respectivo curso, e só será autorizada a abertura da conta ou o acréscimo de novo local quando as instituições reunirem as condições necessárias. Portanto, este é o mecanismo de verificação da abertura da nova conta ou de acréscimo de novo local e é nessa situação que as instituições precisam de apresentar os comprovativos acima referidos.

4. Resposta ao ponto 3.1.1.2.3 "Se as qualificações dos formadores são adequadas":

- A DSEJ define, de acordo com a natureza do curso, as respectivas exigências de qualificações dos formadores. Embora a habilitação académica de alguns formadores dos cursos de formação técnica não atinja o grau exigido, mas considerando a sua experiência pedagógica no respectivo sector, e após análise global feita pelo chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e pelo chefe funcional, é aceite o respectivo pedido. Relativamente à falta de informações sobre formadores dos 23 cursos autorizados, estes como são organizados pelos centros subordinados à DSEJ, os respectivos cursos e as qualificações dos formadores já foram anteriormente autorizados pelas entidades competentes da DSEJ, pelo que não foram novamente apreciados. Os outros 54 cursos foram organizados pelas instituições de ensino superior ou associações profissionais, sendo que as qualificações profissionais dos formadores já estavam garantidas e, por isso, foram aceites os respectivos pedidos.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

5. Resposta ao ponto 3.1.1.2.4 "O relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos":

- Quando uma instituição de educação contínua solicita o seu alvará de funcionamento deve definir o tipo de cursos a ministrar e a DSEJ procede à inspecção das suas instalações, equipamentos, curso e dados dos formadores de acordo com o exigido, emitindo o alvará caso as condições sejam satisfeitas. No respectivo alvará não estão mencionadas restrições de exploração, mas a instituição tem de declarar à DSEJ o tipo de cursos a ministrar e, após a entrada em funcionamento da instituição, caso tenha necessidade de ministrar mais tipos de cursos, depois de realizada a inspecção da DSEJ, estes são autorizados após serem satisfeitas as exigências.
- O Relatório referiu que houve um caso excepcional de financiamento de cursos de música de uma instituição, ainda na fase inicial do Programa, quando os referidos cursos foram autorizados e que não se detectou que estes não correspondiam aos tipos de cursos ministrados pela instituição e, por isso, foi autorizada a sua integração no Programa; mais tarde, já na segunda fase, voltou a verificar-se a referida situação, não tendo sido, nessa altura, autorizada a referida instituição a ministrar os cursos; contudo esta instituição, antes da terceira fase, já possuía as respectivas instalações e equipamentos e apresentou novamente, à DSEJ, o seu pedido para ministrar os cursos de música, tendo a DSEJ inspeccionado as instalações, equipamentos, cursos e qualificações dos formadores e verificado que os referidos elementos estavam em conformidade com o exigido, pelo que foi autorizado o acréscimo deste tipo de cursos, na terceira fase, sendo integrados no Programa de financiamento.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- O Relatório indicou que os alvarás de certos centros educativos cujo "tipo de actividades" estava autorizado para a área de "contabilidade", foram autorizados a ministrarem cursos que não eram da área de contabilidade, tais como, cursos de língua japonesa e cursos de programação. Neste sentido, os referidos centros educativos, em resposta à procura, pretendiam ministrar os cursos de língua japonesa e de programação, submetendo as informações necessárias. Depois de verificadas as informações dos cursos e dos formadores e, uma vez que não careciam de instalações e equipamentos adicionais, confirmou-se que reuniam todas as condições necessárias para realizarem este tipo de cursos. Sendo assim, os cursos foram autorizados e integrados no Programa.

6. Resposta ao ponto 3.1.1.2.5 "a atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa":

- O critério sobre a atitude na cooperação, desta Direcção de Serviços, acontece quando o instituto ao não fazer nenhum melhoramento, depois de ter sido, avisado oralmente ou por escrito, afecta a avaliação da "Atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa". No Relatório, referiu-se que 1.545 itens dos cursos são do mesmo instituto, e que este fez melhoramentos, segundo as exigências, depois de ter sido avisado oralmente ou por escrito. Portanto, a DSEJ classificou com 3 valores as notas da avaliação para a alínea da "atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa".

7. Resposta ao ponto 3.1.1.3 "aprovação e publicação dos resultados da apreciação dos cursos "

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

- O Relatório, referiu uma situação em que as notas da avaliação não podem, livre e directamente, ser passadas para um "arquivo digital". Porque no início do lançamento do Programa, "o interface de apreciação *online*" não tem os 9 elementos completos da apreciação aprovados nos termos legais. O pessoal de apreciação tem de mostrar, numa nota, os elementos que não são citados. Por isso, os resultados não podem ser passados para um arquivo digital e as notas da avaliação só podem ser inseridas, manualmente, no "arquivo digital". Depois desta Direcção aperfeiçoar, gradualmente, o "interface de apreciação *online*", o problema mencionado não voltará a surgir.

- Quanto às diferenças entre o resultado da apreciação, aprovado pelos dirigentes, e o resultado da publicação, os motivos essenciais incluem:
  - ➢ Depois de apreciada e autorizada, uma parte dos institutos apresentou condições melhores do que as que tinham apresentado durante a apreciação, tais como: baixa das propinas e aumento das horas de aulas, entre outros. São bem-vindos, por esta Direcção de Serviços, os ajustamentos que beneficiam os cidadãos e que não afectam as condições da apreciação. Para os cidadãos poderem obter as informações correctas dos cursos, o pessoal da DSEJ irá rever as informações correspondentes, de acordo com as exigências dos institutos.
  - ➢ Nos cursos subsidiados da 2ª fase, do Programa, as vagas de cada uma das 501 turmas destinadas aos pais e filhos, são para um adulto e uma criança (ou seja, 2 pessoas). Como o Programa só financia as pessoas que, até ao final do ano, tenham completado 15 anos de idade, o instituto só apresentou o

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

encarregado de educação (uma pessoa), como abrangido pelo Programa do subsídio, assinalando em nota que, também, há mais uma criança que não é abrangida pelo Programa. Para corresponder ao número real dos cursos, esta Direcção de Serviços corrigiu o número de vagas para duas pessoas durante a inscrição para os cursos mencionados. Daí ter surgido a diferença mencionada, mas tendo, ainda, uma pessoa com o subsídio.

- Quanto aos casos citados no Relatório, as propinas do instituto devem ser de 560 patacas, mas o resultado publicado mostra, na rede, de 800 patacas. É um erro informático e o instituto já devolveu, aos alunos, 1.680 patacas, que é o valor da propina cobrado a mais.
- O Relatório referiu que o resultado publicado, que foi aprovado, é contrário ao resultado da apreciação. Na realidade, o mesmo instituto tem dois cursos de língua inglesa. Por alguma falta de cuidado, o pessoal da execução trocou os dois resultados da apreciação. Esta Direcção de Serviços irá reforçar a supervisão das informações para evitar que situações destas se repitam.

8. Resposta ao ponto 3.2.1.2 "a execução do trabalho de vistoria"

- Esta Direcção não exige ao pessoal de vistoria que verifique o bilhete de identidade do formador para conferir a sua identidade, considerando que essa verificação, para além de causar litígios da competência da lei, ainda vai afectar o funcionamento e a qualidade do ensino na aula. Por isso, o pessoal de vistoria não exige ao formador que mostre o seu documento de identidade. Assim, o pessoal da DSEJ recolhe os nomes dos formadores, preenchendo-os no "auto de vistoria". Depois de concluída a vistoria, o "auto" é passado para o grupo de fiscalização, para que este faça o

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

trabalho seguinte e este, de acordo com os conteúdos do "auto", vai verificar se as informações são iguais às dos formadores no sistema. Ao mesmo tempo, porque esta Direcção exige que os institutos especifiquem os nomes dos formadores no "mapa de assiduidade", o respectivo formador, também, tem de assinar o mapa. Por isso, a confirmação, da identidade dos formadores, prestada pela DSEJ é correcta e eficaz. Na realidade, se esta Direcção de Serviços, também, descobrir casos em que as informações não são correctas, faz o trabalho seguinte.

- Como o Programa não diz que as pessoas inscritas nos cursos autorizados têm de ser os seus beneficiados e têm de utilizar o seu subsídio, portanto, as pessoas inscritas podem incluir os não beneficiados do Programa (não residentes de Macau ou os residentes menores até aos 15 anos de idade) e os beneficiados, que não se inscreveram nos respectivos cursos através do Programa, por os subsídios já se encontrarem totalmente esgotados ou por ter outra aplicação do subsídio. As duas pessoas, referidas no Relatório, não utilizaram os subsídios do Programa para se inscreverem nos respectivos cursos, por isso, os seus nomes não estão na lista das informações do sistema da DSEJ. Não é como o Relatório diz que não se inscreveram nos cursos. Não obstante, em qualquer dos casos mencionados, também não violaram os termos previstos no Programa.

- No aspecto da "qualidade do pessoal de vistoria", referiu-se que "nos 1.462 'autos de vistoria', os preenchimentos de 560 deles não foram completados ou têm erros". É certo que surgem situações que não se registam completamente no "auto de

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

vistoria", dado que durante esse processo, se o pessoal descobre que faltam as informações necessárias, de uma parte dos itens, para verificação, como por exemplo, o instituto não tem documentos de promoção ou materiais do ensino (tais como os cursos de desporto), antes de ter as informações suficientes para verificação dos itens respectivos, não preenche nada nos espaços do "auto de vistoria" e entrega ao grupo de fiscalização para tratar. Quando o pessoal do grupo da fiscalização recebe o "auto de vistoria", vai contactar com o respectivo instituto para conhecer e verificar a respectiva situação. Depois de concluído, o trabalho, é arquivado. Quanto às outras situações, a DSEJ já reforçou a gestão e aperfeiçoou os respectivos trabalhos.

III. Conclusão

O "Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo" visa incentivar os residentes de Macau a continuarem a fazer o aperfeiçoamento contínuo e a aumentarem os seus conhecimentos, as suas qualidades e competências individuais, para promover o progresso e desenvolvimento global. É a primeira vez que se implementa, em Macau, o Programa. A área envolvida dos cursos é ampla e a apreciação dos cursos é complicada. Esta grande quantidade de participantes nunca tinha existido. Antes de lançar o Programa, esta Direcção de Serviços recolheu as opiniões de vários sectores da sociedade e lançou-o, em conformidade com as ideias e opiniões expressas. Quanto aos aspectos da elaboração, apreciação e fiscalização, seguem, de forma rigorosa, os termos do Regulamento Administrativo relacionado com o objectivo de aplicar, adequadamente, o erário público. Em relação à falta de recursos humanos, a DSEJ empregou os maiores esforços para concluir com sucesso os

100% 環保再製紙 • Papel reciclado

trabalhos. Dada a escassez de tempo, precisou de tratar de uma grande quantidade de inscrições. Desde o lançamento do Programa até agora, as reacções dos institutos e dos residentes, à realização dos cursos, são entusiásticas. Isto incentiva os efeitos possíveis para o aperfeiçoamento contínuo dos residentes de Macau e está a corresponder, gradualmente, ao objectivo do Programa.

