



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

Fiscalização aos subsídios financeiros
atribuídos às escolas particulares

Novembro de 2015

Índice

Parte I : Sumário.....	1
1.1 Verificações e opiniões de auditoria	1
1.2 Sugestões de auditoria	3
1.3 Resposta do sujeito a auditoria	4
Parte II : Introdução	8
2.1 Contexto da auditoria	8
2.2 Âmbito e objectivo da auditoria	10
Parte III :Resultados de auditoria	12
3.1 Fiscalização dos subsídios concedidos efectuada pelo FDE	12
3.2 Fiscalização do cumprimento dos deveres junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita	24
3.3 Acompanhamento pela DSEJ de problemas no funcionamento escolar apresentados nos relatórios de aprovação de contas	34
3.4 Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE.....	41
Parte IV :Comentários Gerais.....	46
Parte V : Resposta dos sujeitos a auditoria	50
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	51
Fundo de Desenvolvimento Educativo.....	51

Parte I : Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Fiscalização efectuada pelo FDE à aplicação dos subsídios concedidos

O Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) estabeleceu um conjunto de procedimentos para verificar a veracidade das despesas e a execução do projecto subsidiado. No entanto, o órgão administrativo do FDE admite que as escolas possam não entregar os comprovativos de despesas, em desconformidade com o “Regulamento”. Entre os relatórios de aplicação de verbas analisados, verificou-se que 29 apresentam irregularidades que vão desde a ausência de comprovativos passando pela insuficiência de comprovativos e pela desconformidade entre os valores constantes dos comprovativos e os valores declarados no Relatório até às despesas declaradas sem correspondência com os itens do projecto subsidiado, sendo, assim, em causa que tais despesas se reportam à execução do projecto, sendo que as despesas que não foram verificadas pelo FDE totalizaram, aproximadamente, o valor de 9 566 025,00 patacas. Por outro lado, o órgão administrativo do FDE não exige aos fiscais a adopção do procedimento estabelecido para verificar a execução do projecto. Entre os relatórios de aplicação de verbas analisados, verificou-se que 69 não dispunham de comprovativos da execução do projecto, e, por sua vez, os relatórios de visita, também, não continham informações que permitissem comprovar a sua execução, sendo, assim, em causa o destino para que foram os subsídios concedidos, os quais totalizaram o valor de 28 125 608,00 patacas.

Esta actuação do órgão administrativo do FDE retira importância à fiscalização e induz nos fiscais essa ideia, ao mesmo tempo que permite, a não observância, por parte das escolas, do “Regulamento” e demais regras estabelecidas pelo FDE o que a longo prazo, pode colocar em causa a boa aplicação dos recursos públicos para fins educativos.

1.1.2 Fiscalização do cumprimento dos deveres junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita

Compete à Inspeção Escolar da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) fiscalizar as escolas beneficiárias do subsídio de escolaridade gratuita, no que respeita ao cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos. Porém, a direcção da DSEJ não clarificou o modo de actuação, no contexto de trabalho, da Inspeção Escolar, por isso, durante o exame às contas das escolas, esta não exige a detecção de cobranças abrangidas pela isenção. O CA examinou as contas dos anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita tendo identificado 36

receitas com suspeitas de estarem abrangidas pela isenção, sendo que 5 vieram a ser confirmadas pela Inspeção Escolar. O CA verificou que foram registadas nesses relatórios 20 cobranças irregulares, totalizando o valor de 360 786,13 patacas, no entanto, até Julho de 2015, mais de 80% desses valores ainda não tinham sido restituídos aos alunos. A DSEJ não fez um acompanhamento eficaz do cumprimento dos deveres junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, prejudicando, assim, os interesses dos alunos e dos seus encarregados de educação, bem como a implementação do sistema escolar de escolaridade gratuita.

1.1.3 Acompanhamento pela DSEJ de problemas no funcionamento escolar apresentados nos relatórios de aprovação de contas

No âmbito das suas atribuições, a DSEJ procede à identificação de problemas no funcionamento das escolas particulares, e à apresentação das respectivas sugestões com o objectivo de promover uma boa gestão administrativa e financeira das mesmas. No entanto, o CA verificou que os problemas apresentados pela DSEJ se mantinham por corrigir desde há anos e que esta não adoptou medidas de acompanhamento para que fossem resolvidos, limitando-se, apenas, a sugerir que fossem eliminados dos relatórios de aprovação de contas. Uma situação apresentada na presente auditoria constitui uma infracção punível nos termos legais, mas a DSEJ não aplicou nenhuma das sanções legalmente previstas. Numa outra situação apresentada na presente auditoria, a DSEJ evidenciou que uma escola cobrava de valores excessivos em “despesas com refeições”, mas, nos anos lectivos seguintes estas quantias mantiveram-se elevadas. Porém, a DSEJ não adoptou medidas adequadas a eliminar o problema. A situação demonstra que a DSEJ - entidade dotada de competência para exercer a fiscalização - no que concerne à fiscalização da gestão e ao funcionamento das escolas, prejudicou a eficácia e a eficiência das acções de acompanhamento, e dificultou o aperfeiçoamento do funcionamento e gestão das escolas.

1.1.4 Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE

Anualmente, a DSEJ e o FDE procedem à recolha e ao tratamento de grande volume de dados das escolas particulares, sendo a primeira responsável pelo exame das contas e a segunda pela verificação dos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, apresentados pelas várias unidades escolares das 67 instituições educativas particulares. A DSEJ e o FDE recorrem aos meios electrónicos no arquivamento e na gestão dos dados recolhidos, respectivamente, nas contas e nos processos dos projectos de execução de obras e de aquisição de equipamentos e, trocam, entre si, esses dados com vista a facilitar a verificação das informações. Porém, os processos dos projectos de actividades escolares

não são arquivados nem geridos por meios electrónicos, razão pela qual, a obtenção de informações respeitantes a essas actividades só é possível mediante consulta aos processos em papel, tornando, assim, esses processos morosos além de comportarem riscos de erro. Além disso, é difícil para o FDE organizar informações respeitantes aos subsídios concedidos à mesma escola nos anos anteriores e aos subsídios concedidos a projectos semelhantes de escolas diferentes, o que prejudica a eficiência e a eficácia dos trabalhos. No caso apresentado, como o FDE não tem uma base de dados para os projectos de actividades escolares, a DSEJ, aquando do exame às contas, não conseguiu comparar eficazmente as informações constantes nas contas com os dados recolhidos pelo FDE. No caso em apreço, impossibilitou a DSEJ de detectar o erro no recibo de remuneração anual de um professor. A situação evidencia a importância da criação de uma base de dados electrónica.

1.2 Sugestões de auditoria

O FDE deve:

- Executar adequadamente os procedimentos de verificação dos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”. No que respeita à verificação das despesas, deve aplicar correctamente as regras constantes do “Plano de Desenvolvimento das Escolas” definidas de acordo com o “Regulamento”, por forma a assegurar que cada Relatório seja acompanhado dos documentos comprovativos de todas as despesas efectuadas. Ao mesmo tempo, deve verificar a veracidade dos itens e valores das despesas declarados nos Relatórios confrontando-os com os comprovativos.

No que respeita à verificação da execução do projecto, deve definir regras para a entrega de documentos (e.g. fotos, relatório de actividade, publicação), com vista a garantir a verificação completa da execução do projecto. Além disso, deve, ainda, adoptar procedimentos que permitam aos fiscais examinar a execução do projecto durante as visitas às escolas.

- Rever as suas metodologias de gestão de dados, implementando um sistema de informação de gestão para arquivar de forma organizada e global os dados dos projectos subsidiados, independentemente da sua data de execução, da escola, da natureza e do valor atribuído, por forma a prestar oportunamente informações exactas à direcção do FDE e a melhorar a eficiência dos trabalhos.

A DSEJ deve:

- Fiscalizar com rigor o cumprimento, por parte das escolas subsidiadas, dos deveres legalmente previstos, assegurando, que a Inspeção Escolar exerce a actividade inspectiva. A Inspeção Escolar, por sua vez, deve agir em conformidade com a legislação aplicável às escolas beneficiárias aquando da realização do exame das contas, detectando irregularidades e procedendo ao respectivo acompanhamento com vista à sua eliminação, por forma a assegurar que as escolas subsidiadas cumprem as normas que lhes são aplicáveis.
- Estabelecer mecanismos eficazes de acompanhamento, por forma a assegurar que em conformidade com as suas sugestões as escolas eliminam os problemas detectados, e que melhoram o seu desempenho nas áreas da gestão e de funcionamento. Além disso, quando não houver lugar à aplicação de sanções, a DSEJ deve adoptar outras medidas que assegurem que os problemas significativos detectados nas escolas sejam eliminados.

A DSEJ e o FDE devem:

- Estudar a viabilidade de partilha de dados electrónicos entre si, de forma a permitir que cada um deles possa consultar os dados recolhidos pelo outro para verificar a veracidade das informações apresentadas pelas escolas, com vista a aumentar a qualidade da fiscalização nas escolas subsidiadas.

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

1.3.1 Respeitar, estudar e aperfeiçoar as opiniões emitidas no relatório de auditoria, de forma séria

Em relação às situações descritas no presente relatório, bem como às opiniões e sugestões apresentadas, a DSEJ e o FDE respeitam-nas e procederão a uma análise mais aprofundada das mesmas de modo a adoptar medidas eficazes, com atitude responsável, aperfeiçoando cada item, da melhor forma e o mais rapidamente possível. Acreditam que, assim, os futuros trabalhos serão desenvolvidos da melhor forma, garantindo que todos os subsídios serão aproveitados de forma razoável e eficaz.

1.3.2 Relativamente à fiscalização feita pelo FDE aos subsídios atribuídos às escolas particulares

O relatório de auditoria referiu que o que está em causa é a forma de gestão do órgão administrativo do FDE por este entender não ser necessária a observância das regras constantes do “Regulamento”, dando azo a que as escolas subsidiadas, sigam esse entendimento, e além disso, evidencia que o órgão administrativo do FDE (isto é, o Conselho Administrativo) não exerce cabalmente as competências que lhe foram conferidas pela legislação aplicável. Sobre esta situação, o FDE informou que esta opinião não tem por base a entrevista directa com os funcionários do órgão administrativo do fundo, mas sim com a entrevista a parte dos funcionários do grupo de financiamento, fazendo inferências de acordo com algumas conversas¹. O FDE acrescentou, ainda, que nos termos do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, os trabalhos de “fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos” são principalmente competências da DSEJ que criou, neste âmbito, um “grupo de financiamento” para executar os trabalhos concretos. O Regulamento Administrativo define, ainda, claramente, que o órgão administrativo do fundo tem, principalmente, competências para propor as directrizes das políticas relativas ao fundo, elaborar a proposta do orçamento privativo, autorizar as despesas dos planos, elaborar anualmente o relatório financeiro e das actividades, entre outras. Assim, não é adequado transferir a responsabilidade concreta de “fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos” do grupo de financiamento para o Fundo e para o órgão administrativo do fundo².

O relatório de auditoria referiu que 20% dos Relatórios analisados não dispunham de elementos de prova da execução do projecto e, por isso, não foi possível confirmar a execução dos respectivos projectos subsidiados. Na resposta, o FDE realçou que reviu 80% dos Relatórios analisados e confirmou a execução dos projectos envolvidos. Por outro lado, foi mencionado no relatório de auditoria que 69 relatórios de visita às escolas não evidenciaram a execução dos projectos. A este respeito, o FDE referiu que em Julho de

¹ O CA formulou a opinião com base nos esclarecimentos prestados pelo órgão administrativo do FDE, em Julho de 2015, através de ofício, onde consta que em função do caso concreto o FDE admite que as cópias dos comprovativos de despesas possam não ser entregues, e neste caso solicita aos fiscais que examinem os originais durante a visita às escolas. Onde, a opinião não foi formulada com base na entrevista feita a elementos do FDE.

² De acordo com o artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 que define o Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo, compete à DSEJ apoiar técnica e administrativamente o FDE, nomeadamente elaborar a documentação a submeter à aprovação da tutela, analisar os pedidos de apoio financeiro emitindo, para o efeito, parecer, fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos. Por isso, a DSEJ é responsável pelo apoio técnico e administrativo ao FDE, cabendo ao FDE e ao seu órgão administrativo a responsabilidade de assegurar que as medidas de fiscalização da aplicação de subsídios concedidos são bem executadas.

2015, entregou ao CA as “fotografias de visita às escolas”, as quais registaram provas concretas de 10 itens relativos a obras e equipamentos³.

1.3.3 Fiscalização dos deveres, realizada pela DSEJ, que as escolas que recebem o subsídio de escolaridade gratuita devem cumprir

O relatório de auditoria referiu que os actuais procedimentos de verificação das contas das escolas inviabilizam a detecção de irregularidades óbvias como as cobranças irregulares, e bem assim a detecção de outros problemas menos visíveis. A DSEJ disse que o grupo da Inspeção Escolar, responsável pela apreciação das contas, é composto por 8 pessoas, no entanto a opinião de auditoria acima referida foi emitida principalmente com base na entrevista de uma delas⁴. Durante a entrevista, o referido funcionário não tinha conhecimento da situação concreta das contas das escolas apreciadas. A DSEJ acrescentou, ainda, que relativamente às 31 suspeitas de cobranças irregulares, só uma veio a ser confirmada, não tendo sido detectadas mais irregularidades⁵.

No que respeita à restituição dos valores provenientes das cobranças irregulares, a DSEJ informou que tem vindo a dar extrema importância às cobranças irregulares nas escolas. Na sessão de esclarecimento sobre o “Plano de desenvolvimento das escolas”, organizado no dia 5 de Dezembro de 2014, a presidente do FDE advertiu, repetidamente, os seus subordinados e ordenou estritamente as escolas a não praticarem irregularidades. Relativamente às 20 cobranças irregulares detectadas na presente auditoria⁶, 16 delas foram restituídas aos alunos até finais de Julho de 2015. Por outro lado, a DSEJ acrescentou que quando a detecção de cobranças irregulares junto das escolas é posterior ao início do novo ano lectivo, um problema idêntico, porventura, só será corrigido após um ano. Esta é uma das razões que justifica a demora na correcção das irregularidades. A DSEJ encontra-se a alterar o referido Decreto-Lei, esperando resolver de forma adequada este problema.

³ As “fotografias de visita às escolas” facultadas pelo FDE em Julho de 2015 provam as visitas realizadas às escolas, tal como referido no anterior ofício do FDE em resposta ao relatório de observação do CA. Mas, não é indicada a escola subsidiada, o projecto a que respeita, vide o quarto parágrafo do número 3.1.1.2.1 “*nem os Relatórios nem os elementos de prova especificavam o item ou subitem do projecto a que cada comprovativo respeitava.*”

⁴ Além das entrevistas, o CA, em Setembro de 2014, contactou telefonicamente o trabalhador da DSEJ responsável pela averiguação das 36 suspeitas de cobranças irregulares. Em Janeiro de 2015, a DSEJ respondeu, por escrito, confirmando 5, sendo que as restantes 31 ficaram por confirmar devido à falta de informações detalhadas nas contas, mas não ficou excluída a possibilidade de serem cobranças irregulares.

⁵ Na opinião de auditoria, o que está em causa não é o número de cobranças irregulares, mas sim o mecanismo de verificação e o exercício das competências. A DSEJ devia ter detectado aquelas cobranças suspeitas durante o exame de contas. Afinal, entre as 36 suspeitas de cobranças irregulares detectadas pelo CA, a DSEJ confirmou 6, representando um sexto do total das suspeitas.

⁶ A DSEJ detectou um total de 20 cobranças irregulares nos relatórios de aprovação de contas de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013, tendo sugerido que as escolas deixassem de as efectuar. Em resposta à consulta do CA datada de Setembro de 2014, a DSEJ facultou, em meados de Julho de 2015, os documentos comprovativos da restituição do valor de 10 dessas 20 cobranças irregulares, ocorrida entre Fevereiro e Julho de 2015.

1.3.4 Relativo ao acompanhamento da DSEJ sobre os problemas de funcionamento das escolas particulares indicados no relatório de aprovação de contas

Relativamente aos investimentos em imobilizações financeiras, a DSEJ referiu que desde a apresentação desse problema e da respectiva sugestão, as escolas com imobilizações financeiras passaram de 7 para 5. Relativamente às quantias excessivas cobradas aos alunos nas “despesas com refeições” e “despesas com livros e outro material escolar”, a DSEJ referiu que a persistência deste problema tem origem no facto de não existirem normas uniformizadas para apreciação das cobranças sobre os serviços complementares das escolas. A DSEJ irá de acordo com as opiniões do relatório de auditoria, rever o método de cálculo de custo e de receita dos serviços opcionais, analisando de forma sintética a situação de aumento e de redução anual das cobranças das escolas, no sentido de aferir e analisar o seu nível de cobrança.

1.3.5 Relativamente à utilização das respectivas informações de financiamento das escolas particulares, por parte da DSEJ e do Fundo

A DSEJ e o FDE concordam com as opiniões e sugestões apresentadas no relatório de auditoria e irão aproveitar uma plataforma científica de gestão de informações para utilizar, de forma eficaz, os respectivos dados, no sentido de elevar a eficiência do trabalho de fiscalização, através de comparação dos dados das duas partes. De facto, a DSEJ começou, no ano lectivo de 2015/2016 a planear a criação da respectiva base de dados financeiros e uma plataforma de gestão das informações e no futuro irá acelerar a promoção dos respectivos trabalhos.

1.3.6 Conclusão

Tanto a DSEJ como o FDE têm sempre como princípio a melhor utilização do erário público, aceitando, seriamente, as opiniões e sugestões apresentadas no relatório de auditoria e aperfeiçoando, com rigor, os respectivos diplomas legais e as indicações de trabalho, aumentando, constantemente, a eficácia da fiscalização, utilizando, de forma eficaz, todos os financiamentos educativos, no sentido de atingir, finalmente, o objectivo de aumento da qualidade e promoção de equidade educativa.

Parte II : Introdução

2.1 Contexto da auditoria

O Governo da RAEM tem vindo a dar, cada vez mais, importância ao desenvolvimento da educação. Consta das linhas de acção governativa de 2014, o seguinte: *“baseando-se no desenvolvimento do princípio de acção governativa ‘Promover a prosperidade de Macau através da Educação’, aumentar-se-á o investimento em recursos. Os subsídios da escolaridade gratuita e de propinas serão actualizados regularmente, aumentar-se-á significativamente, o financiamento e reforçar-se-á o desenvolvimento do sistema escolar de escolaridade gratuita, melhorar-se-á o mecanismo de atribuição das diversas bolsas de mérito e de estudo, otimizar-se-ão os subsídios para aquisição de manuais escolares, alimentação e aquisição de material escolar.”* Em 2013, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (doravante designada por DSEJ), o Fundo de Desenvolvimento Educativo (doravante designado por FDE) e o Fundo de Acção Social Escolar que funcionam junto da DSEJ, investiram mais de 3 900 milhões de patacas em apoios financeiros a instituições de ensino não superior.

Os apoios financeiros concedidos a instituições de ensino não superior são, na sua grande maioria, destinados a escolas particulares sem fins lucrativos (doravante designadas por escolas particulares), as quais no ano lectivo de 2012/2013, beneficiaram de mais de 2 000 milhões de patacas, de acordo com as contas das escolas particulares disponibilizadas pela DSEJ. No ano lectivo de 2012/2013, estavam em funcionamento no território 67 escolas particulares⁷, sendo que 53⁸ integravam o sistema escolar de escolaridade gratuita, criado pelo Regulamento Administrativo n.º 19/2006 “Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita”, ficando fora desse sistema as restantes 14.

As escolas particulares, quer integrem ou não o sistema de escolaridade gratuita, subsidiadas pela Administração estão sujeitas à sua fiscalização, e os subsídios a conceder, pela DSEJ, são, entre outros, o subsídio de escolaridade gratuita, o plano de financiamento do ensino inclusivo, o plano de abertura das escolas e o subsídio à participação em competições interescolares. As escolas beneficiárias do subsídio de escolaridade gratuita obrigam-se a cumprir o Regulamento Administrativo n.º 19/2006, nomeadamente os seguintes deveres, a saber: os limites máximos do número de alunos por turma, a isenção

⁷ No presente relatório, salvo indicação expressa em contrário, o termo “escolas particulares” refere-se a todas as escolas particulares, quer integrem ou não o sistema escolar de escolaridade gratuita.

⁸ As informações objecto da presente auditoria respeitam ao período compreendido entre 2010 e 2013. No ano lectivo de 2012/2013, o número de escolas integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita ascendia a 53. No ano lectivo de 2014/2015, foi integrada nesse sistema mais uma escola particular, passando para 54 o número de escolas particulares.

do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares, a admissão de alunos sempre que existam vagas escolares, enquanto a atribuição de subsídios no âmbito do plano de financiamento do ensino inclusivo, do plano da abertura das escolas e para a participação em competições interescolares implica a apresentação do relatório de aplicação da verba e das suas contas para a fiscalização da DSEJ.

Por sua vez, o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) criou o “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para apoiar financeiramente as escolas particulares na promoção de actividades educativas com características de desenvolvimento, e.g. aquisição de equipamento e de materiais didácticos, realização de actividades e execução de obras. As escolas beneficiárias deste Plano estão sujeitas à fiscalização do FDE e devem, nomeadamente entregar anualmente um relatório da aplicação da verba para cada um dos projectos subsidiados, acompanhado dos respectivos documentos comprovativos e elementos de prova, por forma a garantir a correcta utilização das verbas atribuídas e a concretização dos objectivos previstos.

De acordo com as informações disponibilizadas pela DSEJ, abaixo se discriminam os subsídios e os respectivos valores atribuídos às escolas particulares no ano lectivo de 2012/2013:

Quadro 1:
Subsídios concedidos pela DSEJ e pelo FDE às escolas particulares no ano lectivo de 2012/2013

Subsídios	Valor (Mop)		Valor Total (Mop)
	Escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita	Escolas não integradas no sistema de escolaridade gratuita	
Propinas	1 244 808 268,00	24 364 150,00	1 269 172 418,00
Docentes e outros trabalhadores	402 174 158,88	74 358 755,84	476 532 914,72
Realização de obras e aquisição de equipamentos	177 596 466,38	30 191 813,60	207 788 279,98
Realização de actividades e outros	104 739 713,16	26 075 859,26	130 815 572,42
Total	1 929 318 606,42	154 990 578,70	2 084 309 185,12

Fonte: Informações organizadas com base nas contas das escolas particulares de 2012/2013 facultadas pela DSEJ.

Conforme se verifica no quadro acima o Governo da RAEM despendeu verbas avultadas no apoio a escolas particulares de Macau. Sendo o desenvolvimento educacional uma das prioridades inscritas nas linhas de acção governativa, e tendo em conta os avultados investimentos envolvidos, só uma melhor e mais adequada fiscalização na concessão dos subsídios garantir á a boa aplicação dos recursos públicos.

A DSEJ e o FDE fiscalizam a concessão de subsídios. De acordo com o Decreto-Lei n.º 63/93/M de 15 de Novembro, que aprova o plano de contabilidade para as instituições educativas particulares sem fins lucrativos, compete à DSEJ aprovar as contas das escolas particulares subsidiadas pela Administração (Cfr. artigo 5.º do referido Decreto-Lei), e de acordo com o Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2008 que aprova o Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo FDE, as escolas beneficiárias estão sujeitas à fiscalização deste Fundo.

Face ao que antecede, o CA procedeu à auditoria à qualidade da fiscalização efectuada pela DSEJ e pelo FDE, no âmbito de concessão de subsídios, com vista à detecção de erros e irregularidades e à apresentação de sugestões, para melhorar ou promover a eficácia das entidades auditadas e assegurar a boa aplicação dos recursos públicos.

