

Auditoria de Resultados à Medida “Gratuidade dos manuais escolares”

No ano escolar 2018/2019 os alunos receberam os manuais escolares, mas a Medida foi suborçamentada e a fraca reutilização de manuais ameaça a sua sustentabilidade

RELATÓRIO N.º 15/2019

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, desenvolvida no quadro das políticas públicas de educação para a promoção do sucesso escolar, é independente das necessidades socioeconómicas dos agregados familiares e reveste a forma de um empréstimo de manuais. Cada aluno tem direito a um exemplar, por disciplina e ano escolar, sempre que possível a partir da reutilização de manuais a qual tem impacto na sustentabilidade da Medida.

Com a Lei do Orçamento de Estado para 2016 teve início a implementação progressiva da Medida em toda a escolaridade obrigatória [dos 6 aos 18 anos, do ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos) e secundário], tendo, nesse ano, sido aplicada aos alunos do 1.º ano do ensino básico. Nos anos subsequentes, à luz das respetivas leis orçamentais anuais, a Medida passou a abranger, progressivamente, os alunos até ao 12.º ano do ensino secundário.

A auditoria realizada pelo Tribunal visou examinar a eficácia e a economia da implementação da Medida no ano escolar 2018/2019, abrangendo 528 mil alunos do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico em 723 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas (escolas).

O IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., com o apoio das escolas, operacionalizou a Medida, em três meses, através da plataforma MEGA, permitindo que os alunos abrangidos tivessem acesso a manuais escolares, novos e reutilizados, o que representou uma poupança para as famílias entre 26 e 124 euros, por aluno.

Contudo, a insuficiente interoperabilidade das plataformas envolvidas e a desconformidade e desatualização da respetiva informação tiveram como consequência o atraso na disponibilização de alguns manuais, prejudicando a eficácia da Medida.

Observou-se, também, que o orçamento da Medida para 2018, no montante de 28,7 milhões de euros, se revelou insuficiente face aos 29,8 milhões de euros necessários à sua execução. Por outro lado, em março de 2019, permaneciam em dívida às livrarias pelo menos 3,1 milhões de euros. O orçamento para 2019 (47 milhões de euros) está igualmente aquém da despesa estimada (145 milhões de euros).

Constatou-se, ainda, que a reutilização de manuais não teve expressão, uma vez que não ultrapassou 11%, no 1.º ciclo, e 0,4%, no 2.º ciclo, e 115 escolas não procederam à reutilização. Também se desconhece quantos manuais reutilizados se encontravam, efetivamente, em utilização.

Estando a reutilização de manuais associada à economia da Medida, a sua fraca expressão, se recorrente, resultará num esforço acrescido do Orçamento do Estado no financiamento da Medida e comprometerá a sua sustentabilidade.

Neste contexto, as conclusões do Relatório (vide §§ 101-116) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (vide § 117) dirigidas ao Ministro da Educação e ao IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., com vista, designadamente, a garantir as dotações orçamentais necessárias à execução da Medida, a interoperabilidade de plataformas e o acompanhamento e controlo da política de reutilização de manuais escolares essencial à sustentabilidade da Medida.

ÍNDICE

A MEDIDA “GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES” EM NÚMEROS.....	5
1 INTRODUÇÃO	5
1.1 FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO.....	5
1.2 METODOLOGIA.....	6
1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
2 ENQUADRAMENTO	7
2.1 QUADRO LEGAL	7
2.2 UNIVERSALIDADE E GRATUIDADE DO ENSINO	8
2.3 RECURSOS EDUCATIVOS E RESPETIVOS AUXÍLIOS	9
3 A MEDIDA “GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES”	10
3.1 QUADRO ORÇAMENTAL	10
3.2 OPERACIONALIZAÇÃO	11
3.3 DISTRIBUIÇÃO E REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS.....	12
4 OBSERVAÇÕES	14
4.1 CUSTO DA MEDIDA.....	14
4.2 DISTRIBUIÇÃO DE MANUAIS.....	17
4.3 REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS	21
5 FACTOS SUPERVENIENTES.....	24
6 CONCLUSÕES	25
7 RECOMENDAÇÕES	27
8 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	27
9 DECISÃO.....	27
ANEXOS.....	29

FICHA TÉCNICA

NOME	CATEGORIA	QUALIFICAÇÃO ACADÉMICA
Equipa de Auditoria		
Henrique Pousinha	Inspetor	Mestrado em Direito
Paula Conde	Técnica Verificadora Superior	Mestrado em Auditoria
Teresa Maduro	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Gestão
Coordenação da Equipa		
Anabela Gonçalves Santos	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
Coordenação Geral/Supervisão		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AE/ENA	Agrupamento de Escolas/Escolas Não Agrupadas
ASE	Ação Social Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
GesEdu	Programa do Ministério da Educação para a Gestão das Escolas que inclui o Módulo para a Gestão dos Manuais Escolares
GOP	Grandes Opções do Plano
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
ME	Ministério da Educação
MEGA	Programa do Ministério da Educação - Manuais Escolares GrAtuitos
OE	Orçamento do Estado
PE	Plano de Estabilidade
PNR	Plano Nacional de Reformas
PO	Programa Orçamental
PO 11	Programa Orçamental – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIME	Sistema de Informação de Manuais Escolares
SINAGET	Sistema Nacional de Gestão de Turmas
UE	União Europeia

A MEDIDA “GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES” EM NÚMEROS

ABRANGÊNCIA

ESCOLAS (AE/ENA)	ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO	LIVRARIAS	ALUNOS
723 Agrupamentos (4 mil unidades orgânicas)	410 mil	1,8 mil	528 mil

MANUAIS NOVOS

ESCOLAS	VALES EMITIDOS	MANUAIS LEVANTADOS	ALUNOS COM MANUAIS
723	2,7 milhões	2,1 milhões	436 mil

MANUAIS REUTILIZADOS

ESCOLAS	VALES EMITIDOS	MANUAIS LEVANTADOS	ALUNOS COM MANUAIS
608	107 mil	?	?

CUSTOS (EUROS)

2016	2017	2018	2019 (ESTIMADO)
2 milhões	11,6 milhões	29,8 milhões (manuais)	144,6 milhões (manuais)
		9,5 milhões (licenças digitais)	? (licenças digitais)

1 INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO

1. O Relatório dá conta da auditoria de resultados¹ realizada à implementação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, novos e reutilizados, desenvolvida no quadro das políticas públicas de educação para a promoção do sucesso escolar.

¹ Cfr. Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2018 (Resolução n.º 3/2018, 2.ª S., de 25 de janeiro).

2. A Medida encontra-se em prática desde o ano escolar 2016/2017 e integra o Programa Orçamental 011 – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO 11) coordenado pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P.).
3. No ano escolar 2018/2019, a Medida destinou-se a cerca de 528 mil alunos do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, abrangeu mais de 4 mil escolas, agregadas em 723 unidades orgânicas (agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas), doravante designadas apenas por escolas, e envolveu cerca de 1,8 mil livrarias e quase 410 mil encarregados de educação.
4. A auditoria visou examinar a eficácia e a economia da implementação da Medida, formulando-se, para o efeito, as questões de auditoria seguintes:
 - a) **A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” foi eficaz?**
Considera-se que a Medida teve eficácia quando todos os alunos por ela abrangidos tiveram acesso aos manuais, novos e reutilizados, no ano escolar 2018/2019, o orçamento foi cumprido e o pagamento às livrarias foi atempado.
 - b) **Foram adotadas medidas que promovem a economia?**
Considera-se que foram adotadas medidas potenciadoras de economia dos dinheiros públicos que financiam a Medida quando foram executadas ações promotoras da reutilização de manuais.
5. A auditoria incidiu sobre os procedimentos emanados e adotados pelo IGeFE, I.P., e pela Direção-Geral da Educação (DGE) e Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) respeitantes à implementação da Medida no ano escolar 2018/2019, sem prejuízo do alargamento, se necessário, a anos anteriores e posteriores.

1.2 METODOLOGIA

6. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

7. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao Ministro da Educação, Secretária de Estado Adjunta e da Educação, IGeFE, I.P., DGEstE, DGE e Escolas envolvidas nos procedimentos de auditoria.

Pronunciaram-se o Ministério da Educação e o IGeFE, I.P., e as respetivas alegações, inseridas no Anexo 3, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos do Relatório.

É de relevar que nas alegações apresentadas os responsáveis justificaram certas insuficiências e deficiências assinaladas pela auditoria e deram conta de medidas previstas ou já em curso, algumas já em linha com o cumprimento das recomendações formuladas.

2 ENQUADRAMENTO

2.1 QUADRO LEGAL

8. O IGeFE, I.P.,² tem por missão, nomeadamente, garantir a programação, a gestão financeira e o planeamento estratégico e operacional do Ministério da Educação (ME), a gestão previsional fíável e sustentada do orçamento da educação, bem como a avaliação da execução das políticas e dos resultados obtidos pelo sistema educativo e o funcionamento dos sistemas integrados de informação financeira.
9. Das suas atribuições destacam-se as de acompanhar e avaliar a execução de políticas e programas na vertente económico-financeira e desenvolver as atividades de entidade coordenadora do PO.
10. Atualmente, no âmbito das políticas públicas, a principal linha de atuação do ME incide no combate ao insucesso escolar, como decorre das Grandes Opções do Plano (GOP) para 2016-2019, do Programa Nacional de Reformas (PNR) 2016-2022 e do Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)³.
11. Cada PO, identificado no Quadro Plurianual de Programação Orçamental, inclui as despesas correspondentes a medidas que concorrem para a concretização de objetivos relativos a políticas públicas e integra indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização⁴.
12. Ao IGeFE, I.P., enquanto entidade coordenadora do PO 11, compete estimar a despesa necessária à implementação das respetivas medidas, definir os indicadores, objetivos e metas respeitantes à sua realização, bem como acompanhar e avaliar a sua execução^{5, 6}. O PO 11, que integra as Leis do Orçamento do Estado (LOE), inclui a Medida “Gratuidade dos manuais escolares” para o ensino básico e secundário⁷.

² Instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (cfr. Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio, e Portaria n.º 255/2015, de 20 de agosto, respetivamente, diploma de criação e estatutos).

³ Cfr. GOP 2016-2019 e GOP anuais 2017, 2018 e 2019, que indicam como principal linha de atuação o combate ao insucesso escolar (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro e Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro); PNR, atualizado em abril de 2018, que definiu como desafios-chave baixar os elevados níveis de insucesso escolar (cfr. <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>, consultada em 20 de fevereiro de 2019); Programa do Governo que integra como objetivos combater o insucesso escolar e garantir 12 anos de escolaridade (cfr. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>, consultada em 20 de fevereiro de 2019).

⁴ Cfr. Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as subseqüentes alterações, artigo 19.º, n.º 1.

⁵ Cfr. Decretos-Leis de Execução Orçamental (DLEO) para 2016, 2017 e 2018 (Decretos-Leis n.ºs 18/2016, de 13 de abril, n.º 25/2017, de 3 de março, e n.º 33/2018, de 15 de maio, respetivamente artigos 19.º, 28.º e 31.º).

⁶ Ao PO 11 não estão associados objetivos e metas, nem foram fixados quaisquer indicadores que permitam avaliar os resultados, tendo tais insuficiências já sido relatadas pelo Tribunal de Contas (Relatório n.º 26/2015 - Auditoria ao Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal – Sector da Educação).

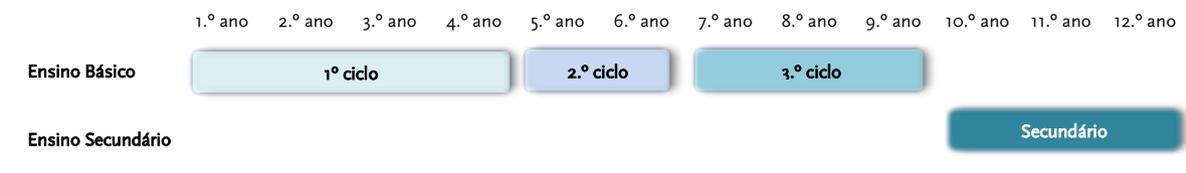
⁷ LOE 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, artigo 127.º); LOE 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 156.º); LOE 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, artigo 170.º); LOE 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31-dezembro, artigo 194.º).

13. Também cabe ao IGeFE, I.P., no âmbito do seu Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação, participar na definição das tecnologias de informação e comunicação do ME, promovendo os estudos necessários para o aumento da eficiência, eficácia e racionalização de custos, incrementando a qualidade dos serviços prestados, e definir e propor procedimentos operativos normalizados.
14. O IGeFE, I.P., desempenha, assim, um papel central na concretização da Medida, não apenas por lhe competir a conceção, coordenação e avaliação das atividades do PO 11, mas também por ter operacionalizado, através dos seus sistemas informáticos, a distribuição gratuita dos manuais no ano escolar 2018/2019.
15. São, ainda, entidades intervenientes na execução da Medida, a DGE, serviço do ME responsável pela coordenação pedagógica e curricular e com competência em matéria de manuais escolares⁸, e a DGEstE, responsável pela concretização regional das medidas do ME, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas⁹.