É claro que esta Direcção de Serviços concorda que, tanto a execução como a gestão do Programa, têm muitos pontos que podem ser melhorados. De facto, durante um ano e tal, desde o lançamento do Programa, a DSEJ foi aumentando, sucessivamente, os trabalhos de apreciação e de fiscalização, entre outros, à medida que diversos processos vão sendo, gradualmente, aperfeiçoados e completados. A maior parte dos problemas referidos, no Relatório, já foi aperfeiçoada.

As experiências recolhidas, na concretização do Programa, podem ser referências para a elaboração da política a longo prazo para impulsionar o aperfeiçoamento contínuo dos residentes de Macau e da criação de uma sociedade de aprendizagem. Por outro lado, a DSEJ convidou, individualmente, um instituto de estudos académicos para fazer uma avaliação da realização do Programa, para verificar a situação da realização e aumentar a eficácia da execução.

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude espera que os respectivos departamentos conheçam o Programa, de forma mais profunda, e o avaliem, de forma objectiva, para, em conjunto, nos esforçarmos, para que ele proporcione maior eficácia e incentive a construção de uma sociedade de aprendizagem.

— Tradução —

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

Parte VI: Anexos

Anexo I: Análise da resposta escrita do sujeito a auditoria

Resposta da DSEJ	Análise do CA
I –Prefácio	
O Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo, adiante designado por Programa, foi implementado no mês de Julho de 2011, com uma duração de 3 (três) anos, tendo como objectivo incentivar os residentes de Macau com idade igual ou superior a 15 anos, a aumentarem os seus conhecimentos através de acções de aperfeiçoamento contínuo, elevando as suas qualidades e competências, para promover o progresso e desenvolvimento global. A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, adiante designada por DSEJ, que funciona como entidade executora, tem cumprido o disposto no Regulamento Administrativo n.° 16/2011, para que este Programa possa ser, efectivamente, executado. Para além disso, a DSEJ concorda com a atenção prestada, à aplicação apropriada dos dinheiros públicos no Programa, pela Direcção dos Serviços de Auditoria, referida no Relatório de Auditoria de Resultados, adiante designado por Relatório, com a verificação mais profunda da situação sobre o desenvolvimento do Programa. Quanto ao orçamento do Programa, o Governo da RAEM indiciou, claramente, no "Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano 2011", publicado no final de 2010, que "com o objectivo de dinamizar o auto-aperfeiçoamento contínuo, iremos lançar o **'Programa de desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo'**, atribuindo, no prazo de três anos, a cada residente de Macau com quinze anos completos, um subsídio máximo de cinco mil patacas. Estima-se que as despesas governamentais com este programa atinjam cerca de 500 milhões de patacas". Portanto, este valor não coincide com a estimativa avançada no Relatório, que revela que as despesas latentes para 400 mil pessoas atingirão os dois mil milhões de patacas. A estimativa do número de participantes e o respectivo orçamento, feitos pela DSEJ, foram realizados tendo como referência as experiências das regiões vizinhas e	➢ No Prefácio, a DSEJ faz uma apresentação sucinta sobre a finalidade do Programa e a situação actual da sua execução; não responde directamente às verificações de auditoria constantes do relatório de auditoria nem apresenta informações adicionais. ➢ A DSEJ refere: *"'Estima-se que as despesas governamentais com este programa atinjam cerca de 500 milhões de patacas'. Portanto, este valor não coincide com a estimativa avançada no Relatório, que revela que as despesas latentes para 400 mil pessoas atingirão os dois mil milhões de patacas."* Importa salientar que os 500 milhões de patacas indicados pela DSEJ representam apenas o orçamental inicial do Programa. O valor do orçamento final depende dos subsídios autorizados e das inscrições nos cursos. De acordo com o Regulamento Administrativo, cada residente com 15 anos ou mais de idade pode beneficiar de subsídios até 5 mil patacas. Dado que em 2010, a população com 15 anos de idade ou superior ultrapassa 400 mil, as despesas do Programa poderão atingir 2 000 milhões de patacas.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
com base na situação da participação na aprendizagem contínua dos cidadãos de Macau nos últimos anos. Os resultados obtidos mostram que o orçamento, acima referido, satisfaz a realidade e tem aplicação prática. A DSEJ definiu as orientações internas do "Critérios de Apreciação e Autorização dos Cursos de Educação Contínua", adiante designado por Critérios de apreciação, com base nos factores de apreciação definidos no regulamento administrativo, atrás mencionado, e tomando como referência as experiências e opiniões das instituições que tinham ministrado estes cursos, com o objectivo de verificar os cursos candidatos à integração no Programa. Tendo em consideração a diversificação dos cursos e a complexidade das situações, alguns factores foram difíceis de fixar, servindo como critérios únicos para cada caso, pelo que os analistas só podem reunir todos os diversos factores do curso para fazerem a apreciação integral. Como o Relatório referiu problemas relativos aos critérios de apreciação, a DSEJ irá recolher as opiniões e experiências envolvidas, para aperfeiçoar, ainda mais, os métodos de apreciação. Em relação aos "Cursos que foram autorizados de forma extraordinária", indicados no Relatório, que provocaram despesas adicionais, a DSEJ não está de acordo com o referido. Como todos os cursos autorizados correspondem ao disposto no regulamento administrativo, tal como não violam os critérios de apreciação da DSEJ, não existem cursos autorizados de forma extraordinária. O mais importante é o Governo da RAEM impulsionar o Programa, com o objectivo principal de levar os cidadãos a escolherem, livremente, os cursos preferidos, conforme as suas próprias necessidades. Por outro lado, só os cidadãos que frequentam os cursos é que podem utilizar, realmente, os montantes do subsídio, por isso, não é possível que o aumento dos cursos autorizados provoque despesas públicas adicionais. A intenção da DSEJ é a de que os cidadãos utilizem o seu subsídio de 5 000 patacas para participarem na aprendizagem	

Resposta da DSEJ	Análise do CA
contínua, frequentando, os cursos adequados, conforme as suas próprias necessidades, para enriquecerem os seus próprios conhecimentos, qualidades e competências, portanto, esta acção não deve ser entendida como desperdício de dinheiros públicos. Olhando de forma abrangente, desde o lançamento do Programa até agora, a sua realização tem progredido de modo satisfatório, embora, de vez enquanto, encontrem-se alguns problemas, obtendo amplo reconhecimento da sociedade. Integraram o Programa, no total, 267 instituições locais e foram autorizados 29 520 cursos locais, proporcionando, aos cidadãos, 629 416 vagas de aprendizagem, tendo-se registado a participação de 138 880 pessoas/vezes nos cursos locais, 5 769 pessoas/vezes em cursos no exterior e, ainda, 78 270 cidadãos participantes diversos, utilizando 241 571 613 patacas de subsídios. Tanto esta quantidade de cursos, como de participantes, nunca antes foram registados, assim podemos ver que o Programa, em articulação com o objectivo previsto, tornou-se muito popular entre os cidadãos, incentivando-os para um desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo. Como o Programa envolve diversos destinatários e uma grande quantidade de participantes e sendo um programa completamente novo, sendo os seus elementos implementados, pela primeira vez, é inevitável que haja algumas imperfeições que precisem de ser optimizadas. Quanto às diversas opiniões emitidas no Relatório sobre a execução do Programa, a DSEJ vai realizar uma análise profunda e séria, bem como se esforçará por aperfeiçoar os trabalhos envolvidos. Relativamente às questões reflectidas no Relatório, a maior parte delas já foram discutidas e melhoradas, embora algumas tenham de ser esclarecidas e explicadas para que assim os cidadãos possam conhecer melhor os pormenores do Programa.	

Resposta da DSEJ	Análise do CA
II. Respostas aos conteúdos do Relatório	
(1) Resposta sobre o Prefácio	
● De acordo com o Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2011 e informações relacionadas, o orçamento entregue à Direcção dos Serviços de Finanças pela DSEJ, demonstra, claramente, que o orçamento previsto para o este Programa é de 500 000 000) quinhentos milhões, e não o que está indicado no Relatório, "o orçamento é possível que atinja (854 000 000) oitocentos e cinquenta e quatro milhões patacas de dinheiros públicos".	➢ A DSEJ responde na página 5 do seu ofício ao exposto no segundo parágrafo do número 2.1 do Relatório. ➢ O valor de 854 milhões de patacas indicado no Relatório foi apurado com base no ofício n.° 3371/DGFP/2011 enviado pela DSEJ à DSF, do qual constam "elementos básicos para estimar o número de beneficiários e dos montantes dos subsídios para os diversos tipos de cursos em cada ano". O ofício indica claramente que o total dos beneficiários previstos para os vários anos é de 170 500. Se cada pessoa é subsidiada em 5 mil patacas, o montante envolvido atinge 854 milhões de patacas. Pelo exposto, manteve-se a verificação de auditoria apresentada no Relatório.
(2) Resposta às questões principais do Relatório	
➢ A DSEJ não concorda com o Relatório, quando este diz que os cursos foram autorizados de forma errada, o que fez com que o Governo da RAEM tenha tido um encargo adicional de (22 000 000) vinte e dois milhões de patacas, o qual envolveu duas verbas com valores mais elevados, pelo que vem esclarecer o seguinte (para as restantes questões que envolvem os critérios de apreciação ou procedimento de prática, as mesmas serão esclarecidas no item "(3) Resposta aos itens do Relatório"). ➢ O Relatório indica que 2 481 "cursos foram aceites devido ao cálculo em baixa dos padrões das propinas", o que fez com que as despesas reais aumentassem mais de (17 000 000) dezassete milhões, e indicou que "a definição, execução e alteração dos critérios de apreciação são flexíveis", pelo que temos de explicar que: primeiramente,	➢ A DSEJ responde no parágrafo 3 da página 5 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no parágrafo iii da alínea 1) (Propinas) do número 3.1.1.2.1 do Relatório. ➢ Saliente-se que a verificação de auditoria incide sobre falta de autorização da direcção prévia à aplicação do valor correspondente a 70 % das vagas para achar o valor da propina-base dos cursos nas fases 1 e 2 do Programa. O CA não questiona a razoabilidade da regra em si, que a DSEJ afirma fundamentar-se na experiência com a realização dos cursos. Dado que a DSEJ nunca apresentou explicações razoáveis para o facto, a verificação de auditoria foi mantida.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
como se sabe, o número real de participantes, dificilmente, atinge o limite máximo de um curso, portanto, a DSEJ definiu que o número médio de alunos participantes é de 70%, face às vagas do curso, para fundamentar o cálculo do "Padrão de propinas", de acordo com a experiência da realização dos cursos dos anos anteriores. Desde o início do Programa, em Julho do ano passado, até Agosto deste ano, em todos os cursos realizados, que foram autorizados, tendo os 70% como "padrão de propinas", a percentagem de inscrições foi de 68.4%, face às vagas do curso, o que prova, que o cálculo de 70% não é um cálculo em baixa, mas sim um critério objectivo. Em segundo, desde o início até agora, a DSEJ tem utilizado este critério, portanto não existe a "situação de baixar por si próprio os critérios das propinas". Em terceiro lugar, que é o ponto essencial, os 2 481 cursos que foram autorizados referidos no Relatório, de acordo com o critério dos 70% de alunos participantes, foram realmente os cursos em que os cidadãos participaram e foi através destes cursos, que os cidadãos aumentaram os seus conhecimento, qualidades e competências, contribuindo assim para a sociedade, logo, as despesas relativas a mais de (17 000 000) dezassete milhões não podem ser consideradas como despesas adicionais do Programa.	
➢ O Relatório indicou que "os cursos que deviam ser recusados, em princípio, nos interfaces de apreciação *online*, de acordo com os respectivos critérios, mas no processo final foram, 'erradamente', admitidos", o que envolveu uma despesa de 3 400 000 patacas. Tal deveria ser um mal-entendido em relação ao processo de apreciação dos cursos. Este é complexo sendo o respectivo procedimento o seguinte: o pessoal da apreciação preliminar dá três (3) valores ao factor de apreciação, cuja racionalidade pode ser, directamente, reconhecida e quando o factor não	➢ A DSEJ responde no parágrafo 2 da página 6 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada na alínea 4) do número 3.1.1.3 (Decisão e divulgação dos resultados de apreciação dos cursos) do Relatório. ➢ A DSEJ afirma que havia esclarecido a questão aquando do relatório de observação. Porém, a DSEJ não apresentou elementos capazes de esclarecer os motivos pelos quais 594 cursos, que seriam eliminados com a aplicação dos critérios relevantes, foram admitidos no procedimento de agregação de