2.2 Âmbito e objectivo da auditoria

A presente auditoria teve como objectivo avaliar se a DSEJ e o FDE dispõem de medidas adequadas que assegurem o cumprimento, por parte das escolas, dos deveres decorrentes da atribuição de subsídios, se fazem o acompanhamento dos problemas detectados pela DSEJ e se os dados recolhidos das escolas subsidiadas são utilizados de forma eficaz.

Dos apoios concedidos (cerca de 2 084 milhões de patacas) pela DSEJ e pelo FDE no ano lectivo de 2012/2013, 1 232 milhões de patacas, ou seja, 59,12% foram atribuídos pela DSEJ no âmbito do sistema escolar de escolaridade gratuita e 759 milhões de patacas⁹, ou seja, 36,42%, foram atribuídos pelo FDE no âmbito do Plano de Desenvolvimento das Escolas. Considerando que o subsídio de escolaridade gratuita e o plano de desenvolvimento das escolas representaram 95,54% da totalidade dos apoios concedidos, o CA realizou uma auditoria aos apoios concedidos pela DSEJ e pelo FDE, com vista a aferir o grau de execução das medidas de fiscalização adoptadas pela DSEJ e pelo FDE.

⁹ Valor contabilizado com base no “Relatório Anual da DSEJ de 2013” divulgado no seu *website*, dado que as contas das escolas particulares facultadas pela DSEJ não especificavam o valor dos subsídios atribuídos pelo FDE.

Há mais de 20 anos que compete à DSEJ aprovar as contas das escolas particulares subsidiadas pela Administração, nos termos do disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 63/93/M de 15 de Novembro, que aprova o plano de contabilidade das instituições educativas particulares sem fins lucrativos. Por outro lado, há mais de 7 anos que compete ao FDE fiscalizar os apoios concedidos ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo). Assim sendo, as duas entidades devem dispor de medidas adequadas ao bom desempenho das suas funções de fiscalização por forma a garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

O CA procedeu à auditoria junto da DSEJ e do FDE que decorreu no período compreendido entre Setembro de 2014 e Fevereiro de 2015, tendo examinado as contas das escolas particulares e os subsídios concedidos pela DSEJ e pelo FDE nos anos de 2010 a 2013. O âmbito da auditoria abrangeu os seguintes três aspectos:

- Verificar se a DSEJ e o FDE dispõem de medidas de fiscalização eficazes que garantam o cabal cumprimento dos deveres resultantes da legislação aplicável, por parte das escolas subsidiadas;
- Verificar se a DSEJ fez o acompanhamento dos problemas detectados junto das escolas subsidiadas, e se os mesmos foram corrigidos;
- Verificar se a DSEJ e o FDE recorrem aos meios electrónicos para arquivar e gerir os dados recolhidos das escolas subsidiadas e se partilham, entre si, informações de modo a confirmar a veracidade das informações apresentadas pelas escolas subsidiadas.

Parte III : Resultados de auditoria

3.1 Fiscaliza ção dos subs ílios concedidos efectuada pelo FDE

O FDE criado pela Lei n.º 9/2006, encontra o seu regime definido no Regulamento Administrativo n.º 16/2007, e no âmbito das suas atribuições cabe-lhe apoiar e impulsionar em prol do desenvolvimento os diversos planos e actividades educativas na área do ensino não superior, funcionando junto da DSEJ. Para conceder subs ílios às escolas particulares (integradas ou não no sistema de escolaridade gratuita), o FDE criou o “Plano de Desenvolvimento das Escolas”, tendo redigido, para o efeito, o documento com o título ‘Requerimento de Financiamento do “Plano de Desenvolvimento das Escolas”, a que chamou de Regulamento, (vide *website*) o qual contém todas as informações e legislação aplicável, para a candidatura à concessão de subs ílios. Este Regulamento (usando o termo adoptado pela DSEJ, e doravante designado por “Regulamento”) é actualizado e disponibilizado no *website* da DSEJ em cada ano lectivo. Em 2013, os subs ílios concedidos pelo FDE no âmbito desse Plano totalizaram o valor de 759 milhões de patacas. A presente parte tem como foco avaliar as metodologias adoptadas pelo FDE para fiscalizar a aplicação dos subs ílios concedidos às escolas particulares.

O Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2008, que aprova o regulamento da concessão de apoios financeiros pelo FDE, regula os critérios e condições para a atribuição de apoios financeiros, e bem assim os deveres dos beneficiários, e a consequente fiscalização por parte do FDE. Razão pela qual, o procedimento de fiscalização do FDE inclui:

- Verificação das despesas (análise dos documentos comprovativos de despesa)
 - Após a conclusão do projecto/subprojecto subsidiado, a escola beneficiária apresenta o “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”¹⁰, acompanhado de cópia dos documentos comprovativos de despesa, nomeadamente facturas, para efeitos de verificação, por parte do FDE.
- Verificação da execução do projecto (elementos de prova e visitas às escolas subsidiadas)
 - Além dos comprovativos de despesa, a escola beneficiária tem de juntar ao referido Relatório, elementos de prova, nomeadamente fotografias, relatório

¹⁰ De acordo com a alínea 5), n.º 1 do artigo 6.º do Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2008, após a conclusão de cada projecto ou subprojecto subsidiado, as escolas beneficiárias têm de apresentar o “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” até 30 de Setembro de cada ano, incluindo nele as informações gerais do projecto, nomeadamente o nome do projecto, as datas de execução, a execução de cada item do projecto, as receitas e as despesas apuradas e anexar os documentos comprovativos, para que o FDE efectue o exame e a fiscalização dos subs ílios concedidos.

de actividades e publicações. O FDE através da verificação daqueles elementos de prova confirma a execução do projecto.

- O FDE pode, também, realizar visitas às escolas subsidiadas, com vista a examinar, *in loco*, a execução do projecto.

O procedimento acima descrito é realizado por um grupo de financiamento composto por cerca de 13 fiscais, coordenados por um chefe funcional. As 67 escolas particulares são divididas em 6 grupos, sendo cada um destes grupos composto por 2 ou 3 fiscais, a quem compete examinar os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” apresentados pelas escolas, assim como os comprovativos a eles anexados, de modo a verificar a sua veracidade. Examinados os Relatórios, os fiscais elaboram o “Mapa de Análise dos dados do Plano de Subsídio a Fundo Perdido” no qual são apresentados os resultados da verificação, nomeadamente o valor e a natureza das despesas e a sua conformidade com a execução do projecto. Posteriormente, o referido Mapa é submetido ao chefe funcional e ao chefe de divisão para reavaliação. Conforme referiram o chefe funcional e o chefe de divisão, o primeiro é responsável por verificar os valores de despesa e o segundo por avaliar a adequabilidade e os resultados, podendo, sempre que se suscitem dúvidas, examinar os documentos originais, nomeadamente os Relatórios e seus anexos. Além disso, os fiscais realizam, anualmente, duas visitas a cada escola subsidiada e elaboram os respectivos relatórios.

3.1.1 Verificações de auditoria

O CA examinou todos os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” homologados (confirmadas as despesas efectuadas pelas escolas subsidiadas e se as mesmas se reportam à execução do projecto, e concluiu o processo de reembolso dos valores subsidiados não gastos), pelo FDE no ano lectivo de 2012/2013. Em função dos valores dos subsídios concedidos e dos grupos a que as escolas particulares pertenciam, foram seleccionados 324 Relatórios de 8 escolas para avaliar se esses Relatórios homologados pelo FDE estavam devidamente sustentados em suporte documental, por forma a garantir a veracidade dos mesmos. Os resultados de verificação demonstraram que de entre os Relatórios analisados 21 não tinham comprovativos de despesa suficientes, 61 careciam de elementos de prova e de relatórios de visita, e 8 careciam de comprovativos de despesa, de elementos de prova e de relatórios de visita. Em suma, um total de 90 Relatórios. Além disso, o CA examinou o procedimento das visitas *in loco* às escolas subsidiadas adoptado pelo FDE, com vista a avaliar se o FDE através daquele procedimento consegue assegurar a execução dos projectos subsidiados.

3.1.1.1 Verificação das despesas do projecto subsidiado

Por forma a verificar a veracidade das despesas, no ano lectivo de 2012/2013, o FDE estabeleceu no seu “Regulamento” que *“todos os relatórios sobre a utilização do subsídio devem ser entregues, juntamente, com os ficheiros electrónicos e cópia das facturas das despesas (...). A escola deve manter os originais das facturas durante cinco (5) anos, pelo menos, para serem verificadas.”* (Cfr. número 10, ponto 4, capítulo II, daquele “Regulamento”). Assim, sendo, as escolas particulares devem entregar todas as cópias dos documentos comprovativos das despesas. Além disso, o FDE exige aos fiscais que procedam à verificação das despesas apresentadas nos Relatórios e à verificação das cópias dos documentos comprovativos, com vista a confirmar a veracidade dos itens e dos valores das despesas.

Porém, o CA apurou a existência de irregularidades em Relatórios homologados pelo FDE, nomeadamente inexistência de comprovativos de despesa e desconformidade entre os valores apresentados nos Relatórios e os documentos comprovativos de despesas apresentados. O quadro seguinte apresenta essas irregularidades de forma detalhada:

Quadro 2:
Relatórios homologados pelo FDE sem documentos suficientes para comprovar a veracidade das despesas
(num total de 324 Relatórios examinados)

N.º	Situações verificadas	N.º dos Relatórios homologados	Valores das despesas apresentados nos Relatórios e não confirmados (Mop)	Valores dos subsídios concedidos* (Mop)
1	Inexistência de comprovativos de despesas	13**	9 648 235,00	9 566 025,00
2	Insuficiência de comprovativos de despesas	14**	9 072 804,80	Impossível de contabilizar
3	Desconformidade entre os valores apresentados nos Relatórios e os documentos comprovativos de despesas apresentados.	1	62 170,00	Impossível de contabilizar
4	Despesas efectuadas sem correspondência com os itens do projecto subsidiado	1	16 000,00	Impossível de contabilizar
Total		29	18 799 209,80	Impossível de contabilizar

- * O FDE subsidia cada item de despesa em percentagem diferente, porém os Relatórios apresentavam apenas o valor global do subsídio concedido pelo FDE, não discriminando os valores consignados a cada item. Porém, aquando da verificação dos Relatórios o FDE não examinou os valores em função de cada item subsidiado, por isso, não foi possível contabilizar os valores dos subsídios concedidos nas situações acima identificadas nos n.º 2, 3 e 4.
- ** Durante a auditoria *in loco*, o CA solicitou ao FDE que facultasse todos os Relatórios referentes ao ano lectivo de 2012/2013. Após exame o CA verificou a inexistência de documentos comprovativos de despesas em 16 e a insuficiência de documentos comprovativos em 14. Sobre esta situação, o CA questionou o FDE que disse ter facultado todos os comprovativos. Porém, na sequência da apresentação do relatório de observação pelo CA, o FDE veio a apresentar mais 4 comprovativos de despesa. Em resultado, os Relatórios que não dispunham de comprovativos de despesa foram actualizados para 13. Apesar de um (1) dos quatro (4) comprovativos acima referidos dizer respeito aos Relatórios assinalados como Relatórios com comprovativos insuficientes estes continuavam a não ter documentos suficientes para comprovar todas as despesas realizadas, razão pela qual o número destes Relatórios se manteve inalterado.

Fonte: Informação organizada com base nos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” de 2012/2013 disponibilizados pelo FDE

Como se constata no quadro acima, 29 Relatórios não têm suporte documental suficiente, sendo, assim, em causa que tais despesas se reportam à execução do projecto totalizando o valor de 18 799 209,80 patacas, sendo que as despesas que não foram verificadas pelo FDE totalizaram, aproximadamente, o valor de 9 566 025,00 patacas.

Sobre a situação verificada, o CA questionou os fiscais durante a auditoria *in loco*, com vista a apurar a razão de os Relatórios terem sido homologados, sendo que não dispunham de documentos suficientes para comprovar as despesas efectuadas, at é porque o “Regulamento” do FDE estabelece que os comprovativos de despesa devem ser entregues para efeitos de verificação. Os fiscais vieram dizer que conheciam o “Regulamento”, mas em alguns casos, devido à grande quantidade de comprovativos, optaram por proceder à verificação por amostragem, solicitando, para esse efeito, a entrega de parte dos comprovativos, noutros casos, dispensaram a entrega da cópia dos comprovativos por terem examinado os originais aquando da visita às escolas.

Na sequência da apresentação do relatório de observação pelo CA, o órgão administrativo do FDE veio, mediante carta, informar que as escolas tinham manifestado dificuldade na apresentação dos comprovativos de despesa devido à sua quantidade, por isso, decidiu não exigir a sua entrega, porém solicitou aos fiscais que examinassem os originais, durante a visita às escolas, sempre que entendessem que as cópias entregues não eram suficientes. O FDE acrescentou que a maioria dos comprovativos em falta eram referentes às despesas com recursos humanos do ano lectivo de 2012/2013, porque à data não solicitava a entrega dos recibos assinados para comprovar o pagamento deste tipo de despesas.

3.1.1.2 Verificação da execução do projecto

No que respeita à verificação da execução do projecto, o FDE referiu que examina as fotografias, o relatório de actividade, as publicações e outros documentos que acompanham os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, por forma a confirmar que o projecto está a ser executado de acordo com o previsto, podendo, se entender necessário, deslocar-se às escolas beneficiárias para examinar *in loco* a execução do projecto.

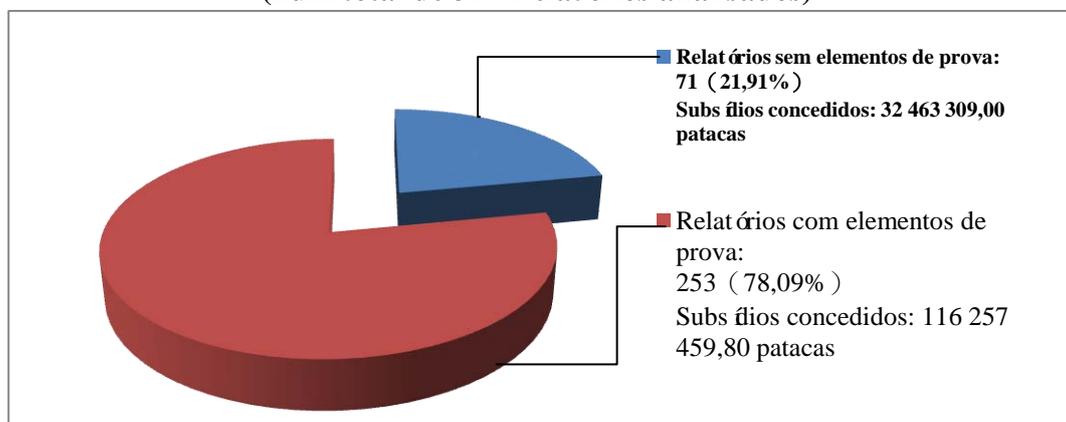
Nesta conformidade, o CA examinou, os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” por forma a verificar se a execução do projecto estava suficientemente sustentada em suporte documental, examinando, ainda, caso esses relatórios não dispusessem de documentos suficientes, os relatórios de visita, elaborados pela DSEJ.

3.1.1.2.1 Entrega de elementos de prova

O formulário do “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” contém um campo de preenchimento onde devem ser indicados e entregues todos os documentos associados à comprovação da execução do projecto, cujo teor a seguir se transcreve: “*Prova de ter atingido o objectivo (É necessário entregar, entre outras provas, o relatório, o questionário e o seu resultado de análise, actuação/feedback dos participantes, fotografias, obras, publicações)*”. Porém, o FDE veio dizer que o “Regulamento” não obriga à entrega de todos os documentos que comprovem a execução do projecto, e que são as escolas beneficiárias que decidem quais são os documentos necessários, sem prejuízo de os fiscais solicitarem mais documentos sempre que entendam que os apresentados são insuficientes para a sua comprovação.

O CA verificou que parte dos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” analisados não estavam acompanhados dos elementos de prova.

Gráfico 1:
Relatórios homologados pelo FDE sem elementos de prova
(num total de 324 Relatórios analisados)



Fonte: Informação organizada com base nos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” de 2012/2013 disponibilizados pelo FDE.

Como se observa pelo gráfico acima, entre os Relatórios analisados 71 não dispunham de elementos de prova, colocando, assim, em causa o destino para que foram os subsídios concedidos, que totalizaram o valor de 32 463 309,00 patacas. Sobre a situação verificada, os fiscais referiram que a entrega de elementos de prova na fase do Relatório não é obrigatória, bastando, apenas, a entrega de cópia dos documentos comprovativos, conforme estabelecido no “Regulamento”. Os fiscais referiram, ainda, que os seus superiores não exigem a obtenção de todos os elementos de prova. Actualmente, a maioria das escolas beneficiárias entregam, de livre e espontânea vontade, os elementos de prova aos fiscais, no entanto, os fiscais podem solicitar a sua entrega, sempre que considerem necessário.

Para além disso, nem os Relatórios nem os elementos de prova, especificaram o item ou subitem do projecto a que cada comprovativo respeitava. Também não foi possível apurar, de acordo com as informações disponibilizadas, quais os itens verificados e quais os itens impossíveis de verificar, por parte do FDE, assim como a análise efectuada pelo FDE. Sobre esta situação os fiscais disseram que tal não era exigido pelos seus superiores.

3.1.1.2.2 Visita às escolas subsidiadas

O FDE realiza anualmente duas visitas a cada escola subsidiada, uma ocorre entre Dezembro e Março e a outra entre Junho e Julho. As visitas são marcadas com antecedência e têm como objectivo, por um lado, tomar conhecimento dos pedidos de concessão de subsídios a apresentar pela escola para o próximo ano lectivo, e por outro, examinar a execução dos projectos subsidiados no corrente ano lectivo. As visitas são realizadas pelos fiscais, mas estes podem ser acompanhados por trabalhadores de outras subunidades especializadas da DSEJ. (e.g. Se o subsídio se destinar à realização de uma obra, os fiscais deverão ser acompanhados por elementos da Divisão de Equipamentos Educativos; se o subsídio se destinar à aquisição de equipamentos informáticos, os fiscais deverão ser acompanhados por elementos da Divisão de Organização e Informática.)

Relativamente ao procedimento de realização da visita, as instruções, embora apenas de carácter genérico, são transmitidas aos fiscais pelo chefe funcional do FDE, por email na véspera da respectiva visita. Concluída a visita, o chefe funcional reporta-a aos seus superiores hierárquicos mediante a realização de uma reunião ou por email. Os fiscais disseram que, na prática, levam consigo o “Termo de Compromisso”¹¹ para verificarem a execução dos itens especificados. A visita inicia-se com reunião com os representantes da escola, e tem como objectivo conhecer a execução dos projectos subsidiados; seguidamente,

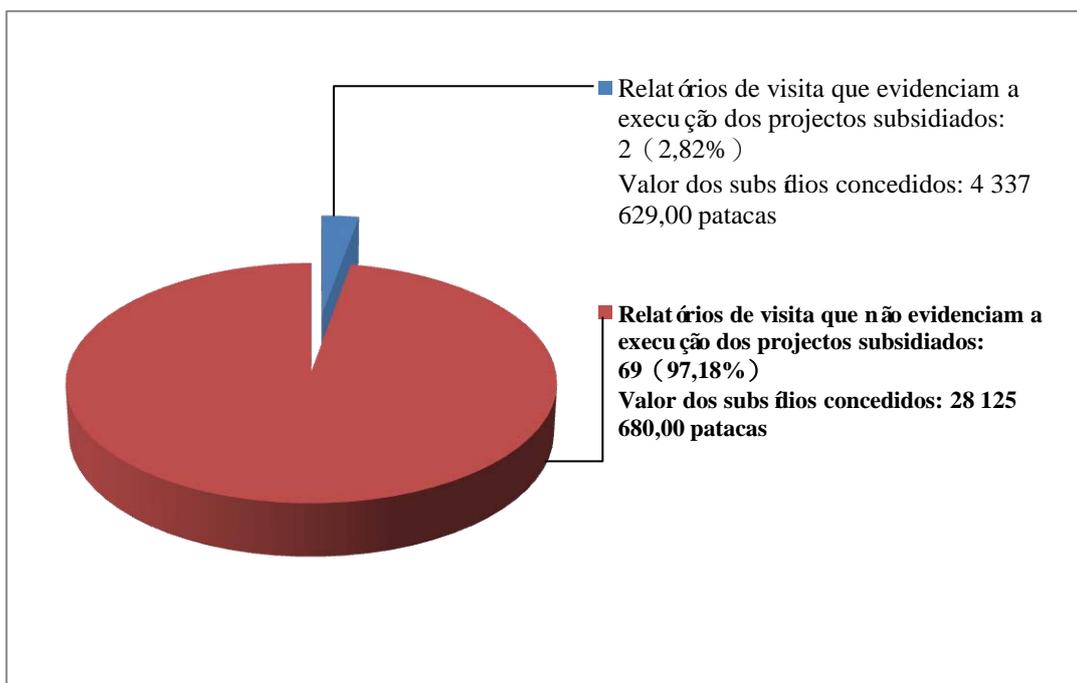
¹¹ Após aprovado o pedido de concessão do subsídio, o “Termo de Compromisso”, figura prevista no artigo 5.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros de Desenvolvimento Educativo, que especifica os pormenores do projecto subsidiado, é enviado pelo FDE à escola para ser assinado.

verificam pessoalmente a execução dos itens do projecto constantes do “Termo de Compromisso”; após a visita, os fiscais elaboram o relatório de visita mediante o preenchimento de um boletim, que segundo o FDE, é o único registo oficial da visita às escolas.

O FDE referiu que a verificação da execução do projecto é feita através dos elementos de prova e das visitas às escolas. Nesta conformidade, o CA examinou 71 “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” sem elementos de prova (Cfr. 3.1.1.2.1), pelo que teve de confrontar os relatórios de visita com os Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, por forma a apurar se nas visitas realizadas foi verificada a execução dos projectos. Os resultados revelaram que, na maioria dos relatórios de visita consta apenas uma apresentação genérica dos trabalhos executados, e.g. “no ano lectivo de 2012/2013, as unidades de ensino¹² realizaram os projectos basicamente conforme o previsto, sendo que alguns foram concluídos e outros ainda estão em curso”. Donde, não foi possível conhecer a execução de cada item dos projectos subsidiados. O gráfico abaixo sintetiza os resultados verificados:

Gráfico 2:

Comparação entre os relatórios de visita e os 71 Relatórios sem elementos de prova



Fonte: Informação organizada com base nos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” de 2012/2013 disponibilizados pelo FDE e nos relatórios de visita de 2011/2012 e 2012/2013.

¹² Uma escola particular pode incluir várias unidades de ensino, nomeadamente jardim de infância, escola primária, escola secundária e escola nocturna.

Como se verifica pelo Gráfico acima, 71 Relatórios não têm elementos de prova, sendo que não existem evidências da execução do projecto em 69 (97,18%) relatórios de visita.

O FDE referiu que os relatórios de visita são elaborados para verificar a execução dos projectos subsidiados, quando os elementos de prova entregues são insuficientes. Porém, os documentos disponibilizadas pelo FDE não indicam quais os itens verificados com os elementos de prova e quais os itens verificados com a realização da visita. Por outro lado, conforme demonstrado no Gráfico acima, 69 relatórios de visita não evidenciam a execução do projecto, o que põe em causa os projectos subsidiados para fins de realização de obras, aquisição de equipamentos e realização de actividades escolares.

