

## Auditoria de seguimento das

## Recomendações da auditoria à Medida “Gratuidade dos manuais escolares”

---

**A Medida foi aperfeiçoada, mas permanece a suborçamentação e a sustentabilidade está comprometida pela suspensão da reutilização de manuais em consequência da pandemia**

RELATÓRIO N.º 6/2021

2ª SECÇÃO



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

Processo n.º 1/2021 – AUDIT

---

**Equipa de Auditoria:** Ana Maria Veríssimo (inspetora) e Susana Carvalho (técnica verificadora superior), sob a coordenação de Teresa Maduro (auditora-chefe) e a supervisão de Conceição Botelho dos Santos (auditora-coordenadora).

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### **A Medida foi aperfeiçoada, mas permanece a suborçamentação e a sustentabilidade está comprometida pela suspensão da reutilização de manuais em consequência da pandemia**

O Tribunal procede ao acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas nos seus relatórios de auditoria em ordem a serem supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços. Nesse contexto, realizou a auditoria de seguimento das recomendações do Relatório n.º 15/2019 - 2ª S – Auditoria à Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares”, as quais foram dirigidas ao Ministro da Educação e ao Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.

A Medida foi aperfeiçoada com a exclusão dos manuais do 1.º ciclo do ensino básico do circuito de reutilização e ajustada às contingências da pandemia com a suspensão generalizada da reutilização. Foi cumprida a distribuição gratuita de manuais a toda a escolaridade obrigatória no espaço de quatro anos, como previsto nas leis orçamentais.

Foram adotadas medidas e corrigidos procedimentos, em linha com as recomendações formuladas, que melhoraram a eficácia da Medida, designadamente:

- As dívidas de 2018 às livrarias foram regularizadas e foi centralizado o processo de faturação e pagamento;
- As plataformas de suporte à Medida foram desenvolvidas e os erros corrigidos, melhorando a sua interoperabilidade e garantindo a atribuição aleatória de manuais;
- O *Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares* implementado potenciou a reutilização e constituiu-se como regulador do processo de distribuição de manuais e agregador de boas práticas. Os procedimentos e os indicadores estabelecidos completaram o processo de acompanhamento e controlo.

Porém, subsistem as fragilidades seguintes:

- A Medida continua a ser insuficientemente orçamentada (2019: menos 34,2 M€; 2020: menos 78,5 M€), desvirtuando o processo orçamental e exigindo o reforço de dotações, mesmo no caso de despesas recorrentes ou previstas. Espera-se que tal situação seja corrigida, também com o impulso de legislação específica sobre os programas orçamentais a aprovar no quadro da Lei de Enquadramento Orçamental;
- A suspensão da reutilização de manuais, determinada por força da pandemia de Covid-19, acarretou um acréscimo da despesa em 2020 (despesa total: 132,8 M€) que compromete a sustentabilidade da Medida, mas a desmaterialização de manuais alcança maior pertinência e atualidade com um projeto piloto em curso.

## EVOLUÇÃO DA MEDIDA “GRATUIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES” EM NÚMEROS

### ALUNOS ABRANGIDOS

2018/19	2019/20	2020/21
528 Mil	1 003 Mil	1 012 Mil

### MANUAIS NOVOS

2018/19	2019/20	2020/21
2,1 Milhões	4,1 Milhões	5,8 Milhões

### MANUAIS REUTILIZADOS

2018/19	2019/20	2020/21
?	862 Mil	0

### DESPESA (EUROS)

2016	2017	2018	2019	2020
2 Milhões	11,6 Milhões	29,8 Milhões	81,5 Milhões	132,8 Milhões

---

## ÍNDICE

---

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
1.1 – Fundamento, Objetivo e Metodologia .....	3
1.2 – Limites e Condicionantes .....	3
1.3 – Exercício do contraditório .....	3
<b>2. ENQUADRAMENTO.....</b>	<b>4</b>
<b>3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS .....</b>	<b>6</b>
3.1 – Regularizadas as dívidas a livrarias e centralizados os pagamentos .....	6
3.2 – Persiste a insuficiente orçamentação .....	7
3.3 – Aperfeiçoados os sistemas informáticos .....	9
3.3.1 – <i>Melhorada a interoperabilidade das plataformas</i> .....	9
3.3.2 – <i>Garantida a atribuição aleatória de manuais</i> .....	10
3.4 – Desenvolvidos procedimentos de acompanhamento e controlo .....	11
3.4.1 – <i>Adotadas medidas promotoras da reutilização de manuais</i> .....	11
3.4.2 – <i>Definidos indicadores para a monitorização da reutilização</i> .....	13
3.5 – Resultados registados e perspetivas futuras .....	14
3.5.1 – <i>Cumprida a distribuição gratuita de manuais a toda a escolaridade obrigatória</i> .....	14
3.5.2 – <i>Comprometida a sustentabilidade da Medida com a suspensão da reutilização, mas avança a desmaterialização de manuais</i> .....	14
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>17</b>
<b>5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>17</b>
<b>6. DECISÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>19</b>

---

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

---

AE/ENA	Agrupamentos de Escolas/Escolas Não Agrupadas
APEL	Associação Portuguesa de Editores e Livreiros
CEF	Cursos de Educação e Formação de Jovens
CP	Cursos Profissionais
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de Euros
MEGA	Plataforma Manuais Escolares Gratuitos
OE	Orçamento do Estado
PO	Programa Orçamental
SEAE	Secretária de Estado Adjunta e da Educação
SEO	Secretário(a) de Estado do Orçamento

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 – Fundamento, Objetivo e Metodologia

1. O Tribunal de Contas, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (LOPTC - Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes), emite recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços. Tais recomendações têm efeitos externos na avaliação da culpa em sede de responsabilidade financeira e na eventual relevação da responsabilidade por infração financeira sancionatória e o seu não acatamento, reiterado e injustificado, é sancionável<sup>1</sup>.
2. Em consonância, o Tribunal, na Resolução n.º 2/06-2.<sup>a</sup> S – ‘*Seguimento das recomendações formuladas*’, considerou que a não prestação da informação [sobre o acatamento, ou não, das recomendações com indicação da justificação correspondente] configura uma violação do dever de colaboração, punível nos termos das alíneas c) e d) do artigo 66.º da LOPTC. Destaca-se que, no caso em apreço, o Tribunal teve cabal colaboração das entidades envolvidas.
3. Neste quadro, o presente Relatório dá conta da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal no Relatório n.º 15/2019-2.<sup>a</sup>S – Auditoria à Medida ‘*Gratuidade dos manuais escolares*’<sup>2</sup>, com vista a examinar as medidas adotadas pelo Ministro da Educação e pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P.), destinatários das recomendações. O Relatório mostra o resultado desse exame e categoriza o acolhimento das recomendações.
4. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do Tribunal. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos, critérios e indicadores específicos utilizados pelo Tribunal para esse fim. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

### 1.2 – Limites e Condicionantes

5. Os trabalhos de auditoria foram essencialmente realizados quando o país vive uma situação pandémica por COVID-19 (SARS-CoV2) e com estados de emergência, calamidade, contingência e alerta, decretados, tendo sido adotados procedimentos de auditoria suficientes e apropriados de modo a minimizar o trabalho junto das entidades destinatárias das recomendações.

### 1.3 – Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relatório ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Ministro da Educação, ao IGeFE, I.P., e à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo. Proferiram alegações os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação, as quais foram inseridas no Anexo 2 e sempre que pertinentes introduzidas junto aos correspondentes pontos do Relatório.

