

**BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL****Número 10**

Este Boletim contém informações sintéticas de decisões proferidas pelas Entidades Fiscalizadoras regionais e respectivos Estados-membros filiados à **INTOSAI** (*The International Organization of Supreme Audit Institutions*) acerca de temas relacionados ao controle externo evidenciando sobretudo boas práticas de gestão administrativa.

A seleção das decisões leva em consideração os aspectos de auditoria financeira, de conformidade e de resultado, por eixo temático: meio ambiente, saúde, gestão pública, finanças, educação, segurança, infraestrutura, transporte entre outros temas. O conteúdo será proveniente de julgados e relatórios das entidades regionais de fiscalização e respectivos membros, a saber:

OLACEFS

(Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions)

AFROSAI

(African Organization of Supreme Audit Institutions)

ARABOSAI

(Arab Organization of Supreme Audit Institutions)

ASOSAI

(Asian Organization of Supreme Audit Institutions)

PASAI

(Pacific Association of Supreme Audit Institutions)

CAROSAI

(Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions)

EUROSAI

(European Organization of Supreme Audit Institutions)

A tradução e adaptação dos trechos considerados mais relevantes para fins de divulgação dos precedentes internacionais, feitas pelos integrantes da Escola de Gestão Pública (Áreas: Capacitação e Jurisprudência), dar-se-á a partir dos respectivos idiomas: inglês, espanhol, francês, italiano e russo.

O objetivo é estimular a disseminação de estudos e trabalhos periódicos na área de auditoria (conformidade e/ou operacional) que possam servir como inspiração e/ou subsídio para a aplicação de técnicas e práticas de controle externo internacional na realidade nacional e/ou local.



Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis. As informações aqui apresentadas não são repositórios oficiais de jurisprudência.

SUMÁRIO

1. Espanha – Tribunal de Contas – Relatório de Auditoria sobre ações de defesa contra desertificação e prevenção e extinção de incêndio florestal, Ano 2018.

2. Portugal – Tribunal de Contas – Auditoria ao Abandono Escolar Precoce – Relatório nº 10/2020.

ESPAÑA



1. TRIBUNAL DE CONTAS

Publicação original acessível em:

<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-sobre-las-actuaciones-de-defensa-contrala-desertificacion-y-de-prevencion-y-extincion-de-incendios-forestales-ejercicio-2018/>

O relatório, teve como objetivo analisar os sistemas e procedimentos aplicados pela Administração Geral do Estado para a defesa contra a desertificação e a prevenção e extinção de incêndios florestais, na perspectiva dos princípios de legalidade, eficácia, eficiência e economia, e de sustentabilidade ambiental, durante 2018. Além disso, verificou-se o cumprimento da regulamentação sobre transparência e igualdade efetiva entre mulheres e homens, em tudo o que possa estar relacionado com a objeto da auditoria. A auditoria teve origem numa iniciativa conjunta dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, consistindo na realização por cada um de uma auditoria nesta matéria, para a posterior realização de um estudo comparativo, que será realizado em breve.

O relatório inclui, entre outras, as seguintes conclusões sobre as ações de defesa contra a desertificação: 1) A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, assinada pela Espanha em 1994, se baseia na adoção de planos nacionais pelos países que se declaram afetados. No entanto, o ímpeto para a adoção de medidas nacionais contra a desertificação não foi proporcional ao risco nem constante. Por outro lado, alterações frequentes na estrutura e no âmbito de competência dos departamentos ministeriais competentes podem ter prejudicado a estabilidade e continuidade das medidas a adotar. 2) O Programa Nacional de Ação contra a Desertificação, aprovado em 2008, não teve um caráter estruturado, abrangente e eficaz para articular o combate à desertificação. Entre as deficiências que têm limitado a eficácia do Programa estão o seu âmbito regulatório limitado, a falta de um quadro de monitoramento e atualização, a ausência de dotação orçamentária específica, bem como a sua limitada significância efetiva dez anos após sua aprovação. Além disso, a defesa contra a desertificação não tem sido objeto de atenção específica na regulamentação do ordenamento do território.

Os esforços da Administração Geral do Estado, através do Ministério da Transição Ecológica e do Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação, para avaliar o grau de avanço da desertificação e a sua evolução têm sofrido de lacunas, como a insuficiência estrutural de recursos. Em 2018, a Administração Geral do Estado não conseguiu determinar de forma



conclusiva se a evolução da desertificação em Espanha em comparação com 2008 foi, no geral, mais adversa. Por outro lado, os estudos e relatórios nos ministérios competentes eram parciais ou careciam de séries temporais homogêneas no médio e longo prazo.

