

Sistema de Gestão Escolar E-360

RELATÓRIO N.º 01/2025-AUDIT
2ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360

Equipa de Auditoria: Susana Carvalho (auditora verificadora), Carlos Forte e Sandra Bernardino* (técnicos superiores), sob a coordenação de Filomena Rolo (auditora-chefe) e supervisão de Fernanda Martins (auditora-coordenadora). *Até 30.11.2024

Colaboração: João Paulo Amado (especialista de sistemas e tecnologias de informação).

NDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS	2
1 INTRODUÇÃO	3
1.1 OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA	3
1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	4
1.3 COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES, LIMITES E CONDICIONANTES	6
2 ENQUADRAMENTO	7
2.1 MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO: BREVE NOTA	7
2.2 SISTEMAS DE GESTÃO ESCOLAR	8
3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	9
3.1 O DESEMPENHO DO E-360 NÃO TEM SIDO EFICAZ	9
3.1.1 O E-360 NÃO É O ÚNICO SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR UTILIZADO E NÃO GARANTE INFORMAÇÃO COMPLETA E EM TEMPO REAL DOS ALUNOS	9
3.1.2 A ADEÇÃO DAS ESCOLAS AO E-360 TEM SIDO DIMINUTA (2024: 15% DAS ESCOLAS) E O OBJETIVO DA SUA UTILIZAÇÃO GENERALIZADA NÃO FOI ATINGIDO	13
3.1.3 A INTEROPERABILIDADE ENTRE O E-360 E OS PRINCIPAIS SISTEMAS DA ÁREA DA EDUCAÇÃO PERSISTIU POR ALCANÇAR	15
3.1.4 O E-360 NÃO RESPONDE ÀS NECESSIDADES DOS UTILIZADORES E O APOIO TEM SIDO INSUFICIENTE ..	16
3.2 A APRECIÇÃO DA ECONOMIA DE RECURSOS COM A UTILIZAÇÃO DO E-360 É LIMITADA: A EXECUÇÃO ATINGE 7,3 M€ E DESCONHECE-SE O MONTANTE SUPORTADO COM SISTEMAS ALTERNATIVOS	18
3.3 EM MEADOS DE 2024, PERSPETIVAVA-SE A CONTINUIDADE DO E-360, NUMA NOVA VERSÃO, MAS, NO FINAL DO ANO, FOI ANUNCIADA A DESCONTINUIDADE PARA 2025/2026	21
4 CONCLUSÕES	24
5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	25
6 DECISÃO	25
ANEXOS	27

SIGLAS E ACRÓNIMOS

C2o	Componente 2o – Escola Digital no âmbito do PRR
CNA-PRR	Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR
COM	Comissão Europeia
Conselho/CONS	Conselho da União Europeia
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
E-36o	Sistema integrado de gestão do aluno
EMRP	Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”
FE	Fundos Europeus
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
Me	Milhões de Euros
m€	Milhares de Euros
ME	Ministro / Ministério da Educação
MECI	Ministro / Ministério da Educação, Ciência e Inovação
MISI	Sistema de Informação do Ministério da Educação
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OE	Orçamento do Estado
PESI	Plano Estratégico de Sistemas de Informação
PNR	Programa Nacional de Reformas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RP	Relatório de Progresso
SAMA	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa
SGEC	Secretaria-Geral da Educação e Ciência
SI	Sistemas de Informação
SI PRR	PRR – Sistema de Informação Geral de Apoios
SIGA	Sistema Integrado de Gestão do Aluno
SIGO	Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa
SIIE	Sistema Integrado de Informação da Educação

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA

1. O presente Relatório dá conta da auditoria ao Sistema de Gestão Escolar¹, designado por Escola 360 (doravante, E-360), considerado como o sistema central para a gestão dos processos dos alunos na área governativa da Educação².
2. A oportunidade de realizar a auditoria surgiu na sequência de auditorias anteriores do Tribunal de Contas ao “Abandono Escolar Precoce”³ (doravante, auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar) por se ter constatado que:
 - A adesão das escolas ao E-360, com início em 2016, tem sido limitada (2023: 128, em 808 escolas) e algumas desistiram de o utilizar e optaram por outros sistemas disponíveis no mercado, colocando em crise a sua expansão;
 - Atento o avultado investimento envolvido (previstos mais de 20 milhões de euros (M€)), emerge o risco de desperdício.
3. Nesse sentido, a auditoria a que respeita o presente Relatório teve como objetivo examinar a eficácia e a economia resultantes da utilização do E-360, considerando-se a verificação de condições de eficácia e de economia se:
 - Estiver assegurada informação centralizada, integrada, completa, fiável e tempestiva do aluno necessária à gestão dos respetivos processos, incluindo por via de sinergias com outros sistemas na recolha e tratamento da informação;
 - Tiver ocorrido redução de custos, designadamente pela menor aplicação de recursos públicos, em múltiplos sistemas de gestão escolar.
4. A auditoria incide no ciclo de vida do E-360, i.e., desde 2016 a 2024 (outubro) com base na informação recolhida junto das entidades seguintes: Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE), Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” (EMRP). Considerou-se também a informação recolhida no âmbito das auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar, designadamente através do questionário lançado em 2023 a Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas (doravante, escolas).
5. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

¹ Cfr. Programa de Fiscalização para 2024, aprovado pela Resolução n.º 2/2023 da 2.ª Secção, de 7 de dezembro.

² Ministério da Educação (ME), até 02.04.2024, e Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI), desde 02.04.2024, conforme estrutura governativa do XXII e XXIII e do XXIV Governos Constitucionais, respetivamente.

³ Relatório n.º 10/2020-Audit “Abandono Escolar Precoce” e subsequente Relatório n.º 2/2024-Audit “Abandono Escolar Precoce – seguimento de recomendações”, aprovados em 09.07.2020 e 14.03.2024, respetivamente (<https://www.tcontas.pt>).

1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

6. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, aos Ministros da Educação (ME) do XXII e XXIII Governos Constitucionais, Ministro da Educação Ciência e Inovação (MECI) do XXIV Governo Constitucional, IGeFE, DGEEC, DGAL e EMRP. Exerceram o direito de contraditório o IGeFE, a DGEEC, a DGAL e a EMRP (alegações inseridas no Anexo 5) apresentando observações que, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou a sua inserção e comentários nos correspondentes pontos do Relatório, destacando-se o seguinte:

6.1 O desenvolvimento, manutenção e monitorização do E-360 esteve a cargo da DGEEC até maio de 2022 e do IGeFE após essa data, sob a tutela do ME e do MECI, respetivamente, do XXII e XXIII e do XXIV Governos Constitucionais. Nesse quadro de responsabilidades, e atendendo ao facto marcante de ser descontinuado o E-360, regista-se que, apesar de expressamente notificados para o efeito, nenhum dos Ministros veio exercer o direito de contraditório assim limitado às alegações apresentadas pela DGEEC e pelo IGeFE. A síntese, em geral, dessas alegações e respetiva apreciação é a seguinte:

6.1.1 A DGEEC alega que:

- a) A informação consolidada, integrada e em tempo real, elemento central nas políticas públicas, é difícil de atingir quando proliferam aplicações informáticas locais. Nesse sentido, era e é essencial a centralização de dados dos alunos, em tempo real, numa plataforma que permita também atos de gestão a diretores, professores e alunos, premissas que estiveram na origem do E-360 com consolidação prevista através do PRR;
- b) Houve avanços para o sistema único de gestão do aluno, não sendo irrelevante que, no último ano sob a sua responsabilidade, 149 escolas utilizavam o E-360, considerando limitações como a não obrigatoriedade de adesão e a competição com aplicações de empresas privadas com mais tempo de desenvolvimento;

6.1.2 Para melhor enquadramento e alcance do alegado, chamam-se à colação as seguintes referências constantes do Relatório:

- a) Em 2015/2016, pretendia-se que o E-360 se constituísse como um sistema único de gestão do processo do aluno, com informação completa e em tempo real, de utilização generalizada e gratuito para as escolas e, bem assim, colmatar o problema de coexistirem diversos sistemas a operar;
- b) O risco de insucesso do E-360 e de desperdício dos dinheiros públicos aplicados no seu desenvolvimento, indiciado nas auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar, foi justamente o que motivou a realização da auditoria a que respeita o presente Relatório. A auditoria veio a confirmar que não se registaram avanços significativos na resolução das fragilidades no funcionamento do E-360 (também detalhadas nos relatórios daquelas auditorias) que continuavam a gerar um impacto negativo na adesão das escolas;
- c) Note-se que tanto a DGEEC como o IGeFE estavam cientes de tais fragilidades e, pelo menos, desde 2018, a DGEEC, através do inquérito que então lançou, conhecia a baixa satisfação com o desempenho do E-360 e com as atividades de suporte ao utilizador. Para ambos, a obrigatoriedade de adesão ao E-360 era um pressuposto necessário para o sucesso traduzido na generalização da sua utilização. Além disso, segundo a DGEEC, o desenvolvimento do E-360 em exclusivo para a gestão do processo do aluno constituía um impedimento face aos sistemas disponíveis no mercado e, segundo o IGeFE, a baixa adesão ao E-360 resultava de insuficiência de resposta às necessidades das escolas, do processo de transferência de competências para os municípios e de sistemas mais apelativos;
- d) Acresce que não se conhece qualquer processo de diagnóstico entretanto lançado que permitisse identificar outros problemas e/ou eventuais melhorias. Se a não obrigatoriedade do E-360 e a sua dedicação em exclusivo à gestão do processo do aluno eram constrangimentos relevantes, deveriam ter suscitado a adoção de medidas apropriadas para os ultrapassar, que seriam certamente um contributo importante para estimular a adesão das escolas ao E-360, o que não se verificou;
- e) De facto, passados mais de seis anos, sob a responsabilidade da DGEEC, a adesão crescente, mas paulatina, de 149 escolas em 808, foi, contrariamente ao alegado, manifestamente insuficiente para o objetivo traçado de generalização do E-360 a todas as escolas. Acresce também que, em quase dois anos, sob a responsabilidade do IGeFE, assistiu-se, ao invés, à desistência progressiva de adesão das escolas que passaram para 128, em 2023, e para 122, em 2024 (maio);

- f) Após quase uma década, com 85% das escolas a utilizar sistemas adquiridos no mercado, a adesão generalizada ao E-360 não teve sucesso em resultado do seu desempenho não ser eficaz e, conseqüentemente, não houve avanços para um sistema único;

6.1.3 Das alegações do IGeFE destaca-se:

- a) O E-360 será descontinuado a partir do ano letivo 2025/2026, abandona-se a abordagem de “*software* único” e o IGeFE deixa de ser fornecedor de *software*. Acrescenta que não se deve continuar a apostar numa solução técnica menos adequada, adotada no quadro então vigente e que se tornou obsoleta ou deixou de ser a mais adequada (logo mais económica) para os fins visados, apenas por ter investimento anterior;
- b) O novo paradigma, assente no Escola Digital, componente financiada pelo PRR que contempla a elaboração do Plano Estratégico (PESI), surge no contexto de soluções técnicas com evolução muito acelerada, em que a regulamentação e legislação atuais não são consistentes com as existentes quando as decisões foram tomadas, sendo que, com tal opção:
- O IGeFE passará a deter um portal de interoperabilidade e centralização de informação que recebe dados dos *softwares* e plataformas dos serviços do MECI, escolas incluídas;
 - Desenvolve-se uma arquitetura de sistemas que autonomiza a informação, separando a infraestrutura dos sistemas de informação e ambos dos dados, e estabelece um modelo de dados a adotar pelos fornecedores das escolas e serviços para atuar, em interoperabilidade, no “ecossistema digital” do MECI;
 - O novo modelo mostra-se mais económico para futuro, reforça-se a concorrência entre prestadores de serviços e confere-se mais liberdade às opções futuras das entidades adquirentes públicas;
- c) Os encargos com o E-360, através do PRR, visaram apenas a preparação da plataforma no âmbito do PESI desenhado, permitindo transitar entre os dois paradigmas (o anterior, em descontinuação, e o seguinte, em implementação);
- d) Embora adotada a mesma designação, “E-360” e “Escola 360” são realidades distintas (não tendo sido feliz no esclarecimento à auditoria, como v1 e v2), a saber:
- O E-360, sistema de gestão escolar, que teve como génese o SIGA;
 - O Escola Digital, financiado pelo PRR, que visa, alinhado com o PESI, concretizar a integração dos sistemas de informação de gestão educativa;

6.1.4 De acordo com a informação documentada fornecida à auditoria e resumida no Relatório, destaca-se o seguinte:

- a) Quanto ao enquadramento do E-360 no PRR:
- O desenvolvimento registado no E-360 decorreu, sobretudo, sob a gestão da DGEEC, sem recurso ao PRR (execução de cerca de 7 M€ do total de 7,3 M€);
 - Em 2022, o IGeFE sucedeu à DGEEC em matéria de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, competindo-lhe, entre outros, criar um sistema de informação da Educação (SIIE), elaborar o PESI e assegurar o respetivo desenvolvimento e, ainda, certificar as aplicações informáticas de gestão escolar;
 - Sob a gestão do IGeFE, prosseguiu o desenvolvimento do E-360 também através de iniciativas específicas no âmbito da Escola Digital, Componente 20 do PRR (execução de 0,149M€), designadamente:
 - Iniciativas relativas ao E-360 *de per se*, distintas e autónomas do PESI: em 2021, foi fixada a meta de 95% das escolas adotarem o E-360 no 4.º trimestre de 2024; em maio de 2024, estavam em curso investimentos para generalizar o E-360 (*e.g.* “fase 3 – desenho/visão futura, definição do modelo operativo da arquitetura aplicacional e das boas práticas de cibersegurança”; contratos para novas funcionalidades do E-360 para responder às necessidades das escolas);
 - Iniciativas no quadro do PESI: foi prevista a “Adoção positiva do Escola 360” para promover e garantir a adoção mais atualizada e maximizar a sua utilização e eficácia. Quanto ao PESI, em maio de 2024, decorria a recolha de informação junto dos organismos do MECI e, em outubro, encontrava-se em curso a aquisição de serviços de consultadoria;
 - O abandono progressivo do E-360 por parte das escolas e a inexistência de novas adesões têm colocado em crise a meta do PRR acima indicada, a que não é alheia a decisão da sua reformulação no âmbito da avaliação das correspondentes metas, como reportado à Comissão Europeia, conforme informou a EMRP em sede de contraditório;

b) Quanto ao percurso recente do E-360:

