

Relatório de sindicância sobre a concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo

Introdução

Em finais de Setembro de 2020, uma escola em Macau descobriu que o ex-director e o ex-subdirector da mesma se apropriaram dos subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas para os anos escolares de 2014 a 2016, concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo (doravante designado por FDE), sendo que nenhum dos respectivos projectos subsidiados, no valor total de 20 milhões e 380 mil patacas, foi concretizado.

O Comissariado contra a Corrupção (CCAC) tem sempre estado atento aos actos ilícitos envolvendo bens públicos. O Comissário contra a Corrupção, de acordo com as instruções do Chefe do Executivo, ordenou, de imediato, uma acção conjunta a ser levada a cabo pela Direcção dos Serviços contra a Corrupção e pela Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça, no sentido de desenvolverem, simultaneamente e de forma proactiva, os trabalhos de investigação em duas vertentes.

Em cumprimento do despacho do Comissário contra a Corrupção, de 20 de Janeiro de 2021, a Direcção dos Serviços de Provedoria de Justiça converteu oficialmente a investigação preliminar em causa num processo de sindicância, e foi tomada uma série de medidas de investigação sobre casos de concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas concedido pelo FDE, pelo que, a investigação não se limitou ao âmbito da escola e dos anos escolares envolvidos.

Ao abrigo do disposto no artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo), compete à Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude (adiante designado por DSEDJ), apoiar técnica e administrativamente o

FDE. Pelo que, durante o processo de sindicância, e com a organização e apoio dado pela DSEDJ, foi enviado simultaneamente pessoal das duas Direcções do CCAC à DSEDJ para efeitos de acompanhamento presencial do assunto em causa, compartilhando as informações obtidas, tendo sido recolhida uma grande quantidade de documentos e informações relativos à concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas pelo FDE, em vários anos escolares, a mais de cem unidades escolares de mais de setenta escolas particulares de ensino não superior e sem fins lucrativos de Macau, bem como às instituições educativas particulares; foram consultados os registos do sistema informático do FDE; foram ouvidos os depoimentos do pessoal do FDE e das unidades funcionais da DSEDJ; foram destacados trabalhadores para participarem, presencialmente, nas visitas às escolas por parte do FDE, bem como foram inspeccionados, *in loco*, diversos itens subsidiados.

Tendo em consideração os dados apresentados pelo Comissariado de Auditoria (doravante designado por CA) no relatório de auditoria de resultados sobre a “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”, em Novembro de 2015, aquele Comissariado procedeu a uma auditoria sobre documentos e problemas respeitantes ao FDE, relativos aos anos de 2010 a 2013, pelo que, na presente sindicância, o CCAC deu sobretudo ênfase no trabalho de apreciação e fiscalização dos respectivos documentos e provas apresentados após 2013.

No âmbito da provedoria de justiça, o CCAC, ao cumprir efectivamente as funções e competências conferidas pelos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 10/2000, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012, empenhou todos os esforços para apreender, com precisão, a verdadeira realidade dos diferentes factos-chave através de “pontos de intervenção” de diferentes níveis. Por um lado, procedeu-se ao apuramento da eventual existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas quer nas fases de apreciação e de verificação efectuadas pelo FDE em relação aos pedidos de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas, quer nas fases

subsequentes de concessão e de processamento desses subsídios; por outro lado, procedeu-se a uma revisão global procurando identificar lacunas e deficiências existentes nos mecanismos de apreciação e concessão dos referidos subsídios, sendo que após efectuada uma devida classificação e análise em conformidade com as leis e regulamentos administrativos aplicáveis, e comparado com os resultados da fiscalização efectuada pelo CA aos subsídios financeiros concedidos às escolas particulares em Novembro de 2015, o CCAC estabeleceu comunicação e trocou opiniões de forma eficaz com o FDE em cumprimento da lei, propondo-se que sejam aperfeiçoados, de forma contínua, os trabalhos relativos à apreciação, aprovação e concessão dos subsídios em causa, a fim de assegurar a utilização adequada e proporcional dos recursos públicos.

Parte I

Regime da concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas do Fundo de Desenvolvimento Educativo

I. O regime jurídico em causa

Com o objectivo de apoiar e promover diversos planos e actividades educativas com características de desenvolvimento na área do ensino não superior, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, através do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo), criou, em Agosto de 2007, o FDE, com a natureza de pessoa colectiva de direito público, gerido por um Conselho Administrativo, presidido pelo director da DSEDJ, a quem cabe proceder à apreciação e aprovação dos pedidos da concessão de subsídios, e à concessão dos mesmos, em conformidade com o Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2008.

O artigo 9.º do Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo determina que compete ao FDE fiscalizar a correcta aplicação dos apoios financeiros concedidos.

II. O respectivo funcionamento

Para dar execução ao regime e ao regulamento acima referidos, o FDE começou a elaborar, a partir do ano escolar de 2008/2009, as respectivas instruções sobre a candidatura à concessão de subsídios, para que as escolas que pretendam solicitar os subsídios possam actuar em conformidade com as devidas orientações. Na altura, os projectos requeridos a serem subsidiados e aceites pelo FDE, na área de ensino não superior, nomeadamente respeitantes a escolas particulares sem fins lucrativos

segundo o regime escolar local, eram apenas 20, incluindo projectos ligados à educação moral, à promoção da leitura, ao ensino das tecnologias e de informação, ao ensino técnico-profissional, à suspensão provisória das actividades lectivas para formação, à reparação de edifícios escolares e à renovação de equipamentos, entre outros. Posteriormente, o FDE procedeu, em cada ano escolar, ao ajustamento das instruções de acordo com as diversas necessidades. A partir do ano escolar de 2010/2011, o FDE passou a designar as instruções acima referidas como Regulamento de acesso ao financiamento do Plano de Desenvolvimento das Escolas, tendo procedido à sua divulgação e explicação pública junto das escolas.

O regulamento acima referido estipula que, em regra, os subsídios são concedidos em duas fases. Antes do ano escolar de 2021/2022, era atribuída, em regra, a primeira prestação do subsídio em Outubro do ano escolar em causa e, em Março, a segunda prestação do subsídio.

A DSEDJ, enquanto entidade de apoio ao FDE, para além de ter destacado mais de uma dezena de trabalhadores para se encarregarem dos trabalhos relativos ao FDE (doravante designado por “grupo de financiamento”), a quem cabe proceder aos trabalhos da linha da frente, nomeadamente estabelecer contactos com as escolas, emitir pareceres e elaborar propostas, encarregou também, por outro lado, outras unidades funcionais da DSEDJ do trabalho de partilhar a missão de emitir pareceres no âmbito de determinados projectos subsidiados.

III. Procedimentos relativos ao pedido e à sua apreciação e aprovação

Até Setembro de 2020, de acordo com o regulamento de acesso ao financiamento elaborado pelo FDE, os requerentes tinham de submeter os pedidos e os respectivos planos de projectos a serem subsidiados ao FDE entre finais de Dezembro de cada ano e início de Março do ano seguinte.

A partir do ano escolar de 2016/2017, o FDE desenvolveu o sistema informático relativo ao requerimento de financiamento do Plano de

Desenvolvimento das Escolas, para que os requerentes possam apresentar, via *online*, as informações do plano a lançar e carregar os respectivos documentos, apresentando, num momento posterior, o formulário do pedido assinado pelo representante da entidade titular e com o carimbo da escola.

Em relação aos pedidos apresentados pelas escolas, o pessoal do “grupo de financiamento” elabora as respectivas propostas e submete-as, nos termos da lei, à consideração e apreciação do Conselho Administrativo do FDE. Quando necessário, o pessoal do “grupo de financiamento” procede à consulta prévia junto das unidades funcionais da DSEDJ ou de outras unidades especializadas, nomeadamente da Divisão de Equipamentos Educativos.

Posteriormente, o pessoal do “grupo de financiamento” entra em contacto com os requerentes através da realização de reuniões, durante as quais são esclarecidos aos requerentes, de forma resumida, os resultados dos pedidos de concessão de subsídios para os projectos pretendidos, nomeadamente sobre os montantes de subsídios autorizados, os projectos não autorizados ou que foram parcialmente autorizados e as respectivas razões, etc. As escolas, no prazo fixado, devem manifestar, por escrito, a sua concordância ou discordância, podendo ainda apresentar informações complementares ou apresentar reclamações. Tais respostas apresentadas, por escrito, pelas escolas são igualmente submetidas à apreciação e à decisão do Conselho Administrativo do FDE.

Após a conclusão da fase de correspondência de documentos e do trabalho de comunicação, o Conselho Administrativo do FDE procede à compilação dos dados relativos a todos os requerentes e respectivos projectos respeitantes ao ano escolar em causa, e elabora uma proposta na qual se encontra indicado o valor total de subsídios requeridos, submetendo-a, hierarquicamente, à consideração do Chefe do Executivo para efeitos de aprovação das correspondentes dotações.

Por fim, a escola deve, nos termos da lei, assinar um termo de compromisso elaborado pelo FDE, podendo, no mês de Outubro do ano escolar em causa, ser atribuído o valor referente à primeira prestação do subsídio, sendo que a proporção do valor a atribuir é calculada com base nos dados estatísticos relativos ao ano escolar anterior; enquanto que o valor remanescente do subsídio (com a excepção dos valores atribuídos no âmbito de projectos específicos) é, em regra, concedido no mês de Março do ano seguinte.

Normalmente, as escolas entregam ao FDE, no prazo de 30 dias após o final do ano escolar em Agosto, ou seja, até ao dia 30 de Setembro, documentos comprovativos da realização dos projectos subsidiados, por forma a que o FDE possa proceder à verificação, fiscalização e cálculo dos montantes da eventual reposição.

Parte II

Alguns fenómenos respeitantes à concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas

Após uma análise abrangente, na sequência de uma investigação ampla levada a cabo pelo CCAC, incluindo análise dos dados e informações das escolas envolvidas em processos penais, verificou-se que, em matéria da concessão de subsídios ao abrigo do Plano de Desenvolvimento das Escolas, no que respeita à apreciação e aprovação dos pedidos, à verificação e fiscalização dos itens de requerimento, ao mecanismo de concessão de subsídios, às instruções e apoios dados às escolas, assim como à elaboração de orientações internas de trabalho, à concepção do sistema informático em causa, entre outros, levados a cabo pelo FDE, existem, de facto, alguns fenómenos que merecem atenção, nomeadamente no que respeita aos planos a médio e longo prazo que se estendem por 2 a 4 anos lectivos, bem como a outros projectos que envolviam subsídios eventuais.

Quanto aos planos a médio e longo prazo, num contexto em que o FDE permite que as instituições educativas subsidiadas, na ausência de quaisquer modificações, continuem a receber apoio até ao término dos anos escolares previstos para a conclusão dos respectivos projectos, e uma vez que o FDE, no exercício das suas funções de fiscalização, costuma dar preferência à fase de fiscalização subsequente, o nível de supervisão e a detecção de eventuais irregularidades no decorrer da execução de projectos constituem, por conseguinte, uma parte relativamente mais débil.

Em relação a outros itens de subsídios eventuais, os projectos no âmbito de “abertura das instalações escolares ao público” e “reparação de edifícios escolares e aquisição de equipamentos”, entre outros, são também aqueles onde se registaram fenómenos duvidosos.

I. Fenómenos na fase de apreciação e aprovação dos itens requeridos

No que concerne à fiscalização prévia, se o FDE tivesse actuado, de forma mais rigorosa e prudente, durante o período em que ocorria a apresentação de pedidos pelas escolas, a apreciação preliminar e a emissão de pareceres sobre os mesmos pelo referido pessoal, a elaboração das respectivas propostas, bem como a tomada de decisão sobre a concessão de verbas por parte do Conselho Administrativo, a ocorrência dos seguintes fenómenos podia ter sido evitada:

1. Apreciação de requisitos relativos aos itens requeridos

O regulamento de acesso ao financiamento, elaborado pelo FDE, prevê expressamente as condições para a candidatura aos planos de financiamento específicos. Por exemplo, no que respeita ao item “abertura das instalações escolares ao público”, para que o subsídio possa ser concedido, o referido regulamento exige nomeadamente que o auditório tenha uma área superior a 200m², que o pequeno pavilhão desportivo com recinto coberto tenha uma área entre os 500 e 1.000 m², e que determinadas instalações disponham de um determinado número de lugares sentados; no que respeita ao item do subsídio “cursos de português”, é exigido um número mínimo de 15 alunos por turma para os ensinos primário e secundário.

No entanto, na sequência da investigação e no âmbito do trabalho efectuado pelo FDE, relativo à apreciação da conformidade dos pedidos de concessão de subsídios com as exigências previstas, detectaram-se os seguintes fenómenos:

1.1 Durante quatro anos consecutivos desde o ano escolar de 2017/2018, uma escola apresentou ao FDE um pedido de subsídio relativo ao item “abertura das instalações escolares ao público”, sendo que o auditório declarado tinha uma área de 200 m² e o pavilhão desportivo com recinto coberto tinha uma área de 300 m².

Embora as condições indicadas no requerimento não satisfaçam obviamente as exigências relativas à área previstas no regulamento de acesso ao financiamento, a escola conseguiu, ainda assim, obter a concessão do respectivo subsídio com sucesso.

1.2 No ano escolar de 2018/2019, uma escola pediu ao FDE a abertura de 10 turmas do “curso de português” na secção secundária; de acordo com os dados do sistema informático do FDE, o número total de alunos participantes era de 120, o que implicava uma média de 12 alunos por turma. Obviamente que, neste caso, não se satisfaz a condição do limite mínimo do número de participantes fixado no referido regulamento, ou então tinha apenas um número de participantes correspondente a 8 turmas, mas a escola conseguiu obter, ainda assim e sem dificuldades, o montante máximo do subsídio relativo ao item em causa concedido pelo FDE, tendo recebido um valor total de 410.000 patacas a título de subsídio para as 10 turmas.

1.3 No ano escolar de 2018/2019, no âmbito dum pedido apresentado por uma escola ao FDE, relativo à concessão de subsídio no âmbito do item “abertura das instalações escolares ao público”, o respectivo sistema informático do FDE não continha nenhum registo relativo à declaração do número concreto de lugares sentados existentes na biblioteca, não conseguindo, deste modo, verificar se as condições em causa correspondem ou não às exigências sobre o número de lugares sentados fixadas no regulamento de acesso ao financiamento. No entanto, a escola conseguiu obter, ainda assim, a concessão do respectivo subsídio com sucesso.

