

RESUMO

A intervenção do Estado na vida quotidiana pode ser sentida com mais ou menos intensidade, mas está sempre presente. De entre os vários princípios estruturantes da atividade pública, destacam-se o da prossecução do interesse público e o da legalidade, porquanto funcionam quer como limite quer como objetivo da função administrativa.

Percorrendo os vários momentos em que se pensou a administração pública, com particular incidência na segunda metade do século XX, assistimos ao nascer, e à transformação, de três correntes que a pensaram e a têm vindo a moldar. Essa análise, conforme espelhada no capítulo I do presente trabalho, define o modelo, ou modelos, de administração em que nos inserimos. A flexibilidade da gestão importou, também, a necessidade de desenvolver um sistema associado. A inovação, a descentralização, a desmaterialização foram-se desenvolvendo e impondo, em simultâneo com a necessidade de cada vez mais serem prestadas contas aos administrados por quem os administra. Instituindo-se, assim, um efetivo sistema de controlo, conforme retratado no capítulo II.

Nos capítulos III e IV, desenvolveu-se o tema dedicado ao sistema de controlo interno, contextualizado no âmbito do Ministério da Educação e Ciência, caracterizado pela intervenção da Inspeção Geral, enquanto órgão de controlo setorial. Partindo de um universo de controlo vasto, com uma profusão de serviços e organismos associada a uma heterogeneidade de formas de organização, procurou-se, responder à questão de saber se a IGEC está a apta a responder ao que lhe é legalmente solicitado. Face às limitações de recursos, humanos e materiais, com que se depara, elaborou-se um conjunto de propostas que visam obviar a essas limitações e com isso melhorar a eficiência e eficácia do sistema de controlo dos recursos financeiros na esfera de tutela do Ministério da Educação e Ciência.

Palavras-chave:

Autonomia

Inspeção Geral da Educação e Ciência

Educação

Recursos

Tribunal de Contas

Tutela

ABSTRACT

The intervention of the State on the everyday life can be felt with more or less intensity, but it is always there. Among the various structuring principles of public activity, the ones that stand out are the pursuit of the public interest and the principle of legality, for how much they work either as a limit or an objective of the administrative function.

Covering the several moments in which the public administration was considered, with particular incidence on the second half of the 20th century, we have watched the birth and the transformation of three trends that reflected about it and have been changing its shape. That analysis, as it has been seen on chapter one of this paper, defines the model, or models, of administration that we are placed in. The easing of management imported, also, the need of developing an associate system. The innovation, the decentralization and the dematerialization were developing and imposing, all together with the need of, increasingly, accounting the administrated by the ones that administrate them. Instituting, this way, an effective system of control, as it was seen on chapter two.

On chapters three and four is the developing of the subject matter dedicated to the internal control system, contextualized in the scope of the Ministry of Education and Science, featured by the intervention of the General Inspection as an organ of sector control. Starting from a universe of vast control with a profusion of services , and their heterogeneity of forms of organization, an answer was sought to know if IGEC is able to respond to whatever it is, legally, solicited to them. Given the resource limitations, both human and material, that it faces, it has been prepared a set of proposals that aim to obviate those limitations, and with that, improve the efficiency and effectiveness of the control system of the financial resources in the sphere of guardianship of the Ministry of Education and Science.

Key words:

Autonomy

General Inspection of Education and Science

Education

Resources

Court of accounts

Guardianship

AGRADECIMENTOS

Hoje termino uma etapa académica que se mostrou mais difícil e complexa do que poderia imaginar. Por isso, e desde já, o meu tributo a todos quantos têm conseguido conciliar os estudos com a vida profissional. Não é um caminho nem fácil nem sempre a direito. Sobretudo por isso, fica particularmente difícil se for feito sozinho, sem apoio e orientação. Situação pela qual não tive que passar, pelo que, expresso o meu sincero agradecimento e reconhecimento aos Professores Juan Mozzicafreddo e José Tavares, pelo cuidado, pela orientação, pela generosidade de facilitarem e conciliarem os seus tempos com os nossos de modo a que as coisas se tornem mais fáceis.

Aos meus colegas da Inspeção Geral da Educação e Ciência, pelo que tenho aprendido, pelo que tenho crescido com eles, em particular ao Pedro Rodrigues, pela ajuda e incentivo permanente. Ao Vasco Pinto pela amizade de sempre.

À minha Mãe e ao meu Pai, em memória, por tudo, por aquilo que pode se escrito e descrito, apoio, carinho, perseverança, crença e por aquilo que só pode ser sentido. Obrigado.

INDICE

RESUMO	i
ABSTRACT	ii
AGRADECIMENTOS	iii
INDICE DE QUADROS	vi
INDICE DE FIGURAS.....	vi
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	vii
INTRODUÇÃO	1
Objeto em análise	1
METODOLOGIA.....	2
QUESTÃO EM ANÁLISE	2
CAPITULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
1.1. O controlo financeiro do estado num contexto de mudança	3
1.2. O modelo weberiano.....	4
1.3. Modelo alternativo de gestão pública – <i>New Public Management</i> (NPM).....	7
1.4. Novos modelos de gestão pública – <i>New Public Service</i> (NPS).....	11
CAPITULO 2. O CONTROLO FINANCEIRO DOS RECURSOS PÚBLICOS	17
2.1. Tipos de Controlo	18
2.2. O Controlo Externo	19
2.3. O Controlo Interno.....	22
CAPITULO 3.MODELO ORGANIZACIONAL DO CONTROLO INTERNO	23
3.1. O Sistema de Controlo Interno (SCI)	23
3.2. O Controlo Operacional ou Autocontrolo	26
3.3. O Controlo Setorial.....	28
3.4. O Controlo Estratégico	29
3.5. O Conselho Coordenador do SCI.....	30
CAPITULO 4. A IGEC NO CONTEXTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	32
4.1. Nota preliminar à questão colocada.....	32
4.2. Recursos Humanos	32
4.3. O Universo de Controlo.....	33
4.3.1. Órgãos e Serviços do Ministério.....	33
4.3.2. Estabelecimentos do Ensino Pré-escolar Básico e Secundário - Escolas e Agrupamentos de Escolas.	35

4.3.3. Estabelecimentos do Ensino Superior Público	36
4.3.4. Entidades com atribuições na área da Ciência.....	39
4.4 Propostas.....	40
4.4.1. Divisão da Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro (EMAF) 41	
4.4.2. Maior ligação entre a EMAF e a Direção de Serviços Jurídicos (DSJ).....	42
4.4.3. Elaboração de uma matriz de risco mais rígida	43
4.4.4. Criação de uma Base de Dados específica para a Auditoria Financeira e Protocolos de acesso a bases documentais de outras entidades	44
4.4.5. Atribuição à Divisão de Comunicação e Sistemas de Informação das matérias relacionadas com desmaterialização dos processos e formatação gráfica.	45
4.4.6. Reuniões periódicas com a IGF e com o Tribunal de Contas e envio atempado dos planos de atividades para o Tribunal de Contas.	46
CONCLUSÃO	47
FONTES	48
FONTES NORMATIVAS E DOCUMENTOS OFICIAIS	48
OUTRAS FONTES	48
<i>WEBSITES CONSULTADOS:</i>	49
BIBLIOGRAFIA.....	50
ANEXO : CV	52

INDICE DE QUADROS

Quadro 1.1.: Diferenças Administração Pública vs Privada	10
Quadro 1.2. : Orçamento Educação 2000-2009	17
Quadro 1.3. : Âmbito de atuação – Inspeções Setoriais	28
Quadro 1.4. : Efetivos IGEC 2014	33
Quadro 2.4. : Orgânica MEC	34
Quadro 3.4. : Estabelecimentos de Ensino Superior Universitário	36
Quadro 4.4. : Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico	38
Quadro 5.4. – Estabelecimentos de Ensino Superior Não Integrado	38

INDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. Vínculos de Emprego Público	12
Figura 1.2. Tipos de Controlo	19
Figura 1.4. Base de Dados de Auditoria.....	44

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CCSCI	Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno
DGAEP	Direção Geral da Administração e Emprego Público
DGES	Direção Geral do Ensino Superior
DGO	Direção Geral do Orçamento
DSJ	Direção de Serviços Jurídicos
EES	European Evaluation Society
EMAF	Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
FEE	Fédération des Experts Comptables Européens
IFAC	International Federation of Accountants
IGAMAOT	Inspeção Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
IGAS	Inspeção Geral das Atividades em Saúde
IGEC	Inspeção Geral da Educação e Ciência
IGF	Inspeção Geral de Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
MEC	Ministério da Educação e Ciência
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OLACEFS	Organization Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PIB	Produto Interno Bruto
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POC-E	Plano Oficial de Contabilidade Pública – Setor Educação
QEC	Quadro Estratégico Comum
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

Objeto em análise

A Educação, em termos de política pública, tem conhecido importantes alterações, designadamente desde o 25 de Abril de 1974. Alterações, essas, sentidas quer ao nível da estrutura, quer das finalidades e modelos de gestão. O crescimento verificado, em todos os seus subsistemas, do pré-escolar ao ensino superior, implicou um aumento, significativo, dos vários atores envolvidos no processo educativo, como sejam o número de alunos, docentes, funcionários, encarregados de educação, o que levou a modificações estruturais capazes de os acolher, como sejam serviços e organismos, equipamentos, serviço de apoio social escolar. Esta alteração motivou, também, uma necessidade de adaptação dos mecanismos de tutela e controlo.

Tal como qualquer outra política pública, a evolução do sistema de ensino foi e é influenciado pelas correntes de pensamento, que em cada momento pensam e modelam o conceito de Estado e de administração. No primeiro capítulo, procurou-se sintetizar essa mesma evolução, de uma época marcada pelo dirigismo estatal de matriz burocrata, para outras épocas de maior autonomia na decisão e na gestão, para a maior interlocução com entidades privadas e a internacionalização, inclusivamente das suas fontes de financiamento. No segundo capítulo, explora-se, por isso, a temática de que uma maior autonomia exige uma maior responsabilidade e responsabilização. Para assegurar ambas, percorre-se o sistema de controlo interno, analisando as suas vertentes externas e internas, dando particular relevância ao papel exercido pelo Tribunal de Contas.

Dos tipos de controlo parte-se para o estudo e análise do modelo de controlo interno instituído em Portugal. Da importância e dificuldade de instituir efetivos sistemas de autocontrolo base da eficácia dos controlos sucessivos. Sejam estes realizados pelo serviço da Tutela com essa competência, controlo sectorial, seja numa visão abrangente e de conjunto, oferecida ao sistema pelas especiais competências e atribuições da Inspeção Geral de Finanças. É ainda focado o Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, órgão onde participam as várias Inspeções Setoriais, presidido pelo Inspetor Geral de Finanças, e que legalmente tem como atribuições harmonizar o sistema, evitando a sobreposição de intervenções e em simultâneo corrigir as lacunas que se verificarem.

Sendo o quarto capítulo dedicado ao papel a desenvolver pela Inspeção Geral da Educação e Ciência no contexto do Sistema de Controlo Interno. Nesta sede analisa-se a IGEC, tendo por base as suas atribuições e competências, os recursos de que dispõe, designadamente ao nível dos recursos humanos. Caracteriza-se o universo de serviços e organismos sob a Tutela do Ministro da Educação e Ciência, ao nível da administração direta e indireta, do ensino básico e secundário e do ensino superior e da ciência, designadamente

quanto à dimensão e relevo financeiro dos mesmos, atendendo às vicissitudes decorrentes da sua heterogeneidade e da sua própria natureza jurídica. É tendo por parâmetro este universo que se suscita a questão de saber se a IGEC está suficientemente habilitada a responder às solicitações do sistema, garantindo-se o cumprimento dos princípios basilares da atividade administrativa, como sejam o da legalidade e da prossecução do interesse público.

Consolidada a informação, entretanto, obtida, formulam-se um conjunto de propostas, que visam aumentar a eficácia e eficiência do controlo setorial. As referidas propostas vão de uma melhor articulação entre as várias equipas multidisciplinares, a planos de harmonização no que concerne à elaboração de pareceres jurídicos transversais às várias áreas de intervenção, de modo a garantir-se um modelo de análise estável face ao vasto conjunto de legislação aplicável em cada intervenção, nomeadamente nas áreas de maior risco, como sejam a contratação pública e os vários regimes remuneratórios, tentando-se que através de um sistema de intranet um conjunto de informação essencial possa ser pesquisada de forma mais acessível e rápida, diminuindo-se os tempos dedicados a tais tarefas.

METODOLOGIA

Partindo do objeto em análise, procurou-se consolidar informação sobre o mesmo, quer recorrendo a fontes bibliográficas e normativas, consolidando ambas tendo por referência normas de auditoria internacionalmente aceites. Testaram-se as conclusões a apresentar tendo por referência trabalhos de auditoria realizados, pela IGEC, pela IGF bem como pelo Tribunal de Contas. Solicitou-se ainda informação à Direção de Serviços de Administração Geral da IGEC a qual congrega os dados quantitativos e qualitativos quer da estrutura organizacional quer da atividade. Para melhor conhecimento do universo em análise recolheram-se dados publicitados nos sítios eletrónicos da Direção Geral da Administração Escolar, da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, da Direção Geral do Ensino Superior, Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, da Secretaria Geral da Educação e Ciência e da Direção Geral do Orçamento.

QUESTÃO EM ANÁLISE

Face ao universo de controlo sob a tutela do Ministro da Educação e Ciência está a IGEC capacitada a cumprir as atribuições que lhe estão cometidas e a exercer as competências legalmente previstas?

CAPITULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1. O controlo financeiro do estado num contexto de mudança

Tendo presente a definição de Estado enquanto, “território, povo e poder político juridicamente organizado”¹, delimita-se esta entidade específica, a quem, concentrando poderes de autoridade compete definir o interesse geral e as formas, mais ou menos diretas, de o atingir. Esta especificidade, desde sempre reconhecida à atuação pública, patente na Lei e na Constituição², condicionou a sua forma de organização, não obstante a mesma ser em cada época mais ou menos influenciada pelos modelos teóricos da organização administrativa, em que assenta o Estado, uma vez que o interesse público não sendo um conceito estático, vai-se definindo essencialmente através das políticas públicas adotadas em cada época, e nessa medida sofre as várias incidências reformistas que impendem sobre a administração pública. Olhando para três momentos que marcaram a estrutura e organização da Administração Pública em Portugal, constatamos, que as mesmas foram influenciadas pelas correntes da reforma que mais influenciaram cada época.

