



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

**Assiduidade do pessoal de
fiscalização dos Serviços
Públicos e seu controlo**

Dezembro de 2006



審計署 Comissariado da
Auditoria

Relatório de auditoria de resultados

**Assiduidade do pessoal de
fiscalização dos Serviços
Públicos e seu controlo**

Dezembro de 2006

Índice

1	Sumário.....	3
2	Contexto da auditoria.....	5
3	Objectivo e conteúdo da auditoria.....	6
4	Cobertura e método da auditoria	7
5	Critérios de auditoria	8
6	Resultados da auditoria.....	9
	6.1 Gestão do pessoal de fiscalização.....	9
	6.2 Supervisão do pessoal de fiscalização.....	18
7	Comentários gerais e sugestões.....	25
	7.1 Comentários gerais	25
	7.2 Sugestões	25
8	Comentários complementares do Comissariado da Auditoria sobre as respostas prestadas pelos serviços públicos	28
Anexos		
Anexo I - Actividades das subunidades dos serviços públicos com funções fiscalizadoras.....		
		35
Anexo II - Respostas dos serviços públicos.....		
		41

1 Sumário

Em 2005, o Comissariado da Auditoria procedeu a uma auditoria de resultados ao pessoal de fiscalização¹ dos serviços públicos, tendo por objectivo, por um lado, conhecer a sua pontualidade no início e conclusão dos períodos diários de trabalho e na execução do trabalho externo e, por outro, a suficiência e a eficiência dos sistemas adoptados pelos respectivos serviços públicos para a sua supervisão. A auditoria realizada, cujo relatório aqui se apresenta, incidiu sobre os serviços públicos que tivessem atribuições inspectivas ou fiscalizadoras, num total de 12 serviços, e verificou nomeadamente o seguinte:

- dos 12 serviços sujeitos à auditoria, 4 ainda não tinham orientações escritas sobre a pontualidade e assiduidade do pessoal de fiscalização e 6 não possuíam orientações para verificar a execução do serviço externo;
- 7 serviços registavam em equipamento electrónico as entradas e as saídas do pessoal de fiscalização, bem como as ausências de serviço por motivos particulares; porém, a maioria dos mesmos não registava as horas de trabalho extraordinário e de serviços externos com o mesmo equipamento;
- no aspecto de pontualidade e assiduidade, o pessoal de fiscalização de alguns serviços não cumpria as disposições contidas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;
- a maioria dos serviços não tinha um bom sistema para gerir a realização do trabalho externo, não valorizava o registo das tarefas executadas e distribuía de forma pouco razoável as tarefas;
- a esmagadora maioria dos serviços não supervisionava suficientemente o trabalho do pessoal de fiscalização, porquanto não tinha estabelecidas orientações de supervisão e nunca procedeu a nenhum controlo, por amostragem, sobre a pontualidade e assiduidade nem nunca verificou no terreno os trabalhos realizados pelo pessoal de fiscalização;

Na sequência das verificações de auditoria identificadas e acima apresentadas, o Comissariado apresenta as seguintes sugestões:

- primeiramente, os serviços devem rever os seus regimes e medidas de supervisão; seguidamente, em obediência às disposições do Estatuto dos Trabalhadores da

¹ Todos os inspectores ou fiscais dos serviços públicos com atribuições inspectivas ou fiscalizadoras são, neste relatório, incluídos na definição genérica de “pessoal de fiscalização”.

Administração Pública de Macau, tendo em conta as necessidades concretas e as condições de recursos humanos, os serviços devem, de forma global, actualizar e elaborar orientações claras;

- quanto ao controlo da pontualidade e assiduidade, os serviços devem promover a utilização de equipamento electrónico para registar as horas de trabalho do pessoal de fiscalização;
- a actividade fiscalizadora deve ser sujeita a uma avaliação periódica e eficaz, incidindo sobre a qualidade e a quantidade, em que o exame documental e a observação no terreno são métodos indispensáveis e eficazes.