2.2 UNIVERSALIDADE E GRATUIDADE DO ENSINO

16. A educação universal e gratuita encontra-se prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)¹⁰.
17. A CRP determina que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, ficando o Estado incumbido, na realização da política de ensino, de estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino.
18. No âmbito da escolaridade obrigatória, o ensino é universal, obrigatório e gratuito. A gratuitidade abrange as propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento, dispondo ainda os alunos de apoios no âmbito da Ação Social Escolar.
19. Em Portugal, a escolaridade obrigatória abrange as crianças e os jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos¹¹. Assim, num percurso regular de sucesso escolar, os alunos com 18 anos terão cumprido 12 anos de escolaridade, compreendendo o ensino básico, constituído por três ciclos, e o ensino secundário (Figura 1).

Figura 1 – Escolaridade obrigatória em Portugal



Fonte: LBSE
Elaborado pela Equipa de Auditoria

⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro, que aprova a orgânica da DGE.

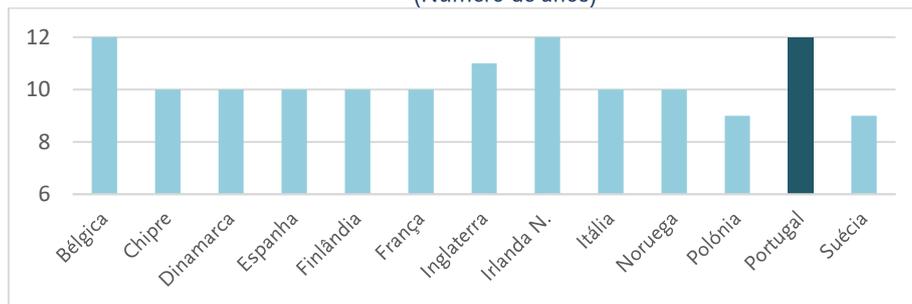
⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro, que aprova a orgânica da DGEstE.

¹⁰ CRP, artigo 74.º; Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE), com as alterações subsequentes, a última das quais pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto (estabelece o regime da escolaridade obrigatória).

¹¹ A escolaridade obrigatória cessa com a obtenção do diploma do nível secundário da educação ou no momento em que o aluno perfaça 18 anos (cfr. Lei 85/2009, artigo 2.º).

20. No contexto da União Europeia (UE), Portugal é dos países com a escolaridade obrigatória mais longa (Figura 2), pelo que a implementação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, em toda a escolaridade obrigatória, implicará dos maiores esforços dos países da UE no seu financiamento.

Figura 2 – Escolaridade obrigatória na Europa
(Número de anos)



Fonte: The Structure of the European Education Systems 2017/18 - Schematic Diagrams - Eurydice – Facts and Figures; LBSE.
Elaborado pela Equipa de Auditoria.

2.3 RECURSOS EDUCATIVOS E RESPETIVOS AUXÍLIOS

21. Constituem recursos educativos todos os meios materiais utilizados para a realização da atividade educativa, sendo os manuais escolares um dos recursos privilegiados a exigir especial atenção¹².
22. Nos termos legais, os manuais escolares necessários ao longo da escolaridade são adotados em resultado de um processo através do qual os docentes de cada escola apreciam a sua adequação ao respetivo projeto educativo¹³, sendo que:
- as escolas adotam manuais certificados, salvaguardando-se o caso das disciplinas com manuais ainda não submetidos à certificação, bem como os excecionados ou facultativos¹⁴;
 - os manuais são certificados por comissões de avaliação (constituídas por despacho do Ministro da Educação) que dispõem de autonomia científica, técnica e pedagógica;
 - a adoção dos manuais é da competência do conselho pedagógico da escola;
 - o período de vigência dos manuais é, em regra, de seis anos e um dos critérios obrigatórios para a sua avaliação é a possibilidade de reutilização e a sua adequação àquele período.

¹² LBSE, artigo 44.º.

¹³ Cfr. Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que define o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio socioeducativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares, alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto, relativa à desmaterialização dos recursos educativos.

¹⁴ Cfr. Portaria n.º 81/2014, de 9 de abril, que estabelece os procedimentos para adoção e divulgação dos manuais e fixa as disciplinas em que os manuais não estão sujeitos ao regime de avaliação e certificação, bem como aquelas em que não há lugar à sua adoção formal ou em que esta é meramente facultativa.

23. Refira-se, ainda, que um dos princípios orientadores do regime de avaliação, certificação e adoção de manuais é o fomento, desenvolvimento e generalização da desmaterialização dos diversos recursos educativos¹⁵, o que constitui uma mudança de paradigma a exigir investimentos relevantes, nomeadamente em suportes digitais.
24. Na UE, a distribuição gratuita de manuais escolares aos alunos na escolaridade obrigatória é prática corrente, utilizando-se, em regra, a modalidade de empréstimo¹⁶.
25. Em Portugal, a LBSE de 1986 prevê a Ação Social Escolar (ASE)¹⁷ que integra um conjunto de auxílios destinados a alunos, economicamente mais carenciados, que frequentem a escolaridade obrigatória.
26. A atribuição desses auxílios visando, nomeadamente, a concretização do princípio da equidade e a promoção da igualdade de oportunidades no acesso aos recursos educativos e tendo como objetivos a promoção do sucesso escolar e educativo, materializou-se, entre outros, pelo empréstimo de manuais escolares.
27. Com a implementação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, os auxílios económicos para manuais passaram a ficar excluídos da ASE¹⁸.

3 A MEDIDA “GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES”

3.1 QUADRO ORÇAMENTAL

28. A Lei do Orçamento do Estado para 2016 (LOE 2016) previu a implementação progressiva, no prazo da legislatura, da “Gratuidade dos manuais escolares” em toda a escolaridade obrigatória.
29. Essa implementação ocorre, assim, ao longo de quatro períodos orçamentais e abrange todos os alunos que frequentem a escolaridade obrigatória na rede pública e nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação.
30. A Medida é independente das necessidades socioeconómicas dos agregados familiares, como até então ocorria com os auxílios para manuais no âmbito da ASE, e não inclui os restantes materiais pedagógicos.
31. Com a LOE 2016, a Medida teve, assim, aplicação imediata no ano escolar 2016/2017 para os alunos do 1.º ano do ensino básico e, de acordo com o disposto nas LOE subsequentes, de 2017

¹⁵ Cfr. Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto (desmaterialização de manuais e de outros materiais escolares).

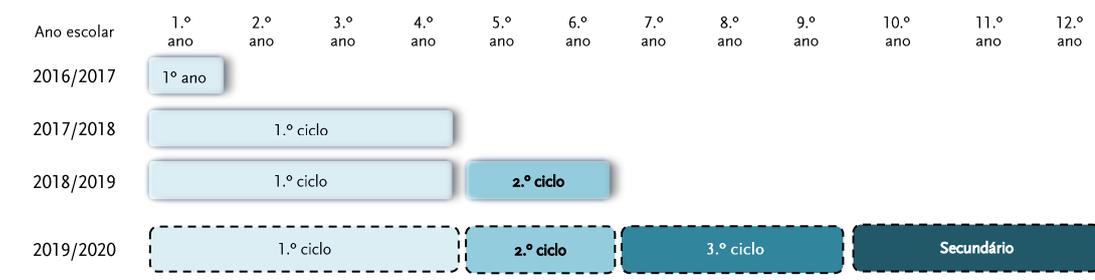
¹⁶ A gratuidade abrange apenas manuais de texto (e.g. Chipre, França e Reino Unido) e também textos de apoio (e.g. Bélgica, Dinamarca e Finlândia). Nalguns países a devolução dos manuais depende da capacidade financeira dos municípios que os financiam (e.g. Suécia e Noruega) (cfr. Parecer n.º 8/2011 do Conselho Nacional de Educação (CNE), DR 2.ª Série, de 27 de abril).

¹⁷ O Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ASE.

¹⁸ Cfr. Despacho n.º 7255/2018, de 16 de junho, artigo 8.º, n.º 9.

a 2019¹⁹, passou a abranger, progressivamente, os alunos até ao 12.º ano do ensino secundário (Figura 3).

Figura 3 – Implementação progressiva da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”



Fonte: LOE 2016, 2017, 2018 e 2019 e DLEO de 2017 e 2018

Legenda: ■ executado; -- previsto

Elaborado pela Equipa de Auditoria

32. Em linha com o estabelecido nas LOE, o PO 11 de 2016 a 2019 integrou as ações necessárias à execução da Medida com a adaptação ao concreto contexto orçamental²⁰.
33. Por último, refere-se que, de acordo com a estratégia de recursos digitais educativos, nos anos de escolaridade abrangidos pela Medida os manuais em papel são complementados por licenças digitais cuja aquisição foi autorizada em 2018²¹.

3.2 OPERACIONALIZAÇÃO

34. A distribuição dos manuais escolares está, desde o ano escolar 2018/2019, suportada no programa, também designado plataforma, Manuais Escolares GrAtuitos (MEGA), desenvolvido pelo IGeFE, I.P., para gerir a aquisição e distribuição de manuais escolares aos alunos abrangidos pela Medida através de um sistema de vales (ou *vouchers*).
35. A MEGA permite a interação com encarregados de educação, escolas e estabelecimentos de venda de manuais aderentes (doravante livrarias) e emite os vales para os encarregados de educação levantarem os manuais novos e reutilizados, nas livrarias e nas escolas, respetivamente²².

¹⁹ LOE 2017, artigo 156.º; LOE 2018, artigo 170.º; LOE 2019, artigo 194.º.

²⁰ PO 11 (2016): medida “aquisição e retorno de manuais escolares para o ensino básico e secundário”; PO 11 (2017): eixo de intervenção “disponibilizar manuais escolares”; PO 11 (2018): medida “continuidade da política de gratuidade e reutilização dos manuais escolares”; PO 11 (2019): medida “dar continuidade a uma política de gratuidade progressiva dos manuais escolares iniciada em 2016”.

²¹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 148/2018, de 15 de novembro, alterada pela RCM n.º 43/2019, de 21 de fevereiro.

²² Através da plataforma www.manuaiscolares.pt ou da APP móvel–Edu rede escolar. Os encarregados de educação apresentam os vales nas livrarias, no ato da compra, em formato digital ou em papel (também impressos nas escolas no caso de encarregados de educação sem acesso à Internet).

A MEGA também foi usada, no ano escolar 2018/19, para a distribuição de manuais até ao 12.º ano, financiada pela Câmara Municipal de Lisboa, aos alunos do concelho.

36. A MEGA está suportada na aplicação GesEdu (do Sistema de Informação Integrado do IGeFE, I.P.) que importa os dados necessários à emissão dos vales dos sistemas de informação das escolas, da DGE e da DGEstE seguintes:
- Plataformas de gestão local dos alunos, das escolas (plataformas locais), que integram informação respeitante, nomeadamente, ao ano escolar, alunos e encarregados de educação;
 - Sistema de Informação de Manuais Escolares (SIME), gerida pela DGE, que concentra a informação referente aos manuais escolares adotados de cada disciplina;
 - Sistema Nacional de Gestão de Turmas (SINAGET), gerida pela DGEstE, que comporta o número total de alunos por escola e ano de escolaridade.
37. Às editoras cabe inserir e registar na SIME os manuais para adoção pelas escolas (certificados e não certificados, de acordo com o regime previsto para a adoção de manuais).
38. Dos procedimentos estabelecidos pela DGEstE para a distribuição e reutilização de manuais no ano escolar 2018/2019²³, salienta-se que:
- a) Às escolas cabe garantir:
- o carregamento dos manuais adotados na SIME;
 - a correta inserção de dados dos alunos nas plataformas locais, a exportação para o sistema do IGeFE, I.P., e atualização da SINAGET.
- b) O calendário seguinte para a operacionalização da Medida:
- até final de junho: avaliação do estado dos manuais para efeitos de reutilização;
 - até 29 de junho: registo dos manuais adotados na SIME e estimativa do número de alunos;
 - até 15 de agosto: carregamento nas plataformas locais e exportação para os serviços centrais. Atualização da SINAGET e validação de totais de alunos por escola e ano de escolaridade.
39. Além da interoperabilidade das plataformas e dos procedimentos estabelecidos, era ainda possível às escolas inserirem, posteriormente, os dados necessários à adoção, reutilização e distribuição de manuais diretamente na GesEdu.