Se a década de 50 do Sec. XX, é marcada por correntes de dirigismo estatal, próprias da concepção política de Estado, visão que se repercutiu, pelo menos, durante a década de 80, ainda que fundamentada em princípios distintos e procurando objetivos opostos, com a reforma Constitucional de 1982 verifica-se a viragem nesta forma centralizada de organização, a qual vai sendo sucessivamente alargada, reconhecendo mais autonomia a outras estruturas que não o poder central, derivando essa autonomia para uma maior abrangência dos poderes de gestão orçamental e patrimonial pelas Instituições. Não obstante, sendo o Estado uma estrutura pensada para perdurar e garantir a continuidade, permanece na atuação da administração um cunho burocrático típico e necessário aos sistemas democráticos, assente na prossecução do interesse público e alicerçado no princípio da legalidade, igualdade e transparência no exercício da função pública. Ainda que se assista a uma necessidade de adaptação, mais ou menos rápida, a uma realidade em permanente mudança, constata-se, na administração pública do século XXI, uma coexistência de princípios entre as várias teorias da administração. Evidenciam-se as teses da nova gestão pública, focadas na economia, eficácia e eficiência das instituições, na avaliação de desempenho e numa gestão de matriz privada, mais ágil, a qual é patente quer na Lei, quando reforça a autonomia das instituições, designadamente na gestão das suas receitas próprias e na possibilidade de definirem a sua estruturação organizacional. Mantendo-se em simultâneo as

¹ Jorge Miranda, manual de Direito Constitucional, Tomo I- AAFDL 1996

² Veja-se o art. 48.º n.º1 al. a) do Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de Fevereiro, que refere, por exemplo as instituições de ensino superior, como institutos públicos especiais e que estatui sobre a sua ampla autonomia.

especificidades da prossecução do interesse público, com os princípios herdados da burocracia Weberiana, reformados com o chamado New Public Service. Esta última consideração sempre mitigou a influência das correntes do gerencialismo, assistindo-se ao invés, a uma aliança entre uma visão mais legalista da administração, a uma outra que procura a aproximação ao cidadão, e neste aspeto verifica-se a necessidade de transformação e aproximação a um público-alvo, seja pela institucionalização de figuras como o provedor do utente/cliente, seja pela regra da proporcionalidade de representação em alguns órgãos, seja ainda, pela profusão de inquéritos de satisfação, os quais abarcam várias temáticas, que visam uma efetiva aproximação entre o que a instituição oferece, e o que aqueles que a procuram pretendem, e nesta última sede com que custo.

São estas transformações que se procuraram expor no ponto seguinte, com a reflexão sobre os modelos de administração, porque ao compreender como mudam e porque mudam as estruturas, melhor se compreenderá a necessidade de se instituírem efetivos modelos de controlo, porque com mais autonomia cresce efetivamente a complexidade de em cada momento averiguar, entre outros, qual a influência que estas distintas esferas de poder têm na gestão dos dinheiros públicos, na sua legalidade, conformidade, eficiência, eficácia e prossecução do interesse público, porque as teorias fazem a diferença, Pitschas (2007:59), e cada uma delas influencia a realidade de forma mais ou menos premente. A passagem de um Estado prestador para um Estado regulador encerra, entre outras, a necessidade de aprofundar uma cultura de prestação de contas.

1.2. O modelo weberiano

Ainda que a burocracia, enquanto conjunto de práticas, não tenha aparecido com Max Weber, havendo quem defenda a sua existência em épocas tão remotas como o Novo Império no Egito ou no modelo Bizantino de Governo, Gerth (1974:229-232), é no pensamento do primeiro que se incorporam as suas principais características, como a legalidade, a separação entre público e privado e a impessoalidade das funções. A teoria burocrática, como a conhecemos, traz para a cultura organizacional da administração pública a estrutura de racionalidade que existia quer na organização eclesiástica protestante quer fundamentalmente no exército prussiano, uma vez, que se tratam de duas estruturas que refletem aspetos típicos a ter em conta, no primeiro caso a existência de cânones centenários que ditam comportamentos e funções, no segundo uma linha de comando efetiva e uma separação na propriedade dos meios. Foram estas realidades que moldaram o pensamento de queurgia uma organização que separasse o privado do público, o político do administrativo. Para tanto, era essencial organizar um corpo específico de servidores públicos, com tarefas perfeitamente definidas, com competências e atribuições formalmente fixadas em, regulamentos, estatutos e regras escritas.

À semelhança do exército, uma cadeia hierárquica previamente estabelecida, que concretizasse um fluxo de comando, na qual se distinguisse com nitidez o subordinado do superior, esta diferenciação é conseguida por via da função, do perfil e do modo de atuação, distinções que cumpriam o mesmo desiderato diferenciador do uso de uma farda. Esta estrutura rígida, frequentemente designada de modelo racional-legal, contrapõe-se ao modelo tradicional, e aos seus líderes oriundos da tradição ou mesmo do *direito natural*, e ao modelo carismático da personalização do poder.

Ao contrário dos líderes carismáticos, que sobrepõem a forma ao processo, configurando formas de exercício do poder mais flexíveis, mas também mais instáveis, *uma vez que quando abandonados pela virtude a sua missão extingue-se*, Gerth (1974:288-289), a burocracia tem na sua génese e no seu limite o princípio da legalidade e da estabilidade. É esta opção pela estabilidade, que consagra a existência de funcionários públicos especializados, dedicados em exclusivo à sua função, as atividades são desenvolvidas no estrito cumprimento da Lei, o formalismo é a regra, o que vai deixando um rastro documental volumoso atrás de si. Esta especialização, padronizada, encerra ainda o ideal de carreira baseado na antiguidade e na experiência, com pouca ou nenhuma abertura às práticas do sector privado, uma vez que a administração se legitima numa ideia de superioridade técnica, precisão, velocidade e segurança jurídica. A cultura de estabilidade, conduziu a função pública a um certo imobilismo, alicerçado em vínculos de nomeação, um ato solene de posse pública que sedimenta a noção de que o funcionário público é um trabalhador diferente dos demais. A posição social do funcionário é tão mais elevada, quanto maior é a procura da administração por especialistas, os quais trazem para a administração o conhecimento dos peritos, certificados por diplomas, e que advêm das posições mais elevadas da sociedade, o que transmite uma ideia de prestígio associado à função.

Partindo das principais características associadas à teoria da burocracia, como sejam:

- i) *Legalismo*, o âmbito e o *limite* de atuação da administração está consagrado na Lei;
- ii) *Formalismo*, os procedimentos são padronizados, deixando pouca ou nenhuma margem à discricionariedade de ação e decisão;
- iii) *Hierarquia*, a cadeia de comando encontra-se definida de forma piramidal, a autorização e a decisão encontram-se no plano superior da mesma.
- iv) *Impessoalidade*, o funcionário está ao serviço do Estado, baseia a sua atuação no cumprimento das normas, e à prossecução do interesse público, não sendo o seu comportamento influenciado por fatores externos como o contexto ou o destinatário, assegurando-se uma imparcialidade quase absoluta;
- v) *Centralismo*, as fontes de poder, de legitimidade, de competências e atribuições estão centralizados no estado.

Constata-se que apesar das suas insuficiências, e disfuncionalidades³, as mesmas foram pensadas para assegurar, entre outros, o respeito pelos princípios da uniformidade, racionalidade, imparcialidade, transparência, continuidade e previsibilidade da atuação pública. É nesta lógica que surge o típico funcionário de matriz weberiana, selecionado com base no mérito e na competência através de procedimentos concursais uniformes e formalizados. Este funcionário após percorrer todo o processo de seleção é provido numa carreira e em determinada categoria, adequada à sua área de especialização, aguardando bastas vezes, que o mero decurso do tempo o remetam para escalões sucessivos de progressão.

Esta ascensão profissional baseada na antiguidade motiva, e sedimenta, uma cultura de imobilismo nos chamados lugares de origem, e uma perceção de que o exercício da sua função, porque nesta ótica não é de um emprego que se trata, será vitalício, integrando-o no sistema, o que se estima vá conferir a independência necessária à prossecução do interesse público, numa lógica de imparcialidade e competência. E esta especialização, alicerçada na competência e na independência, é tão mais necessária, quanto mais aumentam as atividades e responsabilidades do Estado, como o advento do Estado Social e o seu fortalecimento a partir das décadas de 50 e 60 do Séc. XX. E esta era uma realidade desejável para o Estado Social e de bem-estar, retratado como uma das mais brilhantes construções institucionais da humanidade (Catalá, 2005: 12), e era-o, porque se vivia, não só, em desenvolvimento económico e social, como se sufragou a necessidade de alargar o espetro de atuação do Estado a outras áreas.

A intervenção pública aparece como o grande motor do desenvolvimento, os gastos públicos em investimento e na manutenção das estruturas administrativas ao seu dispor, consomem grande parte dos recursos dos vários países, cerca de 45% dos PIB dos países ocidentais, (Catalá, 2005: 20-45), e mais de 12% da população ativa⁴, numa aliança evidente entre as teorias weberianas de organização e as teorias económicas de Keynes. A par deste

³ Uma das críticas que tradicionalmente se aponta ao modelo burocrático é a de que os meios se tornaram fins em si mesmo, como sejam os procedimentos deixaram de ter um objetivo, tornando-se eles mesmos parte do fim a alcançar, daí associar-se a teoria da burocracia à produção excessiva de documentos, à ineficiência a uma rigidez de procedimentos que impossibilita dar resposta a um mundo globalizado e em constante mutação. Ainda que tal julgamento seja parcialmente correto, associar a burocracia apenas às suas imperfeições é minimizar o papel que teve no fim da venalidade dos cargos públicos em que estes se vendiam e trocavam, é não reconhecer o limite ao poder discricionário dos líderes tradicionais e carismáticos que dominavam a estrutura administrativa dos vários países, e é fundamentalmente negar o contributo que teve, e que tem, para o estudo e aperfeiçoamento das ciências da administração e o legado de legalidade e continuidade que imprimiu às instituições, às pessoas e aos processos.

⁴ Com exceção dos países escandinavos que desde a década de 60 desenvolveram regimes de poder local autónomos e descentralizados, segundo os mesmos autores.

contexto económico, a teoria da burocracia enquadra-se no espírito em que se via, e se era visto pela administração, uma administração com poder, que exigia subordinação, que desconhece a cidadania ativa, uma administração em grande medida impositiva, não cedendo nem oferecendo possibilidades de contraditório. A reação do cidadão perante os excessos da administração estava quase confinada ao recurso contencioso, lento e dispendioso. E ainda que se veja a burocracia, mais por conceitos estereotipados, certo é que se desenvolveram estruturas rígidas, fechadas no seu poder formal, na força impositiva perante a sociedade, e numa padronização de procedimentos, e documentação de atitudes, de modo a garantir a igualdade, imparcialidade, continuidade e segurança jurídica. E esta foi uma realidade que influenciou, à data e à época, a relativa importância que foi sendo dada aos sistemas de controlo da atuação do Estado.

No entanto, uma nova consciência social, e fundamentalmente a eclosão de uma grave crise económica na década de 70, que retrai o crescimento económico e ameaça de recessão Estados e populações, que conviveram com o progresso durante os chamados *gloriosos 30 anos*, geram uma nova realidade, a qual é propícia à tentativa de alterar o paradigma burocrático que impera. Esta nova realidade que fere a legitimidade política dos Estados está na génese do aparecimento de uma nova cultura e de um novo paradigma para a administração. Influenciada pela necessidade de contenção de gastos públicos, e nessa medida, na necessidade de parametrizar a atuação da administração pública segundo os princípios de economia, eficiência e eficácia, e na importação das práticas empresariais para a administração, que concetualmente se passa a designar como gestão pública.

1.3. Modelo alternativo de gestão pública – New Public Management (NPM)

Esta doutrina de gestão e organização não tem um significado unívoco, trata-se mais de uma tendência que aglomera várias perspetivas neoliberais, que defende a transposição das regras do mercado para a administração pública, e desse modo garantir uma gestão mais eficaz e mais económica dos recursos, privatizando várias áreas de ação dos Estados e garantindo a construção do designado Estado mínimo, encarregue das questões de soberania, como a segurança, a defesa, os negócios estrangeiros, semelhante às teorias contratualistas de Estado do séc. XIX. Numa época de contenção os princípios do New Public Management vingam, ainda que parcialmente, aparecendo como uma reforma capaz de modernizar as, agora, incomportáveis, máquinas administrativas. A nova gestão pública pode ser encarada como um modelo contratualista (Lane), como uma mistura de teorias de gestão, motivação económica e tendência liberal (Koning) ou ainda, como uma importação da gestão do setor privado para o sector público (Haynes). Qualquer que seja a definição acolhida, uma característica ressalta do NPM, a concessão não só das funções, mas também uma importação de novos conceitos para a administração. É uma corrente de cariz liberal, que associa burocracia a ineficiência e

que defende que o combate à burocracia se faz pela desregulação, pelo formalismo mínimo e pela substituição do líder racional-legal por líderes mais próximos do ideal carismático, conhecedores das melhores práticas de gestão empresarial, preparados para decidir objetivamente com base na maximização de resultados e na minimização de custos.

Pugna-se pelo fim dos formalismos, incentiva-se a decisão discricionária, com vista a facilitar e agilizar os processos. O cidadão, anterior utente, é encarado como um cliente pela administração, e este cliente poderá ser melhor servido se o peso do Estado na economia e na sociedade diminuir. Aposta-se nas concessões de serviços públicos, defende-se que a administração pode ser melhor servida se para determinados setores se optar por adquirir prestadores de serviços em vez de se manterem rígidos quadros de pessoal. Relacionando esta teoria, com as tendências vividas no sistema educativo, com maior acuidade no Ensino Superior, constatam-se correntes que defendem que o também chamado ensino terciário, não deve ser incluído nas funções do Estado, o qual mantém as suas obrigações no que se refere ao ensino obrigatório, deixando a exploração das etapas subsequentes ao mercado.

Ainda que se defenda, que não existem evidências empíricas que sustentem as grandes máximas do NPM, (Rocha, 2001:37-39), muitas delas conseguiram consolidar-se, a ideia de que a gestão é restringida em organizações hierárquicas, onde não existe flexibilidade no processo decisório e que a capacidade de gestão é necessária para modernizar a administração. Legislou-se no sentido do setor público passar a integrar gestores oriundos do setor privado, conhecedores das melhores práticas e mais centrados no controlo sobre os resultados do que sobre os processos. As grandes estruturas, de cariz burocrático, foram sendo desagregadas em unidades mais flexíveis, sendo introduzidos fatores de concorrência na gestão pública. O gestor executor está separado daquele que definiu as políticas, reavivando uma máxima de Wilson, é responsabilizado pelos resultados obtidos face aos meios utilizados, gozando de grande autonomia de decisão, nomeadamente na gestão dos recursos humanos. O controlo hierárquico, centralizado no Governo, enquanto órgão supremo da administração pública, cede, em amplos domínios, perante a superintendência ou o controlo tutelar de mera legalidade. Ao nível do emprego público⁵, área fundamental na gestão pública, dado o peso específico, qualitativo e quantitativo que assume, a opção gestionária oriunda do NPM, teve como consequência imediata a redução formal do número de funcionários que transitaram de antigos departamentos da administração, para novas formas de administração indireta, que se manteve pública nuns casos, (Setor Empresarial do Estado e Institutos Públicos), e privada noutros, (Concessões e Fundações). As remunerações deixam de ser estritamente fixas, são implementadas políticas de avaliação de desempenho com reflexos salariais, a administração adota o contrato de trabalho, as avenças, tarefas e o outsourcing,

⁵ Fator que importa sempre ter em conta, nas mudanças da administração, não só pelo peso financeiro que acarreta e nessa medida ser uma das áreas privilegiadas da mudança, mas também pela imagem caracterizadora face a tempos passados.

coexistem realidades jurídicas díspares no mesmo universo público (Peters, 1999:72). O sector empresarial do Estado cresce e com ele modifica-se o vínculo contratual dos trabalhadores, descentralizam-se competências, designadamente pela transferência de atribuições para outras formas jurídicas de organização, como as Fundações Públicas de Direito Privado, os dirigentes superiores da administração passam a poder ser recrutados no setor privado.