2. Apreciação dos documentos apresentados pelos requerentes

O regulamento de acesso ao financiamento, elaborado pelo FDE,

estipula que se o orçamento relativo ao item respeitante às obras, equipamentos e materiais didáticos, e às actividades de intercâmbio no exterior, exceder o limite máximo do subsídio que pode ser concedido, os requerentes têm que realizar consultas escritas a 3 empresas ou devem realizar um concurso público, e entregar ao FDE, dentro de um prazo determinado, a respectiva documentação de aquisição, incluindo o “boletim de informação do item a ser realizado em procedimento de concurso público ou consulta escrita”, a “acta da reunião para a consulta escrita e lista de detalhes da adjudicação”, entre outros. Caso os referidos documentos não sejam entregues atempadamente, o mesmo terá um impacto negativo na concessão do valor correspondente à segunda prestação do subsídio.

No entanto, apesar de o FDE ter solicitado o preenchimento dos referidos requisitos, o mesmo não tem fiscalizado seriamente a apresentação dos documentos e informações acima referidos. Apenas a partir de Dezembro de 2020, o FDE introduziu uma função de “descarregamento de documentos relativos à consulta escrita e ao concurso público” na página “análise do relatório de concessão de subsídio” do respectivo sistema informático.

Por outro lado, as instruções internas elaboradas pelo FDE determinam que, na fase de apreciação e aprovação dos itens de subsídios eventuais, devem considerar-se as qualificações profissionais e a experiência dos docentes indicados como um dos critérios de apreciação e aprovação da concessão de subsídio. No entanto, na sequência da investigação, verificou-se que, no ano escolar de 2018/2019, uma escola apresentou, junto do FDE, um pedido de concessão de subsídio para o item “actividades de aprendizagem linguística e de leitura na própria escola”, sem, todavia, ter apresentado qualquer documento de referência sobre as qualificações profissionais e a experiência dos docentes, sendo que o FDE não cumpriu também as instruções internas, no sentido de exigir ao requerente a prestação de

esclarecimentos ou a entrega dos respectivos documentos, propondo directamente a autorização da concessão dos respectivos valores, a título do subsídio que deveria implicar a satisfação das referidas qualificações profissionais e experiência dos docentes.

3. Projectos com conteúdo idêntico que beneficiaram de subsídios de forma repetida

No relatório de auditoria de 2015, foi apontado e proposto que o FDE adoptasse medidas para proceder a uma boa organização da base de dados, a fim de evitar a duplicação da concessão de subsídios, através de uma comparação “vertical”.

No entanto, na presente investigação, o CCAC verificou que o FDE não dispõe ainda de um mecanismo eficaz para comparar e identificar os pedidos que envolvem frequentemente itens com conteúdo idêntico, ou até com montante igual ou semelhante. A título de exemplos:

- 3.1 Uma escola apresentou, no ano escolar de 2015/2016, ao FDE, um pedido de concessão de subsídio, no valor de 48.000 patacas, para efeitos da renovação de todos os equipamentos de ferro instalados no átrio da secção primária dessa escola, tendo o mesmo sido aprovado. No ano seguinte (ano escolar de 2016/2017), com base no mesmo conteúdo do item de subsídio, a escola em causa pediu, uma vez mais, ao FDE, a concessão de subsídio com o mesmo orçamento, tendo o mesmo sido igualmente aprovado com sucesso.

- 3.2 Uma escola apresentou, no ano escolar de 2017/2018, ao FDE, um pedido de concessão de subsídio no valor de 48.500 patacas para efeitos de reparação das paredes interiores do edifício escolar, tendo sido aprovada a concessão dum subsídio no valor de 35.600 patacas. No ano escolar de 2019/2020, com base no mesmo

conteúdo do item de subsídio, a escola em causa pediu, uma vez mais, ao FDE, a concessão dum subsídio com o mesmo orçamento, tendo-lhe sido aprovada a concessão dum subsídio no valor de 33.756 patacas. No ano escolar seguinte, de 2020/2021, a mesma escola apresentou, pela terceira vez, ao FDE, um pedido de concessão de subsídio, com um valor orçamental e conteúdo idênticos, sendo que, desta vez, o mesmo acabou por ser indeferido pelo FDE por razões de conformidade com a política de contenção de despesas do Governo da RAEM.

Pelos vistos, parece que o pessoal do FDE não prestou atenção suficiente à razoabilidade dos pedidos repetidos de concessão de subsídios que envolvem itens de conteúdo idêntico.

4. Necessidade e razoabilidade dos itens subsidiados

Na sequência da investigação, verificou-se que, em relação a muitos itens requeridos, a médio e longo prazo, é frequente depararmos com itens que envolvem um valor de subsídio bastante elevado, e cuja necessidade e razoabilidade de execução é duvidosa.

Por exemplo, uma escola, desde o ano escolar de 2011/2012, solicitou sucessivamente ao FDE a concessão de subsídios para concretização de planos a médio e longo prazo, tais como o “plano trienal para o desenvolvimento da educação linguística”, “plano integrado de educação cívica verde” e “plano trienal para o desenvolvimento da leitura científica”.

O “plano integrado de educação cívica verde”, requerido nos anos lectivos de 2011/2012 a 2014/2015, destinava-se principalmente à realização de uma série de obras de restauro e embelezamento no terraço de um edifício escolar, tendo esse plano a médio e longo prazo sido adjudicado a uma entidade privada. O referido plano inclui o pedido de concessão de subsídio para a realização de obras relativas a

estufas pequenas em dois anos consecutivos, o que envolveu um montante de cerca de 650 mil patacas de subsídio. Por outro lado, o referido plano tinha também por objecto a convocação de especialistas e académicos, com vista à realização de estudos e investigação teórica e prática sobre a integração do programa de educação para a vida e de educação ambiental no âmbito do programa escolar definido pela actual equipa de investigação científica de docentes, sendo que, para o efeito, foram contratados seis especialistas nessas áreas de formação, das faculdades de educação das duas universidades mais prestigiadas do Interior da China.

No âmbito do “plano trienal para o desenvolvimento da leitura científica”, requerido nos anos lectivos de 2015/2016 a 2017/2018, os itens requeridos abrangiam as obras de renovação do laboratório químico em dois anos consecutivos, que envolviam um valor anual de cerca de 1,4 milhões de patacas, bem como os trabalhos de melhoramento do ambiente de leitura e de concepção das salas de aula realizados em três anos consecutivos, que envolviam um valor anual de 120 mil patacas. Para execução dessas obras, a escola requereu simultaneamente, em três anos consecutivos, o pagamento anual de 80 mil patacas a título de despesas pagas a uma empresa de consultoria para a elaboração de projectos de concepção, de 50 mil patacas a título de despesas de fiscalização das obras e de 20 mil patacas a título de despesas de realização dos concursos públicos.

Por exemplo, em relação aos itens subsidiados e aos montantes acima referidos, é pertinente questionar se, de facto, a sua natureza ou a sua finalidade estão ou não em harmonia com a intenção inicial e os princípios subjacentes ao Plano de Desenvolvimento das Escolas. Será que existe, na realidade, a necessidade e razoabilidade de recorrer ao erário público para apoiar e incentivar a implementação desses projectos?

Na fase de apresentação do relatório, não se vê até que a escola

subsidiada tenha apresentado ao FDE documentos comprovativos concretos e idóneos para provar a realização de despesas correspondentes aos montantes dos subsídios acima referidos, nomeadamente a certificação de qualificação da empresa de consultoria, as informações relativas à concepção, o relatório de fiscalização das obras, os dados concretos dos processos dos concursos públicos, os documentos comprovativos dos resultados dos estudos efectuados pelos especialistas e académicos, etc. Nenhum desses elementos foi devidamente facultado.

No decorrer da investigação *in loco* levada a cabo pelo CCAC, verificou-se que o edifício da escola em causa tinha um *design* estético e que a maior parte do mobiliário utilizado era de fabrico estrangeiro. Além disso, encontravam-se instalados, nos corredores dos andares das salas de aula da escola, vários quiosques informáticos ou monitores informativos; os sistemas CCTV e WIFI encontravam-se instalados cobrindo toda a escola, passando ao público uma sensação geral supérfluo, o que parece contrariar os princípios de poupança preconizados pelo FDE, demonstrando assim que o mesmo não ponderou o factor da “necessidade” do subsídio como critério a aplicar na apreciação e aprovação dos projectos a serem subsidiados.

O Governo da RAEM tem investido, ao longo dos anos, avultados recursos financeiros no desenvolvimento das acções governativas relativas à educação. O “princípio da racionalização do erário público” é um princípio fundamental e orientador que o FDE deve observar no âmbito da concessão de subsídios. Para se conseguir um uso racional do erário público, e evitar o seu abuso ou esbanjamento arbitrário, tudo dependerá, de facto, da devida fiscalização levada a cabo pelo FDE.

5. Comunicação entre o “grupo de financiamento” e as unidades funcionais

Em caso de divergência de opiniões entre o “grupo de financiamento” e as unidades funcionais no âmbito da análise de um determinado pedido de concessão de subsídios do Plano de Desenvolvimento das Escolas, o pessoal do “grupo de financiamento” ou considerava o parecer desta unidade funcional como um parecer com carácter meramente referencial, elaborando, por conseguinte, a proposta subsequente de acordo com a posição do pessoal do próprio “grupo de financiamento”, ou, então, solicitava instruções à chefia funcional caso tivesse obtido um resultado infrutífero na comunicação com a respectiva unidade funcional. No entanto, e neste caso, a proposta continuava a ser elaborada de acordo com a posição do pessoal do “grupo de financiamento”, ou, então, submetia-se directamente o caso ao Conselho Administrativo do FDE para a decisão final.

No entanto, as informações sobre a decisão final não eram comunicadas às unidades funcionais, nem eram registadas no respectivo sistema informático, sendo que o pessoal das unidades funcionais não podia, muitas vezes, acompanhar de perto a orientação das políticas do Conselho Administrativo do FDE, sendo esta também uma das razões para a divergência na aplicação dos critérios adoptados pelas unidades funcionais aquando da emissão das suas opiniões e os adoptados pelo pessoal do “grupo de financiamento”.

II. Fenómenos nas fases de verificação e de fiscalização

Depois de receber os relatórios de execução, recibos, facturas, fotografias, entre outros documentos comprovativos, apresentados pelos requerentes, o pessoal do “grupo de financiamento” do FDE procede à verificação destes documentos escritos, aproveitando as visitas regulares a escolas, realizadas duas vezes por ano, para inspecionar a situação da

execução de alguns projectos subsidiados.

No decurso da investigação, o CCAC verificou que nos trabalhos de fiscalização levados a cabo pelo FDE durante a fase de elaboração do relatório, quer a nível de mecanismo, quer a nível de rigorosidade do trabalho do pessoal, existem as seguintes situações que merecem atenção:

1. Trabalhos relativos à verificação de documentos e à inspecção *in loco*

Nos termos do artigo 6.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, os deveres dos beneficiários da concessão de apoios financeiros incluem a entrega de relatórios intercalares relativos à execução técnica e financeira dos projectos ou actividades subsidiados e o relatório global deve ser entregue no prazo de 30 dias após a conclusão das respectivas actividades, ou seja, os beneficiários devem entregar pelo menos dois relatórios.

Na sequência da investigação, apurou-se que os relatórios intercalares previstos no regulamento acima referido nunca chegaram a existir, o FDE nunca exigiu, nos termos da lei, a apresentação desses relatórios aos requerentes, nem forneceu nenhuma minuta dos mesmos para servirem de referência ao seu preenchimento pelos requerentes. Pelo exposto, as instituições educativas subsidiadas apenas tinham conhecimento de que as mesmas precisavam de apresentar um relatório no prazo de 30 dias após o término de cada ano escolar, e não tinham consciência sobre a necessidade de apresentação dos dois relatórios exigidos pelo referido regulamento.

*

De um modo geral, os planos a médio e longo prazo envolvem obras e equipamentos com montantes de subsídio relativamente elevados. Após a adopção de diversas medidas de investigação, nomeadamente a participação nas visitas às escolas efectuadas pelo FDE e a realização de

visitas às escolas de forma independente, o CCAC verificou que, os trabalhos de fiscalização subsequente do FDE no âmbito deste tipo de projectos subsidiados não foram desenvolvidos de forma satisfatória, raramente disponibilizavam de mecanismos eficazes de acompanhamento e “rastreamento” *in loco*, fazendo com que a utilização deste tipo de erário público seja obscura, e dando facilmente origem a actos fraudulentos.

No âmbito das obras escolares subsidiadas, uma escola obteve, no ano lectivo de 2015/2016, um subsídio concedido pelo FDE, no âmbito da realização de um plano a médio e longo prazo relativo ao “plano trienal para o desenvolvimento da leitura científica”. Conforme o programa do primeiro ano do plano, a referida escola beneficiária concluiu as obras de renovação do laboratório de física no mesmo ano escolar, e obteve um valor do subsídio de cerca de 1,38 milhões de patacas. Em Novembro de 2020, no decorrer de uma inspecção *in loco* aquando da visita à escola, o pessoal do CCAC verificou que no local declarado, onde supostamente ficava o laboratório de física, não existe nenhum laboratório, mas sim duas salas de aula. A escola referiu que o laboratório tinha sido demolido e transformado em duas salas de aula. No entanto, o pessoal do CCAC não encontrou, nos respectivos processos arquivados no FDE, quaisquer documentos ou informações que registassem a realização de trabalhos de verificação *in loco* das obras de renovação do laboratório de física por parte do pessoal do FDE, nem quaisquer documentos de pedido, apresentados pela escola, relativos à demolição do laboratório de física que foi subsidiado pelo erário público, nem, pelo menos, um documento de notificação sobre o referido assunto.