Resposta da DSEJ	Análise do CA
pode ser reconhecido é, previamente, definido como obtendo 0 valores e depois entrega-o aos responsáveis do grupo especializado para os cursos locais e à chefia funcional para acompanhamento. Os responsáveis do grupo e a chefia funcional efectuam um estudo e análise profunda a estes casos isolados, e adequam os factores de apreciação. A menção dada pelos responsáveis e chefia funcional, através duma análise conjunta é a menção final que é o fundamento para a autorização dos cursos e, assim, nunca existe a situação que "no processo de conclusão foram admitidos, erradamente".	resultados. Assim, a verificação de auditoria foi mantida. ➢ A DSEJ considera que o CA compreendeu mal o procedimento de apreciação. É de salientar que o CA tinha procedido à confirmação dos critérios de valoração apresentados no relatório de auditoria junto da chefia funcional responsável pela coordenação da execução do Programa bem como junto dos onze trabalhadores que realizaram os trabalhos de apreciação. Só depois de confirmada a aplicabilidade desses critérios de valoração nos trabalhos normais da apreciação é que o pessoal de auditoria deu início ao exame sobre como os diversos serviços da DSEJ envolvidos na apreciação os aplicava efectivamente nos seus trabalhos correntes. A resposta da DSEJ refere que quando não há critérios de valoração escritos, os resultados finais de apreciação resultam do julgamento do chefe do subgrupo e do chefe funcional. O facto confirma que durante o procedimento de apreciação os critérios de valoração estabelecidos podem ser afastados de forma arbitrária, o que impossibilita a sua aplicação homogénea e o controlo da imparcialidade na apreciação dos cursos apresentados pelas instituições. Por outras palavras, o facto impede o cumprimento eficaz de fiscalização cometida pelo regulamento administrativo aplicável.
➢ O Relatório indicou que "o governo da RAEM tem de sofrer um encargo adicional", isso só é possível com base nos motivos seguintes: Se os respectivos cursos não forem autorizados, os cidadãos não utilizam os subsídios de cinco mil patacas para frequentar os respectivos cursos e, assim, o Governo da RAEM pode reduzir as despesas com a educação contínua. Se isso provocar a redução do número de oportunidades de frequência dos cursos	➢ A DSEJ responde no parágrafo 2 da página 7 do seu ofício à passagem "encargos adicionais (…) a suportar pelo Governo da RAEM" constante do parágrafo iii) da alínea 1) do número 3.1.1.2.1 do Relatório. ➢ A resposta da DSEJ demonstra que compreendeu mal o alcance da referida passagem e o significado subjacente à quantificação das verificações de auditoria.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
pelos cidadãos, isto não era a intenção inicial deste Programa. De facto, os cidadãos podem, livremente, escolher, os respectivos cursos, de acordo as suas próprias necessidades, para aumentarem os conhecimentos e qualidades, podendo utilizar os subsídios para o desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo, não se tratando de um encargo adicional do Governo.	Em parte alguma do Relatório o CA foi da opinião que a DSEJ deveria reduzir o número dos cursos autorizados com vista a economizar os recursos a aplicar na educação contínua. O exercício tinha, sim, por fim quantificar os cursos que não foram autorizados conforme o regulamento administrativo ou os critério de valoração, procurando assim contribuir para que o objectivo do Programa pudesse ser alcançado. Enquanto serviço responsável pela coordenação da execução do Programa, a DSEJ deve estabelecer mecanismos aperfeiçoados de apreciação e fiscalização e gerir adequadamente a afectação dos recursos, a fim de assegurar que os cursos admitidos sejam da qualidade desejada e os subsídios autorizados sejam bem aplicados. Nos moldes vigentes em que o Programa é executado, a fiscalização torna-se especialmente importante, visto que qualquer curso consegue ser subsidiado na íntegra, desde que a instituição consiga inscrições suficientes para o pôr em funcionamento, sem grande atenção ao desempenho dos formandos nem à sua assiduidade. Caso os cursos autorizados ofereçam qualidade deficiente, os formandos desmotivam-se e abandonam a aprendizagem, desperdiçando-se assim o erário público investido. Ao mesmo tempo, prejudica a eficácia e impede a consecução do objectivo do Programa, que é incentivar os residentes a aumentarem os seus conhecimentos através da participação em acções de aperfeiçoamento contínuo, por forma a elevarem as suas qualidades e competências individuais, e promover o progresso e o desenvolvimento global.
➢ Dos nove (9) factores de apreciação que devem ser considerados, os seguintes três, “Se as	➢ A DSEJ responde no parágrafo 1 da página 8 do seu ofício à verificação de auditoria

Resposta da DSEJ	Análise do CA
qualificações dos formadores são adequadas", "Se o número de horas e a duração dos cursos observam os limites fixados nas instruções", "A racionalidade das propinas dos cursos", são elaborados como critérios de apreciação, sob a forma de redacção. Como nalguns tipos de cursos as situações são complicadas, e como alguns factores são difíceis de ser redigidos para terem os critérios fixados, tais como: "Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários", "A experiência das instituições na realização de cursos idênticos ou similares", etc., portanto, os apreciadores têm em conta factores de diversa ordem, nomeadamente, a natureza e o tipo do curso, os equipamentos disponíveis, experiência na realização dos cursos e atitude de colaboração na execução do Programa, entre outros.	relativa aos critérios de valoração, apresentada no número 3.1.1.2. do Relatório. ➢ A DSEJ apenas afirma que durante a apreciação se procede à ponderação global dos factores de apreciação. Não explica nem apresenta mais informações sobre os motivos por que não foram definidos critérios de valoração escritos para todos factores de apreciação legais referidos no Relatório.
● O Relatório indicou, ainda, que nos trabalhos da vistoria *in loco* existiam lacunas e que nas questões descobertas não foi dada a atenção suficiente, a DSEJ responde o seguinte: ➢ Como os trabalhos de fiscalização envolvem vários factores, como por exemplo: classificação dos níveis das instituições, o pessoal do grupo de fiscalização para além de tomar como referência a "tabela padrão de classificação", precisa, ainda, de fazer a classificação, de acordo com os factores, tais como: situação geral da instituição e nível de risco da infracção, entre outros. E de acordo com esta classificação definir a frequência da vistoria. Para além disso, a DSEJ irá actualizar a classificação das instituições e a frequência da vistoria, conforme a verificação das situações relativas à realização dos cursos, para que a fiscalização seja mais eficaz.	➢ A DSEJ responde no parágrafo 3 da página 8 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.2.1.3 do Relatório, relativa ao acompanhamento das anomalias verificadas nas inspecções. ➢ A resposta agora dada renova o que a DSEJ já havia referido aquando do relatório de observação. Porém, a DSEJ não facultou informações documentais que pudessem demonstrar que foram considerados outros factores; por outro lado, os membros do subgrupo de fiscalização também afirmaram que não consideravam outros factores para a classificação. Considerando o exposto, foi mantida verificação de auditoria.
➢ Quanto ao "auto de vistoria" que aprecia a "questão da falta de qualidade" indicado no Relatório, os respectivos trabalhos serão, sucessivamente, optimizados. De facto, o "Auto de vistoria" desempenha um papel eficaz, e o seu acompanha-	➢ A DSEJ responde no parágrafo 2 da página 9 e no parágrafo 3 da página 27 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada na alínea 3) do 3.2.1.2 do Relatório. ➢ O respondido no ofício de agora reflecte o que

Resposta da DSEJ	Análise do CA
mento, também, é um dos trabalhos importantes de fiscalização. Os inspectores entregam os "autos de vistoria" ao grupo de fiscalização, depois da vistoria semanal. O pessoal do grupo especializado faz uma advertência verbal ou um aviso escrito às instituições com problemas, de acordo com as situações reflectidas no "auto de vistoria", e para as instituições com problemas mais graves, instauram um processo de averiguações. Como no caso referido, no ponto 3.2.1.2 (4) do Relatório, em que a DSEJ suspeitou que a instituição educativa estava em infracção e, de acordo com o "auto de vistoria" e respectivas informações comunicadas pelo pessoal de vistoria, instaurou, imediatamente, o processo de averiguações à instituição. As averiguações já foram, entretanto, concluídas e o resultado confirmou que esta instituição tinha cometido infracções, pelo que, lhe foi aplicada uma multa pela DSEJ e ordenada que regularizasse todas as infracções, e, antes de ter concluída a sua regularização, todos os cursos subsidiados não podem ser realizados.	a DSEJ já havia referido aquando do relatório de observação. As afirmações apresentadas pela DSEJ e as correspondentes opiniões de auditoria estão reflectidas no relatório de auditoria. A resposta da DSEJ refere ainda que vai proceder a melhoramentos para resolver os problemas de qualidade dos autos de inspecção, mas não explica nem oferece informações complementares sobre os problemas indicados no relatório (p. ex. a existência de erros ou omissões em 560 dos 1462 autos de inspecção examinados).
➢ Para além disso, a DSEJ já fez mais de 3 100 vistorias in loco, recebeu mais de 4 200 "Autos de vistoria" e outras informações relacionadas. A DSEJ emitiu também mais de 300 "advertências verbais" e quase 30 "avisos por escrito". Às instituições que não fizeram melhorias, apesar das repetidas advertências ou com situações graves, serão instaurados processos de averiguações. Actualmente, foram instaurados 10 processos de averiguações e aplicaram-se multas e sanções a cinco instituições, numa outra há indícios que envolvem responsabilidades penais, tendo o respectivo processo já sido transferido para o Ministério Público para acompanhamento. Assim, pode-se ver que a DSEJ dá muita ênfase ao "Auto de vistoria" e às informações relacionadas, já que, após verificar a existência de qualquer irregularidade, procede ao seu acompanhamento.	➢ Em relação às verificações de auditoria apresentadas na alínea 2) do número 3.2.1.2 do Relatório, a DSEJ não responde à verificação constante do primeiro parágrafo da mesma alínea. ➢ A DSEJ já havia respondido à verificação aquando do relatório de observação, encontrando-se as suas asserções e as correspondentes opiniões do CA já incluídas no relatório de auditoria. ➢ O CA não concorda com a afirmação da DSEJ segundo a qual não houve falta de acompanhamento, mas tão-só porque os resultados dos acompanhamentos ainda não foram registados nos respectivos autos de inspecção. Conforme o procedimento apurado pelo CA, o chefe do subgrupo de fiscalização e responsável pelo acompanhamento, por