3.1.1.3 Casos significativos de impossibilidade de verificação das despesas ou da execução dos projectos

Como referido nos anteriores números 3.1.1.1 e 3.1.1.2, de entre os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” homologados pelo FDE e examinados na presente auditoria, verificou-se que os mesmos não estavam acompanhados dos comprovativos das despesas referentes à execução do projecto. Apresentam-se, infra, alguns casos significativos detectados:

- **Quanto aos Relatórios apresentados sem comprovativos de despesas, o FDE só veio exigir às escolas a entrega dos comprovativos referentes a alguns itens dos projectos subsidiados, contudo as escolas só entregaram parte desses comprovativos.**

“Programa de línguas e educação moral” da Escola B, com financiamento total do FDE no valor de 1 873 000,00 patacas. No “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, consta que o projecto incluía 20 itens, nomeadamente um curso de apoio linguístico e científico, a aquisição de equipamentos educativos, a realização de visitas ao exterior e o pagamento de despesas de transporte. Apesar de o “Regulamento” estabelecer que as escolas beneficiárias devem de entregar cópia de todos os comprovativos das despesas, o “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” foi apresentado pela escola sem os respectivos comprovativos de despesa. Os fiscais exigiram à escola a entrega dos comprovativos das despesas de apenas 3 itens: apoio às aulas de língua chinesa (38 400,00 patacas), apoio às aulas de química (43 400,00 patacas), e aulas de laboratório de exploração de física destinado ao ensino secundário-geral (59 000,00 patacas). Quanto aos restantes 17 itens, nomeadamente o intercâmbio

de estudo no Reino Unido (600 000,00 patacas), e a visita à Antiga Rota de Chão Cavalo (203 500,00 patacas), não foram entregues comprovativos de despesas.

Relativamente aos 3 itens, acima referidos, só foram entregues parte dos comprovativos das despesas efectuadas. A título de exemplo, no item apoio às aulas de língua chinesa, não foi entregue o comprovativo da despesa referente à cópia dos materiais didácticos (12 000,00 patacas), e no item laboratório de exploração de física destinado ao ensino secundário-geral, não foram entregues os comprovativos das despesas no valor de 17 000,00 patacas. Relativamente a este último item o único comprovativo de despesa entregue foi um recibo de vencimento assinado pelo professor, no valor de 42 000,00 patacas.

3.1.2 Opiniões de auditoria

De acordo com o artigo 9.^{d3} do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 que define o Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo, compete à DSEJ apoiar técnica e administrativamente o FDE. Assim sendo, a DSEJ é responsável pelo apoio técnico e administrativo ao FDE, sendo que o FDE tem a responsabilidade de assegurar que as medidas de fiscalização da aplicação de subsídios concedidos sejam bem executadas. No caso em apreço, o FDE fiscaliza a aplicação dos subsídios recorrendo à verificação dos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, confirmando os valores das despesas e a execução do projecto.

Os resultados de auditoria demonstraram que o FDE não fez uma verificação exaustiva das despesas e da execução do projecto.

Verificação das despesas do projecto

Por forma a verificar a veracidade das despesas, no ano lectivo de 2012/2013, o FDE estabeleceu no “Regulamento” o seguinte: *“todos os relatórios sobre a utilização do subsídio devem ser entregues, juntamente, com os ficheiros electrónicos e cópia das facturas das despesas. A escola deve manter os originais das facturas durante cinco (5) anos, pelos menos, para serem verificadas”* (Cfr. número 10, ponto 4, do capítulo II do “Regulamento”). Ao mesmo tempo, os fiscais têm de verificar os itens e os valores das despesas apresentados nos Relatórios confrontando-os com os

¹³ O artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, estabelece que *“compete à DSEJ apoiar técnica e administrativamente o FDE, nomeadamente elaborar a documentação a submeter à aprovação da tutela, analisar os pedidos de apoio financeiro emitindo, para o efeito, parecer, fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos, e processar a organização contabilística.”*

comprovativos. De facto, a entrega de cópia de todos os comprovativos não só permite à escola verificar as despesas aquando da elaboração do Relatório, como também facilita a verificação pelo FDE. Quanto à manutenção dos originais durante 5 anos, é uma boa medida, porquanto permite ao FDE verificar os originais sempre que entender ser necessário, certificando, desta forma, as cópias apresentadas.

Mais, os resultados da verificação efectuada pelos fiscais são reavaliados pelo chefe funcional e pelo chefe de divisão, sendo o primeiro responsável por verificar as despesas, e o segundo responsável por aferir a adequabilidade dos resultados de verificação, e confirmar a entrega dos comprovativos que sustentam as despesas efectuadas. De entre os 324 Relatórios examinados na presente auditoria, 29 não dispunham de documentos necessários para comprovar as despesas efectuadas e, por isso, não foi possível apurar a sua veracidade. De entre esses Relatórios, 13 não tinham, sequer, comprovativos. Os restantes comprovativos entregues estavam incompletos ou os itens/valores das despesas constantes nos comprovativos eram diferentes dos declarados nos relatórios. Nos 29 Relatórios acima referidos, as despesas que não foram verificadas pelo FDE ascenderam, aproximadamente, ao valor de 9 566 025,00 patacas.

Sobre a situação verificada, os fiscais disseram ter conhecimento do “Regulamento”, contudo, em alguns casos, devido à grande quantidade de comprovativos, optaram por fazer a verificação por amostragem, solicitando apenas a entrega de parte dos comprovativos para verificação, noutros casos, procederam ao exame dos originais durante a visita às escolas. Na sequência da apresentação do relatório de observação pelo CA, o órgão administrativo do FDE veio informar, mediante carta, que as escolas tinham manifestado dificuldade na apresentação de comprovativos de despesa dada a avultada quantidade, e que por isso, decidiu não exigir a sua entrega solicitando aos fiscais o exame aos originais durante a visita às escolas sempre que entendessem que as cópias entregues não eram suficientes. No entanto, dos processos referentes aos Relatórios homologados pelo FDE em 2012/2013, não constam informações sobre os comprovativos em falta, nem sobre os originais que foram examinados durante a visita às escolas.

Os resultados de auditoria demonstraram que o que está em causa é a forma de gestão do órgão administrativo do FDE, por este entender não ser necessária a observância das regras constantes do “Regulamento” ou as normas por si definidas, o que pode consubstanciar um mau exemplo para as escolas, dando azo a que as escolas subsidiadas sigam esse entendimento. Além disso, evidenciam que o órgão administrativo do FDE não utilizou cabalmente as competências que lhe foram

conferidas pela legislação aplicável. Recorde-se que na presente auditoria o CA verificou que os relatórios foram homologados pelo FDE sem suporte documental necessário para comprovar as despesas efectuadas, entre os quais 13 sem suporte documental, e sem que o FDE viesse a solicitar a entrega dos comprovativos em falta.

O CA não pode deixar de salientar que a falta de comprovativos, para além de pôr em causa a veracidade dos valores apresentados nos Relatórios, evidencia que o FDE não cumpriu o “Regulamento”, e que permitiu a não observância, por parte das escolas, das regras a íconstantes, nomeadamente as referentes à entrega dos comprovativos de despesa e à manutenção dos originais durante 5 anos, considerando que os processos dos Relatórios facultados pelo FDE não identificavam quais os comprovativos em falta e quais os comprovativos examinados durante a visita às escolas, pelo que, não foi possível ao CA apurar quais as medidas de acompanhamento tomadas pelo FDE para verificar as despesas em causa, nem avaliar a eficácia dessas medidas.

Verificação da execução do projecto

Além de verificar as despesas com os comprovativos, o FDE verifica a execução do projecto através da avaliação dos bens e serviços adquiridos, por forma a garantir que os subsídios recebidos são aplicados aos fins a que se destinam. Neste sentido, o FDE avalia, se as actividades subsidiadas se dirigem aos destinatários abrangidos por aquelas actividades e se as obras executadas e os equipamentos adquiridos correspondem às necessidades efectivas. Por isso, além dos comprovativos das despesas, o FDE no formulário do Relatório contém um campo de preenchimento onde são indicados e entregues os elementos de prova associados àquela execução, e ao mesmo tempo, solicita aos fiscais que procedam à respectiva verificação, podendo, ainda, efectuar visitas às escolas para examinar *in loco* a execução do projecto.

Porém, o FDE não exige aos fiscais a adopção do procedimento acima referido, pelo que, não há uniformidade de critérios aquando da solicitação dos elementos de prova junto das escolas. Além disso, os relatórios de visita não têm informações detalhadas sobre o exame efectuado a cada item ou subitem do projecto, limitando-se, na maioria dos casos, a uma apresentação genérica do ponto de situação da execução do projecto.

De entre os 324 Relatórios homologados pelo FDE e analisados na presente auditoria, verificou-se que 69 Relatórios que não dispunham de elementos de prova, e por sua vez, os relatórios de visita, também, não continham informações comprovativas da sua execução, pondo, assim, em causa o destino para que foram os

subsídios concedidos, os quais totalizaram o valor de 28 125 608,00 patacas. Quanto aos Relatórios que dispunham de elementos de prova, verificou-se que o FDE não registou o item ou o subitem a que cada comprovativo respeitava, pelo que se desconhece se os mesmos seriam suficientes e se diziam respeito aos itens constantes do projecto.

As situações expostas evidenciam que o órgão administrativo do FDE não exige aos fiscais a observância dos procedimentos estabelecidos para a verificação da execução do projecto e para a realização da visita, dando azo a que os fiscais não adoptem critérios uniformes aquando do pedido de entrega dos elementos de prova junto das escolas, não indiquem o item ou o subitem a que cada comprovativo respeita e que durante o exame *in loco* não registem detalhadamente o exame feito a cada item do projecto e os respectivos resultados.

Face ao acima exposto, o FDE não conseguiu apurar quais os itens do projecto subsidiado verificados e quais os itens impossíveis de verificar. Relativamente aos 69 Relatórios, acima referidos, sem suporte documental, e cujos relatórios de visita, também, não continham informações comprovativas da execução dos projectos, a maioria desses projectos respeitava a actividades escolares, e.g. aulas de apoio ao estudo, intercâmbio ao exterior, competições interescolares, as quais foram todas concluídas antes da apresentação dos Relatórios e da realização da visita, não havendo, por isso, lugar à verificação da execução das mesmas aquando da visita. Donde, os projectos em causa nunca foram verificados pelo FDE. Devido à actuação do órgão administrativo do FDE o procedimento de verificação de elementos de prova e de realização de visitas não foi devidamente executado, prejudicando, assim, a eficácia da fiscalização na execução do projecto pelo FDE.

Em conclusão, o órgão administrativo do FDE não procedeu adequadamente no sentido de os fiscais observarem o regulamento e demais regras para verificar a veracidade das despesas e a execução dos projectos subsidiados. A actuação do órgão administrativo do FDE, prejudicou o procedimento de fiscalização, permitindo a homologação pelo FDE de Relatórios com suporte documental insuficiente para comprovar as despesas efectuadas. Mais, esta actuação retira importância à fiscalização, e mesmo tempo, induz nos fiscais essa ideia, além de permitir a não observância do “Regulamento” e demais regras estabelecidas pelo FDE, por parte das escolas, o que a longo prazo, pode colocar em causa a boa aplicação dos recursos públicos para fins educativos.

3.1.3 Sugestões de auditoria

O FDE deve assumir as suas funções de fiscalização dos subsídios concedidos às escolas particulares:

- (1) Verificação das despesas: deve aplicar o “Regulamento” para o pedido de concessão de subsídios, por forma a assegurar que cada Relatório seja acompanhado dos documentos comprovativos de todas as despesas efectuadas. Ao mesmo tempo, deve verificar a veracidade dos itens e valores das despesas declarados nos Relatórios confrontando-os com os comprovativos.
- (2) Verificação da execução do projecto: deve definir regras para a entrega de documentos (e.g. fotos, relatório de actividade, publicação), com vista a garantir a verificação completa da execução do projecto. Além disso, deve, ainda, adoptar procedimentos que permitam aos fiscais examinar a execução do projecto durante as visitas às escolas.

3.2 Fiscalização do cumprimento dos deveres junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita¹⁴

O sistema de escolaridade gratuita é uma das medidas mais importantes do Governo na área da educação, e o seu regime encontra-se definido no Regulamento Administrativo n.º 19/2006 (Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita). A DSEJ concede anualmente mais 1 000 milhões de patacas às 53 escolas integradas no sistema, sendo este apoio concedido através do pagamento integral das propinas. No ano lectivo de 2012/2013, os subsídios concedidos no âmbito desse sistema ascenderam a mais de 1 200 milhões de patacas. Ora, tendo em conta os avultados gastos públicos, a DSEJ deve fiscalizar rigorosamente as escolas beneficiárias no que respeita ao cumprimento da legislação aplicável, com vista a garantir a boa aplicação dos subsídios concedidos.

O Regulamento Administrativo n.º 19/2006, enuncia, a título meramente exemplificativo (“designadamente”), os deveres das escolas beneficiárias do subsídio de escolaridade gratuita, a saber:

- *Cumprir o disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, e diplomas complementares [alínea 1) do supra citado artigo];*

¹⁴ Esta parte incide na fiscalização realizada pela DSEJ só às escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita.

- *Constituir turmas cujo número de alunos não ultrapasse os limites máximos indicados, respectivamente, nas alíneas 1) a 3) do n.º 1 do artigo 6.º [alínea 3) do supra citado artigo];*
- *Isentar os alunos do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação [alínea 4) do supra citado artigo];*
- *Não excluir os alunos durante o ano lectivo salvo de acordo com o disposto no respectivo regulamento, devendo assegurar previamente a sua recolocação [alínea 5) do supra citado artigo];*
- *Admitir alunos sempre que existam vagas escolares [alínea 6) do supra citado artigo];*
- *Divulgar o regime do subsídio de escolaridade gratuita junto dos alunos e encarregados de educação, designadamente no início de cada ano lectivo [alínea 8) do supra citado artigo];*

Dos deveres acima enunciados, a DSEJ só tem conhecimento do cumprimento ou incumprimento dos mesmos através de denúncias ou de informações prestadas por outras entidades. Quanto ao segundo e terceiro deveres, a DSEJ tem uma intervenção mais activa. O segundo dever refere-se a dados objectivos, razão pela qual permite fazer uma avaliação quase directa e fácil e com baixo risco de ocorrência de erros na fiscalização. O terceiro dever respeita à natureza e aos valores das cobranças, pelo que a verificação destes dados implica uma avaliação humana e, portanto, o risco de ocorrência de erros na fiscalização é maior. Numa abordagem orientada para o risco, entre o segundo e o terceiro dever, que são os que permitem à DSEJ exercer uma fiscalização mais efectiva, o CA decidiu proceder à auditoria ao terceiro dever porque o risco de ocorrência de erros na fiscalização é maior, com o objectivo de verificar se a DSEJ dispõe de medidas adequadas para fiscalizar as escolas beneficiárias no que respeita ao cumprimento dos deveres previstos na legislação que lhe é aplicável, de modo a garantir a boa aplicação do subsídio de escolaridade gratuita.

3.2.1 Verificações de auditoria

3.2.1.1 Competências de fiscalização da DSEJ e distribuição de tarefas

O Departamento de Ensino e a Inspeção escolar da DSEJ fiscalizam as escolas beneficiárias do subsídio de escolaridade gratuita, no que respeita ao cumprimento do dever de isenção do pagamento de propinas e serviços complementares, conforme se transcreve a seguir:

- O Departamento de Ensino é uma subunidade orgânica da DSEJ, de acordo com o Decreto-Lei n.º 81/92/M de 21 de Dezembro (Estrutura orgânica da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude), e as suas atribuições estão previstas no n.º 1 do artigo 11.º do citado diploma legal, que dispõe: “*o Departamento de Ensino tem por atribuições orientar e acompanhar o funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, desenvolvendo acções que visem a melhoria da oferta educativa, no âmbito da educação formal e não formal.*”
- A Inspeção Escolar está prevista no Decreto-Lei n.º 26/97/M de 30 de Junho, e nos termos do disposto na sua alínea a), artigo 2.º compete aos inspectores-escolares, em geral, “*assegurar as acções de inspecção necessárias à avaliação da qualidade pedagógica e técnica, bem como à supervisão da eficiência administrativo-financeira dos organismos dependentes da DSEJ e instituições educativas particulares*”. Por sua vez, o artigo 3.º; alíneas a), c) e d) do mesmo diploma, estabelece as competências dos inspectores-escolares, em particular, cujos preceitos a seguir se transcrevem: “*Acompanhar o funcionamento dos organismos dependentes da DSEJ e das instituições educativas particulares, com vista a uma gradual melhoria dos procedimentos, métodos e técnicas de ensino e de gestão administrativa e financeira*”; “*Verificar o cumprimento, por parte das instituições educativas, das normas legais que lhes são aplicáveis*”; e “*Prestar o apoio técnico e informativo que se revele necessário à correcção e superação de deficiências e anomalias pontuais*”.

De acordo com a DSEJ as acções de fiscalização são realizadas da seguinte forma: o Departamento de Ensino é responsável pela verificação prévia das cobranças das escolas. Para o efeito, as escolas têm de apresentar os valores a cobrar até ao início de cada ano lectivo, os quais são objecto de apreciação e o seu resultado divulgado no *website* da DSEJ para conhecimento das escolas e dos alunos. Cabe, ainda, a esse Departamento analisar as reclamações referentes às cobranças efectuadas pelas escolas no decurso do ano lectivo e acompanhar todo esse processo, nomeadamente solicitando às escolas a restituição efectiva das quantias cobradas¹⁵ indevidamente aos alunos.

A Inspeção Escolar, por sua vez, é responsável por fiscalizar as cobranças efectuadas pelas escolas, verificando se as mesmas padecem de irregularidades, nomeadamente se as

¹⁵ De acordo com as informações disponibilizadas pelo Departamento de Ensino, anteriormente, cada reclamação era tratada como um caso único e este Departamento apenas solicitava que o encarregado de educação contactasse a escola para que esta restituísse o valor indevidamente cobrado. Porém, a partir de Julho de 2013, de acordo com uma opinião relevante nesta matéria, o Departamento de Ensino passou a exigir que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita restituam os valores indevidamente cobrados aos encarregados de educação.

escolas efectuaram cobranças abrangidas pela isenção e em desconformidade com o divulgado no *website* da DSEJ. As escolas apresentam as contas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 63/93/M de 15 de Novembro¹⁶, sendo as mesmas examinadas pela Inspeção Escolar, com vista a detectar eventuais irregularidades como as cobranças aos alunos. Caso os seus auditores detectem receitas provenientes de cobranças abrangidas pela isenção, estes entram em contacto com as escolas para confirmação.¹⁷ As irregularidades confirmadas são apresentadas no relatório de aprovação de contas, para que as escolas as venham a eliminar.

Porém, a Inspeção Escolar referiu que, é o Departamento de Ensino que acompanha as cobranças efectuadas pelas escolas beneficiárias, durante o exame às contas das escolas, e que por isso, não exige aos seus auditores a verificação de eventuais cobranças abrangidas pela isenção durante o exame às contas das escolas.

Posteriormente, a direcção da DSEJ veio informar que é à Inspeção Escolar que compete inspeccionar as escolas particulares com o objectivo de identificar eventuais irregularidades e apresentar as respectivas sugestões para a sua eliminação. As sugestões para a eliminação das cobranças irregulares apresentadas nos relatórios de aprovação de contas, não vinculam as escolas, sendo a situação considerada regularizada quando estas deixam de as efectuar nos anos lectivos seguintes.

3.2.1.2 Detecção de cobranças irregulares através do exame às contas das escolas

O CA examinou as discriminações dos proveitos constantes nas contas dos anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 das 53 escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, após o que identificou 36 receitas com suspeitas de estarem abrangidas pela isenção. Assim, o CA solicitou à Inspeção Escolar que confirmasse se aquelas receitas provinham de cobranças irregulares, com vista a apurar se a Inspeção Escolar, através do exame às contas das escolas, fez o acompanhamento adequado em ordem a garantir o cumprimento do dever de isenção por parte das escolas. A Inspeção

¹⁶ De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 63/93/M de 15 de Novembro, as escolas particulares (integradas ou não no sistema de escolaridade gratuita) ficam obrigadas a apresentar, até 31 de Outubro de cada ano, o Balanço e a Demonstração dos resultados na DSEJ para a sua aprovação. A não apresentação de contas pode implicar a suspensão dos respectivos subsídios (Cfr. artigo 7.º do mesmo diploma legal).

¹⁷ A Inspeção Escolar referiu que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita podem ter receitas provenientes de cobranças aos alunos em situações abrangidas pela isenção, porque a lei prevê que apenas os alunos titulares do bilhete de identidade de residente de Macau têm direito ao subsídio de escolaridade gratuita, pelo que as escolas, embora integradas no sistema de escolaridade gratuita, podem efectuar as respectivas cobranças aos alunos que não sejam titulares do bilhete de identidade de residente de Macau. Apesar de ter verificado receitas provenientes de cobranças aos alunos em situações abrangidas pela isenção, a Inspeção Escolar tem que apurar se as cobranças foram efectuadas aos alunos residentes de Macau para confirmar se há ou não irregularidades nas cobranças.

Escolar respondeu, em meados de Janeiro de 2015, tendo apresentado os resultados de análise que se sintetizam no quadro abaixo:

Quadro 3:
Suspeitas de irregularidades nas cobranças suscitadas nas contas das escolas
(divididas em suspeitas confirmadas e não confirmadas)

Ano lectivo	Suspeitas confirmadas pela Inspeção Escolar em resposta ao pedido do CA, as quais não foram apresentadas no relatório de aprovação das contas das escolas		Suspeitas não confirmadas pela Inspeção Escolar em resposta ao pedido do CA ^{Nota}	
	Número	Valor (mop)	Número	Valor (mop)
2010/2011	4	62 600,00	18	390 064,70
2011/2012	0	0	6	59 677,87
2012/2013	1	29 200,00	7	176 078,42
Total	5	91 800,00	31	625 820,99

Nota: Eram designadas nomeadamente por “Receitas de taxas diversas”, “Outras receitas”, “Receitas diversas”, “Outros”, donde não foi possível apurar se houve ou não irregularidades nas cobranças. Na resposta ao pedido do CA datada de 7 de Janeiro de 2015, a Inspeção Escolar veio informar que não conseguiu apurar as suspeitas do CA por falta de informações detalhadas na discriminação dos proveitos.

Fonte: Informação organizada com base nas contas das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita de 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 e nos documentos adicionais disponibilizadas pela DSEJ.

Como se observa pelo quadro acima, nas contas referentes aos três anos lectivos, o CA identificou 36 receitas com suspeitas de estarem abrangidas pela isenção. Em resposta a Inspeção Escolar veio confirmar 5, no valor total de 91 800,00 patacas, relativamente às restantes 31, no valor total de 625 820,99 patacas, a Inspeção Escolar não confirmou mas, também, não excluiu a possibilidade de serem cobranças irregulares, justificando-se por não ter feito o acompanhamento adequado.

Por outro lado, o CA examinou os relatórios de aprovação de contas de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 das 53 escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, tendo verificado um total de 20 cobranças irregulares apresentadas nesses relatórios, das quais 7 respeitantes às contas de 2010/2011, 10 respeitantes às contas de 2011/2012 e 3 respeitantes às contas de 2012/2013. Na prática a Inspeção Escolar acompanha as contas das escolas nos anos lectivos seguintes para verificar se foram corrigidas as cobranças irregulares detectadas, considerando-as regularizadas quando as escolas deixam de as efectuar. Nesta

conformidade, o CA auditou as 7 cobranças irregulares detectadas nas contas de 2010/2011, por forma a conhecer o acompanhamento prestado pela Inspeção Escolar às cobranças irregulares. Como a aprovação das contas de 2010/2011 e o envio dos respectivos relatórios foram posteriores ao início do ano lectivo de 2011/2012, as escolas não conseguiram eliminar as irregularidades no ano em que receberam os relatórios, pelo que, só no ano seguinte (2012/2013), é que foram corrigidas e, conseqüentemente, regularizada a situação. Conforme verificado pelo CA essas cobranças já não constavam dos relatórios de 2012/2013. Assim, e atendendo à prática da Inspeção Escolar, as irregularidades foram eliminadas, encontrando-se esta situação já regularizada.