O conceito de gestor público enraizou-se, a administração central encolhe, cedendo a outras formas de administração como os institutos públicos face às mais tradicionais direções-gerais. As várias modificações verificadas alteraram a percepção que se tem da administração e alterou também a imagem de unidade que se tinha do funcionalismo público como um todo. Nesta nova conjuntura pretendeu-se sobretudo dar resposta a algumas das questões lançadas por Donald Kettl (Denhardt e Denhardt, 2003: 14):

Como se podem prestar mais serviços com estruturas mais pequenas?

Como usar os mecanismos de mercado, para conferir aos cidadãos mais escolhas?

Como se podem criar programas mais responsáveis, descentralizado a responsabilidade?

Como desenvolver a capacidade para monitorizar e avaliar as políticas?

Como pôr o enfoque nos resultados e nos impactos e não tanto nas estruturas e nos processos?

Estas perguntas foram sendo respondidas pela adoção de práticas mais gestionárias e menos políticas, desenvolvendo sistemas de reporte, monitorização e prestação de contas, desagregando as antigas estruturas burocráticas, substituindo-as por estruturas mais ágeis e autónomas, preferindo a privatização de serviços, replicando as práticas do setor privado (Denhardt e Denhardt, 2003: 14). No entanto, ao New Public Management, foi também sendo associada a ideia de não poder abarcar as especificidades do serviço público. Constitucionalmente a essência da administração reside no princípio da legalidade e na prossecução do interesse público. Pelo que, ainda que o NPM tenha trazido mudanças, e melhorias, como sejam entre outras enraizar uma nova cultura e novos conceitos, como a eficiência, a avaliação de desempenho, a concorrência e abertura da administração, não se mostrou suficientemente abrangente para vingar como teoria da organização administrativa, e não colheu afirmar o fim do modelo burocrático.

Uma vez que as principais funções do Estado se mantêm, e não obstante terem vindo a ser corrigidas algumas das disfuncionalidades associadas à burocracia, designadamente pelo recurso às tecnologias de informação e comunicação, que melhoram a agilidade e a velocidade de resposta e informação, não se perderam os traços gerais que a caracterizam, e que ainda hoje legitimam a decisão no Estado de Direito, onde a imparcialidade e a certeza jurídica permanecem como características essenciais do mesmo. Fazendo uma vez mais a correlação com a temática ligada ao sistema educativo consegue-se exemplificar esta realidade, atentem-se nas regras de registo do percurso académico dos estudantes, se

anteriormente se encontravam documentadas em livros de termos, a alteração para o suporte informático mais acessível no manuseamento e no arquivo, mantém associado os mesmos critérios de fidedignidade na recolha, manuseamento e preservação de dados. Como se demonstra no quadro infra, há especificidades inerentes ao setor público, que importa conhecer e preservar.

	Administração Pública	Administração Privada
Objeto	Necessidades coletivas	Necessidades individuais
Fins	Interesse público	Interesse particular
Meios	Leis, regulamentos, autotutela privilégio de execução prévia	Contratos entre particulares
Financiamento	Impostos (OE)	Investimento privado
Objetivo final	Bem-estar e interesse público	Lucro
Lógica de atuação	Inexistência ou imperfeições de mercado	Mercado
Valores	Igualdade, equidade, justiça, proporcionalidade, universalidade, bem comum	Restrição na prestação de serviços
Concorrência	Tendencialmente inexistente ou limitada	Concorre com outros atores (concorrência perfeita)

Quadro 1.1.: Diferenças Administração Pública vs Privada

Fonte: adaptado de Mozzicafreddo e outros (2007), Mozzicafreddo e Gomes (2001)

E essas especificidades levaram, a que alguns dos teóricos dos modelos de administração, como Pollit, reconheçam o surgimento de um Estado neo-weberiano, que visa consolidar estas experiências, adaptando-as a uma realidade diferente, com novos objetivos e mecanismos de ação. Reconhecendo, no entanto, que as especificidades da Administração não podem configurar um entrave a novas e melhores soluções, que visem a modernização, a flexibilidade, a economia, eficiência e eficácia das estruturas. A par dos neo-weberianos, ou incluídos nestes últimos, surge uma nova cultura de administração, chamado por uns de

terceira via, que aderindo às características do sistema burocrático, como sejam a prossecução do interesse público, a legalidade, transparência, continuidade, procura aliá-las com a modernidade, a evolução e a rapidez exigível à sociedade na era da globalização, adotando princípios e conceitos do NPM.

1.4. Novos modelos de gestão pública – New Public Service (NPS)

“ Melhor administração, mais cidadania⁶ (Corte Real) ”

Atenta na última afirmação, da autoria de Isabel Corte-Real⁷, uma melhor administração consegue-se com melhor cidadania, com mais exigência, não só nos resultados mas também nos procedimentos, mais diálogo cidadão administração, mais flexibilidade e agilidade, mas sem descurar o formalismo necessário a fundamentar a decisão e a possibilitar a prestação de contas.

Atualmente assiste-se a uma mudança de atitude do cidadão perante a administração, mas também desta perante aquele, se ao cidadão são dadas as garantias de que será ouvido no procedimento, que este será célere e realizado em tempo útil, de que tem formas eficazes de reagir contra situações que considere adversas, e não só pela via judicial ou graciosa, mas recorrendo cada vez mais ao exercício do direito de audiência prévia, ou ao livro de reclamações presente em todos os serviços públicos, também a administração desenvolveu e cultivou um espírito de diálogo pró-ativo com os seus mais diretos destinatários, bem como com a envolvente social passível de ser atingida pela sua atuação. Não raras vezes previamente à decisão são constituídos painéis de Stakeholders ou se privilegiam formas de orçamento participado. A utilização de redes tecnológicas de informação e comunicação, permite a desmaterialização de processos mas garantem a fidedignidade das decisões, as cada vez mais completas páginas eletrónicas dos serviços, funcionam efetivamente como atuais locais de estilo, onde o cidadão conhece sem dispêndio de tempo e dinheiro, a maioria das informações e decisões que se lhe dirigem, mas onde também, querendo, escrutina a atividade do serviço, incluindo qual a sua missão e atribuições e os recursos humanos e físicos que tem alocados à prossecução da sua atividade, e em consequência ao interesse público. E ao falar de interesse público, importa desde logo reter, que não sendo este imutável variando conforme variam os valores e anseios da sociedade, é a sua prossecução que legitima a atuação da Administração (Mozzicafreddo, 2008: 54).

⁶ Frase retirada das aulas da Unidade Curricular de Sistemas de Administração Comparada, lecionadas pelo Professor João Salis Gomes.

⁷ Ex Secretária de Estado da Modernização Administrativa.

Se o cidadão do Séc. XXI, não depende da mesma forma do Estado, que em outras épocas, designadamente no pós Guerra que originou o Estado Social que agora conhecemos, por outro lado tem aspirações e uma cultura reivindicativa que não se compaginam com uma administração que fala, mas não ouve, que dirige mas não serve (Denhardt e Denhardt, 2003):

3). As organizações públicas enfrentam desafios que se relacionam com questões organizacionais, tecnológicas e comportamentais. A NPM, procurou enraizar-se excluindo destas mudanças os funcionários, agentes primeiros da reforma administrativa, e símbolos culturais de um tempo que se queria passado. Mas se de um lugar de subordinação se pretende elevar o cidadão a um patamar de colaboração, compete à administração que esta mudança não acarrete um sequestro do interesse comum, por uma miríade de interesses particulares, exigindo esta alteração um diálogo contínuo entre todos os interlocutores, de forma escrutinável e corrigível. Os vários Estados da OCDE reconhecem, as especificidades do exercício de funções públicas, regulamentado essa diferença com mais ou menos força na Lei e na Constituição. O próprio Tratado da União Europeia limita o princípio da liberdade de circulação dos trabalhadores que exercem funções públicas⁸, embora haja uma preferência por um vínculo laboral mais próximo do contrato de trabalho do que da anterior nomeação.

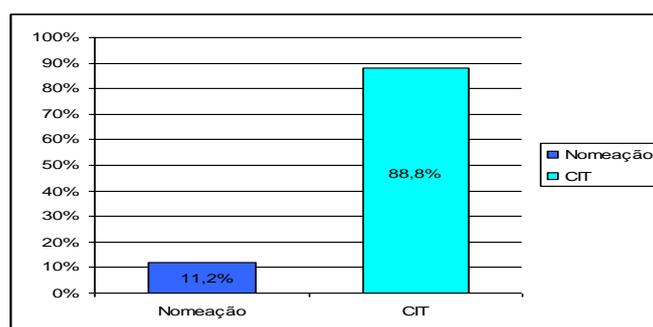


Figura 1.1. Vínculos de Emprego Público
Fonte: DGAEP

Foi por não confirmar esta diferença que subjaz à função pública, que a relevância dada às teorias da NPM se mostraram em alguns aspetos adversas (OCDE 2001). Tendo presente a especificidade do funcionário público, ainda que já não constitua o corpo uno e indivisível do modelo burocrático, a função exige a manutenção de um corpo autónomo e específico de trabalhadores, sujeitos a deveres e impedimentos específicos, a um estatuto disciplinar próprio e ao concurso como meio de provimento e progressão na carreira. E essa especificidade motiva que em sede de controlo interno as questões de pessoal assumam especial relevância.

As mudanças verificadas, ainda que fortemente influenciadas por motivos de contenção orçamental, originaram também mudanças concetuais. É neste contexto de profundas alterações na administração, mas partindo de uma premissa diferente da NPM, pois sufraga-se

⁸ Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, art. 45.º n.º 4

que o setor público tem as suas especificidades, que se insere a administração na ótica do *New Public Service* (NPS). De um lugar de subordinação perante a administração o cidadão atinge um lugar como parceiro em algumas situações ou como destinatário noutras. Esta nova cultura de administração pública não belisca a eficácia da administração, que mantém o seu privilégio de execução prévia, mas permite um controlo contra os excessos e a adoção de novos pontos de vista que se podem revelar melhores soluções para o caso concreto. Procura-se efetivamente realizar os princípios da justiça material, e já não só formal como era apanágio do modelo burocrático tradicional, que satisfazia os seus objetivos no estrito cumprimento da legalidade sem cuidar de outros princípios que devem nortear a atuação da administração, como o princípio da colaboração, da proporcionalidade da boa-fé e da realização da justiça material. (Mozzicafreddo (2008): 62-64). Para novos tempos que mudam a uma outra velocidade, exige-se uma administração mais ágil e flexível que permita dar resposta em tempo útil, e perante cidadãos mais informados e mais conscientes dos seus direitos de cidadania, importa alterar culturas e estruturas. Aceitando-se que algumas funções do Estado sejam agora delegadas ou contratualizadas, (Mozzicafreddo, 2008: 62-64), sem no entanto exigir que essa delegação se faça para organismos externos à Administração. Foi nesta ótica que se desenvolveu um enquadramento legal que prevê e permite que novas formas de organização jurídica possam agilizar procedimentos, sem necessidade de externalizar funções.

Refletindo, em concreto, na realidade do Ensino Superior em Portugal, assiste-se à transformação de Instituições Públicas em Fundações Públicas de Direito Privado, o próprio órgão acreditador, assume esta forma jurídica. No entanto a par de uma maior agilização de procedimentos, própria de um enquadramento jurídico de direito privado, subsiste nestas realidades a prossecução do interesse público, como desígnio fundamental, e a consciência de que se estão perante funções do Estado, sujeitas a tutela e alicerçadas na necessidade de prestação de contas. Revela-se um contexto que permite a passagem de uma administração centralizadora que faz, para uma que essencialmente regula, mas que deve monitorizar, avaliar e auditar, porque as funções permanecem públicas, tais como as expectativas do cidadão. Aproximando-se o NPS das teorias da boa Governança, constantes do Relatório das Nações Unidas (Good Governace 2008), poderemos sintetizar, que para se cumprir a cidadania, através de uma administração eficaz, eficiente e humana, era importante ter presente os valores defendidos no supra citado Relatório:

- √. Orientação para o consenso, evitando decisões disruptivas e sem apoio social;
- √. Participação, colhendo outras perspetivas e consolidando informação;
- √. Princípio da Legalidade, enquanto trave basilar da atuação e dos limites de atuação da administração;

√.Efetividade e Eficiência, as medidas a adotar devem ter o impacto previsto tendo em conta critérios de custo-benefício;

√.Prestação de contas, a despesa é pública na medida em que as fontes de receita são públicas, pelo que deve ser disponibilizada informação sobre o como, quando e em que circunstâncias foram aplicados dinheiros públicos;

√.Transparência, a atuação da administração deve ser clara e a legalidade da sua atuação deve ser subsumível nos atos praticados;

√.Responsabilidade, as decisões e opções públicas são passíveis de gerar responsabilidade, designadamente financeira, a aplicar por um órgão de jurisdição financeira próprio;

√.Equidade e Inclusão, a decisão administrativa, a par da legalidade, deve ser materialmente justa e respeitar princípios de igualdade subjetiva, tratando como igual o que é igual e como diferente o que é diferente, proporcionando decisões que garantam o acesso a bens e serviços sem discriminação baseada na classe social, educação, idade, deficiência, sexualidade, religiosa ou preconceitos raciais.

As estruturas devem ser capazes de agir da forma mais eficaz possível, mas a eficiência não pode ser o único critério pelo qual a administração deve ser julgada (Denhardt, 2008: 8). “Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy” (Denhardt, 2008: 3).

Em síntese e tendo presente os principais referenciais subjacentes aos modelos de reforma administrativa enunciados, tendo presente, agora, a especificidade das várias formas de governança verificadas nas estruturas que compõem o sistema educativo, constata-se uma confluência de aspetos em que se congregam os vários modelos de organização administrativa. Se o sistema burocrático foi definido por uma centralização de funções no Estado, com uma produção especializada e automatizada de bens e serviços, o NPM pode ser caracterizado por uma abordagem privada e privatizadora desses bens e serviços, procurando o NPS a resposta na chamada economia social, associando o cidadão à realização de algumas das funções do Estado. Ao nível do enquadramento da ação do Estado, também se passou da rigidez regulamentar da burocracia, para a necessidade de estabelecer parcerias com outros setores, sem que isso traga, necessariamente, desregulação e externalização da autoridade do Estado. A uma hierarquia de comando de cariz weberiano, sucederam-se as chamadas estruturas flexíveis de cariz matricial mais caras ao NPM, as quais se têm como estabelecidas, mas privilegiando-se cada vez mais o chamado governo em rede, que permite uma maior participação e informação em tempo efetivo. O quadro impositivo próprio de uma administração de poder, e com poder, dá lugar a formas de gestão mais autónomas, conformadas no princípio da legalidade e da proporcionalidade da intervenção da administração. O cidadão é chamado a intervir na prossecução do interesse público, porque todas estas transformações e mudanças, só são possíveis num quadro de coresponsabilidade entre os intervenientes. Ao ceder-se poder de intervenção à sociedade, compete ao Estado já

não o monopólio do fazer, mas a necessidade de criar mecanismos de controlo e regulação, que permitam que os atores que intervêm na prossecução do interesse público embora sejam hoje mais alargados ajam em termos semelhantes e nos mesmos princípios que vigoram para administração pública.