Resposta da DSEJ	Análise do CA
Entretanto, como as situações de acompanhamento e tratamento não são registadas no "Auto de vistoria", a consulta deste não consegue mostrar as informações envolvidas. Agora, a DSEJ já fez o respectivo aperfeiçoamento do tratamento dos documentos.	norma, conclui o acompanhamento cerca de uma semana após a recepção do auto de inspecção e regista nele o resultado alcançado, o qual é considerado nas apreciações seguintes. Contudo, parte dos autos de inspecção examinados até Fevereiro de 2012, isto é, volvidos mais do que meio ano, ainda não tem o resultado do acompanhamento registado. Além do mais, refira-se que o chefe do subgrupo de fiscalização responsável pelo acompanhamento durante esse período deixou o cargo no princípio de Abril de 2012. Assim, a explicação de que os acompanhamentos foram feitos, faltando apenas registar os resultados nos autos não pode colher. Assim sendo, a verificação de auditoria foi mantida.
● Em relação ao que o Relatório indicou sobre as lacunas na fiscalização, verificou-se um caso de uma caução de 14 900 patacas, que deveria ser descontada, mas que ainda não o foi, assim como algumas instituições não introduziram os dados das presenças dos formandos no prazo de sete (7) dias, após a conclusão do curso, o que provocou o bloqueamento das verbas na conta individual, a DSEJ responde o seguinte: ➢ Desde o início da implementação deste Programa até agora, integraram-se 267 instituições locais no Programa, foram autorizados 29 520 cursos locais, proporcionando aos cidadãos 629 416 vagas de aprendizagem, registando-se 138 880 pessoas/vezes participantes nos cursos locais e, uma vez que tanto os números de cursos como de participantes são elevados, a DSEJ verifica, por amostragem, o registo de assiduidade dos formandos. Se nalgum caso não houver condições para a devolução das cauções, a DSEJ questiona a respectiva instituição acerca dos pormenores da situação e acompanha o caso, bem como fará o desconto das cauções do formando. Como muitos cidadãos de Macau trabalham por turnos, para que	➢ A DSEJ responde na página 11 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.3.1 do Relatório. ➢ A DSEJ já havia respondido à verificação aquando do relatório de observação, encontrando-se as suas declarações já acolhidas no relatório de auditoria. Porém, a resposta da DSEJ não explica por que motivo nunca foram solicitados os originais dos registos de assiduidade, desde o lançamento do Programa até Fevereiro de 2012, para efeitos de verificação. Mais, a DSEJ não forneceu documentos comprovativos das aulas de compensação. Pelo verificado, não foi alterada a verificação de auditoria. ➢ O CA regozija-se com os melhoramentos que a DSEJ entretanto introduziu no âmbito da inspecção. Contudo, a DSEJ deve proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem aos problemas verificados e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim pode evitar a sua repetição.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
eles não percam as oportunidades de aprendizagem, devido aos seus horários de trabalho não serem fixos, é permitido a alguns cidadãos terem aulas ou compensá-las em horas diferentes pelo que esta acção deve ser apoiada e estimulada. Portanto, o registo de assiduidade destes formandos é alterado por aulas de compensação. A DSEJ irá aumentar, de forma progressiva, a frequência das amostragens e caso hajam infracções, aplicará as sanções aos infractores, de acordo com os respectivos diplomas legais e orientações dos subsídios.	
➢ Na fase inicial da implementação do Programa, algumas instituições não conseguiram apresentar a assiduidade dos formandos, no prazo de sete dias, após a conclusão do curso, adiando sempre, por vários dias, a introdução dos dados de assiduidade. Depois de chamadas a atenção, a maior parte delas conseguiu apresentar os dados de assiduidade, dentro dos sete dias. Depois de a DSEJ receber os dados de assiduidade dos formandos, as cauções são restituídas, no dia seguinte, para a conta de aperfeiçoamento individual dos cidadãos que satisfaçam os requisitos da taxa de assiduidade.	➢ A DSEJ responde na página 11 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.3.1 do Relatório. ➢ Conforme a verificação de auditoria, a DSEJ reconhece a existência de casos em que não foram cumpridas as Instruções, que dispõem a introdução das informações de assiduidade no prazo de sete dias após a conclusão dos cursos. ➢ O CA regozija-se com as medidas de melhoramento que a DSEJ entretanto adoptou para restituir atempadamente as cauções. Porém, a DSEJ deve proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem ao problema verificado e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim pode evitar a sua repetição.
➢ Relativamente ao que o Relatório indica, de que era possível que as instituições abusassem do plano alternativo para proceder à inscrição, bem como os formadores se inscrevessem nos cursos que os próprios ensinam e que, desta forma, havia o risco dos subsídios serem conseguidos por este meio fraudulento, a DSEJ responde a seguinte: ➢ Havendo avaria na *internet*, no computador ou nos *chips*, as inscrições não conseguem ser feitas	➢ A DSEJ responde no parágrafo 3 da página 12 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.4.1.1 do Relatório. ➢ A resposta da DSEJ, já aflorada aquando do relatório de observação, não explica em termos claros e directos o recurso abusivo à solução alternativa de inscrição verificado pelo CA. De facto, conforme revelado no Relatório, só nos 8 primeiros meses de imple-

Resposta da DSEJ	Análise do CA
através do leitor de cartão inteligente, o que faz com que as instituições procedam às inscrições através do plano alternativo. Depois da conclusão do processo de inscrição, o sistema dá, sistematicamente, aos cidadãos, através de mensagem no telemóvel ou por *e-mail* as respectivas informações. Os cidadãos podem, ainda, consultar a qualquer momento, a conta de aperfeiçoamento individual para saber a situação do subsídio utilizado. Portanto, é difícil ocultar ou "abusar" e se a instituição utilizou os dados de outra pessoa para fazer uma inscrição falsa e, se tal se verificar, a instituição assume a responsabilidade penal. Quanto às inscrições feitas através do plano alternativo, a DSEJ procede, ainda, de forma aleatória e não periódica à avaliação. Até agora contaram-se 180 formandos de 36 instituições, que se inscreveram através do plano alternativo e iremos, ainda, fazer o acompanhamento dos casos suspeitos e o respectivo tratamento.	mentação do Programa foram registadas 3 330 inscrições através da solução alternativa, das quais 88,8% respeitaram a situações de avaria do leitor ou inscrição por interposta pessoa. Esses números recomendam fortemente que a DSEJ inicie averiguações. Pelo exposto, manteve-se a verificação de auditoria. ➢ Os exames por amostragem e os acompanhamentos não fixos entretanto introduzidos para verificar as inscrições pela via alternativa constituem um aperfeiçoamento do procedimento e o CA congratula-se com a pronta reacção da DSEJ. Porém, a DSEJ deve proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem ao problema verificado e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim pode evitar a repetição do problema.
➢ A DSEJ aproveita o sistema informático para verificar se há formadores que se tenham inscrito nos seus próprios cursos, quando isso é descoberto, é logo tratado. As instituições, cujos formadores foram identificados por terem feito a inscrição para o próprio curso, explicaram que tal aconteceu por causa do processamento errado ou introdução errada dos dados do formador. A essas instituições já foi ordenado para que devolvessem as respectivas verbas. Embora elas já tenham devolvido todas as verbas à DSEJ, as suas actuações foram ainda, por nós, registadas e a fiscalização a estas instituições vai ser reforçada.	➢ A DSEJ responde na página 13 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.4.1.2 do Relatório. ➢ A DSEJ refere que, com base em explicações apresentadas pelas instituições, a sobreposição entre formador e formando num mesmo curso se deve a erros de operação ou a erros no registo e submissão dos elementos relativos a formadores. Em contacto havido com a DSEJ, o CA soube que as explicações foram obtidas por telefone, não confirmadas por nenhum processo. Reexaminados os autos de inspecção, o CA verificou que as listas de presença associadas aos casos de sobreposição apresentam marcações de presença relativas ao formando, que é ao mesmo tempo o formador do curso. O verificado não pode obviamente ser coberto pela explicação veiculada pela DSEJ.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
	➢ O acima exposto revela que a DSEJ só acompanhou os casos detectados pelo CA, sem ter procedido a nenhuma revisão ao mecanismo, baseada nas causas do problema. A actuação da DSEJ não consegue evitar a repetição do problema detectado na auditoria. ➢ O CA apraz-se saber que a DSEJ introduziu entretanto a verificação através do sistema informático, o que constitui uma atitude activa de acompanhamento da sua parte. Contudo, o CA entende que a DSEJ deve proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem ao problema e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim pode evitar a sua repetição.
● O Relatório referiu casos típicos que merecem atenção: apresentou as questões no pedido de apreciação e autorização dos cursos da "Associação AA" e da "Instituição BB", pelo que DSEJ responde o seguinte: ➢ Considerando o lançamento da primeira fase do Programa e de modo a permitir integrar no mesmo mais instituições e cursos, disponibilizando aos residentes mais vagas e escolhas diversificadas de cursos, foi ajustada a pontuação das despesas de funcionamento, por isso o pedido do curso de formação técnica da "Associação AA" foi autorizado. ➢ Na segunda fase, a "Associação AA" apresentou a cobrança de $200 patacas como despesas diversas na altura do pedido do respectivo curso, referindo que essa quantia incluía as despesas de material didáctico do curso de 60 horas, de gravação de imagens e som e do certificado, entre outras. Após análise global, o chefe da equipa e o chefe funcional apreciaram a despesa como racional e, por isso, o respectivo curso foi autorizado.	➢ A DSEJ responde na página 13 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.5 do Relatório, referente ao "caso particular". ➢ O ponto de vista apresentado pela DSEJ na resposta é basicamente idêntico ao apresentado aquando do relatório de observação. Dado que a DSEJ não prestou informações documentais aptas a explicar de forma razoável os motivos subjacentes à aplicação menos rigorosa dos critérios de valoração aos cursos da instituição em causa (autorização de 39 cursos que não satisfaziam os critérios de valoração), o CA manteve a verificação de auditoria. ➢ O CA pretende com a verificação de auditoria evidenciar que a DSEJ não possui um mecanismo de prevenção e detecção eficaz. A verificação respeita a uma instituição que, para aumentar as receitas em subsídios, altera a sua natureza. O relatório apresenta esta e outras actuações irregulares a que a DSEJ deve estar atenta. A DSEJ refere que até ao