2 Contexto da auditoria

Os relatórios de auditoria de resultados “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública” e “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”, divulgados pelo Comissariado da Auditoria em 2001 e 2003, respectivamente, expuseram os problemas encontrados no controlo da pontualidade e assiduidade dos trabalhadores dos serviços públicos. A divulgação dos 2 relatórios provocou, de imediato, grande impacto e concordância junto da opinião pública, tendo os respectivos serviços procedido a melhorias com base nas sugestões apresentadas pelo Comissariado.

As atribuições dos serviços públicos são vastas e muitas das quais envolvem a realização de serviço externo, cujo pessoal não foi totalmente coberto pelas auditorias “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública” e “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”.

O pessoal de fiscalização faz parte do conjunto dos trabalhadores que realizam serviço externo e tem como principal função fazer cumprir lei. Por força do seu objecto, a actividade fiscalizadora é exercida normalmente fora dos serviços e em lugares variados, o que torna a supervisão do seu pessoal executante mais difícil do que a exercida sobre o pessoal que trabalha em espaços próprios dos serviços. Dada a sua posição de primeira linha na cadeia administrativa, o pessoal de fiscalização mantém contactos estreitos com o cidadão, pelo que a ajuda na correcção dos seus comportamentos menos recomendados, criados pelo hábito, contribui para elevar a eficácia da actividade dos serviços de fiscalização e, ao mesmo tempo, melhorar a imagem do trabalhador da Administração Pública junto do cidadão.

3 Objectivo e conteúdo da auditoria

O pessoal de fiscalização tem por função zelar pelo cumprimento da lei, desenvolve a sua actividade fiscalizadora fora dos serviços públicos, compreende um número elevado de efectivos e responsabiliza-se por múltiplas áreas de intervenção. A auditoria realizada teve por objectivo estudar se as medidas da sua supervisão são suficientes e se a sua aplicação pelos serviços públicos é rigorosa e apresentar sugestões pertinentes para os problemas encontrados, na expectativa de contribuir para aumentar a eficiência e a eficácia da actividade do pessoal de fiscalização, para aproveitar as potencialidades dos recursos humanos e para maximizar a aplicação do erário público.

A auditoria realizada incidiu essencialmente sobre o seguinte:

(1) se foram estabelecidos, com observância das leis, regimes de supervisão das entradas e saídas de serviço e do trabalho externo do pessoal de fiscalização;

(2) se as medidas dos regimes de supervisão eram adequadas para supervisionar as horas de entrada e saída do pessoal de fiscalização e se o mesmo exercia efectiva e eficazmente o seu serviço externo;

(3) se os dirigentes e chefias aplicavam e executavam com rigor as medidas de supervisão.

4 Cobertura e método da auditoria

Todos os serviços públicos com atribuições fiscalizadoras ou inspectivas foram abrangidos pela auditoria, sendo “sujeitos a auditoria” os trabalhadores dos mesmos que prestassem diariamente serviço externo. De acordo com os dados recolhidos na auditoria da Conta Geral de 2003, eram 12 os serviços públicos que tinham efectivamente atribuições fiscalizadoras ou inspectivas: a Direcção dos Serviços de Economia (DSE), os Serviços de Saúde (SS), a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), o Instituto de Habitação (IH)², a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (DICJ), a Direcção dos Serviços de Turismo (DST), a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), o Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação (GDTTI)³, os Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau (SA) e a Capitania dos Portos (CP)⁴ (vide anexo I). Os trabalhadores com funções fiscalizadoras ou inspectivas nos organismos e serviços atrás mencionados integram-se em carreiras com designações variadas, pelo que, para efeitos da presente auditoria, é adoptada a designação genérica de “pessoal de fiscalização”.

A auditoria utilizou essencial e conjugadamente o exame documental e a auditoria *in loco* e desenvolveu-se pelas duas fases seguintes:

Primeira fase: exame documental, para o qual os 12 serviços foram solicitados a fornecer documentação pertinente;

Segunda fase: analisada a documentação dos 12 serviços públicos, foram seleccionados os trabalhadores de 4 para efeitos de exame documental e observação no terreno.