A Inspeção Escolar referiu que não exige a detecção de cobranças irregulares, durante o exame às contas, contudo se forem detectadas devem ser acompanhadas e apresentadas nos relatórios de aprovação de contas. Em Setembro de 2014, o CA questionou a forma de acompanhamento das 20 cobranças irregulares apresentadas nos relatórios de aprovação de contas. Em resposta datada de Janeiro de 2015, a Inspeção Escolar veio informar, por um lado, que solicitou verbalmente às escolas que restituíssem aos alunos os valores cobrados indevidamente, e por outro, que estava a acompanhar o processo de restituição. Posteriormente, na sequência da apresentação do relatório de observação à DSEJ, a sua direcção veio informar, mediante carta, em meados de Julho de 2015, que parte das escolas já tinha restituído aos alunos aqueles valores indevidamente cobrados. Após exame aos documentos disponibilizados em momento posterior pela DSEJ, verificou-se que tinham sido restituídos, no período compreendido entre Fevereiro e Julho de 2015, os valores de 10 das 20 cobranças irregulares (no valor total de 64 578,00 patacas). Nessa mesma carta a DSEJ informou, ainda, que cabe à Inspeção Escolar, durante o exame às contas, detectar valores cobrados indevidamente, como os que estão abrangidos pela isenção.

O quadro seguinte apresenta as 20 cobranças irregulares, acima referidas, e o acompanhamento efectuado pela Inspeção Escolar:

Quadro 4:
Cobranças irregulares apresentadas nos relatórios de aprovação de contas e respectivo acompanhamento pela Inspeção Escolar

Ano financeiro	Cobranças irregulares apresentadas pela Inspeção Escolar nos relatórios de aprovação de contas	Valor (mop)	Acompanhamento efectuado pela Inspeção Escolar
2010/2011	7	80 079,50	Na resposta datada de Janeiro de 2015, a Inspeção Escolar informou que solicitou verbalmente às escolas a restituição do valor das cobranças irregulares aos alunos e que estava a acompanhar o processo de restituição. Em momento posterior, foram facultados documentos ao CA, tendo apurado que os valores de 10 das 20 cobranças irregulares referidas no presente Quadro tinham sido restituídos. Quanto às restantes 10, até Julho de 2015, os valores ainda se encontravam por restituir. Os valores restituídos representam 17,90% do valor total das cobranças irregulares detectadas.
2011/2012	10	269 020,63	
2012/2013	3	11 686,00	
Total	20	360 786,13	

Fonte: Informação organizada com base nas contas das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita dos anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 e documentos disponibilizados pela DSEJ em momento posterior.

3.2.2 Opiniões de auditoria

O Governo da RAEM concede anualmente mais de 1 000 milhões de patacas às escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, para apoiar os alunos no pagamento das propinas. Sendo a escolaridade gratuita uma das medidas mais importantes do Governo na área de educação, a DSEJ enquanto entidade fiscalizadora, deve exercer as funções de fiscalização, nos termos legalmente definidos, adoptando medidas adequadas para verificar o cumprimento, por parte das escolas beneficiárias, das normas que lhes são aplicáveis, por forma a garantir a boa aplicação dos apoios concedidos. De acordo com o Decreto-Lei n.º 26/97/M, compete à DSEJ exercer a inspeção escolar, sendo a actividade inspectiva exercida por inspectores-escolares, com competências gerais ou especiais, na dependência e sob orientação do director da DSEJ. No âmbito das competências especiais previstas naquele diploma legal, compete em particular, aos inspectores-escolares “verificar o

cumprimento, por parte das instituições educativas, das normas legais que lhes são aplicáveis”.

O artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2006, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 17/2007, enuncia, a título meramente exemplificativo (“designadamente”), os deveres que as escolas beneficiárias são obrigadas a cumprir, por força do disposto no artigo 4.º do mesmo diploma legal, o qual estabelece: “*A integração da escola no sistema escolar de escolaridade gratuita está dependente da assinatura de termo de compromisso, no qual aquela se obriga a cumprir os deveres previstos no presente regulamento administrativo*”. Partindo do princípio da materialidade, o CA procedeu à auditoria ao cumprimento do dever da isenção previsto na alínea 4) do citado artigo 9.º; com vista a avaliar o procedimento de fiscalização adoptado pela DSEJ, e a respectiva execução. De referir, ainda, que o dever previsto na alínea 4) do artigo referido, além da isenção do pagamento de propinas, estabelece outras isenções: “*...despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação*”.

De acordo com a DSEJ o Departamento de Ensino, é responsável pela verificação prévia das cobranças das escolas, que depois de apreciadas são divulgadas no *website* da DSEJ antes do início de cada ano lectivo. Cabe, ainda, ao Departamento de Ensino analisar as reclamações respeitantes às cobranças efectuadas pelas escolas no decurso do ano lectivo. Caso verifique que uma escola cobrou importâncias abrangidas pela isenção o Departamento de Ensino solicita à escola que restitua o valor indevidamente cobrado¹⁸, e acompanha todo o processo. A Inspeção Escolar, por sua vez, é responsável pela fiscalização das cobranças efectuadas pelas escolas, assegurando, desta forma, o cumprimento das disposições legais. Para o efeito, a Inspeção Escolar examina as contas das escolas, com o objectivo de detectar receitas provenientes de cobranças abrangidas pela isenção. No entanto, entendendo que o acompanhamento das cobranças é feito pelo Departamento de Ensino, a Inspeção Escolar não exige aos seus auditores, aquando do exame às contas, a verificação de irregularidades nas cobranças efectuadas pelas escolas aos alunos, podendo, no entanto, fazê-lo se entenderem necessário. A Inspeção Escolar limita-se a confirmar a continuidade ou não das cobranças irregulares nos anos lectivos seguintes e a considerar a situação regularizada quando as escolas deixam de as cobrar.

¹⁸ *De acordo com as informações disponibilizadas pelo Departamento de Ensino, anteriormente, cada reclamação era tratada como um caso único e este Departamento apenas solicitava que o encarregado de educação contactasse a escola para que esta restituísse o valor indevidamente cobrado. Porén, a partir de Julho de 2013, de acordo com uma opinião relevante nesta matéria, o Departamento de Ensino passou a exigir que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita restituissem os valores indevidamente cobrados aos encarregados de educação.*

Examinadas as contas de três (3) anos lectivos das 53 escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, o CA identificou 36 receitas com suspeitas de serem provenientes de cobranças irregulares. A Inspeção Escolar em meados de Janeiro de 2015, veio confirmar 5 dessas suspeitas. As restantes 31 não foram confirmadas, contudo não excluiu a possibilidade de serem provenientes de cobranças irregulares. Relativamente às 20 cobranças irregulares apresentadas pela Inspeção Escolar nos relatórios de aprovação de contas de três (3) anos lectivos, a Inspeção Escolar, limitou-se a apresentar sugestões para a sua eliminação, e a confirmar a continuidade ou não dessas cobranças irregulares nos anos seguintes. Em resposta à consulta do CA realizada em Setembro de 2014, a Inspeção Escolar informou, por carta, em meados de Janeiro de 2015, que tinha solicitado, verbalmente, às escolas a restituição aos alunos dos valores indevidamente cobrados e que estava a acompanhar esse processo. Posteriormente, na sequência da apresentação do relatório de observação à DSEJ, a sua direcção veio em Julho de 2015, comunicar que no período compreendido entre Fevereiro e Julho de 2015, procederam à restituição dos valores de 10 cobranças irregulares, representando apenas 17,90% do valor total das cobranças irregulares referidas. Os valores das restantes cobranças irregulares, até à fase de confirmação das verificações de auditoria por parte da DSEJ, ainda não tinham sido restituídos.

Face ao exposto, constatou-se que com os procedimentos de verificação das contas das escolas empregues, a DSEJ não consegue identificar irregularidades óbvias como as cobranças irregulares, nem detectar outros problemas menos visíveis, prejudicando, assim, a fiscalização do cumprimento dos deveres legalmente previstos, bem como os interesses e os direitos dos alunos. A Inspeção Escolar, responsável pelo exame das contas das escolas, demonstrou um nível de conhecimento insuficiente das suas competências, por sua vez, a direcção da DSEJ, também, não transmitiu às suas subunidades um correcto conhecimento das actividades subsumíveis às suas atribuições por forma a assegurar a prossecução das mesmas.

A Inspeção Escolar em 2012 concluiu a aprovação das contas do ano de 2010/2011, tendo verificado a existência de cobranças irregulares, e até Julho de 2015, mais de 80% dessa cobranças ainda se encontravam por restituir. A inspeção Escolar não informou, por escrito, sob a forma de ofício, as escolas de que tinham de proceder à restituição daqueles valores, ao tê-lo feito verbalmente demonstrou falta de rigor e passividade no processo de acompanhamento das cobranças irregulares, não tendo, por isso, tomado as medidas adequadas para garantir que os valores indevidamente cobrados fossem devolvidos aos alunos e encarregados de educação com a maior brevidade possível.

Por outro lado, a falta de articulação entre DSEJ e a Inspeção Escolar, no que concerne às competências da Inspeção Escolar, nomeadamente a quem cabe a verificação de eventuais cobranças abrangidas pela isenção durante o exame das contas, originou contradições entre a Inspeção Escolar e a direcção da DSEJ, provocando, em consequência, um acompanhamento deficiente, por parte da Inspeção Escolar, na detecção de cobranças irregulares e na devolução desses valores cobrados indevidamente, pondo em causa a salvaguarda dos direitos e interesses dos alunos.

A escolaridade é gratuita durante o período de 15 anos, sendo uma das medidas mais importantes do Governo na área da educação, e tem como objectivo garantir o acesso dos alunos de Macau ao ensino não superior. As escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita assumem um papel determinante na aplicação desta medida. Sendo o subsídio de escolaridade gratuita a principal fonte de financiamento das escolas, estas comprometem-se a cumprir as normas que lhes são aplicáveis e a oferecer uma educação gratuita aos alunos de Macau. Por isso, a DSEJ deve prosseguir as suas atribuições, fiscalizando as escolas subsidiadas no que respeita ao cumprimento dos deveres legalmente previstos, com vista a salvaguardar os interesses dos alunos e a concretizar os objectivos previstos no sistema de escolaridade gratuita.

3.2.3 Sugestões de auditoria

A DSEJ deve fiscalizar com rigor o cumprimento, por parte das escolas subsidiadas, dos deveres legalmente previstos, assegurando, que a Inspeção Escolar exerce a actividade inspectiva. A Inspeção Escolar, por sua vez, deve agir em conformidade com a legislação aplicável aquando da realização do exame das contas às escolas beneficiárias, detectando eventuais irregularidades e procedendo ao seu acompanhamento com vista à sua eliminação, por forma a assegurar que as escolas subsidiadas cumprem as normas que lhes são aplicáveis.

3.3 Acompanhamento pela DSEJ de problemas no funcionamento escolar apresentados nos relatórios de aprovação de contas

No exercício das suas atribuições compete à DSEJ, nomeadamente “*coordenar e inspeccionar o exercício do ensino em estabelecimentos oficiais e particulares, bem como os serviços e actividades dependentes, tomando as medidas adequadas ou propondo os procedimentos administrativos ou técnico-pedagógicos que se mostrem necessários*” [Cfr. alínea 1) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 81/92/M de 21 de Dezembro, que define a estrutura orgânica da DSEJ] – , a DSEJ procede à identificação de problemas no funcionamento das escolas particulares (integradas e não integradas no sistema de escolaridade gratuita), e à apresentação de sugestões com o objectivo de contribuir para uma boa gestão administrativa e financeira das mesmas. Nesta parte, o CA examinou se a DSEJ adopta medidas adequadas de acompanhamento por forma a garantir que as escolas corrigem os problemas.

Os trabalhos acima referidos são realizados pela Inspeção Escolar, que avalia a gestão e o funcionamento das escolas através do exame às suas receitas e despesas constantes das contas, e elabora os respectivos relatórios de aprovação de contas, nos quais são apresentados os problemas detectados e respectivas sugestões.

As sugestões são formuladas tendo por referência os seguintes três documentos:

- Disposições legais aplicáveis às escolas particulares;
- Guia de Funcionamento das Escolas para Escolas Particulares, que é divulgado ao público – “Indicações sobre a apresentação de contas das Instituições Educativas Particulares sem fins lucrativos”;
- Instruções Internas da Inspeção Escolar – Observações para o exame das contas.

3.3.1 Verificações de auditoria

3.3.1.1 Forma de apresentação e de acompanhamento dos problemas

Os problemas detectados na gestão e no funcionamento das escolas são apresentados nos relatórios de aprovação de contas, assim como as respectivas sugestões para os eliminar. A DSEJ referiu que, independentemente da natureza dos problemas apresentados, as sugestões não vinculam as escolas.

Assim sendo, enquanto persistirem os problemas a Inspeção Escolar vai continuar a formular sugestões nos relatórios de aprovação de contas dos anos subsequentes, podendo,

ainda, promover junto das escolas ou das suas entidades instituidoras, contactos telefónicos ou reuniões para em conjunto estudarem soluções para os eliminar. Contudo, o acompanhamento feito pela Inspeção Escolar não obedece a critérios pré-estabelecidos, sendo feito conforme as circunstâncias do caso concreto (nomeadamente o nível de materialidade e a tendência de agravamento dos problemas detectados).

3.3.1.2 Persistência dos problemas detectados

Na presente auditoria, o CA examinou os problemas apresentados nos relatórios de aprovação de contas de 2010/2011 e a sua evolução,¹⁹ tendo verificado que em 2012/2013, se mantinham por eliminar os seguintes problemas:

Quadro 5:

Problemas detectados pela Inspeção Escolar e ainda não corrigidos

N.º Item	Problemas detectados pela Inspeção Escolar e ainda não corrigidos	Fundamentos alegados pela Inspeção Escolar	N.º de casos com problemas por eliminar
1	<u>Falta de cuidado com investimentos em imobilizações financeiras</u> Recomendação de cuidado com investimentos em imobilizações financeiras. Redução anual dos valores registados na conta. A não realização de novos investimentos em imobilizações financeiras.	Guia de Funcionamento das Escolas, que é divulgado ao público, concretamente no ponto n.º15 “Indicações sobre a apresentação de contas das Instituições Educativas Particulares sem fins lucrativos”,*	3
2	<u>Quantias Excessivas cobradas aos alunos</u> As escolas particulares cobraram aos alunos quantias excessivas (e.g. despesas com explicações e despesas com refeições), pelo que se propõe a sua redução.	Instruções internas da DSEJ – no ponto n.º3 “Discriminação dos Custos” das “Observações para o exame das contas”	10
		Total	13

* Do Guia de Funcionamento das Escolas, na parte que se refere a “Indicações sobre a apresentação de contas das Instituições Educativas Particulares sem fins lucrativos”, consta que considerando que as imobilizações financeiras são um investimento de risco, a DSEJ desaconselha este investimento, recomendando um maior cuidado na gestão financeira da escola. A partir do ano financeiro de 2009/2010, as instituições educativas devem reduzir, anualmente, os valores registados na conta, tendo como referência o saldo no fim do ano financeiro de 2008/2009, e a partir desse ano financeiro de 2009/2010 deixam de poder comprar novas imobilizações financeiras,

Fonte: Informação organizada com base nos relatórios de aprovação de contas dos anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 facultados pela DSEJ.

¹⁹ As escolas particulares são obrigadas a apresentar, até 31 de Outubro de cada ano, as suas contas na Inspeção Escolar - DSEJ - para a sua aprovação. Tendo em consideração que as contas são aprovadas e os respectivos relatórios de aprovação são enviados após o início do ano lectivo seguinte, as escolas não têm condições para proceder à correcção no ano em que foram apresentados os problemas, só podendo proceder à correcção no terceiro ano lectivo. Assim, para verificar acompanhamento dos problemas levantados nos relatórios de aprovação de contas o CA examinou o terceiro ano lectivo.

Relativamente aos 13 casos referidos no quadro anterior, a Inspeção Escolar não registou nos relatórios de aprovação de contas o período em que cada problema foi detectado, pelo que o CA examinou os relatórios das respectivas escolas referentes aos três anos lectivos anteriores, ou seja, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010, com vista a apurar o motivo de não terem sido corrigidos os problemas detectados. Sintetizam-se a seguir os casos mais significativos:

- Considerando que as imobilizações financeiras são um investimento de risco, a DSEJ recomenda, no Guia de Funcionamento das Escolas, na parte que se refere a “Indicações sobre a apresentação de contas das Instituições Educativas Particulares sem fins lucrativos”, que a partir do ano financeiro de 2009/2010 as instituições educativas reduzam, anualmente, os valores de imobilizações financeiras registados na conta e não invistam em novas imobilizações financeiras. De facto, nos documentos facultados verificou-se que esse problema já tinha sido levantado pela Inspeção Escolar nos relatórios de aprovação de contas de 2007/2008, de duas escolas tendo realçado, ao mesmo tempo, que a DSEJ não concordava com esses investimentos. Porém, constatou-se que até 2012/2013 os valores das imobilizações financeiras dessas duas escolas não sofreram alterações significativas. Nos documentos facultados pela Inspeção Escolar, não consta o motivo da não eliminação dos problemas nem a análise da Inspeção Escolar sobre essa situação.

Quadro 6:
Valores de imobilizações financeiras contantes dos relatórios de aprovação de contas dos anos lectivos de 2007/2008 a 2012/2013*

Anos lectivos	Escola C	Escola D
	Valores de imobilizações financeiras (Mop) **	Valores de imobilizações financeiras (Mop) **
2007/2008	11 357 312,53	6 354 201,25
2008/2009	9 373 622,07	6 354 201,25
2009/2010	10 005 500,22	6 354 201,25
2010/2011	10 183 377,73	6 354 201,25
2011/2012	9 352 071,89	6 354 201,25
2012/2013	11 087 198,13	6 354 201,25

* A DSEJ recomenda, no Guia de Funcionamento das Escolas, na parte que se refere a “Indicações sobre a apresentação de contas das Instituições Educativas Particulares sem fins lucrativos”, que a partir do ano financeiro de 2009/2010 as instituições educativas reduzam, anualmente, os valores das imobilizações financeiras registados na conta. Verificou-se que a DSEJ já tinha levantado esse problema nos relatórios de aprovação das contas de 2007/2008 e 2008/2009, de duas escolas, tendo realçado que não concordava com esses investimentos

** Conforme informou a DSEJ, a Escola C registou as imobilizações financeiras ao preço do mercado, pelo que o valor variou em função da mudança do mercado em cada ano. A Escola D, por sua vez, registou as imobilizações financeiras ao custo de aquisição, pelo que o valor se manteve inalterado.

Fonte: Informação organizada com base nos relatórios de aprovação das contas dos anos lectivos de 2007/2008 a 2012/2013 fornecidos pela DSEJ.

- As instruções internas da DSEJ constantes das “Observações para o exame das contas das instituições educativas” determinam que quando os auditores avaliam a Discriminação dos Custos, têm de fazer a comparação entre as receitas provenientes das cobranças e os respectivos custos. Caso o lucro (receita - custo) e a percentagem do lucro sobre o custo sejam superiores aos valores fixados, os auditores sugerem que as escolas reduzam a percentagem do lucro para aliviar os encargos dos alunos. No entanto, documentos facultados demonstraram que nos relatórios de aprovação de contas de 2007/2008 de duas escolas os valores cobrados referentes a “despesas com alimentação” e a “despesas com material escolar” são excessivos, por isso, sugerem uma redução da percentagem de lucro. Porém, até ao ano lectivo de 2012/2013, a percentagem de lucro manteve-se elevada nas duas escolas, sendo que numa a percentagem de lucro anual subiu. Da análise aos documentos facultados pela Inspeção Escolar, nenhum refere os motivos da não redução dos valores pelas escolas, e bem assim análise da Inspeção Escolar sobre essa situação.

Quadro 7:

Percentagem de lucro apurada nos relatórios de aprovação de contas dos anos lectivos de 2007/2008 a 2012/2013

Anos lectivos	Escola E	Escola F
	Despesas com alimentação (Percentagem de lucro sobre o custo)	Despesas com material escolar (Percentagem de lucro sobre o custo)
2007/2008	66,60%	557,20%
2008/2009	81,35%	209,28%
2009/2010	106,40%	283,66%
2010/2011	131,90%	278,37%
2011/2012	182,67%	455,83%
2012/2013	214,22%	337,64%

Fonte: Informação organizada com base nos relatórios de aprovação de contas dos anos lectivos de 2007/2008 a 2012/2013 fornecidos pela DSEJ.

Relativamente à situação identificada no item n.º 1 do Quadro 5 o CA questionou a DSEJ sobre as medidas de acompanhamento tomadas para a eliminação da mesma. Em resposta, a DSEJ disse que apresentou sugestões às escolas e que iria continuar a apresentar sugestões nos relatórios de aprovação de contas, não obstante as escolas não serem obrigadas a segui-las, isto porque a legislação não prevê sanções ou outras consequências para o não cumprimento das mesmas. A par disso, a DSEJ disse, ainda, que iria promover contactos junto das escolas, telefónicos ou reuniões, para em conjunto estudarem soluções com vista a eliminar essas situações.

Porém, relativamente à situação identificada no quadro 5, item n.º 1, o CA verificou que houve incumprimento de uma das directivas da DSEJ prevista no Guia de Funcionamento das Escolas, o que nos termos do Decreto-Lei n.º 38/93/M de 26 de Julho (Estatuto das instituições educativas particulares que ministrem ensino de nível não superior), constitui uma infracção punida nos termos do mesmo diploma, sendo a DSEJ a entidade competente para a aplicação das sanções. Senão vejamos:

O n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 38/93/M de 26 de Julho, estabelece que “*O funcionamento das instituições educativas particulares obedece às normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como às directivas da DSEJ e está sujeito à sua inspecção pedagógica.*” (nosso sublinhado); o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que “*As instituições educativas particulares que perceberam subsídios da Administração estão também sujeitas à inspecção administrativo-financeira.*”. Os artigos 34.º e 35.º estabelecem, respectivamente, que “*O incumprimento do preceituado no presente diploma constitui infracção punível nos termos dos artigos seguintes.*” e “*A DSEJ é a entidade competente para aplicação das sanções previstas no presente diploma, mediante instrução prévia do competente processo.*”.

As sanções a aplicar às instituições educativas particulares estão previstas no artigo 36.º do mesmo diploma, que aqui se transcreve:

- “1. *Em função da gravidade da infracção, podem ser aplicadas às instituições educativas particulares as seguintes sanções:*
 - a) *Advertência;*
 - b) *Multa de 1500 a 15 000 patacas;*
 - c) *Revogação parcial da autorização de funcionamento;*
 - d) *Suspensão dos apoios financeiros;*
 - e) *Encerramento compulsivo, nos casos previstos no artigo 20.º*
2. *Pela primeira infracção em regra é aplicada a advertência.*
3. *Na aplicação das sanções e na graduação das multas é tida em conta a gravidade da infracção, bem como os prejuízos causados.*
4. *Das sanções aplicadas cabe recurso para o Tribunal Administrativo de Macau.*
5. *O produto das multas aplicadas reverte para o Fundo de Acção Social Escolar.*”

Do exposto resulta que, a DSEJ é a entidade competente para aplicar sanções às escolas particulares que não obedecem às suas directivas. Porém, relativamente à situação contemplada no item n.º 1 do Quadro 5, incumprimento de uma directiva, verificou-se que a DSEJ não aplicou nenhuma das sanções legalmente previstas nem tomou outras medidas que garantissem o cumprimento da Directiva.