Para além disso, após a investigação, foram ainda provados os seguintes factos:

- No ano lectivo de 2013/2014, uma escola apresentou ao FDE um pedido de concessão de subsídio para realização de um plano a médio e longo prazo relativo ao “plano trienal para o

desenvolvimento da educação linguística”, no âmbito do qual, foram realizadas obras de reordenamento e planeamento do campo desportivo, do parque de estacionamento e do jardim no âmbito do item de subsídio “espaço de leitura do campus”, sendo o valor do subsídio de cerca de 2,6 milhões patacas. Na sequência da investigação, apurou-se que, tanto na fase de requerimento como na fase de apresentação do relatório, o requerente nunca referiu os detalhes sobre as obras, nem indicou até os locais onde se realizaram as obras, e não tendo também providenciado fotografias comprovativas que permitissem comparar a situação antes e depois da execução das obras, mas o pessoal do FDE não se apercebeu disso.

- Uma escola procedeu à adjudicação a uma entidade privada, dos trabalhos da realização de um plano a médio e longo prazo relativo ao “plano trienal para o desenvolvimento do ensino infantil da tecnologia informática” subsidiado pelo FDE nos anos lectivos de 2011/2012 a 2013/2014. Aquando da entrega do relatório de avaliação global ao FDE, não foram apresentados os documentos comprovativos da qualificação dessa entidade privada, nomeadamente o respectivo registo comercial, e as respectivas provas de despesa foram apenas recibos elaborados, de forma genérica, pela entidade adjudicatária, não havendo documentos comprovativos da realização efectiva de cada uns dos itens de despesa efectuada.
- Uma escola obteve um subsídio concedido pelo FDE para a realização de um plano a médio e longo prazo relativo ao “plano trienal para o desenvolvimento da leitura científica” nos anos lectivos de 2015/2016 a 2017/2018, tendo recebido, sucessivamente, subsídios no valor total de cerca de 11 milhões de patacas. Na fase de apresentação do relatório no primeiro ano, as menções constantes dos documentos entregues pelo requerente ao FDE foram meras

cópias dos documentos entregues na fase de requerimento, tendo apenas anexadas mais umas fotografias. O requerente não providenciou nenhuma informação detalhada sobre a actividade e não fez nenhuma referência à data, hora, andamento e resultado da sua realização, e também não entregou documentos comprovativos das despesas. Por outro lado, não existiam quaisquer recibos ou facturas comprovativos da aquisição dos tablets de leitura e da realização das obras da biblioteca. Mais, não existiam também os documentos comprovativos das informações e dos trabalhos de estudo dos formadores, especialistas e consultores das instituições do ensino superior do Interior da China que participaram no plano.

*

Em relação a outros itens de subsídios eventuais, foram detectados, na sequência da investigação, muitos erros e omissões cometidos por parte do pessoal do FDE nos trabalhos da verificação dos relatórios e dos documentos comprovativos entregues pelas escolas subsidiadas, o que demonstrou uma falta de rigor por parte do FDE. Nos trabalhos efectuados na fase de apresentação e verificação dos documentos comprovativos dos projectos subsidiados, verificou-se que o pessoal do FDE tinha adoptado, frequentemente, uma atitude desleixada:

- 1.1 No ano escolar de 2017/2018, no relatório entregue ao FDE por uma determinada escola, sobre o seu “plano de desenvolvimento das potencialidades dos alunos” subsidiado, demonstrou-se que o antigo formador das aulas de andebol era também professor de informática, educação moral e matemática daquela escola, e que o formador do programa de formação da banda de metais era também professor de educação cívica e de conhecimento geral, no entanto, não foi encontrado nenhum documento ou informação que demonstrasse que a qualidade desses formadores satisfazia as exigências constantes do regulamento de acesso ao financiamento. Em relação às fotografias comprovativas do

projecto de declamação de poesias, numa fotografia de uma turma com 13 alunos apareceram 19 alunos. Além disso, outras fotografias utilizadas para comprovar a situação das aulas de diversas turmas contêm imagens dos mesmos alunos.

- 1.2 Num mesmo ano escolar, uma escola apresentou ao FDE documentos comprovativos no âmbito dos projectos subsidiados relativos ao “curso de turismo” e ao “curso de comércio” do ensino técnico-profissional, sendo que as despesas com água, electricidade, materiais de ensino, artigos de papelaria, produtos de limpeza eram comprovadas somente através de uma lista feita por aquela escola, não tendo sido providenciado nenhuns recibos de despesas concretas.
- 1.3 Num mesmo ano escolar, uma escola apresentou ao FDE um pedido de concessão de subsídio para efeitos de “reparação do edifício escolar e aquisição dos equipamentos”, nomeadamente a substituição dos equipamentos de iluminação das salas de aula dos blocos F e G, das casas de banho, dos escritórios e das salas funcionais, a substituição das telas de toque interactivo das 16 salas de aula do 11.º ano do ensino secundário e do 6.º ano do ensino primário, dos sistemas de som, dos púlpitos, dos monitores e dos sistemas de controlo central, entre outros equipamentos educativos, e o montante total de subsídio concedido foi cerca de 1,3 milhões de patacas. Posteriormente, o requerente entregou as respectivas facturas ao FDE, mas as fotografias providenciadas relativas a diversas salas de aula e corredores e as fotografias de *close-up* de diversos equipamentos não reflectiam uma comparação entre a situação anterior e posterior da execução das obras e a situação anterior e posterior da substituição dos respectivos equipamentos, parece que o FDE não procedeu aos trabalhos de apreciação e de verificação através de inspecções no decorrer ou após a execução das obras, sendo assim difícil confirmar a situação real da execução do projecto subsidiado.

De facto, no mesmo ano escolar, no âmbito do plano “optimização do ambiente e aquisição de equipamentos”, que abrangia mais de 50 itens,

realizados nas salas de arte daquela escola, foi concedido um subsídio no valor de 1,4 milhões de patacas, mas a escola entregou apenas algumas fotografias das salas de arte para servirem de documentos comprovativos.

Embora existam informações que demonstraram que o FDE tinha efectuado inspecções pontuais às obras acima referidas durante as visitas regulares anuais às escolas, no entanto, o conteúdo dos registos das visitas às escolas consistia apenas em alguns números ou numa inventariação simples. É de salientar que os trabalhos de verificação e de registo acima referidos no âmbito desses projectos relativos às obras que envolveram avultados montantes do erário público foram, a nosso ver, efectuados sem cuidado e prudência.

- 1.4 No ano escolar de 2018/2019, nos recibos e facturas apresentados por uma determinada escola, referentes à concessão de subsídio suplementar para a realização do item “grupo prático para recepção de conferências e exposições em hotelaria e escrituraria” do ensino técnico-profissional, faltou a indicação da data e a referência aos detalhes das mercadorias em causa.
- 1.5 Num mesmo ano escolar, em relação ao projecto “abertura do auditório e do pavilhão desportivo com recinto coberto ao público” de uma escola foi concedido pelo FDE um subsídio no valor total de 240 mil patacas. No entanto, foi apurado que as instalações do auditório foram utilizadas apenas 5 vezes por ano, e as instalações do pavilhão desportivo com recinto coberto foram utilizadas apenas 63 vezes por ano.
- 1.6 Num mesmo ano escolar, em relação ao projecto “abertura das instalações escolares ao público” de uma escola, foi concedido pelo FDE um subsídio no valor total de 190 mil patacas. No entanto, foi apurado que as instalações da escola estiveram abertas apenas entre as 17H00 e as 20H00 horas durante os dias de escola, sendo que a maioria dos utentes das instalações eram os próprios estudantes. É evidente que com esta situação, não se consegue atingir o objectivo subjacente ao projecto

“abertura das instalações escolares ao público”, relativamente ao enriquecimento das actividades de aprendizagem dos residentes das comunidades.

- 1.7 Num mesmo ano escolar, uma escola entregou ao FDE uma factura sobre o prémio de seguro de responsabilidade civil do projecto subsidiado “abertura das instalações escolares ao público”, na qual se referia que a duração do seguro era de 11/05/2018 a 10/05/2019, porém, o período entre Maio e Agosto de 2018 não estava incluído no âmbito do apoio financeiro do respectivo ano escolar. No entanto, o requerente procedeu ao reembolso de 90% da despesa de seguro da escola no âmbito daquela factura, e o FDE não procedeu à dedução proporcional do subsídio, tendo sido aceite a dita factura na sua íntegra.
- 1.8 No ano escolar de 2019/2020, uma escola apresentou ao FDE um pedido de concessão de subsídio para realização das “obras de reparação de paredes parciais dos edifícios escolares”, tendo sido aprovada a concessão dum subsídio no valor de 33.756 patacas. No entanto, após a conclusão das obras, o requerente apresentou ao FDE duas fotografias comprovativas, mas os locais onde essas duas fotografias foram tiradas não correspondiam absolutamente aos locais onde outras 5 fotografias foram tiradas e que demonstravam as paredes que careciam de reparação, apresentadas na fase de requerimento. Na verdade, existem muitos casos em que as fotografias, entregues nas fases de requerimento e de apresentação de relatório, não podiam servir para efectuar uma comparação ou verificação, sendo difícil entrar em detalhes nesta sede.

Em relação aos relatórios e documentos comprovativos irregulares acima referidos, o pessoal do FDE aceitou tudo e nunca exigiu aos requerentes a prestação de esclarecimentos ou a entrega de documentos em falta, pelo que, com o decorrer do tempo, a concessão dos respectivos subsídios tornou-se definitiva.

Como por exemplo, em relação aos equipamentos e materiais

subsidiados, verificou-se que algumas escolas não tinham conseguido mostrar, de imediato e de acordo com as exigências, os livros adquiridos com apoios financeiros nos últimos três anos escolares, não tendo também conseguido esclarecer os paradeiros dos livros, sendo que as informações sobre os respectivos materiais só podiam ser prestadas numa fase posterior, através de esclarecimentos complementares. Em comparação com outros fundos, os mecanismos do FDE, relativamente à exigência às escolas que procedam à gestão dos activos para efeitos de fiscalização, são muito mais débeis.

Para além disso, a fim de uniformizar as informações de relatórios apresentados pelos requerentes, o FDE, de facto, elaborou e providenciou vários formulários para o preenchimento por parte dos requerentes. No entanto, a concepção e o conteúdo de alguns formulários carecem de clareza, podendo haver erros de informação devido a erros na expressão, por exemplo, as instruções das colunas “Remuneração (MOP) (por tempo lectivo/hora/dia/mês)” e “Total de tempos lectivos/horas/dias/meses do ano lectivo” constantes do “Boletim comprovativo das despesas com recursos humanos” não estão claras, sendo que a falta de preenchimento da unidade de cálculo pode dar origem a erros de informação e de cálculo.

2. Prática relativa à movimentação arbitrária das verbas do subsídio

No decorrer da investigação, o CCAC verificou que, em alguns projectos de apoio financeiro, apesar de não estar expressa, o FDE permitiu, na prática, que os requerentes procedessem, de acordo com a sua intenção, à movimentação das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto.

No ano escolar de 2018/2019, uma escola solicitou a substituição de equipamentos no âmbito do projecto do apoio financeiro para a “reparação do edifício escolar e aquisição dos equipamentos”. Durante o

período da cotação, o pessoal do “grupo de financiamento” submeteu o pedido à unidade funcional específica para efeitos de consulta e avaliação de preço, tendo sido, por fim, concedidos determinados montantes de subsídio ao requerente de acordo com os preços avaliados. Na fase de apresentação do relatório, os montantes da despesa e os documentos comprovativos apresentados pelo requerente ao FDE eram, na sua maioria, diferentes dos montantes declarados e concedidos por cada item na fase de requerimento. Perante tal situação, o FDE não só não exigiu que o requerente devolvesse a diferença do valor entre as despesas efectivas e os montantes concedidos, como também permitiu que o requerente procedesse, de forma arbitrária, à movimentação das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto, aceitando assim o relatório e os documentos comprovativos com base no montante total do apoio financeiro.

Outro exemplo, o regulamento de acesso ao financiamento elaborado pelo FDE estipula que, em relação ao plano de apoio financeiro relativo à “abertura das instalações escolares ao público”, as escolas podem requerer o apoio financeiro destinado às despesas gerais de funcionamento. As despesas gerais de funcionamento abrangem os gastos com água, electricidade, limpeza, pessoal de segurança, reparação, manutenção, seguros e artigos consumíveis.

Os montantes das diversas despesas estimados por requerentes aquando da apresentação do pedido são normalmente diferentes dos montantes das despesas efectivas constantes dos relatórios e recibos apresentados posteriormente, e por vezes, as respectivas diferenças são óbvias. Nessas situações, o FDE permitiu que as escolas procedessem, de forma arbitrária, à movimentação das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto, mesmo no âmbito de algumas despesas repentinas, nomeadamente as despesas de reparação, seguro, abastecimento de água e electricidade, entre outras, que não foram solicitadas com antecedência, uma parte do pessoal do “grupo de

financiamento” permitiu que os requerentes procedessem à movimentação das verbas concedidas de forma arbitrária, desde que os respectivos montantes não ultrapassem o limite das verbas totais de subsídio requeridas e concedidas, os referidos actos de movimentação foram todos aceites pelo FDE.

Uma outra escola apresentou, ao FDE, um pedido de concessão de subsídio para despesas com água, electricidade e limpeza, num total de 8 itens de despesa no âmbito do seu projecto “abertura das instalações escolares ao público”, tendo sido aprovada a concessão dum subsídio no valor total de 340 mil patacas. Durante esse período, a escola subsidiada nunca solicitou a alteração do respectivo plano de apoio financeiro. Quando chegou à fase de apresentação do relatório, a referida escola, para além de ter apresentado os documentos comprovativos dos 8 itens de despesas acima referidos, reembolsou também as despesas do prémio de seguro que não foram requeridas e concedidas inicialmente, no entanto, isto tudo foi aceite pelo FDE.

III. Fenómenos relativos ao mecanismo da reposição de subsídios

Na sequência da sindicância, o CCAC constatou que o FDE não prestou atenção à matéria de reposição do financiamento nos termos da lei, o que constitui um ponto fulcral que colocou o Governo da RAEM num estado passivo na matéria de gestão do erário público dentro deste campo de actuação.