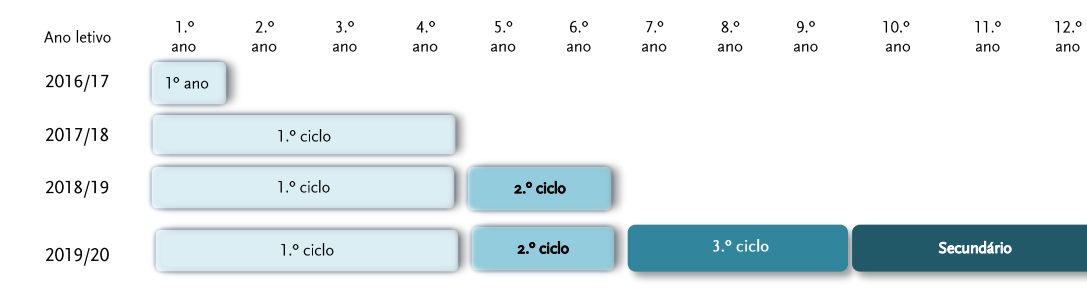
<sup>1</sup> Cfr. artigos 54.º, n.º 3, alínea i), 62.º, n.º 3, alínea c), 64.º, n.º 1, 65.º, n.º 1, alínea j), n.º 9, alínea b), e 67.º, n.º 2, todos da LOPTC.

<sup>2</sup> Relatório aprovado em 11 de abril de 2019 e disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/detalhe.aspx?dset=2019>.

## 2. ENQUADRAMENTO

7. A Medida ‘*Gratuidade dos manuais escolares*’ (doravante Medida) foi desenvolvida no quadro das políticas públicas de educação para a promoção do sucesso escolar e, em conformidade com as leis anuais do Orçamento do Estado (LOE), a sua implementação a toda a escolaridade obrigatória foi progressiva, desde a LOE 2016 até à LOE 2019<sup>3</sup>.
8. A distribuição gratuita de manuais teve início com os alunos do 1.º ano do ensino básico, no ano letivo 2016/17, depois a todos os alunos do 1.º ciclo, seguindo-se os do 2.º ciclo e, finalmente, no ano letivo 2019/20, com a inclusão dos do 3.º ciclo e do secundário, abrangeu todos os alunos que frequentam a escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação, concluindo-se, assim, a implementação progressiva da Medida (Figura 1).

Figura 1 - Implementação progressiva da Medida “Gratuidade dos manuais escolares”



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

9. A Medida reveste a forma de um empréstimo de manuais, em que cada aluno tem direito a um exemplar, por disciplina e ano escolar, sempre que possível em sistema de reutilização. Os manuais distribuídos, novos e reutilizados, são complementados por licenças digitais também gratuitas.
10. As despesas realizadas têm reflexo no Programa Orçamental ‘Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar’ (PO 011; PO 014 desde 2020), coordenado pelo IGeFE, I.P., que comporta as dotações orçamentais atribuídas pelas sucessivas LOE.
11. A gestão da aquisição e distribuição dos manuais escolares é efetuada através de vales (um por manual) na plataforma *Manuais Escolares Gratuitos* (MEGA), desenvolvida pelo IGeFE, I.P., que importa/transfere dados dos sistemas de gestão locais dos Agrupamentos de Escolas/Escolas Não Agrupadas (AE/ENA, doravante escolas), da Direção-Geral da Educação (DGE)<sup>4</sup> e da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)<sup>5</sup>.
12. A plataforma MEGA permite o registo de encarregados de educação, escolas e livrarias e emite vales para o levantamento de manuais novos e reutilizados, nas livrarias e nas escolas,

<sup>3</sup> Cfr. artigo 127.º da LOE 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), artigo 156.º da LOE 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), artigo 170.º da LOE 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) e artigo 194.º da LOE 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).

<sup>4</sup> Sistema de Informação de Manuais Escolares (SIME).

<sup>5</sup> Sistema Nacional de Gestão de Turmas (SINAGET).



respetivamente. Os vales ficam disponíveis à medida que a plataforma comporta os dados importados dos alunos.

13. Superveniente à auditoria a que respeita o Relatório n.º 15/2019-2.ªS, de 11 de abril de 2019, e abrangendo o ano letivo de 2018/19, assinalou-se, então, a aprovação, em janeiro de 2019, do *Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares* (doravante Manual de Apoio)<sup>6</sup> com procedimentos para a distribuição de manuais na plataforma MEGA, regras de fiscalização e penalidades. Atento o início do ano letivo 2019/20 em setembro de 2019, a auditoria também não abrangeu a execução da última fase da Medida que alargou o regime de gratuidade dos manuais a todos os alunos.
14. Além disso, em 2019 e 2020, ocorreram factos relevantes com impacto tanto no desenho da Medida como no seu financiamento e execução, designadamente:
  - a) Em 2019, a Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto<sup>7</sup>, foi alterada pela Lei n.º 96/2019, de 4 de setembro, e passou a comportar o estabelecido nas sucessivas LOE 2016 a 2019 em matéria de gratuidade de manuais escolares. Foi, portanto, no ano de 2019 que a execução da Medida ocorreu em pleno, abrangendo, pela primeira vez, todos os alunos a frequentar a escolaridade obrigatória<sup>8</sup> (cursos profissionais (CP) e cursos de educação e formação de jovens (CEF), incluídos).
  - b) Em 2020, constatou-se que:
    - A LOE 2020, de 31 de março, determinou a distribuição gratuita, no início do ano letivo 2020/21, de manuais novos a todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico<sup>9</sup>, quando, até aí, também lhes eram distribuídos manuais reutilizados, mas, face aos anos de escolaridade em causa, estes não estariam nas melhores condições;
    - Esta exceção veio a ser contemplada no Manual de Apoio, através da sua alteração pelo Despacho n.º 6352/2020, de 16 de junho. Do mesmo passo, também foram consideradas as medidas excecionais e temporárias de resposta à situação pandémica na área da educação, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril, com o ajuste de procedimentos, como prazos de carregamento de dados nas plataformas e circuito de reutilização;
    - A LOE 2020 foi, depois, alterada<sup>10</sup>, em julho de 2020, e determinou, em resultado da situação pandémica, a suspensão da obrigatoriedade da devolução dos manuais entregues no ano letivo anterior – e que se destinavam a ser reutilizados por outros

<sup>6</sup> Aprovado por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação (SEAE) e publicado em anexo ao Despacho n.º 921/2019, de 24 de janeiro.

<sup>7</sup> A Lei n.º 47/2006 define o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares, bem como os princípios e objetivos a que deve obedecer o apoio sócio-educativo relativamente à aquisição e ao empréstimo de manuais escolares. A sua 1.ª alteração foi operada pela Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto, e a 2.ª pela Lei n.º 96/2019 (retificada pela Declaração n.º 51/2019, de 7 de outubro) que estabelece a gratuidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação.

<sup>8</sup> Os 1.º, 2.º e 3.º ciclos constituem o ensino básico. São ofertas educativas e formativas: a) do ensino básico: i) ensino básico geral; ii) cursos artísticos especializados; b) do ensino secundário: i) cursos científico-humanísticos; ii) cursos profissionais; iii) cursos artísticos especializados e iv) cursos com planos próprios. Os ensinos básico e secundário compreendem, ainda, cursos de educação e formação de jovens (dupla certificação) (cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário).

<sup>9</sup> Cfr. artigo 242.º da LOE 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

<sup>10</sup> Cfr. artigo 22.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que altera a LOE 2020.

alunos – para garantir a recuperação das aprendizagens dos alunos no início do ano letivo 2020/21.