No que respeita à situação identificada no item n.º 2 do Quadro 5, referente a cobranças excessivas por parte das instituições de ensino, a DSEJ sugeriu às escolas a redução daqueles valores, de acordo com o disposto na alínea 1) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 81/92/M de 21 de Dezembro. Relativamente aos 10 casos detectados a DSEJ disse que apresentou sugestões, nos termos daquele preceito legal, à semelhança do sucedido no item n.º 1 do Quadro 5, mas considerando que não podia obrigar as escolas a seguir as suas sugestões, iria continuar a apresentar sugestões nos relatórios de aprovação de contas e a promover contactos junto das escolas, telefónicos ou reuniões, para em conjunto estudarem soluções com vista a eliminar essas situações.

A DSEJ informou, ainda, que a situação identificada no item n.º 2 do Quadro 5 configura uma instrução interna da DSEJ. Atendendo a que estas não foram divulgadas previamente, não é conveniente imputar às escolas a responsabilidade total pela não eliminação do problema, além de que não há lugar à aplicação das sanções previstas no Decreto-Lei n.º 38/93/M de 26 de Julho. No entanto, o CA verificou que a DSEJ não tomou outras medidas de acompanhamento, além das sugestões nos relatórios de aprovação de contas.

3.3.2 Opiniões de auditoria

De acordo o Decreto-Lei n.º 81/92/M, a DSEJ é a entidade responsável pela área do ensino não superior, a quem compete, nomeadamente: *“coordenar e inspeccionar o exercício do ensino em estabelecimentos oficiais e particulares, bem como os serviços e actividades dependentes, tomando as medidas adequadas ou propondo os procedimentos administrativos ou técnico-pedagógicos que se mostrem necessários”* [Cfr. alínea 1) do artigo 2.º do referido diploma legal], cabendo-lhe, também, verificar e assegurar o cumprimento das disposições legais e das suas directivas, por parte das escolas particulares, com o objectivo de promover a boa gestão e funcionamento das escolas particulares, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 38/93/M de 26 de Julho, que estabelece: *“O funcionamento das instituições educativas particulares obedece às normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como às directivas da DSEJ e está sujeito à sua inspecção pedagógica”*. Por sua vez, o artigo 34.º determina que o incumprimento das disposições constantes desse diploma constitui infracção punível nos termos dos artigos 35.º, 36.º e 37.º do mesmo diploma, sendo que DSEJ é a entidade competente para a

aplicação das sanções (Cfr. artigo 35.º). Donde resulta, que à DSEJ compete detectar problemas relacionados com a gestão e o funcionamento das escolas particulares e apresentar sugestões para suprir esses problemas, com vista a assegurar uma boa gestão administrativa e financeira das escolas particulares.

No Quadro 5, item n.º 1, é apresentada uma situação em que há incumprimento de uma directiva da DSEJ, constituindo infracção punível nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 38/93/M de 26 de Julho. No entanto, o CA verificou que a DSEJ não aplicou nenhuma das sanções legalmente previstas, limitando-se, apenas, a apresentar sugestões nos relatórios de aprovação de contas e a realizar contactos telefónicos e reuniões com as escolas para a eliminação desse problema. Com esta actuação a DSEJ demonstrou não ter feito um adequado acompanhamento no que respeita à correcção dos problemas, tornando, assim, difícil, assegurar o cumprimento das disposições legais e directivas, por parte das escolas, e ao mesmo tempo, promover o seu cumprimento.

No que respeita ao problema identificado no item n.º 2 do Quadro 5, a DSEJ, apesar de não estar em desconformidade com as instruções da DSEJ, apresenta valores que não são razoáveis, nem foram objecto de acompanhamento. Conforme os dois casos referidos no Quadro 7, as cobranças dessas escolas continuaram elevadas nos anos lectivos seguintes, tendo sido registada uma subida anual dessas cobranças numa das escolas em causa. No entanto, a DSEJ não adoptou outras medidas adequadas para eliminar o problema, prejudicando, assim, a longo prazo, os interesses dos alunos e encarregados de educação.

Do acima exposto resulta que, a DSEJ não fez um acompanhamento rigoroso dos problemas por si detectados tendo em vista a sua eliminação por parte das escolas particulares, ou seja, não fez uma fiscalização adequada no que respeita à gestão e ao funcionamento das escolas, o que prejudicou a eficácia e a eficiência das acções de acompanhamento, e dificultou o aperfeiçoamento do funcionamento e gestão das escolas. Estas situações, excessiva cobrança das escolas particulares e inadequada aplicação dos subsídios, verificadas na auditoria estão por corrigir desde há anos, pelo que a DSEJ deve proceder à sua correcção com a brevidade que se impõe, por forma a assegurar a boa aplicação dos recursos públicos transferidos para as escolas e a salvaguardar os direitos e interesses dos alunos.

3.3.3 Sugestões de auditoria

A DSEJ deve estabelecer mecanismos eficazes de acompanhamento, por forma a assegurar que em conformidade com as suas sugestões as escolas eliminam os problemas detectados, e que se aperfeiçoam nas áreas da gestão e de funcionamento. Além disso, quando não houver lugar à aplicação de sanções, a DSEJ deve adoptar outras medidas que assegurem que os problemas significativos detectados nas escolas sejam eliminados.

3.4 Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE

Anualmente, a DSEJ e o FDE procedem à recolha e ao tratamento de grande volume de dados das escolas particulares, sendo a primeira responsável pelo exame das contas e a segunda pela verificação dos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”, apresentados pelas várias unidades escolares das 67 instituições educativas particulares. Considerando o aumento de fluxo de dados e a crescente necessidade do seu tratamento, é necessário criar um sistema de informação de gestão para melhor gerir e utilizar os dados recolhidos. Além disso, a troca de informações entre a DSEJ e o FDE permite uma maior eficiência na fiscalização das escolas subsidiadas. Nesta parte, o CA examinou o arquivo dos dados recolhidos, pela DSEJ e pelo FDE, para apurar se foi feito com recurso aos meios electrónicos, de forma a garantir a utilização eficaz dos mesmos, e se trocaram, entre si, informações para comprovar a veracidade das informações apresentadas pelas escolas particulares.

3.4.1 Verificações de auditoria

Na presente auditoria, o CA analisou o processo de recolha e arquivamento de dados obtidos, pela DSEJ e pelo FDE, respectivamente, informações sobre as contas e informações sobre os subsídios concedidos às escolas particulares.

Anualmente, a DSEJ mediante carta enviada às escolas particulares subsidiadas informa que se encontra disponível no *website* da DSEJ o formulário para a apresentação das contas e que o mesmo deve ser preenchido electronicamente e, depois de impresso e assinado, enviado à DSEJ até ao dia 31 de Outubro de cada ano. É igualmente enviada a versão electrónica desse formulário através de disco óptico, por forma a permitir a verificação, organização, cálculo e armazenamento dos dados por meios electrónicos.

No que respeita ao FDE, após as entrevistas com o FDE e examinados os documentos por este facultados, verificou-se que o FDE, desde a sua constituição, arquiva os processos em papel por escola, sendo que o arquivo de uma escola pode conter, nomeadamente pedidos de concessão de subsídios, relatórios e mapas de análise do FDE. Além disso, o FDE criou no computador uma pasta para cada escola de modo a arquivar os ficheiros electrónicos entregues (em formato Excel se forem mapas de análise do FDE e em formato PDF se forem documentos apresentados pelas escolas). De entre os documentos facultados pelo FDE, está uma acta de reunião datada de 18 de Abril de 2012, onde consta que o Conselho Administrativo propõe a **“criação de uma base de dados com o apoio da Divisão de Equipamentos Educativos, com vista a melhor organizar e acompanhar os processos dos projectos de realização da obra/ aquisição de equipamentos, subsidiados**

pelo FDE desde o seu estabelecimento”. Atendendo à necessidade de modernização da gestão de dados, o FDE criou uma base de dados para arquivar e organizar os processos dos projectos de realização de obras e de aquisição de equipamentos, porém os restantes projectos, continuam a ser arquivados no processo em papel, nomeadamente os projectos de execução de actividades escolares, tais como: “Aprender inglês com felicidade”, “Clube de Leitura” e “Campo de Treino das Equipas Desportivas”. Assim, a obtenção de informações respeitantes a essas actividades, tais como o número de visitas realizadas por cada escola à mesma cidade e os valores atribuídos; o número de horas lectivas das mesmas aulas em escolas diferentes, só é possível mediante consulta aos processos em papel (pedidos de subsídios, relatórios e mapas de análise do FDE), e tem de ser solicitada aos fiscais responsáveis pelas respectivas escolas.

A DSEJ e o FDE, relativamente à troca de informações entre si, vieram dizer o seguinte:

- A DSEJ: Para efeitos do exame das contas das escolas, a Inspeção Escolar solicita, entre outras, informações sobre os projectos subsidiados e sobre os valores atribuídos, junto do FDE e de outras subunidades da DSEJ para confirmar as contas das escolas particulares com os valores dos subsídios atribuídos pela DSEJ e pelo FDE, garantindo, assim, que os mesmos são todos registados nas contas.
- O FDE: Anualmente, o FDE solicita à Inspeção Escolar os relatórios de aprovação das contas e outras informações sobre a situação financeira das escolas para apreciação dos pedidos de subsídios apresentados pelas escolas. No caso dos pedidos de subsídios para a realização de obras e para a aquisição de equipamentos, o FDE submete os processos à apreciação da Divisão de Equipamentos Educativos, da Divisão de Organização e Informática ou de outras subunidades competentes da DSEJ.

Pelo acima exposto, constata-se que a DSEJ e o FDE recorrem aos meios electrónicos no arquivamento e na gestão dos dados recolhidos, respectivamente, nas contas e nos projectos de realização de obras e de aquisição de equipamentos e, trocam, entre si, esses dados com vista a facilitar a verificação das informações e a aumentar a eficiência da fiscalização das escolas subsidiadas. Porém, no que respeita aos processos dos projectos de actividades escolares, estes não são arquivados nem geridos por meios electrónicos, razão pela qual, o CA, relativamente a esses processos examinou as informações trocadas entre a DSEJ e o FDE para apurar a veracidade das informações prestadas pelas escolas. Através do exame por amostragem, o CA apurou que há contradições entre a informação apresentada no “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” e a informação apresentada nas contas da respectiva escola. Sintetiza-se a seguir a situação verificada:

Com o financiamento do FDE, a Escola G implementou no ano lectivo de 2011/2012 “explicações de inglês” para promover o sucesso escolar. Conforme consta do “Relatório do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” e do respectivo comprovativo de despesa, o valor total das remunerações auferidas pelo professor ascendeu a 218 718,00 patacas (suportadas pelo subsídio do FDE e pelo fundo da Escola G), tendo sido facultado o recibo devidamente assinado pelo professor.

No entanto, o CA verificou que nas contas de 2011/2012 da Escola G aprovadas pela DSEJ, mais concretamente no “Mapa Anual dos Vencimentos do Pessoal Dirigente e Docente”, as remunerações auferidas por esse professor naquele ano lectivo totalizaram o valor de 168 854,00 patacas, ou seja, um valor inferior ao declarado. Assim, em resposta à consulta do CA, a Inspeção Escolar facultou a resposta da Escola G enviada à DSEJ no dia 10 de Novembro de 2014, na qual a escola informa que aquando da elaboração do “Mapa Anual dos Vencimentos”, omitiu uma remuneração no valor de 68 893,00 patacas. Assim, o valor total das remunerações auferidas pelo professor no ano lectivo de 2011/2012 foi actualizado para 237 747,00 patacas.

Quadro 8:

Informações contraditórias entre as contas das escolas particulares e os “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” referentes às remunerações dos docentes

Entidade	Informação	Valor (Mop)	Informações Contraditórias	Resposta à consulta do CA
DSEJ	Valor global recebido pelo Professor A no ano lectivo de 2011/2012 (incluindo a remuneração mensal, subsídios, remuneração auferida no curso de férias), constantes no “Mapa Anual dos Vencimentos do Pessoal Dirigente e Docente”	168 854,00	Valor global anual < Remuneração auferida numa actividade	A Escola G cometeu um erro na elaboração do “Mapa Anual dos Vencimentos do Pessoal Dirigente e Docente”, tendo omitido uma remuneração no valor de 68 893,00 patacas. Assim, o valor global da remuneração auferida pelo Professor A foi actualizado para 237 747,00 patacas
FDE	Remuneração auferida com as “explicações de inglês”, constante do recibo assinado pelo Professor A	218 718,00		

Fonte: Informações organizadas com base nas contas das escolas particulares de 2011/2012 facultadas pela DSEJ e nos “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido” de 2011/2012 facultados pelo FDE.

3.4.2 Opiniões de auditoria

Na prossecução das atribuições da DSEJ e do FDE previstas, respectivamente, no Decreto-Lei n.º 81/92/M e no Regulamento Administrativo n.º 16/2007, compete, nomeadamente aprovar as contas apresentadas anualmente pelas escolas, fiscalizar o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos por parte das escolas subsidiadas, verificar as despesas e a execução dos projectos subsidiados. Considerando que a recolha, o registo e o tratamento das informações constituem um importante instrumento de fiscalização, a DSEJ e o FDE devem criar uma estrutura capaz de assegurar uma gestão e utilização eficaz dos dados recolhidos. Além disso, a DSEJ e o FDE devem recorrer a diferentes meios electrónicos para a troca de informações, com vista a aumentar a qualidade dos trabalhos de fiscalização.

Anualmente, a DSEJ recolhe as contas das escolas, enquanto que o FDE recolhe mais de mil “Relatórios do Plano do Subsídio a Fundo Perdido”. Considerando a quantidade de dados recolhidos, a DSEJ recorreu aos meios electrónicos para arquivar e gerir as contas das escolas e o FDE, por sua vez, criou uma base de dados para os projectos de execução de obras e de aquisição de equipamentos. Além disso, a DSEJ e o FDE trocam entre si os dados recolhidos para que ambos possam confirmar a veracidade das informações apresentadas pelas escolas.

Porém, a base de dados do FDE não contempla os dados sobre os projectos de actividades escolares, sendo, portanto, necessário recorrer aos fiscais responsáveis pelas respectivas escolas, para consultar os processos em papel. Este processo, além de moroso comporta riscos de erro, prejudicando, assim, a eficiência e a eficácia das acções de fiscalização do FDE.

No caso atrás referido, como o FDE não dispunha de uma base de dados para os projectos de actividades escolares, a DSEJ, aquando do exame às contas, não conseguiu comparar eficazmente as informações contantes nas contas com os dados recolhidos pelo FDE sobre os projectos de actividade escolar, neste caso o recibo assinado por um professor, levando a que a DSEJ não tivesse identificado o erro no vencimento anual de um professor. A situação evidenciada demonstra que existem contradições entre as informações apresentadas à DSEJ e ao FDE que devem ser apuradas. A DSEJ e FDE devem considerar o recurso aos meios electrónicos para conferir os dados respeitantes aos projectos de actividades escolares subsidiados, por forma a reduzir o risco de erros nas informações e a aumentar a qualidade das acções de fiscalização.

De facto, a falta de uma base de dados que inclua todos os projectos subsidiados prejudica o FDE no planeamento da concessão de subsídios e na apreciação dos pedidos. Não tendo dados estatísticos precisos, o FDE dificilmente pode fazer uma avaliação correcta das situações gerais e específicas para a concessão de subsídios, prejudicando, assim, o planeamento da concessão de subsídios e a tomada de decisões. Além disso, é difícil para o FDE organizar informações respeitantes aos subsídios concedidos à mesma escola nos anos anteriores e aos subsídios concedidos a projectos semelhantes de escolas diferentes, dando azo à atribuição de mais de um subsídio ao mesmo projecto e à aplicação de diferentes critérios na apreciação dos pedidos de subsídios nas mesmas circunstâncias, o que põe em causa os princípios de equidade e de boa aplicação do dinheiro público.

3.4.3 Sugestões de auditoria

- (1) O FDE deve rever as suas metodologias de gestão de dados, implementando um sistema de informação de gestão para arquivar de forma organizada e global os dados dos projectos subsidiados, independentemente da sua data de execução, da escola, da natureza e do valor atribuído, por forma a prestar oportunamente informações exactas à direcção do FDE e a melhorar a eficiência dos trabalhos.
- (2) A DSEJ e o FDE devem estudar a viabilidade de partilha de dados electrónicos entre si, de forma a permitir que cada um deles possa consultar os dados recolhidos pelo outro para verificar a veracidade das informações apresentadas pelas escolas, com vista a aumentar a qualidade da fiscalização nas escolas subsidiadas.

Parte IV : Comentários Gerais

O Governo da RAEM tem vindo a dar, cada vez mais, importância ao desenvolvimento da educação e à formação de quadros qualificados. Baseando-se no desenvolvimento do princípio de acção governativa “*Promover a prosperidade de Macau através da Educação*”, o Governo investe anualmente milhares de milhões de patacas na área da educação provenientes de recursos públicos. No ano lectivo de 2012/2013, os apoios financeiros concedidos a instituições de ensino não superior totalizaram 2 mil milhões de patacas. Esses apoios financeiros são, entre outros, o subsídio de escolaridade gratuita, o plano de financiamento do ensino inclusivo, os subsídios à realização de actividades escolares, os subsídios para a execução de obras e para a aquisição de equipamentos. Por isso, as entidades responsáveis pela atribuição de subsídios, neste caso, a DSEJ e o FDE, devem assumir a responsabilidade de os fiscalizar por forma a garantir a boa aplicação dos dinheiros públicos e a concretizar o objectivo do sistema escolar de escolaridade gratuita para aliviar os encargos dos alunos e dos encarregados de educação.

Entre as quatro verificações apresentadas no presente relatório, a primeira (Fiscalização efectuada pelo FDE à aplicação dos subsídios concedidos) e a segunda (Fiscalização do cumprimento dos deveres junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita) revelam situações de gestão relativamente graves. As situações verificadas e a forma como são encaradas pela direcção das entidades reflectem a sua gestão e execução do trabalho.

- Na primeira verificação, o FDE não assegurou a entrega das cópias dos documentos comprovativos nem dos elementos de prova, em desconformidade com o estabelecido no “Regulamento” e no formulário do Relatório. Sobre esta situação, a direcção do FDE prestou, em ofício dirigido ao CA, os seguintes esclarecimentos, que evidenciam a sua gestão. O “Regulamento” estabelece duas regras aplicáveis aos comprovativos de despesa: (1) todos os relatórios sobre a utilização do subsídio devem ser entregues acompanhados de cópia das facturas das despesas; (2) A escola deve manter os originais das facturas durante cinco anos, pelo menos, para serem verificadas. A direcção do FDE entende que desde que a segunda regra seja cumprida, os fiscais podem examinar os originais dos comprovativos durante a visita às escolas, viabilizando, assim, a possibilidade de estas não entregarem os comprovativos de despesas²⁰. Por outro lado, no que

²⁰ Dos 29 Relatórios sem comprovativos suficientes, 13 dos quais sem comprovativos, o órgão administrativo do FDE veio informar, por ofício dirigido ao CA, que as escolas tinham manifestado dificuldade na apresentação dos comprovativos da despesa em virtude da avultada quantidade, por isso, o FDE admitiu que os mesmos pudessem não ser entregues. No entanto, o FDE não conseguiu facultar registos escritos da dispensa da entrega dos comprovativos por parte das escolas nem a respectiva aprovação por parte do FDE.

respeita à entrega dos elementos de prova, as chefias entendem que a execução do projecto pode ser verificada durante a visita às escolas. De facto, este entendimento seguido pelas chefias origina a não observância das regras por si estabelecidas, donde se constata um conhecimento insuficiente das suas funções e uma gestão deficiente. Além disso, não há critérios pré-estabelecidos para a realização das visitas às escolas²¹.

Com base nos esclarecimentos prestados no ofício acima referido, o CA formulou as opiniões de auditoria do presente relatório. Porém, em sede de resposta ao presente relatório, o órgão administrativo do FDE veio alegar, por um lado, que as opiniões não têm por base a entrevista directa com os funcionários do órgão administrativo do FDE, mas sim com a entrevista a parte dos funcionários do grupo de financiamento, fazendo inferências de acordo com algumas conversas, por outro, que não é adequado transferir a responsabilidade para a direcção do FDE, pois a responsabilidade deve ser imputada ao grupo de fiscais da DSEJ, a quem compete prestar apoio administrativo e técnico ao FDE. Nesta circunstância, a falta de unanimidade das informações prestadas durante a auditoria e a pouca clareza dos direitos e deveres, reflectem que o próprio dirigente não tem um conhecimento geral nem das suas funções e responsabilidades nem do pessoal do grupo de financiamento, donde se destacam os problemas do insucesso da estrutura e da deficiência do regime.

- Na segunda verificação, o CA examinou as contas dos anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013 das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita e identificou 36 receitas com suspeitas de irregularidades, das quais 5 foram confirmadas pela Inspeção Escolar em Janeiro de 2015. A situação verificada demonstra que na verificação das contas das escolas a DSEJ não procedeu de forma adequada porquanto não identificou irregularidades óbvias como as cobranças irregulares. No que respeita às restantes 31 suspeitas, as chefias da DSEJ vieram, por ofício, em meados de Julho de 2015, informar que os trabalhadores da DSEJ fizeram o acompanhamento, apenas e só telefonicamente com as escolas envolvidas. Aquando da resposta ao presente relatório, a DSEJ veio confirmar uma das 31 suspeitas justificando-se com o argumento de os trabalhadores do CA não terem entrevistado os trabalhadores que conhecem bem

²¹ Os relatórios de visita e demais documentos não registaram com detalhe o processo de verificação efectuado, e.g. os documentos/objectos/actividades examinados e os resultados da verificação, ou seja, os instrumentos de gestão adoptados pelo órgão administrativo do FDE não são adequados para acompanhar o processo de verificação durante a visita, razão pela qual o CA não conseguiu avaliar a eficácia das visitas feitas.

o processo do exame das contas das escolas²². De realçar, que todos os actos de reparação e acompanhamento que vão ao encontro do mecanismo de auditoria financeira, decorreram após o início da auditoria, pelo que o teor da resposta escrita da DSEJ não corresponde à situação verificada na auditoria.

Relativamente às cobranças irregulares, a DSEJ apresentou um total de 20 nos relatórios de aprovação de contas de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013. Conforme ofícios enviados às escolas envolvidas, a DSEJ limitou-se a sugerir que deixassem de as efectuar. A DSEJ, em resposta à consulta do CA datada de Setembro de 2014, veio informar que solicitou, verbalmente, às escolas que restituíssem aos alunos os valores cobrados indevidamente. Até finais de Julho de 2015, verificou-se que os valores de 16 cobranças irregulares tinham sido restituídos no período compreendido entre Fevereiro e Julho de 2015. A situação verificada demonstra a falta de rigor no acompanhamento das cobranças irregulares. Recorde-se que já em 2013 foi apresentada uma queixa, numa entidade pública, sobre a forma como é feito o acompanhamento da DSEJ às reclamações das cobranças efectuadas pelas escolas e sobre a falta de rigor na sua actuação. Por outro lado, verificou-se que quando é apresentada uma reclamação a DSEJ solicita às escolas a restituição dos valores indevidamente cobrados aos alunos, mas quanto às cobranças irregulares detectadas noutras situações, a DSEJ não solicita a restituição dos valores dessas cobranças.

Em conclusão, as situações verificadas e a forma como são encaradas pela direcção das entidades acima referidas, demonstram que a direcção da DSEJ e do FDE não diligenciaram no sentido de estabelecer mecanismos de verificação/controlo eficazes por forma a garantir a observância das regras e a aplicação dos procedimentos por si definidos, por parte dos seus subordinados e dos sujeitos a fiscalização. Igualmente, a falta de um mecanismo de revisão para melhorar a gestão dos trabalhos correntes, a imprecisão das informações prestadas na auditoria, o acompanhamento dos problemas após terem sido verificados na auditoria, bem como situações em que se furtaram às responsabilidades mostra a necessidade de ser reforçada a respectiva capacidade de gestão interna.