De entre os elementos de prova encontrados, há apenas uma referência directa à matéria de reposição do financiamento no âmbito do financiamento do FDE, que é o Regulamento de acesso ao financiamento do Plano de Desenvolvimento das Escolas, elaborado e actualizado anualmente pelo FDE, que serve como uma guia para as escolas na candidatura do financiamento. Num capítulo sobre as responsabilidades e as obrigações das escolas, encontra-se apenas uma frase simples que

estipula uma exigência desse tipo: “*Caso o total das despesas efectivamente realizadas seja inferior ao montante do subsídio concedido, a escola deve repor a respectiva diferença ao FDE. Caso o procedimento de reposição não seja concluído, terá impacto na análise das futuras candidaturas ao financiamento.*”

Além disso, a referência que se pode relacionar indirectamente com a exigência de reposição do financiamento encontra-se apenas no disposto do artigo 5.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, segundo o qual a concessão dos subsídios a fundo perdido deve ser realizada através de termo de compromisso como forma contratual para a celebração do acordo relativo à concessão do financiamento com os requerentes. Nestes termos, os direitos e as obrigações com efeitos jurídicos conferidos aos requerentes deveriam constar, de forma completa e clara, das cláusulas do termo de compromisso. No entanto, no termo de compromisso elaborado pelo FDE, apenas consta na Parte III a seguinte exigência: “*Declara-se que nos termos do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2008, e por motivo da realização do (projecto requerente a financiar), serão assumidas e cumpridas todas as responsabilidades e obrigações decorrentes do financiamento concedido.*” – faltando, portanto, o conteúdo substancial relacionado com as obrigações, incluindo a cláusula relativa à obrigação da reposição do financiamento.

É verdade que o FDE criou, a partir de 2018, um mecanismo chamado “reposição preliminar”, ou seja, o sistema gera automaticamente uma lista de reposição preliminar conforme as informações introduzidas pelos requerentes, e o pessoal do “grupo de financiamento” comunicará, respectivamente, as diversas instituições educativas subsidiadas sobre a necessidade de prestarem atenção à matéria de reposição do financiamento. E, por volta de Outubro e Novembro de cada ano, o pessoal do “grupo de financiamento” envia novamente, em forma de lembrete, ofícios às escolas,

solicitando às mesmas que efectuem a reposição do financiamento ao FDE dentro do prazo de 60 dias, a contar da data de recepção da lista de reposição, incluindo todos os apoios financeiros que deveriam ter sido devolvidos mas que ainda não foram devolvidos. No entanto, tanto o referido mecanismo de reposição como as situações de reposição do financiamento não estão registados no sistema informático do FDE, pelo que a maioria do pessoal do “grupo de financiamento” não consegue ter conhecimento sobre as situações de reposição do financiamento dos requerentes. Assim sendo, as referidas situações não podem servir como um dos factores de ponderação e um dos critérios aquando da apreciação e aprovação de candidatura que ocorrem todos os anos.

Os dados recolhidos na investigação revelam que a referida prática, que é demasiada tolerante, do FDE é a causa directa da ocorrência, em finais de 2021, da situação de não terem ainda sido devolvidos os apoios financeiros respeitantes ao ano escolar de 2013/2014.

Para além disso, no decorrer da investigação, constataram-se frequentemente situações de erros e omissões no cálculo dos valores a repor pelas escolas cometidos pelo pessoal do “grupo de financiamento” por negligência:

No ano escolar de 2018/2019, uma escola pediu junto do FDE um subsídio para a realização de cursos de português para 10 turmas e o FDE aprovou a concessão dum subsídio no valor total de 410 mil patacas. Quando o pessoal do “grupo de financiamento” reparou que havia apenas 9 turmas nos documentos comprovativos apresentados pela escola, exigiu directamente à escola a reposição do subsídio para uma turma no valor de 41 mil patacas. No entanto, os elementos de prova mostraram que duas destas turmas tinham menos tempos lectivos por semana do que as outras, pelo que, na realidade, as remunerações de formadores daquele ano lectivo inteiro para cada uma dessas turmas envolveram apenas um subsídio no valor de 34.650 patacas. No entanto, tirando a reposição do subsídio para uma turma acima referida, o FDE não exigiu à escola a reposição da

diferença do subsídio concedido em relação às duas turmas referidas, no valor total de 12.700 patacas.

Num mesmo ano escolar, uma escola apresentou ao FDE um pedido de subsídio para o item “renovação de equipamentos para cursos” do projecto de financiamento no âmbito do ensino técnico-profissional, no qual foi requerida a aquisição de duas telas publicitárias verticais para exposições e foi aprovada a concessão dum subsídio no valor de 20 mil patacas. Posteriormente, tendo em conta que o requerente comprou apenas uma tela publicitária vertical para exposições, o FDE exigiu então à escola a reposição do montante de 10 mil patacas. No entanto, o pessoal do “grupo de financiamento” não reparou que o preço de aquisição pago pela escola, como indicado no documento comprovativo, era apenas 8 mil patacas. Por isso, o montante de reposição correcto deveria ser 12 mil patacas.

IV. Fenómenos sobre os apoios às escolas

Em cumprimento das atribuições, a partir de 2008, o FDE elabora e actualiza anualmente o documento orientador de acesso ao financiamento daquele fundo, vulgarmente conhecido por “regulamento de acesso ao financiamento” e, em articulação com a realização anual de sessões de esclarecimento destinadas às escolas de Macau, esclarece o rumo da política educativa do ano escolar corrente, bem como as respectivas alterações do regulamento de acesso ao financiamento. A par disso, o pessoal do FDE contacta e comunica também, directamente, com as pessoas de contacto dos diversos requerentes e responde às perguntas levantadas através de diversos meios, tais como *email*, telefone, bem como outros equipamentos electrónicos e plataformas de comunicação. Para além disso, foi elaborado, em Outubro de 2019, um documento intitulado “Abertura de concursos e fiscalização das obras nos edifícios escolares e aquisição de equipamentos e materiais – Procedimentos e instruções de integridade”¹.

¹ Entrou em vigor a partir do dia 1 de Março de 2010.

Pelo exposto, sob uma perspectiva geral e formal, parece que este trabalho de organização levado a cabo pelo FDE é incriticável.

No entanto, no decorrer da investigação levada a cabo pelo CCAC, constatou-se que, apesar de o pessoal do FDE ter conseguido realizar, formalmente, os trabalhos de comunicação e de prestação de apoio aos requerentes, muitos problemas substanciais não foram sequer comunicados ao superior hierárquico para efeitos de acompanhamento, pelo que, nem vale a pena falar em enfrentá-los e resolvê-los. Tendo em conta que vícios acumulados poderão facilitar a ocorrência de irregularidades, é essencial anotar a situação e prestar a devida atenção.

A título de exemplo, no que respeita ao procedimento de preenchimento do requerimento de projectos de financiamento, de acordo com a documentação disponibilizada, o referido preenchimento por parte de requerentes parece ambíguo e efectuado através de formas diversas. Todavia, não se viu que o FDE tivesse procedido concretamente à orientação ou correcção nessas situações, sendo que, muitas vezes, os pedidos foram aceites, apreciados e aprovados directamente. Citando o exemplo do plano de financiamento “reparação de edifício escolar e aquisição de equipamentos”, as escolas podiam pedir financiamento para despesas relativas à aquisição de equipamentos. Todavia, algumas escolas pediram simultaneamente financiamento para despesas relativas à aquisição de equipamentos no âmbito de determinados planos ou cursos e, nestes casos, o pessoal do FDE iria, por sua iniciativa, emitir pareceres e sugestões com critérios diferentes dos do plano “reparação de edifício escolar e aquisição de equipamentos” nas fases de apreciação e aprovação e no cálculo.

Por exemplo, no ano escolar de 2018/2019, uma escola pediu simultaneamente, junto do FDE, financiamento para dois itens, nomeadamente os relativos aos recursos humanos e à aquisição de equipamentos para o projecto “gestão de lojas *online* e profissão de contabilidade”, mas não indicou em concreto os equipamentos a adquirir na

fase de candidatura. Na altura, o FDE não apontou logo a deficiência em causa, nem solicitou especificações à escola requerente e, ainda por cima, procedeu directamente à aprovação de acordo com o limite máximo do valor que podia ser concedido, sem ter efectuado, nos termos dos procedimentos gerais, a avaliação e análise do item relativo à aquisição de equipamentos devido à falta de informações. Foi apenas na fase de apresentação do relatório que a escola requerente apresentou ao FDE os documentos comprovativos relativos à aquisição dos equipamentos, tais como fotocopiadora e bandeja de papel.

Num mesmo ano escolar, uma outra escola pediu simultaneamente, junto do FDE, apoio financeiro para diversos itens, nomeadamente os relativos aos recursos humanos, às obras e equipamentos, à aprendizagem e intercâmbio no exterior, e à renda, para o “grupo de prática de performance moderna”. De igual modo, a escola em causa não deu uma especificação concreta sobre o item relativo às obras e equipamentos na fase de candidatura e o FDE aprovou directamente a concessão de um subsídio no valor de 150 mil patacas, sem ter procedido à respectiva avaliação.

Relativamente aos pedidos apresentados que não preenchiam totalmente os requisitos formais de apreciação e aprovação por causa da insuficiência nas orientações e da falta de rigor na exigência, como acima referidos, o FDE tratava-os, muitas vezes, com critérios expedientes nas fases de apreciação e aprovação, bem como no cálculo, fazendo com que a apreciação, aprovação e concessão do apoio financeiro do erário público se afigurassem um pouco negligentes e imprudentes.

Num outro exemplo relacionado com a matéria do preenchimento da tabela de despesas com remunerações de formadores, devido à falta de instruções substanciais para questões concretas, surgiram, de vez em quando, situações confusas com os cálculos das remunerações de formadores.

No ano escolar de 2018/2019, umas escolas apresentaram junto do FDE candidaturas para o plano subsidiado “cursos de português”. Quando declararam as remunerações de formadores através do sistema de análise de financiamento, os requerentes fizeram cálculo com a unidade “remuneração por tempo lectivo”. No entanto, no boletim comprovativo das despesas com recursos humanos entregue na fase de liquidação, foram apenas preenchidos números, sem indicação expressa da respectiva unidade para efeitos de cálculo. Quando o pessoal do “grupo de financiamento” solicitou reposição de verba às escolas, estas providenciaram os dados em falta e esclareceram que a unidade de cálculo para o referido preenchimento era “remuneração por hora”. Assim, na sequência da realização de uma nova conversão no cálculo, foi obtido um valor de reposição mais baixo.

A situação supracitada deveu-se justamente ao facto de o pessoal do “grupo de financiamento” e o da unidade funcional terem feito cálculos com unidades (tal como “hora/tempo lectivo”) e bases diferentes constantes do sistema de análise de financiamento, o que levou a que os montantes de financiamento calculados pelas diversas partes envolvidas fossem diferentes. Apesar de ter sido adoptado o parecer do pessoal do “grupo de financiamento” como referência, e com base no qual foi elaborada a proposta de reposição a apresentar ao Conselho Administrativo do FDE, não se encontrou nenhum documento objectivo, incluindo no sistema informático, onde constavam os fundamentos que permitissem a aplicação do respectivo critério de conversão.

Na realidade, em muitas situações, os cursos subsidiados foram leccionados acumulativamente pelos docentes das próprias escolas, que são contratados pelo requerente com uma remuneração de base mensal e, por isso, a acumulação de funções nos cursos subsidiados não implicava necessariamente um cálculo de remuneração adicional de acordo com os tempos lectivos dos cursos subsidiados. A detecção, ou não, da situação em causa no decurso dos trabalhos de fiscalização e verificação dependia da experiência e do grau de cuidado que os respectivos trabalhadores do

“grupo de financiamento” possuem.

Além disso, constataram-se também situações de abuso do limite máximo de subsídio no âmbito dos pedidos de financiamento. O FDE enumerou claramente, no regulamento de acesso ao financiamento, o limite máximo de financiamento para determinados projectos subsidiados. Por exemplo, no plano de financiamento “abertura das instalações escolares ao público”, as despesas gerais de funcionamento abrangiam os gastos com água, electricidade, limpeza, pessoal de segurança, reparação, manutenção, seguros e artigos consumíveis, entre os quais, as despesas com artigos consumíveis não podiam exceder 10% do montante subsidiado. Assim sendo, aquando da candidatura, as escolas deviam estimar, por si próprias, o montante para cada item de despesa. No entanto, o FDE não definiu um critério de apreciação e aprovação em relação a despesas gerais de funcionamento, com um montante ou proporção de financiamento clara, e tudo isto dependia apenas da declaração feita pelo próprio requerente na fase de candidatura. Assim sendo, mesmo que recibos fossem disponibilizados na fase de apresentação de relatórios, não era possível, na prática, distinguir entre a parte das despesas decorrentes da abertura das instalações escolares ao público e aquelas que foram meramente despesas gerais de funcionamento das escolas, o que impossibilitou a avaliação da racionalidade das despesas em causa.

Por exemplo, no âmbito do plano de financiamento “abertura das instalações escolares ao público” do ano escolar de 2018/2019, uma escola requereu a abertura das 4 instalações da escola, nomeadamente a sala polivalente localizada no 5.º andar da escola, a biblioteca no 6.º andar, o campo de basquetebol no 7.º andar e o auditório no 9.º andar. Na fase de apresentação do relatório, a escola declarou que tinha no total dois contadores de energia eléctrica, um dos quais era para calcular o consumo de energia eléctrica da parte que situa desde o 5.º andar até ao terraço da escola. Tendo em conta que todas as instalações abertas ao público situavam-se no 5.º andar ou acima, a escola apresentou, por isso,

directamente ao FDE as facturas de electricidade referentes ao 5.º andar até ao terraço para efeitos de reembolso, sem distinguir a percentagem do consumo de electricidade pertencente àquelas 4 zonas (por exemplo, fazendo cálculo da percentagem de acordo com a área ocupada). No entanto, há dados que revelam que o edifício da escola é composto por 12 andares e que há outros andares e salas de aula entre o 5.º andar e o terraço.

Assim sendo, os requerentes não discriminavam ou não tinham a consciência para discriminarem as despesas efectivas decorrentes do projecto “abertura das instalações escolares ao público”, apresentando pedidos de financiamento relativos a despesas gerais de funcionamento sempre com base no limite máximo fixado no regulamento de acesso ao financiamento, o que implica uma contradição à intenção legislativa do regime de apoio financeiro do Plano de Desenvolvimento das Escolas.