15. Tanto a exclusão dos manuais do 1.º ciclo do processo de reutilização, como a suspensão excepcional e temporária do processo de reutilização em resposta à situação pandémica, resultaram na necessidade de aquisição de novos manuais e, conseqüentemente, de reforço das dotações orçamentais face ao incremento inesperado da despesa em 2020.

### 3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS

16. Ao longo dos anos de 2019 e 2020, tanto o Ministro da Educação como o IGeFE, I.P., foram dando conta, através de informação documentada<sup>11</sup>, das medidas adotadas no sentido de serem acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal e que se apreciam nos pontos seguintes.

#### 3.1 – Regularizadas as dívidas a livrarias e centralizados os pagamentos

17. A auditoria a que respeita o Relatório n.º 15/2019-2.ªS concluiu que, a 31 de dezembro de 2018, existiam dívidas às livrarias relacionadas com os manuais escolares do ano letivo de 2018/19, que à data de 19 de março de 2019 ainda atingiam o montante de 3,1 M€ (Milhões de euros).
18. O pagamento às livrarias competia às escolas, após requisição dos fundos ao IGeFE, I.P., e cabimento da despesa. Para o pagamento não atempado contribuía as dificuldades das escolas, decorrentes, designadamente, da escassez de recursos humanos, mas, sobretudo, da insuficiente orçamentação da Medida.
19. Nesse âmbito, o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

**Rec. 1.1. Diligenciar pelo apuramento preciso do montante em dívida às livrarias, relacionada com a execução da Medida em 2018, e pela sua regularização.**

20. Segundo o Ministro da Educação e o IGeFE, I.P., as contingências orçamentais das escolas foram colmatadas com a transferência de verbas do OE para 2019, através do IGeFE, I.P., para as escolas, para pagamento das faturas pendentes<sup>12</sup>. Também a circularização efetuada à Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL) permitiu concluir que as dívidas referentes a 2018 se encontravam regularizadas.
21. Entretanto, no ano letivo 2019/20, o procedimento foi alterado, passando o IGeFE, I.P., a centralizar todo processo de faturação, com a emissão dos compromissos e o correspondente

<sup>11</sup> Cfr. ofícios do Ministro da Educação n.º 803/2019, de 16.07 (anexa Informação n.º 18/2019, de 28.05, da SEAE), n.º 974/2019, de 06.09 (anexa Informação/Proposta n.º 68213/2019/IGEFE/ DOGEEBS de 03.09), n.º 316/2020, de 30.04, e n.º 608/2020, de 17.11; *emails* do IGeFE, I.P., de 18.09.2020 (anexa Informação Proposta n.º 68921/2020/IGEFE/DSTI, de 16.09), de 23.10.2020 (anexa Informação Proposta n.º 82057/2020/IGEFE/DSTI, de 23.10) e de 2.12.2020.

<sup>12</sup> A atribuição de verbas baseou-se no reporte das escolas e dos livreiros (através da APEL que informou o IGeFE, I.P., em 24.07.2019). As contingências por parte das escolas eram, nomeadamente: não requisição de verbas, em tempo; entrega nos cofres do Estado das verbas requisitadas para o efeito por não terem recebido, em tempo, as faturas das livrarias; aumento de alunos estrangeiros.

pagamento dos manuais às livrarias<sup>13</sup>, ultrapassando-se, assim, também a escassez de recursos humanos sinalizada pelas escolas.

22. Considera-se, assim, a **Recomendação Acolhida**.

### 3.2 – Persiste a insuficiente orçamentação

23. A Medida é financiada pelo OE que prevê, em cada ano, as dotações necessárias à sua execução, mas, no Relatório n.º 15/2019-2.ªS, observou-se que, em desconformidade com os princípios orçamentais, foram insuficientes uma vez que, para 2018, o orçamento (28,7 M€) não comportava todos os compromissos assumidos (29,8 M€) nem verbas para os manuais do 2.º ciclo e para as licenças digitais que acompanham os manuais (9,5 M€).
24. Nesse contexto, o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

#### Rec. 1.2 - Garantir a inscrição no OE das dotações apropriadas à execução da Medida

25. Em 2019 e 2020, foi necessário o reforço das dotações orçamentais suscitado pela plena implementação da Medida e pela aquisição inopinada de manuais novos, pesando, primeiro, a atribuição de manuais gratuitos a todos os alunos a frequentar a escolaridade obrigatória e, depois, a exclusão dos manuais do 1.º ciclo do processo de reutilização e a suspensão excecional e temporária, em resposta à situação pandémica, de todo processo de reutilização.
26. No âmbito da recomendação que lhe foi dirigida, o Ministro da Educação informou que têm sido envidados todos os esforços para adequar a dotação orçamental (inicial e reforço) à execução da Medida, tendo sido garantido o reforço orçamental necessário.

*No âmbito do contraditório, o Ministro da Educação reafirmou que “a área governativa da Educação tem envidado todos os esforços no sentido de adequar a dotação orçamental à execução da Medida, seja através do aumento da dotação inicial seja através do reforço”.*

27. Por seu turno, o IGeFE, I.P., coordenador do PO 011/014, referiu que, no âmbito dos trabalhos preparatórios do orçamento, indica os valores estimados a inscrever em dotação, utilizando, para o efeito, o número de alunos, o número e preço médios de manuais e a estimativa de manuais a reutilizar. Por sua vez, o *plafond* atribuído ao PO é comunicado pelo Ministro da Educação ao IGeFE, I.P., e decorre das orientações do Ministro de Estado e das Finanças, salientando o IGeFE, I.P., que:
- O *plafond* atribuído nos últimos anos tem crescido 1%, mas, representando a despesa com pessoal cerca de 80% do PO, a margem remanescente é insuficiente para acomodar novas medidas;
  - *Desconhece* o algoritmo/metodologia para o *plafond* atribuído, que é comunicado pelo Ministro da Educação e decorre das orientações do Ministro de Estado e das Finanças;

---

<sup>13</sup> Cfr. ponto 2 do Manual de Apoio (exceto a faturação aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação, com as transferências a cargo da Direção-Geral da Administração Escolar). Note-se que, em resultado da circularização junto da APEL, se observou que as dívidas à data de 31.12.2020 são, uma parte, da responsabilidade do IGeFE, I.P., que já procedeu à respetiva regularização e/ou diligenciou nesse sentido, e, a outra parte, da responsabilidade dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação.

- O valor dos manuais para os CEF e para os CP não está contemplado;
  - As licenças digitais para o ano letivo 2018/19 apenas foram pagas com o reforço das dotações em 2019 (11,6 M€)<sup>14</sup>, as do ano letivo 2019/20 com as dotações de 2020 (23 M€) e ainda não havia data prevista para o pagamento das relativas ao ano letivo 2020/21, em curso;
  - A *despesa* prevista para 2020 para a aquisição de manuais (ano letivo 2020/21), sem reutilização, ronda os 120 M€, acrescidos de cerca de 30 M€ de licenças digitais;
  - *Anualmente*, acabam por ser obtidos os reforços necessários, no seguimento dos despachos da Secretária de Estado do Orçamento (SEO)<sup>15</sup>.
28. No contexto do processo orçamental de 2020, constatou-se que a dotação inicial da Medida, no montante de 54,3 M€, continuou a ser insuficiente para responder aos compromissos que ao longo do ano foram sendo assumidos e que em 31 de dezembro se situaram em 132,8 M€ (Figura 2).