Resposta da DSEJ	Análise do CA
➢ Em Janeiro do corrente ano, foi concedido o alvará de funcionamento de instituição educativa particular com fins lucrativos ("Instituição BB") ao responsável da "Associação AA", acima referida, sendo que o pedido do mesmo curso passou a ser feito pela "Instituição BB" na terceira fase. Segundo os Critérios de apreciação dos cursos, uma associação tem por objectivo servir os seus sócios e não organizar cursos, sendo o custo de funcionamento dos cursos inferior ao da instituição educativa, ao passo que uma instituição educativa particular com fins lucrativos é uma entidade que lecciona, em exclusivo, as diversas modalidades de educação, possuindo melhores instalações e equipamentos pedagógicos e um custo de funcionamento racional, suportando o seu funcionamento com as receitas da organização dos cursos. Devido à diferença de métodos e custos de funcionamento de diferentes tipos de instituições, e tendo em conta o referido nos Critérios de apreciação, foi calculada a ponderação de acordo com a natureza da instituição, servindo de base para calcular o padrão das propinas. Portanto, as propinas do curso, organizado pela "Associação AA", foram calculadas segundo o padrão de propinas para uma associação; depois, como o curso passou a ser organizado pela "Instituição BB", as propinas foram calculadas de acordo com o padrão para uma instituição educativa particular com fins lucrativos. Isto está em conformidade com os Critérios de apreciação. ➢ É necessário referir ainda que, dos cursos autorizados, tanto da "Associação AA" como da "Instituição BB", nenhum foi leccionado com sucesso, portanto, os cursos da "Associação AA" e da "Instituição BB" não foram incluídos no cálculo de financiamento dos residentes e a DSEJ não efectuou nenhum pagamento à instituição acima referida.	momento não efectuou qualquer pagamento à instituição pelo curso em apreço. Porém, o CA quer realçar que não foi feito nenhum pagamento porque simplesmente o curso não teve inscrições. Mas, de acordo com regulamento administrativo aplicável, o curso, estando autorizado, pode ainda vir a registar inscrições e, consequentemente, pagamento. A resposta evidencia que continua a faltar à DSEJ a noção de prevenção de risco.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
(3) Resposta a alguns itens do Relatório	
Resposta ao ponto 3.1.1.1 "Prazo legal para aceitação dos pedidos de curso"	
● Motivos que permitem a apresentação das informações do curso pelas instituições, fora de prazo: ➢ Alguns responsáveis das instituições reportaram à DSEJ, que forneceram informações dos cursos, através da i*nternet*, dentro do prazo de pedido, mas desconhecendo os motivos porque as mesmas não foram entregues com sucesso. Como muitas instituições tiveram o mesmo problema e podendo tal dever-se a um problema informático que não permitiu carregar as informações no sistema, foi reaberto para que as referidas instituições pudessem carregar as informações do curso em falta. Para evitar a reincidência, actualmente, a DSEJ emite correio electrónico para todas as instituições, antes de terminarem os prazos de pedido, a fim de confirmarem a apresentação com sucesso dos cursos e, caso existam omissões, devem entregar as informações em falta, via *internet*, antes dos prazos definidos. ➢ Na fase inicial do Programa, o sistema informático de pedidos não existia em versão portuguesa, pelo que as instituições com informações em português não puderam carregá-las. Tendo tido conhecimento do facto, a DSEJ acompanhou de imediato a situação mas, contudo, já tinham sido ultrapassados os prazos de pedido quando criou a versão portuguesa, e dado que o atraso verificado não foi da responsabilidade das instituições, o sistema informático foi reaberto para que pudessem submeter as informações dos cursos. ➢ Na fase inicial do Programa, como os cursos dos centros de educação e de actividades juvenis da DSEJ já tinham sido autorizados pelas entidades competentes, para simplificar os procedimentos de apreciação e evitar a dupla apreciação dos cursos, a	➢ A DSEJ responde na página 15 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.1, relativa ao prazo legal para admissão dos pedidos de cursos. ➢ O conteúdo da resposta foi já apresentado aquando do relatório de observação, estando as informações apresentadas devidamente reflectidas no Relatório. O CA manteve a verificação de auditoria, porque a DSEJ não chegou a apresentar informações documentais para comprovar a ocorrência efectiva e a razoabilidade dos alegados factos justificativos da abertura do programa informático às instituições, a fim de que pudessem, fora do prazo, apresentar os seus pedidos de cursos. ➢ O CA congratula-se com a decisão, entretanto tomada, de utilizar o correio electrónico para confirmar às instituições da recepção dos seus pedidos e considera-a uma atitude activa de acompanhamento por parte da DSEJ. Porém, o CA entende que a DSEJ deve ainda proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem aos problemas verificados e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim pode evitar a repetição desses mesmos problemas.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
forma de tratamento foi diferente das outras instituições. Depois, considerando a uniformidade dos trabalhos de apresentação das informações e de apreciação, foi decidida, finalmente, pela uniformização da forma de tratamento das informações dos Centros da DSEJ e de outras instituições, por isso, foi permitida a entrega de informações dos Centros via *internet*, após terminar o prazo. ➢ Devido ao tratamento desfasado na abertura da conta da instituição pelos funcionários da DSEJ, algumas instituições não conseguiram entregar informações dos cursos antes do prazo terminar. Como não foi um atraso da instituição, depois da autorização da abertura da conta, foi reaberto o sistema para submeterem as informações dos cursos. ➢ Na medida em que se acumulam as experiências obtidas com o Programa, assim como se realiza o aperfeiçoamento constante do sistema informático, actualmente, todas as instituições conseguem submeter as informações dos cursos com sucesso e dentro do prazo definido.	
Resposta ao ponto 3.1.1.2.1 "A racionalidade das despesas do curso"	
● Despesas do curso ➢ Algumas instituições relataram, na primeira fase do Programa, que o padrão de despesas foi fixado muito baixo, e que após análise e revisão do chefe funcional, a ponderação para as associações dos Critérios de apreciação foi aumentada 0,1, e os Critérios de apreciação revistos foram submetidos ao superior para autorização; devido a escassez de tempo, o apreciador já tinha iniciado a nova fase de apreciação do cursos e, posteriormente, os Critérios de apreciação revistos não foram autorizados pelo superior, e por fim, foram utilizados os Critérios de apreciação iniciais para avaliar os cursos. Como se pode constatar claramente no resultado da apreciação, todos os cursos das associações	➢ A DSEJ responde na página 17 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.1 do Relatório, relativa à racionalidade das despesas dos cursos, na parte das propinas. ➢ A DSEJ havia já manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de observação e o Relatório toma em consideração as informações apresentadas. ➢ O CA manteve a verificação de auditoria porque as informações dos resultados de apreciação dos cursos autorizados pela directora da DSEJ comprovam que, de facto, o subgrupo de apreciação aplicou a nova versão das regras de apreciação sem autorização

Resposta da DSEJ	Análise do CA
integrados no Programa foram avaliados de acordo com os padrões do critério inicial. Por isso, durante o processo de apreciação, não existiram situações de "utilização da nova versão do critério de apreciação sem autorização da entidade competente e alargar o modo de apreciação sem autorização oficial".	prévia da direcção. A explicação dada pela DSEJ não tem correspondência nos factos.
● Despesas de funcionamento O Relatório diz que, na segunda e terceira fase, 226 cursos ultrapassaram o padrão de apreciação das despesas de funcionamento mas que foram autorizados. Após a confirmação das informações pela DSEJ, foram leccionados por docentes a tempo inteiro das instituições do ensino superior e da educação contínua, um total de 197 cursos e estas instituições mostraram dificuldades em facultar as informações sobre as despesas dos formadores por hora, por isso, a DSEJ aceitou a sua justificação, e neste caso, não foram avaliadas com o padrão de apreciação; a percentagem das despesas de funcionamento dos outros 28 cursos foi calculada arredondando o valor, para o número inteiro imediatamente superior, sempre que a parte decimal fosse igual ou superior a cinco e para o número inteiro imediatamente inferior no caso contrário, o que correspondeu à percentagem exigida no padrão de apreciação, e não aquilo que foi mencionado no Relatório, dizendo que ultrapassou o padrão de apreciação das despesas de funcionamento, por isso, a pontuação foi de 1 ao invés de 0; o outro caso disse respeito à leccionação de um professor, a tempo parcial, numa instituição do ensino superior e, considerando que o objectivo das restrições sobre as despesas de funcionamento das instituições é o de assegurar o rendimento do formador, e como o rendimento e a qualidade do formador se encontravam garantidos, após análise global, o respectivo pedido foi autorizado.	➢ A DSEJ responde na página 17 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.1 do Relatório, relativa à racionalidade das despesas dos cursos, na parte das despesas de exploração. ➢ A DSEJ já se tinha manifestado sobre a verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ Na presente resposta, a DSEJ introduz uma nova explicação para os 29 cursos. No entanto, o tratamento explicado não consta das regras de apreciação e o pessoal da apreciação nunca se referiu a ele nas entre-vistas havidas durante todo o processo de auditoria. A resposta revela mais um tratamento à margem dos critérios estabe-lecidos e confirma que a arbitrariedade prevalece quando não há regras. O CA entendeu que não havia motivos para alterar a verificação de auditoria.
● Despesas diversas ➢ O Guia de financiamento do Programa menciona que "os custos dos materiais e despesas diversas,	➢ A DSEJ responde na página 18 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.1 do Relatório, relativa à

Resposta da DSEJ	Análise do CA
entre outros, resultantes da organização de cursos, bem como, as despesas de alojamento, de refeição e de transporte, entre outras, resultantes da participação de cursos, não serão calculados para efeitos do financiamento". Por isso, caso os cursos possuam as despesas acima referidas, estas devem ser integradas em "Outras despesas" e pagas pelos próprios residentes, mas exigem ter pedido prévio e divulgação ao público. ➢ Apesar dessas despesas não serem objecto de financiamento, para evitar a irracionalidade de pagamento pelos residentes que participem neste Programa, a DSEJ inspecciona a racionalidade das "Outras despesas" determinadas pelas instituições. Como é sabido, a diferença dos custos dos materiais e das despesas diversas entre diferentes tipos de cursos é enorme e torna-se difícil para a DSEJ determinar o montante padrão para as "Outras despesas". Por exemplo, os cursos comuns que não necessitam de material de consumo extraordinário, só necessitam provavelmente de dezenas de patacas para os custos com materiais didácticos, contudo, os cursos de arranjos florais, de culinária e de beleza, entre outros, podem pagar centenas de patacas de custos com materiais e despesas diversas. ➢ Os procedimentos de apreciação da DSEJ são feitos efectuando a revisão das "Outras despesas", as respectivas despesas menores que cem patacas são directamente confirmadas como "racionais" pelos apreciadores, dando-lhes três valores. Para as despesas superiores a cem patacas, os apreciadores dão zero valores e entregam ao chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e ao chefe funcional para análise e em caso de necessidade são solicitados esclarecimentos e informações adicionais às instituições, para posteriormente a DSEJ decidir da racionalidade das "Outras despesas" de acordo com as informações prestadas. As despesas racionais recebem três valores e as	racionalidade das despesas dos cursos, na parte das despesas diversas. ➢ A DSEJ havia manifestado sobre a verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ A DSEJ introduz uma nova consideração dizendo que as despesas diversas não podem ser tratadas de maneira uniforme e que compete ao chefe do subgrupo e ao chefe funcional analisar os cursos caso a caso. Não havendo critérios escritos e sendo o tratamento flexível, os resultados de apreciação são facilmente influenciados pelo julgamento subjectivo, o que impossibilita que os cursos sejam apreciados de maneira homogénea e imparcial. Pelo exposto, foi mantida a verificação de auditoria. ➢ Relativamente às explicações e esclarecimentos complementares apresentados pela DSEJ sobre os procedimentos de apreciação, o CA entende haver necessidade de realçar que os critérios de valoração apresentados no Relatório foram confirmados junto da chefia funcional responsável pela coordenação da execução do Programa e junto dos onze trabalhadores que realizaram os trabalhos de apreciação. Só depois de confirmada a aplicabilidade desses critérios de valoração nos trabalhos normais da apreciação é que o pessoal de auditoria deu início ao exame sobre como os diversos serviços da DSEJ envolvidos na apreciação os aplicavam efectivamente nos seus trabalhos correntes. A resposta agora dada pela DSEJ diz que quando não há critérios de valoração escritos, os resultados finais de apreciação resultam do julgamento do chefe do subgrupo e do chefe funcional. Todo o acima exposto confirma que durante o procedimento de apreciação os critérios de