² O Regulamento Administrativo n.º 24/2005, de 26 de Dezembro, alterou a estrutura orgânica do Instituto de Habitação e alterou as designações e o âmbito das subunidades de natureza inspectiva e fiscalizadora. Dado que a presente auditoria se realizou antes de Julho de 2005, a análise dos dados recolhidos foi feita no contexto anterior à reestruturação.

³ O Regulamento Administrativo n.º 5/2006, de 15 de Maio, transformou o Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação em Direcção dos Serviços de Regulação de Comunicações. Tendo a auditoria sido realizada antes de Julho de 2005, o presente relatório manteve a denominação anterior.

⁴ O Regulamento Administrativo n.º 4/2005, de 1 de Julho, alterou a estrutura orgânica da Capitania dos Portos e alterou o número, as designações e o âmbito das subunidades de natureza inspectiva e fiscalizadora, bem como o número do seu pessoal. Dado que a presente auditoria se realizou antes de Julho de 2005, a análise dos dados recolhidos foi feita no contexto anterior à reestruturação.

5 Critérios de auditoria

Para avaliar de forma eficaz e razoável os regimes de supervisão da pontualidade e assiduidade e do serviço externo utilizados pelos diferentes serviços públicos, este Comissariado estabeleceu os seguintes critérios de auditoria, tendo por base as disposições constantes do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) e as medidas de supervisão dispostas nos regulamentos internos dos serviços, conjugadas com os requisitos de cumprimento do dever geral de assiduidade:

- existência de orientações escritas sobre a pontualidade e assiduidade e de manual de procedimentos, devendo os quais ser do conhecimento de todo o pessoal de fiscalização;
- instalado instrumento ou equipamento de marcação de ponto;
- registo obrigatório das horas de entrada e saída do pessoal de fiscalização, bem como dos períodos de serviço externo, das ausências do serviço por motivos particulares e das saída antes da hora normal ;
- criados mecanismos para controlar o cumprimento da duração de trabalho semanal determinada legalmente e para registar os períodos de serviço externo realizados pelo pessoal de fiscalização;
- criado mecanismo para registar pormenorizadamente os trabalhos de serviço externo, incluindo o dia, as horas de entrada e saída, o local e o trabalho executado;
- registo detalhado dos trabalhos do serviço externo executados pelo pessoal de fiscalização;
- obrigatoriedade por parte do pessoal de fiscalização de permanecer no local de trabalho durante o horário de trabalho e rotação periódica dos locais de trabalho;
- estabelecido mecanismo de controlo dos trabalhos do pessoal de fiscalização;
- praticada a inspecção não anunciada e aleatória aos locais de serviço externo conforme participados pelo pessoal de fiscalização;
- verificados os registos das horas de entrada e saída de serviço e dos períodos de serviço externo do pessoal de fiscalização;
- obrigatoriedade de apresentação de relatórios de trabalho;
- revistas periodicamente as disposições do manual de procedimentos para trabalhos de serviço externo.

6 Resultados da auditoria

6.1 Gestão do pessoal de fiscalização

Dadas as características da função, o pessoal de fiscalização desenvolve a sua actividade geralmente em locais variáveis fora dos serviços a que pertence, pelo que a criação de um regime de gestão eficaz e rigoroso elevará a eficácia da sua actividade.

6.1.1 Verificações de auditoria

6.1.1.1 Orientações escritas

(1) Conforme os elementos fornecidos pelos 12 serviços, 8 estabeleceram orientações escritas relativas à pontualidade e assiduidade de acordo com as disposições constantes do ETAPM. Contudo, dentre esses 8 serviços, apenas o IACM, a DICJ, os SS e a DSSOPT elaboraram-nas de forma completa, enquanto que as do IH, da DSAL, da CP e da DST eram omissas em alguns aspectos da pontualidade e assiduidade que o pessoal de fiscalização deveria cumprir.

A DSF, a DSE, o GDTTI e os SA não estabeleceram quaisquer orientações escritas relativas à pontualidade e assiduidade. Com a excepção dos SA, os restantes 3 serviços disponibilizavam impressos de assiduidade para uso do pessoal de fiscalização.