- i. Em meados de 2024, segundo o IGeFE, perspetivava-se uma mudança no desenvolvimento do E-360, à data a aguardar decisão governamental, que prosseguiria numa versão mais atualizada. O E-360, ou outra designação a decidir, integrar-se-ia no ecossistema SIIIE, como uma das aplicações certificadas na componente de gestão do processo do aluno, assim como outros processos essenciais ao funcionamento da escola. Nesse contexto, e em substância, as escolas passam a recolher informação nos repositórios centrais de informação e o IGeFE disponibilizar-lhes-ia a aplicação gratuitamente, em coexistência com outros sistemas de gestão escolar, rentabilizando parte do investimento dos últimos anos;
- ii. Em novembro de 2024, o IGeFE informou que, através de ofício circular enviado às escolas, foi anunciado o abandono do E-360 a partir do ano letivo 2025/2026, sem mais;

6.1.5 Face ao agora alegado em sede de contraditório pelo IGeFE, sublinha-se o seguinte:

- a) Na Escola Digital, Componente 20 do PRR, o PESI, em desenho, e o E-360 são distintos, têm tido especificações e projetos próprios, mas também alguns em articulação, como antes se evidencia. Sem prejuízo de eventuais ajustamentos a efetuar no futuro, os projetos não se confundem nem se fundem num só nem o E-360 estava dissociado da Escola Digital como induzido pelo IGeFE nas alegações;
- b) A estratégia que postulou escassos meses antes, em meados de 2024, não se concretizou, uma vez que foi posto um fim ao projeto E-360 e uma outra estratégia tomou forma, na qual, segundo agora esclareceu, o IGeFE deixa de ser fornecedor de *software*, recorrendo as escolas livremente ao mercado;
- c) Afirma-se ser o novo modelo mais económico para futuro, mas não se adiantou qual a economia de recursos que proporciona, o que se estranha. Note-se que, quando instado pela auditoria, o IGeFE não conseguiu apurar o custo dos sistemas em utilização pela generalidade das escolas [limitando a apreciação pelo Tribunal da economia do E-360], a que acrescem os custos de mais de uma centena de escolas que ainda mantêm o E-360 e que serão compelidas a recorrer ao mercado;

6.1.6 Note-se que não cabe ao Tribunal pronunciar-se sobre as decisões relativas a medidas de política pública, mas, tão só, sobre a boa aplicação dos recursos públicos na sua consecução. De todo o modo, cumpre referir que:

- a) Certamente que os serviços centrais envolvidos no projeto, DGEEC e, posteriormente, IGeFE, foram considerados como bem posicionados para levar a cabo o desenvolvimento e exploração de uma aplicação destinada a cobrir necessidades da sua área de atividade;
- b) O conhecimento acumulado adquirido na definição do modelo de dados, de processos e da aplicação de suporte, deveria constituir-se como a solução ideal para atingir os objetivos preconizados para o E-360, incluindo o de obter estatísticas sobre o universo da educação em tempo útil;
- c) Muito embora a natural evolução da tecnologia possa levantar desafios de adequação a uma solução aplicacional desta natureza, os pressupostos, metodologias e produtos que foram empregues seriam suficientes para lhe garantir um período de exploração alargado. Porém, em cerca de uma década, não foi entregue o resultado previsto, não tendo sido atingidos os objetivos primários no decurso do seu ciclo de vida;

6.1.7 De tudo o que antecede, resulta que, estando em causa uma matéria da maior importância como a centralização e fiabilidade dos dados dos alunos na área da Educação, constata-se que, apesar do volume de investimento efetuado ao longo de quase dez anos, o E-360 não teve sucesso nem se apuraram quaisquer responsabilidades gestionárias e técnicas. Por outro lado, a definição de estratégias constitui responsabilidade da tutela política que decide sobre medidas de política pública e respetivos instrumentos relevantes, incluindo o seu lançamento, reformulação e descontinuidade. Porém, os Ministros intervenientes nas fases marcantes do E-360 nada vieram alegar quanto à oportunidade perdida nem quanto às particularidades da nova estratégia, designadamente em termos de eficácia, eficiência e economia, como garantia de sucesso no resultado pretendido.

1.3 COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES, LIMITES E CONDICIONANTES

7. Cumpre assinalar, em geral, a boa colaboração das entidades na resposta às solicitações que lhes foram endereçadas, atestando, designadamente, o entendimento sobre as matérias em apreciação, não obstante a dificuldade de informação completa e consolidada quanto ao histórico do E-360.

2 ENQUADRAMENTO

2.1 MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO: BREVE NOTA

8. A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023⁴ teve em vista melhorar os serviços públicos, reforçar a aposta na inovação e na modernização administrativa para melhor servir os cidadãos e as empresas, promovendo a eficiência, sustentabilidade e simplificação dos processos de funcionamento da Administração Pública.
9. A Estratégia desenvolveu-se em torno de quatro eixos, sendo os objetivos estratégicos do eixo “Explorar a tecnologia” os seguintes: i) reforçar a governação global das tecnologias; ii) melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços; iii) gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência. Os objetivos concretizavam-se através de medidas de carácter transversal ou setorial, a consagrar nos planos estratégicos e de atividades das entidades da Administração Pública aprovados por cada tutela, dando corpo a um conjunto de medidas de modernização.
10. No que respeita à Educação, uma das vertentes essenciais da modernização respeita ao processo de desburocratização que se tem pretendido acelerar, nomeadamente ao nível dos procedimentos e da articulação entre as escolas e os serviços centrais do MECI⁵.
11. O XXIV Governo Constitucional mantém como prioridade a modernização, nomeadamente para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos alunos, às famílias, à gestão das escolas e aos professores. Destaca-se o desenvolvimento de uma plataforma integrada para todos os serviços do MECI (2025: 32 M€) e de outros recursos digitais que simplifiquem os processos administrativos, aumentem a eficiência e promovam a desburocratização⁶.
12. A necessidade de acelerar a Transição Digital constitui um dos principais desafios estratégicos para Portugal, em linha com os objetivos políticos que irão nortear os investimentos da União Europeia no período de programação 2021-2027⁷, designadamente na área da Educação através do reforço de competências digitais nas escolas, recursos educativos digitais e infraestruturas tecnológicas⁸.
13. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), enquanto instrumento para a concretização da Estratégia Portugal 2030⁹, contempla, na dimensão Transição Digital, a Componente 20 – Escola Digital (C20)¹⁰ que tem como objetivo criar condições para a inovação educativa e pedagógica através do desenvolvimento de competências em tecnologias digitais, da sua integração

⁴ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 55/2020, de 31 de julho.

⁵ Cfr. Relatórios do Orçamento do Estado para 2024 e 2025.

⁶ Cfr. Programa do XXIV Governo Constitucional, abril 2024; Relatório do Orçamento do Estado para 2025.

⁷ Cfr. Comissão Europeia, *Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027 – Reconfigurar a educação e a formação para a era digital*, COM (2020) 624 final, de 30.09.2020.

⁸ Cfr. Plano de Recuperação e Resiliência, versão de 22.04.2021, PRR (2020); Conselho da União Europeia, *Anexo Revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal*, 07.07.2021, CONS (2021). O PRR está enquadrado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, com as alterações subsequentes.

⁹ Aprovada pela RCM n.º 98/2020, de 13 de novembro.

¹⁰ O PRR deu continuidade ao Programa de Digitalização para as Escolas (PDE) - Medida 1 do Subpilar I.1 - Educação digital, do Plano de Ação para a Transição Digital (PATD), ampliando e integrando os seus objetivos na C20. O PATD constitui um dos instrumentos da modernização do Estado e da Administração Pública, aprovado pela RCM n.º 30/2020, de 21 de abril (cfr. Tribunal de Contas, Relatório n.º 20/2022-Audit, 2.ª Secção; CONS (2021)).

transversal nas diferentes áreas curriculares e da modernização do sistema educativo português¹¹.

14. Dos investimentos que integram a C20, destaca-se o da “Transição Digital na Educação” (TD-C20-io1), sendo um dos desafios “*ultrapassar a dispersão e ineficiência dos sistemas de gestão e informação do sistema educativo*”. Para o efeito, o subinvestimento TD-C20-io1.01¹² tem como um dos objetivos a criação das condições seguintes¹³:
 - Adotar um sistema único de identidade de alunos, docentes e outros trabalhadores de apoio à gestão, articulado com o E-360, para controlo e perfilagem de acesso à rede e aos sistemas de informação (SI);
 - Dotar as escolas públicas dos meios de computação adequados às necessidades administrativas e de gestão;
 - Convergir e integrar os SI de gestão educativa e generalizar a utilização do E-360, tendo em vista um funcionamento mais eficiente e transparente do sistema educativo (permitindo racionalizar a despesa das escolas e dos serviços do MECI e obter informação atempada das necessidades – *e.g.* gestão da rede das escolas e gestão do ciclo de vida do aluno).
15. Em 2022, por força das alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30 de maio, o IGeFE sucedeu à DGEEC nas atribuições relacionadas com os SI, tecnologias de informação e comunicação no âmbito da área governativa da Educação¹⁴, competindo-lhe, nomeadamente:
 - Contribuir para a definição das políticas e estratégias em matéria de SI;
 - Criar e assegurar o desenvolvimento coerente e eficiente do Sistema Integrado de Informação da Educação (SIIE), enquanto agregador dos SI no âmbito dos órgãos, serviços e organismos da área governativa;
 - Conceber, implementar, gerir, manter e garantir o bom funcionamento dos SI;
 - Apoiar as escolas na articulação entre as suas aplicações informáticas e o SIIE;
 - Certificar as aplicações informáticas de gestão escolar;
 - Elaborar, implementar e manter atualizado um Plano Estratégico de Sistemas de Informação (PESI);
 - Garantir a qualidade, consistência, segurança e disponibilidade da informação.

2.2 SISTEMAS DE GESTÃO ESCOLAR

16. A administração e gestão escolar engloba diversas áreas de atividade das escolas, coexistindo diferentes sistemas de suporte à gestão do aluno e à gestão de recursos humanos e financeiros, entre outras áreas (*e.g.* manuais e cartões escolares).

¹¹ Cfr. PRR (2021) e alterações subsequentes (Decisões de Execução do Conselho de outubro de 2023 e de setembro de 2024). No Continente, a C20 integra uma Reforma para a Educação Digital e 12 Investimentos.

¹² Designado “*Assegurar o fornecimento de conectividade à internet de qualidade às escolas, e criar condições para a melhoria e utilização generalizada de recursos educativos digitais, incluindo nos processos de avaliação, bem como para a gestão eficiente do processo de transição digital no sistema educativo*”.

¹³ Cfr. CONS (2021); Contrato de Financiamento de 30.09.2021, entre a EMRP e a Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), e respetivo aditamento em 01.03.2024; Orientação Técnica da SGEC, *Investimento C20-io1 “Transição Digital na Educação”*, republicações de 28.04 e 24.06.2022; Relatório n.º 20/2022-Audit.

¹⁴ Dos SI a cargo do IGeFE destacam-se: E-360, MISI, SIGO, Portal das Matrículas (cfr. IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024).

17. Ao nível dos serviços centrais do MECI, destacam-se os seguintes sistemas relacionados com a gestão do aluno¹⁵:
- E-360 - centraliza os processos de gestão do aluno, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, com o objetivo de disponibilizar numa só plataforma toda a informação de carácter administrativo relativa aos alunos e proporcionar uma visão completa sobre o seu percurso educativo em tempo real;
 - MISI - centraliza a informação desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, mediante a exportação de dados através de programas de gestão escolar nas escolas, e faculta aos serviços centrais informação para a prossecução das suas atribuições;
 - SIGO - permite a gestão da rede de oferta educativa e formativa e dos percursos educativos e formativos de jovens e adultos e possibilita o registo de percursos de qualificação e a emissão de certificados e diplomas.
18. Importa referir que o E-360, sob a responsabilidade do MECI, constituiu-se como um sistema exclusivamente dedicado à gestão do aluno, enquanto os sistemas disponíveis no mercado podem, também, apoiar outras áreas da gestão escolar de acordo com os módulos contratados¹⁶.
- Em sede de contraditório, a DGEEC acrescentou que o Programa de Assistência Económica identificou a necessidade de centralizar pagamentos, vencimentos e demais processos financeiros das escolas nas aplicações centrais onde se inclui o E-360.*
19. O E-360 é disponibilizado gratuitamente pelo MECI às escolas, cabendo-lhes decidir sobre o sistema de gestão do aluno a adotar.