Resposta da DSEJ	Análise do CA
irracionais zero. Portanto, devido às "outras despesas" não serem incluídas no financiamento e, se as instituições cobrarem mais de cem patacas de despesas diversas, estas não são autorizadas a realizar os cursos, dado que os cursos com despesas mais elevadas não são autorizados, tais como os cursos de arranjos florais, de culinária e de beleza, entre outros, assim, não só não corresponde a realidade, como também se está a privar os direitos dos residentes de poderem frequentar este tipo de cursos.	valoração estabelecidos podem ser afastados de forma arbitrária, prejudicando a sua aplicação homogénea e o controlo da imparcialidade na apreciação dos cursos apresentados pelas instituições. Por outras palavras, o facto impede o cumprimento eficaz de fiscalização cometida pelo regulamento administrativo aplicável.
● Taxa de aumento das propinas ➢ Na segunda fase de apreciação, a DSEJ reparou que a taxa de aumento das propinas de algumas instituições era excessivamente alta, embora depois do aumento da propina ainda correspondesse ao padrão dos Critérios de apreciação, contudo a taxa de aumento nem sempre é racional e diminui o interesse de aprendizagem dos residentes. Para reprimir a elevada taxa de aumento das propinas, a DSEJ introduziu, na segunda fase, a "Taxa de aumento das propinas" como um dos factores de referência para a "racionalidade das despesas do curso". Os apreciadores realizaram uma selecção daqueles que consideraram racionais quanto à taxa de aumento das propinas, inferior a 6% (tendo como referência a inflação) atribuindo-lhes três valores e para taxas de aumento superiores a 6% atribuindo zero valores, entregando ao chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e ao chefe funcional, para uma análise global. O chefe da equipa de apreciação dos cursos locais solicitou esclarecimento junto das instituições, atribuindo três valores para os itens racionais, tais como a despesa baixa dos cursos anteriores, ou ainda, o aumento significativo dos custos da organização dos cursos, entre outros; se as instituições não tivessem justificações racionais, a taxa de aumento da propina diminuiria para 6% ou menos, caso contrário, mesmo que a propina correspondesse ao	➢ A DSEJ responde na página 20 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.1 do Relatório, relativa à racionalidade das despesas dos cursos, na parte das taxas de aumento das propinas. ➢ A DSEJ já se havia manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ Relativamente às explicações e esclarecimentos complementares apresentados pela DSEJ sobre os procedimentos de apreciação, o CA entende haver necessidade de realçar que os critérios de valoração apresentados no Relatório foram confirmados junto da chefia funcional responsável pela coordenação da execução do Programa e junto dos onze trabalhadores que realizaram os trabalhos de apreciação. Só depois de confirmada a aplicabilidade desses critérios de valoração nos trabalhos normais da apreciação é que o pessoal de auditoria deu início ao exame sobre como os diversos serviços da DSEJ envolvidos na apreciação os aplicavam efectivamente nos seus trabalhos correntes. A resposta agora dada pela DSEJ diz que quando não há critérios de valoração escritos, os resultados finais de apreciação resultam do julgamento do chefe do subgrupo e do chefe funcional.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
padrão, o curso não poderia ser autorizado devido ao elevado aumento.	Todo o acima exposto confirma que durante o procedimento de apreciação os critérios de valoração estabelecidos podem ser afastados de forma arbitrária, prejudicando a sua aplicação homogénea e o controlo da imparcialidade na apreciação dos cursos apresentados pelas instituições. Por outras palavras, o facto impede o cumprimento eficaz de fiscalização cometida pelo regulamento administrativo aplicável.
Resposta ao ponto 3.1.1.2.2 "Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários":	
● Depois da autorização do curso, caso os verificadores da DSEJ verifiquem que o número de alunos admitidos ultrapassou as vagas autorizadas do curso da instituição, a instituição é informada, por telefone, de que o número concreto dos alunos admitidos ao seu curso não pode ser superior às vagas autorizadas. Caso ainda se verifiquem irregularidades na admissão de alunos por parte da instituição, a DSEJ irá resolver o caso de forma rigorosa. Com o aperfeiçoamento do sistema de apreciação, já foi criado o respectivo mecanismo para prevenir o surgimento dos casos acima referidos. ● Na apreciação dos cursos, a DSEJ considerou o tempo de três a nove meses, compreendido entre o pedido do curso pela instituição e a data concreta da realização do curso, sendo difícil prever quais os cursos que vão admitir alunos, ou ainda, nos casos em que ainda não são conhecidos os formadores, por isso, a DSEJ aceita a sobreposição de horários e de salas de aulas, apresentada pela instituição no pedido dos cursos, permitindo assim, a mesma decidir da realização do curso, de acordo com a situação concreta de admissão de alunos e a organização de formadores. A instituição só pode organizar um curso para a mesma sala de aula e para o mesmo horário, caso se verifiquem	➢ A DSEJ responde no número 3 da página 21 do seu ofício, à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.2 do Relatório, relativa à disponibilidade de instalações adequadas e de equipamentos necessários. ➢ A DSEJ já se havia manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. A DSEJ só referiu como iria proceder caso surgissem problemas como os apontados no Relatório (p. ex. excesso de admissões), mas não prestou explicações nem adiantou mais informações sobre as verificações de auditoria.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
irregularidades, a DSEJ irá proceder à instauração dos respectivos processos. ● Na abertura da conta da instituição ou no acréscimo do local de funcionamento, a DSEJ solicita às instituições comprovativos de utilização, como por exemplo, no caso de proprietário, deve entregar o comprovativo de titularidade predial e, no caso de arrendatário, deve entregar o contrato de arrendamento. Depois de examinar os comprovativos atrás referidos e confirmar o seu direito de utilização, a DSEJ verifica se o local é adequado à realização do respectivo curso, e só será autorizada a abertura da conta ou o acréscimo de novo local quando as instituições reunirem as condições necessárias. Portanto, este é o mecanismo de verificação da abertura da nova conta ou de acréscimo de novo local e é nessa situação que as instituições precisam de apresentar os comprovativos acima referidos.	
Resposta ao ponto 3.1.1.2.3 "Se as qualificações dos formadores são adequadas":	
● A DSEJ define, de acordo com a natureza do curso, as respectivas exigências de qualificações dos formadores. Embora a habilitação académica de alguns formadores dos cursos de formação técnica não atinja o grau exigido, mas considerando a sua experiência pedagógica no respectivo sector, e após análise global feita pelo chefe da equipa de apreciação dos cursos locais e pelo chefe funcional, é aceite o respectivo pedido. Relativamente à falta de informações sobre formadores dos 23 cursos autorizados, estes como são organizados pelos centros subordinados à DSEJ, os respectivos cursos e as qualificações dos formadores já foram anteriormente autorizados pelas entidades competentes da DSEJ, pelo que não foram novamente apreciados. Os outros 54 cursos foram organizados pelas instituições de ensino superior ou associações profissionais, sendo que as qualificações profissionais dos formadores já estavam garantidas e, por isso, foram aceites os respectivos pedidos.	➢ A DSEJ responde no número 4 da página 22 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.3 do Relatório, relativa à adequação das qualificações dos formadores. ➢ Para valorar, de acordo com o critério estabelecido, as habilitações académicas ou a experiência dos formadores em relação aos cursos que iriam assegurar, o pessoal da apreciação recorre à "base de dados de formadores", acessível em rede. A DSEJ, na sua resposta, porém, só explica as situações não previstas nas regras, pelo que o CA entendeu manter a verificação de auditoria.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
Resposta ao ponto 3.1.1.2.4 "O relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos"	
● Quando uma instituição de educação contínua solicita o seu alvará de funcionamento deve definir o tipo de cursos a ministrar e a DSEJ procede a inspecção das suas instalações, equipamentos, curso e dados dos formadores de acordo com o exigido, emitindo o alvará caso as condições sejam satisfeitas. No respectivo alvará não estão mencionadas restrições de exploração, mas a instituição tem de declarar à DSEJ o tipo de cursos a ministrar e, após a entrada em funcionamento da instituição, caso tenha necessidade de ministrar mais tipos de cursos, depois de realizada a inspecção da DSEJ, estes são autorizados após serem satisfeitas as exigências. ● O Relatório referiu que houve um caso excepcional de financiamento de cursos de música de uma instituição, ainda na fase inicial do Programa, quando os referidos cursos foram autorizados e que não se detectou que estes não correspondiam aos tipos de cursos ministrados pela instituição e, por isso, foi autorizada a sua integração no Programa; mais tarde, já na segunda fase, voltou a verificar-se a referida situação, não tendo sido, nessa altura, autorizada a referida instituição a ministrar os cursos; contudo esta instituição, antes da terceira fase, já possuía as respectivas instalações e equipamentos e apresentou novamente, a DSEJ, o seu pedido para ministrar os cursos de música, tendo a DSEJ inspeccionado as instalações, equipamentos, cursos e qualificações dos formadores e verificado que os referidos elementos estavam em conformidade com o exigido, pelo que foi autorizado o acréscimo deste tipo de cursos, na terceira fase, sendo integrados no Programa de financiamento. ● O Relatório indicou que os alvarás de certos centros educativos cujo "tipo de actividades"	➢ A DSEJ responde no número 5 da página 23 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.4 do Relatório, relativa ao relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos. ➢ De acordo com os métodos de apreciação definidos pela DSEJ, recorre-se às informações constantes do alvará ou dos estatutos da instituição para realizar a valoração do "relacionamento entre a natureza da instituição e os cursos". Caso a instituição pretenda alterar o tipo de cursos a ministrar, deve requerer por escrito ao grupo de trabalho de "licenciamento das instituições de educação contínua", subordinado à Divisão de Extensão Educativa da DSEJ. Uma vez autorizada a alteração, o novo tipo de cursos a ministrar é carregado na *intranet* da DSEJ. O pessoal de apreciação recorre às informações disponibilizadas na *intranet* da DSEJ para proceder à verificação e valoração. Confrontando as informações acessíveis na *intranet* da DSEJ relativas aos "tipos de cursos das instituições de educação contínua" com os resultados de apreciação, o CA detectou os casos de incumprimento do critério de valoração revelados no Relatório. Aquando do relatório de observação, a DSEJ não prestou informações comprovativos sobre se a instituição referida na verificação de auditoria chegou a requerer a mudança de tipo de cursos a ministrar. Pelo exposto, decidiu-se manter verificação de auditoria.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
estava autorizado para a área de "contabilidade", foram autorizados a ministrarem cursos que não eram da área de contabilidade, tais como, cursos de língua japonesa e cursos de programação. Neste sentido, os referidos centros educativos, em resposta à procura, pretendiam ministrar os cursos de língua japonesa e de programação, submetendo as informações necessárias. Depois de verificadas as informações dos cursos e dos formadores e, uma vez que não careciam de instalações e equipamentos adicionais, confirmou-se que reuniam todas as condições necessárias para realizarem este tipo de cursos. Sendo assim, os cursos foram autorizados e integrados no Programa.	
Resposta ao ponto 3.1.1.2.5 "a atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa":	
● O critério sobre a atitude na cooperação, desta Direcção de Serviços, acontece quando o instituto ao não fazer nenhum melhoramento, depois de ter sido, avisado oralmente ou por escrito, afecta a avaliação da "Atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa". No Relatório, referiu-se que 1.545 itens dos cursos são do mesmo instituto, e que este fez melhoramentos, segundo as exigências, depois de ter sido avisado oralmente ou por escrito. Portanto, a DSEJ classificou com 3 pontos as notas da avaliação para a alínea da "atitude do instituto na cooperação sobre a execução do Programa".	➢ A DSEJ respondeu no número 6 da página 24 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.2.5 do Relatório, relativa à "definição, alteração e aplicação flexível dos critérios de valoração". ➢ A DSEJ já se havia manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ Dado que a DSEJ não apresentou ao CA documentos comprovativos de que a instituição introduziu melhoramentos, foi mantida a verificação de auditoria.
Resposta ao ponto 3.1.1.3 "aprovação e publicação dos resultados da apreciação dos cursos"	
● O Relatório, referiu uma situação em que as notas da avaliação não podem, livre e directamente, ser passadas para um "arquivo digital". Porque no início do lançamento do Programa, "o interface de apreciação *online*" não tem os 9 elementos completos da apreciação aprovados nos termos legais. O pessoal de apreciação tem de mostrar,	➢ A DSEJ respondeu no número 7 da página 24 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada no número 3.1.1.3 do Relatório, relativa à "decisão e divulgação dos resultados de apreciação dos cursos". ➢ A DSEJ já se havia manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de