CAPITULO 2. O CONTROLO FINANCEIRO DOS RECURSOS PÚBLICOS

O investimento em educação é, nos vários Países da OCDE, uma das despesas sociais com mais impacto na política orçamental. Este investimento prende-se com a consciência, que num mundo globalizado, altamente competitivo e automatizado, o capital conhecimento tem que ser entendido como um dos fatores de produção mais determinantes na competitividade dos Países. Ao refletir nos dados facultados pela Direção Geral do Orçamento relativos ao investimento em educação realizado em Portugal na primeira década do Séc. XXI (2000-2009), constata-se que o agregado educação representa aproximadamente entre 5,5 e 6,5% do PIB do País, conforme melhor demonstrado no quadro infra:

Orçamento em Educação (2000-2009)				
Em milhões de euros				
	M. Educação	% PIB	M. Ensino Superior	% PIB
2000	6.246,9	5,8%	N.A	N.A
2001	6.900,4	5,8%	N.A	N.A
2002	7.251,0	4,2%	N.A	N.A
2003	5.729,5	4,2%	1.889,0	1,4%
2004	5.680,5	5%	2.148,2	1,6%
2005	5.693,5	4,1%	2.057,7	1,5%
2006	6.115,8	4,1%	2.219,7	1,6%
2007	5.841,6	3,7%	2.352,7	1,5%
2008	5.984,5	3,5%	2.508,8	1,5%
2009	6.665,7	3,8%	2.695,8	1,6%

Quadro 1.2. : Orçamento Educação 2000-2009

Fonte: relatórios do OE

Ainda no que se refere à dimensão material dos recursos financeiros alocados à política de educação, importa ter presente a importância fundamental, e crescente, que assumem os fundos comunitários. O financiamento da política pública de educação e formação tem estado muito dependente dos fundos estruturais que têm feito a alavancagem das verbas nacionais do OE, para garantir o esforço de qualificação do capital humano. Este esforço já se manifestou num aumento das taxas de escolaridade quer ao nível do secundário no seu todo (de 27% em 2007, para 35% em 2011) quer para o ensino básico na faixa etária entre os 25 e 64 anos, que passou de 44% em 2007, para 56% em 2011. O Quadro de Referência Nacional Estratégico (QREN), quadro comunitário que assegurou o cofinanciamento desta política pública, tendo assegurado o aumento do investimento em capital humano, através de uma melhoria na educação e nas competências.

Entre 2007 e finais de 2012 a despesa pública aprovada, para investimento em capacitação do potencial humano, foi de 9,5 mil milhões de euros, dos quais 7,2 mil milhões de fundos comunitários. A Investigação e Desenvolvimento (I & D), na qual tem papel preponderante a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT, I.P), organismo do Ministério da Educação e Ciência, sob a tutela e superintendência do respetivo Ministro, tem nos fundos estruturais a principal fonte de financiamento público (a nível de incentivos financeiros, não contando com os incentivos fiscais). As despesas em I&D em Portugal representavam 1,6% do PIB em 2010, sendo a média da UE de 2%, no mesmo período.

Considerando apenas as despesas do subsector educação, registamos em 2005 um gasto de 7.316 milhões de euros – 4,7% do PIB – e em 2010 de 8.591 milhões de euros – 5,0% do PIB. No OE para 2014, as verbas estimadas de despesa para esta área são de 7.958 milhões de euros, o que representa 4.59 % do PIB previsto. A despesa desagrega-se com valores de 5.776 milhões de euros para o ensino básico e secundário e administração escolar, e em 2.182 milhões para o ensino superior e ciência. Em ambas as situações verifica-se que o agregado da despesa com pessoal é o que consome mais recursos, atingindo 2/3 no caso do ensino básico e secundário e administração escolar e 56% no ensino superior e ciência⁹. O Quadro Estratégico Europeu 2014-2020 (QEC) constitui um novo ciclo de intervenção dos fundos comunitários. Num contexto de fortes restrições orçamentais das finanças públicas, o papel dos fundos comunitários constituem recursos insubstituíveis, que devem dar uma contribuição decisiva para a recuperação económica do país e para a sua transformação estrutural, pelo que a monitorização e fiscalização *ex ante* e *ex post* da sua utilização se revela fundamental, cabendo esse papel essencialmente à Inspeção Geral da Educação e Ciência, dada a sua intervenção diária e direta no sistema educativo nacional. É de realçar que o envelope financeiro comunitário associado às políticas de educação e formação, para o quadro temporal 2014-2020, representa um aumento de fundos comunitários, sendo estimado um total para toda a União Europeia de 385.000 milhões de euros, em seis anos.

2.1. Tipos de Controlo

É tendo presente o contexto supra referido, que importa refletir sobre qual o modelo de controlo das contas públicas que se encontra estatuído em Portugal. Conforme refere Denhardt e Denhardt (2000), nos sete princípios orientadores do Novo Serviço Público¹⁰, a

⁹ Fonte DGO – Orçamento Cidadão.

¹⁰ Servir em vez de dirigir; o interesse público é o propósito, não o subproduto; pensar estrategicamente, agir democraticamente; servir cidadãos não consumidores; a responsabilização não é simples; valorizar as pessoas, não somente a produtividade; valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

responsabilização não é simples. Para o efeito foi estruturado um chamado sistema de controlo de âmbito externo e interno.

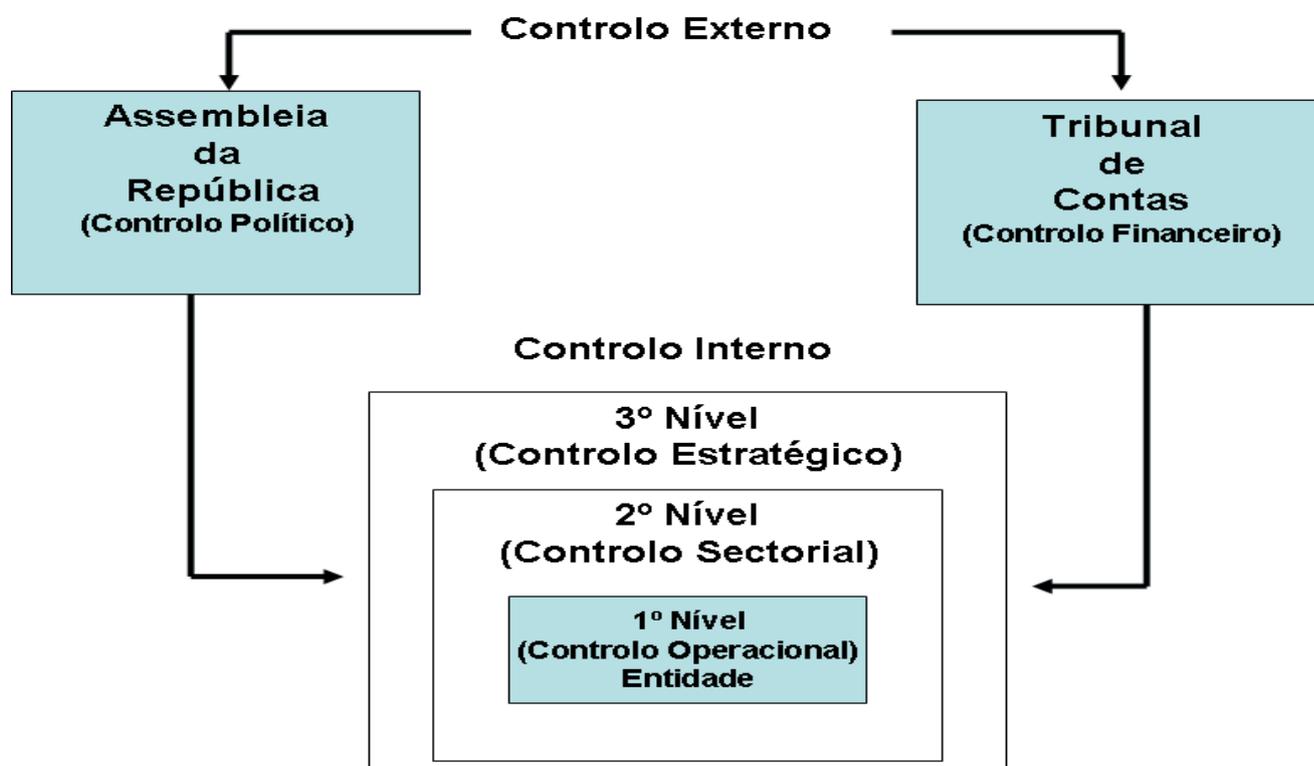


Figura 1.2. Tipos de Controlo

Fonte: IGF/2009 – 8.º curso de controlo interno

2.2. O Controlo Externo

Sumariamente pode definir-se que o controlo externo é exercido ao nível político pela Assembleia da República, debruçando-se essencialmente pelo mérito das opções tomadas, ainda que parte dos juízos críticos formulados se sustentem no quantitativo despendido na sua realização e no benefício que daí advenha. Enquanto o controlo financeiro externo é assegurado pelo Tribunal de Contas, numa competência constitucionalmente consagrada no art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa. A par deste controlo financeiro, e de modo a cumpri-lo efetivamente, ao Tribunal de Contas está ainda cometido um controlo técnico das despesas e receitas do Estado bem como o controlo jurisdicional, através do designado julgamento de contas exercido pela sua terceira secção. Dada a sua importância, e correlação com o sistema de controlo interno, importa densificar o tipo de controlo exercido pelo Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 214.º da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal de Contas é definido como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”. Para tanto a Lei consagrou que os seus magistrados sejam equiparados aos magistrados judiciais, garantindo-lhes, entre outros

prerrogativas de autogoverno, de inamovibilidade e de irresponsabilidade. Por outro lado e de modo a garantir a função que lhe está constitucionalmente consagrada, a Lei tem vindo a reforçar e ampliar o quadro de competências e atribuições do Tribunal de Contas. Com a alteração de 2006, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), consagraram-se vários princípios de atuação entre os quais se destacam:

- A consagração do princípio do controlo do dinheiro e valores públicos, independentemente da natureza, pública ou privada, das entidades que os administram;
- A existência de três níveis de fiscalização integrada, como sejam a fiscalização prévia, no qual se verifica a legalidade dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa direta ou potencial, e em simultâneo se os encargos que daí possam advir têm o respetivo cabimento orçamental, sendo que a recusa de visto determina a ineficácia dos atos e consequentemente dos pagamentos que lhes estão adstritos. A fiscalização concomitante, na qual se acompanha a execução dos atos, contratos e orçamentos, antes do encerramento da conta de gerência. E por último a fiscalização sucessiva na qual o Tribunal aprecia, entre outros: i) a execução do Orçamento de Estado e das Regiões Autónomas, elaborando parecer sobre as contas, ii) realiza auditorias às contas das entidades que integram o Sistema Público Administrativo, e demais entidades referidas no art.º 2.º da LOPTC, avaliando os sistemas de controlo interno instituídos, a legalidade eficiência e eficácia da sua gestão financeira. Na fiscalização sucessiva importa realçar a previsão legal de que o não acatamento reiterado das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas são passíveis de gerar responsabilidade financeira para os seus autores. Daqui resulta, que a auditoria surge como um método essencial para o controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas, destacando-se ainda que a par da auditoria financeira, tem este Tribunal competência para instruir auditorias operacionais ou de resultados, integradas, orientadas, a projetos ou programas, de sistemas e ambientais.

Face à dimensão e complexidade das suas atribuições, tem o Tribunal de Contas instituído manuais de procedimentos que garantam a tecnicidade e eficiência necessárias à mesmas, manuais esses que acabam por ser adaptados pelos os órgão de controlo interno como se verá adiante, importando por isso, ainda que de modo sintético, referir que na elaboração de tais manuais são tidos em conta os princípios gerais de auditoria internacionalmente aceites, designadamente aqueles que têm origem na *International Federation of Accountants* (IFAC), na *Fédération des Experts Comptables Européens* (FEE) e essencialmente, ao nível da harmonização de práticas na *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

Ao nível dos destinatários das ações conduzidas pelo Tribunal de Contas, para além das entidades auditadas ou fiscalizadas, surge o Parlamento como destinatário de referência, uma vez que a apreciação por este órgão político da Conta Geral do Estado está dependente de parecer prévio, ainda que não vinculativo, do Tribunal. Do mesmo modo são estabelecidas

especiais relações com o Governo, que pode solicitar ao Tribunal de Contas a realização de auditorias de qualquer tipo, seja a determinados atos ou a procedimentos de gestão financeira das entidades que tutela. Apesar de desde 2007 estarem previstas a existência de inspeções setoriais cujo âmbito de atuação engloba todos os ministérios, pode ainda ser o Tribunal solicitado a dar parecer ao Governo sobre o conteúdo de projetos legislativos de natureza financeira.

É também de realçar a articulação entre o Tribunal de Contas e os Órgão de Controlo Interno. A LOPTC define nos seus artigos 11.º e 12.º o caráter desse relacionamento, destacando-se, a comunicação ao Tribunal de Contas dos planos e relatórios de atividade, o envio dos relatórios de auditoria quando contenham matéria suscetível de gerar responsabilidade financeira, a realização de ações a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objetivos por este fixados. Mas independentemente da previsão legal, nem sempre a articulação se desenvolve com a celeridade necessária, comprometendo a eficácia e eficiência das ações realizadas no âmbito do SCI, por perda de complementaridade e, ou, por efetiva sobreposição de competências. Do mesmo modo que são essenciais as relações estabelecidas a nível interno, importa referir as relações internacionais estabelecidas pelo Tribunal de Contas, que têm conduzido a uma harmonização das melhores práticas instituídas e reconhecidas, pelo que se dá conta da participação deste Tribunal enquanto membro, entre outras, de diversas organizações internacionais, como sejam:

Membro fundador da organização de âmbito mundial das Instituições Superiores de Controlo Financeiro – *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI);

Membro fundador da Organização das Instituições de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;

Membro fundador da European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAD);

Membro aderente da Organization Latino Americana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS);

Membro da European Evaluation Society (EES).

Em conclusão, o Tribunal de Contas surge não só como o principal órgão de controlo financeiro do Estado, como o seu leque de competências se tem vindo a alargar e aprofundar, assim como a perceção da sua atividade pela sociedade civil, conhecimento esse que advém, também, da previsão legal estatuída no art.º 9.º da LOPTC, que determina que os atos do Tribunal de Contas estão, em regra, sujeitos ao princípio da publicidade, sendo por exemplo publicados na I Série do Diário da República os Acórdãos do Tribunal que fixem jurisprudência, e na II Série o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado. São também, em regra, publicitados no sítio oficial do Tribunal os relatórios de auditoria realizados às várias entidades que gerem dinheiros públicos.

2.3. O Controlo Interno

O controlo interno, por sua vez, é assegurado quer por órgãos da própria entidade (auto controlo), quer pelos serviços para tanto designados pela Tutela (controlo sectorial) e ainda de forma transversal pelo órgão de controlo estratégico do Estado, a Inspeção Geral de Finanças.