3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

3.1 O DESEMPENHO DO E-360 NÃO TEM SIDO EFICAZ

3.1.1 O E-360 NÃO É O ÚNICO SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR UTILIZADO E NÃO GARANTE INFORMAÇÃO COMPLETA E EM TEMPO REAL DOS ALUNOS

Génese e desenvolvimento do E-360

20. A construção do Sistema Integrado de Gestão do Aluno (SIGA), definido como o principal objetivo de um projeto financiado pela operação SAMA – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, do COMPETE, marcou a génese do E-360 em 2014/15¹⁷.
21. O SIGA já então visava consolidar numa aplicação centralizada, fiável, segura e menos onerosa, os processos de gestão escolar dos alunos dos ensinos pré-escolar, básico e secundário, uma vez que pretendia¹⁸:
- Permitir às escolas e organismos da área da Educação a gestão do ciclo de vida do aluno, proporcionando uma visão completa sobre o seu percurso educativo em tempo real, incluindo a monitorização do abandono escolar precoce;

¹⁵ Cfr. Auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

¹⁶ *e.g.* Contabilidade, Pessoal, Inventário.

¹⁷ Cfr. Portaria n.º 764/2015, de 5 de outubro; DGEEC, reunião em 26.06.2024.

¹⁸ Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024 e e-mail de 13.08.2024.

- Disponibilizar funcionalidades aos encarregados de educação para maior simplificação e transparência de processos e incremento da interação com a escola;
 - Possibilitar, nomeadamente, com a implementação de um sistema de gestão de identidades a interoperabilidade de plataformas na área da Educação, bem como noutras áreas governativas, prevendo a relação com as diversas entidades envolvidas no ciclo de vida do aluno;
 - Obter benefícios financeiros, dado que as múltiplas aplicações utilizadas pelas escolas constituíam um entrave à uniformização de processos e representavam um custo adicional em renovações e manutenção de licenciamento e serviços.
22. A referência ao E-360 propriamente dito, passou a existir a partir de 2016, ano em que a marca foi registada no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)¹⁹.
23. No mesmo ano, o E-360 constituiu uma das medidas do Programa Simplex (programa de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrónica²⁰). Nas sucessivas edições do Simplex, foram previstas medidas na área governativa da Educação relacionadas com a consolidação dos processos de gestão escolar, em particular com o E-360, com destaque para as relativas à sua generalização progressiva e posterior universalização a todas as escolas (Anexo 2)²¹.
24. Em linha com a simplificação e transparência dos processos administrativos no contexto do processo educativo, o E-360 procura *“contribuir para um aumento da eficácia e da eficiência da gestão do aluno”*²².
25. Do processo de desenvolvimento e implementação do E-360, em regime de *outsourcing*²³, destaca-se, segundo a DGEEC²⁴, o seguinte:
- No levantamento de necessidades e na definição das regras de negócio aplicacionais e esclarecimento de procedimentos funcionais, foram envolvidos, designadamente: as escolas, beneficiárias das melhorias implementadas com o E-360 na simplificação e otimização da informação; organismos da área governativa da Educação²⁵; as Autarquias Locais para a integração com os sistemas de gestão autárquica no contexto da descentralização; as empresas de *software* para gestão de horários e cartões dos alunos;
 - Na fase de planeamento, foram identificados fatores críticos de sucesso²⁶;
 - Na gestão do processo de desenvolvimento e implementação do E-360, a DGEEC coordenou e controlou todas as etapas para garantir que todos os requisitos técnicos e funcionais fossem minuciosamente definidos e validados de acordo com as necessidades e os objetivos

¹⁹ Cfr. INPI, Registo de Marca Nacional, data de início de vigência a 11.01.2017.

²⁰ Cfr. Página eletrónica do Simplex (<http://simplex.gov.pt>).

²¹ A edição de 2019 não inclui medidas relacionadas com o E-360 nem se identificou informação pública disponível posterior a 2022.

²² Cfr. Página eletrónica Escola 360, *Sobre o Escola 360* (<https://escola360.edu.gov.pt>).

²³ A opção *in-house* não se colocou e o *outsourcing* resultou de a DGEEC não possuir capacidade técnica nem recursos humanos especializados para alavancar um projeto da dimensão do E-360 (cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024).

²⁴ Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024 e *e-mail* de 13.08.2024.

²⁵ Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P., Instituto da Avaliação Educativa, I.P., Inspeção-Geral da Educação e Ciência, IGeFE, Direção-Geral da Educação, Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

²⁶ *e.g.*: compromisso da gestão de topo; liderança da equipa de projeto; envolvimento das pessoas-chave; uniformização de processos; entendimento comum do âmbito de projeto; envolvimento e dedicação em testes; rapidez na tomada de decisão; envio de informação atempadamente; qualidade de dados; disponibilidade da infraestrutura.

estabelecidos. A regularidade de reuniões (semanais e mensais), com reportes das empresas externas, permitiu a monitorização do projeto e assegurar o cumprimento dos prazos e requisitos;

- Ao nível de mecanismos de segurança, foram definidos os termos da proteção dos dados dos utilizadores do sistema e a estratégia de definição e gestão de *logs*;
 - Foram previstas exigências quanto a *disaster recovery* (possibilidade de recuperação em caso de perda de informação).
26. Do exposto, resulta, em síntese, que o desenho do sistema foi levado a cabo através de práticas correntes em termos de desenvolvimento de SI, compreendendo a elaboração de análises técnicas e funcionais, que enquadraram a definição de um modelo de dados, o levantamento de processos, o desenho de *interfaces* para utilização do produto e a definição da infraestrutura tecnológica base para a sua exploração²⁷. Além disso, o conjunto de *software* que suporta o desenvolvimento da solução proposta incluiu uma gama de produtos e linguagens de programação capazes de suportar um ambiente aplicacional apto a gerir um grande volume de informação e uma grande carga de potenciais utilizadores a operar num âmbito geográfico alargado.
27. No entanto, a documentação obtida não evidencia a concretização das análises técnicas e funcionais consideradas e dos mecanismos de segurança implementados²⁸.

Arquitetura do E-360

28. A estrutura modular inicial era composta pelos módulos seguintes: “Matrículas”; “Renovações”; “Transferências”; “Gestão de informação biográfica”; “Turmas”; “Assiduidade”; “Avaliação”; “Certificados”; “Notificações”.
29. Em 2020, foram adicionados os módulos “Gestão do Ensino Artístico” e “Educação Inclusiva”²⁹.
30. O E-360 contava, à data da auditoria, também com os módulos “Desporto Escolar” e “Concessão de Equivalências”³⁰.

Perfis de acesso e abrangência do E-360 e reporte de informação

31. O acesso ao E-360 é concedido aos encarregados de educação, docentes, escolas e serviços centrais do MECl³¹.
32. Em termos de infraestrutura, pretendia-se o recurso a um Gestor de Identidades, integrado com o E-360, para registo das credenciais usadas pelos vários sistemas invocadores dos serviços, associadas a um Perfil Funcional (*e.g.* “Encarregado de Educação”, “Docente”, “Serviço Escolar”, “Colaborador do Ministério da Educação”)³².

²⁷ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024; IGeFE, *e-mail* de 05.07.2024.

²⁸ A título de exemplo, dá-se nota que o processo de transferência para o IGeFE dos SI, incluindo o E-360, até então sob a responsabilidade da DGEEC “...foi complexo, atendendo a que não havia a documentação/informação de suporte necessária de todos os sistemas...” (cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024). Em contraditório, a DGEEC referiu que a documentação técnica (em pastas de rede e plataformas) e as equipas internas e externas passaram para o IGeFE.

²⁹ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024.

³⁰ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

³¹ Cfr. Página eletrónica Escola 360, *Perguntas frequentes* (<https://escola360.edu.gov.pt>).

³² Cfr. IGeFE, *e-mail* de 05.07.2024.

33. No que respeita à abrangência, salienta-se que o registo e acompanhamento do percurso escolar proporcionado pelo E-360 em tempo real abarca os alunos dos ensinos pré-escolar, básico e secundário nas escolas do ensino público e do ensino particular e cooperativo, integradas no sistema educativo e que detêm, pelo menos, um dos seguintes tipos de contrato: contratos de associação; contratos simples; contratos de desenvolvimento; contratos de patrocínio; contratos de cooperação; contratos-programa³³.
34. O reporte de informação processa-se nas condições e momentos seguintes:
- Escolas públicas aderentes ao E-360 - reporte em tempo real;
 - Escolas públicas não aderentes ao E-360 - reporte para o MISI a partir dos seus sistemas locais, em cinco momentos distintos ao longo do ano letivo³⁴;
 - Escolas privadas com contratos de associação - reporte dos dados das turmas, com carácter obrigatório, em três momentos³⁵;
 - Escolas privadas e escolas públicas de dupla tutela, não aderentes ao E-360 e sem exportação de dados para o MISI - reporte anual através do preenchimento do inquérito de recenseamento escolar, da responsabilidade da DGEEC, para fins meramente estatísticos³⁶.
35. O exposto evidencia que existe desfasamento temporal no reporte de informação sobre os alunos aos serviços centrais da área da Educação, consoante os sistemas adotados e as condições específicas inerentes a cada escola.
36. Acresce que não existe um repositório nacional de dados dos alunos nem está prevista a obrigatoriedade de reporte à Administração Central dos que frequentem o ensino privado e as escolas das Regiões Autónomas. O reporte é apenas para efeitos estatísticos³⁷.
37. Assinala-se ainda que o facto de o E-360 coexistir com outros sistemas de gestão do aluno adotados pelas escolas, tem dificultado, inclusive, as tarefas de recolha e análise de dados por parte da DGEEC³⁸ que é, aliás, o órgão delegado do Instituto Nacional de Estatística para a produção das estatísticas oficiais da Educação.
38. Porém, segundo o IGeFE, decorriam contactos com as Regiões Autónomas para acesso à informação dos alunos através do E-360 e controlo da sua situação e do seu percurso escolar. Também foram estabelecidos contactos com as Autarquias Locais no âmbito das “cartas educativas”³⁹.
39. Finalmente, refere-se, de novo, que a questão dos sistemas a operar na área da Educação é de tal modo crítica que, em 2023, motivou o Conselho Nacional de Educação (CNE) a formular uma recomendação no sentido de ser adotada, a nível nacional, uma infraestrutura digital do sistema de educação e formação que, simultaneamente⁴⁰:

³³ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024.

³⁴ Ato da matrícula, início do ano letivo, final do 1.º, do 2.º e do 3.º períodos (cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024 e *e-mail* de 31.05.2024).

³⁵ Início do ano letivo, final do 1.º período e final do ano letivo (cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024 e *e-mail* de 31.05.2024).

³⁶ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 28.06.2024; recenseamento escolar em <https://rea2223.dgeec.mec.pt/>.

³⁷ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024 e *e-mail* de 28.06.2024. *Em contraditório, a DGEEC referiu que o reporte é individual no caso de escolas privadas e escolas públicas de outros Ministérios e agregado no caso das Regiões Autónomas.*

³⁸ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024.

³⁹ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

⁴⁰ Cfr. CNE, Recomendação n.º 3/2023 (*in* Diário da República, 2.ª S, de 29 de novembro); auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

- Permita o acesso de cada indivíduo ao seu processo enquanto aluno, estudante ou formando;
- Agilize a intervenção das entidades que providenciam educação e formação no espaço das suas competências nesses processos;
- Proporcione um conjunto de funcionalidades e de informação fiável, interconectada e sustentável fundamental à governança do próprio sistema.

Nesse sentido, o CNE também desenvolveu a fundamentação da necessidade, das potencialidades e oportunidades, bem como dos requisitos, implicações e exequibilidade de tal infraestrutura.

40. Assim, não obstante um dos objetivos do E-360 consistir em colmatar o problema da multiplicidade de fontes de informação, com suporte em plataformas/aplicações nas várias entidades da área da Educação, tendo em vista a obtenção de vantagens económicas e operacionais⁴¹, constatou-se que continuaram a coexistir diversos sistemas a operar ao nível da gestão escolar⁴² sem registo de avanços no sentido de existir um sistema único de gestão do aluno com informação completa e em tempo real.

3.1.2 A ADESAO DAS ESCOLAS AO E-360 TEM SIDO DIMINUTA (2024: 15% DAS ESCOLAS) E O OBJETIVO DA SUA UTILIZAÇÃO GENERALIZADA NÃO FOI ATINGIDO

41. Tendo por referência o universo de 808 escolas, na conceção do E-360 foram definidas quatro fases sequenciais e uma transversal⁴³:
- Fase 0 - conjunto de escolas-piloto nos anos letivos de 2015/2016 e 2016/2017;
 - Fase 1 - alargamento a todas as escolas até ao terceiro ciclo (cerca de 35%);
 - Fase 2 - alargamento a todas as escolas até ensino secundário (cerca de 60%);
 - Fase 3 - escolas profissionais, agrícolas e artísticas (restantes 5%);
 - Fase Transversal - formação a todos os *stakeholders*, nas fases 1 a 3⁴⁴.
42. As fases previstas não foram estritamente observadas, como clarificou a DGEEC, designadamente porque, na Fase 0, foram aceites pedidos de escolas com necessidades especiais para participar no projeto e foi externalizada a gestão do projeto por insuficiência de recursos humanos internos.

⁴¹ Vantagens associadas, respetivamente, aos custos com as licenças de *software* de gestão e à informação tempestiva disponibilizada em tempo real, com possibilidade de acesso/consulta de dados (Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024, e *e-mail* de 13.08.2024).

⁴² *e.g.* Sete sistemas certificados quanto aos dados a exportar para o MISI (cfr. IGeFE, reunião de 07.05.2024 e *e-mail* de 31.05.2024).