V. Fenómenos relativos às instruções de trabalho internas

Apesar de a DSEDJ ter designado pessoal especializado para prestar apoio administrativo e técnico ao FDE, em cumprimento do disposto no artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, as instruções de trabalho internas relativas a operações e critérios concretos, nomeadamente no que respeita à distinção, análise e avaliação dos diversos pedidos, relatórios, recibos e documentos comprovativos, efectuadas pelo pessoal, têm sido dispersas e não sistemáticas, pelo que, nos procedimentos de apreciação, aprovação e verificação dos pedidos de financiamento concedido pelo FDE, surgiam facilmente juízos e práticas divergentes, bem como um grau de rigor não uniforme no que respeita aos critérios de apreciação, aprovação e verificação. Existiam ainda situações de discrepância no âmbito das informações transmitidas aos requerentes.

Por exemplo, relativamente aos critérios de apreciação e verificação do plano de financiamento “ensino técnico-profissional”, constatou-se no decurso da investigação que uma parte do pessoal do “grupo de

financiamento” ou da unidade funcional considerava que os vencimentos do pessoal administrativo ou do pessoal que não tinha lugar de docente das escolas não se enquadravam no âmbito do financiamento relativo a remunerações de formadores concedido pelo FDE, pelo que não seriam aceites os respectivos pedidos de reembolso. No entanto, haviam também alguns trabalhadores que não prestavam muita atenção à questão, aceitando todos os pedidos e submetendo-os superiormente ao Conselho Administrativo para efeitos de deliberação.

Na sequência da investigação efectuada, verificou-se também que, no ano escolar de 2018/2019, uma escola, aquando da declaração das remunerações de formadores para o projecto subsidiado “ensino técnico-profissional”, incluiu também as despesas com os vencimentos dos cargos do pessoal tal como director e coordenador, que não leccionavam nenhuma disciplina e o pedido foi aceite pelo FDE.

Num outro exemplo, relativamente à exigência da assinatura do formador no boletim comprovativo das despesas com recursos humanos, alguns trabalhadores do “grupo de financiamento” ou das unidades funcionais exigiam rigorosamente aos requerentes a assinatura do formador em falta. Seria considerada até a opção de reposição do financiamento caso a referida exigência não fosse cumprida. Havia também alguns trabalhadores do “grupo de financiamento” que consideravam que se tivesse uma declaração feita pelo responsável do requerente, podia sugerir ao Conselho Administrativo do FDE a aceitação da referida situação. Além disso, haviam também alguns trabalhadores do “grupo de financiamento” que, para além de solicitarem uma explicação da escola, exigiam ainda à mesma a apresentação do documento comprovativo relativo ao pagamento de remuneração ao formador em questão.

Por outro lado, no ano escolar de 2018/2019, uma escola apresentou ao FDE um boletim comprovativo das despesas com recursos humanos sem a assinatura de um formador, tendo como justificação a desvinculação do formador em causa. Tal justificação foi igualmente aceite pelo FDE.

No plano de financiamento tal como “abertura das instalações escolares ao público”, alguns trabalhadores do “grupo de financiamento” não exigiam rigorosamente aos requerentes a distinção das despesas concretas relacionadas com “abertura das instalações escolares ao público”, nem a apresentação dos respectivos documentos comprovativos, quando o valor do financiamento fosse inferior a 10 mil patacas. Seria exigida aos requerentes uma indicação obrigatória do conteúdo concreto das despesas realizadas só quando o financiamento envolvia um montante relativamente elevado, ou seja, superior a 10 mil patacas. No entanto, haviam também outros trabalhadores do FDE que não exigiam aos requerentes a indicação do conteúdo das despesas concretas, entregando a outras unidades funcionais especializadas os relatórios, acompanhados dos documentos comprovativos, apresentados pelos requerentes, para que estas ajudassem a apreciar a razoabilidade dos montantes das despesas realizadas.

VI. Fenómenos com o sistema informático do requerimento de financiamento

A partir de 2015, o FDE aceitou as sugestões do CA, no sentido de recorrer à tecnologia electrónica para a criação de uma plataforma científica de gestão de informações, na qual se registam, de forma electrónica e centralizada, as informações detalhadas relativas aos subsídios concedidos ao longo dos anos, com vista a disponibilizá-las ao pessoal de direcção para efeitos de referência.

De acordo com o resultado obtido pelo CCAC nesta investigação, verificou-se que, a partir de 2015, o FDE se esforçou, de facto, para desenvolver um sistema de análise relativo ao requerimento de financiamento do Plano de Desenvolvimento das Escolas e parece que o mesmo Fundo tinha a intenção de promover uma forma de tratamento desmaterializado e totalmente informatizado em relação aos pedidos de financiamento do Plano de Desenvolvimento das Escolas, pelo que, de

acordo com o que foi observado na investigação, actualmente, excepto a “tabela geral para o requerimento do plano de desenvolvimento das escolas”, que continua a ser apresentada em papel pelos requerentes ao FDE, a apresentação dos diversos elementos de prova pelos requerentes, nomeadamente pedidos de financiamento, propostas de preço, relatórios de financiamento, documentos comprovativos de despesas e fotografias, é feita através do “sistema de análise de financiamento” desenvolvido pela DSEDJ para uso do FDE.

O pessoal das unidades funcionais e do “grupo de financiamento”, dentro da estrutura da DSEDJ, responsável pelos trabalhos de financiamento do FDE, emite as suas opiniões através do mesmo sistema informático e regista informações tal como o valor do financiamento finalmente aprovado.

Tendo o FDE a intenção de desmaterializar e informatizar os processos de candidatura ao financiamento, é necessário então recorrer a uma lei aplicável ao processo electrónico para constituir a sua base legal e integrar cabalmente as disposições e exigências constantes da legislação vigente relativas aos procedimentos administrativos gerais nas funções do referido sistema informático.

No entanto, o CCAC não conseguiu constatar que o FDE tinha promovido trabalhos relativos aos estudos das leis e regulamentos sobre processo electrónico, bem como os respectivos trabalhos legislativos.

Aquando do envio de pessoal para acompanhamento presencial do assunto em causa, o CCAC constatou que não estavam disponíveis, no referido sistema informático, registos directos de muitas informações cruciais para efeitos de consulta, e que muitas informações foram encontradas pelas testemunhas apenas noutros sítios da intranet da DSEDJ com tempo. A título de exemplo, a data da entrega do pedido pela escola, as datas da avaliação do valor e da emissão do parecer pela unidade funcional, bem como a data da confirmação do superior hierárquico, a

identificação do operador, o juízo sobre o prazo da entrega do pedido ou da informação em falta (ou seja, decidir se a entrega foi efectuada fora do prazo) por parte da escola, se o ajustamento do conteúdo do pedido do financiamento por parte da escola foi aprovado pelo FDE, os factores de ponderação para a aprovação, ou não, do FDE, ou a tomada de medidas ou de deliberações incomuns por parte do FDE, o ponto da situação da comunicação entre a escola e o pessoal do “grupo de financiamento” ou o FDE, bem como o teor das instruções do Conselho Administrativo, são, portanto, informações que não podiam ser encontradas directamente no sistema. Na realidade, alguns documentos de fases processuais tinham ainda de ser impressos por trabalhadores, para efeitos de circulação e apresentação ao Conselho Administrativo, em forma de papel.

Para além disso, o referido sistema informático não disponibiliza algumas funções essenciais, o que resulta na obtenção de informações incompletas, afectando a conservação de informações e de registos na sua íntegra, desfavorecendo também o desenvolvimento da respectiva fiscalização:

1. Identificação do trabalhador responsável / operador

O sistema informático em questão não dispõe da função de identificação do trabalhador, pelo que não se indica directamente no sistema o trabalhador responsável ou o operador concreto de cada caso de candidatura, sendo que só quando for impresso o relatório é que revela o nome do respectivo trabalhador. É de salientar que a função de identificação do trabalhador responsável é o requisito básico que afecta directamente a eficácia dos trabalhos de fiscalização interna e externa.

Além disso, tendo em conta que, quando os trabalhadores – aos quais são conferidos a mesma competência – alterarem ou apagarem dados no sistema informático, não existe indicação do respectivo

operador, isto influenciará indubitavelmente a realização de outros trabalhos subsequentes de acompanhamento.

2. “Marcas” com a alteração de dados de candidatura ao financiamento

É impossível introduzir e registar no referido sistema informático elementos tais como as datas e o conteúdo de comunicação, de contacto e de reunião entre o pessoal do “grupo de financiamento” e os requerentes, por exemplo, dados relativos à solicitação ao requerente da entrega do documento em falta ou ao ajustamento do conteúdo do projecto subsidiado.

No ano escolar de 2018/2019, no registo do sistema, respeitante a uma escola, relativo ao plano de subsídios fixos “formação da própria escola”, as 4 designações de formação registadas na fase de candidatura foram totalmente apagadas e substituídas, por motivo desconhecido, por designações de outros 23 subitens na fase de apresentação do relatório e não se encontrou também o registo de aprovação por parte do FDE neste âmbito. Além disso, o valor de financiamento requerido pela escola foi de 400 mil patacas, todavia, o montante de financiamento aprovado pelo FDE foi de 417.200 patacas, sendo também desconhecido o motivo subjacente a tal facto, devido à falta de registo.

Pode-se dizer que, quando as informações nos campos do sistema informático do FDE forem alteradas, em princípio, as antigas informações vão desaparecer sem deixar nenhuma “marca”.

3. Campos essenciais para referência obrigatória aquando da apreciação e aprovação de requerimentos

Na sequência da investigação, verificou-se que o sistema informático desenvolvido pelo FDE para o tratamento dos trabalhos

relativos à candidatura e à concessão de apoios financeiros não era suficiente para satisfazer as necessidades dos trabalhos práticos, existindo especialmente uma grande insuficiência e falta nos campos para a introdução e registo de dados.

Por exemplo, no projecto de financiamento “ensino técnico-profissional”, os critérios de apreciação e aprovação para os pedidos relativos ao “subsídio para despesas correntes” e ao “subsídio complementar para turma reduzida” (incluindo educação regular e educação recorrente) estão frequentemente relacionados com o número de alunos da turma. No entanto, não foi criado nenhum campo para registar o número de alunos no sistema informático, pelo que o pessoal do “grupo de financiamento” não dispunha de dados precisos directamente do sistema, impedindo assim um bom andamento dos trabalhos de apreciação e aprovação.

*

É de salientar que, no decorrer da realização da sindicância, tendo consultado milhares de documentos, o CCAC constatou que são numerosos os casos concretos que podem ser integrados no âmbito dos fenómenos acima referidos. Os factos acima elencados constituem apenas uma das partes mais representativas, e não serão relatados aqui, de forma pormenorizada, os restantes.

Parte III

Verificação e análise de problemas

Nos termos do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, para assegurar que o erário público possa ser utilizado de forma legal e correcta, o FDE tem a competência para a fiscalização técnica e financeira sobre os requerentes.

É de notar que, segundo as partes relacionadas com o FDE no relatório de auditoria de resultados “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”, publicado pelo CA em Novembro de 2015, se verificaram problemas dos trabalhos de fiscalização do FDE sobre os subsídios atribuídos às escolas particulares e foram apresentadas as respectivas sugestões. Na sequência desta sindicância realizada pelo CCAC, verificou-se que ainda existiam tais problemas. Especialmente, para o FDE, como atribuidor e fiscalizador das verbas de apoio financeiro público, existiam ainda espaço para melhorias profundas nos vários aspectos, incluindo a consciência e o trabalho de fiscalização, o conhecimento e a aplicação de direito, a utilização de instrumentos de apoio, bem como a respectiva consciência do seu pessoal.

I. Consciência e trabalho de fiscalização

Como se sabe, a fiscalização global deve iniciar-se pela consciência. Desde o início do procedimento, o FDE deve ter uma atitude de previsão e prevenção, realizando e participando, de forma consciente, planeada e gradual, nas acções de acompanhamento e fiscalização. Por outras palavras, o FDE deve realizar a intervenção precisa nas diversas fases através de fiscalização prévia, de fiscalização intercalar e de fiscalização subsequente e só assim é que se obtêm os efeitos de boa fiscalização com a tomada de necessárias precauções, a correcção atempada e o apuramento preciso de responsabilidade.

No decurso da sindicância, verificou-se pelo CCAC a existência de certa ambiguidade na consciência e na actuação do FDE relativamente às várias fases de tratamento e concessão de apoio financeiro. Por isso, ocorreram as irregularidades que poderiam ser previsíveis ou preveníveis e até existiram as oportunidades em que os fraudadores poderiam aproveitar, causando riscos de prejuízos de valor consideravelmente elevado ao Governo da RAEM no que respeita ao erário público.

1. Fiscalização prévia

1.1 Elaboração do regulamento de acesso ao financiamento

Na fase inicial de pedido de subsídio, através da elaboração do seu próprio regulamento de acesso ao financiamento, o FDE define os itens requeridos a serem subsidiados, as regras e os prazos de candidatura de concessão de apoios financeiros. É de referir que a tomada destas medidas pelo FDE é correcta. No entanto, o problema essencial é que, em relação aos pedidos que violem as regras de regulamento ou aos respectivos requerentes (isto é, as escolas), não se verifica a devida actuação por parte do FDE.

Por exemplo, para a empreitada de obras, a aquisição de equipamentos e materiais didácticos e a realização de actividades de intercâmbio no exterior que atingissem um certo valor, o FDE exigia que, no respectivo regulamento, os requerentes deveriam satisfazer os requisitos formais de consulta escrita ou concurso público. No entanto, quanto aos actos praticados pelos requerentes que violassem as regras do regulamento, apesar de o FDE ter definido as consequências adversas (isto é, no caso de não serem apresentados os documentos de consulta escrita ou concurso público, afectaria a concessão da segunda prestação dos apoios financeiros dos respectivos itens), parece que o FDE ignorou tais disposições na prática e nunca executou efectivamente esta “punição”.