CAPITULO 3.MODELO ORGANIZACIONAL DO CONTROLO INTERNO

3.1. O Sistema de Controlo Interno (SCI)

Tendo presente o conceito que estabelece a Auditoria Estatal, ou Auditoria do Management Público como sendo “a atividade independente e objetiva, desenvolvida pelo auditor e destinada a acrescentar valor, melhorando os resultados e os processos operativos da organização”, referindo também que se caracteriza por exames realizados às políticas, programas orçamentais, atividades, projetos, funções e tarefas das organizações do Estado, temos que este tipo de auditoria tem por objetivo medir e informar sobre a utilização eficiente dos recursos, bem como a sua conformidade legal, podendo ser dividida em três tipos principais: a auditoria da economia e da eficiência; a auditoria da eficácia; e a auditoria financeira e da conformidade legal, Silva (2000:10).

Historicamente a auditoria interna aos serviços públicos vinha sendo relativizada, ou pelo menos encarada, como um simples procedimento administrativo, composto pela verificação de documentos, contagens de ativos e reportes sobre eventos ocorridos (Gausberghe, 2005). No entanto o seu âmbito tem vindo a ser progressivamente alargado, de acordo com o Institute of Internal Auditors (IIA/2006)¹¹, a auditoria do sector público deve ter um espectro mais amplo, passando a contemplar o controlo de sistemas, operações e programas, cada vez maiores e mais complexos, o que exige uma maior especialização do auditor. Para o IIA a auditoria interna a serviços e organismos do Estado desempenha um papel fundamental na boa governação do sector público, porque a informação gerada e a avaliação feita à gestão dos recursos públicos ajuda as organizações do Estado a melhorar as operações, contribui para uma maior responsabilização e integridade do sector público e para um consequente aumento da confiança entre os cidadãos e os seus órgãos públicos. Desta forma, a auditoria no sector público proporciona transparência e credibilidade na governação, assegurando a legalidade, eficácia e eficiência da atuação da administração, e quando realizada sectorialmente é hábil a permitir à tutela o conhecimento e uso atempado dessa informação. Considerando, ainda as normas IIA, a auditoria pública tem que respeitar determinados requisitos, como sejam a independência que permita que a atividade de auditoria seja conduzida sem interferência da entidade auditada. Esta independência pode ser conseguida através de um mandato formal, definido preferencialmente em Lei, como sucede em Portugal, o Decreto-Lei n.º276/2007, de 31 de julho, estabelece, no seu art. 16.º, os deveres da entidade auditada em colaborar com o auditor, como sejam, entre outros garantir o direito de:

¹¹ IIA, criado em 1941 estabelece as primeiras normas profissionais do auditor em 1947

- a) Acesso e livre-trânsito, nos termos da lei, pelo tempo e no horário necessário ao desempenho das suas funções, em todos os serviços e instalações das entidades públicas e privadas sujeitas ao exercício das suas atribuições;
- b) Requisitar para exame, consulta e junção aos autos de livros, documentos, registos, arquivos e outros elementos pertinentes em poder das entidades cuja atividade seja objeto da ação de inspeção;
- c) Realizar inspeções, com vista à obtenção de elementos probatórios, aos locais onde se desenvolvam atividades sujeitas ao seu âmbito de atuação e passíveis de consubstanciar atividades ilícitas, sem dependência de prévia notificação.

Acresce ainda, que os procedimentos de auditoria devem incluir, um planeamento anual aprovado, com prioridades que tenham em consideração o objetivo de acrescentar valor que seja perceptível, através de um planeamento específico, uma avaliação do risco com identificação das áreas de risco e determinação do perfil mesmo, que se evidencie o controlo existente, monitorizando e avaliando designadamente o controlo interno estabelecido na entidade auditada, de modo a que, o que se reporte sejam factos relevantes e que se propicie a elaboração de propostas de melhoria e de recomendações com vista à sanção de determinados atos e procedimentos.

A importância dada ao controlo interno na boa gestão dos recursos públicos, está plasmada na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹², a qual estabelece, que deverão ser realizadas auditorias de acordo com os princípios de auditoria internacionais, que reflitam as despesas dos organismos do Estado, as quais devem ser sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos, abrangendo a avaliação da missão e objetivos do organismo e a economia, eficiência e eficácia das suas despesas, e que os sistemas e os procedimentos de controlo interno devem ser sujeitos a auditoria, além de que devem ser, anualmente, realizadas duas auditorias suplementares aos organismos do Estado e duas auditorias a organismos do SCI, estas últimas pelo Tribunal de Contas.

A auditoria pública, conforme tipificada na Lei, é usualmente designada como auditoria financeira ao sistema de controlo interno no âmbito do art.º. 62.º da LEO, pode ser definida como, “ *um exame aos documentos de prestação de contas de uma determinada entidade, realizado por um profissional independente, com o objetivo de expressar uma opinião sobre se essas demonstrações financeiras refletem, ou não, de forma verdadeira e apropriada a situação financeira e os resultados das operações, em todos os aspetos materialmente relevantes, de acordo com uma estrutura conceptual de relato financeiro identificada.*” (Manual do CCSCI, 2004, p. 13). De modo a garantir a uniformidade de procedimentos, a suficiência e a relevância da atividade de controlo pelos órgão de controlo interno, o mesmo

¹² Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua versão atual

manual definiu as cinco componentes essenciais em que se deve estruturar a mesma e qual a sua incidência:

- Ambiente de controlo;
- Avaliação de Risco;
- Atividades de controlo;
- Informação e comunicação;
- Monitorização ou supervisão.

A importância dada às demonstrações financeiras no setor público, herdeiras de uma ideia de contabilidade pública assente no princípio de que se deveria ter mais em conta os “*fins de natureza política e administrativos prosseguidos, do que preocupações quanto aos resultados*” (Almeida e Correia, 1999) tem-se alterado, sendo que a contabilidade pública tem vindo a centrar os seus objetivos na conformidade legal e no controlo da execução orçamental, ou seja, se os diversos organismos da Administração Pública aplicaram os recursos postos à sua disposição em obediência às regras orçamentais. A informação contabilística, para se ter como fiável, deve assentar num sistema de controlo interno adequado, uma vez que informações distorcidas podem levar a conclusões erradas e consequentes tomadas de decisão danosas. É neste contexto, oriundo de várias reformas na modernização da Administração Pública, que foram publicadas quer a Lei de Bases da Reforma da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), quer, em 1992, o Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que institui um novo Regime Financeiro do Estado (RAFE), assente em critérios de economia, eficiência e eficácia na realização despesas e na arrecadação das receitas públicas. Face à importância, e necessidade, reconhecida ao sistema de controlo interno, o mesmo foi definido e densificado pelo poder legislativo em 1996, consubstanciando-se na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei¹³. O SCI encontra-se instituído e estruturado na dependência do Governo, com especial articulação ao Ministério das Finanças. Nesse âmbito, emerge o Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que instituiu o SCI na Administração Financeira do Estado e que confere particular destaque ao reforço e revisão do sistema de controlo financeiro. Tal decreto determina um modelo estruturado que permite uma melhor coordenação dos diversos intervenientes no sistema e uma melhor utilização dos recursos afetos à função controlo. O SCI compreende os domínios, orçamental, económico, financeiro e patrimonial, e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública.

¹³ Art. 2.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

O Sistema de Controlo Interno encontra-se estruturado em três níveis de controlo, designados por nível operacional, sectorial e estratégico¹⁴:

- *O controlo operacional*, consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade;

- *O controlo sectorial*, consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno;

- *O controlo estratégico*, consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado”.

3.2. O Controlo Operacional ou Autocontrolo

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, aprovou-se o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), o qual estabelece uma importante alteração de paradigma na contabilidade pública. Assiste-se à passagem de uma contabilidade pública clássica, a qual se revia essencialmente no controlo orçamental e na legalidade das despesas e receitas públicas, para uma contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, a qual para se efetivar necessita de uma aplicação setorial efetiva. Neste contexto foi publicada a Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade para o setor da Educação (POC-Educação). O POC-Educação estabelece no seu ponto 2.9, que as entidades contabilísticas obrigadas à sua utilização, adotarão um sistema de controlo interno, que estabeleça políticas, métodos, técnicas e procedimentos de controlo, bem como quaisquer outros a definir pelos respetivos órgãos de gestão.

O controlo operacional é garantido por serviços próprios dos organismos a quem compete a auditoria interna, ou por estes nomeados. Sobressai ao nível dos órgãos de fiscalização interna a obrigatoriedade, para determinadas entidades atendendo ao valor do respetivo orçamento e a sua natureza jurídica, de contarem com um Fiscal Único, figura de controlo com relevância no sistema educativo ao nível das Instituições de Ensino Superior, nomeados pelo Ministro da Tutela compete-lhe, designadamente, a) acompanhar e controlar,

¹⁴ Art.º 4º, do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

com regularidade, o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade; b) dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental; c) dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas¹⁵; d) emitir parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis; e) elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global.

Se no ensino superior e nos institutos públicos, o fiscal único assegura um efetivo auto controlo, parte considerável do universo sujeito ao poder de tutela do Ministro da Educação e Ciência, como sejam as escolas e os agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário, não só não está sujeito a tais obrigações, como não se lhes aplica a plenitude das normas constantes do POC-Educação, ou sequer do Regime da Administração Financeira do Estado. O auto controlo é assim garantido pela obrigatoriedade de que cumpram um conjunto de procedimentos, mais ou menos avulsos, que visem o cumprimento e a garantia na:

Salvaguarda dos ativos;
Registo e atualização do imobilizado da Entidade;
Legalidade e a regularidade das operações;
Integralidade e exatidão dos registos contabilísticos;
Imagem fiel das demonstrações financeiras.

Para tanto importa assegurar mecanismos efetivos:

Segregação de funções: evitar que sejam atribuídas a mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes, ou seja a função contabilística tem que estar separada da função operacional;

Controlo das operações: consiste na verificação ou conferência das operações que, de acordo com o princípio da segregação de funções, deve ser feita por pessoa diferente que interveio na sua realização ou registo;

Definição de autoridade e de responsabilidade: definição dos níveis de autoridade e de responsabilidade em relação a qualquer operação;

Pessoal qualificado, competente e responsável: a aplicação deste princípio determina que o pessoal deve ter habilitações literárias e técnicas necessárias e a experiência profissional adequada ao exercício das funções que lhe são atribuídas;

Registo metódico dos factos: estabelece a forma como as operações são relevadas na contabilidade;

¹⁵ Diretriz de Revisão/Auditoria nº 870/2004 da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC).

O que exige, desde logo a existência de recursos humanos e materiais adequados, o que nem sempre se verifica. A inexistência de um controlo operacional efetivo vai ter repercussões na eficácia e eficiência, quer do controlo interno a realizar pela Inspeção Setorial e pela Inspeção Geral de Finanças, quer externo conduzido pelo Tribunal de Contas. Ao analisar um relatório de auditoria, conduzido no âmbito do SCI, constata-se que a primeira parte é dedicada a aferir o ambiente de controlo, onde se insere o autocontrolo, área onde se constata diferenças significativas entre serviços e organismos sujeitos à mesma tutela e consequentemente à responsabilização que daí deriva.

3.3. O Controlo Setorial

O controlo sectorial é garantido pelos serviços de inspeção de cada ministério, nos termos definidos nas respetivas leis orgânicas e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nas matérias referentes ao planeamento, orçamento, gestão financeira, gestão da dívida e gestão do património imobiliário, afectos à Segurança Social.

Órgãos de Inspeção Setorial	Setor Público							Setor Privado	
	Controlo Interno	Estudos	Avaliação	Auditoria Financeira	Inquéritos	Poder disciplinar	Fiscalização	Processos	
IDC	√	-	√	√	√	√	-	-	
IGDN	√	-	√	√	√	-	-	-	
IGAI	√	√	√	√	√	-	√	-	
IGMSS	√	-	√	√	-	-	-	-	
IGSJ	√	-	√	√	√	√	-	-	
IGAMAOT	√	√	√	√	√	√	√	√	
IGEC	√	-	√	√	√	√	√	√	
IGAS	√	-	√	√	√	√	√	√	
IGAC	√	-	√	√	√	√	√	√	

Quadro1.3. : Âmbito de atuação – Inspeções Setoriais
Fonte: Leis Orgânicas

Conforme explicitado no quadro supra, os serviços de inspeção sectorial têm, relativamente ao ministério respetivo, competências sobre os serviços, as entidades tuteladas, as empresas públicas e as entidades privadas que recebem fundos públicos, ou que atuam no âmbito de funções a quem é reconhecida a utilidade pública. O âmbito de atuação setorial estende-se do controlo sobre os procedimentos de avaliação do desempenho dos serviços abrangidos, à avaliação dos respetivos sistemas de controlo interno, à verificação do cumprimento da

legislação, à avaliação do uso eficiente e económico dos fundos públicos, à possibilidade de instaurar inquéritos e procedimentos disciplinares. Acresce para alguns serviços, nos quais se inclui a Inspeção Geral da Educação e Ciência, a competência para fiscalizar e instaurar processos a entidades e atividades privados.

Numa análise comparativa, entre os organismos de controlo com maior abrangência de intervenção, IGF, IGEC, IGAMAOT e IGAS, evidencia-se não só que o orçamento e os recursos de cada Inspeção Geral são muito díspares entre si, como também sobressaem diferenças, entre a Inspeção Estratégica do Estado, a IGF, e o Órgão de Controlo Financeiro Externo o Tribunal de Contas.

ÓRGÃO DE CONTROLO	DESPESA PREVISTA EM 2014	RECURSOS HUMANOS	
		CATEGORIA	NUMERO EFETIVOS
TRIBUNAL DE CONTAS	€ 25.000.000	Corpo de Fiscalização e Controlo	204
IGF	€ 11.092.119	Inspetores	148
IGEC	€ 13.449.993	Inspetores	188
IGAMAOT	€ 4.695.125	Inspetores	81
IGAS	€ 3.512.728	Inspetores	46

Quadro2.3.: Mapa Comparativo de Recursos
Fonte: Balanços Sociais

3.4. O Controlo Estratégico

O controlo estratégico é assegurado, essencialmente, pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), não obstante a intervenção transversal, e complementar, da Direção Geral do Orçamento ao nível da execução orçamental e da emissão de declaração de cabimento prévio, anterior à realização da despesa.

À IGF cabe assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, o que compreende o controlo da legalidade, a auditoria financeira e de gestão e a avaliação dos serviços e organismos, atividades e programas. Para além destas atribuições, o Inspetor Geral de Finanças preside ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno e elabora o plano estratégico plurianual e os planos de ações anuais. As competências em matéria de auditoria englobam o i) exercício da auditoria e do controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, ii) ações de coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos fluxos financeiros de fundos públicos; iii)

auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho e análises de natureza económico-financeira, iv) auditorias informáticas, em especial à qualidade e segurança dos sistemas de informação, v) sindicâncias, inquéritos e averiguações e desenvolver o procedimento disciplinar. Compete ainda à IGF, monitorizar, transversalmente, matérias relativas ao SIADAP, bem como consolidar, no âmbito da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LPCA), a existência de dívidas a terceiros por parte das entidades públicas. Releva ainda a competência da IGF, por delegação do Ministro das Finanças, designadamente para exercer o poder disciplinar sobre os órgãos de fiscalização interna, desde que não caiba às respetivas ordens profissionais, caso do fiscal único, cuja competência é da respetiva ordem profissional (Ordem dos Revisores Oficiais de Contas). Por fim, é ainda competência da IGF exercer as funções de Autoridade de Auditoria sendo o interlocutor nacional da Comissão Europeia em matéria de auditoria e proteção dos interesses financeiros da EU.