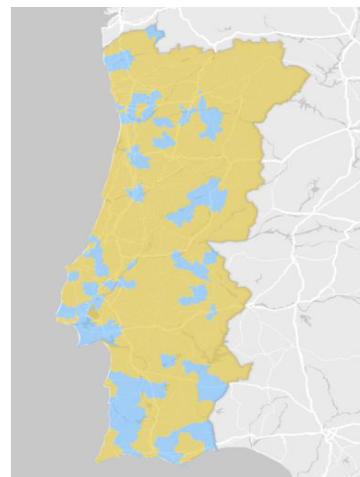
⁴³ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024; IGeFE, *e-mail* de 31.08.2024 que aponta para 808 escolas (809, nas auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar).

⁴⁴ A formação de docentes e de pessoal não docente foi realizada a nível nacional e envolveu todos os Centros de Formação de Associação de Escolas (formadores, gestão administrativa e gestão dos espaços de formação).

43. A implementação do E-360 ocorreu, assim, de modo faseado, inicialmente com um conjunto de escolas-piloto e sucessivo alargamento a outras, sem obrigatoriedade de adesão⁴⁵. O avanço no número de escolas envolvidas ao longo do tempo, foi, concretamente, o seguinte⁴⁶:

- 2016/2017: 8 escolas-piloto
- 2017/2018: 15 escolas-piloto
- 2018/2019: 33 escolas
- 2019/2020: 65 escolas
- 2020/2021: 103 escolas
- 2021/2022: 149 escolas
- 2022/2023: 128 escolas
- maio 2024: 122 escolas

Figura 1 - Sistemas de Gestão do Aluno 2023/2024 (Portugal Continental)



Legenda: ● - E-360 (15%); ● - Outros (85 %)
 Fonte: Elaboração própria; dados: IGeFE, e-mail de 31.05.2024

44. Tal evolução limitada, perante o papel central atribuído ao E-360 no quadro dos sistemas de informação, já tinha sido observada no âmbito das auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar e mantém-se sem que se tenha registado qualquer progresso. De facto, destaca-se que, se em 2019 o E-360 era utilizado apenas em 65 escolas, em 2023 não foi além de 128 (num universo de 808) e 23 já tinham desistido de o utilizar⁴⁷.
45. Em maio de 2024, constatou-se a continuidade do decréscimo de utilizadores do E-360 e apenas permaneciam 122 escolas aderentes (15 %). Em contraste, os sistemas de gestão do aluno utilizados por cerca de 85% das escolas eram adquiridos no mercado⁴⁸.
46. Neste contexto, importa salientar que o abandono do E-360 que se tem registado, assim como a inexistência de novas adesões, colocam em crise a concretização da meta prevista no âmbito do investimento da capacitação da gestão escolar do PRR (*vd.* Anexo 4).
47. A este propósito, tanto a DGEEC como o IGeFE referiram que a obrigatoriedade de adesão ao E-360 constituía um fator relevante e um pressuposto necessário para a viabilidade, sustentabilidade e sucesso do projeto e, consequentemente, para a generalização da sua utilização em todas as escolas⁴⁹.

⁴⁵ Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024.

⁴⁶ Cfr. IGeFE, e-mail de 31.05.2024; DGEEC, e-mail de 13.08.2024; auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

⁴⁷ 265 escolas tinham manifestado intenção de utilizar o E-360 (cfr. auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar).

⁴⁸ IGeFE, e-mail de 31.05.2024.

⁴⁹ Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024 e e-mail de 13.08.2024; IGeFE, reunião em 07.05.2024.

3.1.3 A INTEROPERABILIDADE ENTRE O E-360 E OS PRINCIPAIS SISTEMAS DA ÁREA DA EDUCAÇÃO PERSISTIU POR ALCANÇAR

48. A interoperabilidade tem constituído um objetivo inerente ao E-360, alcançável através da articulação entre os sistemas de informação da área da Educação e com os de outras áreas da Administração Pública.
49. Neste âmbito, entre 2017 e 2019, a DGEEC desenvolveu documentos de trabalho com a finalidade de as escolas, através das suas plataformas/sistemas locais, obterem informação residente no E-360 sobre os alunos sem necessidade de qualquer outro registo ou introdução de dados adicionais⁵⁰.
50. A relevância da interoperabilidade entre os sistemas também já foi abordada nas auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar, uma vez que a sua inexistência, com a consequente duplicação de registos e a maior ocorrência de erros, prejudica a fiabilidade da informação e a eficácia do E-360.
51. Sublinha-se que, devido à reestruturação do IGeFE na sequência das atribuições que lhe passaram a estar cometidas, no final de 2023 os trabalhos relacionados com a interoperabilidade do E-360, em particular com o SIGO, estiveram suspensos, e só no início de 2024 estavam a ser desenvolvidos os procedimentos para a concretização da interoperabilidade entre o E-360, o MISI e o SIGO⁵¹.
52. Além da necessária interoperabilidade com os sistemas da área da Educação, o E-360 foi concebido para proporcionar também a interoperabilidade com outros sistemas da Administração Pública das diferentes áreas governativas⁵².
53. Nas edições do Simplex de 2017 e 2018 constavam, inclusive, medidas associadas à interoperabilidade do E-360 com os sistemas de outras áreas governativas, em particular com os Ministérios da Justiça e da Saúde, tais como a *“Simplificação da comunicação entre tribunais e escolas”* e a *“Prova de vacina + simples nas escolas”*, respetivamente (vd. Anexo 2)⁵³.
54. Segundo o IGeFE, o objetivo da interoperabilidade do E-360 continuou a ser prosseguido, estando em contacto com entidades de outras áreas governativas com vista à celebração de protocolos (anteriormente com a DGEEC), designadamente Justiça, Segurança Social e Saúde, encontrando-se em desenvolvimento o Repositório Central de Alunos, *“fonte de verdade dos sistemas de ensino”*, para a consulta da informação⁵⁴.

Em sede de contraditório, a DGEEC elencou serviços desenvolvidos e implementados em 2022 com entidades externas⁵⁵.

⁵⁰ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 05.07.2024; DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024.

⁵¹ Cfr. Auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

⁵² Cfr. DGEEC, Relatório de Gestão de 2019.

⁵³ Cfr. Programa Simplex+2017 (www.simplex.gov.pt/2017) e Programa Simplex+2018 (www.simplex.gov.pt/2018). As medidas encontram-se no estado “Implementação concluída”.

⁵⁴ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024 e *e-mails* de 31.05.2024 e 28.06.2024. Segundo o IGeFE, é essencial a interoperabilidade com os sistemas da Segurança Social, atendendo à ação social escolar, e desejável com o Instituto dos Registos e do Notariado e com o Ministério da Justiça, não existindo interoperabilidade com os sistemas da Autarquias Locais nem com os das Regiões Autónomas.

⁵⁵ Ministério da Justiça; Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança; Ministério da Saúde, Sistemas de Gestão das Autarquias Locais, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, Aplicações de horários escolares, Aplicações de gestão de cartões escolares.

3.1.4 O E-360 NÃO RESPONDE ÀS NECESSIDADES DOS UTILIZADORES E O APOIO TEM SIDO INSUFICIENTE

Existe uma equipa de suporte aos utilizadores do E-360, mas é insuficiente

55. O desenvolvimento do E-360, a respetiva manutenção evolutiva e corretiva e suporte técnico no que respeita ao ambiente em exploração, cabe, atualmente, ao IGeFE⁵⁶.
56. Existe uma equipa técnica de suporte aos utilizadores do E-360 composta por seis elementos (cinco professores de informática, em mobilidade, e um técnico de informática⁵⁷) que, segundo o IGeFE, é insuficiente na resposta em momentos de maior volume de acessos/pedidos (solicitados por *e-mail* ou contacto telefónico⁵⁸).
57. Note-se que, anteriormente, o IGeFE reconheceu que o apoio prestado na resolução dos problemas reportados pelas escolas no âmbito do E-360 era insuficiente e que se agravava na sequência da alteração da sua missão e atribuições⁵⁹.
58. Em maio de 2024, o IGeFE veio precisar que, no que concerne aos pedidos de suporte técnico, não existe uma gestão automatizada, mas que se pretendia implementar através de um sistema de *tickets*⁶⁰.
Em sede de contraditório, a DGEEC informou que em 2022 existiam dois sistemas de ticketing, mas que inexistia um sistema de gestão automatizada de apoio ao suporte técnico às escolas.
59. Não obstante, o IGeFE acrescentou que se encontravam em vigor contratos de aquisição de serviços de manutenção/suporte aos problemas do E-360⁶¹.
60. Porém, constatou-se que face ao fim do prazo de vigência de dois contratos [destinados à manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades do E-360 e monitorização e melhoria da interoperabilidade (168 e 130 mil euros, c/iva, lotes 1 e 2, incluindo adenda, respetivamente)], celebrados em 27 de dezembro de 2023, para serem executados até ao limite máximo de 12 meses, i.e., até 27 de dezembro de 2024, não foi adiada informação sinalizando, em resultado, melhorias a ocorrer a curto-prazo.

As fragilidades do E-360 estão identificadas e não contribuem para a adesão pelas escolas

61. Nas auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar, constatou-se que, como destacado pelas escolas, existiam:
 - Limitações ao funcionamento do E-360, como as seguintes: indisponibilidade do serviço; processamento lento; perda de acesso a funcionalidades; dificuldade de utilização e navegação;

⁵⁶ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 28.06.2024.

⁵⁷ O técnico de informática desempenha funções de interlocutor entre a equipa técnica de desenvolvimento e a equipa técnica de manutenção e suporte (cfr. IGeFE, reunião em 28.06.2024). Em 2020, a equipa era composta por 10 elementos (cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024).

⁵⁸ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

⁵⁹ O IGeFE referiu, ainda, que tal alteração implicou a reestruturação dos serviços e a reconstituição da “*equipa de suporte e ajuda às unidades*”, gerando dificuldades na resposta célere às escolas (cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024). Dá-se nota que a insuficiência no apoio às escolas foi referenciada pelas escolas nas auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

⁶⁰ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

⁶¹ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024.

- Dificuldades na realização de diversas operações no E-360, tais como: registo demorado de sumários pelos docentes (*e.g.* numeração não automática); impossibilidade de imprimir horários de turmas e de gerir turmas de Educação e Formação de Adultos; visualização e justificação de faltas pouco intuitiva e difícil.
62. Nesse quadro, o IGeFE reconheceu, em 2023, as fragilidades do E-360, não obstante os esforços para as mitigar, das quais destacou:
- Indisponibilidade do serviço decorrente de intervenções nas infraestruturas;
 - Necessidade de atualização de informação;
 - Dificuldades na impressão;
 - Não disponibilização da funcionalidade relacionada com o regime de ensino noturno;
 - Necessidade de contemplar medidas de autonomia e flexibilidade curricular.
63. Quanto aos principais motivos para terem adotado sistemas de gestão escolar de alunos disponíveis no mercado, as escolas indicaram os seguintes: limitações do E-360 (relevante nos casos de desistência da adesão); possibilidade de interoperabilidade com os sistemas das Autarquias Locais; experiência positiva de outras escolas.
64. Por outro lado, entre as condicionantes a novas adesões ao E-360, sobressaía a incapacidade de gerir cumulativamente os sistemas de apoio à gestão escolar a partir do E-360 (*e.g.* refeitórios, papelarias/reprografias).
65. A este propósito, em 2024, o IGeFE veio referir que a baixa adesão ao E-360 é motivada por diversas razões, relevando a insuficiência de resposta às necessidades das escolas, o processo de transferência de competências para os municípios e também o facto de o mercado disponibilizar aplicações mais apelativas ao nível da *interface* com forte impacto no utilizador⁶². Por sua vez, segundo a DGEEC, o facto de o E-360, na sua conceção, ter sido desenvolvido em exclusivo para a gestão do processo do aluno constituiu-se como um impedimento, face às soluções integradas disponíveis no mercado⁶³.
66. Neste contexto, constatou-se que após as auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar não se registaram avanços significativos na resolução das fragilidades no funcionamento do E-360 que, assim, eram suscetíveis de continuar a gerar um impacto negativo na adesão das Escolas.

Insuficiência de avaliações periódicas sobre a satisfação dos utilizadores

67. No sentido de avaliar a experiência de utilização do “*projeto Escola 360*”, assim como de várias atividades da fase piloto, em 2018, a DGEEC lançou um questionário aos utilizadores que, em resultado, refletiu, em geral, uma baixa satisfação com o desempenho do E-360 e com as atividades de suporte ao utilizador⁶⁴.

⁶² Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

⁶³ Cfr. DGEEC, reunião em 26.06.2024.

⁶⁴ Questionário relativo à avaliação da experiência dos utilizadores sobre: desempenho da plataforma; facilidade de navegação; facilidade de utilização; legibilidade dos manuais de utilizador; canais de apoio ao utilizador; performance da plataforma; rapidez na correção de problemas; receptividade às sugestões de melhoria (aplicado a 2080 utilizadores - 1895 docentes e 185 serviços escolares; 369 respostas) (cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024).

68. Entretanto, já sob a responsabilidade do IGeFE, não foi realizado novo questionário para aferir a satisfação dos utilizadores⁶⁵.
69. Salienta-se que a qualidade do serviço é essencial para o sucesso de qualquer sistema, aferida através de avaliações periódicas, em particular, sobre a satisfação das partes interessadas, relevando os objetivos, metas e indicadores considerados na estratégia estabelecida, o que não sucedeu para o E-360.