3.3 DISTRIBUIÇÃO E REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS

40. A reutilização de manuais não é uma prática inovadora, porquanto, no âmbito da ASE, há anos que se prevê que as escolas criem modalidades de empréstimo de manuais escolares, tendo, para isso, sido estabelecidos critérios para a devolução e distribuição de manuais²⁴.

²³ Cfr. Nota Informativa da DGEstE “Reutilização e Distribuição de Manuais 1.º e 2.º ciclos do ensino básico - 2018/2019”.

²⁴ *e.g.* Devolução no final do ano letivo ou do ciclo de estudos em caso de exame; restituição nos oito dias úteis subsequentes à afixação das pautas de avaliação; conservação no caso de retenção ou não aprovação em disciplinas, até à sua conclusão; no caso de não restituição, ou de devolução sem condições para a reutilização, comunicação ao

41. Também o Conselho Nacional de Educação já recomendara que fosse operacionalizado um sistema de empréstimo de manuais, da responsabilidade das escolas, e mantido um acervo para consulta de manuais de anos anteriores²⁵.
42. Atento este quadro, a Medida “Gratuidade dos manuais escolares” reveste, então, a forma de um empréstimo de manuais, agora generalizado a todos os alunos, e obedece ao princípio da reutilização, conforme estabelecido nas LOE.
43. Cada aluno tem direito a um único exemplar dos manuais adotados, por disciplina e por ano escolar, sempre que possível a partir da reutilização dos recolhidos no ano anterior na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado²⁶. Para o efeito, em cada escola é constituída uma bolsa de manuais escolares que se encontrem em estado de conservação adequado à sua reutilização²⁷, considerando-se este o que decorra da normal utilização do manual²⁸.
44. Os manuais são disponibilizados aos alunos pelas escolas, mediante comprovativo de receção e compromisso de devolução assinados pelos encarregados de educação que se responsabilizam pelo seu eventual extravio ou deterioração²⁹.
45. Com a implementação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, e a exclusão dos manuais do quadro legal e procedimental dos auxílios económicos da ASE, compete ao Ministro da Educação a definição dos procedimentos e condições de disponibilização gratuita de uso, devolução e reutilização dos manuais escolares³⁰.
46. Entretanto, desde 2016 que a DGEstE tem emitido notas informativas para apoiar as escolas, no respeito pela sua autonomia, comportando sugestões sobre os procedimentos a efetuar para assegurar a reutilização de manuais (*e.g.* avaliação do estado dos manuais).
47. No contexto da Medida, a devolução e reutilização dos manuais ganha uma dimensão acrescida, não só por diminuir a despesa do Estado, como por ser educativa e transversal a toda a comunidade escolar por ensinar a cuidar dos manuais, a partilhá-los e a evitar o desperdício. É, ainda, uma forma de fomentar a responsabilidade e o respeito pelo que é comum e pelo ambiente.

diretor da escola para os efeitos no disposto na Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro; no caso de conclusão do 12.º ano ou transferência para o privado, a não restituição em condições implica a não emissão de certificados de habilitações, até à restituição em bom estado de conservação, ou à respetiva compensação pecuniária; no ato da devolução é emitido recibo de quitação, com averbamento sobre o estado de conservação; devolução em caso de mudança de escola e recibo da devolução apresentado na nova escola; quando a escola não distribui manuais reutilizados, deve ter em conta, nomeadamente, que só há comparticipação para aquisição de novos depois de esgotada a bolsa de manuais (cfr. Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, alterado pelos Despachos n.ºs 5296/2017 e 7255/2018, de 16 de junho e 31 de julho, respetivamente).

²⁵ Cfr. Parecer n.º 8/2011 do CNE.

²⁶ Cfr. DLEO 2017, artigo 61.º, n.º 4; DLEO 2018, artigo 64.º, n.º 4.

²⁷ Cfr. DLEO 2017, artigo 61.º, n.º 6; DLEO 2018, artigo 64.º, n.º 6.

²⁸ Ressalvando o seu desgaste proveniente do uso normal, prudente e adequado face ao tipo de uso e disciplina para que foram concebidos, estado em que foi recebido pelo aluno, idade do aluno e outras circunstâncias subjetivas e objetivas que tornem inexecutável esta mesma responsabilidade (cfr. DLEO 2017, artigo 61.º, n.º 3; DLEO 2018, artigo 64.º, n.º 3).

²⁹ DLEO 2017, artigo 61.º, n.ºs 2 e 3, e DLEO 2018, artigo 64.º, n.ºs 2 e 3.

³⁰ DLEO 2017, art.º 61.º, n.º 7; DLEO 2018, artigo 64.º, n.º 7.

4 OBSERVAÇÕES

4.1 CUSTO DA MEDIDA

Em 2018, a Medida “Gratuidade dos manuais escolares” foi suborçamentada. O orçamento comportou 28,7 milhões de euros e os compromissos atingiram 29,8 milhões de euros

48. A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” é financiada pelo Orçamento do Estado que prevê, em cada ano, as dotações necessárias à sua execução.
49. O ano de 2016 marcou o início da implementação da Medida, com a inscrição de dotações no orçamento de funcionamento das escolas. A partir de 2017, foi ao orçamento do IGeFE, I.P., que passaram a ser afetas as dotações necessárias³¹.
50. O exame efetuado evidenciou que a Medida foi orçamentada para fazer face à sua execução em 2016 (ano escolar 2016/2017: 1.º ano do 1.º ciclo) e em 2017 (ano escolar 2017/2018: os quatro anos do 1.º ciclo), tendo alcançado 2,0 e 11,6 milhões de euros, respetivamente (Quadro 1).
51. Já quanto à orçamentação da Medida em 2018 (ano escolar 2018/2019) constatou-se que não foi suficiente, em virtude de, desde logo, o orçamento inicial incluir apenas dotações para a aquisição dos manuais do 1º ciclo (11,2 milhões de euros), contrariamente ao estabelecido na LOE 2018 que previa a aplicação da Medida aos alunos do 1.º e 2.º ciclos.

Segundo o IGeFE, I.P.,³² não foram consideradas estimativas para a aquisição dos manuais do 2.º ciclo porque, à data da elaboração do orçamento (agosto de 2017), estas “*eram desconhecidas e não se encontravam formalizadas*”.

52. A dotação orçamental abrangendo o 1.º e 2.º ciclos sofreu numerosas alterações de agosto a 28 de dezembro, inclusive, e veio a situar-se em 28,7 milhões de euros, em 31 de dezembro de 2018³³. Contudo, apesar de tal reforço orçamental, tardio, constatou-se que, mesmo assim, continuou a ser insuficiente, uma vez que os compromissos assumidos atingiram o montante de 29,8 milhões de euros, em 31 de dezembro de 2018³⁴ (Quadro 1).

Em sede de contraditório, tanto o ME como o IGeFE, I.P., referiram que por “insuficiente orçamentação” não se pode entender como representando desajustamento na inscrição dos valores corretos, pois à data da elaboração do orçamento para 2018 ainda não era conhecida nem se encontrava formalizada a extensão da medida.

Sobre esta matéria, reitera-se que em 2018 existiu insuficiente orçamentação da Medida porque: i) o orçamento inicial não comportou dotações para a aquisição dos manuais do 2º ciclo; ii) não foi aproveitada a oportunidade de proceder ao necessário e correto ajustamento uma vez que as alterações orçamentais foram numerosas (20 no total), iniciaram-se já com a disponibilização dos manuais aos alunos a decorrer e prolongaram-se até 28 de dezembro de

³¹ Cfr. “Orçamento por Ações do IGeFE”, de 2017 a 2019.

³² Cfr. *email* do IGeFE, I.P., de 20 de novembro de 2018.

³³ Cfr. *email* do IGeFE, I.P., de 19 de março de 2019.

³⁴ Note-se que: i) até à completude da Medida no ano escolar 2019/2020, com a inclusão do 3.º ciclo e do ensino secundário, permanecem os auxílios para manuais escolares nestes níveis de ensino no âmbito da ASE que vão, entretanto, decrescendo progressivamente (2016: 13,3 M€; 2017: 10,6 M€; 2018: 9,0 M€); ii) no âmbito da ASE, os manuais têm sido objeto de apoios específicos do Programa Operacional Capital Humano (Eixo 1); iii) os auxílios da ASE ao 1.º ciclo têm sido da competência das Câmaras Municipais (cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Regime Jurídico das Autarquias Locais (artigo 33.º, alínea hh)).

2018 (13 alterações, no total de 13,7 milhões de euros, foram efetuadas apenas em novembro e dezembro) ou seja, em plena utilização dos manuais no primeiro período do ano escolar 2017/2018; iii) a dotação final de 28,7 milhões de euros não foi suficiente para fazer face aos compromissos assumidos de 29,8 milhões de euros.

53. Por último, refira-se que a despesa autorizada, em 2018, até ao montante de 9,5 milhões de euros, para a aquisição de licenças digitais que acompanham os manuais, só será paga pelo orçamento de 2019 e que o desenvolvimento da MEGA atingiu 177 mil euros³⁵. Os restantes custos administrativos e logísticos, designadamente para as escolas, não foram calculados.

Em 2019, mantem-se a suborçamentação da Medida. O orçamento fica cerca de 100 milhões de euros aquém da despesa estimada

54. A orçamentação da Medida para 2019 (ano escolar 2019/2020: toda a escolaridade obrigatória) também apresenta deficiências da mesma natureza das observadas em 2018, uma vez que foi inscrita no orçamento do IGeFE, I.P., a dotação de 47,3 milhões de euros para a aquisição de manuais escolares do 1.º e 2.º ciclos, mas sem contemplar os manuais do 3.º ciclo e do ensino secundário, contrariamente ao estabelecido na LOE 2019 que prevê a aplicação da Medida em toda a extensão da escolaridade obrigatória, i.e. até ao 12.º ano.

A este propósito, salienta-se que, segundo consta do “Orçamento por Ações 2019” do IGeFE, I.P., a dotação será reforçada no decorrer da execução³⁶.

55. Ora, face à estimativa do IGeFE, I.P., de 144,6 milhões de euros³⁷ para a execução da “Gratuidade de manuais escolares” em 2019, não se compreende uma insuficiência orçamental de tal dimensão, ou seja três vezes inferior ao estimado (menos cerca de 100 milhões de euros), em desconformidade com o estabelecido na LOE 2019.
56. Ainda que as dotações orçamentais, em 2018 e 2019, tivessem sido objeto do apropriado reforço, o que não sucedeu, tal procedimento confere fragilidade ao processo orçamental, desvirtuando-o na sua essência.

Quadro 1 – Orçamento e execução da Medida

Anos	Dotações Iniciais	Dotações Corrigidas	Compromissos Assumidos	Transferências p/ escolas
2016	0€	2 030 000€	2 008 701€	2 008 701€
2017	12 000 000€	11 653 650€	11 632 524€	11 632 524€
2018	11 212 663€	28 714 000€	29 785 978€	28 442 928€
2019	47 300 000€			

Fonte: “Orçamento por ações”, 2016 a 2019”; IGeFE, I.P., dados a 31 de dezembro de 2018

³⁵ Cfr. RCM n.ºs 149/2018 e 43/2019 e contratos de 91 mil euros (desenvolvimento plano de comunicação e meios) e de 86 mil euros (aquisição/desenvolvimento tecnológico site manuais escolares/funcionalidades APP/sistema gerador de vales/equipa de suporte de IT/Call center livrarias e famílias).

³⁶ PO 11 de 2019, página 11.

³⁷ 1.º ciclo – 12,8 milhões de euros; 2.º ciclo – 23,3 milhões de euros; 3.º ciclo e secundário 108,5 milhões de euros (cfr. emails do IGeFE, I.P., de 6 e 29 de novembro de 2018). “A estimativa referente a 2019/20 necessita ser revista à luz da realidade dos factos num momento mais próximo do início do ano letivo 2019/20 (tendencialmente o n.º de alunos baixará), bem como, a constituição da rede contribuirá decisivamente para a fixação deste valor, ou seja, se existirem mais alunos em cursos profissionais, e não tendo estes cursos manuais obrigatoriamente certificados, o n.º de alunos que irá “concorrer” para a obtenção da licença digital será menor, logo, a despesa prevista poderá baixar” (cfr. email do IGeFE, I.P., de 17 de dezembro de 2018). Note-se que este montante não inclui o custo das licenças digitais referentes aos manuais distribuídos em 2018 (até ao limite de 9,5 milhões de euros autorizado).