Face à dimensão estratégica, definida na Lei, a IGF tem competência de ação sobre todos os organismos do sector público administrativo, incluindo as autarquias locais, o que tornou premente, como adiante se verá, a constituição de um Conselho Coordenador do SCI, de modo a garantir os princípios da suficiência, complementaridade e não sobreposição que presidem ao controlo interno.

3.5. O Conselho Coordenador do SCI

De modo a obstar as restrições financeiras e de recursos humanos, o Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, (art.º 5.º), determina que o SCI deve garantir a suficiência, ou seja considerar todo o universo a controlar, evitando as chamadas zonas de lacuna, a complementaridade, definindo-se concretamente a área de intervenção de cada um dos serviços e organismos e a relevância das respetivas intervenções, designadamente associando materialidade e risco à necessidade de intervenção.

É neste contexto que é prevista a criação do Conselho Coordenador do SCI (CCSCI), com competência específica na elaboração de manuais de procedimentos e garantindo a difusão de informação relevante entre os seus membros, é composto pelos vários inspetores-gerais, pelo diretor-geral do orçamento, pelo presidente do conselho diretivo do Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social e pelos demais titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo, é presidido pelo Inspetor Geral de Finanças e prevê o Tribunal de Contas como observador. Tem-se no entanto verificado, na prática, que este órgão se tem mantido aquém das suas atribuições, designadamente não tem havido uma discussão prévia dos vários planos de atividades aprovados para cada organismo, sucedendo, não raras vezes, intervenções sobrepostas, designadamente entre os órgãos de controlo sectorial, o controlo estratégico e a 2.ª secção do Tribunal de Contas. Importa realçar no entanto esforços no sentido da harmonização, como sejam a elaboração e aprovação do manual de procedimentos e a

implementação da base de dados SIAUDIT, para onde é transposta a informação da atividade desenvolvida por cada Inspeção Setorial, ainda que não tenha disponível o conteúdo integral dos respectivos relatórios.

CAPITULO 4. A IGEC NO CONTEXTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

4.1. Nota preliminar à questão colocada.

A IGEC resulta da fusão da extinta *inspeção* Geral da Educação e da extinta Inspeção Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, resultando numa única entidade a função de controlo setorial do Ministério da Educação e Ciência. Conforme resulta da sua orgânica, aprovada pelo Decreto-Regulamentar n.º15/2012, de 27 de janeiro, encontra-se estruturada /numa matriz hierárquica e simultaneamente de forma matricial. Ao nível da estrutura hierárquica estão previstas a Direção de Serviços de Administração Geral, que inclui duas unidades orgânicas, a Divisão de Aprovisionamento, Contabilidade e Património e a Divisão de Comunicação e Sistemas de Informação, e a Direção de Serviços Jurídicos. Ao nível matricial encontra-se estruturada nas seguintes equipas multidisciplinares:

Equipa Multidisciplinar do Ensino Superior e Ciência

Equipa Multidisciplinar da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário

Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro

Equipa Multidisciplinar de Provedoria

Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Norte, com sede no Porto

Equipa Multidisciplinar de Acompanhamento, Controlo e Avaliação - Norte

Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Centro, com sede em Coimbra

Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Sul

Equipa Multidisciplinar de Acompanhamento, Controlo e Avaliação – Sul

4.2. Recursos Humanos

Para a realização das tarefas decorrentes das competências e atribuições legalmente definidas, a IGEC contava a 31 de dezembro de 2014 com 240 efetivos distribuídos da seguinte forma:

EFETIVOS	N.º	%
DIRIGENTE SUPERIOR 1.º GRAU	1	0.42
DIRIGENTE SUPERIOR 2.º GRAU	2	0.84
DIRIGENTE INTERMEDIÁRIO 1.º GRAU	2	0.84
DIRIGENTE INTERMEDIÁRIO 2.º GRAU	2	0.84
INSPETORES	188	78.3
TECNICO SUPERIOR	11	4.7

INFORMÁTICOS	2	0.84
ASSISTENTES TÉCNICOS	28	11.6
ASSISTENTES OPERACIONAIS	4	1.60
TOTAL	240	100

Quadro 1.4. : Efetivos IGEC 2014

Fonte: Balanço Social IGEC 2014

Do total de 188 inspetores, três exercem funções de Dirigente Superior, de 1.º e 2.º grau, um de Diretor de Serviços e 7 de Chefes de Equipa Multidisciplinar.

No âmbito do SCI, releva a Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro (EMAF), conta com 26 efetivos, exercendo 25 a função inspetiva e 1 a de Chefe de Equipa Multidisciplinar. Destes 26 apenas dois têm formação jurídica de base, sendo licenciados em Direito, dos restantes 24, 20 têm formação nas áreas de economia, gestão, auditoria e contabilidade, e 4 em áreas diferenciadas. A maioria dos inspetores ingressou na carreira inspetiva tendo como base profissional a docência, o que distingue a IGEC das outras inspeções setoriais, que preencheram os seus quadros, regra geral, por via de procedimentos concursais abertos para o efeito, nos quais vinha definido o perfil pretendido e base habilitacional exigida. A EMAF atua em todo o território continental relativamente a todas os serviços e organismos tutelados pelo MEC e ao nível das Regiões Autónomas em matéria de ensino superior e ciência.

4.3. O Universo de Controlo

4.3.1. Órgãos e Serviços do Ministério

O Ministério da Educação e Ciência, conforme consta da sua Lei Orgânica, compreende um conjunto de órgão e serviços, distribuídos pela designada Administração Central, Administração Indireta, órgão consultivos, e ainda outros órgãos, tal como previsto na respetiva Lei Orgânica.

ESTRUTURA GERAL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	Secretaria-Geral da Educação e Ciência
	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
	Direção-Geral do Ensino Superior
	Direção-Geral da Educação
	Direção-Geral da Administração Escolar
	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

	Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP
	Instituto de Avaliação Educativa, I.P.
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	Estádio Universitário de Lisboa, IP
	Centro Científico e Cultural de Macau, IP
	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP
ORGÃO CONSULTIVOS	Conselho Nacional de Educação
	Conselho de Escolas
	Conselho Coordenador do Ensino Superior
OUTROS ORGÃOS	Academia das Ciências de Lisboa
	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
	Editorial do Ministério da Educação

Quadro 2.5. : Orgânica MEC
Fonte: Lei Orgânica do MEC

Sendo, ainda, da competência do Ministério da Educação e Ciência definir a rede das escolas portuguesas no estrangeiro:

Escola Portuguesa de Luanda – Centro de Ensino e Língua Portuguesa

Colégio Internacional – Cabo Verde Escola de iniciativa privada

Escola Portuguesa da Guiné-Bissau

Escola Portuguesa de Macau – Fundação Escola Portuguesa de Macau

Escola Portuguesa de Moçambique – Centro de Ensino e Língua Portuguesa

Escola Portuguesa de S. Tomé

Escola Portuguesa Ruy Cinatti – Centro de Ensino e Língua Portuguesa em Díli.

No que se refere a estas escolas, releva a sua diferente natureza jurídica, enquanto a Escola Portuguesa de Moçambique e a Escola Portuguesa Ruy Cinatti, em Díli, são escolas públicas, as restantes são cooperativas e fundações de direito privado. Com relevância financeira, destaca-se ainda a coordenação e acompanhamento das dotações dos mapas de pessoal, a concretização das políticas de gestão, o desenvolvimento e formação dos recursos humanos docentes, a monitorização do seu funcionamento e gestão, a promoção e celebração de contratos de parceria e de interligação com estruturas locais, e a organização curricular. Tais atribuições justificaram em 2013 a realização de uma auditoria administrativa e financeira na Escola Portuguesa de Macau, em 2014, na Escola Portuguesa de Luanda e na Escola Portuguesa de Moçambique, ambas conduzidas pela IGEC. Estando prevista até 2016 a realização de uma outra auditoria à Escola Portuguesa Ruy Cinatti – Centro de Ensino e Língua Portuguesa em Díli.

4.3.2. Estabelecimentos do Ensino Pré-escolar Básico e Secundário - Escolas e Agrupamentos de Escolas.

O universo de estabelecimentos que compõem o designado regime básico e secundário, encontra-se dividido entre os chamados agrupamentos de escolas, que resultaram na fusão, sob uma única direção, de vários estabelecimentos escolares e as escolas não agrupadas. Atualmente, o sistema é constituído por 711 Agrupamentos e 816 Escolas não Agrupadas¹⁶. Quinze estabelecimentos de ensino estabeleceram contratos interadministrativos de delegação de competências, passando a administração financeira para as autarquias, mediante transferências orçamentais do Ministério da Educação e Ciência, cuja operacionalização e validação é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP.

O principal constrangimento que se verifica em sede de controlo financeiro, nesta área, prende-se com a dispersão geográfica das escolas, bem como com a baixa materialidade que cada agrupamento por si só representa. Situação vista isoladamente tende a excluir as escolas e os agrupamentos de escolas do âmbito do controlo financeiro, quer da Inspeção Geral de Finanças, quer do Tribunal de Contas, com exceção das auditorias realizadas pelas secções regionais deste Tribunal. Pelo que tem competido, quase em exclusividade, à IGEC garantir o controlo financeiro dos estabelecimentos escolares, o que dificulta o controlo efetivo e atempado de uma realidade orçamental que no seu conjunto, orça cerca de cinco mil milhões de euros. Por outro lado, acrescem particulares dificuldades de controlo, uma vez que os mapas de pessoal da maioria dos estabelecimentos não se coadunam com as regras orçamentais em vigor. Os recursos humanos não têm formação necessária ao cumprimento de regras tão diferentes e complexas como sejam aquelas que respeitam, por exemplo, à assunção de compromissos ou ao correto prosseguimento de procedimentos de contratação pública. A restrição ao nível dos recursos humanos também é evidenciada pelo deficiente autocontrolo exercido, ainda que se tenha registado alguma melhoria, designadamente pela implementação contínua e sistemática de manuais de procedimentos, e pelo cumprimento da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, através da qual têm sido elaborados Planos de Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas.

No que se refere ao ensino básico e secundário releva, ainda, em sede de controlo a realizar pela IGEC, os contratos estabelecidos pelo Estado com as entidades titulares de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo. Estes contratos podem revestir vários tipos como sejam:

- a) Contratos simples de apoio à família;
- b) Contratos de desenvolvimento de apoio à família;
- c) Contratos de associação;
- d) Contratos de patrocínio;

¹⁶ Dados do Conselho Nacional de Educação, referentes a 2013, que se mantém atual.

e) Contratos de cooperação

As transferências para o Ensino Particular e Cooperativo passam de uma estimativa de 238 milhões de euros em 2013 para 240 milhões de euros em 2014

4.3.3. Estabelecimentos do Ensino Superior Público

Compõem o Sistema Superior Universitário Público, atualmente, treze instituições, tendo cada uma das quais um número diferenciado de Unidades Orgânicas (U.O), designadas por Faculdades, Escolas ou Departamentos.

	U.O	U.O Com Autonomia Financeira
Universidade Aberta	4	0
Universidade dos Açores	12	0
Universidade do Algarve	8	0
Universidade de Aveiro	19	0
Universidade da Beira Interior	5	0
Universidade de Évora	5	0
Universidade de Lisboa	18	18
Universidade da Madeira	6	0
Universidade do Minho	11	0
Universidade Nova de Lisboa	9	9
Universidade do Porto	15	15
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	5	0
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.	4	0

Quadro 3.6. : Estabelecimentos de Ensino Superior Universitário
Fonte: DGES

Neste Universo destacam-se ainda as diferenças organizacionais entre as várias Instituições. A Universidade de Lisboa e a Universidade Nova de Lisboa que contam respetivamente com 18 e 9 unidades orgânicas, dotadas de autonomia administrativa e financeira, sendo nessa medida unidades orçamentais autónomas. A Universidade do Algarve, da Beira Interior, dos Açores, da Madeira e a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro,

são instituições binárias, simultaneamente de ensino universitário e politécnico. Por sua vez, a Universidade do Porto, de Aveiro e o ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, têm a natureza jurídica de Fundações Públicas de direito Privado, enquanto a Universidade do Minho pretende aderir ao novo regime de autonomia reforçada. Acresce ainda, enquanto caracterização do universo em causa, que a Universidade dos Açores se distribui em três polos geograficamente distintos, Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada. A dispersão orçamental, a diferenciação ao nível da natureza jurídica, bem como do quadro de autonomia de que gozam as várias entidades, já por natureza Institutos Públicos Especiais, dificulta, pela sua complexidade e dimensão, a eficácia do sistema de controlo interno. Importa ainda referir os Serviços de Ação Social, também estes providos de autonomia administrativa e financeira, sob tutela de legalidade do Ministério da Educação e Ciência.

No que se refere ao Sistema Superior Politécnico Público, estrutura-se em quinze entidades, cada uma dividida em unidades orgânicas (U.O), designadas por Escolas, Institutos ou Departamentos:

	U.O	U.O Com Autonomia Financeira
Instituto Politécnico de Beja	4	0
Instituto Politécnico de Bragança	5	0
Instituto Politécnico de Castelo Branco	5	0
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	3	0
Instituto Politécnico de Coimbra	6	1
Instituto Politécnico da Guarda	4	0
Instituto Politécnico de Leiria	5	0
Instituto Politécnico de Lisboa	6	1
Instituto Politécnico de Portalegre	4	0
Instituto Politécnico do Porto	7	1
Instituto Politécnico de	5	0

Santarém				
Instituto	Politécnico	de	5	0
Setúbal				
Instituto	Politécnico	de	3	0
Tomar				
Instituto	Politécnico	de	6	0
Viana do Castelo				
Instituto	Politécnico	de	5	0
Viseu				

Quadro 7.4. : Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico

Fonte: DGES

Sendo um sistema, com uma matriz organizacional e estatutária mais homogénea que o sistema universitário, resultam duas vicissitudes, que se revelam constrangimentos, ao nível do controlo interno no que se refere ao sistema politécnico. A primeira respeita aos Institutos Politécnicos de Coimbra, Lisboa e Porto, os quais reconhecem autonomia administrativa e financeira às suas escolas de engenharia, mas não às restantes, o que faz coincidir realidades distintas na mesma estrutura. A segunda respeita ao constrangimento geográfico, porquanto as várias escolas que integram os Institutos dispersam entre si, por vezes, não se encontrando sequer no mesmo concelho, facto este motivado pela necessidade de instalar, designadamente, as Escolas Superiores Agrícolas e de Desporto, as quais, apesar de não terem autonomia, e não constituírem unidades orçamentais autónomas, são muitas vezes as escolas onde mais se concentra o património imobilizado da Instituição, o que obriga a verificações no local, com acréscimo de tempo e custos no exercício do controlo interno. Semelhante ao sistema público politécnico, mas com distinções orçamentais importantes, como sejam o sistema remuneratório dos seus dirigentes, surgem as Escolas Superiores não Integradas, cujo universo é constituído:

ESCOLAS SUPERIORES NÃO INTEGRADAS

Escola Superior de Enfermagem de Coimbra
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa
Escola Superior de Enfermagem do Porto
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique

Quadro 8.4. – Estabelecimentos de Ensino Superior Não Integrado

Fonte: DGES

As Escolas Superiores não Integradas, caracterizam-se por ser, poder-se-á dizer, instituições temáticas destinadas a ramos de aprendizagem uniformes, não se subdividindo por isso em unidades orgânicas, mas estruturando-se em departamentos não autónomos.