3.2 A APRECIÇÃO DA ECONOMIA DE RECURSOS COM A UTILIZAÇÃO DO E-360 É LIMITADA: A EXECUÇÃO ATINGE 7,3 M€ E DESCONHECE-SE O MONTANTE SUPOSTO COM SISTEMAS ALTERNATIVOS

O E-360 tem vindo a ser financiado por verbas do Orçamento do Estado e de Fundos Europeus

70. O E-360 tem sido suportado por verbas provenientes do Orçamento do Estado (OE) e de Fundos Europeus (FE), destacando-se como principais instrumentos o Programa Simplex, o Programa temático Inovação e Transição Digital - COMPETE 2020 e o PRR.
71. As verbas utilizadas com o E-360, no período de 2015 a outubro de 2024, atingem 7,3 M€, sendo o período de maior investimento de 2015 a 2019 (73% do total) (vd. Tabela 1 e Anexo 3).

Tabela 1 – Financiamento associado ao E-360 - Execução 2015/2024

Fonte de Financiamento	milhares de euros (m€)		Total
	DGEEC 2015 - 2022	IGeFE 2022 - 2024*	
Orçamento do Estado	5 553,6	177,9	5 731,5
PRR	0,0	148,5	148,5
Outros Fundos Europeus	1 445,9	0,0	1 445,9
Total	6 999,5	326,4	7 325,9

Fonte: DGEEC e IGeFE (*dados a 17.10.2024).

72. Os investimentos realizados incluem, nomeadamente, os relativos ao projeto SIGA e a medidas do Programa Simplex, tendo sido abandonado o projeto *Disaster Recovery* que não teve execução por insuficiência de orçamento⁶⁶. Em 2024, até outubro, foram lançados quatro procedimentos aquisitivos, mas, à data, ainda sem execução.
73. No âmbito do PRR e da meta 20.7 - *Capacitação da gestão escolar*, com conclusão prevista até ao final do 4.º trimestre de 2024 (vd. Anexo 4)⁶⁷, destacam-se, pelos contributos para o E-360, os dois projetos seguintes:

⁶⁵ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024.

⁶⁶ Cfr. DGEEC, Relatório de Atividade e de Autoavaliação de 2019 e reunião em 26.06.2024. Segundo a DGEEC, foi o único projeto sem desenvolvimento.

⁶⁷ O IGeFE refere que recebeu 22,3 M€ a título de adiantamento (*e-mail* de 31.05.2024). No Portal *Mais Transparência*, acesso em 17.10.2024, na listagem de projetos, reportada a 07.06.2024, referem-se 2,86 M€ recebidos (2,6 dos 25 M€ do projeto 12683 + 0,26 dos 2 M€ do projeto 12681).

- “Sistema único de identidade de alunos, docentes e outros trabalhadores das Escolas”, doravante designado Sistema único de gestão de identidades - 2 M€⁶⁸;
- “Integração de SI de gestão educativa” - 25 M€⁶⁹.

74. A execução dos projetos decorre sob responsabilidade do IGeFE detendo, desde julho de 2024, a qualidade de beneficiário direto por lhe ter sido cedida a posição contratual da Secretária-Geral da Educação e Ciência (SGEC) no contrato celebrado com a EMRP⁷⁰.

75. O ponto de situação dos projetos, reportado à EMRP, em junho de 2024, e as observações da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR (CNA-PRR) constam da Tabela seguinte⁷¹:

Tabela 2 – Síntese do ponto de situação dos projetos PRR em junho de 2024

Projetos	Observações CNA-PRR
<p>“Sistema único de gestão de identidades”:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Aquisição de novo licenciamento, <i>hardware</i> e serviços de migração e modernização em ambiente de alta disponibilidade para o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. - PRR – Investimento C20- i01 - Transição Digital na Educação” 	<p>Implementação concluída Testes a decorrer Estimativa de entrada em produção no próximo ano letivo</p>
<p>“Integração de SI de gestão educativa”:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Reforço da capacidade do Sistema Central de Base de Dados “ - “Implementação de Solução de deteção de vulnerabilidades e risco de segurança” - “Aquisição de serviços para manutenção corretiva, evolutiva e desenvolvimento de novas funcionalidades na Plataforma E360 e monitorização e melhoria dos serviços de interoperabilidade” - “Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos da Educação” - “Aquisição de Serviços de Consultadoria para a elaboração de um PESI - Plano Estratégico de SI, para a área governativa da Educação”: 	<p>Executado Em curso Em curso Em curso a análise de candidaturas Em curso</p> <p>Consolidação da base de dados e elaboração do PESI em curso Processos aquisitivos em curso (<i>e.g.</i> centralização do processamento salarial) Processos aquisitivos para “Escola 360” e sistema de segurança e salvaguarda da informação em preparação</p>

76. Em outubro de 2024, apenas no âmbito do projeto “Integração de SI de gestão educativa” existia execução financeira, ainda que pouco expressiva (cerca de 0,15 M€), relativa à “Aquisição de serviços para manutenção corretiva, evolutiva e desenvolvimento de novas funcionalidades na Plataforma E360 e monitorização e melhoria dos serviços de interoperabilidade” (vd. Anexo 3)⁷².

⁶⁸ Projeto n.º 12681, associado à meta 1519 do PRR designada “Alunos, docentes e pessoal não docente com sistema de identidade para perfilagem e controlo de acesso à rede e aos Sistemas de Informação” (cfr. Portal Mais Transparência, acesso em 17.10.2024).

⁶⁹ Projeto n.º 12683, associado à meta 1518 do PRR designada “Capacitação da gestão escolar” (cfr. Portal Mais Transparência, acesso em 17.10.2024).

⁷⁰ Cfr. Despacho n.º 9507/2024, de 20 de agosto. Em 14.04.2022, tinha sido celebrado o contrato de financiamento entre a SGEC, beneficiário intermédio, e a DGEEC, então beneficiário final, mas face à alteração nas atribuições em matéria de SI, tinha sido celebrado, em 06.09.2022, o contrato entre a SGEC e o IGeFE, como beneficiário final.

⁷¹ Cfr. Relatório de Progresso (RP) (ref.ª 30.06.2024), informação disponível à data de acesso ao SI PRR em 11.10.2024 (disponibilizado ao Tribunal de Contas); CNA-PRR, *Relatório 1/2024*, julho de 2024. A EMRP intervém ao nível de coordenação técnica e monitorização e a CNA-PRR ao nível de acompanhamento.

⁷² Até à reestruturação dos serviços e transferência de competências para o IGeFE não houve qualquer execução do financiamento do PRR (cfr. IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024 e de 28.06.2024; DGEEC, *e-mail* de 29.07.2024). Dá-se nota que o procedimento aquisitivo que apresenta execução é o n.º 90/2023/IGeFE.

77. O atraso na execução de verbas do PRR deveu-se, segundo a informação reportada à EMRP, nomeadamente, à publicação tardia da RCM n.º 114/2022, de 25 de novembro, que autorizou a realização de despesa⁷³.
78. Cumpre destacar que a EMRP, no âmbito da validação da informação reportada, indicou ao IGeFE que, relativamente aos sistemas de gestão escolar, na próxima submissão deveria identificar cada um dos contratos de aquisição de serviços, os seus objetivos e os respetivos prazos de conclusão⁷⁴.

A opção por outros sistemas implica custos que se desconhecem, impedindo a visão holística do esforço financeiro envolvido no E-360 e nos sistemas alternativos

79. Tal como antes sublinhado, o E-360 contribuiria para a redução de custos ao constituir-se como o único sistema de gestão do aluno. Com efeito, a opção pelo E-360 ou por outros sistemas disponíveis no mercado não é despicienda, desde logo pelo investimento público envolvido (OE, FE, Receitas Próprias das Escolas, verbas das Autarquias Locais) e o eventual risco de desperdício.
80. Ora, a utilização de outros sistemas de gestão do aluno, adotados por livre opção das escolas, implica custos que têm sido suportados pelas escolas (com verbas do OE ou Receitas Próprias) ou pelas Autarquias e cujo montante depende dos serviços contratualizados (*e.g.* quantidade e tipologia de módulos/funcionalidades)⁷⁵.
81. Numa perspetiva integrada, tais custos devem, pois, ser tidos em conta. Nesse sentido, sublinha-se que:
- A DGAL não recolhe informação sobre as verbas utilizadas pelas Autarquias para suportar os referidos custos⁷⁶;
 - As aplicações utilizadas pelas escolas, em regra, asseguram mais do que a gestão do aluno, nomeadamente, a gestão das áreas contabilístico-financeira, administrativa e de recursos humanos. A este propósito, o IGeFE referiu que⁷⁷:
 - o Tem procedido ao pagamento de *software* administrativo escolar, em particular da área contabilístico-financeira;
 - o Apesar das diligências que realizou, não conseguiu apurar a despesa das escolas com os sistemas de gestão escolar (do aluno e de outras áreas), tornando-se inviável o apuramento fidedigno dessas despesas na área da Educação.

⁷³ Cfr. Informação incluída, desde 31.12.2022, nos RP reportados à EMRP (cfr. acesso em 11.10.2024 ao SI PRR).

⁷⁴ Cfr. RP (ref.ª a 30.06.2024), acesso em 11.10.2024 ao SI PRR.

⁷⁵ Cfr. Auditorias do Tribunal ao Abandono Escolar.

⁷⁶ Cfr. DGAL, *e-mail* de 03.06.2024. A DGAL tem por missão a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central (cfr. Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de novembro).

⁷⁷ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024. Para efeitos de atribuição de verbas para pagamento de *software* administrativo escolar, a escola apresenta proposta e o IGeFE afere da possibilidade com base em critérios específicos (*e.g.* tipologia de escola, evolução do número de alunos), constando o montante atribuído agregado numa rubrica do agrupamento 07 do classificador económico da despesa.

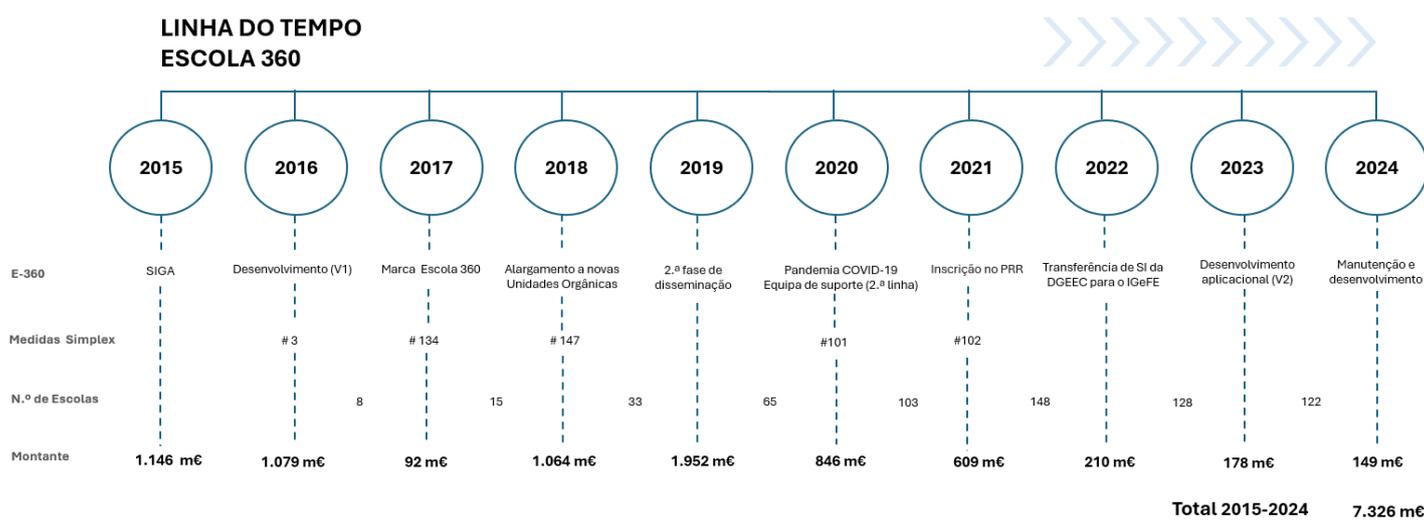
- Atenta a potencial expressão financeira atual, é de referir que, em 2012, segundo a auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Finanças, a despesa com licenciamento e manutenção de *software* de gestão escolar ascenderia, na época, a cerca de 2,38 M€ por ano⁷⁸.

82. Desta forma, não existe informação sobre o montante total suportado com os sistemas de gestão escolar do aluno, E-360 e outros sistemas, não possibilitando a visão global do esforço financeiro envolvido.

3.3 EM MEADOS DE 2024, PERSPETIVAVA-SE A CONTINUIDADE DO E-360, NUMA NOVA VERSÃO, MAS, NO FINAL DO ANO, FOI ANUNCIADA A DESCONTINUIDADE PARA 2025/2026

83. Na figura seguinte, apresentam-se, em síntese, os factos que marcaram o processo de desenvolvimento e implementação do E-360 com destaque para o número de escolas que o utilizam e os montantes executados envolvidos.

Figura 2 – Principais marcos evolutivos do E-360



Fonte: Elaboração própria⁷⁹

84. Em meados do ano de 2024, traçou-se o quadro das perspetivas futuras para o E-360 (à data, aguardava-se decisão governamental)⁸⁰, nos termos que constam nos pontos seguintes⁸¹:

- Integração do E-360 (ou outra designação a decidir) no SIIE, contemplando, para além dos processos de gestão do aluno, outros essenciais ao funcionamento da escola (*e.g.* área financeira, recursos humanos, recursos educativos), mas também “... os processos da responsabilidade de outros organismos da Educação, numa lógica verdadeiramente de 360 graus”, de modo a constituir-se como:
 - Porta de entrada única para os vários SI na área da Educação, com mecanismos de *single sign on* integrado com a Gestão de Identidade da Educação e a Autenticação.GOV, para

⁷⁸ Cfr. DGEEC, *e-mail* de 13.08.2024.