(2) Dos 12 serviços, apenas o IH, o CP, o IACM, os SS, a DICJ e a DSE⁵ (6 serviços) estabeleceram orientações para verificar o serviço externo do pessoal de fiscalização. O IACM e os SS estabeleceram ainda orientações sobre o que o pessoal de fiscalização deveria cumprir, quando em serviço externo. O GDTTI referiu que o seu “Manual de Honestidade”, de circulação interna, e os diplomas reguladores da comunicação radioelétrica continham já normas disciplinadoras da conduta do pessoal de fiscalização.

6.1.1.2 Modalidades de registo das horas de trabalho

6.1.1.2.1 Registo das horas de entrada e saída de trabalho

- Dos 12 serviços, 7 (IH, DSAL, CP, DST, IACM, DSSOPT e DSF) utilizavam equipamento electrónico⁶ como meio de registo das horas de entrada e saída e também dos períodos de ausência por motivos particulares.

⁵ A Divisão de Inspecção da Certificação de Origem do Departamento de Inspecção das Actividades Económicas já dispunha de orientações de verificação, enquanto que as da Divisão de Inspecção da Indústria e Comércio estavam ainda em fase de estudo.

⁶ Equipamento electrónico inclui leitor de cartões, de impressões digitais, da palma da mão, etc.

Relativamente às horas extraordinárias, os serviços seguiam procedimentos diferentes. Enquanto que quase todos os serviços usavam o equipamento electrónico só para registar as horas extraordinárias determinadas previamente e as prestadas nos escritórios dos serviços, o IACM usava-o para registar todas as horas extraordinárias prestadas dentro ou fora das instalações do Instituto, quer em situações urgentes quer normais. Havia ainda serviços que registavam todos os períodos de trabalho extraordinário à mão.

- A DSE era o único serviço que utilizava relógio de ponto mecânico.
- O livro de ponto era utilizado pelos SS e pelo GDTTI, exigindo este último apenas a assinatura do trabalhador, sem indicação dos períodos de trabalho. Segundo o GDTTI, o equipamento electrónico já estava instalado e poderia entrar em funcionamento assim que concluído o procedimento de gestão e instalado o sistema informático de apoio. Os SS iniciaram os preparativos para a implementação de um sistema electrónico de controlo de assiduidade em 2004, concluíram os ensaios do equipamento em meados de 2005 e começaram gradualmente a efectuar testes e ajustamentos ao sistema em Setembro do mesmo ano, que, ao momento presente, continuam a decorrer .
- A DICJ e os SA não utilizavam nenhum instrumento de registo. O pessoal de fiscalização da DIJC entrava no turno directamente no local de fiscalização, enquanto que a “formatura” e a “chamada” eram as formas adoptadas pelos SA. Segundo os SA, todos os seus postos de patrulha estavam já integrados no sistema de registo electrónico, o qual, no entanto, não era adequado para o pessoal sujeito à presente auditoria.

6.1.1.2.2 Registo dos períodos de serviço externo

- Dos 7 serviços que usavam equipamento electrónico para registar as horas de entrada e saída, apenas a CP, a DST e DSAL o usavam igualmente para registar os períodos de trabalho de serviço externo efectuados pelo pessoal de fiscalização (a DSAL usava simultaneamente o registo electrónico e o livro de ponto).
- 6 serviços adoptavam o registo à mão dos períodos de trabalho de serviço externo: o IH, o IACM, os SS, a DSSOPT, a DSE e o GDTTI.
- 3 serviços (a DICJ, a DSF e os SA) não procediam a nenhum registo. A DICJ praticava o regime de turnos e os SA adoptavam a “formatura” e a “chamada”.