Figura 2 - Orçamento e Execução da Medida (2019 – 2021)

Anos	Dotações Iniciais 1)	Dotações Corrigidas 2)	Execução 3)	Diferença 1) – 3)
2019	47 300 000 €	91.446.939 €	81 515 863 €	-34 215 863 €
2020	54 344 843 €	132 795 833 €	132 795 634 € <sup>a)</sup>	-78 450 791 €
2021	53 848 023 €	45 758 954 €		

Fonte: IGeFE, I.P. (orçamento por ações, dotações iniciais 2019-2021; *emails* de 23.10.2020, 02.12.2020 e 10.03.2021).  
Nota a) Execução influenciada pela suspensão da reutilização de manuais.

29. O exposto evidencia que as insuficiências orçamentais já antes identificadas pela auditoria não foram ultrapassadas e que, as situações geradoras de despesa antecipadamente conhecidas, como as relativas aos manuais para os CEF e CP e às licenças digitais, não foram, em tempo e em observância dos princípios orçamentais, contempladas no processo orçamental. Acresce que, parte, foi suportada por dotações do OE de anos subsequentes.
30. Por outro lado, por despachos da SEO, proferidos no 2.º semestre de 2020, as dotações foram reforçadas por conta da descativação da reserva orçamental do PO 014 (35,5 M€), da utilização do saldo da gerência de outras entidades (24,5 M€ da DGEstE) e, ainda, da utilização da dotação provisional (15 M€).
31. Ora, se o recurso à dotação provisional<sup>16</sup> se justifica pelas despesas inesperadas e, por isso, não orçamentadas, como a compra de manuais devido à suspensão da reutilização no contexto da pandemia, já o mesmo não acontece para despesas recorrentes ou previstas, como é o caso das relativas às licenças digitais e aos manuais para os CEF e CP.

<sup>14</sup> Cfr. Informação Proposta n.º 15118/2019/IGeFE-DPCO-NGA, de 21 de fevereiro, e Despacho n.º 591/2019/SEO, de 23 de abril.

<sup>15</sup> *e.g.* Despacho n.º 1092/2020/SEO, de 28 de agosto (30 M€), Despacho n.º 1238/2020/SEO, de 25 de setembro (35M€), e Despacho n.º 1429/2020/SEO, de 16 novembro (10 M€).

<sup>16</sup> Provisão para despesas não previstas e inadiáveis, inscrita no capítulo 6o, despesas excecionais do orçamento do Ministério das Finanças.

32. Pelo exposto, a insuficiente orçamentação da medida mostra desrespeito por princípios orçamentais, designadamente da universalidade, da anualidade e da transparência orçamental<sup>17</sup> desvirtuando o processo orçamental.
33. Tendo presente que o princípio da transparência orçamental implica a disponibilização de informação fiável, completa, atualizada e compreensível sobre a implementação e a execução dos programas, a qual é devida, entre outros, à entidade com competência de acompanhamento e controlo da execução orçamental, tal atuação também fragiliza as competências do IGeFE, I.P., enquanto entidade gestora do PO 014<sup>18</sup>.
34. Assim, devem os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação, no quadro das respetivas competências e de forma articulada, providenciar pela apropriada afetação anual de verbas ao PO 014 e pela criação de condições propícias ao seu acompanhamento e controlo. Estando prevista a aprovação, até ao final do primeiro semestre de 2021, do decreto-lei contendo as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais<sup>19</sup>, remete-se para momento ulterior a melhor apreciação do PO 014 à luz das melhorias que, também por essa via, vierem a ser introduzidas.
35. Face ao exposto, e ao acentuar do desequilíbrio e da instabilidade motivados pela situação pandémica, considera-se **suspensa a apreciação da recomendação** no âmbito do respetivo processo de acompanhamento, sem prejuízo de a evolução em matéria de dotação apropriada do PO 014 ser examinada quer em ações de controlo posteriores direcionadas à execução da Medida, quer em outras ações de controlo que abranjam o referido PO.

### 3.3 – Aperfeiçoados os sistemas informáticos

#### 3.3.1 – Melhorada a interoperabilidade das plataformas

36. No Relatório n.º 15/2019-2.ªS, destacou-se que para o sucesso da distribuição de manuais era essencial que o sistema de emissão de vales integrasse informação exata, validada pelas escolas, dos alunos e dos manuais adotados. Contudo, a validação nem sempre foi efetuada em tempo útil, nem os dados (aluno/disciplina) das plataformas das escolas foram exportados para a plataforma MEGA<sup>20</sup>. Além disso, as plataformas comportavam informação desatualizada e erros que se repercutiram nos vales, implicando a sua anulação e atraso na emissão de novos e prejudicando a eficácia da Medida.
37. Nesse sentido, o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

**Rec. 1.3 - Promover a interoperabilidade das plataformas dos serviços centrais e das escolas, com informação atualizada, essencial à eficácia da Medida.**

<sup>17</sup> Cfr. artigos 9.º, 14.º e 19.º da LEO (Lei de Enquadramento Orçamental: Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes, republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

<sup>18</sup> Cfr. artigo 48.º da LEO: compete à entidade gestora dos programas orçamentais, designadamente, acompanhar o controlo orçamental e financeiro do programa.

<sup>19</sup> Cfr. artigo 5.º da LEO.

<sup>20</sup> e.g. escolas sem plataformas locais ou sem exportação automática de dados.

38. Da informação apresentada pelo Ministro da Educação e pelo IGeFE, I.P., sobre as diversas medidas adotadas ressalta, desde logo, o Manual de Apoio que veio estabelecer prazos para o desenvolvimento tecnológico, a iniciar em 2019, a realização de testes nas escolas e reuniões descentralizadas para formação/apoio sobre a utilização e desempenho da plataforma MEGA<sup>21</sup>.
39. A plataforma MEGA desenvolveu-se, então, para agregar várias plataformas interoperáveis: a plataforma GesEDU que é interoperável com as das escolas; a plataforma para os livreiros; a plataforma de registo e validação dos encarregados de educação, via Autoridade Tributária. Foram também implementados *call centers* para dúvidas e constrangimentos relacionados com a utilização das plataformas<sup>22</sup>.
40. Foram implementadas novas funcionalidades relativas à interoperabilidade entre plataformas: i) exportação das inscrições dos alunos nas turmas e disciplinas; ii) criação de nova forma de gerir turmas/disciplinas (inscrições de alunos numa matriz curricular); iii) introdução de um código único de aluno (em todo o percurso escolar); iv) criação de uma nova área de resumo de exportação de alunos para as escolas (com mensagens e alertas).
41. Os problemas ocorridos<sup>23</sup> foram, entretanto, ultrapassados e os vales foram disponibilizados, em regra, nas datas programadas para os anos letivos 2019/20 e 2020/21.
42. Face do exposto, considera-se a **Recomendação Acolhida**.

### 3.3.2 – Garantida a atribuição aleatória de manuais

43. No âmbito do funcionamento da plataforma MEGA, o Relatório n.º 15/2019-2.<sup>a</sup>S também evidenciou que a atribuição de manuais reutilizados aos alunos nem sempre era aleatória, o que poderia conduzir a uma utilização menos apropriada do sistema, potenciando, no limite, situações de alunos com todos os manuais novos ou, apenas, com manuais reutilizados e, conseqüentemente, comprometer o princípio estruturante da equidade e da igualdade de oportunidades no acesso aos recursos didático-pedagógicos.
44. Assim, o Tribunal recomendou ao IGeFE, I.P., para:

#### Rec 2.2 – Garantir aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados.

45. Neste sentido, o Manual de Apoio veio determinar que a plataforma MEGA assegura também a gestão e entrega de vales para disponibilização de manuais, quer os novos, quer os reutilizados, distribuindo-os aleatoriamente<sup>24</sup>.
46. Por seu turno, o Ministro da Educação veio também informar que, a partir do ano letivo 2019/20, deixou de existir a possibilidade de atribuir manuais reutilizados manualmente pela escola e o

<sup>21</sup> Cfr. ponto 2.1.1 do Manual de Apoio.