⁷⁹ Cfr. DGEEC, Relatórios de Gestão 2015 a 2022 e *e-mail* de 13.08.2024; IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024 e informação constante do Anexo 3.

⁸⁰ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 28.06.2024.

⁸¹ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 26.07.2024.

toda a comunidade educativa⁸², sendo o E-360 (evolução da versão) uma das aplicações certificadas integradas no ecossistema, na componente de gestão de processos do aluno;

- Canal de comunicação institucional e segura entre escolas e entre estas e os organismos da Educação;
- Repositório único (fonte da verdade) para as principais entidades informacionais: Alunos, Docentes, Redes Escolar, Recursos Financeiros e Recursos Educativos;
- Plataforma de interoperabilidade para troca de informação de forma segura e regulada com outros sistemas, de organismos públicos ou de entidades privadas;

b) Alteração de paradigma:

- A versão original do E-360, correspondente à versão 1, visava constituir-se como uma solução única e de utilização obrigatória para a tramitação de todos os processos relacionados com a gestão do aluno, substituindo as aplicações comerciais em utilização pelas escolas⁸³;
- Na versão 2, que se perspetivou implementar, caberia às escolas recolher a informação nos repositórios centrais de informação do MECI, sem que este se substitua a outros sistemas que as escolas optem por utilizar⁸⁴. Nesta nova abordagem aos SI, o MECI continuaria a disponibilizar a sua própria aplicação para gestão dos processos essenciais dos alunos, para utilização gratuita pelas escolas, rentabilizando parte do investimento efetuado nos últimos anos no desenvolvimento da versão 1 do E-360, em coexistência com outros sistemas de gestão escolar.

85. Neste enquadramento, importa também o PESI, que configura a estratégia que irá nortear a visão para os SI na área da Educação. Em maio de 2024, decorria a fase final de recolha de informação junto de outros organismos do MECI, e, relativamente ao E-360, estava em curso a *“fase 3 – desenho/visão futura, definição do modelo operativo da arquitetura aplicacional e das boas práticas de cibersegurança”*⁸⁵.

86. O PESI está a ser desenvolvido com verbas do PRR e o seu Plano de implementação contempla, designadamente, cinco eixos de atuação e *“domínios core”*, num total de 38 iniciativas, tendo já recolhido *“entregáveis parciais”* resultantes do levantamento dos sistemas existentes e do mapeamento das suas características. Quanto ao Plano de implementação refere-se o seguinte⁸⁶:

- a) Dos eixos considerados, destaca-se o da *“Integração”*, sendo um dos seus objetivos tecnológicos a *“Interoperabilidade dos dados que permita a coexistência das aplicações internas e externas ao IGeFE”*;
- b) Os *“domínios core”* têm como desígnios:
 - *“Modernizar e inovar os sistemas de gestão escolar e as plataformas de ensino, aumentando a agilidade e a disponibilidade dos sistemas;*

⁸² Permitindo implementar um modelo de funcionamento semelhante ao da Autoridade Tributária, no qual um conjunto de aplicações certificadas trocam informação com os serviços centrais, convivendo num mesmo ecossistema.

⁸³ As expressões E360, E-360 e Escola 360 têm sido utilizadas indistintamente (cfr. IGeFE, *e-mail* de 26.07.2024).

⁸⁴ Cfr. IGeFE, reunião em 07.05.2024.

⁸⁵ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 31.05.2024.

⁸⁶ Cfr. IGeFE, *e-mail* de 17.10.2024.

- *Centralizar as informações do aluno em toda a sua jornada desde o Ensino Pré-Escolar ao Ensino Superior, melhorando a experiência do utilizador nestas Plataformas”;*
- c) Das iniciativas previstas, destacam-se duas de curto/médio prazo relacionadas com os sistemas de gestão escolar e com o E-360:
- *“Definição das políticas de certificação dos sistemas de gestão escolar”* - criar políticas e critérios claros para certificar os sistemas de gestão escolar, garantindo a qualidade, segurança, eficiência e conformidade com as regulamentações do MECI;
 - *“Adoção positiva do Escola360”* - promover a adoção eficaz da versão mais atualizada do “Escola360”, garantindo o reconhecimento como ferramenta preferencial pelos utilizadores e maximizando a sua utilização e eficácia;
- d) Na realização de atividades, assinalam-se, designadamente, as campanhas de comunicação interna e formação, a criação de uma equipa de suporte aos utilizadores para resolução de dúvidas e problemas e a implementação de um sistema de monitorização do uso do “Escola360” com recolha de *feedback* dos utilizadores para ajustes e melhorias contínuas;
- e) Dos principais benefícios esperados, destacam-se os de incentivar e maximizar a utilização do “Escola360” por forma a garantir que o investimento efetuado no sistema seja plenamente aproveitado, otimizando os recursos da organização.
87. Face ao exposto e decorridos quase 10 anos desde o início da utilização do E-360, constatou-se que a visão estratégica para os SI da Educação e para o “Escola 360” do PESI, não obstante ser mais abrangente, evidencia a permanência, em geral, dos objetivos iniciais estabelecidos, destacando-se o da centralização da informação sobre os alunos a que acresce a interoperabilidade entre os diversos SI.
88. Porém, em 18 de novembro de 2024, através de ofício circular enviado às escolas, o IGeFE anunciou que o E-360 será descontinuado a partir do ano letivo de 2025/2026, integrando-se em novos processos. Contudo, atendendo aos recursos públicos envolvidos e aplicados ao longo de quase uma década (mais de 7 M€), não foram apuradas eventuais responsabilidades gestionárias e técnicas⁸⁷.
- As alegações apresentadas pelo IGeFE focaram, em especial, a nova estratégia, encontrando-se sintetizadas e apreciadas no § 6 do presente Relatório.*
- Em sede de contraditório, a EMRP veio referir que informou a Comissão Europeia sobre a decisão de reformular o E-360 para efeito de avaliação das metas associadas ao investimento da C2o. No âmbito da reprogramação do PRR submetida à Comissão Europeia, em janeiro de 2025, a Meta 20.7 - “Capacitação da gestão escolar” é referenciada nas alterações relevantes, no sentido da “clarificação da descrição das metas, mantendo os seus objetivos”.*
89. Assim, tendo em conta as vicissitudes e constrangimentos sinalizados no presente Relatório que têm afetado o E-360, surge como essencial a revisão da estratégia relativa aos sistemas de informação do MECI, facultando uma visão holística dos sistemas a operar na área da gestão dos processos do aluno, visando, designadamente, garantir informação centralizada, completa e tempestiva, sem desperdiçar o investimento efetuado e contribuir para a economia de recursos.

⁸⁷ Cfr. *e-mail* enviado ao IGeFE em 29.11.2024.

4 CONCLUSÕES

90. O presente Relatório respeita à auditoria ao Sistema de Gestão Escolar, designado por Escola 360 (E-360), considerado como o sistema central para a gestão dos processos dos alunos na área governativa da Educação. A auditoria teve como objetivo examinar a eficácia e a economia resultantes da utilização do E-360, de 2016 a outubro de 2024 (§§ 1-7).
91. O sistema teve como génese o Sistema Integrado de Gestão do Aluno (SIGA) em 2014/2015, tendo a marca E-360 sido registada em 2016. O E-360 tinha como objetivo disponibilizar numa só plataforma toda a informação sobre o percurso educativo dos alunos em tempo real (§§8-19).
92. Em resultado dos trabalhos efetuados, constatou-se que o desempenho do E-360 não tem sido eficaz pelas razões seguintes:
- a) Pretendia-se colmatar o problema da multiplicidade de sistemas a operar ao nível da gestão escolar nas entidades da área da Educação. Porém, continuaram a coexistir diversos sistemas, sem avanços no sentido da utilização de um sistema único com informação completa e em tempo real (§§ 20-40);
 - b) A implementação do E-360 foi faseada e a adesão das 808 escolas foi limitada: em 2019 era utilizado apenas em 65, em 2023 não foi além de 128 e 23 desistiram. Em meados de 2024 continuava o decréscimo de escolas aderentes, permanecendo apenas 122 (15%). Em contraste, 85% das escolas adquirira outros sistemas no mercado (§§ 41-47);
 - c) A interoperabilidade do E-360 com os sistemas da área da Educação e de outras áreas governativas também foi prevista. Pese embora avanços anteriores, devido à reestruturação do IGeFE (em 2022) os trabalhos relacionados com a interoperabilidade estiveram suspensos no final de 2023 e só no início de 2024 estavam a ser desenvolvidos os procedimentos para o efeito. O objetivo da interoperabilidade do E-360 persistiu por alcançar (§§ 48-54);
 - d) As fragilidades do E-360 foram identificadas ao longo do tempo, como limitações no seu funcionamento e apoio insuficiente à resolução de problemas reportados pelas escolas. Em 2024 existiam contratos destinados à manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades e à monitorização e melhoria da interoperabilidade, mas no final do prazo de execução não foram sinalizadas melhorias (§§ 55-69).
93. Previa-se que o E-360 contribuiria para a redução de custos ao constituir-se como o único sistema de gestão do aluno, tendo o Orçamento do Estado e os Fundos Europeus suportado o seu desenvolvimento e a execução atingido 7,3 M€, de 2015 a outubro de 2024. Porém, a apreciação da economia de recursos por via da utilização do E-360 foi limitada, face à adoção de outros sistemas de gestão do aluno pelas escolas, cujos custos não se conhecem, impedindo a visão holística do esforço financeiro envolvido no E-360 e em sistemas alternativos (§§ 70-82).
94. Em meados de 2024, foi traçado o quadro das perspetivas futuras para o E-360, como a integração do E-360 no previsto “Sistema de Informação Integrado da Educação”, contemplando, para além dos processos de gestão do aluno, outros essenciais ao funcionamento da escola, passando a informação a ser recolhida pelas escolas nos repositórios centrais de informação. No Plano Estratégico, em preparação, previa-se centralizar a informação do aluno desde o ensino pré-escolar ao superior segundo a versão mais atualizada do designado

“Escola360”. Tal visão estratégica, não obstante, ser mais abrangente, evidenciava a continuidade, em geral, dos objetivos iniciais estabelecidos para o E-360 (§§ 83-87).

95. Porém, em novembro de 2024, o IGeFE anunciou que o E-360 será descontinuado a partir do ano letivo de 2025/2026, integrando-se em novos processos. Contudo, atendendo aos recursos públicos aplicados ao longo de quase uma década, nota-se que não foram apuradas eventuais responsabilidades gestonárias e técnicas (§ 88).
96. Neste contexto, face às vicissitudes e constrangimentos que têm afetado o E-360, surge como essencial a revisão da estratégia relativa aos sistemas de informação da Educação, facultando uma visão holística dos sistemas a operar na área da gestão dos processos do aluno, visando, designadamente, garantir informação centralizada, completa e tempestiva, sem desperdiçar o investimento efetuado e contribuindo para a economia de recursos (§ 89).

5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

97. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, 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.

6 DECISÃO

98. 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:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministros da Educação do XXII e XXIII Governos Constitucionais e Ministro da Educação, Ciência e Inovação do XXIV Governo Constitucional;
 - Secretaria-Geral da Educação e Ciência;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência
 - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
 - Direção-Geral de Estatísticas da Educação;
 - Direção-Geral das Autarquias Locais;
 - Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”;
 - 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, com as alterações subsequentes;
 - d) Instruir o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., para transmitir a este Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre os desenvolvimentos ocorridos;

- e) Fixar o valor dos emolumentos em 17 164,00 euros a suportar pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.⁸⁸;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 27 de fevereiro de 2025

A Juíza Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,



(Luís Filipe Cracel Viana)



(Mário António Mendes Serrano)

⁸⁸ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes).

ANEXOS

Anexo 1 – Metodologia

A auditoria de resultados 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 – Consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo de legislação, de decisões da UE, de planos ou programas relevantes (*e.g.* PRR), de relatórios, de resenha de imprensa e de outras publicações, relacionadas com os sistemas de gestão escolar, em particular o sistema E-360; ii) recolha de informação junto das entidades envolvidas (DGEEC, IGeFE, DGAL, EMRP); iii) levantamento e análise de relatórios de auditoria do Tribunal⁸⁹.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no Estudo preliminar foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos, as questões de auditoria, bem como a constituição da equipa e a calendarização da ação. Inclui, ainda, o quadro metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências e os resultados expectáveis da auditoria.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria deu-se continuidade à recolha de informação, através de pedidos, entrevistas/reuniões, incluindo a revisita das respostas ao questionário lançado, em 08.11.2023, abrangendo 30 escolas públicas, no âmbito do Relatório n.º 2/2024-Audit, 2.ª Secção.

A informação e a documentação foram examinadas com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de entrevistas e documentos, compilação de informação, análise de dados, exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados, análise comparativa.

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 preliminares.

RELATO

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

⁸⁹ Relatórios n.ºs 10/2020, 20/2022, 2/2024, 2.ª Secção.