Modalidade de registo das horas de trabalho do pessoal de fiscalização

Serviços	Registo das horas de entrada e saída	Registo dos períodos de ausência por motivos particulares	Registo dos períodos de trabalho extraordinário*	Registo dos períodos de trabalho de serviço externo
IACM	Equipamento electrónico ⁷	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão
DSF	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	×
DSE	Relógio de ponto mecânico	À mão	À mão	À mão
DICJ	×	×	À mão	×
DSAL	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	Equipamento electrónico e livro de ponto
SS	Livro de ponto	À mão	À mão	À mão
DST	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	Equipamento electrónico
DSSOPT	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	À mão
CP	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	Equipamento electrónico
IH	Equipamento electrónico	Equipamento electrónico	À mão	À mão
GDTTI	Livro de ponto	×	À mão	À mão
SA	×	À mão	×	×

* Incluídas todas as horas de trabalho extraordinário prestadas dentro ou fora das instalações dos serviços, quer em situações urgentes quer normais.

6.1.1.3 A duração de trabalho semanal legalmente exigida

(1) A DST autorizava que o seu pessoal de fiscalização transportasse semanalmente até 4 horas para serem cumpridas na semana seguinte.

O pessoal de fiscalização da DSF registava apenas a hora de entrada de serviço dos períodos da manhã e da tarde. Verificando-se a conclusão do trabalho externo ao fim da manhã ou da tarde, o pessoal de fiscalização podia dar como terminado o respectivo período de trabalho directamente no local de serviço externo, não necessitando de regressar aos serviços, o que impossibilitava, através do exame documental, confirmar se foram ou não cumpridas as 36 horas semanais de trabalho.

(2) A compensação dos períodos de ausência por motivos particulares⁸ não era exigida na DIJC.

⁷ A Divisão de Mercados utiliza ainda o relógio de ponto mecânico.

⁸ Entretanto, a DSE começou a exigir ao seu pessoal de fiscalização que compensasse as ausências por motivos particulares.

No GDTTI, as compensações de tempo eram determinadas e controladas pelas respectivas chefias, não havendo lugar a qualquer registo.

Relativamente à situação de compensação de tempo na DSSOPT (Divisão de Projectos e Obras), dado que o seu pessoal de fiscalização nunca era solicitado para realizar trabalhos externos depois da hora de saída (na parte da tarde), qualquer compensação redundava na permanência dos trabalhadores nos serviços, sem nada fazerem, até perfazerem as horas em falta.

(3) Quanto à pontualidade, o pessoal de fiscalização da DSSOPT apresentava o número mais elevado de atrasos. O caso mais grave respeita a um trabalhador que em 21 dias de trabalho apenas registou um dia sem atraso, acumulando 96 minutos de atraso num mês, compensados no mesmo dia do atraso ou no prazo de uma semana.

6.1.1.4 Trabalho do pessoal de fiscalização

O trabalho do pessoal de fiscalização dos 12 serviços auditados era realizado sobretudo fora das instalações dos serviços. Embora as áreas e os modos de execução do trabalho fossem diferentes, o Comissariado da Auditoria constatou as seguintes situações:

(1) O pessoal de fiscalização da maioria dos serviços tinha que comparecer primeiramente nos próprios serviços para registar a hora de início de trabalho. Os períodos de trabalho externo do pessoal de fiscalização de mais de metade dos serviços começavam meia hora depois do início dos períodos diários de trabalho e findavam meia hora antes do final dos períodos diários de trabalho (i.e. das 09:30 horas às 12:30 horas, na parte da manhã, e das 15:00 horas às 17:15 horas, na parte da tarde).

(2) Dos 12 serviços auditados, apenas 3 (a DST, o IACM e a DSE) elaboravam para o seu pessoal de fiscalização programas diários de trabalho externo ou horários de serviço externo. Os restantes 9 serviços fixavam horários de serviço externo com base em acordos prévios de inspecção com as entidades a ela sujeitas ou com outros serviços fiscalizadores. Relativamente a acções de fiscalização geral, os serviços não preparavam para o seu pessoal de fiscalização programas diários de trabalho externo, que incluíssem, entre outros, a ordem dos trabalhos e os locais de fiscalização, pois parte dos trabalhos não era previsível. Assim, os serviços ou deixavam ao critério do pessoal de fiscalização a determinação das saídas ou só informavam o pessoal dos trabalhos quando iniciado o dia de trabalho. O GDTTI explicou que o pessoal de chefia não fixava os tempos necessários concretos devido à complexidade de execução de determinados trabalhos e que a interferência em algumas frequências exigia intervenção mais urgente e, consequentemente, também decisões mais céleres.