Resposta da DSEJ	Análise do CA
numa nota, os elementos que não são citados. Por isso, os resultados não podem ser passados para um arquivo digital e as notas da avaliação só podem ser inseridas, manualmente, no "arquivo digital". Depois desta Direcção aperfeiçoar, gradualmente, o "interface de apreciação *online*", o problema mencionado não voltará a surgir. ● Quanto às diferenças entre o resultado da apreciacão, aprovado pelos dirigentes, e o resultado da publicação, os motivos essenciais incluem: ➢ Depois de apreciada e autorizada, uma parte dos institutos apresentou condições melhores do que as que tinham apresentado durante a apreciação, tais como: baixa das propinas e aumento das horas de aulas, entre outros. São bem-vindos, por esta Direcção de Serviços, os ajustamentos que beneficiam os cidadãos e que não afectam as condições da apreciação. Para os cidadãos poderem obter as informações correctas dos cursos, o pessoal da DSEJ irá rever as informações correspondentes, de acordo com as exigências dos institutos. ➢ Nos cursos subsidiados da 2ª fase, do Programa, as vagas de cada uma das 501 turmas destinadas aos pais e filhos, são para um adulto e uma criança (ou seja, 2 pessoas). Como o Programa só financia as pessoas que, até ao final do ano, tenham completado 15 anos de idade, o instituto só apresentou o encarregado de educação (uma pessoa), como abrangido pelo Programa do subsídio, assinalando em nota que, também, há mais uma criança que não é abrangida pelo Programa. Para corresponder ao número real dos cursos, esta Direcção de Serviços corrigiu o número de vagas para duas pessoas durante a inscrição para os cursos mencionados. Daí ter surgido a diferença mencionada, mas tendo, ainda, uma pessoa com o subsídio. ➢ Quanto aos casos citados no Relatório, as propinas	observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ A DSEJ apresentou na resposta uma nova explicação, segundo a qual, após concluído o procedimento de autorização, as instituições requerem que sejam alteradas as condições dos cursos anteriormente submetidas, para melhor, em benefício dos residentes. Quando assim acontece, considerando que os residentes ficam a ganhar, os funcionários DSEJ procedem aos ajustamentos requeridos pelas instituições. De acordo com o explicado, o CA reviu o resultado de auditoria, mas apurou que também existem alterações para pior, nomeadamente, propinas mais altas e horas de aprendizagem reduzidas. Pelo exposto, a explicação da DSEJ não se afigura razoável e a verificação de auditoria foi mantida. ➢ A DSEJ informa que estão a ser introduzidos melhoramentos ao "programa informático de apreciação *online*". O CA apraz-se em tomar nota da iniciativa e considera-a uma expressão do acompanhamento activo por parte da DSEJ. No entanto, o CA entende que a DSEJ deve proceder a um estudo global para identificar os motivos que deram origem ao problema verificado e apoiar-se nas conclusões obtidas para rever os mecanismos vigentes e estabelecer medidas preventivas eficazes, pois só assim é capaz de evitar a sua repetição.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
do instituto devem ser de 560 patacas, mas o resultado publicado mostra, na rede, de 800 patacas. É um erro informático e o instituto já devolveu, aos alunos, 1.680 patacas, que é o valor da propina cobrado a mais. ➢ O Relatório referiu que o resultado publicado, que foi aprovado, é contrário ao resultado da apreciação. Na realidade, o mesmo instituto tem dois cursos de língua inglesa. Por alguma falta de cuidado, o pessoal da execução trocou os dois resultados da apreciação. Esta Direcção de Serviços irá reforçar a supervisão das informações para evitar que situações destas se repitam.	
Resposta ao ponto 3.2.1.2 "a execução do trabalho de vistoria"	
● Esta Direcção não exige ao pessoal de vistoria que verifique o bilhete de identidade do formador para conferir a sua identidade, considerando que essa verificação, para além de causar litígios da competência da lei, ainda vai afectar o funcionamento e a qualidade do ensino na aula. Por isso, o pessoal de vistoria não exige ao formador que mostre o seu documento de identidade. Assim, o pessoal da DSEJ recolhe os nomes dos formadores, preenchendo-os no "auto de vistoria". Depois de concluída a vistoria, o "auto" é passado para o grupo de fiscalização, para que este faça o trabalho seguinte e este, de acordo com os conteúdos do "auto", vai verificar se as informações são iguais às dos formadores no sistema. Ao mesmo tempo, porque esta Direcção exige que os institutos especifiquem os nomes dos formadores no "mapa de assiduidade", o respectivo formador, também, tem de assinar o mapa. Por isso, a confirmação, da identidade dos formadores, prestada pela DSEJ é correcta e eficaz. Na realidade, se esta Direcção de Serviços, também, descobrir casos em que as informações não são correctas, faz o trabalho seguinte.	➢ A DSEJ responde no parágrafo 4 da página 26 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada na alínea 1) do número 3.2.1.2 do Relatório. ➢ O CA discorda do entendimento, que a DSEJ faz constar da resposta, no sentido de que o método de "confirmação da identidade dos formadores usado pela DSEJ é correcto e eficaz". Durante o processo de auditoria, o pessoal de auditoria acompanhou os inspectores aos locais de realização dos cursos e verificou que os inspectores confirmavam a identidade dos formadores perguntando pelos nomes dos mesmos aos trabalhadores de atendimento das instituições, os quais assinam no auto de inspecção como meio de confirmação. A DSEJ refere ainda que procede ao confronto entre a assinatura do formador constante da lista de presenças e os dados do processo de apreciação. Porém, este método apenas assegura a conformidade das informações fornecidas pelas instituições com os dados do processo de apreciação. Sem medidas para confirmar directamente a identidade dos formadores durante a inspecção no

Resposta da DSEJ	Análise do CA
	local, a DSEJ não está em condições de assegurar que a instituição afecta os formadores autorizados pela DSEJ e, em consequência, também não garante a qualidade dos cursos. Pelo exposto, foi decidido manter a verificação de auditoria.
● Como o Programa não diz que as pessoas inscritas nos cursos autorizados têm de ser os seus beneficiados e têm de utilizar o seu subsídio, portanto, as pessoas inscritas podem incluir os não beneficiados do Programa (não residentes de Macau ou os residentes menores até aos 15 anos de idade) e os beneficiados, que não se inscreveram nos respectivos cursos através do Programa, por os subsídios já se encontrarem totalmente esgotados ou por ter outra aplicação do subsídio. As duas pessoas, referidas no Relatório, não utilizaram os subsídios do Programa para se inscreverem nos respectivos cursos, por isso, os seus nomes não estão na lista das informações do sistema da DSEJ. Não é como o Relatório diz que não se inscreveram nos cursos. Não obstante, em qualquer dos casos mencionados, também não violaram os termos previstos no Programa.	➢ A DSEJ não respondeu à verificação de auditoria constante do primeiro parágrafo da alínea 2) do número 3.2.1.2 do Relatório. ➢ A inspecção no local visa verificar se as instituições abriram os cursos conforme as condições autorizadas pela DSEJ. Dado que a DSEJ não acompanhou a assiduidade do caso apresentado no Relatório, não pôde verificar que o número de formandos subsidiados era já de 20 e que a turma tinha ainda 2 pessoas não subsidiadas, ultrapassando, assim, a lotação permitida no alvará da instituição, que era de 20 pessoas. Pelo relatado, não há motivo para retirar a verificação de auditoria.
● No aspecto da "qualidade do pessoal de vistoria", referiu-se que "nos 1.462 'autos de vistoria', os preenchimentos de 560 deles não foram completados ou têm erros". É certo que surgem situações que não se registam completamente no "auto de vistoria", dado que durante esse processo, se o pessoal descobre que faltam as informações necessárias, de uma parte dos itens, para verificação, como por exemplo, o instituto não tem documentos de promoção ou materiais do ensino (tais como os cursos de desporto), antes de ter as informações suficientes para verificação dos itens respectivos, não preenche nada nos espaços do "auto de vistoria" e entrega ao grupo de fiscalização para tratar. Quando o pessoal do grupo da fiscalização recebe o "auto de vistoria", vai	➢ A DSEJ responde no parágrafo 2 da página 9 e no parágrafo 3 da página 27 do seu ofício à verificação de auditoria apresentada na alínea 3) do número 3.2.1.2 do Relatório. ➢ A DSEJ já se havia manifestado sobre esta verificação aquando do relatório de observação, estando as informações então prestadas reflectidas no presente Relatório. ➢ A DSEJ limitou-se a apresentar mais uma vez o procedimento de acompanhamento a matérias registadas nos autos de inspecção, não tendo explicado ou prestado informações adicionais à verificação de auditoria. Assim, foi mantida a verificação de auditoria.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
contactar com o respectivo instituto para conhecer e verificar a respectiva situação. Depois de concluído, o trabalho, é arquivado. Quanto às outras situações, a DSEJ já reforçou a gestão e aperfeiçoou os respectivos trabalhos.	
III. Conclusão	
O "Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo" visa incentivar os residentes de Macau a continuarem a fazer o aperfeiçoamento contínuo e a aumentarem os seus conhecimentos, as suas qualidades e competências individuais, para promover o progresso e desenvolvimento global. É a primeira vez que se implementa, em Macau, o Programa. A área envolvida dos cursos é ampla e a apreciação dos cursos é complicada. Esta grande quantidade de participantes nunca tinha existido. Antes de lançar o Programa, esta Direcção de Serviços recolheu as opiniões de vários sectores da sociedade e lançou-o, em conformidade com as ideias e opiniões expressas. Quanto aos aspectos da elaboração, apreciação e fiscalização, seguem, de forma rigorosa, os termos do Regulamento Administrativo relacionado com o objectivo de aplicar, adequadamente, o erário público. Em relação à falta de recursos humanos, a DSEJ empregou os maiores esforços para concluir com sucesso os trabalhos. Dada a escassez de tempo, precisou de tratar de uma grande quantidade de inscrições. Desde o lançamento do Programa até agora, as reacções dos institutos e dos residentes, à realização dos cursos, são entusiásticas. Isto incentiva os efeitos possíveis para o aperfeiçoamento contínuo dos residentes de Macau e está a corresponder, gradualmente, ao objectivo do Programa. É claro que esta Direcção de Serviços concorda que, tanto a execução como a gestão do Programa, têm muitos pontos que podem ser melhorados. De facto, durante um ano e tal, desde o lançamento do Programa, a DSEJ foi aumentando, sucessivamente, os trabalhos de apreciação e de fiscalização, entre outros, à medida	➢ A DSEJ, na Conclusão do seu ofício, não responde a verificações de auditoria apresentadas no Relatório.