Anexo 2 - Medidas Simplex na área da Educação relacionadas com o E-360

Medidas SIMPLEX	2016		2017 e 2018			2020 e 2021	
Designação	Escola 360.º	Escola 360.º +	Desporto Escolar + Simples	Prova de vacina + simples nas escolas	Simplificação da comunicação entre tribunais e escolas	Universalização do sistema integrado de gestão do aluno – Escola 360.º	Sistema de Comunicação Institucional das Escolas (SCIE)
N.º	Medida #3	Medida #134 - 2017 Medida #147 - 2018	Medida #133 - 2017 Medida #146 - 2018	Medida #129 - 2017 Medida #141 - 2018	Medida #95 - 2017 Medida #96 - 2018	Medida #101	Medida #102
Entidade Responsável	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	ME Em colaboração com Ministério da Saúde	Ministério da Justiça Em colaboração com ME	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Estado	Implementação concluída	Implementação concluída*	Implementação concluída*	Implementação concluída*	Implementação concluída*	Implementação concluída	Implementação concluída
Descrição Sumária	Consolidar os processos de gestão escolar no ensino pré-escolar, básico e secundário numa aplicação centralizada, fiável, segura e menos onerosa. Projeto-piloto de 15 escolas e organismos centrais para melhorar o tratamento e gestão dos processos: 1) matrículas, renovações e transferências; 2) gestão de informação biográfica; 3) turmas; 4) assiduidade; 5) avaliação; 6) certificados; 7) notificações dirigidas aos encarregados de educação relativas a faltas, avaliações, disponibilização de sumários, calendários de avaliação.	Generalização progressiva do Escola 360.º + a agrupamentos de escolas públicas e escolas não agrupadas, escolas privadas com contratos de associação e escolas portuguesas no estrangeiro tuteladas ou participadas pelo ME.	Criação de um módulo para gestão do Desporto Escolar no Escola 360.º, Permitindo, nomeadamente: 1) o registo integrado de alunos, docentes, dirigentes e organizações do desporto escolar; 2) a criação eletrónica de matrizes de competições e o seu acompanhamento em tempo real; a gestão de equipamentos (ginásios e outros espaços); 3) a criação de uma gestão integrada da execução financeira de cada um; 4) o acesso pelos encarregados de educação. Compilação de informação para identificação do custo real de cada aluno participante, dos recursos e visão integrada dos planos anuais de atividades das escolas em matéria de Desporto Escolar.	Disponibilizar a informação sobre a vacinação dos alunos no ato de matrícula e na sua renovação, integrado com o Escola 360.º.	Desmaterialização de informação envolvendo os tribunais e as escolas, no que respeita às decisões judiciais de guarda e proteção de menores, através do Escola 360.º e via Interoperabilidade na Administração Pública (IAP).	Adoção do sistema Escola 360.º, até ao final de 2022, como ferramenta única de processos de gestão do aluno por todas as escolas públicas, permitindo a integração com os sistemas das autarquias, simplificando a gestão dos processos de descentralização. Alargamento aos seguintes módulos e funcionalidades: (i) gestão das medidas pedagógicas seletivas e adicionais no âmbito da educação inclusiva; (ii) gestão das turmas no âmbito da oferta de educação e formação de adultos; (iii) gestão das especificidades das escolas do ensino artístico especializado; (iv) gestão de alunos em ensino doméstico ou individualizado; (v) geração de relatórios self-service para as escolas; (vi) gestão da atribuição da bolsa de mérito aos alunos; e, (vii) desenvolvimento de <i>webservices</i> , que permitam a integração com os sistemas das autarquias.	Disponibilização a todos os membros das comunidades educativas uma conta de correio eletrónico individual (conta de estudante/conta profissional), com nome de domínio que identifique o contexto educativo associado (ex...@aluno.edu.gov.pt). Permitiria: criar uma identidade eletrónica única durante o percurso escolar dos alunos e o do pessoal docente e não docente; simplificar as comunicações entre escolas, alunos e professores; dotar de estabilidade a conta institucional sempre que existam movimentos entre instituições. Pressupõe a utilização de um identificador único (NIF para os trabalhadores e número único de aluno E360 para os alunos). A identidade única favorece a mobilidade na rede MINEDU e a sua integração com a rede EDUROAM (o utilizador conseguirá autenticar-se em qualquer escola ou instituição, em qualquer ponto do país ou da Europa, que seja servido pelas redes convergentes EDUROAM ou MINEDU).

* A referência ao carácter plurianual da medida apenas consta do Simplex+2018.

Fonte: Elaboração própria, tendo por base Programas Simplex - página eletrónica (<https://www.simplex.gov.pt/medidas>), consultada em 29.02 e 11.03.2024.

Anexo 3 - Financiamento associado ao E-360 (2015 - 2024)

Unid: euros

Projeto /Atividade		FF	DGEEC - Execução 2015-2022 *								IGeFE - Execução 2022-2024			Total	E-360 – v1 Escola 360 – v2	
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022	2023	2024 (17/out.)			
-	Início do desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão de Alunos	OE	1 146 396,53											1 146 396,53	v1	
-	Custos de desenvolvimento do E360 (no âmbito de uma Medida Simplex+)	OE		1 079 325,00										1 079 325,00	v1	
A 255	Aquisição de serviços de suporte à aplicação Escola 360	OE			92 248,77	307 303,20								399 551,97	v1	
P 10269	Alargamento E360 (Candidatura 1 SAMA)	OE+FE				756 334,43	1 522 041,37	2 398,50						2 280 774,30	v1	
P 10271	Alargamento E360 (Candidatura 2 SAMA) **	OE+FE				0,00								0,00	v1	
P 10729	Aplicação Móvel E360	OE+FE					0,00	89 019,23						89 019,23	v1	
P 10730	Disaster Recovery E360	OE					0,00							0,00	v1	
P 11093	Alargamento Funcional do E360	OE					430 254,00	754 469,74	469 120,77	0,00				1 653 844,51	v1	
P 11511	E360@dultos	OE+FE							140 220,00	210 330,01				350 550,01	v1	
A 192	Constituição de bolsa de horas para o Escola 360 (E360) - <i>Proced. 42/2023/IGeFE</i>	OE										87 053,25		87 053,25	v1	
	Desenvolvimento aplicacional do E360 nos seus módulos de planos curriculares e de monitorização dos serviços de interoperabilidade - <i>Proced. 49/2023/IGeFE</i>											90 872,40		90 872,40	v2	
P 13550	Manutenção corretiva, evolutiva e desenvolvimento de novas funcionalidades na plataforma E360 e monitorização e melhoria dos serviços de interoperabilidade - <i>Proced. 90/2023/IGeFE</i>	FE (PRR)										148 518,81		148 518,81	v2	
	<i>Proced. 14/2024/IGeFE/PRR - com contrato n.º 24IN59500043</i>													0,00	v2	
	<i>Proced. 37/2024/IGeFE/PRR - com contrato n.º 24IN59500045</i>														0,00	v2
	<i>Proced. 42/2024/IGeFE/PRR - com contrato n.º 24IN59500071</i>														0,00	v2
	<i>Proced. 47/2024/IGeFE/PRR - em fase de análise de proposta</i>													0,00	v2	
Total			1 146 396,53	1 079 325,00	92 248,77	1 063 637,63	1 952 295,37	845 887,47	609 340,77	210 330,01	0,00	177 925,65	148 518,81	7 325 906,01		
						6 999 461,55						326 444,46				

Legenda: FE - Fundos Europeus; FF - Fonte de financiamento; OE - Orçamento do Estado; PRR - Plano de Recuperação e Resiliência.

* Os campos sombreados a cinzento correspondem a situações com verbas orçamentadas mas sem execução.

** Projeto sem execução, por ter sido integrado no Projeto 10269.

Fonte: DGEEC, Relatórios de Gestão (2015, 2016, 2018), Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados de 2016, e-mails de 28.06.2024, 29.07.2024 e 13.08.2024; IGeFE, e-mails de 26.07.2024 e de 17.10.2024.

Anexo 4 - Meta do PRR - Capacitação da gestão escolar

Meta	Data de referência	Indicador	Objetivo	Conclusão (calendário indicativo)
Sistemas de informação de Gestão Educativa consolidados*	22.abr.2021	-	100%	2024
Capacitação da gestão escolar (20.7)	07.jul.2021 09.out.2023 26.set.2024	<p>Percentagem de escolas públicas do ensino básico e secundário em Portugal continental que:</p> <p>a) adotaram o sistema único de identidades;</p> <p>b) se ligaram a sistemas de informação de gestão educativa do Ministério da Educação; e</p> <p>c) adotaram o sistema Escola 360, incluindo o fornecimento de 15 mil computadores para utilização em atividades de gestão escolar.</p>	95%	4.º trimestre 2024
	17.nov.2023	<p>1. Percentagem de escolas públicas do ensino básico e secundário em Portugal continental que:</p> <p>a) adotaram o sistema único de identidades;</p> <p>b) se ligaram a sistemas de informação de gestão educativa do Ministério da Educação; e</p> <p>c) adotaram o sistema Escola 360, incluindo o fornecimento de 15 mil computadores para utilização em atividades de gestão escolar.</p> <p>2. Lista de escolas que adotaram o sistema Escola 360 e, para cada escola, referência ao número de computadores utilizados em atividades de gestão escolar. **</p>	95%	4.º trimestre 2024

* Na primeira versão do PRR submetida à Comissão Europeia em 22.04.2021 não consta a meta com a designação “Capacitação da gestão escolar”. A designação da meta, no quadro supra, é identificada como “indicador”.

Fonte: Elaboração própria; PRR submetido à Comissão Europeia em 22.04.2021; Anexo Revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal, 07.07.2021, 09.10.2023 e 26.09.2024; *Recovery and Resilience Facility – First modification to the Operational Arrangements between the European Commission and Portugal*, 17.11.2023.

Anexo 5 – Respostas recebidas em sede de Contraditório

Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.



EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E INOVAÇÃO



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

Sua referência:
S 337/2025

Sua comunicação de:
2025/01/07

Nossa referência:
14242/2025/IGeFE

ASSUNTO: Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360 - Contraditório
Proc. 11/2024-Audit (DA VI)

Recebido o V/ ofício mais bem identificado em epígrafe, somos a exercer o contraditório para que fomos notificados, pronunciando-nos tempestivamente no sentido de esclarecer o seguinte:

A. Período a que se reporta o contraditório

1. Como ponto prévio, é importante referir que o escopo, análise e avaliação sobre o E-360, sistema de gestão escolar, deste Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (doravante apenas IGeFE) se cinge ao período em que as atribuições do IGeFE passaram a englobar os sistemas de informação da Educação, não obstante o que se dirá adiante, no ponto 9. Desta forma, de qualquer opinião dada no presente contraditório nada deve ser inferido sobre as decisões anteriores a junho de 2022, cuja análise não nos cumpre fazer, conhecer nem avaliar, sobretudo porque tal exercício deve ser feito no contexto concreto (técnico, legal, orçamental, etc.) em que cada decisão foi tomada – que não nos cumpre conhecer.

B. Distinção entre E-360 e Escola Digital

2. Também como ponto prévio, essencial à análise conceptual e técnica do objeto visado na versão para contraditório do relato de auditoria, devem ser

- distinguidas duas realidades que, tendo adotado ambas no tempo a mesma designação “E-360” e “Escola 360”, são totalmente distintas, a saber:
- a. O E-360, sistema de gestão escolar, que teve como génese o Sistema Integrado de Gestão do Aluno (SIGA);
 - b. O Escola Digital, projeto financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (doravante PRR) e que visa, alinhado com o Plano Estratégico dos Sistema de Informação da Educação, concretizar a integração dos sistemas de informação de gestão educativa.
3. Nessa distinção, parece ser de reconhecermos que, da leitura da versão para contraditório do relato de auditoria, não teremos sido suficientemente felizes no esclarecimento dessa distinção durante os trabalhos de auditoria (tendo o IGeFE até procurado distinguir ambas como v1 e v2, respetivamente), dado que parece permanecer ou poder ser suscitado alguma confusão entre ambas as realidades.
4. Assim, o E-360, como sistema de gestão, é o sistema de gestão escolar que será descontinuado: constituiu uma visão de disponibilização central de um *software* único, gratuito para as escolas, que, tendo como génese o referido SIGA, foi desenvolvido e esteve (e está) em funcionamento entre 2015 e 2025, prevendo-se a sua descontinuidade (já notificada aos utilizadores, para atempada transição de sistemas) a partir do ano letivo 2025/2026.
5. Por outro lado, o Escola Digital, projeto financiado pelo PRR, materializa uma visão muito diferente dos sistemas de informação da educação, não substituindo o E-360 referido no ponto anterior, nem visando os mesmos fins; antes como uma total mudança de paradigma, em que a entidade central (desde junho de 2022, o IGeFE) já não se constitui como prestador ou fornecedor de *software*, mas como entidade central detentora de um portal de interoperabilidade e centralização de informação relevante, que recebe dados a partir dos vários *softwares* e plataformas dos demais serviços do Ministério da Educação, Ciência e Inovação (doravante MECI), incluindo dos agrupamentos de escolas e não agrupadas (independentemente do fornecedor desses *softwares* e plataformas). Dito de outro modo, o Escola Digital, como projeto que previu a elaboração e implementação de um Plano Estratégico de Sistemas de Informação (doravante PESI), estabelece um modelo canónico de dados que qualquer operador de mercado (fornecedor das escolas e serviços) terá de adotar para que, em interoperabilidade, atue no “ecossistema digital” do MECI; e, a partir deste

modelo, implementa uma solução que separa sistemas de informação (que recolhem, trabalham e produzem dados) e informação (os dados em si), e que permite uma mais avançada proteção dos dados, por um lado, mas também, por outro lado, a produção de estatísticas e análises anonimizadas que possam fornecer informação relevante para o desenho e decisão de medidas de política. A opção por este paradigma contribui ainda para o reforço da concorrência entre prestadores de serviços, considerando que se abandona definitivamente a abordagem de “software único” e que se desenvolve uma arquitetura de sistemas que, ao autonomizar a informação do sistema em si, permite a descontinuidade de contratos e sistemas sem perda de histórico de informação relevante, dando mais liberdade de opções futuras às entidades adquirentes públicas.