(3) 8 serviços (o IH, a DSAL, a CP, a DST, o IACM, a DIJC, a DSE e os SA) pediam ao seu pessoal de fiscalização para que, antes da saída para o serviço externo, elaborasse o plano de trabalhos do dia ou que apresentasse o registo de trabalhos aquando da conclusão do serviço externo. Adicionalmente, a DST, o IACM e a DSE preparavam ainda para o seu pessoal de fiscalização programas diários de serviço externo. Dos outros 4 serviços, que só exigiam a elaboração de relatórios para parte das operações de fiscalização ou que prescindiam deles por completo, o GDTTI, os SS e a DSF solicitavam às entidades/pessoas fiscalizadas para que assinassem o boletim apresentado pelo respectivo pessoal de fiscalização, como prova da conclusão dos trabalhos. O pessoal de fiscalização da DSSOPT, que não utilizava nenhuma espécie de registo, informava superiormente apenas quando fossem encontrados problemas.

- O IACM determinou que as suas subunidades com atribuições fiscalizadoras devessem apresentar até as nove horas e meia de todas as manhãs o “Mapa de registo dos trabalhos externos” ao seu Gabinete de Controlo de Qualidade, do qual deveriam constar as informações detalhadas de cada trabalho externo a efectuar, tais como: hora de saída, conteúdo do trabalho, hora de conclusão do trabalho, situação do trabalho, identificação pormenorizada do local do trabalho, hora de regresso, número de queixa, etc. Contudo, a maioria dos mapas apresentados pelas divisões de Fiscalização Administrativa e Ambiental, de Saneamento Básico e de Vias Públicas era parca em informações, apresentando apenas as horas de saída e de regresso e descrições de trabalhos como “obra fiscalizada” e “tratamento de queixas”. Além disso, os relatórios entregues pelo pessoal de fiscalização, após os trabalhos externos, apresentavam com frequência um número de locais de trabalho diferente do indicado nos “Mapas de registo dos trabalhos externos”. Relativamente à situação, o IACM referiu que o seu Plano de Actividades de 2006 previa já a revisão e o aperfeiçoamento dos itens e da forma de preenchimento dos mapas em uso, tendo por base a experiência acumulada, com o objectivo de, por um lado, normalizar e simplificar os mapas e tornar o seu preenchimento mais fácil e rápido e, por outro, não sobrecarregar o pessoal de fiscalização com trabalhos de escrita.
- Para os seus trabalhos de serviço externo, o pessoal de fiscalização da DSF pedia aos respectivos contribuintes para que assinassem nos impressos elaborados por esta direcção de serviços, que indicavam a data e a hora dos trabalhos efectuados. Esses impressos seriam apresentados superiormente após a conclusão dos respectivos trabalhos. Assim, não conseguindo o pessoal de fiscalização contactar

o contribuinte, o respectivo impresso ficaria sem a assinatura do mesmo.

- A Divisão de Fiscalização da DSSOPT, em tempos, chegou a utilizar um registo de trabalhos de serviço externo, no qual o pessoal de fiscalização era obrigado a preencher a data, a hora e o trabalho efectuado. De acordo com o chefe dessa divisão, o procedimento foi cessado havia um ano e meio, à data da auditoria, porquanto não era possível assegurar a veracidade das matérias relatadas, por serem executadas fora das instalações dos serviços, e porque o procedimento era resistido pelo pessoal de fiscalização, pois onerava-lhe a carga de trabalho.