À data de 20 de dezembro de 2018, a dívida às livrarias ascendia a 6,1 milhões de euros

57. Relativamente ao processo de faturação e pagamento dos manuais escolares refere-se que, para procederem à faturação, as livrarias solicitam o número de compromisso, via MEGA, competindo às escolas o respetivo pagamento, após requisição de fundos ao IGeFE, I.P., e cabimentação da despesa.
58. De acordo com os procedimentos estabelecidos, o pagamento às livrarias deve ocorrer entre setembro e outubro de 2018³⁸.
59. Contudo, constatou-se que, à data de 20 de dezembro de 2018, já tinham sido faturados pelas livrarias 27,3 milhões de euros, dos quais as escolas apenas tinham pago 21,2 milhões de euros, estando, assim, em dívida 6,1 milhões de euros³⁹. E, a 19 de março de 2019, decorridos mais três meses, a dívida às livrarias ainda se situava em 3,1 milhões de euros⁴⁰.

Em sede de contraditório, o IGeFE, I.P., clarificando que por “*dívida às livrarias entende-se qualquer verba que não tenha sido paga pelo estabelecimento de ensino e cuja fatura já tenha sido emitida pela livraria*”, refere que não pode “*assumir de forma clara que a dívida às livrarias ronde os 3,1 milhões de euros*” e que recebe, até ao dia 15 de cada mês, todos os registos referentes ao mês transato constantes na aplicação dos estabelecimentos de ensino “*caso os registem efetivamente de forma atempada*”.

O ME pronunciou-se no mesmo sentido do IGeFE, I.P., e conclui que o valor identificado como dívida pode ser somente o reflexo do desfasamento temporal do registo contabilístico por parte das escolas.

Sobre este assunto salienta-se que, independentemente do desfasamento temporal do registo contabilístico, a dívida só vai sendo passível de regularização à medida das transferências do IGeFE, I.P., para as escolas. Aliás, o IGeFE, I.P., em sede de contraditório, refere que “*a transferência de verbas para os estabelecimentos de ensino foi efetuada em várias tranches, mediante disponibilização das mesmas ao IGeFE, I.P.*”.

Por outro lado, sublinha-se que, segundo os dados fornecidos pelo IGeFE, I.P., a dívida de 3,1 milhões de euros reportava-se ao montante de 27,3 milhões de euros que as livrarias já tinham faturado, mas é suscetível de alcançar mais 2,5 milhões de euros ainda não titulados por faturação, uma vez que os encargos assumidos atingem 29,8 milhões de euros.

60. Se para o pagamento não atempado às livrarias contribuiu a dificuldade das escolas devido à escassez de recursos humanos e ao elevado número de manuais e de livrarias aderentes, é sobretudo a insuficiente orçamentação da Medida em 2018 a que antes se aludiu (§§ 51, 52, 59) que constitui o fator determinante para a existência da dívida.

³⁸ Cfr. Nota Informativa da DGEstE “Reutilização e Distribuição de Manuais 1.º e 2.º ciclos do ensino básico – 2018/2019”.

³⁹ Cfr. *email* do IGeFE, I.P., 21 de dezembro (ficheiro faturação).

⁴⁰ Sendo os pagamentos efetuados pelas escolas, o montante em dívida não reflete os registos contabilísticos de janeiro e fevereiro de 2019 (cfr. *email* do IGeFE, I.P., de 19 de março 2019). Em sede de contraditório, o IGeFE, I.P., reforçou que os lançamentos contabilísticos ocorrem durante o mês (entre o primeiro e o último dia útil) e que até ao dia 15 de cada mês recebe todos os registos referentes ao mês transato.

4.2 DISTRIBUIÇÃO DE MANUAIS

O IGeFE, I.P., desenvolveu a plataforma MEGA em cerca de 3 meses, o que permitiu que os alunos tivessem acesso aos manuais escolares no ano escolar 2018/2019

61. No ano escolar 2018/2019, a Medida “Gratuidade dos manuais escolares” destinou-se a cerca de 528 mil alunos⁴¹ do 1.º e 2.º ciclo do ensino básico de 723 escolas. Estiveram também envolvidas cerca de 1,8 mil livrarias e quase 410 mil encarregados de educação (Anexo 2).
62. Para o efeito, o IGeFE, I.P., enquanto entidade responsável pela operacionalização da Medida, concebeu e implementou, entre maio e agosto de 2018, a MEGA para gerir a aquisição e distribuição de manuais escolares aos alunos abrangidos pela Medida através de um sistema de vales.

O atraso na emissão de vales deveu-se à insuficiente interoperabilidade de plataformas e à desconformidade dos respetivos dados que não foram prontamente corrigidos

63. Para o sucesso da distribuição de manuais era essencial que o sistema de emissão de vales integrasse informação exata, quer dos alunos, quer dos manuais adotados nas disciplinas em que estavam matriculados, competindo às escolas a validação necessária à respetiva emissão.
64. O exame efetuado ao processo de emissão de vales evidenciou que o IGeFE, I.P., estruturou um apoio técnico direcionado para auxiliar as escolas na interação com a GesEdu⁴² que suporta a MEGA (*e.g.* preparação e migração de dados e posterior validação/correção)⁴³.
65. Contudo, nem sempre foi possível às escolas efetuar, em tempo útil, as necessárias validações e correções, dado:
 - o acréscimo de trabalho inerente ao processo e o curto espaço de tempo decorrente da circunstância de a MEGA ter sido disponibilizada no início de agosto de 2018⁴⁴. Note-se que, por exemplo e de acordo com o calendário previsto, até final de junho de 2018 tais tarefas deveriam estar concluídas, ficando, desde então, a SIME inacessível diretamente às escolas para validação de manuais a adotar⁴⁵;
 - algumas plataformas locais não terem capacidade para exportar dados (aluno/disciplina) para a GesEdu⁴⁶.

⁴¹ A diferença para o número total de alunos (cerca de 535 mil – cfr. Anexo 2) respeita a alunos que, de acordo com as escolas, não estão em condições de beneficiar da medida (*e.g.* repetentes; com necessidades educativas especiais).

⁴² A GesEdu dispõe de mecanismos de validação de alguns dados (*e.g.* validação de alunos e encarregados de educação através do número de contribuinte confirmado pela Autoridade Tributária, identificação de duplicação de alunos e de manuais e inibição de inscrição de alunos em escolas inexistentes e ciclos inválidos).

⁴³ Nesta matéria, a DGEstE limitou-se a encaminhar as solicitações das escolas para o IGeFE, I.P.

⁴⁴ Cfr. entrevistas a escolas em novembro de 2018; Audição do Ministro da Educação na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, de 17 de outubro de 2018 (o primeiro vale foi emitido em 3 de agosto).

⁴⁵ O acesso e credenciais ao servidor e base de dados foram disponibilizados ao IGeFE, I.P. para recolha de informação a 6 de junho de 2018. As alterações posteriores foram efetuadas pela DGE, na SIME, ou pelas escolas, na GesEdu.

⁴⁶ As plataformas locais *Microabreu* (versões 4 e 5), *Inovar Alunos* e *Codevision* permitem a exportação automática de dados para o GesEdu; para as escolas sem plataformas locais ou sem exportação automática, o IGeFE, I.P., disponibilizou um ficheiro específico para o efeito (cfr. Manual da Aplicação GesEdu de agosto de 2018).

66. Mesmo assim, decorridos os prazos previstos para validações e correções nas diversas plataformas, ainda foi possível às escolas procederem às pertinentes correções, direta e manualmente, na GesEdu, sendo, neste caso, a validação efetuada pelo IGeFE, I.P.⁴⁷. Tais correções não suscitaram, contudo, a atualização da SIME e da SINAGET.
67. Em resultado das desconformidades registadas, houve situações de emissão de vales com informação incorreta (*e.g.*: troca de manuais adotados; reedição de manuais com alteração do ISBN; livros bianuais; não frequência da disciplina; encarregado de educação não querer o manual), implicando a sua anulação e a subsequente correção pelas escolas, bem como atraso na atribuição de novos vales.

Em sede de contraditório, o IGeFE, I.P., explicitou, com detalhe, a razão das desconformidades registadas.

68. Além disso, como a MEGA foi disponibilizada no mês de agosto de 2018 e a emissão de vales se concentrou em agosto e setembro, ocorreram alguns problemas de disponibilização imediata dos manuais relacionados, designadamente, com os *stocks* das livrarias⁴⁸.
69. Em consequência, observa-se que a insuficiência da interoperabilidade de plataformas e a desconformidade dos respetivos dados (erros e desatualização) necessários à emissão de vales, que não foram atempadamente corrigidos, criaram constrangimentos à eficácia da Medida.

No âmbito do contraditório, o ME referiu que está a ser assegurado o desenvolvimento tecnológico da MEGA necessário para corrigir as limitações sentidas no ano escolar 2018/2019, no plano da interoperabilidade.

70. Mesmo assim, e pese embora o volume de dados e de intervenientes, o IGeFE, I.P., com o apoio das escolas, implementou um sistema que possibilitou, em cerca de 3 meses, que os alunos que reuniam condições para beneficiar da Medida tivessem acesso a manuais escolares gratuitos.
71. A este propósito, o Ministro da Educação e a Secretária de Estado Adjunta e da Educação, em audição na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, de outubro de 2018, referiram, em síntese, que a MEGA correu, no essencial, bem, o que não invalida, porém, a necessidade de introdução de melhorias⁴⁹.

De 1,6 mil manuais escolares disponíveis pelas editoras, apenas 366 estavam certificados

72. No que respeita ao registo de manuais para adoção pelas escolas (manuais certificados e não certificados) na SIME, exportado para a MEGA, e tendo presente que são as editoras que inserem os registos, constatou-se que:
- existem 3,9 mil manuais registados na SIME, mas em resultado, designadamente, de terem sido descontinuados, apenas 1,6 mil se encontravam disponíveis pelas editoras;

⁴⁷ *e.g.* Adição de disciplinas, anos escolares, manuais certificados e não certificados (cfr. Manual da Aplicação GesEdu de agosto de 2018).

⁴⁸ Cfr. entrevistas a escolas em novembro de 2018; Jornal Público, de 17 de setembro de 2018; Audição do Ministro da Educação na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, de 17 de outubro de 2018.

⁴⁹ Audição a 17 de outubro de 2018 (cfr. vídeo *in* <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3310&title=audicao-do-ministro-da-educacao>).

- os manuais certificados ascendiam a 366 (22% dos disponíveis), sendo 179 respeitantes aos ciclos abrangidos pela Medida;
 - alguns manuais, sobretudo dos primeiros anos de ensino, ainda não reuniam, na íntegra, condições adequadas à reutilização por incluírem espaços para interação com o aluno (*e.g.* escrita no próprio manual).
73. Por outro lado, estima-se que a vida útil dos manuais escolares se prolongue por três anos escolares, comprometendo-se a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros a assegurar a sua reposição integral, a cada período de três anos⁵⁰.
74. Assim, sem prejuízo da autonomia dos agentes educativos, designadamente docentes, na escolha e utilização dos manuais escolares, a identificação das referidas insuficiências, relacionadas com a informação desatualizada na SIME e com a fraca expressão de manuais certificados e sua inadequação à reutilização, constitui uma oportunidade para serem implementadas as medidas necessárias, atenta a prevista manutenção de manuais no circuito de reutilização por três anos.

Em sede de contraditório, o ME referiu que, atenta a observação do Tribunal quanto ao elevado número de manuais “indisponíveis” registados na SIME, foi diligenciada a manutenção daquela informação apenas em “histórico” não ficando visível nem para as escolas nem para o público em geral.

O ME esclareceu ainda que a adoção de manuais, em formato físico ou digital, é uma escolha de cada escola, não havendo qualquer imposição no sentido da adoção destes recursos. Assim sendo, a Medida é absolutamente neutra quanto ao número de escolas que adotam manuais, não servindo para promover ou desincentivar a desmaterialização de manuais.

Atento o alegado, sublinha-se que um dos princípios orientadores do regime de avaliação, certificação e adoção de manuais contido na Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto, relativa à desmaterialização de manuais e de outros materiais escolares, é, justamente, o fomento, desenvolvimento e generalização da desmaterialização dos diversos recursos educativos. Assim, apesar da Medida não servir para promover ou desincentivar a desmaterialização, na sua execução deve ser observada a necessária compatibilização face aos desenvolvimentos que, entretanto, vierem a ocorrer nesta matéria.

436 mil alunos receberam manuais novos no total de 2,1 milhões (80% dos vales)

75. A partir do início de agosto de 2018, os encarregados de educação, que se registaram na MEGA, tiveram acesso aos vales (um por manual) que lhes permitiu o levantamento dos manuais, novos e reutilizados.
76. Em resultando do exame efetuado ao processo de emissão de vales e ao subsequente levantamento de manuais (Anexo 2), constatou-se que:
- foram atribuídos vales a perto de 528 mil alunos até ao 6.º ano de escolaridade;
 - foram emitidos cerca de 2,8 milhões de vales, sendo 2,7 milhões respeitantes a manuais novos e 107 mil a manuais reutilizados;
 - foram levantados manuais novos no total de 2,1 milhões (resgatados 80% dos vales);

⁵⁰ Cfr. Convenção celebrada, em 29 de junho de 2018, com a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e a Direção-Geral das Atividades Económicas, ratificada pelos Secretários de Estado Adjuntos do Comércio e da Educação, em 3 e 17 de julho de 2018, respetivamente, aplicável aos anos escolares 2018/2019 a 2021/2022.