Resposta da DSEJ	Análise do CA
que diversos processos vão sendo, gradualmente, aperfeiçoados e completados. A maior parte dos problemas referidos, no Relatório, já foi aperfeiçoada. As experiências recolhidas, na concretização do Programa, podem ser referências para a elaboração da política a longo prazo para impulsionar o aperfeiçoamento contínuo dos residentes de Macau e da criação de uma sociedade de aprendizagem. Por outro lado, a DSEJ convidou, individualmente, um instituto de estudos académicos para fazer uma avaliação da realização do Programa, para verificar a situação da realização e aumentar a eficácia da execução. A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude espera que os respectivos departamentos conheçam o Programa, de forma mais profunda, e o avaliem, de forma objectiva, para, em conjunto, nos esforçarmos, para que ele proporcione maior eficácia e incentive a construção de uma sociedade de aprendizagem.	

Anexo II: Factores e métodos de apreciação dos cursos ou exames de credenciação locais

<table>
<tr><th rowspan="2">Factores de apreciação</th><th colspan="3">Métodos de apreciação</th></tr>
<tr><th>Curso de educação contínua</th><th>Curso de ensino superior</th><th>Exame de credenciação</th></tr>
<tr><td>1. Se a instituição integra o âmbito estipulado no número 1 do artigo 2.° [17]</td><td colspan="3" rowspan="2">Satisfação tácita ou ponderação feita noutros procedimentos</td></tr>
<tr><td>2. Se o curso e o exame de credenciação satisfazem o objectivo de elevar as qualidades e competências individuais[18]</td></tr>
<tr><td>3. Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários</td><td>➢ Tomar como referência as “Instruções para pedido de alvará para instituições educativas particulares (educação contínua)”, elaboradas com base no DL n.° 38/93/M (Estatuto das instituições educativas particulares). As Instruções fixam as condições a satisfazer na criação de instituições educativas particulares.</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>4. Se as qualificações dos formadores são adequadas</td><td>➢ A apreciação é efectuada com referência às exigências constantes das “Regras de apreciação dos cursos de educação contínua” da DSEJ, pelas quais os cursos são classificados em 5 tipos: educação geral; educação técnica; formação profissional; formação para certificação e formação especial.
➢ Para cada tipo de cursos são exigidas ao formador qualificações específicas; os tipos de cursos influenciam directamente a apreciação do limite das propinas. Para curso de condução averigua-se no programa online se o formador possui a licença de instrutor de condução emitida pela Direcção dos Serviços para Assuntos de Tráfego.</td><td></td><td></td></tr>
</table>

[17] O presente factor de apreciação é ponderado quando a instituição apresenta o pedido de abertura de conta. Dado que são examinadas as informações de registo da instituição neste processo (p. ex. o alvará de educação contínua da instituição educativa, os estatutos da associação) para identificar qual dos cinco tipos de instituição legal em que a requerente se integra, as mesmas informações não voltam a ser examinadas aquando da apreciação dos cursos.

[18] O Programa não limita cursos ou exames; considerando ainda que, em princípio, todos os cursos ou exames contribuem para elevar as qualidades ou competências das pessoas, a satisfação deste factor é quase automática.

Factores de apreciação	Métodos de apreciação		
	Curso de educação contínua	**Curso de ensino superior**	**Exame de credenciação**
5. Se o número de horas e a duração dos cursos observam as instruções	➢ O pessoal de apreciação verifica *online* se a carga horária e a duração apresentadas pela instituição ultrapassam o prazo fixado no ponto 6.1.3 do "Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo – Instruções".	➢ Confirmar se o período de realização do curso está dentro do prazo legal de subsídio.	➢ Verificar se a data do exame de credenciação está dentro do prazo legal de subsídio.
6. O relacionamento entre a natureza da instituição e o curso ou o exame de credenciação	➢ *Instituições de educação contínua*. Toma-se como referência os tipos de cursos autorizados no alvará, não se autorizando, em princípio, cursos de tipos diferentes. ➢ *Associações*. Agrupá-las em associações de artes, associações de prestação de serviços sociais e associações profissionais. Com base nos agrupamentos, verificar se a natureza dos cursos apresentados abrange mais que uma área associativa; em regra, cursos de área associativa diferente da área a que pertence à associação organizadora não são autorizados.		➢ Verificar se a instituição requerente está autorizada a administrar o exame.
7. A experiência da instituição na realização de cursos e exames de credenciação idênticos ou similares	➢ Este factor de apreciação considera o seguinte: 1) Para cursos de níveis inferiores (educação geral e educação técnica) não é considerada a experiência da instituição na realização do curso, desde que a qualificação do formador satisfaça os requisitos definidos no critério de valoração. 2) Para cursos de níveis superiores (p. ex. formação profissional e certificação profissional) é considerada a experiência da instituição na realização do curso. O número dos cursos a autorizar deve ser baixa.		➢ Dependente da posse de autorização para administrar o exame.
8. A colaboração demonstrada pela instituição para a implementação do Programa	➢ Ponderar tendo em conta o cumprimento das instruções e a resposta aos pedidos feitos pelos Serviços, por exemplo, para suprimento de informações em falta. Tomar em conta se foram detectadas infracções pela inspecção. A aplicação de advertências orais ou escritas influencia a valoração da instituição neste factor.		
9. A racionalidade dos horários dos cursos	➢ Verificar se o curso é realizado durante a vigência do Programa. Considera-se que não satisfaz o factor a situação em que o horário/calendário efectivo do curso não corresponde ao indicado nas informações.		

Factores de apreciação	Métodos de apreciação		
	Curso de educação contínua	**Curso de ensino superior**	**Exame de credenciação**
10. A racionalidade das propinas do curso ou das despesas do exame de credenciação	➢ A racionalidade das propinas do curso considera os 4 critérios abaixo indicados, considerando-se reprovação caso os critérios sejam ultrapassados. 1) Se as propinas do curso são muito elevadas; 2) Se as despesas de exploração são muito elevadas; 3) Se as despesas diversas são muito elevadas; 4) Se a taxa de aumento das propinas é muito grande.	➢ Verificar se as propinas indicadas no programa informático *online* correspondem às efectivamente cobradas.	➢ Verificar se as despesas do exame de credenciação são muito elevadas em comparação com as cobradas no local da entidade credenciadora.
11. Reconhecimento do exame de credenciação			➢ Verificar se a instituição requerente está autorizada a administrar o exame.

Fonte: Mapa elaborado com base nas informações recolhidas em entrevistas com o pessoal da DSEJ responsável pelo procedimento.

Anexo III: Factores e métodos de apreciação de cursos ou exames de credenciação do exterior

Factor de apreciação	Método de apreciação		
	Curso de educação contínua	**Curso do ensino superior**	**Exame de credenciação**
1. Se a instituição integra o âmbito estipulado no número 1 do artigo 2.°	➢ Verificar se o curso satisfaz as normas estipuladas e realizado por instituição do ensino superior ou instituição oficial reconhecida pela autoridade competente onde se situa.		
2. Se o curso ou o exame de credenciação satisfaz o objectivo de elevar as qualidades e competências individuais	➢ Se o curso ou exame de credenciação permite: 1) elevar as qualidades e competências individuais; 2) satisfazer as normas específicas para atribuição de subsídio: (a) confere habilitações académicas ou créditos do ensino superior; (b) certifica, com efeito internacional, a qualificação profissional; (c) confere diploma ou certificado profissional.		
3. Se as instalações são adequadas e dispõem dos equipamentos necessários			
4. Se as qualificações dos formadores são adequadas			
5. Se o número de horas e a duração dos cursos observam as instruções	➢ Se a carga horária e a duração satisfazem as Instruções, ou seja, em situações gerais, a duração previsível não pode exceder um ano.		
6. O relacionamento entre a natureza da instituição e o curso	➢ Verificar se o curso é do âmbito das actividades da instituição. Examinar o programa do curso e as informações referentes à natureza da escola apresentados pelo requerente e, depois, confrontar com as informações disponíveis em sítios oficiais na *internet*. Quando necessário, procede-se à recolha de informações por outros meios.		
7. A experiência da instituição na realização de cursos idênticos ou similares			
8. A colaboração demonstrada pela instituição para a implementação do Programa			
9. A racionalidade dos horários dos cursos	➢ Se a carga horária e o horário/calendário são compatíveis com o conteúdo programático.		
10. A racionalidade das propinas dos cursos	➢ Se as propinas são compatíveis com a natureza e o conteúdo programático do curso. Sendo exame de credenciação, compara-se ainda entre as propinas indicadas pelo requerente e as apresentadas no *site* oficial da entidade organizadora do exame.		
11. Reconhecimento do exame de credenciação			➢ Consultar nos *sites* das instituições organizadoras ou oficiais informações sobre o reconhecimento do exame.

Fonte: Mapa elaborado com base nas informações recolhidas em entrevistas com o pessoal da DSEJ responsável pelo procedimento.