<sup>22</sup> Foram criadas duas equipas de *call center* para apoio, uma às escolas e encarregados de educação e outra às livrarias. Com o alargamento da plataforma MEGA, em 2019/20, a todos os anos da escolaridade obrigatória, aumentou a complexidade decorrente da introdução do 3.º ciclo e do ensino secundário e do extenso leque de disciplinas optativas.

<sup>23</sup> Em 2019/20: problemas na exportação de alunos/turmas para a MEGA numa das plataformas das escolas (E360: exportações efetuadas com dados em falta, trocados ou errados), por não utilizar o *WebService* de exportação, mas ultrapassados com a sua utilização generalizada. Em 2020/21: deficiências na interoperabilidade entre a MEGA e a SIME (associação dos manuais adotados apenas à escola sede do Agrupamento, em vez de a todas as escolas do Agrupamento e disciplinas sem manual adotado) que foram, entretanto, corrigidas.

<sup>24</sup> Cfr. ponto 2 do Manual de Apoio.

IGeFE, I.P., veio aludir à introdução de um algoritmo, garantindo a distribuição aleatória e equitativa. Contudo, o IGeFE, I.P., acrescentou que no ano letivo 2020/21 não se observa qualquer efeito devido à suspensão da reutilização dos manuais.

47. Não obstante, o IGeFE, I.P., agiu em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, diligenciando pela introdução de alterações na plataforma MEGA para assegurar a aleatoriedade na atribuição de manuais, pelo que se considera a **Recomendação Acolhida**.

### 3.4 – Desenvolvidos procedimentos de acompanhamento e controlo

#### 3.4.1 – Adotadas medidas promotoras da reutilização de manuais

48. A Medida reveste a forma de um empréstimo de manuais e obedece ao princípio da reutilização, mas o Relatório n.º 15/2019-2ªS evidenciou que não era conhecido o número de manuais reutilizados, que 115 escolas não procederam à reutilização e que nas restantes 608 a percentagem de vales relativos a manuais a reutilizar não ultrapassou 11%, no 1.º ciclo, e 0,4%, no 2.º ciclo.
49. A reutilização de manuais no ano letivo 2018/19 não teve, portanto, expressão, prejudicando a economia da Medida, para o que contribuiu, designadamente, a inexistência de procedimentos de controlo sobre os manuais reutilizados com vista à sua colocação no circuito de distribuição.
50. Nesse contexto, o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

**Rec. 1.4 - Instituir procedimentos de acompanhamento e controlo que complementem medidas promotoras da política de reutilização de manuais que é crítica para a economia e sustentabilidade da Medida.**

51. O Manual de Apoio veio estabelecer procedimentos na distribuição e na reutilização de manuais, no carregamento de dados nas plataformas e no circuito de recolha, triagem e armazenamento de manuais, bem como regras de fiscalização e penalidades<sup>25</sup>.
52. Também veio estabelecer que compete à DGEstE orientar e acompanhar as escolas neste processo, em articulação com o IGeFE, I.P.<sup>26</sup>. Mas o Manual de Apoio não define procedimentos concretos para um efetivo acompanhamento e controlo do processo de reutilização.
53. No entanto, constatou-se que, por exemplo, o sítio da DGEstE tem um separador com a divulgação de Circuitos de Reutilização<sup>27</sup> e que foram criadas equipas para, em contacto com as escolas, monitorizar a reutilização de manuais, responder às dúvidas sobre o processo e acompanhar a inserção dos manuais a reutilizar na plataforma MEGA.

<sup>25</sup> No caso de não devolução dos manuais em bom estado, a penalidade pode consistir na devolução do valor integral do manual. Caso o valor não seja restituído, o aluno fica impedido de receber manual gratuito no ano seguinte (cfr. ponto 2.2 — Penalidades, do Manual de Apoio).

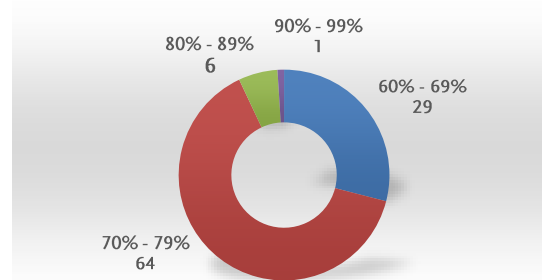
<sup>26</sup> A DGEstE tem controlado a reutilização por amostragem e acompanhado o processo (informa as escolas sobre as regras e procedimentos aplicáveis e faz cumprir os mesmos). Compete-lhe informar as escolas dos termos de abrangência das medidas, no sentido de disponibilizarem na plataforma a informação dos manuais reutilizáveis, a redistribuir nos anos letivos seguintes (Cfr. ponto 2.3 — Fiscalização, do Manual de Apoio).

<sup>27</sup> *in* [https://www.dgeste.mec.pt/index.php/destaque\\_2/manuais-escolares-circuito-de-reutilizacao/](https://www.dgeste.mec.pt/index.php/destaque_2/manuais-escolares-circuito-de-reutilizacao/). Refira-se que a DGEstE, publica, desde 2016, notas informativas no final de cada ano letivo para apoiar as escolas sobre a reutilização e distribuição dos manuais.

54. Acresce que, contrariamente ao que antes sucedia, a partir do ano letivo 2019/20 passou a ser possível acompanhar na plataforma MEGA os vales dos manuais reaproveitados, por escola e ano escolar, bem como conhecer o número de manuais que se encontram em utilização e o seu estado de conservação para efeitos de substituição ou reutilização nos anos seguintes.

55. Também a partir do ano letivo 2019/20 foram adotadas medidas promotoras da reutilização, tendo o Manual de Apoio previsto a atribuição de prémios às escolas que se destaquem pelas boas práticas de reutilização de manuais: um Certificado “Escola MEGA Fixe!” às 100 unidades orgânicas com maiores índices de reutilização; 10 mil euros às 20 com maiores índices e convite para a partilha dos seus modelos.

Figura 3 - Taxas de Reutilização das 100 escolas com selo de boas práticas de reutilização- 2019



Fonte: Ministério da Educação, em 17.11.2020

56. No Manual de Apoio refere-se ainda que no início do ano letivo 2019/20 seriam anunciadas as escolas que se distinguiam em 2018/19, o que, de facto, se verificou (Figura 3)<sup>28</sup>.

57. Com o alargamento da Medida a toda a escolaridade obrigatória, no ano letivo 2019/20, e a utilização de milhões de manuais novos (sobretudo no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no secundário), o Ministério da Educação esperava que, no seu segundo ano de utilização, i.e., em 2020/21, houvesse um aumento substancial de manuais aptos à reutilização, diminuindo assim a necessidade de aquisição de novos. Contudo, a suspensão da obrigatoriedade da devolução dos manuais em 2020 veio gorar tais expectativas.

58. Efetivamente, em resultado da situação pandémica, em 2020 foram adotadas medidas excecionais e temporárias com impacto na reutilização de manuais:

- Em junho, o Manual de Apoio foi alterado para acomodar o alargamento de prazos para o carregamento de dados nas plataformas (e.g. dados de alunos, emissão de vales, devolução de manuais de disciplinas de exame) e para o circuito de reutilização<sup>29</sup>;
- Em julho, com a alteração da LOE 2020, foi suspensa a obrigatoriedade da devolução dos manuais distribuídos no ano letivo 2019/20 para garantir a recuperação das aprendizagens dos alunos no início do ano letivo 2020/21.