(4) O âmbito de intervenção da Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental do IACM na península de Macau compreendia a higiene ambiental e o licenciamento administrativo. Parte do pessoal de fiscalização da área do licenciamento administrativo executava ainda, quando determinado superiormente, as tarefas de aplicação de multas a “bichos do lixo” (designação chinesa muito popular dada a pessoas que desrespeitam as regras de higiene e de limpeza em lugares públicos), situações de poluição com dejectos de animais e de afixação arbitrária de material publicitário. A actividade era assegurada por 7 trabalhadores, divididos por grupos compostos normalmente de 2 pessoas, ocupando-se cada grupo de 1 ou 2 das 5 zonas em que a península é dividida. Os trabalhos de fiscalização ocupavam metade do seu serviço diário, sendo a outra metade preenchida por tarefas de acompanhamento a queixas na área do licenciamento administrativo. Analisados os dados de um trabalhador no sancionamento de “bichos do lixo”, durante o mês de Junho de 2005, verificou-se que ele cumpriu-o, basicamente, em parceria com determinado trabalhador, numa determinada zona. Porém, os registos de trabalho incluíam, adicionalmente, o nome duma pessoa que trabalhava na zona contígua e pareciam conter a caligrafia duma só pessoa. De acordo com os mesmos registos, nos 20 dias de trabalho de Junho, os 3 trabalhadores aplicaram 20 multas, resultando numa média conjunta diária (dia útil) de 1,1 multa. O IACM referiu que existiam dificuldades na penalização dos “bichos do lixo”, pois era preciso reunir condições suficientes para se poder aplicar sanções contra os infractores.

Por outro lado, no exame documental relativo a 2 trabalhadores da área de licenciamento administrativo da Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental, este Comissariado reparou que as respectivas horas de trabalho extraordinário resultaram fundamentalmente das inspecções a queda de gotas de água de aparelhos de ar-condicionado, feitas durante a manhã, e de vistorias nocturnas a estabelecimentos de comida. Durante o mês de Junho de 2005, aqueles dois trabalhadores efectuaram 21 e 48 horas de trabalho extraordinário.

O serviço externo da Divisão de Vendilhões não isentava o seu pessoal de fiscalização de regressar aos serviços para a realização de trabalhos de expediente.

(5) A DSSOPT não tinha uma gestão uniformizada para o seu serviço externo, competindo a organização às próprias subunidades. O pessoal de fiscalização da Divisão de Projectos e Obras não precisava de informar superiormente dos trabalhos diários, nem tinha de apresentar relatórios dos casos concluídos. Esta Divisão, conforme o volume das obras, procedia, no início de cada dia de serviço, à afectação dos trabalhadores de fiscalização aos diversos locais de obras, onde eles permaneciam até à hora de saída de trabalho, altura em que regressavam aos serviços. Geralmente, cada trabalhador responsabilizava-se por 2 ou 3 obras, no máximo. Nas observações *in loco*, verificou-se que, após a chegada ao local das obras, o pessoal de fiscalização ia logo tomar o pequeno-almoço nas proximidades. Tomada a refeição, retornava ao local das obras e aí permanecia até a hora de saída de trabalho. Durante o período de observação, o pessoal de auditoria constatou que o pessoal de fiscalização “passeava descansadamente” pelos terrenos de obras, pois de tarefas fiscalizadoras nada fazia. Sobre o facto, o chefe da divisão explicou que a execução de obras que esses trabalhadores realizavam anteriormente foi revogada pela reestruturação da DSSOPT e, para os manter empregados, foram affectos à fiscalização.

Na Divisão de Fiscalização, alguns técnicos superiores com funções de fiscalização tinham os seus trabalhos externos atrasados por terem uma grande acumulação de trabalhos nos serviços, como responder a ofícios remetidos por outros serviços públicos. A divisão ainda não concluiu, ou nem sequer começou, trabalhos de fiscalização acumulados desde o início e ao longo de 2005. De acordo com os dados fornecidos por um técnico superior, até 17 de Outubro de 2005, havia 10 ofícios por responder (2 entrados em Abril, 3 em Maio, 2 em Agosto e 3 em Outubro), 93 trabalhos urgentes e 252 não urgentes por concluir, datando o primeiro trabalho de Fevereiro de 2005. O chefe da divisão referiu que superiormente entendia que o trabalho de responder a ofícios era muito importante, pelo que tinha de ser realizado por técnicos superiores.