4.3.4. Entidades com atribuições na área da Ciência

Em matéria de ciência, sobressai, enquanto entidade tutelada pelo Ministério da Educação e Ciência, a Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP (FCT, IP). Sucessora da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, desde 2012 assumiu as competências e atribuições da Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC), e em 2013 passou a integrar a Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN). O orçamento da FCT, IP, é assegurado por via quer do Orçamento do Estado, quer por Fundos Comunitários. Em 2014 a dotação pública nacional, para investimento direto na ciência foi 436 milhões de euros, estando em curso a negociação da parcela comunitária, o que demonstra a dimensão financeira deste organismo. Nos últimos cinco anos a evolução do financiamento público da FCT, IP, tem conhecido variações, ainda que não muito significativas:

TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA A FCT, IP	
2010	€ 470.000.000,00
2011	€ 410.000.000,00
2012	€ 416.000.000,00
2013	€ 424.000.000,00
2014	€ 436.000.000,00

Quadro 6.4. – Evolução das Transferências do OE para a FCT
Fonte: FCT I.P.

Estruturada em Conselhos Científicos temáticos e em departamentos, a FCT, IP conta atualmente com um mapa de pessoal de 200 trabalhadores. Em relação à área da ciência, no que concerne à caracterização do âmbito de atuação do Ministério da Educação e Ciência, importa referir um conjunto entidades em relação às quais é exercida tutela conjunta, com poderes de superintendência, na definição das orientações estratégicas e a fixação de objetivos, bem como o acompanhamento da sua execução:

1. Instituto de Investigação Científica Tropical, I. P., em conjunto com o Ministério dos Negócios Estrangeiros;

2. Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P., em conjunto com o Ministério da Justiça;
3. Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P em conjunto com o Ministério da Justiça;
4. Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P., em conjunto com o Ministério da Agricultura e do Mar;
5. Instituto Português da Qualidade, I. P., em conjunto com o Ministério da Economia
6. Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P., em conjunto com o Ministério da Economia;
7. Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P., em conjunto com o Ministério da Economia.

Por fim a investigação e inovação, atribuições fundamentais do Ministério da Educação e Ciência, são prosseguidas também, e fundamentalmente, pelas Instituições de Ensino Superior, no entanto, e uma vez, que grande parte das receitas geradas são consideradas receitas próprias, existe uma grande autonomia quanto às regras de realização da despesa, as quais se inserem no âmbito das competências dos dirigentes de cada instituição, pelo que a tutela e o controlo que daí deriva, quanto a esta temática é diminuto e efetiva-se de forma indireta.

4.4 Propostas

Analisado e caracterizado o âmbito de intervenção do Ministério da Educação e Ciência, verifica-se que o mesmo se evidencia pela dimensão e complexidade, originada pela dispersão orçamental das várias instituições que o compõe. Em simultâneo coexistem diversas estruturas com naturezas jurídicas distintas. Se ao nível do ensino pré-escolar, básico e secundário, vigora o princípio da mera autonomia administrativa, com as inerentes limitações no exercício de poderes gestão. Situação diversa verifica-se no conjunto das instituições de ensino superior, com uma autonomia constitucionalmente reforçada, em que os poderes de tutela são de mera legalidade. A um nível intermédio, sobrevêm as entidades incluídas, na própria orgânica do MEC, que se dividem em Direções-Gerais, Institutos Públicos, Órgãos Consultivos, com ordenamentos normativos e contabilísticos distintos entre si.

É no quadro desta realidade, que a IGEC tem que cumprir as atribuições que lhe estão legalmente cometidas, e contribuir para a efetividade do Sistema de Controlo Interno do Estado. Nesse sentido, e de modo a contribuir para a efetividade e eficácia da função de controlo interno setorial, no âmbito do Ministério da Educação e Ciência, foram elaborados um conjunto de propostas, que visam essencialmente um melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis, face ao número de solicitações exigido, mas também que procuram uma

melhoria qualitativa do trabalho realizado, quer quanto à forma, designadamente apresentação gráfica, quer quanto ao conteúdo, relevando, aqui, a procura das melhores soluções, das que se afigurem mais efetivas e estáveis. Salvaguardando a autonomia técnica própria da carreira inspetiva mas garantindo a segurança jurídica que a uniformização e consolidação de entendimentos traz.

As propostas apenas versam sobre aquilo que pode ser alterado, modificado ou adaptado, pela IGEC, com base no poder de gestão dos seus dirigentes e com os recursos que lhe estão afetos. Não foram por isso elencadas propostas que tenham por base um aumento de recursos humanos, ou que exijam alterações normativas, sejam legislativas ou regulamentares, uma vez que tais medidas se inserem na esfera de poderes da entidade tutelar. No entanto, face ao universo a auditar, pode afirmar-se a maior dificuldade se centra efetivamente, ao nível dos recursos, pelo que importa assegurar o melhor aproveitamento possível dos existentes. Existentes.

4.4.1. Divisão da Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro (EMAF)

A Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro é a única equipa da IGEC com atividade de base nacional, sem diferenciação temática. A atividade desenvolvida versa não só todas as áreas do sistema educativo, do pré-escolar ao ensino superior como engloba a ciência e ainda os serviços e organismos inseridos na orgânica do Ministério da Educação e Ciência. Para o efeito, conta com 26 inspetores, exercendo um o cargo de Chefe de Equipa Multidisciplinar. Conforme já vem sendo referido, existe uma grande heterogeneidade entre os serviços e organismos tutelados pelo MEC, diferença essa que resulta da natureza jurídica dos mesmos, o que determina uma diferenciação normativa e tutelar significativa. Não é, sequer, semelhante realizar uma auditoria do SCI num agrupamento de escolas, numa direção geral ou mesmo num instituto público, e numa instituição de ensino superior. O grau de autonomia de cada entidade obriga ao conhecimento de um vasto enquadramento normativo e contabilístico. Pelo que haveria vantagens na gestão dos recursos humanos afetos, se se optasse pela especialização temática, à semelhança do que acontece, por exemplo, na equipa multidisciplinar de ensino superior e ciência, a qual apesar de também ter uma área de intervenção nacional, tem a sua intervenção delimitada a estas temáticas. E propõe-se a divisão da equipa, e não a mera alocação, dentro da mesma, dos vários inspetores por área, na medida em tal significaria a permanência de um único chefe de equipa, mantendo-se sobre este quer o volume de trabalho, quer a diversidade dos temas a tratar, com custos na dinâmica da equipa.

As alterações a propor seriam considerar a divisão da EMAF em:

- A) Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro – Ensino Básico e Secundário e Serviços e Organismos do MEC;
- B) Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro – Ensino Superior e Ciência.

4.4.2. Maior ligação entre a EMAF e a Direção de Serviços Jurídicos (DSJ)

Num relatório de auditoria administrativa e financeira existem áreas de particular risco, como sejam:

Contratação pública;
Despesas com pessoal;
Receitas próprias;
Regimes de exclusividade;
Autonomia na contratualização com entidades terceiras.

Estas são estas as áreas em que o enquadramento jurídico se revela mais complexo e o suporte normativo mais diversificado. Daí serem, também, as áreas mais sensíveis de controlo, por potencialmente ser passíveis de gerar eventuais censuras de responsabilidade financeira e disciplinar. Da experiência acumulada pela EMAF, no âmbito da auditoria financeira, já é possível extrair um conjunto de situações mais ou menos transversais, mais ou menos repetíveis. Sucede, que sendo uma equipa de âmbito nacional, nem todos os inspetores têm o domicílio profissional na sede, onde se encontra a DSJ, o que dificulta a comunicação atempada entre as equipas. No entanto, havendo uma ligação estreita entre a equipa de auditoria e controlo financeiro e a Direção de Serviços Jurídicos conseguir-se-ia, não só uma melhor uniformização no enquadramento jurídico a aplicar a cada situação, como se evitava um dispêndio de tempo no estudo de questões já estabilizadas. Esse conjunto de pareceres serviria, também, para alimentar a base de dados, referida no ponto 4.4.5.

No âmbito desta ligação a estabelecer, será de considerar, sempre que possível, que os inspetores afetos à DSJ, todos com formação jurídica de base, possam acompanhar as equipas de auditoria. Na equipa de auditoria e controlo financeiro, apenas dois inspetores têm formação jurídica, pelo que muitas vezes têm que complementar relatórios elaborados por outras equipas, designadamente para instruir a análise jurídica das situações evidenciadas e para compor as respostas a contraditórios, fundamentadas em questões de direito complexas, como é usual nos contraditórios oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior e Ciência.

4.4.3. Elaboração de uma matriz de risco mais rígida

Conforme já vem sendo referido, existe uma diferença, marcada, entre os serviços e organismos do MEC, diferença que se reflete na sua autonomia. Num esforço de consolidação de procedimentos, os relatórios finais de auditoria, elaborado pela IGEC, são no entanto semelhantes quanto aos aspetos a auditar. Em síntese um relatório de auditoria é dividido em quatro capítulos:

1. Introdução:
 - Fundamentos e objetivo da ação;
 - Metodologia;
 - Condicionantes e limitações
 - Caraterização da entidade:
2. Estrutura Orgânica e Processo de Decisão;
 - Recursos afetos:
 - Humanos
 - Materiais;
 - Financeiros;
 - Patrimoniais
3. Ambiente de Controlo:
 - Orçamento e Planeamento;
 - Tesouraria;
 - Receita;
 - Despesas;
 - Pessoal;
 - Aquisição de Bens e Serviços correntes;
 - De Capital e Património;
 - Sistemas de Informação;
 - Prestação de Contas;
4. Princípio do Contraditório;
5. Conclusões e Recomendações.

Se nas partes 1, 4 e 5, se deve manter a uniformização, o mesmo já não resulta nas partes 2 e 3. Importando aqui fazer uma distinção quanto à abrangência dos conteúdos a auditar, consoante a entidade auditada tenha ou não autonomia financeira. Numa entidade com mera autonomia administrativa, como uma Escola ou um Agrupamento de Escolas, não se revela materialidade suficiente para que se englobem no plano de auditoria, por exemplo, aquisições de bens por ajuste direto, despesas fixas com pessoal, uma vez que são

remunerações certas e permanentes, sem risco associado, ou despesas de capital. Pelo que os recursos se deveriam centrar nas questões que revelem alguma excecionalidade, como i) a aquisição de bens incluídos em acordos-quadro, para evidenciar se os mesmos são cumpridos, ii) despesas de pessoal que se traduzam em abonos ou outros subsídios, dado o seu caráter excepcional, iii) cedência de espaços a entidades de terceiras, para controlo dos circuitos de receita. Pelo que se deveria concentrar a atividade no controlo de procedimentos e operações não rotineiros, os quais são passíveis de oferecer outra fundamentação de facto e direito, cumprindo-se o princípio do risco e da eficácia.

4.4.4. Criação de uma Base de Dados específica para a Auditoria Financeira e Protocolos de acesso a bases documentais de outras entidades

Criação de um grupo de trabalho, composto por elementos da EMAF, da DSJ e da DCSI, para que fosse construída uma base de dados específica. Atualmente, existe na IGEC um sistema de gestão documental, GESTIGEC, onde é gerido o arquivo digital e o circuito documental dos vários processos recebidos e tratados. No entanto, a consulta nem sempre é de fácil acesso, nomeadamente por defeito dos critérios de pesquisa parametrizados. Afigura-se importante, que do trabalho conjunto do grupo de trabalho proposto, surgisse uma base de dados, semelhante à gerida pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP¹⁷.

Bases de dados jurídicas e documentais
Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça
Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo
Acórdãos do Tribunal de Contas
Pareceres da Procuradoria Geral da República
Informações e Pareceres da DSJ
Relatórios de Auditoria homologados pela Tutela
Procedimentos de Responsabilidade Financeira remetidos ao Tribunal de Contas

Regras de Pesquisa | Pesquisa Livre | por Termos | por Assunto

Figura 3.4. Base de Dados de Auditoria

¹⁷ Consultada em: www.dgsi.pt

Para o efeito poder-se-ia aproveitar a estrutura informática já aplicada no GESTIGEC, o que traria ganhos de custo. Daqui iria resultar um arquivo digital acessível. A pesquisa seria simplificada pela inserção de campos específicos de busca. Esta situação não só iria facilitar o trabalho desenvolvido, como iria obviar a que se duplicasse trabalho já feito, com riscos de interpretação não uniformizados. Havendo uma uniformização de pareceres internos sobre as questões mais recorrentes, (conforme proposto em 4.4.2), ampliado pela consolidação num único local de acesso de acórdãos do Tribunal de Contas, do Supremo Tribunal Administrativo, do Supremo Tribunal de Justiça e de Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República sobre matérias semelhantes, a facilitação da pesquisa, traduz-se numa redução efetiva de dias úteis inspetor (DUI), conduzindo a uma melhor gestão dos recursos disponíveis.

De igual modo existe um o conjunto de bases documentais implementados em outros serviços e organismos da administração pública, com os quais seria importante protocolar regimes de acesso. Entre estes relevam quotidianamente os acervos documentais da DGESTE, da DGAE e da DGES, os quais contêm circulares e normas interpretativas muitas vezes desconhecidas da IGEC. Ao nível de entidades externas ao MEC, acesso documental aos pareceres da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P (ESPAP, IP), em matéria de contratação pública e de gestão dos veículos do Parque de Viaturas do Estado, bem como relativamente ao Tribunal de Contas acesso, dentro do possível, às bases de dados da contabilidade pública, como a aplicação denominada GENT (Dossier Eletrónico de Entidades).

4.4.5. Atribuição à Divisão de Comunicação e Sistemas de Informação das matérias relacionadas com desmaterialização dos processos e formatação gráfica.

Os relatórios de auditoria, como sejam o preliminar e o final, são elaborados pela equipa auditora, a quem compete por isso realizar as formatações conforme o estabelecido em ordem de serviço. Do mesmo modo, a desmaterialização de processos em curso na IGEC, que trouxe vantagens evidentes ao nível dos consumos intermédios, nomeadamente em consumíveis, determinou que os relatórios finais de auditoria, após homologados pela tutela, fossem convertidos em suporte digital para envio às respetivas entidades, entidade auditada, eventualmente Tribunal de Contas e Direção Geral do Orçamento. Ambas as funções, que incluem não só aspetos de formatação e composição gráfica, mas também de estabelecer hiperligações entre documentos, estão atualmente cometidas às equipas que realizaram a auditoria e elaboraram o respetivo relatório. A atribuição dessa função à DCSI, não só garantia a uniformização na qualidade dos trabalhos, como libertava os inspetores para iniciarem novas atividades. Resultante de experiência pessoal e de evidência verificada pessoalmente, esta função é passível de consumir entre 1 a 1^{1/2}, dias úteis inspetor, o que se revela significativo a final.