<sup>28</sup> Também com referência nos meios de comunicação social (e.g. Jornal de Notícias, de 17.12.2019).

<sup>29</sup> Ponto 2.1.2 — Carregamento de dados nas plataformas: [de, até 28 de junho, para] até 28 de julho, a conclusão do circuito de recolha, triagem e introdução do número de manuais reutilizados, por disciplina; [de, até 8 de julho, para] até 23 de julho a introdução nas plataformas das escolas dos dados dos alunos dos anos de escolaridade de continuidade; [de, até 31 de julho, para] até 5 de agosto, o mesmo para os alunos dos restantes anos e para as transferências (exceto os do 1.º ano dos CP e CEF); [de 9 de julho, para] 3 de agosto, o início da emissão de vales aos alunos dos anos de escolaridade de continuidade; [de 1 de agosto, para] 13 de agosto, o início da emissão de vales aos alunos dos restantes anos.

Ponto 2.1.3 — Circuito da reutilização: Recolha, triagem e armazenamento: entrega de manuais [de, três dias após o exame, para] três dias após a publicação da classificação; [de 14 a 28 de junho e de 5 a 28 de junho, para] de 26 de junho a 14 de julho, para completar o circuito da reutilização dos manuais das disciplinas não sujeitas a exame do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário, e para inserir os dados na MEGA.



59. Em conformidade com tais medidas, a DGEstE deu indicações às escolas no sentido da suspensão do processo de recolha dos manuais que estava em curso desde 26 de junho de 2020 e da devolução faseada dos manuais já entregues, até à data anterior ao início das atividades letivas de 2020/21, de acordo com as condições de cada comunidade escolar<sup>30</sup> e <sup>31</sup>. Com a suspensão da reutilização, o papel da DGEstE concentrou-se no auxílio às escolas na exportação dos dados dos alunos para a plataforma GesEDU.
60. Face aos procedimentos já implementados no ano letivo 2019/20 e às melhorias registadas, considera-se a **Recomendação Acolhida**.

### 3.4.2 – Definidos indicadores para a monitorização da reutilização

61. Tendo presente a fraca expressão da reutilização de manuais e o seu impacto na economia da Medida, o Tribunal recomendou ao IGeFE, I.P., para:

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

62. No sentido do acolhimento da recomendação, o IGeFE, I.P., desenvolveu um conjunto de indicadores de desempenho para os manuais reutilizados, nomeadamente: a) Resgatados do Ano Anterior; b) Reaproveitados; c) Taxa de Reaproveitamento; d) Transitados; e) Taxa de Reaproveitamento com Transitados; f) Reutilizados; g) Taxa de Reutilização; h) Taxa de Reutilização Financeira.
63. Porém, a situação pandémica também teve impacto neste caso, tendo, tanto o Ministro da Educação, como o IGeFE, I.P., informado que a suspensão da reutilização dos manuais para o ano letivo 2020/21, comprometeu as conclusões que poderiam ser retiradas da análise destes indicadores, em virtude de não existir termo de comparação.
64. Mesmo assim, o Ministro da Educação forneceu informação relativa a 722 escolas com alunos abrangidos pela Medida em 2018, permitindo, em 2019, os resultados seguintes:
- Taxa média de reutilização por escola: 51,1%;
  - Escolas com taxas de reutilização superior a 50%: 384;
  - Escolas com taxas de reutilização superior a 80%: 16.
65. Assim, e não obstante não ser possível uma apreciação mais fina em virtude da situação pandémica, foram definidos indicadores de desempenho para a monitorização do processo de reutilização dos manuais (que superam a insuficiência do Manual de Apoio) e os resultados possíveis apresentados já evidenciam francas melhorias face ao antecedente, pelo que se considera a **Recomendação Acolhida**.

<sup>30</sup> As orientações da DGEstE [não identificadas no seu sítio] constam nos *sítios* das escolas e na imprensa (e.g.: AE da Venda do Pinheiro, em pesquisa livre e aleatória na *internet*; e notícias da TSF e do JN, ambas de 07.07.2020).

<sup>31</sup> “...a reutilização será retomada no ano letivo 2021/2022, nos moldes em que funcionou no ano letivo 2018/2019 (...) [e] no final do ano letivo 2020/2021, os manuais escolares devem ser devolvidos, em data e condições a especificar futuramente” (cfr. <https://ajuda.manuaisescolares.pt/>, consulta em 27.11.2020).

### 3.5 – Resultados registados e perspetivas futuras

#### 3.5.1 – Cumprida a distribuição gratuita de manuais a toda a escolaridade obrigatória

66. A auditoria, de que o Relatório n.º 15/2019-2.ªS dá conta, decorreu quando a Medida, no seu terceiro ano de implementação, ainda só abrangia 6 dos 12 anos de escolaridade obrigatória, sendo que, em cumprimento da LOE 2019, o regime de gratuitidade dos manuais seria alargado a todos os alunos que frequentassem a escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação no ano letivo 2019/20.
67. Importava, pois, ter em conta as deficiências e insuficiências evidenciadas pela auditoria pelo que o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

**Rec. 1.5 - Tendo presente os ensinamentos no âmbito da execução da Medida, que envolveu pelo menos 3 milhões de manuais para 6 anos de escolaridade no ano letivo 2018/2019, antecipar as soluções apropriadas para o ano letivo 2019/2020, e seguintes, face ao número de manuais a distribuir para 12 anos de escolaridade.**

68. Segundo o Ministro da Educação, o Manual de Apoio já responde à antecipação de soluções apropriadas face ao que dispõe em matéria de carregamento de dados nas plataformas, ao circuito da reutilização que contempla a recolha, triagem e armazenamento de manuais e ao calendário previsto<sup>32</sup>.
69. Acresce a evolução ocorrida na interoperabilidade das plataformas, necessária à boa e atempada emissão de vales e a melhoria na reutilização de manuais, enquanto foi possível, a que antes se aludiu.
70. Ao nível orçamental, constatou-se que, apesar da insuficiência das dotações iniciais para 2019 e 2020, e do acréscimo da despesa provocado por circunstâncias excecionais e imprevistas, foram providenciados os reforços necessários à execução da Medida, como já referido, e concretizado o alargamento do regime de gratuitidade dos manuais escolares a todos os alunos que frequentaram a escolaridade obrigatória.
71. Assim, tendo sido concretizada a atribuição de manuais aos 12 anos de escolaridade, nos anos letivos 2019/20 e 2020/21, melhorados os sistemas informáticos de apoio e ajustados os procedimentos ao contexto imponderável da pandemia, considera-se a **Recomendação Acolhida**.

#### 3.5.2 – Comprometida a sustentabilidade da Medida com a suspensão da reutilização, mas avança a desmaterialização de manuais

72. No Relatório n.º 15/2019-2.ªS destacou-se que a economia da Medida está associada à reutilização de manuais pelo que, atento o seu carácter crítico, se esta não se consolidar, o esforço do OE será acrescido e a sustentabilidade da Medida fica comprometida.
73. Também se enfatizou o princípio orientador do regime de avaliação, certificação e adoção de manuais que é o fomento, desenvolvimento e generalização da desmaterialização dos recursos educativos<sup>33</sup>, o que constitui uma mudança de paradigma a exigir investimentos relevantes, nomeadamente em suportes digitais.

<sup>32</sup> Cfr. pontos 2.1.2 e 2.1.3. do Manual de Apoio.

<sup>33</sup> Cfr. Lei n.º 72/2017, de 16 de agosto.