Felizmente, o FDE aprendeu atempadamente a lição sobre o processo penal de Setembro de 2020 e procedeu imediatamente à revisão e alteração do regulamento de acesso ao financiamento, exigindo ainda que os requerentes tinham de cumprir, rigorosamente, as formas de aquisição e até aplicando os requisitos e critérios da legislação sobre a aquisição pública de bens e serviços (o regime antes da entrada em vigor da Lei n.º 5/2021 em 25 de Maio de 2021). Ao mesmo tempo, o FDE adiou a data de atribuição da segunda prestação da verba para o momento após da submissão de relatórios e documentos probatórios, com vista a assegurar que a concessão de apoios financeiros fosse fundamentada.

Durante o período de apreciação e aprovação dos pedidos, para os pedidos que não preencham as condições de financiamento e que os requerentes não entreguem os documentos suficientes, o FDE deve tomar medidas rigorosas na fase de candidatura e assegurar a comunicação interna e externa, para que as verbas de apoio financeiro sejam bem utilizadas, de modo a que não haja lugar a abusos e desperdícios.

1.2 Carência de consulta de documentos anteriores

Na apreciação e aprovação dos pedidos apresentados pelos mesmos requerentes, não existia um mecanismo para o pessoal do FDE poder fazer uma comparação entre os documentos dos novos pedidos e os recibos, as facturas ou outros documentos comprovativos guardados nos processos de pedidos antigos da mesma natureza ou semelhante. O pessoal do FDE não consultou nem aproveitou plenamente os factos dominados (incluindo a execução dos requerentes sobre os projectos no âmbito dos pedidos antigos de financiamento e o resultado obtido nos projectos antigos subsidiados da natureza semelhante), a fim de analisar se existia ou não o benefício repetido, com vista a confirmar a necessidade de conceder o apoio financeiro aos itens requeridos a serem subsidiados e evitar o abuso

dos recursos públicos e outras irregularidades efectuadas por parte das escolas.

1.3 Supervisão fraca sobre o plano a médio e longo prazo

Até o ano escolar de 2020/2021, o FDE tinha um programa de subsídio eventual sob a designação “plano a médio e longo prazo” para as escolas se candidatarem. Após a sindicância, verificou-se pelo CCAC que os requisitos definidos pelo FDE neste programa foram muito baixos: segundo o regulamento de acesso ao financiamento, apenas se exigiu que os planos educativos a médio e longo prazo deviam colaborar com o orçamento anual do FDE, a qualidade, a criatividade, a inovação e a articulação com as políticas educativas, bem como o orçamento e a relação entre custo e eficácia do plano. Não se definiu pelo FDE nenhum valor máximo deste programa de subsídio. Por outras palavras, o conteúdo do item e o valor de subsídio a atribuir no âmbito do “plano a médio e longo prazo” foram totalmente pretendidos pelos próprios requerentes, não tendo o FDE definido os critérios claros para a respectiva apreciação e aprovação.

Na fase de entrega de relatório, os relatórios e os recibos submetidos pelos requerentes foram sempre abstractos e ambíguos sem a especificação de itens. Além disso, muitos destes itens foram repetidos comparando com outros pedidos de subsídio eventual e, na maioria destas situações, os requerentes tinham a intenção de enganar, ficando à espera que o FDE não detectasse. O que pode ser preocupante é que a concessão dos montantes envolvidos neste tipo de plano de financiamento provém do erário público de valor consideravelmente elevado.

Felizmente, após a ocorrência do caso acima referido, o FDE verificou, por sua própria iniciativa, os problemas existentes e, no regulamento de acesso ao financiamento do ano escolar 2021/2022, eliminou, directamente, o projecto subsidiado intitulado plano a médio

e longo prazo, para evitar continuar a ocorrer as irregularidades do mesmo tipo e provocar até os riscos das ilegalidades envolvidas com o valor consideravelmente elevado.

2. Fiscalização intercalar

2.1 Visita *in loco* meramente formal

Segundo as informações do presente processo, em relação aos itens subsidiados sobre a realização de obras, o FDE visitou as escolas para fiscalizar *in loco* aleatoriamente o andamento das obras subsidiadas. No entanto, os seus trabalhos de fiscalização foram desenvolvidos apenas com a comunicação prévia às escolas e, por isso, é previsível que este tipo de inspecção só poderia alcançar efeitos gerais evidentes de visita. Foi raro que o FDE adoptasse as medidas de inspecção eficazes e específicas, por exemplo, exigir aos requerentes para indicar os locais concretos que pretendiam realizar as obras e entregar as fotos dos respectivos locais, permitindo assim ao FDE que envia o seu pessoal para fiscalizar *in loco* o andamento das obras e verificar se o erário público se utilizava de forma correcta. Pelo exposto, demonstrou-se a ineficácia das medidas de fiscalização tomadas pelo FDE.

2.2 Falta de verificação atempada sobre os itens subsidiados

Segundo a investigação, depois de o pessoal do FDE ter visitado as escolas para fiscalizar os itens subsidiados, não procedeu ao devido registo com seriedade e de forma detalhada sobre o local de inspecção *in loco* concreto e os respectivos itens. Assim, aquando da alteração dos itens subsidiados (por exemplo, alteração dos fins de utilização) por parte dos requerentes, o pessoal do FDE não tinha nenhum meio para realizar a devida verificação.

De igual modo, no que respeita relativamente ao financiamento para a realização de cursos, o FDE nunca exigia aos requerentes a

declaração prévia da data e hora de aulas, com vista à inspecção aleatória e não periódica de modo a assegurar a veracidade da realização dos cursos em causa.

Quanto aos equipamentos e bens duradouros, após a concessão de apoios financeiros, o FDE omitiu o devido acompanhamento, isto é, não se verificou a exigência obrigatória aos beneficiários que realizassem a gestão patrimonial e a colocação de etiqueta de identificação nos respectivos equipamentos e bens, até deixou os beneficiários terem a livre disposição sobre os bens ou obras adquiridos com o erário público, permitindo assim os beneficiários para colocar, guardar, desmontar ou destruir, de forma arbitrária, os mesmos patrimónios. Portanto, foram frequentemente detectadas as situações de má preservação deste tipo de bens públicos e de desperdício do erário público.

De facto, existem documentos suficientes para comprovar que, em relação à verificação e fiscalização do FDE sobre a execução real dos projectos subsidiados, isso foi ainda feita principalmente através dos documentos e comprovativos escritos. Para além deste motivo, tanto a capacidade do exercício das funções como a atitude do pessoal responsável também constituem causas que motivaram um grande volume de situações duvidosas que não correspondiam à veracidade dos factos.

2.3 Falta de fiscalização sobre as empresas adjudicatárias

No decorrer da investigação, o CCAC tomou as várias diligências de investigação, descobrindo que, apesar de o FDE ter elaborado o regulamento de acesso ao financiamento como documento de orientação para as escolas seguirem e ter realizado as sessões de esclarecimento, para apresentar o ramo das políticas educativas e as alterações do regulamento (nessas sessões de esclarecimento que foram principalmente transmitidas as mensagens da alteração de valor

de pedidos e de projectos subsidiados), quase não se mencionaram as obrigações dos requerentes constantes do regulamento (especialmente as regras a observar, as formalidades e procedimentos, as obrigações legais, etc.). Além disso, não se verificou que o FDE tomou a sua iniciativa para explicar ou salientar as obrigações dos requerentes. Assim, não é difícil de imaginar que os requerentes só conheciam os seus direitos e não os seus deveres e até ficavam desinteressados em procurar saber os requisitos referidos no regulamento. Muitas vezes os projectos e planos subsidiados foram directamente adjudicados pelos requerentes às outras entidades privadas para poupar o tempo e esforço.

Na realidade, segundo os dados obtidos na investigação, revelou-se que, na adjudicação (especificamente nos planos a médio e longo prazo subsidiados com o valor consideravelmente elevado), os beneficiários manifestaram com mais vontade para adjudicarem os itens subsidiados às outras empresas, o que causou mais irregularidades ou confusões.

Para os adjudicatários acima referidos, o FDE não exigiu, de forma expressa, aos beneficiários que os fiscalizassem rigorosamente, nem criou nenhum mecanismo para permitir ao FDE poder directamente efectuar a supervisão sobre as mesmas entidades privadas. Na apreciação e aprovação de pedidos, os beneficiários não foram exigidos para a submissão de qualquer informação sobre os adjudicatários. Assim, é fácil ocorrerem os actos irregulares (tais como, a falta de habilitação profissional e a apresentação confusa de despesas) e até os actos de falsificação de documentos e burla, etc. Assim, o FDE encontrava-se numa posição passiva e, finalmente, poderia não conseguir efectuar a supervisão e apurar a verdade e a responsabilidade.

3. Fiscalização subsequente

Segundo o relatório do CA de 2015, apesar de o FDE ter estabelecido um mecanismo para verificar a veracidade das despesas e a execução real dos vários projectos subsidiados, detectou-se ainda que não existiram recibos comprovativos suficientes e os relatórios de visita às escolas nem evidenciaram a execução dos projectos subsidiados (especialmente as obras e os equipamentos), pelo que não foi possível apurar a sua veracidade.

Na sequência da sindicância realizada pelo CCAC, verificou-se que o FDE efectuou as suas acções de fiscalização sobre os projectos subsidiados principalmente na fase de submissão de relatório. Por outras palavras, geralmente se realizava a fiscalização subsequente, dependendo frequentemente da verificação e examinação dos relatórios e documentos probatórios apresentados pelos beneficiários.

Para verificar os relatórios e documentos comprovativos dos projectos de subsídio eventual, o rigor e o efeito da fiscalização dependiam da qualidade do pessoal e carecia um mecanismo uniformizado para seguir.

Em relação à fiscalização efectuada pelo FDE sobre os planos a médio e longo prazo com a duração de 2 a 4 anos lectivos e um valor consideravelmente elevado, foi demasiadamente débil e frouxa. O FDE raramente exigia aos beneficiários a severidade para a submissão dos correspondentes recibos ou facturas como documentos probatórios. O FDE aceitava facilmente os relatórios, tabelas e formulários com o conteúdo geral e abstracto.

Em suma, quanto aos trabalhos de apreciação, aprovação e fiscalização dos pedidos de apoios financeiros nas fases diferentes (independentemente das fases da fiscalização prévia, da fiscalização intercalar e da fiscalização subsequente), a actuação do FDE não foi satisfatória!

II. Conhecimento e aplicação de direito

No decorrer da investigação, surpreendentemente é que parece que foi rara a participação de profissionais da área jurídica nos actos e decisões tomadas pelo FDE. Assim, em muitas matérias, não se verificou a aplicação directa e correcta de direito. Especialmente quantos aos mecanismos de reposição e acumulação de montante, parece que o FDE sempre esteve inconsciente que as respectivas matérias já se encontram definidas na legislação, pelo que não havia a necessidade de ir à procura da outra solução.

1. Regime de reposição legalmente definido de que foi esquecido

Nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo), quando, por motivos não imputáveis ao beneficiário do apoio financeiro, não sejam realizadas as actividades financiadas pelo FDE, aquele deve apresentar junto do Conselho Administrativo, no prazo de 30 dias, contados da ocorrência do facto impeditivo à realização da actividade financiada, justificação devidamente fundamentada dos motivos e proceder à respectiva reposição.

As disposições acima referidas são fáceis para compreender, isto é, em relação aos apoios financeiros no âmbito do FDE, o legislador opta pelo princípio de utilização de mesmos no exclusivo fim para o qual são concedidos. Para os planos ou projectos subsidiados que não sejam realizados, a solução definida é a exigência dos beneficiários para devolver ao Governo o montante já recebido e apresentar a respectiva justificação dentro do prazo legal. Verifica-se assim a atenção do legislador relativamente à utilização do erário público e à decisão tomada pela Administração.

No entanto, em 2015 que se detectou pela primeira vez o problema existente no FDE relativamente à reposição, este apenas respondeu que *“encontra-se a alterar o Decreto-Lei n.º 63/93/M, esperando resolver*

de forma adequada este problema”. Na realidade, até agora, não se verifica nenhuma alteração do Decreto-Lei em causa.

Até o final do ano de 2020, quando o FDE actualizou o conteúdo do regulamento de acesso ao financiamento do ano escolar 2021/2022 e, posteriormente, procedeu à revisão interna e elaboração de relatório, ainda não verificou que, nas normas jurídicas de 2007 acima referidas, já tinha sido criado um regime de reposição. O que o FDE fez é ainda se esforçar para procurar criar um novo regime de reposição, para resolver os problemas relativos ao procedimento de reposição e o apuramento da respectiva responsabilidade, e tentar especificamente aplicar a alínea 1) do artigo 44.º do Regulamento Administrativo n.º 2/2018 (Regulamentação da Lei de enquadramento orçamental), exigindo que as escolas devolviam ao FDE o respectivo montante dentro do prazo fixado e através de cheque. Portanto, a actuação do FDE em causa é incompreensível!

É de salientar que, quer o método de cálculo relativamente à movimentação das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto, tacitamente admitido pelo FDE na prática, quer as disposições sobre a alteração dos projectos subsidiados no regulamento, violam evidentemente o regime de reposição legalmente estabelecido acima referido.

De acordo com o regulamento de acesso ao financiamento, é permitido que, aquando de não realização dos projectos ou actividades com apoios financeiros aprovados, as escolas podiam solicitar ao FDE para alterar o plano subsidiado e, em certas circunstâncias, o FDE podia dispensar a formalidade e procedimento dos pedidos de alteração, por exemplo, o cancelamento de plano por motivo de força maior.

É de referir que o planeamento prévio e a concretização dos planos ou projectos subsidiados são obrigações dos beneficiários do FDE e este tem a competência e o dever de fiscalizar a situação da execução do

conteúdo desses planos ou projectos. Mas de facto é que o FDE nunca tinha exigido aos requerentes que pelo menos definissem uma data prevista para a realização ou conclusão de projecto aquando da apresentação de candidatura. Permitiu-se, assim, que, só na altura da submissão de relatório final, os beneficiários declararam se tinham executado ou não o projecto conforme o planeado ou se tinham cancelado o mesmo. Portanto, o FDE não conseguiu dominar o ponto da situação do projecto subsidiado (andamento ou cancelamento) e naturalmente nem conseguiu determinar o prazo de reposição e iniciar o procedimento de reposição nos termos do Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo. Por outras palavras, o FDE tolerou os beneficiários a adiar sempre a reposição da verba ao Governo sem terem antes concretizado o projecto subsidiado.