Por um lado, o FDE permitiu que as escolas não entregassem os documentos, em desconformidade com o estabelecido no “Regulamento” e no formulário do Relatório. Por

²² Relativamente à resposta da direcção da DSEJ, o CA não pode deixar de salientar que, além das entrevistas, em Setembro de 2014, contactou o trabalhador da DSEJ responsável por averiguar as 36 suspeitas de cobranças irregulares. Em Janeiro de 2015, a DSEJ respondeu, por escrito, confirmando 5 sendo que as restantes 31 ficaram por confirmar devido a falta de informações detalhadas nas contas, contudo não se percebe porque é que a DSEJ não as conseguiu confirmar, na medida em que fizeram o acompanhamento das 36 cobranças.

outro, no que respeita à fiscalização do cumprimento do dever de isenção junto das escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita, a DSEJ não conseguiu identificar irregularidades óbvias como as cobranças irregulares. Nos casos de cobranças irregulares confirmadas, não solicitou às escolas a restituição dos valores indevidamente cobrados aos alunos, limitando-se a sugerir que deixassem de as cobrar nos anos lectivos seguintes, nunca tendo feito um acompanhamento rigoroso da situação no sentido de dar cumprimento aos dispositivos legais. Sobre as situações verificadas, constata-se que aquelas entidades não conseguem identificar deficiências de gestão existentes, nem executam cabalmente as suas funções de fiscalização. Com esta actuação retiram importância à fiscalização e induzem essa ideia nos sujeitos a fiscalização, permitindo, assim, a inobservância das regras estabelecidas pelo FDE e pela DSEJ. É de referir ainda que a falta de critérios uniformes na aplicação de regras põe em causa a igualdade no tratamento das escolas subsidiadas.

Os resultados de auditoria demonstram que os vários problemas no mecanismo de verificação/controlo da DSEJ e do FDE resultaram de uma fiscalização insuficiente aos apoios financeiros concedidos às escolas particulares. Para assegurar a boa aplicação do erário público, a DSEJ e o FDE devem proceder a uma cuidadosa e aprofundada revisão para melhorar a forma e a atitude de gestão, por forma a criar um mecanismo de gestão eficaz, de modo a evitar que os problemas identificados não resultem de uma gestão deficiente.

A auditoria pública é uma das tarefas fundamentais de qualquer regime de gestão. A auditoria tem por objectivo detectar atempadamente situações que estejam em desconformidade com os regulamentos ou com os procedimentos previamente fixados, de modo a permitir que as entidades competentes possam tomar medidas correctivas e preventivas, reduzindo, assim, as possibilidades de reincidência. A educação é prioritária nas linhas de acção governativa, o Governo da RAEM despende, anualmente, avultadas verbas dinheiros públicos com a concessão de subsídios às escolas particulares para que estas possam desenvolver as suas actividades, tendo os resultados impacto directo na formação de talentos de Macau e no desenvolvimento social, pelo que os custos e os proveitos são objecto de atenção por parte da população. A DSEJ e o FDE como responsáveis pela concessão de apoios financeiros às escolas particulares, devem estabelecer instruções e medidas de fiscalização claras, por forma a assegurar que as escolas particulares fazem uma boa aplicação, afectação e gestão dos apoios financeiros concedidos anualmente, bem como a gestão das finanças para que não corram o risco de irregularidade ou descontrolo. Os problemas detectados na presente auditoria merecem ponderação prudente da DSEJ e do FDE, devendo estas entidades proceder rapidamente à sua correcção, por forma a contribuir para uma melhor actividade educacional para todos os estudante.

Parte V : Resposta dos sujeitos a auditoria



機密文件
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

Resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados
《Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas
particulares》
(Texto para pedir as respostas escritas)

24 de Setembro de 2015

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) e o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) receberam, no dia 4 de Setembro de 2015, o Relatório de Auditoria de Resultados sobre a “Fiscalização aos apoios financeiros às escolares particulares” (Texto para pedir as respostas escritas) adiante designado por “Relatório de auditoria”, enviado pelo Comissariado de Auditoria. Depois de analisado, de forma prudente, seguem as respostas:

1. Respeitar, estudar e aperfeiçoar as opiniões emitidas no “Relatório de auditoria”, de forma séria

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem-se dedicado ao aumento do investimento na Educação, esforçando-se por incentivar a equidade educativa. O FDE foi criado no ano de 2007 e tem impulsionado, de forma eficaz, o desenvolvimento educativo do ensino não superior, nomeadamente no que respeita ao planeamento educativo das escolas, ambiente e equipamentos pedagógicos, currículos da própria escola e suas pedagogias, desenvolvimento profissional do pessoal docente, desenvolvimento integral dos alunos, entre outros.

Relativamente aos apoios financeiros atribuídos às escolas particulares, o governo da RAEM tem sempre em conta o princípio do bom aproveitamento do erário público, reforçando,



sucessivamente, a fiscalização¹, com uma atitude de prudência e esforçando-se por aumentar a eficácia dos recursos investidos. Estamos convencidos de que aproveitar bem todos os apoios financeiros da educação, que incluem também os do FDE, constitui um dos pontos essenciais para o desenvolvimento, a longo prazo, do ensino não superior. A DSEJ e o FDE agradecem ao Comissariado de Auditoria a realização da auditoria à fiscalização dos subsídios às escolas particulares.

Em relação às situações descritas no “Relatório de auditoria”, bem como às opiniões e sugestões apresentadas, a DSEJ e o FDE respeitam-nas e procederão a uma análise mais aprofundada das mesmas de modo a adoptar medidas eficazes, com atitude responsável, aperfeiçoando cada item, da melhor forma e o mais rapidamente possível. Acreditamos que, assim, os futuros trabalhos serão desenvolvidos da melhor forma, garantindo que todos os subsídios serão aproveitados de forma razoável e eficaz.

2. Relativamente à fiscalização feita pelo FDE aos subsídios atribuídos às escolas particulares

Em relação à fiscalização feita pelo FDE aos subsídios atribuídos às escolas particulares, o “Relatório de auditoria” incide principalmente em dois pontos:

1) Verificação dos encargos com os “Planos financiados”

O FDE fiscaliza, de forma rigorosa, todos os encargos com os “Planos financiados”, exigindo que a “verba seja destinada especificamente para aquele fim”. De facto, desde a criação do FDE, em 2007, que o mesmo vem aperfeiçoando o seu estatuto, nomeadamente, reforçando os conteúdos de fiscalização (vide o anexo 1). Com o objectivo de fortalecer a

¹ A Lei n.º 3/2012, promulgada no ano de 2012 – “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”, define, claramente, que as escolas particulares sem fins lucrativos devem garantir, em cada ano escolar, que as despesas com a remuneração do pessoal docente e a contribuição para o fundo de previdência sejam de valor igual ou superior a 70% das suas receitas fixas e permanentes, aumentando o controlo do Governo sobre fiscalização das suas finanças.



機密文件
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

fiscalização dos encargos, o estatuto dos planos financiados começou a exigir, de forma clara, a partir do ano lectivo de 2012/2013, que “Todos os relatórios sobre a utilização do subsídio devem ser entregues, juntamente, com os ficheiros electrónicos e cópias das facturas das despesas”, bem como que “a escola deve manter os originais das facturas, durante cinco anos, pelo menos, para serem verificadas.”

No ano lectivo de 2012/2013, foi concluída, a verificação dum total de 1.562 “relatórios do plano do subsídio a fundo perdido” pelo Comissariado de Auditoria, tendo sido auditados 324 relatórios. Os resultados demonstraram que a maior parte das cópias de facturas (295 relatórios correspondentes a 91.1% do total) satisfizeram, totalmente, as exigências e respeitaram, de forma rigorosa, as disposições do regulamento. Nos restantes 29 relatórios (8.9% do total), detectaram-se algumas facturas em falta e algumas facturas cujos montantes das despesas não coincidiam com os montantes preenchidos no relatório.

Relativamente às situações acima referidas, o “Relatório de auditoria” referiu que na “opinião da auditoria”: “..... *A chave das questões é a própria atitude de gestão do órgão administrativo do fundo, que acha que o estatuto definido pelo próprio não necessita de ser cumprido, permitindo que as escolas particulares financiadas cumpram as suas obrigações, sem respeitarem o seu regulamento e demonstrou ainda que o órgão administrativo do fundo não cumpriu, adequadamente, o seu dever básico.*” (página 14) Esta opinião não tem por base a entrevista directa com os funcionários do **órgão administrativo do fundo** (isto é “**Conselho administrativo**”²), mas sim com a entrevista a parte dos funcionários do grupo de financiamento, fazendo inferências de acordo com algumas conversas. 5 membros do conselho administrativo do FDE e 3 dirigentes da DSEJ (responsáveis pelos apoios administrativos e técnicos ao fundo), não foram convidados para a entrevista, durante o processo de auditoria, portanto não houve oportunidade efectuar os esclarecimentos necessários e directos, por este meio, pelo que, em certa medida, as opiniões da auditoria e a integridade dos seus fundamentos

² Nos termos do disposto no Regulamento Administrativo n.º 16/2007, “Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo”, o órgão administrativo do FDE é o seu “Conselho Administrativo”.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

foram afectadas.

Por outro lado, nos termos dos dispostos do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, (Regime do FDE), “*Compete à DSEJ apoiar técnica e administrativamente o FDE, nomeadamente elaborar a documentação a submeter à aprovação da tutela, analisar os pedidos de apoio financeiro emitindo, para o efeito, parecer, fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos e processar a organização contabilística*”, portanto, os trabalhos de **“fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos”** são, principalmente, competências da DSEJ que criou, neste âmbito, um “grupo de financiamento” para executar os trabalhos concretos; o artigo 4.º daquele regulamento administrativo define ainda, claramente, que o **“órgão administrativo do fundo** (Conselho administrativo) tem, principalmente, competências para propor as directrizes das políticas relativas ao fundo, elaborar a proposta do orçamento privativo, autorizar as despesas dos planos, elaborar, anualmente, o relatório financeiro e das actividades, entre outras. Assim, a natureza dos trabalhos do grupo de financiamento e do conselho são diferentes, não sendo adequado transferir a responsabilidade concreta de **“fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos”** do grupo de financiamento para o **“Fundo”**³ e para o “órgão administrativo do fundo”. Claro que, o órgão administrativo do fundo tem a responsabilidade de fiscalizar o grupo de financiamento que executa os trabalhos concretos. No futuro, estabeleceremos um mecanismo de reforço da sua fiscalização.

Relativamente aos 29 relatórios acima mencionados, 27 tinham em falta cópias de facturas ou facturas ausentes. Os motivos considerados pelo pessoal responsável do “grupo de financiamento” da DSEJ, incluíram: é difícil para as escolas apresentarem a cópia das facturas no período de apresentação do relatório do ano lectivo devido à deslocalização das instalações da escola e à manutenção, pelo que os funcionários do grupo de financiamento se deslocaram à escola para verificação dos originais da factura. É de realçar que a escola deve manter os

³ O “relatório de auditoria” indica que o “Fundo precisa de ‘fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos’ ” (P.13)



originais das facturas durante 5 anos, pelo menos, para serem verificados pelo FDE e a entidade de auditoria, quando for necessário.

Relativamente a dois relatórios, nos quais os montantes da factura não correspondem aos montantes preenchidos, num relatório a situação real é que os montantes da factura são maiores que os montantes preenchidos no relatório, sendo o excedente suportado pelas próprias escolas. E relativamente ao outro relatório, foi considerado que “os conteúdos dos encargos não coincidem com os conteúdos financiados”, devido a uma mesma factura envolver dois planos financiados. A escola esclareceu este assunto, naquele momento, no relatório, e os funcionários do grupo de financiamento pediram à escola para apresentar a respectiva declaração.

O orçamento do FDE começou por ser de quinze milhões (15.000.000) de patacas no ano de 2007, ano da sua criação, e atingiu os setecentos e setenta milhões (770,000,000), no ano de 2014, e as modalidades aprovadas aumentaram de 18, em 2007 para 1.900 em 2014, incrementando, de forma significativa, a quantidade de trabalhos. No entanto, o FDE, com certeza, irá reforçar ainda mais a verificação dos encargos das entidades financiadas.

2) Verificação do estado de execução dos “planos financiados”

No que diz respeito à fiscalização dos vários “planos financiados”, para além da verificação dos encargos, referida anteriormente, é especificamente apontada, no “relatório do plano do subsídio a fundo perdido” dos estatutos do FDE, a exigência da entrega, por parte das escolas, de “provas concretas” que comprovam o cumprimento dos objectivos definidos após a implementação dos planos financiados, tais como “relatórios, inquéritos e análise de resultados, desempenho e respostas dos participantes, fotografias, obras, publicações, etc.”. Esta é uma atitude rigorosa e uma prática responsável.

O órgão administrativo do fundo tem vindo a exigir o cumprimento rigoroso desta norma, não permitindo que funcionários do “grupo de financiamento” apliquem os estatutos de forma diferente⁴. O resultado da auditoria mostra também que dos 324 relatórios sorteados para

⁴ O “relatório de auditoria” indica: “...de facto não há disposição que regula a necessidade da verificação do estado de execução dos planos financiados pelo órgão administrativo do fundo, incluindo a verificação de provas concretas e visitas às escolas.” (P.15)



verificação, 253 entregaram as provas, de acordo com a exigência, enquanto o “estado de execução dos outros dois relatórios estava claramente demonstrado” nos relatórios de visita à escola, elaborados pelo “grupo”. Por outras palavras, este para além de verificar as facturas dos encargos dos planos financiados (ocupando cerca de 91,1% do relatório), reviu também os resultados da execução dos cerca de 80% dos itens (total de 78,7%).

Foi mencionado, no “relatório de auditoria”, que 69 relatórios de visita à escola não demonstraram o estado de execução dos planos. A este respeito, em Julho de 2015, o fundo entregou ao Comissariado de Auditoria as “fotografias de visita às escolas” referentes a Janeiro, Fevereiro e Julho de 2013, as quais registaram provas concretas de 10 itens relativos a obras e equipamentos. Presentemente, estão já reunidas as provas relativas ao estado de execução de todos os planos financiados anteriormente referidos.

Dado que os tipos de “planos financiados” são muito diversificados (incluindo aquisição de equipamentos ou livros, recrutamento de pessoal especializado, formação, actividades para alunos, reciclagem dos docentes com suspensão provisória das actividades lectivas, etc.), as formas de execução são também muito variadas, pelo que, obter “provas concretas” eficazes dos itens torna-se, de facto, numa questão que vale a pena a ser explorada. Em relação à “elaboração de um mecanismo aperfeiçoado de visita à escola”, sugerido no “relatório de auditoria”, estamos perfeitamente de acordo e iremos tomar a iniciativa de discutir com os serviços de auditoria como implementar medidas viáveis de concretização eficaz desta exigência. Presentemente estamos a elaborar instruções de visita à escola mais normalizadas.

3. Fiscalização dos deveres, realizada pela DSEJ, que as escolas que recebem o subsídio de escolaridade gratuita devem cumprir

A implementação dos quinze anos de escolaridade gratuita é uma política importante do Governo da RAEM. Segundo o estipulado no respectivo diploma legal, um dos deveres importantes das escolas particulares integradas no “sistema escolar de escolaridade gratuita” é a necessidade de “isentar os alunos do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação”.

Assim sendo, a Inspeção Escolar e o Departamento de Ensino da DSEJ estão em estreita



coordenação enviando, nos termos do Decreto-Lei n.º 63/93/M (Plano de contabilidade das instituições educativas particulares sem fins lucrativos) e em cada ano financeiro da escola, as “Indicações sobre a apresentação de contas das instituições educativas particulares sem fins lucrativos” às escolas particulares, exigindo às mesmas a entrega dos mapas de apresentação de contas ou subcontas, de acordo com as indicações, demonstrando o verdadeiro estado da gestão financeira da escola. Anualmente, a Inspeção Escolar aprecia, nos termos da lei, as contas destas escolas, acompanhando e tratando os problemas detectados. Por outro lado, em finais de Maio de cada ano, as escolas particulares têm que entregar à DSEJ os diferentes encargos que vão cobrar no próximo ano lectivo, que serão posteriormente colocados no *website* destes serviços para consulta do público, após apreciação do Departamento de Ensino.

1) Sobre os “itens de cobrança contendo irregularidades pouco perceptíveis”

Segundo o “relatório de auditoria”, nas contas dos anos financeiros de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013, detectou-se que a Inspeção Escolar não conseguiu confirmar se havia ou não irregularidades em 31 itens, pelo que é possível a existência de irregularidades pouco perceptíveis, e no mesmo relatório mencionou-se também que “o actual mecanismo da DSEJ não consegue detectar nem acompanhar todos os itens de cobrança nas contas das escolas que, visivelmente, são suspeitos de conter irregularidades, nem encontrar outros problemas pouco visíveis” (P.22)

É necessário esclarecer que o grupo da Inspeção Escolar, responsável pela apreciação das contas, é composto por 8 pessoas, no entanto a opinião da auditoria, acima referida, foi emitida principalmente com base na entrevista de uma delas. Durante a entrevista, o referido funcionário não tinha conhecimento da situação concreta das contas das escolas apreciadas por outros, levando a que 31 itens fossem considerados como “irregularidades pouco perceptíveis”.

Na realidade, a maioria dos itens referidos foi registada, pelas escolas, na parte final das receitas, como por exemplo, nas “receitas diversas”, “outras receitas”, “receitas várias” ou “outros”, com montantes de, pelo menos, 400 patacas, 200 patacas ou 5 patacas, respectivamente. Os funcionários do grupo de contabilidade e contas da Inspeção Escolar contactaram, telefonicamente, as escolas para verificar ou apreciar os respectivos detalhes e confirmaram um caso de irregularidade, no âmbito do qual já se solicitou à escola a restituição



da verba, não tendo sido detectadas irregularidades noutros itens, visto que muitos foram encargos de serviços opcionais ou encargos de itens de terceiros, incluindo os relativos a mochilas, caixas de merenda, fotografias e material escolar; nalguns casos nem se trataram de encargos, mas sim de “restituição do fundo de previdência”, “restituição de encargos pagos a mais”, “indenização por cessação do contrato de trabalho” e “dedução do vencimento pelas férias pessoais”, etc.

2) Restituição dos itens de cobrança irregular

A DSEJ tem vindo a dar extrema importância às cobranças irregulares nas escolas e tem chamado, frequentemente, a sua atenção, para o facto de os encarregados de educação terem revelado que muitas escolas particulares integradas no “sistema escolar de escolaridade gratuita” cobram encargos relativos à inscrição para fins de produção, para gastos administrativos com testes e inteligência múltipla, entre outros. Na sessão de esclarecimento sobre o “Plano de desenvolvimento das escolas”, organizada no dia 5 de Dezembro de 2014, a presidente do FDE advertiu, repetidamente, os seus subordinados e ordenou estritamente as escolas a não praticarem irregularidades (para pormenores, consulte a notícia do anexo 2), pois caso fosse detectada e confirmada essa prática, as escolas seriam chamadas a restituir o total das verbas.

De acordo com o “relatório de auditoria”, a Inspeção Escolar detectou irregularidades em 20 itens de encargos (uma verba de 360.786,13 patacas) nas contas das escolas dos anos financeiros de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013. No entanto questionou-se porque é que a restituição das verbas de alguns itens não foi terminada até Julho de 2015. É de esclarecer que, após os cálculos feitos pela Inspeção Escolar, estes encargos incluem 18 de inscrição, 1 de ar condicionado e 1 de mensagem. Até ao final de Julho de 2015, concluíram-se a restituição de 16 itens e foram entregues também os relatórios sobre a respectiva restituição. Existem ainda 4 itens que se encontram em acompanhamento. A restituição de verbas de alguns itens não foi executada de forma rápida por razões mais complexas, como por exemplo, devido a encarregados de educação que desistiram por o montante ser pequeno ou considerarem que era incomodativo e casos em que as informações de contacto deixadas pelos alunos aquando da inscrição não estavam correctas, sendo impossível contactá-los.

E ainda, de acordo com as disposições do Decreto-Lei n.º 63/93/M, o período entre a



detecção de irregularidades e a solicitação da correcção das mesmas pelas escolas é relativamente longo, visto que as escolas particulares têm que entregar, até 31 de Outubro de cada ano, as contas do ano financeiro anterior à Inspeção Escolar para apreciação, recebendo em Março do ano seguinte os resultados preliminares da apreciação. Caso se detectem problemas nas contas, são trocadas repetidamente opiniões entre a Inspeção Escolar e as escolas, incluindo a solicitação de informações complementares às mesmas. Durante este período, dado que o novo ano lectivo já iniciou, um problema idêntico, porventura, só será corrigido, após um ano. Esta é uma das razões que justifica o longo tempo necessário para a correcção das irregularidades. A DSEJ encontra-se a alterar o referido Decreto-Lei, esperando resolver de forma adequada este problema.

4. Relativo ao acompanhamento da DSEJ sobre os problemas de funcionamento das escolas particulares indicados no relatório de aprovação de contas

A DSEJ tem prestado grande atenção à regularidade e racionalidade do processo de funcionamento das escolas particulares, esforçando-se em exigir, através do relatório de aprovação de contas, que as escolas devem melhorar, constantemente, o seu funcionamento de modo a obterem melhores resultados. No que diz respeito às questões levantadas, relativas a alguns casos indicados no “Relatório de Auditoria”, informa-se o seguinte:

1) As escolas possuem imobilizações financeiras

Nos termos do Decreto-Lei n.º 63/93/M, as “imobilizações financeiras” podem constar do plano de contabilidade de instituições educativas particulares sem fins lucrativos⁵, entendendo-se assim não ser ilegal o facto de possuírem imobilizações financeiras. Na realidade, existem instituições ou indivíduos que doam imobilizações financeiras às escolas e as mesmas utilizam os lucros (tal como juros) derivados das respectivas imobilizações para fins de atribuição de bolsas de estudo. No entanto, tendo em consideração que o investimento das imobilizações financeiras implica um risco, apurámos que algumas escolas compraram, por sua iniciativa, imobilizações financeiras, pelo que a partir do ano de 2009/2010, no “Guia de funcionamento das escolas”, se sugere que as escolas não devem aumentar mais as imobilizações financeiras mas sim reduzir, gradualmente, as que já possuem.

Desde a apresentação da sugestão acima referida que as escolas com imobilizações

⁵ Código da conta: 41, da “Classe 4 – Imobilizações” do Balanço.



financeiras passaram de 7 para 5 (2 das quais já venderam todas as imobilizações financeiras), sendo que das restantes 5 escolas, uma vendeu todas as imobilizações financeiras adquiridas ficando apenas com as resultantes de doação que são impossíveis de ser vendidas. As outras 4 escolas observaram as exigências constantes do “Guia de funcionamento das escolas”, não aumentando estas imobilizações.

2) Questões sobre “despesa com refeições” e “despesa com livros e outro material escolar”

As despesas com “refeições” e “livros e outro material escolar” indicadas pelo “Relatório de auditoria” são as com “serviços opcionais” cobradas, nos termos legais, pelas escolas particulares, junto dos encarregados de educação, que incluem ainda as despesas com salas de estudo e com o curso de Verão, entre outras. É necessário esclarecer, em especial, que para a “Escola E” indicada no mapa 7 do “Relatório de auditoria”, cujo montante efectivo por refeição/por dia da despesa com refeições não foi superior a 28,5 patacas, até ao ano financeiro de 2014/2015 da escola, este aumento, por ano lectivo, não foi grande em comparação com o de mercado (vide o mapa 1). O motivo principal da alta taxa de ganho deveu-se à falta de registo, no custo das contas das escolas, das despesas com água, electricidade e vencimento dos empregados, entre outras, uma vez que estas despesas são difíceis de separar das contas totais das escolas.