4.4.6. Reuniões periódicas com a IGF e com o Tribunal de Contas e envio atempado dos planos de atividades para o Tribunal de Contas.

As reuniões ao nível do CCSCI nem sempre acontecem em datas fixas ou regulares. Uma vez que os critérios de auditoria não diferem entre entidades, tem-se verificado que a IGEC, a IGF e o Tribunal de Contas por vezes coincidem junto da mesma entidade auditada, nomeadamente Instituições de Ensino Superior. Atendendo à natureza do Tribunal de Contas, órgão de controlo externo independente que não responde perante os membros do Governo, mostra-se relevante que previamente à elaboração dos respetivos planos de atividade, a IGEC e a IGF, discutam quais as entidades que ponderam auditar, e sobre que ano económico, de modo a por uma lado não haver uma sobreposição desnecessária e de utilidade duvidosa, e por outro para evitar que fruto dessa sobreposição permaneçam, por sua vez, outras entidades fora do sistema de controlo.

A probabilidade de sobreposição, é elevada, porque são aplicados, essencialmente, os mesmos critérios de risco como sejam:

Materialidade orçamental;

Número de funcionários, docentes e não docentes;

Número de alunos;

Dispersão geográfica dos equipamentos, determinante ao nível do ensino superior politécnico;

Ano da última ação de controlo interna.

Esta interligação, que não pretende substituir o papel coordenador do CCSCI, e pode ser conseguida em termos mais ou menos formais revela-se importante para que se cumpram os critérios de economia, eficiência e eficácia no Sistema de Controlo Interno.

CONCLUSÃO

As transformações no modo como se pensa a administração pública trouxeram e trazem alterações na forma como esta se organiza, se estrutura e lida com os vários agentes e destinatários da função administrativa. A forma como a administração pública deve estruturar-se e relacionar-se com os cidadãos tem sido objeto de reflexão permanente na Doutrina, com impacto decisivo nas múltiplas reformas que têm sido levadas a cabo em muitos Estados, nomeadamente em Portugal.

Ao passar-se de um modelo centralizado para um outro mais flexível e dinâmico, tornou-se ainda mais necessário a existência de uma efetiva prestação de contas ao cidadão sobre o modo como são usados os recursos que o Estado tem ao seu dispor. Essa prestação será tanto mais credível, quanto mais efetivos forem os meios de controlo exercidos, pelo Estado enquanto poder central, mas também internamente, dentro de cada serviço ou organismo. A instituição legal de um sistema de controlo interno dos recursos financeiros do Estado iniciou-se em 1998, com a aprovação Decreto-lei n.º 166/98, de 25 de junho, ainda que este já fosse exercido, desde logo pelo Tribunal de Contas, mas foi neste momento que foi dado o passo estrutural, que se definiu um modelo assente num controlo em três níveis, organizacional, setorial e estratégico, assumiu-se um objetivo, a verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão dos recursos públicos.

Foi sobre esta premissa que se realizou o presente trabalho. Procurando especificamente dar resposta à questão de saber se neste contexto está a Inspeção Geral da Educação e Ciência, enquanto órgão de controlo setorial, habilitada a responder às exigências que lhe são definidas por Lei. Ainda que a resposta seja afirmativa, como decorre da avaliação tutelar consubstanciada no do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), procurou-se, com base na experiência empírica que advém do exercício de funções inspetivas na Equipa de Auditoria e Controlo Financeiro, elaborar um conjunto de medidas suscetíveis de melhorar a eficiência da atividade inspetiva. Um dos maiores fatores de risco dessa eficiência advém do vasto ambiente de controlo da Inspeção Geral da Educação e Ciência e dos escassos recursos que lhe estão afetos. É tendo presente este contexto que a maioria das propostas se centra, efetivamente, em como melhorar o aproveitamento dos recursos existentes, designadamente, alterando atividades, interligando equipas, aproveitando recursos tecnológicos existentes e que se podem revelar facilitadores do trabalho a desenvolver, designadamente através quer da construção de bases de dados quer da interligação com bases documentais já existentes noutras entidades públicas. Do mesmo modo, refletiu-se na importância de reforçar as relações institucionais existentes, designadamente com a Inspeção Geral de Finanças e com o Tribunal de Contas, o que poderá ser determinante para o cumprimento dos princípios da suficiência e da complementaridade previstos no Sistema de Controlo Interno.

FONTES

FONTES NORMATIVAS E DOCUMENTOS OFICIAIS

Constituição da República Portuguesa (7.^a revisão): Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto;

Lei n.º 8/90, 20 de fevereiro: Lei de Bases da Reforma da Contabilidade Pública;

Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho: Regime da Administração Financeira do Estado;

Lei n.º 98/97, de 26 agosto (versão atual): Lei de organização e Processo do Tribunal de Contas;

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro: Plano Oficial de Contabilidade Pública;

Decreto-lei n.º 166/98, de 25 de junho: Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;

Decreto-Regulamentar n.º 27/99, de 12 de novembro: Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno;

Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro: Plano Oficial de Contabilidade Pública-Sector Educação;

Lei n.º 3/2004, 15 de janeiro (15.^a versão): Lei-quadro dos Institutos Públicos;

Decreto-lei n.º 276/2007, de 31 de julho : Regime Jurídico da Atividade de Inspeção, da Administração Direta e Indireta do Estado;

Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de Agosto: Regime da Carreira Especial de Inspeção;

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro: Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência;

Decreto-Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro: Lei Orgânica da Inspeção Geral da Educação e Ciência;

Lei n.º 8/2012, 20 de fevereiro: Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;

Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril: Lei Orgânica da Inspeção Geral de Finanças;

Lei n.º 151/2015, de, 11 de setembro: Lei de Enquadramento Orçamental;

Estudos Comparados de Regimes de Emprego Público de Países Europeus – Relatório Final, DGAEP, 20 de Abril de 2007;

Boletim do Observatório do Emprego Público n.º 3, Outubro de 2010;

OUTRAS FONTES

Relatório de Atividades IGF, 2014, consultado em, abril de 2015. Disponível em: www.igf.gov.pt/institucional/instrumentos-de-relatorio-atividades-de-2014.aspx

Balço Social IGF, 2014, consultado em, abril de 2015. Disponível em: www.igf.gov.pt/institucional/instrumentos-de-gestao1111/paginasinstrumentos-de-gestao/relatorio-atividades-de-2014.aspx

Relatório de Atividades Tribunal de Contas, 2014, consultado em, abril de 2015. Disponível em: www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2014/ra2014.shtm

Balço Social Tribunal de Contas, 2013, consultado em, abril de 2015. Disponível em: www.tcontas.pt/pt/recursos/bsocial/bal-soc2013.pdf

Relatório de Atividades e Autoavaliação IGEC, 2014, consultado em, maio de 2015. Disponível: http://www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_RA_2014.pdf

Balço Social IGEC, 2014, consultado em, maio de 2015. Disponível em: http://www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_BS_2014.pdf

WEBSITES CONSULTADOS:

International Organization of Supreme Audit Institutions, consultado em, maio de 2015. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>

Fédération des Experts Comptables Européens (FEE): consultado em, junho de 2015. Disponível em: <http://www.fee.be/>

International Federation of Accountants: consultado em, maio de 2015. Disponível em: <https://www.ifac.org/>

Conselho de Prevenção da Corrupção - atribuições e competências: consultado em, junho de 2015. Disponível em: Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/instituicao.html>

Evolução do Financiamento à FCT, IP, consultado em setembro de 2015: Disponível em: https://www.fct.pt/images/ExecucaoPorArea2009-2013_PT.png

BIBLIOGRAFIA

- Billhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 2, ISCSP-UTL.
- Canotilho, Gomes e Vital Moreira, (1993), *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Català, Joan Prats (2005), *De la burocracia al management, del management a la governanza*, Editora INAP.
- Carvalho, Elizabete (2007), “Reforma Administrativa em Portugal”, Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP-UTL
- Denhardt, Janet V. e R. Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving not Steering*, Nova Iorque, M.E Sharp.
- Dornelas, António (2008), *Desregulação ou novas formas de regulação? A reforma do modelo social Europeu e a flexisegurança*, em José Madureira e Virgílio Borges Pereira (orgs.), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Edições Afrontamento, 2008.
- Ferraz, David “O Outsourcing na Administração Pública” comunicação no 7º Encontro INA, organizado por Instituto Nacional de Administração, Oeiras, INA., 10 e 11 Novembro 2009.
- Gerth, H.H e Wright Mills (1974), *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zalar Editores.
- Moreira, José Manuel (2009), “Gestão pública, entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública”, *Revista Enfoques*, Vol. VII, n.º 11.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), *Estado, modernidade e cidadania*”, em José M. Pinto Leite Viegas e António Firmino (orgs.), *Portugal que Modernidade*, Oeiras, Celta Editora, 1998.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), *Interesse público e funções do Estado*, em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Nunes, Pedro “ Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal”, *Revista de Estudos Politécnicos*, 11, 2008, Vol. VII.
- Peters, Guy (1995), *La Política de La Burocracia*, México, Editora Fonda de Cultura Económica,
- Peters, Guy (1996), *The Future of Governing: four emerging model´s*, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy, (1996), “Changing States, Governance, and the Public Service” em B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.

- Peters, Guy (1997), *Policy transfers between governments: the case of administrative reforms, West European Politic*.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público”, em Juan Mozzicafreddo et al, *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollit, Christopher (2005), *Public Management*, Oxford University Press.
- Rocha, J.A Oliveira, (2001), “Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública” *Revista de Administração e Políticas*, Vol. II, n.º 2.
- Rocha, J. A. Oliveira (2006), *Gestão da Qualidade. Aplicação aos Serviços Públicos*, Lisboa, Escolar Editora.
- Tavares, José (2003), “Gestão Pública, cidadania e cultura de responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo *et al*, *Ética e Administração, como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Tavares, José F.F (2007), “A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada”, em Juan Mozzicafreddo *et al*, (orgs), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Tavares, José F.F (2004), “*Relações entre Órgãos de Controlo Interno e Externo*”, Lisboa

ANEXO : CV

Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Corte Real Alves da Costa, Ana Sofia**

Morada(s) Praceta das Amoreiras n.º 8- 1.º Dto
2900-222
Setúbal
Portugal

Telefone(s) 265-553287

Endereço(s) de correio eletrónico as.cortereal@gmail.com

Nacionalidade Portuguesa

Data de nascimento 07/03/1974

Sexo Feminino

Experiência profissional

Datas **26/09/2008 – à presente data**

Função ou cargo ocupado Inspectora, com nomeação definitiva, na Inspeção Geral da Educação e Ciência, **desde 2 de janeiro de 2013**

Principais atividades responsabilidades
Elaboração de Pareceres e Informações, na área de Emprego Público, Estatuto da Carreira Docente Universitária e Politécnica, Contratação Pública, Estatuto Disciplinar e Regime das Contraordenações;
Realização de Auditorias Administrativas e Financeiras a Estabelecimentos de Ensino, inseridos no Sistema Educativo Nacional, com particular incidência nas Instituições de Ensino Superior Públicas
Membro do Júri de Procedimentos Concursais
Representante da IGEC no grupo de trabalho – “ Acesso aos Recursos Genéticos”, decorrente da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2014, de 22 de agosto

Função ou cargo ocupado	Inspetora, com nomeação definitiva, na Inspeção Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT) de 1 de Agosto de 2011 a 31 de Dezembro de 2012.
Principais atividades responsabilidades	Controlos ex post aos fundos estruturais (FEAGA e FEADER), Auditorias Financeiras aos organismos tutelados pelo MAMAOT. Elaboração de Informações e Pareceres e construção de um guião de contratação pública.
Função ou cargo ocupado	Técnica Superior desde 26 de setembro 2008, a exercer funções de Inspetora, em mobilidade intercarreiras, desde 2 Dezembro de 2009 a 31 de Julho de 2011, na IGMCTES
Principais atividades responsabilidades	Elaboração de Pareceres e Informações, na área de Emprego Público, Estatuto da Carreira Docente Universitária e Politécnica, Contratação Pública, Estatuto Disciplinar e Regime das Contraordenações, Coordenação da área de provedoria no âmbito das Instituições de Ensino Superior Públicas. Realização de Auditorias Administrativas e Financeiras a Estabelecimentos de Ensino Superior Publico e Privado
Nome e morada do empregador	Inspeção-geral da Educação e Ciência (IGEC) Inspeção-geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT) Inspeção-geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (IGMCTES) Lisboa, Portugal
Datas	02/01/2003 - 01/02/2008
Função ou cargo ocupado	Advogada em regime de contrato de Avença

Principais atividades e responsabilidades

- Contencioso Comercial e Fiscal;
- Negociação junto de Institutos Públicos e Privados para licenciamento e autorizações para operações comerciais no estrangeiro de empresas portuguesas, e em Portugal de empresas estrangeiras;
- Elaboração de Pareceres sobre Harmonização Fiscal pelas regras Comunitárias de importação / exportação e da Concorrência;

Nome e morada do empregador Geotraders, Lda. – Consultores e Operadores de Comércio Internacional
Lisboa, Portugal

Educação e formação

Datas 01/10/1992 - 30/09/1997

Designação da qualificação atribuída Licenciatura em Direito - Vertente Jurídico-Económica

Nome e tipo da organização de ensino ou formação Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Lisboa, Portugal

Nível segundo a classificação nacional ou internacional 12 em 20 valores

Datas 01/10/1998 - 15/06/1999

Designação da qualificação atribuída Pós-Graduação em Estudos Europeus – vertente União Monetária

Nome e tipo da organização de ensino ou formação Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Lisboa, Portugal

Nível segundo a classificação nacional ou internacional 12 em 20 valores

Formação Profissional

Datas	06/12/2012 a 12/04/2013
Designação da qualificação atribuída	Diploma de Especialização em Políticas Públicas
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Nacional de Administração – Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	16,8 em 20 valores
Datas	19/09/2011 a 20/09/2011
Designação da qualificação atribuída	Auditoria aos Sistemas de Informação
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	12 horas, o curso não contemplava sistema de avaliação
Datas	29/09/2009 - 05/03/2010
Designação da qualificação atribuída	Introdução ao Controlo Financeiro do Estado - Sistema de Controlo Interno
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Nacional de Administração, IP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	156 horas ,o curso não contemplava sistema de avaliação
Datas	25/02/2008 - 25/08/2008
Designação da qualificação atribuída	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Nacional de Administração, I.P
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	15 em 20 valores

Outra(s) língua(s)

Autoavaliação	Compreensão	Conversação	Escrita
Inglês	C2	C1	C1
Francês	B1	B1	B1
Espanhol	C1	C1	B1

(*) *Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)*

Aptidões e competências informáticas Competências avançadas no Microsoft Office, titular da Carta Europeia de Condução Informática (ECDL)

Outras aptidões e competências Elevado gosto por história, desporto, música, literatura e cinema.

Carta de condução Categoria B