- não existe informação sobre o número de manuais reutilizados levantados, correspondendo a vales resgatados⁵¹, e que, afinal, se encontram em utilização.
77. Assim, e ainda que 20% de vales respeitantes a manuais novos não tenham sido resgatados, observa-se que, com a elevada adesão dos encarregados de educação, beneficiaram de manuais novos 436 mil alunos (83% dos alunos abrangidos), o que é revelador, em boa parte, da eficácia da Medida.

Não é conhecido o número de manuais reutilizados em utilização, o que constitui uma condicionante à apreciação da eficácia e da economia da Medida

78. Como referido, não se conhece o número de manuais reutilizados em utilização, resultante do resgate dos correspondentes vales, o que constitui um forte constrangimento à apreciação da eficácia da Medida, uma vez que comporta, associada à reutilização, a modalidade de empréstimo de manuais. Por outro lado, sendo a reutilização potenciadora da economia dos dinheiros públicos que a financiam, tal desconhecimento também condiciona a apreciação da economia da Medida.

Em sede de contraditório, o ME referiu que os “107 mil manuais, relativamente aos quais foram emitidos os vouchers, são a tradução efetiva da economia da medida. Ou seja, a economia da medida é garantida a partir da emissão dos vouchers, não dependendo da sua aceitação pelos pais. Isto é, a partir do momento em que um voucher de manual reutilizado é emitido, esse manual não é pago de novo”.

Além de se reiterar a baixa expressão da reutilização de manuais, cumpre destacar o caráter meramente instrumental do processo de emissão de vales/vouchers para operacionalizar a Medida que, sublinha-se, consiste na distribuição gratuita dos manuais escolares. Neste contexto, tanto a economia, como a eficácia da Medida, não ficam garantidas com a simples emissão de vales para manuais novos ou reutilizados, mas antes com o levantamento dos manuais a confirmar a sua efetiva distribuição gratuita. Aliás, só assim é possível verificar se a Medida está implementada e se o objetivo proposto – distribuição gratuita de manuais - está a ser alcançado.

79. Do exposto, conclui-se que a “Gratuidade dos manuais escolares” se encontra comprometida quanto à eficácia e quanto à economia, por a modalidade de empréstimo de manuais não ter sido apropriadamente estruturada e garantida.

A Medida representou uma poupança para as famílias entre 26 e 124 euros, por aluno

80. Para melhor enquadrar o custo que os manuais escolares representam para as famílias portuguesas, refere-se que:
- o Barómetro Manuais Escolares - Dados Ano Letivo 2017/2018, divulgado pela Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, aponta um gasto médio, por família, com a compra de manuais escolares de 54 euros, no 1.º ciclo, e de 147 euros, no 2.º ciclo;
 - já de acordo com a Comissão do Livro Escolar da Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, o cabaz médio de manuais escolares, para o mesmo ano escolar, é de 35 euros, no 1.º ciclo, e de 97 euros, no 2.º ciclo⁵².

⁵¹ Cfr. *email* IGeFE, I.P., de 20 de novembro de 2018). Note-se que a GesEdu permite ver o estado dos vales, por ano escolar e escola (cfr. Manual da Aplicação GesEdu de agosto de 2018), mas em 2018 apenas o permitia para os manuais novos.

⁵² Cfr. Comunicado de imprensa, de 20 de julho de 2017.

81. Com a implementação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, no ano escolar 2018/2019, os manuais novos distribuídos aos alunos, representaram uma poupança para as famílias, em média, de 35 euros, no 1.º ciclo, e 133 euros, no 2.º ciclo, por aluno (Quadro 2).

Quadro 2 – Manuais por aluno 2018/2019 (média)

	Ano /Ciclo	Manuais por aluno (Número)	Montante (Euros)
1.º Ciclo	1.º ano	3,07	26,33
	2.º ano	3,06	28,36
	3.º ano	3,90	39,97
	4.º ano	3,89	43,87
	Média 1.º ciclo	3,49	34,81
2.º Ciclo	5.º ano	8,34	141,25
	6.º ano	7,02	124,03
	Média 2.º ciclo	7,69	132,73
	Média	5,07	71,70

Fonte: IGeFE, I.P.

4.3 REUTILIZAÇÃO DE MANUAIS

Até 2018 não foram definidos procedimentos no âmbito da Medida para a reutilização de manuais

82. Como referido, compete ao Ministro da Educação a definição dos procedimentos e condições de disponibilização gratuita de uso, devolução e reutilização dos manuais escolares.
83. Tal definição de procedimentos, necessariamente uniformes, claros e precisos relativos à reutilização, apresenta-se como crítica para fomentar comportamentos responsáveis no sentido de potenciar a reutilização de manuais, minimizando, conseqüentemente, a despesa pública envolvida.
84. Sobre esta matéria, o exame efetuado ao ano escolar 2018/2019 evidenciou que não foram definidos procedimentos, por despacho ministerial, relativos à reutilização de manuais, pelo que:
- a DGEstE sugeriu às escolas que aplicassem os critérios adotados para a ASE (identificados no §40), mas sublinhou que as estratégias de análise e definição quanto ao estado dos manuais para efeitos de reutilização são decididas e aplicadas pelas escolas⁵³;
 - cada escola decidiu, discricionariamente, como efetuar a reutilização, recorrendo ou não aos critérios da ASE e/ou a regulamentos próprios.
85. Sem prejuízo de eventuais medidas adotadas pelas escolas, também se verificou que não existiram procedimentos suscetíveis de fornecer informação global quanto à rastreabilidade dos manuais, designadamente para efeitos de devolução e verificação do estado de conservação.
86. Constata-se, assim, que para a fraca expressão da reutilização de manuais pelas escolas no ano escolar 2018/2019, a que antes se aludiu, contribuiu a insuficiência de procedimentos apropriados e compatíveis com a expansão da distribuição de manuais, decorrente da implementação progressiva da Medida.

⁵³ Cfr. Nota Informativa da DGEstE “Reutilização e distribuição de manuais 1.º e 2.º ciclos do ensino básico - 2018/2019”.

Pelo menos 115 escolas não reutilizaram manuais escolares

87. Para assegurar o cumprimento do princípio da reutilização é crítica a existência de um sistema - observável através dos procedimentos adotados e da expressão da reutilização nas escolas e ciclos de ensino - que assegure que todos os manuais em bom estado entrem no circuito da reutilização.
88. Neste contexto, constatou-se que também esta responsabilidade estava apenas cometida às escolas, sem sujeição a qualquer controlo adicional (eventualmente externo às escolas) pelo que inexistem procedimentos suscetíveis de fornecer informação global sobre a identificação de manuais em bom estado que não estejam a ser colocados no circuito de reutilização.

No âmbito do contraditório, o ME referiu que já para o ano escolar 2019/2020 passará a ser possível às escolas saberem os manuais que foram dados aos alunos, segmentados por novos e resgatados, para poderem aplicar as orientações quanto à exigência da devolução (desenvolvimento da plataforma em fase de testes).

Por seu turno, o IGeFE, I.P., referiu que segue, em 2019, informação não disponível no ano transato por não existir registo centralizado de manuais reutilizados, por ser o primeiro ano da MEGA, e que haverá uma direta relação entre as atribuições de 2018 e as devoluções de 2019 e conseqüente reentrada do manual no circuito de distribuição.

89. Quanto à adesão das escolas à reutilização (Quadro 3 e Anexo 2), verificou-se que:
- 115 escolas não reutilizaram manuais, ou seja, 16% das 723 abrangidas pela Medida, desde logo por não terem registado manuais em condições de reutilização;
 - em 608 escolas, apenas 3,9% dos vales emitidos respeitaram a manuais reutilizados, num total de 107 mil. Contudo, como já referido, não existe informação sobre quantos foram efetivamente resgatados, desconhecendo-se, por isso, quantos manuais reutilizados se encontram em utilização.
90. Para a não reutilização de manuais contribuiu, designadamente, o acréscimo de trabalho para as escolas, atentas as tarefas de avaliação do seu estado de conservação e registo, num curto espaço de tempo e em período de férias escolares (os manuais são devolvidos no fim das aulas/exames e a respetiva identificação inserida nas plataformas até ao fim de junho).
91. Mas contribuiu, também, a circunstância de, segundo a DGEstE⁵⁴, no ano escolar 2018/2019, não se ter procedido à reutilização de manuais no 2.º ciclo (5.º e 6.º anos) para que todos os alunos se encontrassem em condições de igualdade no primeiro ano de implementação da Medida neste ciclo. Todavia, 55 escolas registaram manuais a reutilizar (antes disponibilizados no âmbito da ASE).

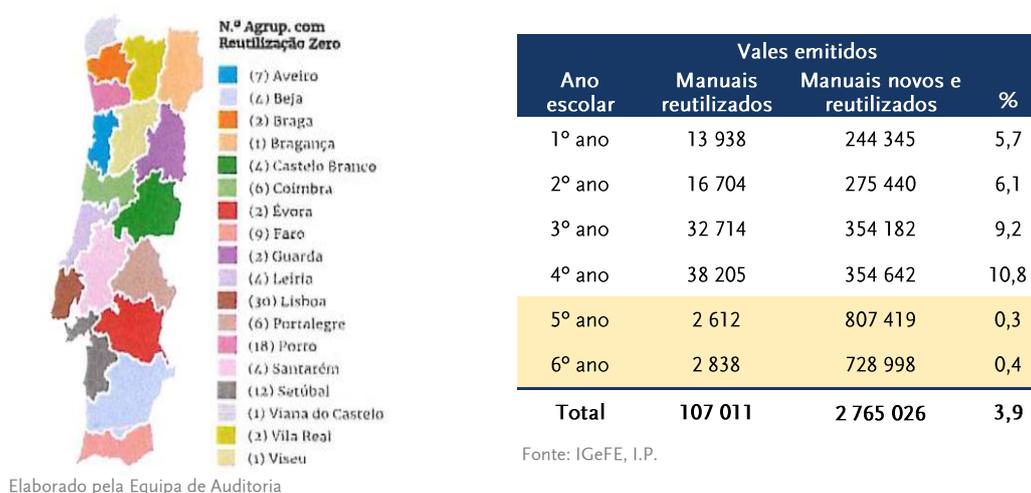
O número de vales emitidos para manuais reutilizados não tem expressão, não ultrapassando 11%, no 1.º ciclo, e 0,4%, no 2.º ciclo

92. Relativamente à expressão da reutilização por anos escolares, constatou-se que foi, sobretudo, no 2.º ciclo (5.º e 6.º anos) que os vales emitidos para manuais reutilizados tiveram mais fraca expressão, não ultrapassando 0,4% dos vales emitidos (Quadro 3). Tal resulta, designadamente, da indicação da DGEstE para a não reutilização de manuais no 2.º ciclo a que antes se aludiu.

⁵⁴ Cfr. *email* da DGEstE, de 21 de novembro de 2018.

93. Também se estabeleceu que a reutilização de manuais ocorra na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que os tenha adotado. Contudo, quanto à disseminação da prática de reutilização, constatou-se que:
- os manuais reutilizados provêm tanto dos distribuídos no ano anterior (ano escolar 2016/2017), no âmbito do segundo ano de aplicação da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, como dos da ASE;
 - a reutilização apenas ocorreu dentro do mesmo agrupamento de escolas ou escola não agrupada e não em qualquer outra como previsto, em virtude de, segundo a DGEstE⁵⁵, existirem dificuldades relacionadas com o transporte de manuais entre escolas.

Quadro 3 – Vales emitidos para manuais



A atribuição de manuais reutilizados nem sempre é aleatória

94. Acresce referir que para a atribuição de manuais reutilizados, a GesEdu dispõe de uma funcionalidade que permite às escolas optar entre um procedimento aleatório ou não aleatório (manualmente, disciplina a disciplina e aluno a aluno)⁵⁶.
95. Sublinha-se, por isso, que a permissividade da GesEdu à distribuição não aleatória de manuais poderá conduzir a uma utilização menos apropriada do sistema, potenciando, no limite, situações de alunos com todos os manuais novos ou, apenas, com manuais reutilizados⁵⁷ e, conseqüentemente, comprometer o princípio estruturante da equidade e da igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos.
- Em sede de contraditório, o ME e o IGeFE, I.P., informaram que os desenvolvimentos da plataforma têm já como premissa a aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados, não havendo outra opção disponível aos utilizadores.
96. Do exposto em matéria de reutilização de manuais pelas escolas no ano escolar 2018/2019, importa enfatizar que:
- uma vez que a economia da Medida está associada à reutilização, a sua fraca expressão decorrente de ineficiências do processo é compreensível na fase de implementação de

⁵⁵ Cfr. *email* da DGEstE, de 21 de novembro de 2018.