Mapa 1 Montante efectivo e percentagem de mudança da despesa com refeições da Escola E

Ano lectivo		2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Ensino infantil	Despesa média por dia com almoço e merenda	21,50 patacas	21,50 patacas	23 patacas	25 patacas	27,50 patacas	28,50 patacas
	Aumento	-	0,0%	7,0%	8,7%	10,0%	3,6%
Ensino primário	Despesa média por refeição com almoço	17,50 patacas	17,50 patacas	20 patacas	22 patacas	24 patacas	25 patacas
	Aumento	-	0,0%	14,3%	10,0%	9,1%	4,2%



No entanto, apesar de ser um serviço opcional, tem-se ainda um espaço de redução de preço. Portanto, para procurar o bem-estar dos alunos e encarregados de educação, a Inspeção Escolar sugeriu, no relatório da aprovação de contas da escola, que “seja diminuído o montante desta despesa, numa perspectiva de não influenciar o funcionamento normal da escola, para reduzir os cargos dos encarregados de educação”. Na prática, esta sugestão foi observada por muitas escolas, que não aumentaram e até reduziram o preço, demonstrando que esta sugestão foi eficaz.

Para além disso, relativamente à “despesa com livros e outro material escolar” da “Escola F” indicada no “Relatório de auditoria”, na realidade, os manuais dos alunos da escola são adquiridos no estrangeiro, sendo reciclados para utilização nos anos seguintes, nos respectivos níveis de ensino, sendo que por ano os alunos efectuam apenas um pagamento no valor de um quarto do preço original dos livros. Como o custo anual dos manuais da escola dependem, principalmente, da quantidade dos manuais novos que a escola compra no respectivo ano, o custo é baixo em comparação com a receita. A DSEJ irá acompanhar, em maior grau, a situação da escola.

Tal como o indicado no “Relatório de auditoria”, por enquanto não existem normas uniformizadas para apreciação das cobranças sobre os serviços opcionais das escolas. A DSEJ irá, de acordo com as opiniões do “Relatório de auditoria”, rever o método de cálculo de custo e de receita dos serviços opcionais, analisando, de forma sintética, a situação de aumento e de redução anual das cobranças das escolas, no sentido de aferir e analisar o seu nível de cobrança.

5. Relativamente à “utilização das respectivas informações de financiamento das escolas particulares, por parte da DSEJ e do Fundo”

No que diz respeito à “utilização das informações de financiamento das escolas particulares”, a DSEJ e o FDE são organismos importantes que recolhem, registam e tratam as informações das escolas particulares, sendo enorme a quantidade de informação de financiamento tratada e que aumenta de ano para ano; só para esta auditoria foram recebidas, pelos Serviços de Auditoria, mais de 290.000 páginas de documentos. Portanto, concordamos com as opiniões e sugestões apresentadas pelo “Relatório de auditoria” e iremos aproveitar uma plataforma científica de gestão de informações para utilizar, de forma eficaz, os respectivos dados, no sentido de elevar a eficiência do trabalho de fiscalização, através de comparação dos dados das duas partes.

De facto, a DSEJ começou, no ano lectivo de 2015/2016, a planear a criação da respectiva base de dados financeiros e uma plataforma de gestão das informações e no futuro irá acelerar a promoção dos respectivos trabalhos.



機密文件
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

6. Conclusão

Estamos conscientes de que o reforço de fiscalização sobre o financiamento das escolas particulares, nomeadamente a utilização adequada do FDE, tem a ver com o desenvolvimento a longo prazo do ensino não superior de Macau e até com a equidade global da sociedade. Tanto a DSEJ com o FDE têm sempre como princípio a melhor utilização do erário público, aceitando, seriamente, as opiniões e sugestões apresentadas pelo “Relatório de auditoria” e aperfeiçoando, com rigor, os respectivos diplomas legais e as indicações de trabalho, aumentando, constantemente, a eficácia da fiscalização, utilizando, de forma eficaz, todos os financiamentos educativos, no sentido de atingir, finalmente, o objectivo de aumento da qualidade e promoção de equidade educativa.

Concretamente, o FDE irá esforçar-se por tomar medidas, tais como: apoiar os colegas responsáveis pela execução do trabalho a utilizarem os meios informatizados para verificarem as despesas de cada item das instituições financiadas, de modo a assegurar que todos os financiamentos sejam utilizados de forma razoável; de acordo com as sugestões do “Relatório de auditoria”, será criado um mecanismo eficaz de visita às escolas e indicações de trabalho padronizadas; discutindo, ainda, por sua iniciativa, com os Serviços de Auditoria, a fim de encontrar um método viável para aferir, de forma eficaz, o resultado de concretização dos planos de financiamento.

A Inspeção Escolar e o Departamento de Ensino irão reforçar a coordenação, de modo a melhorar a sua capacidade de previsão de problemas que possam ocorrer durante a apreciação das contas, verificando, de forma padronizada e em maior grau, cada item das contas, bem como regulamentar o processo de funcionamento das escolas particulares, através do relatório de aprovação das contas; ao mesmo tempo, será utilizada uma plataforma científica de gestão de informações para elevar a eficiência do trabalho de fiscalização.

Anexos:

1. Conteúdo relativo à fiscalização do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Educativo
2. O Fundo de Desenvolvimento Educativo realizou uma sessão de esclarecimento sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016 (Nota de imprensa)



Anexo 1

Conteúdo relativo à fiscalização do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Educativo

Ano lectivo	Reforço contínuo do conteúdo relativo à fiscalização
2015/2016	➤ Introdução do “boletim comprovativo das despesas com recursos humanos” no regulamento, exigindo o preenchimento do mesmo às escolas, continuando o melhoramento do mecanismo de fiscalização da utilização de subsídios pelos recursos humanos das escolas.
2014/2015	
2013/2014	➤ Adição de mais conteúdo relativo à “Abertura de concursos e fiscalização das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais - Procedimentos e instruções de integridade”, que as escolas devem seguir para a realização dos respectivos projectos.
2012/2013	➤ Introdução no regulamento que as escolas devem entregar o relatório de aplicação de subsídio em conjunto com os recibos das despesas cujos originais devem guardar, no mínimo, 5 anos para verificação. ➤ Introdução de indicações no regulamento para a elaboração do “plano” e instruções sobre o preenchimento do “relatório de balanço da execução”, critérios de apreciação e mecanismo de fiscalização e melhorou os respectivos documentos e formulários para requerimentos e relatórios. ➤ Fornecimento da lista de referência dos preços básicos para as obras de reparação do edifício escolar e renovação dos equipamentos, permitindo que as escolas tivessem conhecimento sobre os critérios de apreciação e autorização do FDE nos âmbitos de obras de novos edifícios escolares/ de ampliação, de reparação de grande envergadura e de equipamentos, facilitando a organização financeira das escolas.
2011/2012	➤ Elaboração da “Abertura de concursos e fiscalização das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais -



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

	<p>Procedimentos e instruções de integridade”, que as escolas podem seguir para a realização dos respectivos projectos.</p> <p>➤ Após a aquisição de livros/publicações, as escolas devem entregar os recibos ao FDE (lista de aquisição de livros).</p>
2010/2011	<p>➤ As escolas subsidiadas têm de participar em sessões de promoção dos resultados ou de partilha de experiências, organizadas pelo FDE ou outras instituições designadas pelo fundo, necessitando ainda de estar sujeitas à vistoria <i>in loco</i>, apreciação das despesas do plano e avaliação de eficácia do plano pelo pessoal do FDE e da DSEJ.</p>
2009/2010	<p>➤ Os planos subsidiados devem ser alvo de uma apreciação das despesas do plano e avaliação da eficácia, realizadas pelo FDE e DSEJ. Se for necessário, podem exigir às escolas subsidiadas que entreguem as respectivas informações e dados para verificação, para comprovar a utilização correcta do apoio financeiro recebido.</p>
2008/2009	<p>➤ Os planos subsidiados devem ser fiscalizados pelo FDE, ou respectivos departamentos, durante a sua realização ou após a sua conclusão.</p>



Anexo 2

O Fundo de Desenvolvimento Educativo realizou uma sessão de esclarecimento sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016

(Nota de imprensa)

O governo da RAEM criou, em 2007, o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE), a sua criação representa o compromisso e apoio contínuos prestados pelo governo da RAEM ao ensino não superior. Através do requerimento de financiamento e apoio do “Plano de Desenvolvimento das Escolas”, desenvolve, totalmente, o papel orientador das políticas do FDE e estimula as escolas a elaborar, em articulação com as suas características e as políticas educativas, o plano, anual ou de médio e longo prazo, de desenvolvimento da própria escola, de modo a suportar e implementar, mais eficazmente, a realização dos diversos planos e actividades educativas com características de desenvolvimento no âmbito do ensino não superior; em paralelo, garante a melhor estabilidade e desenvolvimento do investimento dos recursos educativos. No ano 2015, o orçamento do FDE atingiu um valor superior a 800 milhões de patacas, o que em comparação com o ano 2008, aumentou cerca do dobro; a partir da sua criação em 2007, os orçamentos anuais tiveram uma média de aumento superior a 11%, e no ano lectivo de 2014/2015, houve cerca de 1.800 itens que foram subsidiados.

O FDE realizou uma sessão de esclarecimento, sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas para o ano lectivo de 2015/2016”, na tarde do dia 5 de Dezembro de 2014, no Salão Milénio do Colégio de Santa Rosa de Lima - Secção Chinesa, que contou com a presença da presidente e vogais do FDE, dirigentes e chefes da DSEJ, bem como com os responsáveis das 76 escolas.

A presidente do FDE, Leong Lai, fez, no seu discurso, a retrospectiva dos resultados



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

obtidos na implementação do desenvolvimento do ensino não superior pelo governo da RAEM, incluindo: o melhoramento do ambiente e equipamentos pedagógicos das escolas, a média da dimensão de construção por aluno teve um aumento de 16%, o desenvolvimento curricular da educação regular do regime escolar local encaminhou-se para um novo marco e o plano piloto dos currículos obteve uma implementação bem sucedida; falou sobre a concretização eficaz do “quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”; o estabelecimento do regime de investigação pedagógica da escola, melhorando o regime do pessoal especializado, elevando, globalmente, o nível do corpo docente; e ainda, o reforço do apoio aos alunos com necessidades especiais de ensino e seus encarregados de educação, fornecendo-lhes almoço saudável e financiamento para o serviço de transporte de ida e volta da escola, estimulando as escolas e as instituições a prestarem serviço de apoio após as aulas e durante as férias, para reduzir a pressão dos encarregados de educação, providenciando, em simultâneo, aos alunos actividades educativas saudáveis e favoráveis ao melhoramento das capacidades de vida, entre outras acções de relevo.

A presidente Leong Lai salientou que, na sessão de esclarecimento, de acordo com a “Lei n.º 9/2006 - Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, a escolaridade gratuita traduz-se na isenção do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação, e que o investimento no subsídio de escolaridade gratuita pelo governo já inclui estas despesas. Ela acreditou que as escolas cumpriram, por sua iniciativa, os requisitos legais. Assim, se houver casos de cobrança ilegal das despesas relativas à inscrição e frequência pelas escolas, a DSEJ vai tratá-los de acordo com a lei.

Em seguida, a chefe do Departamento de Ensino da DSEJ, Leong Vai Kei, apresentou, detalhadamente, as orientações do requerimento, prioridades de financiamento, bem como precauções quanto à entrega do “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016, para que os responsáveis das escolas entendessem os detalhes, de modo a definir melhor o desenvolvimento escolar do próximo ano. Na ocasião, o chefe da Divisão de Desporto



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

Escolar e Ocupação de Tempos Livres da DSEJ, Kong Chi Meng, apresentou o plano de financiamento para as actividades de férias. No final, o chefe do Departamento de Estudos e Recursos Educativos, Wong Kin Mou, falou sobre as tecnologias de informação e comunicação no ensino, plano piloto de desenvolvimento curricular e procedimentos para a abertura de concursos das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais, permitiu que as escolas tivessem um melhor entendimento das informações mais actualizadas e critérios do Plano.

O plano de financiamento do FDE, para o ano lectivo de 2015/2016, articula-se, por um lado, com o Planeamento para os Próximos Dez Anos para o Desenvolvimento do Ensino Não Superior (2011 a 2020) e com as linhas orientadoras de acção governativa no âmbito da Educação, continuando a estabelecer as políticas de apoio financeiro às propriedades; introduz, por outro lado, os itens prioritários a serem subsidiados, incluindo o “Plano de financiamento de aprendizagem no exterior para alunos”, cria oportunidades de aprendizagem no exterior para os alunos de famílias de baixos rendimentos; o “Subsídio para os alunos do Ensino secundário complementar para obtenção da credenciação de competência profissional”, estimula os alunos a obterem as qualificações de várias especialidades ou credenciação de competências profissionais; o “Plano de subsídio de actividades de férias de Verão das escolas”, incentiva as escolas a realizarem actividades que enriqueçam a vida dos alunos nas férias de Verão; também o “Programa de visitas de estudo à Ilha de Hengqin”, subsidia as escolas para organizarem visitas de grupos de docentes e alunos e de pais e filhos, para conhecerem as actuais situações e desenvolvimento futuro de exploração e construção na Ilha de Hengqin.

A candidatura ao “Plano de Desenvolvimento das Escolas para o ano lectivo de 2015/2016” começou em Dezembro de 2014 e termina no dia 9 de Março de 2015. Para mais informações, pode consultar os documentos do requerimento de financiamento do respectivo plano ou o *website* do FDE em <http://www.dsej.gov.mo/fde>.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

機密文件
CONFIDENCIAL

Resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados 《Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares》

(Texto para pedir as respostas escritas)

24 de Setembro de 2015

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) e o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) receberam, no dia 4 de Setembro de 2015, o Relatório de Auditoria de Resultados sobre a “Fiscalização aos apoios financeiros às escolares particulares” (Texto para pedir as respostas escritas) adiante designado por “Relatório de auditoria”, enviado pelo Comissariado de Auditoria. Depois de analisado, de forma prudente, seguem as respostas:

1. Respeitar, estudar e aperfeiçoar as opiniões emitidas no “Relatório de auditoria”, de forma séria

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem-se dedicado ao aumento do investimento na Educação, esforçando-se por incentivar a equidade educativa. O FDE foi criado no ano de 2007 e tem impulsionado, de forma eficaz, o desenvolvimento educativo do ensino não superior, nomeadamente no que respeita ao planeamento educativo das escolas, ambiente e equipamentos pedagógicos, currículos da própria escola e suas pedagogias, desenvolvimento profissional do pessoal docente, desenvolvimento integral dos alunos, entre outros.

Relativamente aos apoios financeiros atribuídos às escolas particulares, o governo da RAEM tem sempre em conta o princípio do bom aproveitamento do erário público, reforçando,



sucessivamente, a fiscalização¹, com uma atitude de prudência e esforçando-se por aumentar a eficácia dos recursos investidos. Estamos convencidos de que aproveitar bem todos os apoios financeiros da educação, que incluem também os do FDE, constitui um dos pontos essenciais para o desenvolvimento, a longo prazo, do ensino não superior. A DSEJ e o FDE agradecem ao Comissariado de Auditoria a realização da auditoria à fiscalização dos subsídios às escolas particulares.

Em relação às situações descritas no “Relatório de auditoria”, bem como às opiniões e sugestões apresentadas, a DSEJ e o FDE respeitam-nas e procederão a uma análise mais aprofundada das mesmas de modo a adoptar medidas eficazes, com atitude responsável, aperfeiçoando cada item, da melhor forma e o mais rapidamente possível. Acreditamos que, assim, os futuros trabalhos serão desenvolvidos da melhor forma, garantindo que todos os subsídios serão aproveitados de forma razoável e eficaz.

2. Relativamente à fiscalização feita pelo FDE aos subsídios atribuídos às escolas particulares

Em relação à fiscalização feita pelo FDE aos subsídios atribuídos às escolas particulares, o “Relatório de auditoria” incide principalmente em dois pontos:

1) Verificação dos encargos com os “Planos financiados”

O FDE fiscaliza, de forma rigorosa, todos os encargos com os “Planos financiados”, exigindo que a “verba seja destinada especificamente para aquele fim”. De facto, desde a criação do FDE, em 2007, que o mesmo vem aperfeiçoando o seu estatuto, nomeadamente, reforçando os conteúdos de fiscalização (vide o anexo 1). Com o objectivo de fortalecer a

¹ A Lei n.º 3/2012, promulgada no ano de 2012 – “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”, define, claramente, que as escolas particulares sem fins lucrativos devem garantir, em cada ano escolar, que as despesas com a remuneração do pessoal docente e a contribuição para o fundo de previdência sejam de valor igual ou superior a 70% das suas receitas fixas e permanentes, aumentando o controlo do Governo sobre fiscalização das suas finanças.



fiscalização dos encargos, o estatuto dos planos financiados começou a exigir, de forma clara, a partir do ano lectivo de 2012/2013, que “Todos os relatórios sobre a utilização do subsídio devem ser entregues, juntamente, com os ficheiros electrónicos e cópias das facturas das despesas”, bem como que “a escola deve manter os originais das facturas, durante cinco anos, pelo menos, para serem verificadas.”

No ano lectivo de 2012/2013, foi concluída, a verificação dum total de 1.562 “relatórios do plano do subsídio a fundo perdido” pelo Commissariado de Auditoria, tendo sido auditados 324 relatórios. Os resultados demonstraram que a maior parte das cópias de facturas (295 relatórios correspondentes a 91.1% do total) satisfizeram, totalmente, as exigências e respeitaram, de forma rigorosa, as disposições do regulamento. Nos restantes 29 relatórios (8.9% do total), detectaram-se algumas facturas em falta e algumas facturas cujos montantes das despesas não coincidem com os montantes preenchidos no relatório.

Relativamente às situações acima referidas, o “Relatório de auditoria” referiu que na “opinião da auditoria”: “..... *A chave das questões é a própria atitude de gestão do órgão administrativo do fundo, que acha que o estatuto definido pelo próprio não necessita de ser cumprido, permitindo que as escolas particulares financiadas cumpram as suas obrigações, sem respeitarem o seu regulamento e demonstrou ainda que o órgão administrativo do fundo não cumpriu, adequadamente, o seu dever básico.*” (página 14) Esta opinião não tem por base a entrevista directa com os funcionários do **órgão administrativo do fundo** (isto é “**Conselho administrativo**”²), mas sim com a entrevista a parte dos funcionários do grupo de financiamento, fazendo inferências de acordo com algumas conversas. 5 membros do conselho administrativo do FDE e 3 dirigentes da DSEJ (responsáveis pelos apoios administrativos e técnicos ao fundo), não foram convidados para a entrevista, durante o processo de auditoria, portanto não houve oportunidade efectuar os esclarecimentos necessários e directos, por este meio, pelo que, em certa medida, as opiniões da auditoria e a integridade dos seus fundamentos

² Nos termos do disposto no Regulamento Administrativo n.º 16/2007, “Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo”, o órgão administrativo do FDE é o seu “Conselho Administrativo”.



foram afectadas.

Por outro lado, nos termos dos dispostos do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, (Regime do FDE), “*Compete à DSEJ apoiar técnica e administrativamente o FDE, nomeadamente elaborar a documentação a submeter à aprovação da tutela, analisar os pedidos de apoio financeiro emitindo, para o efeito, parecer, fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos e processar a organização contabilística*”, portanto, os trabalhos de **“fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos”** são, principalmente, competências da DSEJ que criou, neste âmbito, um “grupo de financiamento” para executar os trabalhos concretos; o artigo 4.º daquele regulamento administrativo define ainda, claramente, que **o órgão administrativo do fundo** (Conselho administrativo) tem, principalmente, competências para propor as directrizes das políticas relativas ao fundo, elaborar a proposta do orçamento privativo, autorizar as despesas dos planos, elaborar, anualmente, o relatório financeiro e das actividades, entre outras. Assim, a natureza dos trabalhos do grupo de financiamento e do conselho são diferentes, não sendo adequado transferir a responsabilidade concreta de **“fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos”** do grupo de financiamento para o **“Fundo”**³ e para o “órgão administrativo do fundo”. Claro que, o órgão administrativo do fundo tem a responsabilidade de fiscalizar o grupo de financiamento que executa os trabalhos concretos. No futuro, estabeleceremos um mecanismo de reforço da sua fiscalização.

Relativamente aos 29 relatórios acima mencionados, 27 tinham em falta cópias de facturas ou facturas ausentes. Os motivos considerados pelo pessoal responsável do “grupo de financiamento” da DSEJ, incluíram: é difícil para as escolas apresentarem a cópia das facturas no período de apresentação do relatório do ano lectivo devido à deslocalização das instalações da escola e à manutenção, pelo que os funcionários do grupo de financiamento se deslocaram à escola para verificação dos originais da factura. É de realçar que a escola deve manter os

³ O “relatório de auditoria” indica que o “Fundo precisa de ‘fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos’ ” (P.13)



originais das facturas durante 5 anos, pelo menos, para serem verificados pelo FDE e a entidade de auditoria, quando for necessário.

Relativamente a dois relatórios, nos quais os montantes da factura não correspondem aos montantes preenchidos, num relatório a situação real é que os montantes da factura são maiores que os montantes preenchidos no relatório, sendo o excedente suportado pelas próprias escolas. E relativamente ao outro relatório, foi considerado que “os conteúdos dos encargos não coincidem com os conteúdos financiados”, devido a uma mesma factura envolver dois planos financiados. A escola esclareceu este assunto, naquele momento, no relatório, e os funcionários do grupo de financiamento pediram à escola para apresentar a respectiva declaração.

O orçamento do FDE começou por ser de quinze milhões (15.000.000) de patacas no ano de 2007, ano da sua criação, e atingiu os setecentos e setenta milhões (770,000,000), no ano de 2014, e as modalidades aprovadas aumentaram de 18, em 2007 para 1.900 em 2014, incrementando, de forma significativa, a quantidade de trabalhos. No entanto, o FDE, com certeza, irá reforçar ainda mais a verificação dos encargos das entidades financiadas.

2) Verificação do estado de execução dos “planos financiados”

No que diz respeito à fiscalização dos vários “planos financiados”, para além da verificação dos encargos, referida anteriormente, é especificamente apontada, no “relatório do plano do subsídio a fundo perdido” dos estatutos do FDE, a exigência da entrega, por parte das escolas, de “provas concretas” que comprovam o cumprimento dos objectivos definidos após a implementação dos planos financiados, tais como “relatórios, inquéritos e análise de resultados, desempenho e respostas dos participantes, fotografias, obras, publicações, etc.”. Esta é uma atitude rigorosa e uma prática responsável.

O órgão administrativo do fundo tem vindo a exigir o cumprimento rigoroso desta norma, não permitindo que funcionários do “grupo de financiamento” apliquem os estatutos de forma diferente⁴. O resultado da auditoria mostra também que dos 324 relatórios sorteados para

⁴ O “relatório de auditoria” indica: “...de facto não há disposição que regula a necessidade da verificação do estado de execução dos planos financiados pelo órgão administrativo do fundo, incluindo a verificação de provas concretas e visitas às escolas.” (P.15)



verificação, 253 entregaram as provas, de acordo com a exigência, enquanto o “estado de execução dos outros dois relatórios estava claramente demonstrado” nos relatórios de visita à escola, elaborados pelo “grupo”. Por outras palavras, este para além de verificar as facturas dos encargos dos planos financiados (ocupando cerca de 91,1% do relatório), reviu também os resultados da execução dos cerca de 80% dos itens (total de 78,7%).