74. Sucede que os manuais são distribuídos em papel e complementados por licenças digitais, pelo que, face aos desenvolvimentos em matéria de desmaterialização que vierem a ocorrer, se suscita a necessidade da respetiva compatibilização.
75. Neste contexto, o Tribunal recomendou ao Ministro da Educação para:

Rec. 1.6 – Ponderar eventuais ajustamentos para assegurar a boa execução da Medida, tendo presente a necessidade de garantir a sua sustentabilidade e a compatibilização com o desenvolvimento da desmaterialização de manuais.

76. Quanto à sustentabilidade da Medida, releva, desde logo, o já referido contratempo que, por força da situação pandémica, atingiu a reutilização de manuais, sendo que o Ministro da Educação veio avançar que o efeito pleno da reutilização só se logrará nos anos seguintes.
77. De todo o modo, o Ministro da Educação adianta que os dados de abril de 2020, relativos aos vales resgatados no ano letivo 2019/20, revelaram uma melhoria da taxa de reutilização:
- No 2.º ciclo do ensino básico passou para 59%, quando, antes, no Relatório n.º 15/2019-2.ªS, se assinalava apenas 0,4%;
  - No 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário verificou-se alguma reutilização no primeiro ano em que os alunos foram abrangidos pela Medida, sendo expetável o aumento gradual de manuais reutilizados e a redução na aquisição de novos nos próximos anos;
  - No 1.º ciclo do ensino básico, onde a reutilização apresentava maiores dificuldades atendendo à faixa etária dos alunos e à própria conceção dos manuais, a Medida sofreu uma alteração significativa com a LOE 2020 que determinou a distribuição de manuais novos no ano letivo 2020/21, não se prevendo, assim, reutilização.
78. Porém, a determinação da suspensão da devolução de manuais, essencial no contexto da pandemia, operada pela alteração à LOE 2020, em julho de 2020, veio suspender o processo de reutilização que é crítico para a sustentabilidade da Medida. Nesse sentido, o Ministro da Educação refere que a suspensão teve um impacto fortíssimo na economia e sustentabilidade da Medida, que no ano letivo de 2020/21 se traduziu num acréscimo substancial da despesa<sup>34</sup>.

No âmbito do contraditório, o Ministro da Educação reiterou que em resultado da suspensão da obrigatoriedade de devolução de manuais, adquiriram-se, no ano letivo 2020/21, manuais novos para todos os alunos, com prejuízo para os princípios de responsabilidade e de sustentabilidade, ambiental e financeira, e com avultados impactos orçamentais.

Mais referiu que, caso tudo ocorresse como planeado, i.e., sem suspensão, a cada três anos estar-se-ia a substituir cerca de um terço dos manuais escolares, com impactos positivos na sustentabilidade da medida.

---

<sup>34</sup> Aquando da aprovação da 2.ª alteração ao OE 2020, o Ministro da Educação referiu o seguinte: «... apesar “do facto de orçamentalmente e financeiramente toda esta operação implicar agora uma dotação de cerca de 150 milhões de euros que não estavam previstos nem ficaram previstos no orçamento suplementar”, a decisão do Parlamento será “obviamente “cumprida”; “Aquilo que tínhamos vindo a construir era um sistema de gratuidade de manuais escolares” sustentável, afirmou, adiantando que a mudança cria alguma “entropia” nesta fase e implicará mudar “necessariamente os protocolos”» (cfr. Jornal Público, de 03.07.2020).

79. Quanto à desmaterialização de manuais, nota-se que alcança, agora, ainda mais pertinência e atualidade, evidenciadas pela respetiva priorização nos documentos estratégicos seguintes:
- No Programa Nacional de Reformas 2016-2023 refere-se que se continuará a desenvolver e consolidar o Sistema de Aquisição e Reutilização de Manuais Escolares e a sua progressiva desmaterialização, no sentido do desenvolvimento de conteúdos digitais<sup>35</sup>;
  - Nas Grandes Opções do Plano 2020-2023, no quadro da agenda estratégica '*Transição digital e uma sociedade da inovação*', a '*Aposta na digitalização dos manuais escolares e outros instrumentos pedagógicos*' é, precisamente, uma das ações para a promoção da digitalização das escolas<sup>36</sup>;
  - No OE 2020, no quadro da prioridade de promoção do sucesso educativo, inclusão e equidade, refere-se a medida '*Assegurar a atribuição de manuais escolares gratuitos, incentivando a sua reutilização e promovendo a inovação e diversificação de recursos pedagógicos digitais*'<sup>37</sup>.
80. Acresce que, sobre a desmaterialização, o Ministro da Educação informou que:
- Foram iniciadas diversas iniciativas-chave, nomeadamente através da criação de um programa piloto de desmaterialização de manuais escolares, com o objetivo de construir várias vertentes do Programa de Digitalização para as Escolas, previsto no Plano de Ação para a Transição Digital<sup>38</sup>, e que contemple, entre outras medidas, o acesso a recursos educativos digitais de qualidade, como manuais escolares;
  - O Programa de Estabilização Económica e Social<sup>39</sup> também prevê a Universalização da Escola Digital (medida 3.2), i.e., a universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais por todos os alunos e docentes. Para o efeito, prevê-se, entre outros, o incremento da desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais.
81. O Ministro da Educação concretizou, ainda, que o referido programa piloto está a ser implementado em nove estabelecimentos de ensino, abrangendo 1.034 alunos dos 3.º, 5.º, 6.º, 7.º e 9.º anos de escolaridade, e que o acesso ao manual digital e aos conteúdos das plataformas das editoras é em função do manual adotado pelas escolas<sup>40</sup>.

No âmbito do contraditório, o Ministro da Educação referiu que a desmaterialização dos manuais escolares será progressiva, sendo essencial para o seu desenvolvimento os resultados do projeto piloto, cuja implementação se iniciou no ano letivo 2020/21.

82. Assim, e tendo em conta que foi travado o processo de reutilização mas que avança um programa de desmaterialização de manuais, ambos com desenvolvimento associado à evolução da situação pandémica e impactantes na sustentabilidade da Medida, embora em sentidos opostos, considera-se **suspensa a apreciação da recomendação** no âmbito do respetivo processo

<sup>35</sup> Cfr. atualização de abril de 2019 (<https://www.adcoesao.pt/content/programa-nacional-de-reformas>).

<sup>36</sup> Cfr. Lei n.º 3/2020, de 31 de março.

<sup>37</sup> Cfr. Relatório do OE 2020 (<https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/relatorio-do-orcamento-do-estado-2020.aspx>).

<sup>38</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril.

<sup>39</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho

<sup>40</sup> Envolve sete editoras, é acompanhado por várias equipas (Instituições de Ensino Superior; Direção Geral de Educação; Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.) e conta com a colaboração dos Centros de Formação de Associação das Escolas. É financiado por fundos europeus e presentemente não envolve acréscimo de encargos face ao preço do manual em papel e da respetiva licença digital.

de acompanhamento, sem prejuízo de posterior apreciação em ações de controlo, tanto no quadro da reutilização pós-pandemia, como da transição digital, esta última com maior reconhecimento e ritmo mais acelerado, justamente por efeito da pandemia.