6. Assim, na nossa opinião, as menções “E-360” e “Escola 360”, que constam na versão para contraditório do relato de auditoria, devem ser entendidas como fazendo referência ao Escola Digital nos pontos 14, 46, 47, 52, 54, 73, 75 (Tabela 2), 76; al. a) e “versão 2” da alínea b), ambas do ponto 84, pontos 85, 86 e 87 (relativamente ao PESI); al. c) do ponto 92, “Escola 360” do ponto 94; bem como no título de 3.3.
 7. Deve ainda salientar-se que os encargos suportados pelo IGeFE, no âmbito do PRR, com o E-360 (sistema de gestão escolar) visaram apenas a implementação do Escola Digital, preparando a plataforma e respetivos dados para a integração futura que o projeto visa atingir, no âmbito e articuladamente com o PESI desenhado, permitindo dessa forma transitar entre os dois paradigmas (o anterior, em descontinuação, e o seguinte, em implementação – este sim suportado por PRR).
- C. O novo paradigma face à opção adotada em 2015-2024**
8. Na opinião do IGeFE, o novo paradigma, assente no PESI, é um modelo mais adequado para toda a área digital (TIC) da educação, separando tecnicamente a infraestrutura, dos sistemas de informação, e ambos dos dados (informação em si, recolhida em repositórios de dados – informação centralizada) – e, como tal, melhor protegendo a entidade adquirente, reforçando a concorrência e permitindo a prestação dos serviços por mais prestadores.

9. Daqui não se pode depreender, na nossa opinião, que o modelo anterior (em descontinuação) foi um modelo errado ou desadequado no momento em que foi adotado. De facto, estando em causa soluções técnicas com uma evolução tecnológica muito acelerada, parece que a avaliação que se faça hoje sobre as soluções adotadas na última década, deve ser feita atendendo ao quadro então vigente, dado que muitas soluções técnicas atuais, bem como regulamentações e legislação hoje existentes, não são consistentes com as existentes quando as decisões foram tomadas.
10. Por essa razão, não pretendemos sugerir, nem subscreveríamos, qualquer interpretação que pudesse ser feita no sentido de que uma solução técnica, adotada num determinado momento e que esteve efetivamente em funcionamento durante cerca uma década, com diferentes versões, funcionalidades e utilizadores, se poderá traduzir em responsabilidades gestionárias e técnicas apenas pelo facto de, à luz da celeridade do desenvolvimento tecnológico, se ter tornado obsoleta, ou por ter deixado de ser a solução mais adequada (logo mais económica) para os fins visados, no novo quadro técnico, legislativo e regulamentar.
11. Simultaneamente, rejeitamos que, se fruto do desenvolvimento tecnológico e do natural desenvolvimento do quadro institucional, legal e regulamentar, se mostrar existir um (novo) modelo mais económico para futuro, se deva continuar a apostar em um modelo que, à luz dos novos dados, é menos adequado, apenas porque já foi feito investimento anterior no modelo que agora se mostre menos adequado.
12. É importante reforçar que o IGeFE subscreve integralmente o referido no ponto 96, das Conclusões, estando aliás tal recomendação já em curso, no âmbito do Escola Digital (financiado pelo investimento do TD-C20-i01.01).
13. Foi, aliás, com essa abordagem que, ao receber as atribuições referentes a estes sistemas de informação, o IGeFE analisou o sistema de gestão escolar em causa como estava no momento da sua receção (E-360, sistema de gestão escolar) e, no âmbito do referido investimento do PRR, de que o IGeFE é beneficiário direto, foram tomadas as decisões de evolução conhecidas e já referidas.

Com a mais elevada consideração,
Em suplência,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

EDGAR FILIPE LIMA ROMÃO

Digitally signed by EDGAR FILIPE
LIMA ROMÃO
DN: EDGAR FILIPE LIMA ROMÃO,
[Redacted]
c=EDGAR FILIPE LIMA
ROMÃO, ou=Ciudadão Português,
ou=Assinatura Qualificada do
Ciudadão, ou=Cartão de Cidadão,

Edgar Romão

Direção-Geral de Estatísticas da Educação



REPÚBLICA
PORTUGUESA

EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E INOVAÇÃO



DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa
A/C: davi@tcontas.pt

Sua referência:

Nossa referência: 2025_000030_DGEEC_DSAFRH
Data: 20/01/2025

Assunto: Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360 – Contraditório, Proc.º n.º 11/2024 – AUDIT (DA VI)

Exmos. Srs.,

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, vem a Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (DGEEC) pronunciar-se sobre o relato de auditoria identificado em epígrafe, não deixando de agradecer a oportunidade de remeter os seus comentários.

Comentário transversal:

A informação consolidada, integrada e em tempo real, é um dos elementos centrais para a formulação e monitorização das políticas públicas. Durante anos, os diversos responsáveis políticos na área da Educação, foram confrontados com a dificuldade em obter esses dados com a qualidade e a celeridade exigida.

Também a DGEEC, enquanto entidade com delegação de competências do Instituto Nacional de Estatística, I.P., para a produção e análise estatística da educação (entre outras áreas), realiza um enorme esforço na consolidação das diferentes bases de dados que proliferam no sistema de educação e formação.

As próprias escolas, e os diferentes agentes do sistema educativo, necessitam de dados e indicadores que permitam, de forma sustentada e integrada, intervir.

Tal é difícil de atingir quando se proliferam aplicações informáticas locais e que apenas, pontualmente e com algumas lacunas, exportam a informação para uma base de dados integrada.

Nesse sentido, a existência de uma plataforma que centralize todos os dados existentes relativos a alunos, e que também permitisse a Diretores, Professores e Alunos desenvolverem os necessários atos de gestão, era e é essencial, não apenas para o Ministério e para a DGEEC, mas também para todos os que estão envolvidos na Educação.

Estas foram algumas das premissas que estiveram na origem da criação, manutenção e evolução do E-360, que permitiram passar a ter informação em tempo real sobre os alunos e que estava previsto ser consolidado através do Plano de Recuperação e Resiliência, como é referido no próprio relatórios de auditoria.

Parágrafo 18:

DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa
E-MAIL dgeec@dgeec.medu.pt | TEL + 351 213 949 200 | URL www.dgeec.medu.pt



Considera-se importante a referência à necessidade identificada pelo Programa de Assistência Económica de implementação de uma solução para a centralização de pagamentos, vencimentos e demais processos financeiros das escolas¹ que adicionava âmbito às aplicações centrais nas quais se incluem o E-360.

Parágrafo 27, nota de final de página 28:

Não se concorda com inclusão da nota, já que 1) todos os documentos técnicos de suporte à generalidade das plataformas estavam integrados em pastas de rede e plataformas que passaram para a gestão do IGeFE; 2) as equipas, internas e externas, responsáveis pela implementação e desenvolvimento dos sistemas, e, portanto, com todo o conhecimento sobre os mesmos, passaram integralmente para o IGeFE.

Parágrafo 36:

O reporte à DGEEC sobre alunos e docentes, das escolas privadas e das escolas públicas de outros Ministérios, é feito de forma individual, no âmbito do Sistema Estatístico Nacional, e não de forma agregada como é incorretamente referido. Apenas os dados das Regiões Autónomas são recebidos de forma agregada.

Parágrafo 40:

Na nossa avaliação, julgamos que foram registados avanços no sentido de existir um sistema único de gestão do aluno. No último ano letivo em que o E-360 esteve à responsabilidade da DGEEC (2021/2022) existiam 149 escolas a utilizar regularmente o sistema. Considerando que a obrigatoriedade de adesão das escolas não se concretizou², a ausência de um sistema centralizado de gestão de recursos humanos e financeiros, e o fato de o E-360 ter competido com aplicações de empresas privadas com muito mais tempo de desenvolvimento, julgamos que a adesão de 18,4% das escolas não é um resultado irrelevante.

Parágrafos 50, 54 (nota 54) e 92:

O tema da interoperabilidade é descrito como um objetivo importante e que se considera por alcançar. Pela sua pertinência como fator de sucesso para a operação, com o qual concordamos, existiu da parte da DGEEC um permanente investimento na sua consecução. Assim, elencamos os serviços já desenvolvidos e implementados em 2022 com entidades externas³:

- a) Ministério da Justiça;
- b) Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança;
- c) Ministério da Saúde;
- d) Sistemas de Gestão das Autarquias Locais;
- e) Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional;
- f) Aplicações de horários escolares;
- g) Aplicações de gestão de cartões escolares.

Parágrafo 58:

DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa
E-MAIL dgeec@dgeec.medu.pt | TEL + 351 213 949 200 | URL www.dgeec.medu.pt



Não se concorda com a referência à inexistência de um sistema de gestão automatizada de apoio ao suporte técnico^v. Em 2022 existiam dois sistemas de ticketing (Redmine, GLPI)^v. Nestes sistemas encontravam-se referenciados cerca de 5000 tickets.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

Digitally signed by NUNO MIGUEL
CORREIA DOS SANTOS NETO
RODRIGUES
NUNO MIGUEL CORREIA DOS
SANTOS NETO RODRIGUES
Carillo de Ciudadão
Data: 2025-01-20T11:16:30 +00:00
Reason:

Nuno Neto Rodrigues

ⁱ DGEEC - email de 13.8.2024.

ⁱⁱ DGEEC – reunião de 26.6.2024, ponto 10.

ⁱⁱⁱ DGEEC – email de 13.8.2024, pasta 10; reunião de 26.6.2024, pontos 23 e 24.

^{iv} Apesar de se concordar com a inexistência do suporte automatizado entre escolas e DGEEC.

^v DGEEC – email de 26.6.2024, ponto 13 e DGEEC – email de 13.8.2024 – Anexo I.

Direção-Geral das Autarquias Locais

Proc.º 11/2024-Audit - Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360 - Contraditório

CD Comunicacoes DGAL <comunicacoes@dgal.gov.pt>
Para Tribunal de Contas - DAVI

 Dar seguimento. Concluído em 22 de janeiro de 2025.

 Responder  Responder a Todos  Reencaminhar 

qua 22/01/2025 09:41

Exma Sra. Auditora-Chefe
Dra. Fernanda Martins

Na sequência do vosso ofício 339/2025, vimos pelo presente informar que, no que respeita a esta Direção-Geral, a informação constante no Relatório encontra-se em conformidade com o reportado no nosso email de 03.06.2024.

Com os melhores cumprimentos,

Andra Nikolic

Diretor-Geral

DGAL | DIREÇÃO -GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

Rua Tenente Espanca, n.º 22 - 1050-223 Lisboa
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77

Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”

Proc.º 11/2024-Audit - Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360 - Contraditório

NR Nuno Remis | Recuperar Portugal / PRR
Para Tribunal de Contas - DAVI
Cc Filomena Rolo; Fernando Afaiate | Recuperar Portugal / PRR; Mário Tavares Silva | Recuperar Portugal / PRR; Lúcia Rodrigues | Recuperar Portugal / PRR

 Dar seguimento. Concluído em 21 de janeiro de 2025.

 Relato_SG_Escolar.pdf
749 KB

 Of_SGE_Contra_EMPP_BC_S340.pdf
126 KB

 Responder  Responder a Todos 

ter 21/01/2025 15:08

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria VI
Dra. Fernanda Martins

Na sequência de orientação superior do Senhor Presidente da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, cumpre-nos transmitir a pronúncia da estrutura de missão sobre o teor do Relatório de Auditoria ao Sistema de Gestão Escolar E-360 do Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

O relatório apresentado pelo Tribunal de Contas refere-se ao Sistema de Gestão Escolar, designado por Escola 360 (doravante, E-360) - considerado como o sistema central para a gestão dos processos dos alunos na área governativa da Educação -, e a auditoria a que o mesmo respeita teve como objetivo examinar a eficácia e a economia resultantes da utilização do E-360, incidindo no ciclo de vida do E-360, desde 2016 a 2024 (outubro), tendo tipo por base a informação recolhida junto da do IGeFE, da DGEEC, da DGAL e da EMRP.

Analisado o relatório, verificamos que no teor e conclusões alcançadas, o mesmo encontra-se consonante com a informação conhecida e analisada pela EMRP relativa ao E-360, nomeadamente o descrito no ponto de situação da pág. 16, em que se refere que o Ministério da Educação e o IGeFE decidiram-se por reformular o E-360 em 2024, tendo de tal sido informada pela EMRP a Comissão Europeia, para efeito de avaliação das metas associadas ao Investimento C20-I01 - Capacitação da gestão escolar.

Por fim, solicitamos que nos seja relevado o envio do presente email no dia ulterior ao definido no ofício n.º 340/2025.

Com os melhores cumprimentos

**RECUPERAR
PORTUGAL**

Estrutura de Missão Recuperar Portugal
Plano de Recuperação e Resiliência

 Financiada pela União Europeia (Recuperação e Resiliência)

Nuno Remis

Coordenador da Equipa Segregada
de Controlo Interno (ESCI)







Avenida João Crisóstomo 11, 1000-177 Lisboa

Este e-mail é de uso exclusivo dos destinatários a quem é dirigido, conforme consta na mensagem acima, e poderá conter informação pessoal e/ou confidencial. Por favor notifique-nos de imediato se este e-mail lhe foi endereçado por erro.