Foi mencionado, no “relatório de auditoria”, que 69 relatórios de visita à escola não demonstraram o estado de execução dos planos. A este respeito, em Julho de 2015, o fundo entregou ao Comissariado de Auditoria as “fotografias de visita às escolas” referentes a Janeiro, Fevereiro e Julho de 2013, as quais registaram provas concretas de 10 itens relativos a obras e equipamentos. Presentemente, estão já reunidas as provas relativas ao estado de execução de todos os planos financiados anteriormente referidos.

Dado que os tipos de “planos financiados” são muito diversificados (incluindo aquisição de equipamentos ou livros, recrutamento de pessoal especializado, formação, actividades para alunos, reciclagem dos docentes com suspensão provisória das actividades lectivas, etc.), as formas de execução são também muito variadas, pelo que, obter “provas concretas” eficazes dos itens torna-se, de facto, numa questão que vale a pena a ser explorada. Em relação à “elaboração de um mecanismo aperfeiçoado de visita à escola”, sugerido no “relatório de auditoria”, estamos perfeitamente de acordo e iremos tomar a iniciativa de discutir com os serviços de auditoria como implementar medidas viáveis de concretização eficaz desta exigência. Presentemente estamos a elaborar instruções de visita à escola mais normalizadas.

3. Fiscalização dos deveres, realizada pela DSEJ, que as escolas que recebem o subsídio de escolaridade gratuita devem cumprir

A implementação dos quinze anos de escolaridade gratuita é uma política importante do Governo da RAEM. Segundo o estipulado no respectivo diploma legal, um dos deveres importantes das escolas particulares integradas no “sistema escolar de escolaridade gratuita” é a necessidade de “isentar os alunos do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação”.

Assim sendo, a Inspeção Escolar e o Departamento de Ensino da DSEJ estão em estreita



coordenação enviando, nos termos do Decreto-Lei n.º 63/93/M (Plano de contabilidade das instituições educativas particulares sem fins lucrativos) e em cada ano financeiro da escola, as “Indicações sobre a apresentação de contas das instituições educativas particulares sem fins lucrativos” às escolas particulares, exigindo às mesmas a entrega dos mapas de apresentação de contas ou subcontas, de acordo com as indicações, demonstrando o verdadeiro estado da gestão financeira da escola. Anualmente, a Inspeção Escolar aprecia, nos termos da lei, as contas destas escolas, acompanhando e tratando os problemas detectados. Por outro lado, em finais de Maio de cada ano, as escolas particulares têm que entregar à DSEJ os diferentes encargos que vão cobrar no próximo ano lectivo, que serão posteriormente colocados no *website* destes serviços para consulta do público, após apreciação do Departamento de Ensino.

1) Sobre os “itens de cobrança contendo irregularidades pouco perceptíveis”

Segundo o “relatório de auditoria”, nas contas dos anos financeiros de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013, detectou-se que a Inspeção Escolar não conseguiu confirmar se havia ou não irregularidades em 31 itens, pelo que é possível a existência de irregularidades pouco perceptíveis, e no mesmo relatório mencionou-se também que “o actual mecanismo da DSEJ não consegue detectar nem acompanhar todos os itens de cobrança nas contas das escolas que, visivelmente, são suspeitos de conter irregularidades, nem encontrar outros problemas pouco visíveis” (P.22)

É necessário esclarecer que o grupo da Inspeção Escolar, responsável pela apreciação das contas, é composto por 8 pessoas, no entanto a opinião da auditoria, acima referida, foi emitida principalmente com base na entrevista de uma delas. Durante a entrevista, o referido funcionário não tinha conhecimento da situação concreta das contas das escolas apreciadas por outros, levando a que 31 itens fossem considerados como “irregularidades pouco perceptíveis”.

Na realidade, a maioria dos itens referidos foi registada, pelas escolas, na parte final das receitas, como por exemplo, nas “receitas diversas”, “outras receitas”, “receitas várias” ou “outros”, com montantes de, pelo menos, 400 patacas, 200 patacas ou 5 patacas, respectivamente. Os funcionários do grupo de contabilidade e contas da Inspeção Escolar contactaram, telefonicamente, as escolas para verificar ou apreciar os respectivos detalhes e confirmaram um caso de irregularidade, no âmbito do qual já se solicitou à escola a restituição



da verba, não tendo sido detectadas irregularidades noutros itens, visto que muitos foram encargos de serviços opcionais ou encargos de itens de terceiros, incluindo os relativos a mochilas, caixas de merenda, fotografias e material escolar; nalguns casos nem se trataram de encargos, mas sim de “restituição do fundo de previdência”, “restituição de encargos pagos a mais”, “indenização por cessação do contrato de trabalho” e “dedução do vencimento pelas férias pessoais”, etc.

2) Restituição dos itens de cobrança irregular

A DSEJ tem vindo a dar extrema importância às cobranças irregulares nas escolas e tem chamado, frequentemente, a sua atenção, para o facto de os encarregados de educação terem revelado que muitas escolas particulares integradas no “sistema escolar de escolaridade gratuita” cobram encargos relativos à inscrição para fins de produção, para gastos administrativos com testes e inteligência múltipla, entre outros. Na sessão de esclarecimento sobre o “Plano de desenvolvimento das escolas”, organizada no dia 5 de Dezembro de 2014, a presidente do FDE advertiu, repetidamente, os seus subordinados e ordenou estritamente as escolas a não praticarem irregularidades (para pormenores, consulte a notícia do anexo 2), pois caso fosse detectada e confirmada essa prática, as escolas seriam chamadas a restituir o total das verbas.

De acordo com o “relatório de auditoria”, a Inspeção Escolar detectou irregularidades em 20 itens de encargos (uma verba de 360.786,13 patacas) nas contas das escolas dos anos financeiros de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013. No entanto questionou-se porque é que a restituição das verbas de alguns itens não foi terminada até Julho de 2015. É de esclarecer que, após os cálculos feitos pela Inspeção Escolar, estes encargos incluem 18 de inscrição, 1 de ar condicionado e 1 de mensagem. Até ao final de Julho de 2015, concluíram-se a restituição de 16 itens e foram entregues também os relatórios sobre a respectiva restituição. Existem ainda 4 itens que se encontram em acompanhamento. A restituição de verbas de alguns itens não foi executada de forma rápida por razões mais complexas, como por exemplo, devido a encarregados de educação que desistiram por o montante ser pequeno ou considerarem que era incomodativo e casos em que as informações de contacto deixadas pelos alunos aquando da inscrição não estavam correctas, sendo impossível contactá-los.

E ainda, de acordo com as disposições do Decreto-Lei n.º 63/93/M, o período entre a



detecção de irregularidades e a solicitação da correcção das mesmas pelas escolas é relativamente longo, visto que as escolas particulares têm que entregar, até 31 de Outubro de cada ano, as contas do ano financeiro anterior à Inspeção Escolar para apreciação, recebendo em Março do ano seguinte os resultados preliminares da apreciação. Caso se detectem problemas nas contas, são trocadas repetidamente opiniões entre a Inspeção Escolar e as escolas, incluindo a solicitação de informações complementares às mesmas. Durante este período, dado que o novo ano lectivo já iniciou, um problema idêntico, porventura, só será corrigido, após um ano. Esta é uma das razões que justifica o longo tempo necessário para a correcção das irregularidades. A DSEJ encontra-se a alterar o referido Decreto-Lei, esperando resolver de forma adequada este problema.

4. Relativo ao acompanhamento da DSEJ sobre os problemas de funcionamento das escolas particulares indicados no relatório de aprovação de contas

A DSEJ tem prestado grande atenção à regularidade e racionalidade do processo de funcionamento das escolas particulares, esforçando-se em exigir, através do relatório de aprovação de contas, que as escolas devem melhorar, constantemente, o seu funcionamento de modo a obterem melhores resultados. No que diz respeito às questões levantadas, relativas a alguns casos indicados no “Relatório de Auditoria”, informa-se o seguinte:

1) As escolas possuem imobilizações financeiras

Nos termos do Decreto-Lei n.º 63/93/M, as “imobilizações financeiras” podem constar do plano de contabilidade de instituições educativas particulares sem fins lucrativos⁵, entendendo-se assim não ser ilegal o facto de possuírem imobilizações financeiras. Na realidade, existem instituições ou indivíduos que doam imobilizações financeiras às escolas e as mesmas utilizam os lucros (tal como juros) derivados das respectivas imobilizações para fins de atribuição de bolsas de estudo. No entanto, tendo em consideração que o investimento das imobilizações financeiras implica um risco, apurámos que algumas escolas compraram, por sua iniciativa, imobilizações financeiras, pelo que a partir do ano de 2009/2010, no “Guia de funcionamento das escolas”, se sugere que as escolas não devem aumentar mais as imobilizações financeiras mas sim reduzir, gradualmente, as que já possuem.

Desde a apresentação da sugestão acima referida que as escolas com imobilizações

⁵ Código da conta: 41, da “Classe 4 – Imobilizações” do Balanço.



financeiras passaram de 7 para 5 (2 das quais já venderam todas as imobilizações financeiras), sendo que das restantes 5 escolas, uma vendeu todas as imobilizações financeiras adquiridas ficando apenas com as resultantes de doação que são impossíveis de ser vendidas. As outras 4 escolas observaram as exigências constantes do “Guia de funcionamento das escolas”, não aumentando estas imobilizações.

2) Questões sobre “despesa com refeições” e “despesa com livros e outro material escolar”

As despesas com “refeições” e “livros e outro material escolar” indicadas pelo “Relatório de auditoria” são as com “serviços opcionais” cobradas, nos termos legais, pelas escolas particulares, junto dos encarregados de educação, que incluem ainda as despesas com salas de estudo e com o curso de Verão, entre outras. É necessário esclarecer, em especial, que para a “Escola E” indicada no mapa 7 do “Relatório de auditoria”, cujo montante efectivo por refeição/por dia da despesa com refeições não foi superior a 28,5 patacas, até ao ano financeiro de 2014/2015 da escola, este aumento, por ano lectivo, não foi grande em comparação com o de mercado (vide o mapa 1). O motivo principal da alta taxa de ganho deveu-se à falta de registo, no custo das contas das escolas, das despesas com água, electricidade e vencimento dos empregados, entre outras, uma vez que estas despesas são difíceis de separar das contas totais das escolas.

Mapa 1 Montante efectivo e percentagem de mudança da despesa com refeições da Escola E

Ano lectivo		2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Ensino infantil	Despesa média por dia com almoço e merenda	21,50 patacas	21,50 patacas	23 patacas	25 patacas	27,50 patacas	28,50 patacas
	Aumento	-	0,0%	7,0%	8,7%	10,0%	3,6%
Ensino primário	Despesa média por refeição com almoço	17,50 patacas	17,50 patacas	20 patacas	22 patacas	24 patacas	25 patacas
	Aumento	-	0,0%	14,3%	10,0%	9,1%	4,2%



No entanto, apesar de ser um serviço opcional, tem-se ainda um espaço de redução de preço. Portanto, para procurar o bem-estar dos alunos e encarregados de educação, a Inspeção Escolar sugeriu, no relatório da aprovação de contas da escola, que “seja diminuído o montante desta despesa, numa perspectiva de não influenciar o funcionamento normal da escola, para reduzir os cargos dos encarregados de educação”. Na prática, esta sugestão foi observada por muitas escolas, que não aumentaram e até reduziram o preço, demonstrando que esta sugestão foi eficaz.

Para além disso, relativamente à “despesa com livros e outro material escolar” da “Escola F” indicada no “Relatório de auditoria”, na realidade, os manuais dos alunos da escola são adquiridos no estrangeiro, sendo reciclados para utilização nos anos seguintes, nos respectivos níveis de ensino, sendo que por ano os alunos efectuam apenas um pagamento no valor de um quarto do preço original dos livros. Como o custo anual dos manuais da escola dependem, principalmente, da quantidade dos manuais novos que a escola compra no respectivo ano, o custo é baixo em comparação com a receita. A DSEJ irá acompanhar, em maior grau, a situação da escola.

Tal como o indicado no “Relatório de auditoria”, por enquanto não existem normas uniformizadas para apreciação das cobranças sobre os serviços opcionais das escolas. A DSEJ irá, de acordo com as opiniões do “Relatório de auditoria”, rever o método de cálculo de custo e de receita dos serviços opcionais, analisando, de forma sintética, a situação de aumento e de redução anual das cobranças das escolas, no sentido de aferir e analisar o seu nível de cobrança.

5. Relativamente à “utilização das respectivas informações de financiamento das escolas particulares, por parte da DSEJ e do Fundo”

No que diz respeito à “utilização das informações de financiamento das escolas particulares”, a DSEJ e o FDE são organismos importantes que recolhem, registam e tratam as informações das escolas particulares, sendo enorme a quantidade de informação de financiamento tratada e que aumenta de ano para ano; só para esta auditoria foram recebidas, pelos Serviços de Auditoria, mais de 290.000 páginas de documentos. Portanto, concordamos com as opiniões e sugestões apresentadas pelo “Relatório de auditoria” e iremos aproveitar uma plataforma científica de gestão de informações para utilizar, de forma eficaz, os respectivos dados, no sentido de elevar a eficiência do trabalho de fiscalização, através de comparação dos dados das duas partes.

De facto, a DSEJ começou, no ano lectivo de 2015/2016, a planear a criação da respectiva base de dados financeiros e uma plataforma de gestão das informações e no futuro irá acelerar a promoção dos respectivos trabalhos.



6. Conclusão

Estamos conscientes de que o reforço de fiscalização sobre o financiamento das escolas particulares, nomeadamente a utilização adequada do FDE, tem a ver com o desenvolvimento a longo prazo do ensino não superior de Macau e até com a equidade global da sociedade. Tanto a DSEJ com o FDE têm sempre como princípio a melhor utilização do erário público, aceitando, seriamente, as opiniões e sugestões apresentadas pelo “Relatório de auditoria” e aperfeiçoando, com rigor, os respectivos diplomas legais e as indicações de trabalho, aumentando, constantemente, a eficácia da fiscalização, utilizando, de forma eficaz, todos os financiamentos educativos, no sentido de atingir, finalmente, o objectivo de aumento da qualidade e promoção de equidade educativa.

Concretamente, o FDE irá esforçar-se por tomar medidas, tais como: apoiar os colegas responsáveis pela execução do trabalho a utilizarem os meios informatizados para verificarem as despesas de cada item das instituições financiadas, de modo a assegurar que todos os financiamentos sejam utilizados de forma razoável; de acordo com as sugestões do “Relatório de auditoria”, será criado um mecanismo eficaz de visita às escolas e indicações de trabalho padronizadas; discutindo, ainda, por sua iniciativa, com os Serviços de Auditoria, a fim de encontrar um método viável para aferir, de forma eficaz, o resultado de concretização dos planos de financiamento.

A Inspeção Escolar e o Departamento de Ensino irão reforçar a coordenação, de modo a melhorar a sua capacidade de previsão de problemas que possam ocorrer durante a apreciação das contas, verificando, de forma padronizada e em maior grau, cada item das contas, bem como regulamentar o processo de funcionamento das escolas particulares, através do relatório de aprovação das contas; ao mesmo tempo, será utilizada uma plataforma científica de gestão de informações para elevar a eficiência do trabalho de fiscalização.

Anexos:

1. Conteúdo relativo à fiscalização do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Educativo
2. O Fundo de Desenvolvimento Educativo realizou uma sessão de esclarecimento sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016 (Nota de imprensa)



Anexo 1

Conteúdo relativo à fiscalização do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Educativo

Ano lectivo	Reforço contínuo do conteúdo relativo à fiscalização
2015/2016	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introdução do “boletim comprovativo das despesas com recursos humanos” no regulamento, exigindo o preenchimento do mesmo às escolas, continuando o melhoramento do mecanismo de fiscalização da utilização de subsídios pelos recursos humanos das escolas.
2014/2015	
2013/2014	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adição de mais conteúdo relativo à “Abertura de concursos e fiscalização das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais - Procedimentos e instruções de integridade”, que as escolas devem seguir para a realização dos respectivos projectos.
2012/2013	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introdução no regulamento que as escolas devem entregar o relatório de aplicação de subsídio em conjunto com os recibos das despesas cujos originais devem guardar, no mínimo, 5 anos para verificação. ➤ Introdução de indicações no regulamento para a elaboração do “plano” e instruções sobre o preenchimento do “relatório de balanço da execução”, critérios de apreciação e mecanismo de fiscalização e melhorou os respectivos documentos e formulários para requerimentos e relatórios. ➤ Fornecimento da lista de referência dos preços básicos para as obras de reparação do edifício escolar e renovação dos equipamentos, permitindo que as escolas tivessem conhecimento sobre os critérios de apreciação e autorização do FDE nos âmbitos de obras de novos edifícios escolares/ de ampliação, de reparação de grande envergadura e de equipamentos, facilitando a organização financeira das escolas.
2011/2012	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboração da “Abertura de concursos e fiscalização das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais -



	<p>Procedimentos e instruções de integridade”, que as escolas podem seguir para a realização dos respectivos projectos.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Após a aquisição de livros/publicações, as escolas devem entregar os recibos ao FDE (lista de aquisição de livros).
2010/2011	<ul style="list-style-type: none">➤ As escolas subsidiadas têm de participar em sessões de promoção dos resultados ou de partilha de experiências, organizadas pelo FDE ou outras instituições designadas pelo fundo, necessitando ainda de estar sujeitas à vistoria <i>in loco</i>, apreciação das despesas do plano e avaliação de eficácia do plano pelo pessoal do FDE e da DSEJ.
2009/2010	<ul style="list-style-type: none">➤ Os planos subsidiados devem ser alvo de uma apreciação das despesas do plano e avaliação da eficácia, realizadas pelo FDE e DSEJ. Se for necessário, podem exigir às escolas subsidiadas que entreguem as respectivas informações e dados para verificação, para comprovar a utilização correcta do apoio financeiro recebido.
2008/2009	<ul style="list-style-type: none">➤ Os planos subsidiados devem ser fiscalizados pelo FDE, ou respectivos departamentos, durante a sua realização ou após a sua conclusão.



Anexo 2

O Fundo de Desenvolvimento Educativo realizou uma sessão de esclarecimento sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016

(Nota de imprensa)

O governo da RAEM criou, em 2007, o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE), a sua criação representa o compromisso e apoio contínuos prestados pelo governo da RAEM ao ensino não superior. Através do requerimento de financiamento e apoio do “Plano de Desenvolvimento das Escolas”, desenvolve, totalmente, o papel orientador das políticas do FDE e estimula as escolas a elaborar, em articulação com as suas características e as políticas educativas, o plano, anual ou de médio e longo prazo, de desenvolvimento da própria escola, de modo a suportar e implementar, mais eficazmente, a realização dos diversos planos e actividades educativas com características de desenvolvimento no âmbito do ensino não superior; em paralelo, garante a melhor estabilidade e desenvolvimento do investimento dos recursos educativos. No ano 2015, o orçamento do FDE atingiu um valor superior a 800 milhões de patacas, o que em comparação com o ano 2008, aumentou cerca do dobro; a partir da sua criação em 2007, os orçamentos anuais tiveram uma média de aumento superior a 11%, e no ano lectivo de 2014/2015, houve cerca de 1.800 itens que foram subsidiados.

O FDE realizou uma sessão de esclarecimento, sobre o “Plano de Desenvolvimento das Escolas para o ano lectivo de 2015/2016”, na tarde do dia 5 de Dezembro de 2014, no Salão Milénio do Colégio de Santa Rosa de Lima - Secção Chinesa, que contou com a presença da presidente e vogais do FDE, dirigentes e chefes da DSEJ, bem como com os responsáveis das 76 escolas.

A presidente do FDE, Leong Lai, fez, no seu discurso, a retrospectiva dos resultados



obtidos na implementação do desenvolvimento do ensino não superior pelo governo da RAEM, incluindo: o melhoramento do ambiente e equipamentos pedagógicos das escolas, a média da dimensão de construção por aluno teve um aumento de 16%, o desenvolvimento curricular da educação regular do regime escolar local encaminhou-se para um novo marco e o plano piloto dos currículos obteve uma implementação bem sucedida; falou sobre a concretização eficaz do “quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”; o estabelecimento do regime de investigação pedagógica da escola, melhorando o regime do pessoal especializado, elevando, globalmente, o nível do corpo docente; e ainda, o reforço do apoio aos alunos com necessidades especiais de ensino e seus encarregados de educação, fornecendo-lhes almoço saudável e financiamento para o serviço de transporte de ida e volta da escola, estimulando as escolas e as instituições a prestarem serviço de apoio após as aulas e durante as férias, para reduzir a pressão dos encarregados de educação, providenciando, em simultâneo, aos alunos actividades educativas saudáveis e favoráveis ao melhoramento das capacidades de vida, entre outras acções de relevo.

A presidente Leong Lai salientou que, na sessão de esclarecimento, de acordo com a “Lei n.º 9/2006 - Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, a escolaridade gratuita traduz-se na isenção do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação, e que o investimento no subsídio de escolaridade gratuita pelo governo já inclui estas despesas. Ela acreditou que as escolas cumpriram, por sua iniciativa, os requisitos legais. Assim, se houver casos de cobrança ilegal das despesas relativas à inscrição e frequência pelas escolas, a DSEJ vai tratá-los de acordo com a lei.

Em seguida, a chefe do Departamento de Ensino da DSEJ, Leong Vai Kei, apresentou, detalhadamente, as orientações do requerimento, prioridades de financiamento, bem como precauções quanto à entrega do “Plano de Desenvolvimento das Escolas” para o ano lectivo de 2015/2016, para que os responsáveis das escolas entendessem os detalhes, de modo a definir melhor o desenvolvimento escolar do próximo ano. Na ocasião, o chefe da Divisão de Desporto



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

Escolar e Ocupação de Tempos Livres da DSEJ, Kong Chi Meng, apresentou o plano de financiamento para as actividades de férias. No final, o chefe do Departamento de Estudos e Recursos Educativos, Wong Kin Mou, falou sobre as tecnologias de informação e comunicação no ensino, plano piloto de desenvolvimento curricular e procedimentos para a abertura de concursos das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais, permitiu que as escolas tivessem um melhor entendimento das informações mais actualizadas e critérios do Plano.

O plano de financiamento do FDE, para o ano lectivo de 2015/2016, articula-se, por um lado, com o Planeamento para os Próximos Dez Anos para o Desenvolvimento do Ensino Não Superior (2011 a 2020) e com as linhas orientadoras de acção governativa no âmbito da Educação, continuando a estabelecer as políticas de apoio financeiro às propriedades; introduz, por outro lado, os itens prioritários a serem subsidiados, incluindo o “Plano de financiamento de aprendizagem no exterior para alunos”, cria oportunidades de aprendizagem no exterior para os alunos de famílias de baixos rendimentos; o “Subsídio para os alunos do Ensino secundário complementar para obtenção da credenciação de competência profissional”, estimula os alunos a obterem as qualificações de várias especialidades ou credenciação de competências profissionais; o “Plano de subsídio de actividades de férias de Verão das escolas”, incentiva as escolas a realizarem actividades que enriqueçam a vida dos alunos nas férias de Verão; também o “Programa de visitas de estudo à Ilha de Hengqin”, subsidia as escolas para organizarem visitas de grupos de docentes e alunos e de pais e filhos, para conhecerem as actuais situações e desenvolvimento futuro de exploração e construção na Ilha de Hengqin.

A candidatura ao “Plano de Desenvolvimento das Escolas para o ano lectivo de 2015/2016” começou em Dezembro de 2014 e termina no dia 9 de Março de 2015. Para mais informações, pode consultar os documentos do requerimento de financiamento do respectivo plano ou o *website* do FDE em <http://www.dsej.gov.mo/fde>.