⁵⁶ Cfr. Manual da Aplicação GesEdu, de agosto de 2018.

⁵⁷ Note-se que em portaldaqueixa.com foi manifestado descontentamento por haver alunos, na mesma turma, com todos os manuais reutilizados e outros com todos novos.

uma medida inovadora, mas resultará, se recorrente, num esforço acrescido do Orçamento do Estado no seu financiamento;

- a não concretização da política de reutilização que a Medida inclui, é suscetível de vir a comprometer a sua sustentabilidade económica e financeira.

5 FACTOS SUPERVENIENTES

Em janeiro de 2019, foi publicado o Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares

97. Entretanto, já em janeiro de 2019, por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, foi aprovado e publicado o Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares⁵⁸ tendo em vista fomentar e operacionalizar a política de reutilização. O Manual não contém regras imperativas, mas, antes, um acervo de metodologias, boas práticas e princípios para concreto desenvolvimento e adaptação a cada comunidade educativa, no âmbito da autonomia das escolas.
98. No essencial, o Manual estabelece os procedimentos para a distribuição gratuita e reutilização de manuais ao nível da plataforma MEGA (carregamento de dados; circuito de reutilização: recolha, triagem e armazenamento), bem como para a fiscalização e, ainda, as penalidades a aplicar. Prevê também a centralização do processo de faturação no IGeFE, I.P., no próximo ano escolar 2019/2020, libertando, assim, as escolas dessa tarefa.
99. Trata-se de um instrumento que, se adequadamente implementado, tem vocação para corrigir ineficiências identificadas pela auditoria, nomeadamente as respeitantes à recolha e triagem de manuais e à faturação, mas não define procedimentos concretos para um efetivo acompanhamento e controlo do processo de reutilização.

No âmbito do contraditório, o ME referiu que no ano escolar 2019/2020 será já possível fazer o acompanhamento dos vouchers dos manuais reaproveitados, por escola e ano escolar, permitindo dessa forma monitorizar o processo de reutilização. Quanto ao controlo das práticas de reutilização, o ME esclareceu que já foi determinado o acesso da DGEstE – serviços centrais e delegações regionais – à MEGA, designadamente, à informação sobre o número de manuais reutilizados em cada escola para efeitos de monitorização e controlo e que haverá visitas de acompanhamento a escolas para a promoção de boas práticas e para um efetivo controlo⁵⁹.

Por sua vez, o IGeFE, I.P., adiantou que está a ser desenvolvido um sistema de monitorização e controlo de todo o processo de manuais escolares, incluindo a reutilização, por forma a contribuir, entre outras coisas, também de forma eficaz para a boa construção de indicadores de desempenho.

100. O Tribunal regista, ainda, o carácter inovador do referido despacho que, do mesmo passo, comporta um estímulo para a promoção da reutilização e, como tal, para a sustentabilidade financeira da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, ao prever a atribuição de prémios, também monetários⁶⁰, às escolas que se destacarem pelas boas práticas de reutilização de manuais.

⁵⁸ Aprovado pela Secretária de Estado Adjunta e da Educação e publicado em anexo ao Despacho n.º 921/2019, de 24 de janeiro.

⁵⁹ Em concreto, em sede de contraditório, o ME referiu que sempre que o número de vouchers resgatados não corresponda ao número de manuais reutilizados inscritos na plataforma pelas escolas, a mesma terá de responder a inquérito com as seguintes questões: i) Quantos destes correspondem à não devolução por parte dos encarregados de educação; ii) Quantos se encontram em condições que impedem a sua reutilização; iii) Se foram aplicadas as penalidades previstas; iv) Quantos reverteram para a bolsa de biblioteca recomendada; v) Qual o destino dado aos livros que não puderam ser reutilizados e/ou utilizados na bolsa da biblioteca.

⁶⁰ Certificado “Escola MEGA Fixe!” às 100 unidades orgânicas com maiores índices de reutilização, das quais as 20 com maiores índices recebem 10 mil euros.

6 CONCLUSÕES

101. A Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, desenvolvida no quadro das políticas públicas de educação para a promoção do sucesso escolar, consubstancia um empréstimo de manuais, a reutilizar não mais de três vezes, e está a ser implementada progressivamente até ao 12.º ano, no ano escolar 2019/2020, a par do fomento e desenvolvimento da desmaterialização dos recursos educativos.
102. A auditoria realizada visou examinar a eficácia e a economia da implementação da Medida no ano escolar 2018/2019, abrangendo os alunos do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico (6 anos de escolaridade). A seguir, apresentam-se os principais resultados da auditoria.

O IGeFE, I.P., operacionalizou a Medida “Gratuidade dos manuais escolares” com recurso à plataforma MEGA, através de um sistema de vales (um por manual escolar), o que permitiu que os 528 mil alunos abrangidos tivessem acesso aos manuais escolares para o ano escolar 2018/2019.

103. Todos os envolvidos, em especial as escolas e o IGeFE, I.P., evidenciaram um desempenho de justo relevo por terem possibilitado a implementação da Medida em apenas três meses, em período de férias escolares, abrangendo 723 escolas, 1,8 mil livrarias e 410 mil encarregados de educação (§§ 61, 62).
104. Em 2018, com a aplicação da Medida, 436 mil alunos receberam mais de 2 milhões de manuais novos, o que representou uma poupança para as famílias entre 26 e 124 euros, por aluno (§§ 75-77, 81).

A Medida foi suborçamentada em 2018, mas também em 2019, não sendo demonstrado o efetivo esforço de financiamento do Orçamento do Estado e desvirtuando o processo orçamental.

105. Em 2018 (ano escolar 2018/2019), o orçamento inicial foi insuficiente e, mesmo após o reforço tardio (até 28 de dezembro de 2018), manteve-se insuficiente (28,7 milhões de euros) para a execução da Medida que veio a atingir 29,8 milhões de euros (sem incluir 9,5 milhões de euros para licenças digitais) (§§ 48-53).
106. Em consequência, e ainda que o célere pagamento às livrarias tenha sido afetado pela escassez de recursos humanos das escolas, mais de três meses depois do início das aulas (dezembro de 2018) ainda estava em dívida o montante de 6,1 milhões de euros, relativo a 27,3 milhões de euros já faturados, transferindo-se para as livrarias algum esforço [provisório] no financiamento da Medida. Reforça-se que, em 19 de março de 2019, a dívida que ainda permanecia em 3,1 milhões de euros é suscetível de ter maior expressão, uma vez que os encargos assumidos com a execução da Medida atingem 29,8 milhões de euros (§§ 57-60).
107. Também para 2019 (ano escolar 2019/2020), o orçamento inicial ficou cerca de 100 milhões de euros aquém da estimativa para a execução da Medida (144,6 milhões de euros) (§§ 54, 55).
108. Tal insuficiência orçamental não é compreensível e está em desconformidade com os princípios orçamentais que norteiam o processo orçamental (§ 56).

A eficácia da Medida ficou prejudicada devido a erros na emissão de vales, resultantes da insuficiente interoperabilidade das plataformas e da desconformidade e desatualização da informação.

109. As escolas nem sempre efetuaram, em tempo útil, o carregamento, validação e correção da informação necessária devido ao acréscimo de trabalho no curto espaço de tempo decorrente da circunstância de a MEGA ter sido disponibilizada no início de agosto de 2018 (§§ 63-66, 69-71).
110. As plataformas das escolas e dos serviços centrais evidenciaram erros e desatualizações que se repercutiram na emissão deficiente de vales (*e.g.* troca de manuais; não frequência da disciplina; manuais certificados (366) e disponibilizados (1,6 mil) aquém dos registados na plataforma (3,9 mil)). Ainda assim, reconhece-se ser o primeiro ano de funcionamento da MEGA sem atualização precedente de informação (§§ 67, 72-74).
111. Com a concentração da emissão de vales em agosto e setembro de 2018 ocorreram problemas de disponibilização de manuais nas livrarias (§ 68).

A reutilização de manuais não teve expressão, havendo mesmo 115 escolas que não procederam à reutilização, prejudicando a economia da Medida.

112. Nas 608 escolas que registaram manuais para reutilizar, a percentagem de vales emitidos não ultrapassou 11%, no 1.º ciclo, e 0,4%, no 2.º ciclo, desconhecendo-se, no entanto, quantos manuais se encontram, efetivamente, a ser utilizados pelos alunos (§§ 78, 79, 92-93).
113. Para a fraca expressão da reutilização de manuais no ano escolar 2018/2019 contribuiu, designadamente, a inexistência de procedimentos uniformes e precisos, o acréscimo de trabalho inerente à triagem de manuais num curto espaço de tempo e as indicações dos serviços centrais quanto à não utilização de manuais reutilizados no primeiro ano de aplicação da Medida no 2º ciclo (§§ 82-86, 89-91).
114. Também não existiu controlo sobre os manuais reutilizados com vista a possibilitar que os que estejam em bom estado sejam colocados no circuito de distribuição (§§ 87,88).
115. Constatou-se, ainda, que a atribuição de manuais reutilizados aos alunos nem sempre é aleatória (§§ 94-96).

Em resultado do observado destaca-se que, tendo em conta que a economia da Medida está associada à reutilização de manuais, a sua fraca expressão, decorrente de ineficiências do processo, resultará, se recorrente, num esforço acrescido do Orçamento do Estado no financiamento da Medida. Assim, se a política de reutilização não se consolidar, a sustentabilidade da Medida “Gratuidade dos manuais escolares” fica comprometida.

116. Entretanto, em janeiro de 2019, foi publicado o Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares que, se adequadamente implementado, pode contribuir para colmatar as insuficiências e deficiências identificadas pela auditoria (*e.g.* triagem de manuais). Contudo não define procedimentos concretos de acompanhamento e controlo do processo de reutilização que é crítico para a sustentabilidade da Medida (§§ 97-100).

7 RECOMENDAÇÕES

117. Em resultado da auditoria realizada à Medida “Gratuidade dos manuais escolares” formulam-se as recomendações seguintes:

1. Ao **Ministro da Educação** para:

- 1.1. Diligenciar pelo apuramento preciso do montante em dívida às livrarias, relacionada com a execução da Medida em 2018, e pela sua regularização.
- 1.2. Garantir a inscrição no Orçamento do Estado das dotações apropriadas à execução da Medida.
- 1.3. Promover a interoperabilidade das plataformas dos serviços centrais e das escolas, com informação atualizada, essencial à eficácia da Medida.
- 1.4. Instituir procedimentos de acompanhamento e controlo que complementem medidas promotoras da política de reutilização de manuais que é crítica para a economia e sustentabilidade da Medida.
- 1.5. Tendo presente os ensinamentos no âmbito da execução da Medida, que envolveu pelo menos 3 milhões de manuais para 6 anos de escolaridade no ano escolar 2018/2019, antecipar as soluções apropriadas para o ano escolar 2019/2020, e seguintes, face ao número de manuais a distribuir para 12 anos de escolaridade.
- 1.6. Ponderar eventuais ajustamentos para assegurar a boa execução da Medida, tendo presente a necessidade de garantir a sua sustentabilidade e a compatibilização com o desenvolvimento da desmaterialização de manuais.

2. Ao **IGEFE, I.P.**, para:

- 2.1. Definir indicadores de desempenho adequados à monitorização do processo de reutilização dos manuais escolares.
- 2.2. Garantir aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados.

8 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

118. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

9 DECISÃO

119. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:

- Ministro da Educação;
 - Secretária de Estado Adjunta e da Educação;
 - Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República;
 - IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação. I.P.;
 - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - Direção-Geral de Educação;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
 - Escolas envolvidas nos procedimentos de auditoria.
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Instruir os destinatários das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 30 dias para a recomendação 1.1, e no prazo de 180 dias para as demais recomendações, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 17 164,00 euros a suportar pelo IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 11 de abril de 2019

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

As Conselheiras Adjuntas,

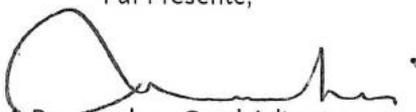


(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

Fui Presente,



A Procuradora-Geral Adjunta

ANEXOS

Anexo 1 - METODOLOGIA DE AUDITORIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo da legislação e do enquadramento normativo sobre o PO 11 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, os sistemas de controlo do IGeFE, I.P. e a medida “distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares”; ii) na recolha de informação junto do IGeFE, I.P., da DGE, DGEstE e agrupamentos de escolas do Restelo e Rainha D. Leonor; iii) identificação dos riscos – chave da auditoria.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e as questões de auditoria. O PGA inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha e de exame de dados, e os resultados prováveis da auditoria.