Recursos hídricos insuficientes aumentam a aridez e a perda de coberturas vegetais que retardam a desertificação. Além disso, os efeitos adversos dessa insuficiência são agravados se as substâncias poluentes forem incorporadas ao ciclo da água, pois favorecem a salinização e a deterioração do substrato do solo, reduzindo a produtividade do solo e a saúde da cobertura vegetal. Consequentemente, a excessiva pressão quantitativa e qualitativa sobre os recursos hídricos intensifica os efeitos negativos dos fatores de desertificação, o que implica um risco que não está recebendo uma resposta suficientemente eficaz do Ministério da Transição Ecológica, através do Direcção-Geral das Confederações Hidrográficas e Águas, pelo Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação e pelas Comunidades Autónomas.

Os recursos hídricos de muitas áreas da Espanha estão sob grande pressão, com áreas não apenas em risco de sustentabilidade futura, mas também com uma grave deterioração atual do estado dos corpos d'água. As estimativas dos recursos hídricos disponíveis para o ciclo hidrológico 2021-2027 não são suficientemente consistentes em relação às projeções da evolução da disponibilidade dos recursos hídricos, e não estão a ser adotadas medidas suficientemente restritivas do consumo de água de origem subterrânea na maioria afetados. Persistem os usos e retiradas de água cujo consumo de água não é medido ou cujas medições não são confiáveis. O problema da contaminação difusa dos corpos d'água de origem agrícola, que persiste há anos, não foi suficientemente corrigido.

A política de gestão de culturas seguida não considerou suficientemente os riscos da desertificação. Na verdade, as políticas de gestão dos recursos hídricos e agrícolas não são adequadamente coordenadas, por vezes incorrendo em contradições. Não existem estudos específicos que analisem o impacto na desertificação da estrutura das culturas na Espanha ou, especificamente, da irrigação. Assim, apenas as propriedades com financiamento da Política Agrícola Comum da União Europeia devem adotar medidas destinadas a promover práticas agrícolas sustentáveis, algumas para prevenir a erosão do solo. No entanto, o desenvolvimento regulamentar realizado, as características dos controlos e a ausência de estudos ou acompanhamento da sua eficácia em relação às comunidades autónomas e ao Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, impedem a determinação da eficácia e seu impacto em relação à desertificação.

Apesar da importância das lavouras irrigadas do ponto de vista econômico, a trajetória de crescimento da área irrigada dificilmente é sustentável, considerando a disponibilidade de recursos hídricos, o impacto dos nitratos que afeta sua qualidade e a deterioração dos solos devido à erosão em determinadas áreas, circunstância que é agravada pela ausência de uma planificação atualizada e integrada que oriente as ações prioritárias da política agrícola por parte dos departamentos ministeriais envolvidos e das comunidades autónomas, nomeadamente no que diz respeito à irrigação.

Não havia nenhum plano nacional de irrigação em vigor, uma vez que o Plano Nacional de Irrigação Horizonte 2001 2008 expirou dez anos antes do período auditado (2018), o que significa que não há ímpeto suficiente para ações prioritárias de irrigação na Espanha. Além disso, o relatório mostra que a coordenação entre a política agrária e a gestão dos recursos hídricos é insuficiente. Assim, atualmente, a transformação de novas áreas para rega continua a ser promovida em várias áreas do território, apesar de o que o referido Plano indicou como prioridade empreender a modernização da rega e não transformar novas áreas. Adicionalmente, de acordo com a documentação do Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação, em 2018 ainda 24% da área irrigada continuava a usar técnicas de irrigação



ineficientes e, pelo menos, 8% das áreas irrigadas tinham que ser submetido a uma modernização urgente.

A redução dos recursos no investimento e promoção dos tratamentos silviculturais, gestão e aproveitamento dos recursos florestais, defesa da propriedade e pesquisa florestal, bem como o abandono do financiamento de reflorestamento e reflorestamento pela Administração Geral do Estado e comunidades autônomas, pode ter um potencial impacto adverso no avanço da desertificação. A fiscalização observou uma coordenação deficiente entre os Ministérios de Transição Ecológica e da Agricultura em assuntos de interesse comum que afetam a desertificação. Não existem canais formais e fluidos de colaboração entre os diferentes organismos envolvidos na luta contra a desertificação e os centros de investigação, dependentes da Administração Geral do Estado.