#### 4. CONCLUSÕES

83. Considerando a apreciação das medidas tomadas pelas entidades destinatárias das oito recomendações que o Tribunal formulou no Relatório n.º 15/2019-2.ªS, conclui-se que seis foram acolhidas e suspensa a apreciação do acolhimento de duas, que está condicionada à evolução da situação pandémica, sem prejuízo da sua apreciação em ações de controlo ulteriores.
84. O exame das medidas adotadas evidencia que foram colmatadas deficiências e insuficiências identificadas pelo Tribunal e que ocorreram melhorias significativas para a eficácia da Medida, designadamente no desenvolvimento dos sistemas informáticos e de acompanhamento e controlo da Medida. Destaca-se a implementação do Manual de Apoio à Reutilização de Manuais Escolares, instrumento simultaneamente catalisador e regulador do processo de distribuição de manuais novos e reutilizados e agregador de boas práticas, metodologias e princípios de reutilização.
85. O Tribunal regista a cooperação das entidades destinatárias das recomendações, que prestaram assídua informação sobre as medidas implementadas ou justificaram a impossibilidade de satisfazer cabalmente as recomendações.

#### 5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

#### 6. DECISÃO

87. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:
  - a) Aprovar o presente Relatório;
  - b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
    - Ministro de Estado e das Finanças;
    - Ministro da Educação;
    - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
    - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
    - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
    - Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
  - c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;

- d) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 euros a suportar pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.<sup>41</sup>;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

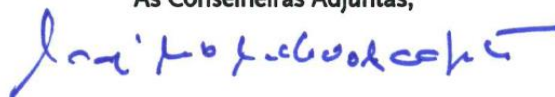
Tribunal de Contas, em 22 de abril de 2021.

**A Conselheira Relatora,**



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**As Conselheiras Adjuntas,**



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Ana Margarida Leal Furtado)

---

<sup>41</sup> 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).

## ANEXO

---

### ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos e indicadores seguintes:

- Sem informação - não existe informação sobre o efetivo acolhimento;
- Recomendação acolhida - foram tomadas as medidas necessárias para concretizar a recomendação do Tribunal;
- Recomendação acolhida parcialmente - as medidas tomadas só parcialmente concretizam a recomendação;
- Recomendação não acolhida - não foram tomadas medidas para a execução da recomendação;
- Recomendação sem efeito - circunstâncias supervenientes levaram a que a recomendação já não se justifique.

#### PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP constou do preenchimento de Fichas de Avaliação de Acompanhamento das Recomendações e consubstanciou-se em: i) levantamento atualizado de legislação, resenha de imprensa e de publicações a nível nacional, relacionadas com a Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares”; ii) identificação e exame preliminar das medidas corretivas adotadas pelo Ministério da Educação e pelo IGeFE, I.P., tendo por base a informação prestada ao Tribunal em sede de acompanhamento das recomendações; iii) recolha de informação junto das entidades referidas, sobre as medidas que foram efetivamente tomadas e o ponto de situação das que estão em curso.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e os resultados esperados, a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação.

#### EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria examinou-se a informação e documentação com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de documentos; compilação de informação, exame documental; análise e apreciação comparativa dos dados; cálculos; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados.

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

#### RELATO

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

## ANEXO 2 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

- Ministro de Estado e das Finanças



09 ABR 2021 000311

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 1237/2021 PROC. N.º 28.03	DATA
10592	23/03/2020		
ASSUNTO	Auditoria de seguimento às recomendações da auditoria à Medida de Gratuitidade dos Manuais Escolares - Exercício de contraditório.		

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito do relatório da auditoria, sobre o assunto mencionado em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato e ao facto de não ter sido dirigida qualquer recomendação do relatório objeto de acompanhamento a este Gabinete, não temos quaisquer comentários a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Alberto  
Almeida  
Domingues

Assinado de forma  
digital por Carlos  
Alberto Almeida  
Domingues  
Dados: 2021.04.09  
18:54:35 +01'00'

Carlos Domingues

C/c: SEO



- Ministro da Educação



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

---

**SUA REFERÊNCIA**  
REF<sup>a</sup>.: 10593/2021  
PROC. N.º:

**SUA COMUNICAÇÃO DE**  
22-03-2021

**NOSSA REFERÊNCIA**  
N.º: 377/2021  
ENT.: 1898/2021  
PROC. N.º: 18.9/2020

**DATA**  
12-04-2021

---

**ASSUNTO:** AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA À MEDIDA “GRATUITIDADE DOS MANUAIS ESCOLARES” - PROC.º N.º 1/2021 - AUDIT (DA VI).

Relativamente ao relato da auditoria em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro da Educação, de remeter a sua pronúncia, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, informando o seguinte:

É com agrado que constatamos o reconhecimento, no relato em causa, do trabalho que tem sido realizado por esta área governativa no sentido da boa implementação de uma medida que, assegurando a gratuitidade dos manuais escolares durante a escolaridade obrigatória, insere-se no conjunto de políticas públicas destinadas a combater o insucesso escolar, a reforçar os doze anos de escolaridade obrigatória e a assegurar a igualdade de acesso à escola pública, com o objetivo de se «superar o défice de qualificações da população portuguesa».

Trata-se, também, como é sabido, de uma medida que assenta nos princípios de responsabilidade e sustentabilidade, não só ambiental, mas também financeira, assumindo especial relevância, para o sucesso da mesma, a reutilização dos manuais escolares. Tendo-se alcançado, em 2019, a totalidade da escolaridade obrigatória, com a distribuição gratuita de manuais a todos os alunos do 1.º ao 12.º anos de escolaridade, seria expetável que, no ano letivo de 2020/2021, houvesse um aumento muito substancial do número de manuais reutilizados, contribuindo para a sustentabilidade da medida, o que não se veio a verificar. Em resultado da suspensão da obrigatoriedade de devolução de manuais determinada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, adquiriram-se, em 2020/2021, manuais novos para todos os alunos, com prejuízo para os princípios antes enunciados e com avultados impactos orçamentais. Por outro lado, a decisão da suspensão, decorrente da necessidade de recuperação e consolidação das aprendizagens do

ano letivo anterior, não considerou os outros recursos educativos existentes, assentando no princípio de que os alunos só podem aprender através de manuais, aspeto que tem sido questionado por especialistas em educação e comunidades educativas.

Quanto ao acolhimento das duas recomendações cuja apreciação foi considerada suspensa, salienta-se o seguinte:

**Rec. 1.2 - “Garantir a inscrição no Orçamento do Estado das dotações apropriadas à execução da Medida”**

A área governativa da Educação tem envidado todos os esforços no sentido de adequar a dotação orçamental à execução da Medida, seja através do aumento da dotação inicial seja através do reforço

A Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares” foi e será reforçada sempre que necessário, o que é demonstrado pela sua execução financeira que, não obstante os constrangimentos que a decisão de suspensão da reutilização poderia ter colocado no ano letivo em curso, já contava, de acordo com informação transmitida pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., em final de março, com pagamentos superiores a 110 milhões de euros.

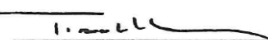
**Rec. 1.6. “Ponderar eventuais ajustamentos para assegurar a boa execução da Medida, tendo presente a necessidade de garantir a sua sustentabilidade e a compatibilização com o desenvolvimento da desmaterialização de manuais”**

Conforme reconhecido no relato de auditoria, “(...) dados de abril de 2020, relativos aos vales resgatados no ano letivo 2019/20, revelaram uma melhoria da taxa de reutilização (...)”, no entanto, a decisão, já antes referida, de suspensão da reutilização dos manuais para o ano letivo de 2020/2021, impediu a reutilização neste ano. Caso tudo ocorresse como planeado, a cada três anos, estar-se-ia a substituir cerca de um terço dos manuais escolares, com impactos positivos na sustentabilidade da medida.

Quanto à desmaterialização dos manuais escolares, a mesma será progressiva, sendo essencial para o seu desenvolvimento os resultados do projeto piloto, cuja implementação se iniciou no presente ano letivo.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

  
(Tiago Saleiro)