Os Critérios de auditoria foram detalhados para cada sub-questão de auditoria com recurso, designadamente, às fontes seguintes: Lei de Enquadramento Orçamental; Leis do Orçamento do Estado; Decretos-Lei de Execução Orçamental; Estatutos do IGeFE, I.P; Decreto-Lei que aprova a estrutura orgânica da DGE; Diploma que aprova a estrutura orgânica da DGEstE; Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto (período de vigência dos manuais escolares e sua desmaterialização); Despachos, notas informativas e regulamentos.

Das Técnicas de recolha de dados salientam-se as seguintes: pedidos de informação e de documentação ao IGeFE, I.P., DGE e DGEstE; realização de entrevistas (apoiadas em questionários) àquelas três entidades e aos agrupamentos de escolas do Restelo e Rainha Dona Leonor, se considerado relevante; consulta das páginas eletrónicas das entidades intervenientes do ME e das escolas; exame detalhado da documentação recolhida; e tratamento da informação como adequado.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria, de 17 de outubro a 7 de novembro de 2018, examinou-se a Medida “Gratuidade dos manuais escolares”, novos e reutilizados, e os documentos elaborados no âmbito do sistema de controlo com recurso às técnicas de exame seguintes:

interpretação das entrevistas e dos documentos; compilação de informação; exame documental; análise de dados; cálculos; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados e apreciação comparativa dos dados.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora aprovou o Relato para remessa para contraditório⁶¹.

⁶¹ Despacho da Juíza Conselheira da AR VI, em 21 de março de 2019.

**Anexo 2 - A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MANUAIS ESCOLARES:
1.º E 2.º CICLO, ANO ESCOLAR 2018/2019**

Alunos matriculados	535 033
Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas	723
Unidades orgânicas	4 036
Livrarias aderentes	1 793
Encarregados de Educação	409 630
Alunos com vales atribuídos (alunos abrangidos)	527 983
Alunos com vales resgatados (manuais novos)	435 540
Alunos com vales resgatados (manuais reutilizados)	sem informação
Vales emitidos	2 770 476
▪ Manuais novos	2 663 465
▪ Manuais reutilizados	107 011
Vales resgatados	
▪ Manuais novos	2 120 883
▪ Manuais reutilizados	sem informação
Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas sem reutilização	115

Fonte: Programa MEGA, em novembro e dezembro de 2018

ANEXO 3 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Contraditório apresentado pelo IGeFE, I. P.

De: [redacted] (IGeFE) [redacted]
Enviado: 5 de abril de 2019 11:27
Para: Tribunal de Contas - DAVI
Cc: [redacted]
Assunto: RE: Auditoria à distribuição gratuita de manuais escolares pelo Estado
Anexos: Para cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13º da....docx

[redacted]

Junto envio pronuncia do IGeFE relativamente ao referido relatório de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

[redacted]
Presidente do Conselho Diretivo



IGeFE Instituto de Gestão
Financeira da Educação, I.P.

Av. 24 de Julho, nº. 134
1399-029 Lisboa, PORTUGAL
Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 907 003
www.igefe.mec.pt

 Antes de imprimir este e-mail pense se necessita mesmo de o fazer



Índice

Página 4	2
Siglas	2
Página 5	3
Abrangência	3
Página 11	4
3.2 Operacionalização	4
Ponto – 36	4
Página 12	5
3.2 Operacionalização	5
Ponto – 38	5
Página 16	6
4.1 Custo da Medida	6
Ponto – 59	6
4.1 Custo da Medida	6
Ponto – 60	6
Página 17	7
4.2 Distribuição de Manuais	7
Ponto – 65	7
Ponto – 67	7
Página 23	9
4.3 Reutilização de manuais	9
Ponto – 95	9
Página 27	9
Projeto de Recomendações	9
Ponto - 2	9



Para cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13º da Lei 98/97 de 6 de agosto, cumpre ao IGeFE informar:

Página 4

Siglas

SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AE/ENA	Agrupamento de Escolas/Escolas Não Agrupadas
ASE	Ação Social Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EUR	Euros
GesEdu	1 Módulo para a Gestão dos Manuais Gratuitos
GOP	Grandes Opções do Plano
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
Me	Milhões de euros
ME	Ministério da Educação
MEGA	2 Manuais Escolares Gratuitos
OE	Orçamento do Estado
PE	Plano de Estabilidade
PNR	Plano Nacional de Reformas
PO	Programa Orçamental
PO 11	Programa Orçamental – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIME	Sistema de Informação de Manuais Escolares
SINAGET	Sistema Nacional de Gestão de Turmas
UE	União Europeia

Coluna sigla / designação

Onde se lê:

- 1) Coluna sigla - GesEdu

Coluna designação – Módulo para a Gestão dos Manuais escolares

Deve ler-se:

Coluna sigla - GesEdu

Coluna designação – Plataforma do Ministério da Educação para a Gestão das Escola e que inclui o Módulo para a Gestão dos Manuais Escolares

Onde se lê:

2) Coluna sigla - MEGA

Coluna designação – Manuais Escolares Gratuitos

Deve ler-se:

Coluna sigla - MEGA

Coluna designação – Programa do Ministério da Educação - Manuais Escolares Gratuitos

Página 5

Abrangência

Quadro 1 – Escolas / Agrupamentos

A MEDIDA "GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES" EM NÚMEROS			
ABRANGÊNCIA			
ESCOLAS / AGRUPAMENTOS	ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO	LIVRARIAS	ALUNOS
723 (4 mil unidades orgânicas)	410 mil	1,8 mil	528 mil
MANUAIS NOVOS			
ESCOLAS	VALES EMITIDOS	MANUAIS LEVANTADOS	ALUNOS COM MANUAIS
723	2,7 milhões	2,1 milhões	436 mil

Clarifica-se que uma unidade orgânica que pode ser agrupadas ou não agrupadas.

Assim, na especificação da ordem pela qual está apresentada a informação no quadro, deverá ser entendido que, se o objectivo é representar o número de agrupamentos depois do número de escolas, a informação deverá ser invertida.

Assim:

Escolas-4 mil unidades orgânicas

Agrupamentos – 723

Esta definição aplica-se também ao título “Manuais Novos”, quadro “Escolas”.

Página 11

3.2 Operacionalização

Ponto – 36

Propõe-se que a redacção seja ajustada para a seguinte, uma vez que no nosso entendimento o texto está pouco esclarecedor.

A Mega está suportada na aplicação GesEdu (do Sistema de Informação Integrado do IGeFE, I.P.), alimentada diretamente com as exportações das aplicações de gestão de alunos localmente instaladas nas escolas que servem de fonte à emissão dos vouchers.

Aos encarregados de educação foi disponibilizada uma plataforma onde era possível, obter os voucher de forma electrónica ou imprimir-los sem terem que se deslocar aos estabelecimentos de ensino, essa plataforma estava disponível em www.manuais escolares.pt.

Cumulativamente contribuíam com informação a DGE, a nível dos manuais adotados e a DGESTE com o número total de alunos por escola e ano de escolaridade.

Página 12

3.2 Operacionalização

Ponto – 38

Alinea a)

Uma vez que este ponto refere a garantia de receção de informação por diversos organismos, por parte das escolas.

Onde se lê :

“ a correta inserção de dados dos alunos nas plataformas locais e a exportação para o sistema central e atualização da SINAGET.”

Deve ler-se:

“ a correta inserção de dados dos alunos nas plataformas locais, exportação para o IGeFE e atualização da SINAGET.”

Alinea b)

No texto do ponto 38 é referido:

“Dos procedimentos estabelecimentos pelas DGEstE para a distribuição e reutilização dos manuais salienta-se:”

a) Às escolas cabe garantir:

- O carregamento dos manuais adotados no SIME

Nota de esclarecimento: Como no texto introdutório do ponto 38 se referem procedimentos da DGEstE, salientar que o SIME é plataforma da DGE

b) O Calendário seguinte para a operacionalização da Medida:

- Até 29 de junho: registo dos manuais adotados na SIME e estimativa do número de alunos

Nota de esclarecimento: Como no texto introdutório do ponto 38 se referem procedimentos da DGEstE, salientar que o SIME é plataforma da DGE.

Relativamente à estimativa referida no ponto b), presumimos que se entenda o total de alunos referido anteriormente, assim estaríamos a falar da SINAGET.

Página 16

4.1 Custo da Medida

Ponto – 59

Neste ponto é necessário a nosso ver uma clarificação de conceitos. Por dívida às livrarias entende-se, a nosso ver, qualquer verba que não tenha sido paga pelo estabelecimento de ensino e cuja fatura já tenha sido emitida pela livraria.

Contabilisticamente o registo de pagamento é feito na contas 028. Não podemos assumir de forma clara que a dívida às livrarias ronde os 3.1 milhões de euros.

O próprio tribunal de contas justifica o atraso no pagamento com a falta de recursos humanos nas escolas para fazer o processamento da faturação.

No entanto, reforça-se que os lançamentos contabilísticos ocorrem durante o mês, entre o primeiro e o último dia útil.

Até ao dia 15 de cada mês os estabelecimentos de ensino, enviam para o IGeFE, todos os registos constantes na sua aplicação referentes ao mês transacto, caso os registem efectivamente de forma atempada.

4.1 Custo da Medida

Ponto – 60

Este ponto faz referência ao pagamento não atempado às livrarias, referindo como causa a insuficiente orçamentação da medida.

Neste ponto parece-nos pertinente referir que, por “insuficiente orçamentação”, não se pode entender desajustamento na inscrição dos valores corretos, aquando da elaboração do orçamento para 2018, pois à data da elaboração do orçamento para 2018, ainda não era

conhecida, nem se encontrava formalizada a extensão da medida, conforme também referido pelo tribunal de contas.¹

Ocorre, que a transferência de verbas para os estabelecimentos de ensino foi efectuada em várias tranches, mediante disponibilização das mesmas ao IGeFE.

Página 17

4.2 Distribuição de Manuais

Ponto – 65

Onde se lê:

“ algumas plataformas locais não terem capacidade para expor dados (aluno/turma/disciplina) para o Gesedu”.

Deve ler-se:

“ algumas plataformas locais não terem capacidade para expor dados (aluno/disciplina) para o Gesedu”.

Ponto – 67

Este ponto inicia-se com:

“ Em resultado das desconformidades registadas, houve situações de emissão de vales com informação incorrecta...”

Seguidamente são invocados exemplos para justificar as ditas desconformidades, no entanto explica-se:

Exemplo 1 – Troca de Manuais adotados

A escola é a única entidade responsável pela verificação e rectificação de toda a informação relativa aos manuais adotados pelas escolas.

No entanto, apesar de não ser ano de adoção, fomos informados por alguns estabelecimentos de ensino, que houve reedição de manuais com alteração do ISBN.

¹ Conforme página 14, 4.1- Custo da Medida, ponto 51

Exemplo 2 – Não utilização de manuais nos projetos alternativos

Não encontramos justificação para associar este exemplo nem a atrasos, nem a desconformidades, uma vez que se não são usados manuais, não poderia haver emissão de vouchers.

Exemplo 3 – Livros bianuais

Se o livro é bianual, a escola tinha ao seu dispor funcionalidades na plataforma, que podia accionar para prevenir a saída do voucher indevidamente, caso o livro já tivesse previamente na posse do aluno.

Esta acção não poderia à partida ser interdita, uma vez que havendo, p.e. caso de transferência de alunos em que o manual do 6º ano na escola de destino era diferente do adotado no 5º ano na escola de origem, teria que haver hipótese de fornecer o manual ao aluno.

Assim, o proprietário e gestor de toda informação de matrículas, transferências e atribuições é o estabelecimento de ensino.

Exemplo 4 – Não frequência da disciplina

Se o aluno não frequentava a disciplina, poderia ter sido inibida a sua associação á mesma por parte da escola. A propriedade desta informação é do estabelecimento de ensino.

Explicitando com um exemplo, à partida não saberemos qual a religião de um aluno, no entanto se a escola dispõe da disciplina de religião e moral, só o encarregado de educação poderá informar a escola, se é de sua vontade que o seu educando a frequente.

Informada a escola, teria que agir em conformidade, accionando na plataforma os procedimentos necessários, uma vez que a funcionalidade estava disponível, por forma a prevenir a emissão do voucher ou não do voucher.

Exemplo 5 – Encarregado de educação não quer o manual

Pelo princípio da igualdade não poderia ser barrada a emissão de vouchers por parte da plataforma.

As acções de inibição teriam que partir do estabelecimento de ensino, mediante a vontade expressa pelo encarregado de educação.