O Relatório também inclui conclusões sobre prevenção e extinção de incêndios florestais, que destacam, entre outros, os seguintes aspectos: Foi identificada uma diminuição significativa na última década (2008-2018) nos recursos alocados à prevenção de incêndios florestais, o que pode levar a um maior risco de sofrer esses incêndios e de os que ocorrem afetem grandes áreas. Existem disfunções na coordenação entre os programas existentes do FEADER da União Europeia (período 2014-2020), resultando em certos riscos como a existência de aspetos que não são objeto de atenção, a fragmentação de recursos numa diversidade de ações que pode reduzir sua eficácia, e a ausência de informações agregadas consistentes e de qualidade para analisar a eficácia conjunta das medidas e buscar sua maior eficiência.

A partir da análise das estatísticas de incêndios florestais, pode-se deduzir que a maior parte da área florestal está danificada como resultado de grandes incêndios florestais; concentrando na área geográfica do Noroeste uma significativa repetição de incêndios florestais. Por outro lado, os incêndios tendem a ocorrer no período de verão e, no Noroeste, nos meses de primavera. No entanto, o número de incêndios cuja causa não pode ser identificada, bem como a área afetada por incêndios intencionais, foi gradualmente reduzido. Embora a coordenação das tarefas de combate a incêndios entre a Administração Geral do Estado e as comunidades seja articulada e formalizada por escrito em procedimentos conhecidos e respeitados, ainda existem áreas a melhorar. No entanto, no que se refere aos recursos fundiários cedidos pela Administração Geral do Estado, coexiste uma comissão estadual à TRAGSA com outras realizadas por diferentes comunidades autônomas a esta empresa para o mesmo fim, sem que haja quaisquer mecanismos de coordenação ou estudo a possibilidade de financiar uma comissão conjunta entre todas as Administrações, o que poderá significar maior eficiência e economia na utilização dos recursos.

Na coordenação da extinção de incêndios com Portugal encontra-se operacional e funcional. Por outro lado, a realocação de recursos aéreos da Administração Geral do Estado para apoiar trabalhos de combate a incêndios a países não fronteiriços, para além de dois mecanismos de coordenação e cooperação em situações de emergência promovidos pela União Europeia, de eficácia limitada, tem as características de dois fogos na Europa e as condições técnicas de voo dessas aeronaves. O relatório termina com a formulação de várias recomendações dirigidas ao Ministério da Transição Ecológica e Desafio Demográfico, ao Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação, à Direção-Geral da Biodiversidade, Florestas e Desertificação, à Direção-Geral do Desenvolvimento Rural, Inovação e Formação Agroalimentar e Direção Geral de Águas visando a implementação de melhorias nas ações de defesa contra a desertificação e prevenção e extinção de incêndios.

Informe Executivo do Relatório/Acórdão/Decisão disponível em língua espanhola:



<https://www.tcu.es/repositorio/2d40eed5-e912-482c-840a-e740b0d8ac3b/l1393.pdf>

REPÚBLICA DE PORTUGAL



2. TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Publicação original acessível em:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/RelatoriosAuditoria.aspx>

A redução do Abandono Escolar é uma prioridade assumida por Portugal e um dos principais objetivos da Estratégia Europeia 2020 e da Agenda 2030. Em Portugal, a redução do Abandono tem tido uma evolução muito positiva, passando de 50%, em 1992, para 10,6%, em 2019, muito próximo da meta de 10% estabelecida para 2020. A auditoria visou examinar a fiabilidade e a eficácia dos sistemas de recolha de dados e de monitorização do Abandono implementados pelo Ministério da Educação, bem como a articulação ao nível das medidas adotadas para o seu combate. Observou-se que o conceito de Abandono não está consolidado, comprometendo a confiabilidade e o reporte da informação. Também o controlo de matrículas e de frequência na escolaridade obrigatória não é suficientemente robusto para identificar todas as situações de Abandono.