Para além disso, o FDE admitiu tacitamente a movimentação das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto, para as escolas poderem utilizar arbitrariamente os montantes subsidiados, afectando ainda a gestão e a fiscalização do erário público desenvolvida pelo FDE. Por um lado, isso aumentaria os trabalhos do FDE na contabilidade e administração causados pelo cálculo de reposição das verbas acumuladas e, por outro, permitiu que os requerentes ficassem com a verba de valor consideravelmente elevado durante um longo período de tempo, acrescentando assim a possibilidade de ocorrência de actos ilícitos fraudulentos.

Felizmente, na alteração do regulamento de acesso ao financiamento para o ano escolar 2021/2022, o FDE eliminou simultaneamente o projecto subsidiado intitulado plano a médio e longo prazo que envolveu, frequentemente, o valor consideravelmente elevado, bem como adiou a data de atribuição da segunda prestação da verba no âmbito do subsídio eventual para o momento após a submissão de relatório. Só com a verificação dos respectivos relatórios, recibos e documentos probatórios é que o FDE atribuiria o subsídio com montante

exacto. Através desta medida, é previsível que haja uma redução significativa na possibilidade de ocorrência de reposição.

Além disso, o FDE sempre comunicou em forma de lembrete e amigável às entidades de educação beneficiárias para prestar a atenção sobre a reposição, definindo assim 60 dias para o efeito de reposição final.

É evidente que a concessão do prazo tão flexível efectuada pelo FDE viola completamente o prazo de 30 dias do regime de reposição legalmente estabelecido.

Independentemente da forma da elaboração do processo administrativo sobre a apreciação e aprovação do financiamento, quer em suporte de papel quer por via electrónica, nada afecta o facto de que a decisão de reposição é um acto administrativo previsto no artigo 110.º do Código do Procedimento Administrativo. Para a comunicação aos interessados (ou seja, os beneficiários), devia ser efectuada conforme nos termos previstos nesse Código, satisfazendo especificamente as disposições e os requisitos previstos nos artigos 111.º e seguintes. do Código. Além disso, as informações relativamente à impugnação também deviam ser oferecidas nos termos da lei. É evidente que, segundo o resultado de investigação, o FDE nunca tem seguido as regras acima referidas e tal actuação já viola o Código do Procedimento Administrativo.

Pelo exposto, é indubitável que existem evidentemente as ilegalidades administrativas em relação à execução do FDE sobre o mecanismo de reposição.

2. Regime de acumulação legalmente definido que foi ignorado

Nos termos do artigo 12.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, em princípio, os apoios financeiros a conceder pelo FDE são acumuláveis com outros

apoios concedidos ou a conceder por outras entidades públicas ou privadas, mas o beneficiário deve dar conhecimento desse facto ao FDE aquando da candidatura ou no prazo de 10 dias a contar da sua ocorrência.

Segundo a investigação, não há elementos que permitam demonstrar que o FDE tenha exigido ou chamado a atenção, por qualquer forma, às escolas sobre o regime de acumulação. Além disso, no regulamento de acesso ao financiamento e no termo de compromisso que se actualizam todos os anos, não se verificava nenhuma referência sobre o mesmo regime. Na prática, em relação ao tal regime, o FDE adoptou uma atitude passiva, isto é, só enquanto os outros fundos (por exemplo, a Fundação Macau) receberem os pedidos de subsídio apresentados pelo requerente e exigirem ao mesmo fazer a declaração de acumulação, permitindo os outros fundos a tomarem conhecimento sobre o facto de que o requerente pediu simultaneamente o subsídio junto do FDE e assim que os outros fundos comunicarem ao FDE para se pronunciarem, é que permitia o FDE calcular o montante do subsídio a atribuir ao requerente segundo a proporção de acumulação. Isto quer dizer que o FDE não tinha um mecanismo para a fiscalização activa sobre a acumulação de subsídios.

Na realidade, o FDE nunca fez uma verificação rigorosa sobre os equipamentos ou bens subsidiados, nem exigiu a gestão e o rastreamento dos mesmos através de etiqueta. Pode-se dizer que o FDE não tinha a consciência sobre quais eram os activos que tinham sido adquiridos com o seu subsídio, pelo que não permitia conhecer de modo algum se existia ou não a repetição de subsídios.

Além disso, a acumulação incluía as seguintes duas modalidades: i) em relação ao mesmo projecto subsidiado, os requerentes podiam pedir os subsídios junto do FDE através de planos de apoio financeiro diferentes; e ii) em relação ao mesmo projecto subsidiado, os requerentes podiam solicitar o financiamento junto dos vários fundos.

Quanto à primeira modalidade de acumulação, geralmente os requerentes apresentavam os seus pedidos em simultâneo no âmbito do plano a médio e longo prazo e dos outros programas de subsídios eventuais. O mecanismo e os instrumentos de verificação utilizados ao longo dos anos pelo FDE, bem como o descuido do seu pessoal poderiam causar a repetição de atribuição de subsídios. Felizmente, na elaboração do regulamento de acesso ao financiamento para o ano escolar 2021/2022, o FDE fez uma revisão: não só eliminou directamente o programa subsidiado intitulado plano a médio e longo prazo, mas também definiu, propositadamente, as regras de não repetição de pedidos de subsídio em alguns programas. No entanto, ainda não se verifica o FDE atento sobre a consequência da violação de regras sobre a repetição de pedidos de subsídio.

Quanto à segunda modalidade, em relação ao mesmo programa, os requerentes podiam pedir, de forma simultânea, os subsídios junto dos diversos fundos, por exemplo, o Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia de Macau, o Fundo para a Protecção Ambiental e a Conservação Energética ou a Fundação de Macau, etc. O FDE devia actuar nos termos da lei, definido um mecanismo efectivo para executar o artigo 12.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, a fim de evitar a cobrança abusiva do erário público.

Pelo exposto, na execução do mecanismo de acumulação legalmente definido, se bem que não se poderia considerar estar perante uma omissão por parte do FDE, mas como não actuava, de forma activa, e em conformidade com a lei e verifica-se, de facto, a existência de irregularidades administrativas.

III. Medidas e instrumentos de apoio utilizados

1. Insuficiência de apoio às escolas

Em termos formais, o FDE criava vários instrumentos e medidas de apoio destinadas às escolas, incluindo a plataforma de informação de candidatura, o regulamento de acesso ao financiamento, a sessão de esclarecimento, o acompanhamento específico e simpático pelo pessoal do “grupo de financiamento” ou pelo pessoal das respectivas unidades funcionais. No entanto, é de referir que não se verificava o exercício efectivo das funções de fiscalização pelo FDE e este nem conseguiu considerar e prever, de forma global, a possibilidade de ocorrência de vários tipos de irregularidade ou ilegalidades. Além disso, existiam, obviamente, diferentes lacunas no regulamento de acesso ao financiamento elaborado pelo FDE e este não definia as consequências jurídicas ou punição, para exigir, rigorosamente, aos requerentes o cumprimento do regulamento. A declaração fiel dos diversos programas subsidiados, a declaração exacta das despesas (por exemplo, as remunerações de formadores), o preenchimento correcto dos formulários e a integridade e honestidade dos requerentes deviam ser factores de consideração na apreciação e aprovação de apoios financeiros.

Como acima referido, o FDE exigia às escolas fazer uma declaração geral e abstracta através do termo de compromisso, para estas prometerem concluir os projectos subsidiados segundo o Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, assumindo assim, de forma ambígua, a responsabilidade e as obrigações levadas pelo financiamento. De facto, crê-se que os requerentes não sabiam a responsabilidade e as obrigações concretas previstas no Regulamento. É de referir que o termo de compromisso não tem cláusulas concretas para a aplicação de direito e, assim, suscita-se a dúvida quanto à sua força vinculativa. Portanto, isso é a responsabilidade do FDE que não efectuava bem as acções de

sensibilização aos requerentes, nem lhes dava o apoio suficiente, nem realizava, de forma suficiente, a devida fiscalização.

Devido à insuficiência de apoio do FDE, os requerentes dependiam cada vez mais dos adjudicatários. A falta de mecanismo sólido de fiscalização sobre os adjudicatários torna-se ainda mais difícil para a supervisão do FDE.

2. Falta de instruções internas de trabalho

Em 2015, o CA referiu que o FDE não tinha as instruções internas de trabalho claras. Assim, o FDE não permitiu ao seu pessoal responsável pela execução dos respectivos trabalhos sentir a importância de fiscalização e, a par disso, as escolas particulares consideraram que as várias regras poderiam não ser necessariamente observadas.

Segundo a presente sindicância, em relação aos vários tipos de pedidos apresentados pelos requerentes e aos diversos documentos probatórios (por exemplo, recibos, fotografias, etc.) para reembolso de despesas, o pessoal do “grupo de financiamento” e o das outras unidades funcionais da DSEDJ apreciavam, aprovavam e verificavam os pedidos e os documentos comprovativos principalmente com base na sua experiência, por o FDE não ter os métodos e critérios de trabalho uniformizados.

Felizmente, de acordo com o relatório de revisão interna, concluído pela DSEDJ no meio do ano de 2021, o mesmo serviço público tentou procurar, especificamente, a solução do problema acima referido, pretendendo ainda se esforçar para a divisão de competências. No entanto, é de salientar que, quanto à comunicação entre o pessoal do “grupo de financiamento” e o das outras unidades funcionais, bem como ao consenso entre estes dois grupos de trabalhadores, apenas se apresentou um plano geral e abstracto que não tinha medida concreta.

É de referir que, para saber se existem casos de impedimento devido às determinadas relações entre o pessoal do FDE e os requerentes, bem como procurar soluções a fim de resolver esses casos efectivamente, tudo isso actualmente depende do conhecimento e declaração verbal, feita do pessoal ao seu superior. Como se sabe, Macau é uma pequena região, mas com uma elevada densidade populacional e as pessoas estão muito próximas umas das outras. Portanto, o pessoal de fundos públicos que seja responsável pela apreciação, apreciação e atribuição do património público deve ter uma alta consciência de impedimento e suspeição e só assim poderá concretizar o princípio de imparcialidade. No entanto, o FDE não tinha consciência activa de criar um mecanismo cabal de impedimento nos termos da lei.

3. Deficiência de informatização de procedimento

Em 2015, o CA sugeriu ao FDE para estabelecer um banco electrónico de dados. Após a sindicância, o CCAC verificou que o FDE criou, de facto, o respectivo sistema informático.

No entanto, na sequência da análise específica das formas de funcionamento do sistema informático sobre o pedido de subsídio no âmbito do Plano de Desenvolvimento das Escolas, criado pelo FDE (incluindo a admissão de pedidos dos requerentes, a apresentação de relatórios e documentos comprovativos, as opiniões e sugestões do pessoal do FDE mesmo com o conteúdo muito simples, a submissão ao superior e a confirmação do superior), considerando que o FDE não tinha apresentado ao pessoal do CCAC um processo completo em suporte de papel relativamente à candidatura de subsídio, há razões para acreditar que o FDE pretendia não só criar um banco electrónico de dados, mas também proceder à desmaterialização e à informatização de processos de pedidos no âmbito do Plano de Desenvolvimento das Escolas – este tipo de medidas correspondia ao desenvolvimento da era

informática e à orientação da política da governação electrónica, não sendo censuráveis as respectivas medidas.

Entretanto, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Código do Procedimento Administrativo, “*entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública, ou à sua execução*” e o n.º 2 do mesmo artigo dispõe o seguinte: “*entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo*”. Assim, tanto em suporte papel como em suporte electrónico, o processo administrativo ao qual o procedimento administrativo se vincula deve ser global e não disperso. Especialmente, quando ocorrer a reclamação ou o recurso, o processo administrativo completo é indispensável.

Portanto, é necessário indicar que, actualmente, o FDE depende do sistema informático, em vez do recurso ao suporte tradicional para tratar os processos administrativos. Em termos técnicos, o sistema informático ainda se encontra numa fase de aperfeiçoamento. No caso de os respectivos actos administrativos serem praticados imediatamente sem o recurso ao suporte em papel, será uma tentação de procura de resultados muito precipitados e espontâneos. Na realidade, no sistema informático em causa, há uma falta de campos para o preenchimento de informações obrigatórias, colocando assim obstáculos ao trabalho de investigação desenvolvido pelo CCAC, por muitas informações que sejam indispensáveis para a análise do CCAC não se registarem no sistema informático em causa.

Quanto ao aspecto legislativo, a Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica) se é suficiente ou não para a fundamentação jurídica do FDE para a informatização completa de processos de apreciação e aprovação de pedidos de subsídio, ou será necessária a elaboração de uma outra legislação servindo como fundamentação da informatização

– tudo isso, de facto, vai ter que ser estudado pelos serviços competentes, para procurar a concretização do princípio da legalidade.

IV. Reforço de consciência do pessoal

Em relação à não aplicação do regime jurídico acima referida, à utilização diferente de critérios de apreciação e aprovação e à insuficiência de sensibilidade e cuidado do pessoal nos trabalhos de fiscalização, verificou-se que, no tratamento de atribuição de erário público, os trabalhadores do FDE não tinham os respectivos conhecimentos e consciência suficientes. E em alguns casos, o seu pessoal até mostrava uma atitude ofusca no tratamento de assuntos.

Segundo a investigação, o FDE raramente organizava as acções de formação destinadas aos seus funcionários, a fim de reforçar os conhecimentos obrigatórios sobre a legislação relativamente à concessão de apoios financeiros do FDE e ao Código do Procedimento Administrativo e formar uma atitude cuidada para tratar dos assuntos relacionados com o erário público. A par disso, não existia um mecanismo efectivo de reverificação, nem dispunha de instruções uniformizadas, para ajudar o seu pessoal a desenvolver bem os trabalhos de apreciação, aprovação e verificação dos pedidos de subsídio e assegurar que o erário público fosse utilizado de forma adequada.

Além disso, o FDE não mandou os profissionais na área jurídica para prestar o auxílio e participar na apreciação e aprovação dos pedidos de subsídio, bem com na concessão e reposição do subsídio. Por isso, quanto aos trabalhos acima referidos, existia assim o risco da legalidade.