De antemão era impossível saber-se que o encarregado de educação não iria querer os manuais. No entanto, se o mesmo se deslocasse ao estabelecimento de ensino e informasse a sua intenção, mais uma vez a plataforma dispunha de meios para responder ao solicitado.



Face ao exposto, não fica claro nos exemplos apresentados que estes facto possam refletir inconformidades ou erros, e que com isso se tenha atrasado a emissão de vouchers, ou sequer em que medida isto pode ter contribuído para a “insuficiente interoperabilidade de plataformas”.

Página 23

4.3 Reutilização de manuais

Ponto – 95

Apenas uma pequena nota adicional, esta funcionalidade estava inicialmente prevista como único recursos disponível para atribuição de reutilizados.

No entanto a pedido de algumas direcções de escola aquando da demonstração da plataforma pelo país, foi solicitado que pudesse haver a possibilidade de a distribuição de reutilizados não ser exclusivamente automática.

Serão este ano implementadas, medidas por forma a que a única opção de distribuição seja a aleatória.

Página 27

Projeto de Recomendações

Ponto - 2

Mediante a recomendação de :

2.1 –Definir indicadores de desempenho adequados à monitorização do processo de reutilização dos manuais escolares.

O IGeFE, segue neste ano com um conjunto de informação que não estava disponível no ano transacto uma vez que não havia registo centralizado de informação de reutilizados, por ser o primeiro ano do MEGA.

Assim, haverá uma direta relação entre as atribuições de 2018 e as devoluções de 2019 e consequente reentrada do livro no circuito de distribuição.

Está assim a ser desenvolvido, um sistema de monitorização e controlo de todo o processo de manuais escolares, incluindo a reutilização por forma a contribuir, entre outras coisas, também de forma eficaz para a boa construção de indicadores de desempenho.

2.2 Garantir aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados.

Estamos também a alterar o sistema, para que esta premissa seja a única, como forma de distribuição de manuais reutilizados.



Contraditório apresentado pelo Ministério da Educação



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
Ofício n.º 8441/2019

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 416/2019
ENT.: 1729/2019
PROC. N.º: 20.5/2018.134

DATA
05-04-2019

ASSUNTO: AUDITORIA À DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MANUAIS ESCOLARES PELO ESTADO.

Na sequência do ofício supra referenciado, encarrega-me S.Exa. o Ministro da Educação de remeter, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a pronúncia deste Ministério relativamente ao mencionado em assunto.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE,

Inês Ramires

Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria VI
Processo n.º 22/2018—AUDIT

O Ministério da Educação, nos termos do disposto no artigo 13.º da LOPTC, vem exercer o direito ao **contraditório** relativamente à Auditoria à margem identificada, nos termos seguintes:

Relativamente ao Relatório remetido para pronúncia, cumpre sinalizar três ideias ali refletidas e que julgamos merecerem enquadramento adicional:

- 1) Eficácia da medida da gratuitidade dos manuais escolares, pese embora o curto período temporal para desenvolvimento da operação associada a esta medida, nomeadamente no que se refere à garantia da interoperabilidade entre diferentes sistemas;
- 2) Importância da promoção da prática da reutilização sem a qual fica comprometida a sustentabilidade da medida da gratuitidade dos manuais escolares;
- 3) Garantia de uma adequada orçamentação da medida, sendo que em 2018 esta garantia foi afetada pelo prazo em que foi conhecido e formalizado o âmbito da medida.

A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” suportada por uma plataforma — Plataforma MEGA — desenvolvida num curto espaço de tempo (3 meses) e envolvendo um espectro alargado de atores (mais de meio milhar de alunos, mais de 2.8 milhões de



vales emitidos e mais de um milhar de livrarias envolvidas) respondeu de forma eficaz á atribuição/distribuição de manuais novos e reutilizados aos alunos até ao sexto ano de escolaridade.

A novidade da medida associada ao curto espaço de tempo para desenvolvimento da Plataforma, e o número elevado entidades e sistemas envolvidos justificaram alguns dos constrangimentos assinalados no relatório mas, e como também assinalado, face ao empenhado esforço dos diferentes parceiros envolvidos — com especial destaque para o IGeFE, I.P. e as Escolas — foi atingido com eficácia o desiderato de fazer chegar a todos os alunos abrangidos pela medida, os manuais para o ano letivo de 2018/2019, com uma poupança significativa para as famílias.

No que diz respeito à monitorização e acompanhamento das práticas de reutilização nos Agrupamentos de Escolas/Escolas não Agrupadas (AE/EnA), e sem prejuízo dos esclarecimentos que adiante serão aduzidos em sede das recomendações assinaladas, esclarece-se que, tal como aliás indicado no ponto 76. do relatório a plataforma MEGA dispõe de informação sobre o número de vouchers reutilizados – 107 mil manuais.

Esses 107 mil manuais, relativamente aos quais foram emitidos os vouchers, são a tradução efetiva da economia da medida. Ou seja, a economia da medida é garantida a partir da emissão dos vouchers, não dependendo da sua aceitação pelos pais. Isto é, a partir do momento em que um voucher de manual reutilizado é emitido, esse manual não é pago de novo.

E se relativamente a 2018/2019 não foi possível a monitorização dos manuais reutilizados em efetiva utilização (apenas se conheceu o número de vales emitidos), já para o ano letivo 2019/2020 passará a ser possível às escolas saberem exatamente quais os manuais que foram dados aos alunos, segmentados por “novos” e “resgatados”, para poderem aplicar as orientações quanto à exigência da devolução.¹

¹ Desenvolvimento da Plataforma, já em fase de testes.



Também como à frente se desenvolverá, assinala-se desde já o reforço das políticas de incentivo à reutilização dos manuais, através da publicação em janeiro, do Manual *de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares* (Despacho n.º 921/2019 da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 17, de 24 de janeiro de 2019)

No que toca à apontada “insuficiente orçamentação”, julga-se que não se pode entender como representando desajustamento na inscrição dos valores corretos, aquando da elaboração do orçamento para 2018, pois à data da elaboração do orçamento para 2018, ainda não era conhecida nem se encontrava formalizada a extensão da medida, conforme também referido por esse Tribunal.

Quanto às recomendações efetuadas:

- Está a ser assegurado o desenvolvimento tecnológico da plataforma MEGA necessário para corrigir as limitações sentidas no ano anterior, no plano da interoperabilidade, em cumprimento das recomendações 1.3 e 1.5.²

Ainda no que se refere à antecipação das soluções apropriadas para a distribuição dos manuais em 2019/2020, é importante que se refira que o facto de no ano

² Atenta a observação formulada por esse Tribunal de Contas relativa ao elevado número de manuais “indisponíveis” registados na plataforma SIME, gerida pela Direção-Geral da Educação, foi diligenciada a manutenção daquela informação apenas em “histórico” não ficando visível nem para as Escolas nem para o público em geral.

- No que se refere ao número de manuais escolares considerados “disponíveis”, constantes da plataforma “SIME” é de 1637 (mil seiscientos e trinta e sete), manuais estes considerados “disponíveis” pelas editoras e em condições de serem adotados pelas escolas, e de 2246 (dois mil duzentos e quarenta e seis) considerados “indisponíveis” pelas editoras, num total de 3883 manuais escolares (três mil oitocentos e oitenta e três). Relativamente ao número total de manuais escolares certificados constantes da plataforma “SIME” é de 462 (quatrocentos e sessenta e dois), dos quais 366 (trezentos e sessenta e seis) são manuais considerados “disponíveis” e 96 (noventa e seis) são considerados “indisponíveis” pelas editoras, dado que alguns deles já terminaram o seu período de vigência.

- Assinala-se ainda a necessidade de correção da indicação relativa à ratificação da Convenção celebrada em 29 de junho de 2018, referida na nota de rodapé 55, já que essa Convenção é ratificada não apenas pela Secretária de Estado Adjunta e da Educação, mas também pelo Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, tutela da Direção-Geral das Atividades Económicas, entidade que celebra a convenção com a APEL.



passado a plataforma MEGA ter incluído o 3.º ciclo e ensino secundário do concelho de Lisboa, a pedido da autarquia, serviu, de alguma forma, de tirocínio e teste para o alargamento da plataforma a esses anos de ensino em todo o país, pelo que em 2019/2020 não será a primeira vez que a plataforma MEGA debitará vouchers de 3.º ciclo e ensino secundário, conhecendo pela experiência anterior as dificuldades e correções necessárias que estão agora a ser desenvolvidas;

- A recomendação 1.4 está já cumprida uma vez que, conforme também referido no relatório, em janeiro foi publicado por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, o *Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares*. Este manual não só contém um conjunto de orientações para a promoção da prática da reutilização nos AE/ENA, como institui um prémio pecuniário para as escolas com melhores níveis de reutilização (Selo Escola Mega Fixe). Esta distinção tem como objetivo promover e premiar as boas práticas de reutilização, numa lógica de partilha e divulgação das mesmas. O manual foi apresentado pela Secretária de Estado Adjunta e da Educação aos 812 AE/ENA do país, em sete reuniões descentralizadas.

Acresce que em 2019/2020 será já possível fazer o acompanhamento dos vouchers dos manuais reaproveitados, por escola e ano escolar, permitindo dessa forma monitorizar o processo de reutilização (recomendação 2.1).

Ainda sobre o controlo das práticas de reutilização nos AE/ENA importa esclarecer que foi já determinado o acesso da DGEstE — serviços centrais e delegações regionais — à plataforma MEGA, designadamente, à informação sobre o número de livros reutilizados em cada agrupamento de escolas. Com esta informação as delegações regionais ficam na posse de elementos suficientes para o trabalho de monitorização e controlo. Assim, sempre que o número de vouchers resgatados não corresponda ao número de livros reutilizados inscritos na plataforma pelos agrupamentos de escolas, a mesma terá de responder a inquérito com as seguintes questões: i) Quantos destes correspondem à não devolução por parte dos



encarregados de educação; ii) Quantos se encontram em condições que impedem a sua reutilização; iii) Se foram aplicadas as penalidades previstas; iv) Quantos reverteram para a biblioteca da escola para a criação da bolsa de biblioteca recomendada e v) Qual o destino dado aos livros que não puderam ser reutilizados e/ou utilizados na bolsa da biblioteca.

Para além desta monitorização haverá visitas de acompanhamento a escolas para a promoção de boas práticas e para um controlo efetivo no terreno sempre que as respostas dos agrupamentos de escolas às questões levantadas não se revelem satisfatórias.

- No que diz respeito à distribuição dos manuais reutilizados, todos os desenvolvimentos da Plataforma têm já como premissa a aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados, não havendo outra opção disponível aos utilizadores, em linha com a recomendação 2.2. De facto, depois da experiência anterior, o Ministério da Educação não vê qualquer vantagem em permitir que as escolas possam optar pela não aleatoriedade na distribuição dos manuais. É ainda de esclarecer que a possibilidade de se poder escolher se é ou não aleatório foi solicitada pelas escolas, aquando das apresentações do *GesEDU* pelo país, no ano transato. Ainda assim, conforme acima referido, os novos desenvolvimentos programados para este ano, em linha com as recomendações do próprio Tribunal de Contas, já contemplam a sua remoção. Assim, ficarão as mesmas obrigadas a atribuir aleatoriamente todos os manuais, através desta funcionalidade.
- Quanto à ponderação de “eventuais ajustamentos à boa execução da Medida, tendo presente a necessidade de garantir a sua sustentabilidade e a compatibilização com o desenvolvimento da desmaterialização de manuais” assinalada na recomendação 1.6, importa esclarecer que a adoção de manuais, em formato físico ou digital, é uma escolha de cada um dos AE/ENA, não havendo qualquer imposição no sentido da adoção destes recursos. Apesar de ser a prática



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO

na esmagadora maioria dos casos, o que é compreensível tendo em conta o papel que, historicamente, manual tem desempenhado no processo ensino-aprendizagem, o certo é que não há qualquer imposição legal quanto à adoção de manuais. Assim sendo, a medida da gratuitidade dos manuais escolares é absolutamente neutra quanto ao número de AE/ENA que adotam manuais, não servindo para promover ou desincentivar tal prática.

- Quanto à regularização das dívidas às livrarias, assinalada para correção na recomendação 1.1, o próprio Tribunal de Contas justifica o atraso no pagamento com os constrangimentos ao nível dos recursos humanos nos AE/ENA para processar a faturação. Além disso, reforça-se que os lançamentos contabilísticos ocorrem durante o mês, entre o primeiro e o último dia útil. Assim, até ao dia 15 de cada mês os AE/ENA enviam para o IGeFE todos os registos constantes na sua aplicação referentes ao mês transato, pelo que o valor identificado como dívida pode ser somente o reflexo do desfasamento temporal de registo contabilístico por parte das escolas.

A Chefe do Gabinete



(Inês Ramires)