No sistema educativo nacional não existem indicadores apropriados para medir o Abandono, uma vez que o indicador do INE utilizado foi concebido para o Inquérito ao Emprego, é direcionado aos jovens dos 18 aos 24 anos e não integra os dos 6 aos 18 anos, nem esclarece o nível de ensino em que ocorreu o Abandono. O Ministério da Educação também não tem informação sobre a evolução do Abandono durante a escolaridade obrigatória, nem sobre os jovens que, com mais de 18 anos de idade, não concluem o nível de ensino previsto. Concluiu-se que a recolha de dados sobre os alunos restringe-se ao Continente e com atraso de meio ano nas escolas da rede privada, processa-se em vários sistemas de informação que acolhem diferentes noções de Abandono (alunos considerados indiferentemente em situação de Abandono e risco de Abandono) e carecem de interoperabilidade, não conferindo fiabilidade e eficácia ao sistema.

Também não existe um sistema central de monitorização do Abandono com informação completa e detalhada para a sinalização atual de situações de risco de Abandono. De igual modo, não foi definida uma estratégia global, com coordenação horizontal e vertical, que avalie as medidas de combate ao Abandono e o seu impacto a nível nacional, regional e local, prejudicando uma avaliação global e a melhor identificação das situações críticas a carecer de intervenção e financiamento. Observou-se, ainda, que a programação orçamental enquadradora das medidas de combate ao Abandono não é suficiente, explícita e completa, prejudicando o princípio da transparência orçamental e não permitindo conhecer o encargo do país neste combate. Finalmente, refere-se que, embora a meta de 10% de Abandono esteja em vias de ser atingida, Portugal ainda está longe de eliminar o Abandono, situando-se em 21.º lugar entre os 28 países da União Europeia.

Permanece, assim, a necessidade de medir e monitorizar o Abandono, ampliada pelo recente recurso ao ensino a distância para mitigar o impacto da pandemia de Covid-19 que intensifica os riscos de Abandono dos alunos com uma relação mais frágil com a escola. Neste contexto, as conclusões do Relatório (§§ 182 a 205) suscitaram a formulação de recomendações (§ 206) dirigidas ao Ministro da Educação para superar as várias insuficiências



e deficiências assinaladas no Relatório, designadamente quanto à: definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação; definição dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono e respetivos indicadores; implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento da escolaridade obrigatória; interoperabilidade dos sistemas de informação de recolha de dados de alunos; promoção da transparência e detalhe no Programa Orçamental, evidenciando o montante afeto ao combate ao Abandono.

O Abandono escolar tem um custo elevado para os indivíduos, economia e sociedade. A nível internacional, o Abandono é entendido como a situação das pessoas que saíram do ensino ou da formação tendo apenas concluído o ensino básico ou outro nível de ensino inferior e que não frequentam nenhum programa de educação ou formação.

O custo ao longo da vida, para o jovem que abandona a escola e para a sociedade, está estimado entre um e dois milhões de euros, segundo o Parlamento Europeu, e, para o país, que continua a debater-se com baixo nível de qualificações num contexto demográfico de baixa taxa de natalidade e redução da população ativa, representa um obstáculo ao investimento, ao aumento da produtividade e ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (§§ 1-26). Em Portugal, o indicador internacional tem apresentado uma evolução muito positiva, passando de 50%, em 1992, para 10,6%, em 2019 (muito próximo da meta de 10% estabelecida para 2020) 184. A redução do Abandono, em conjugação com a promoção do sucesso escolar, é uma prioridade assumida por Portugal e um dos principais objetivos da Estratégia Europeia 2020 e da Agenda 2030 (§§ 27-34). 185. As causas do Abandono são múltiplas, estão identificadas e relacionam-se, em geral, com razões económicas, sociais e escolares. Contudo, não existe um mapeamento, com detalhe nacional, regional e local, para apoiar e melhor direcionar as intervenções necessárias (§§ 35-41).

Ao final da auditoria realizada ao Abandono Escolar Precoce, recomendou-se ao Ministro da Educação que diligencie no sentido de serem superadas as várias insuficiências e deficiências assinaladas no presente Relatório, designadamente quanto à/ao: a) Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação; b) Definição clara e inequívoca dos conceitos de Abandono e de risco de Abandono e dos respetivos indicadores no sistema de ensino nacional; c) Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local; d) Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória; e) Interoperabilidade dos sistemas de informação para a recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo; f) Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental PO 14, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono

Informe Executivo do Relatório/Acórdão/Decisão disponível em língua portuguesa:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel10-2020-2s.pdf>

Acesse também:

[Pesquisas Prontas](#)

[Teses Ambientais](#)

[Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal - STF e os Tribunais de Contas](#)



[Boletim Informativo de Jurisprudência](#)

[Súmulas Seleccionadas](#)

Elaboração: Escola de Gestão Pública - Jurisprudência