Parte IV

Conclusões e sugestões

Não se pode negar que após a divulgação do respectivo relatório de auditoria em 2015, o FDE efectuou, de facto, algum trabalho de aperfeiçoamento nalguns projectos. No entanto, o CCAC constatou nesta sindicância que o referido trabalho de aperfeiçoamento não se afigura ainda como abrangente e suficiente, o que resultou na ocorrência, em finais de Setembro de 2020, do caso que terá envolvido fraude penal.

Desde então, é com agrado que o FDE tem mostrado uma atitude cooperativa. Para além de cooperar activamente nas acções de investigação em todos os aspectos, o mesmo Fundo realizou logo a revisão e actualização de algumas disposições constantes do Regulamento de acesso ao financiamento do Plano de Desenvolvimento das Escolas para o ano escolar de 2021/2022 a divulgar em Dezembro do mesmo ano, procedendo-se ao cancelamento dos planos a médio e longo prazo que envolveram montantes relativamente elevados e que apresentaram maior número de problemas, ao adiamento da concessão da segunda prestação do apoio financiamento para depois da entrega de relatório por parte do requerente, à definição dos projectos que não sejam financiados, à fixação de um prazo mínimo de utilização para o *software* ou *hardware* a substituir, determinando-se a necessidade da apresentação de um esclarecimento escrito para cancelamento do plano antes da entrega da tabela geral em papel, decidindo-se desapojar as aquisições duplicadas de equipamentos ou materiais, determinando-se uma exigência relativamente mais clara sobre a indicação expressa do tipo e quantidade nos documentos comprovativos, bem como exigências pormenorizadas em relação a documentos comprovativos nalguns projectos subsidiados, nomeadamente solicitação expressa sobre a disponibilização de dados tal como número de utentes do recinto ou de propostas de preço apresentadas por fornecedores. Estas

alterações contribuem, sem dúvida, para a minimização dos riscos de ocorrência de irregularidades e a redução dos trabalhos administrativos relativos ao cálculo e à exigência de reposição do financiamento, bem como à fiscalização e verificação da veracidade da utilização do erário público.

Além disso, a partir de Março de 2021, a DSEDJ, que tem vindo a prestar apoio técnico ao FDE, criou um grupo de trabalho interno para auditoria específica, designando trabalhadores das diferentes subunidades e áreas profissionais da DSEDJ que nunca participaram directamente nos procedimentos de apreciação e aprovação do apoio financeiro do Plano de Desenvolvimento das Escolas no passado, para proceder, exclusivamente e de forma ordenada, ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria específica em relação à apreciação, aprovação e execução do financiamento concedido pelo FDE, tendo como alvo os projectos de candidatura dos anos escolares de 2015/2016 a 2020/2021. Foi elaborado no fim um relatório de revisão interna, sintetizando as experiências adquiridas no funcionamento efectivo e apresentando sugestões de aperfeiçoamento na sequência da verificação dos problemas.

No referido relatório de revisão, constatou-se também que o FDE conseguiu detectar, de igual modo, alguns dos problemas verificados pelo CCAC na investigação e as correspondentes sugestões apresentadas são também semelhantes àquelas que o CCAC pretende propor. A título de exemplo, a criação de um mecanismo de gestão dos equipamentos subsidiados, bem como a exigência de registo e actualização anual dos equipamentos subsidiados no respectivo sistema informático por parte das escolas. Pretende-se também uma inspecção aleatória de equipamentos móveis e recibos, entre outros, durante a realização de visitas às escolas. No futuro regulamento de acesso ao financiamento, poderão ser definidas também as consequências para o incumprimento do regulamento, entre outras, bem como as diversas sugestões favoráveis à execução dos trabalhos relativos à apreciação, aprovação e fiscalização dos pedidos de financiamento por parte do FDE.

No entanto, não se pode deixar de referir que algumas das sugestões constantes do referido relatório de revisão parecem um pouco vagas, faltando ainda planos de implementação concretos para diversos assuntos, sobretudo, tendo em consideração o caso criminal precedente, relativamente aos trabalhos de fiscalização dos projectos de financiamento da empreitada das obras que envolvem frequentemente subsídios de valor consideravelmente elevado, não se vislumbrou ainda qualquer ponderação e prevenção especial efectuada por parte do FDE, ou plano para a tomada das medidas específicas, com vista a eliminar a ocorrência dos fenómenos de irregularidades.

No que respeita às situações de manifesta ilegalidade, relativas à omissão da aplicação do regime de reposição legal e à ignorância do regime de acumulação legal, o FDE não se apercebeu sequer nada no relatório de revisão interna acima referido, sendo estas as questões relativamente às quais o CCAC tem de salientar com seriedade e emitir recomendações na defesa do princípio da “legalidade na actuação”.

Neste momento, a 3.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa e os representantes do Governo estão a discutir, na especialidade, sobre a proposta de revisão da “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior” e do “Regime do Ensino Superior”, passando a integrar os três fundos actualmente existentes – o Fundo do Ensino Superior, o FDE e o Fundo de Acção Social Escolar – num único fundo autónomo, e procedendo à fusão do Conselho do Ensino Superior e do Conselho de Educação para o Ensino Não Superior. No entanto, o Governo salientou que o número dos projectos a serem subsidiados e os respectivos montantes de subsídio não sofrerão qualquer redução, pelo que, se os problemas detectados no presente processo de sindicância relativo ao FDE não forem sanados a partir da sua raiz, é previsível que, após a fusão destes três fundos, os problemas vão aumentar ainda mais e a complexidade dos problemas será muito maior, pelo que, é conveniente aproveitar bem o tempo para resolver a confusão que estamos a assistir actualmente.

Em cumprimento do disposto nas alíneas 8) e 11) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, o CCAC já informou a Sua Excelência o Chefe do Executivo dos principais resultados da investigação do presente processo de sindicância, propondo que se intime o FDE para proceder aos trabalhos em conformidade com a lei, e poder considerar a adopção das seguintes medidas no sentido de assegurar a legalidade do funcionamento do FDE e aperfeiçoar os seus trabalhos de apreciação, aprovação, concessão e fiscalização dos pedidos de apoio financeiro:

- 1) **Actuação em conformidade com a lei:** o artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2007 (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo) e o artigo 12.º do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo prevêm, respectivamente e de forma expressa, a regulamentação do regime de reposição de verbas e do regime da acumulação de verbas do FDE. De acordo com o princípio da legalidade, não há espaço para que o FDE opte por outras soluções, sobretudo quando não se consegue obter um resultado frutífero depois de ordenar rigorosamente as escolas para não violarem as regras, o FDE deve aplicar, de forma rigorosa e nos termos da lei, as respectivas consequências jurídicas nos casos de não reposição do montante do subsídio.

Para além disso, quanto à execução do Código do Procedimento Administrativo, bem como em relação ao cumprimento das disposições concretas do Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, o FDE deve prestar igualmente mais atenção no futuro, devendo procurar mais apoio por parte dos profissionais da área jurídica, a fim de evitar a ocorrência contínua de fenómenos ilegais.

O FDE tem que tomar igualmente medidas para proceder, por sua iniciativa, à divulgação e à prestação de apoio aos requerentes, para que os mesmos conheçam, compreendam e executem, de

forma correcta, as disposições e exigências legais acima referidas, sendo conveniente considerar acrescentar, de forma expressa, no regulamento de acesso ao financiamento e no termo de compromisso, informações sobre os pressupostos da reposição ou da acumulação de verbas previstos na respectiva lei, alguns prazos importantes, procedimentos envolvidos, consequências legais, entre outras.

Quanto às questões de saber se o Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo, publicado e entrado em vigor em 2007, é adequado ou não à realidade, se é necessário elevar a consequência que impõe sobre os requerentes que, de má fé ou intencionalmente, não cumpram a lei ou não obedecem às regras, e se existe ou não necessidade de proceder à revisão do referido regime, as autoridades competentes devem ponderar e estudar com seriedade a necessidade, a urgência e a viabilidade das referidas questões.

- 2) **Concessão de subsídio de um valor fixo ou de acordo com uma proporção fixa para evitar o seu abuso:** evitar o aparecimento de situações caóticas relativas à movimentação arbitrária das verbas de subsídio concedidas entre os itens de despesas do projecto, sugere-se a determinação de um valor fixo de apoio financeiro ou em proporção fixa para os projectos singulares com um preço geral no mercado, por forma a evitar que os requerentes, na tentativa de obter os montantes máximos de subsídio, apresentem os seus pedidos de forma arbitrária ou procurem obter proveito no meio da confusão. Por exemplo, no âmbito dos projectos subsidiados relativos à “abertura das instalações escolares ao público”, pode ser tomado em consideração as condições ou a área das instalações, ou a taxa de utilização efectiva, entre outros factores, para calcular o valor de subsídio proporcionalmente adequado.
- 3) **Reforço da fiscalização das empresas adjudicatárias:** no âmbito

dos projectos subsidiados que envolvem obras, verificou-se com assiduidade a dificuldade ou até inviabilidade de se procederem a acções de fiscalização por causa das empresas adjudicatárias envolvidas, o que impede a detecção e o tratamento atempados de eventuais actos fraudulentos. Nestes termos, para além de continuar a proceder à fiscalização subsequente, através da adopção das medidas necessárias de inspecção *in loco* e de verificação dos documentos, propõe-se que se reforce a fiscalização prévia já na fase de apreciação e aprovação dos pedidos, tomando em consideração a criação de um regime de fiscalização das empresas adjudicatárias, podendo, por exemplo, e para efeitos de confirmação da sua qualificação profissional, solicitar-se a essas empresas a apresentação de documentos de registo na Direcção dos Serviços de Finanças, documentos comprovativos em sede do imposto complementar de rendimentos, etc.

Pode até ponderar criar-se uma base de dados de empresas adjudicatárias fidedignas, para efeitos de consulta e escolha por parte dos requerentes; em relação às empresas adjudicatárias que violem as disposições legais, poder-se-á ponderar colocá-las numa “lista negra” e disponibilizá-la no respectivo sistema informático, de modo a que os requerentes e o pessoal do FDE possam conhecer bem a situação, contribuindo assim para que, no âmbito do trabalho de apreciação e aprovação dos pedidos, se possam obter resultados que melhor se adequem ao interesse público.

- 4) **Gestão geral dos bens subsidiados pelo erário público:** lembrar o FDE que, na criação de um regime de gestão de bens destinado à fiscalização dos equipamentos e objectos subsidiados, há que considerar e definir restrições explícitas sobre os actos de disposição desses bens, nomeadamente no que se refere à sua venda, oferta, troca, danos, abandono, etc.; criar um mecanismo

cabal de declaração; facultar canais e instrumentos suficientes para efeitos declarativos; e estabelecer o correspondente mecanismo sancionatório. Além disso, aquando das inspecções *in loco*, deve proceder-se primeiramente aos trabalhos preparatórios, tais como preparar as respectivas listas de verificação, e, a fim de evitar o formalismo, devem ser tomadas medidas para elevar a eficácia das inspecções, com vista a que o erário público não seja objecto de abuso ou desperdiçado.

- 5) **Reforçar a fiscalização intercalar:** para além de cumprir a lei e de executar efectivamente o relatório intercalar previsto no “Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo”, sugere-se ainda que se considere a viabilidade de os beneficiários do subsídio, na realização das actividades ou dos projectos subsidiados, poderem, através de plataforma de informação e com antecedência, informar o FDE sobre a realização dessas actividades ou projectos, para que este último possa enviar pessoal para fazer visitas inspectivas *in loco* de forma irregular ou aleatória, na medida em que não se deve limitar a obter informações sobre os projectos subsidiados apenas através de documentos ou fotografias entregues pelas escolas no momento da apresentação dos relatórios, mas sim tomar medidas para reduzir a taxa de casos “não verídicos” ou de falsidade de informações.
- 6) **Aperfeiçoar o respectivo sistema informático:** se o FDE pretende, de facto, proceder à informatização dos processos administrativos relacionados com a apreciação e aprovação dos pedidos de concessão de subsídios, propõe-se o aperfeiçoamento imediato do sistema informático vigente, de modo a que satisfaça plenamente as exigências legais relativas aos procedimentos administrativos, ou, em alternativa, propõe-se a prática dos respectivos actos administrativos obedecendo prioritariamente ao

princípio da legalidade, de forma gradual e ordenada.

- 7) **Formação do pessoal e prestação de apoio:** o trabalho do FDE envolve tarefas de gestão e de tratamento do erário público, pelo que os conhecimentos e a consciência do pessoal constituem factores muito importantes. Nestes termos, propõe-se que o FDE promova oportunamente acções de formação que incidam nomeadamente sobre a área jurídica e a área de funcionamento administrativo e, ao mesmo tempo, preste atenção à criação de mecanismos que facilitem a comunicação entre o pessoal das diversas unidades. Por outro lado, a uniformização das instruções internas e da análise dos pedidos, nas fases de apreciação e aprovação, e a fiscalização dos critérios de verificação contribuem igualmente para que os respectivos trabalhos possam ser desenvolvidos de forma legal, razoável e sem sobressaltos. Propõe-se também, propõe-se que se pondere seriamente sobre a necessidade de criação de um mecanismo de impedimentos do pessoal envolvido, aprofundando simultaneamente a consciência sobre as situações de impedimento do pessoal, a fim de assegurar a concretização do princípio da imparcialidade.

*

Por último, aproveita-se esta oportunidade para alertar as instituições educativas, enquanto entidades que têm por objectivo principal a formação de talentos, sobre o seguinte: os diplomas legais relacionados com o FDE são documentos importantes e que se encontram publicados, sendo certo que o Governo tem a responsabilidade de cumprir com rigor as disposições legais em causa e levar a bom termo os respectivos trabalhos administrativos. No entanto, as entidades subsidiadas, enquanto entidades beneficiárias, são também obrigadas a cumprir, por sua iniciativa, todos os deveres previstos na lei, colaborando activamente com o Governo nos trabalhos de fiscalização, reforçando a dotação de pessoal na área da auditoria e financeira, e o grau

de auto-fiscalização, a fim de aplicarem adequadamente o erário público, em conjunto com o Governo, e constituírem um bom exemplo para a próxima geração de Macau.

*

RAEM, aos 23 de Dezembro de 2021.

O Comissário contra a Corrupção

Chan Tsz King