(6) A realização de trabalhos externos requer normalmente meios de transporte. Com a excepção do pessoal de fiscalização da DICJ, dos SA e da DSE⁹, quando em cumprimento de trabalhos especiais ou determinados em lei, apenas o do IACM, da CP, do GDTTI e da DST¹⁰ se fazia transportar em viaturas dos serviços. O pessoal de fiscalização da DSAL, dos SS, da DSSOPT, do IH e da DSF, por insuficiência de viaturas dos respectivos serviços, resolvia por si a questão do transporte para se deslocar aos locais de fiscalização. Estes serviços concediam subsídio de combustível aos trabalhadores que usassem viaturas

⁹ De acordo com o disposto no artigo 22.º do Regulamento Administrativo n.º 15/2003, o pessoal de fiscalização da DSE pode utilizar veículo próprio, sempre que as necessidades operacionais do serviço o justifiquem.

¹⁰ Até 1 de Janeiro de 2006, ao abrigo do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 14/2002 e com a autorização dos dirigentes, o pessoal de fiscalização da DST que usasse viatura própria para a execução de serviço externo tinha direito a compensação pecuniária. A partir da mesma data, o serviço externo passou a ser servido por viaturas oficiais.

personais, passe mensal de autocarro ou compensação pecuniária. No entanto, analisada a documentação de vários serviços, este Comissariado não encontrou nenhuma medida escrita que servisse de base para resolver o problema de transporte do pessoal de fiscalização.

6.1.2 Síntese e comentários

O pessoal de fiscalização faz parte do corpo dos trabalhadores da Administração Pública. No entanto, dado que a actividade assume características especiais e é desenvolvida fora dos serviços, o “grau de liberdade” desse pessoal é relativamente mais elevado do que o do pessoal que desenvolve a actividade profissional nos serviços. Assim, com observância da lei e tendo como referência as particularidades e modos de operação da actividade, os serviços devem estabelecer um regime de gestão mais razoável e eficaz para garantir que o pessoal de fiscalização cumpra os seus deveres e, ao mesmo tempo, elevar a eficácia.

No entanto, a presente auditoria verificou que a gestão da fiscalização nos 12 serviços auditados era frouxa.

Na perspectiva de gestão, as orientações escritas são de grande utilidade porquanto direccionam a actividade do trabalhador e oferecem uma medida aos superiores hierárquicos para avaliar o seu desempenho. Contudo, os resultados da presente auditoria mostra que os serviços conferem pouca importância ao assunto, seja na vertente da pontualidade e assiduidade, mas sobretudo na vertente dos trabalhos de fiscalização no exterior, para os quais metade dos 12 serviços auditados não definiram regras gerais escritas. A ausência de orientações disciplinadoras claras sobre o comportamento e sobre a execução do trabalho dificulta a avaliação objectiva por parte da direcção sobre o desempenho do serviço externo.

Em relação aos métodos de registo dos períodos de trabalho, o instrumento electrónico é, sem dúvida, um instrumento de gestão de alta eficiência e eficácia¹¹, assegura um registo de horas fiável e exacto e permite o tratamento informático de dados estatísticos de natureza vária, com base no qual tanto a direcção pode, em tempo real, dominar o movimento global dos trabalhadores, assim como os diversos departamentos podem gerir e supervisionar adequadamente o seu pessoal de fiscalização. Dentre os 12 serviços sujeitos à presente auditoria, alguns usam ainda o relógio de ponto mecânico ou o livro de ponto para registar as horas de entrada e saída de trabalho. Apenas 7 serviços utilizam equipamento electrónico para o efeito e, desses, mais de metade regista as horas de trabalho extraordinário e os períodos de serviço externo do pessoal de fiscalização através do preenchimento de impressos à mão, não conseguindo assim esgotar todas as potencialidades do equipamento electrónico, ou seja, não conseguindo optimizar o uso dos recursos públicos. Para situações

¹¹ Sobre os fundamentos é de consultar “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”, edição do Comissariado da Auditoria, 2001.

urgentes ocorridas fora do horário de serviço, o pessoal de fiscalização é obrigado a deslocar-se directamente do local onde se encontre para o local onde é prestado o trabalho extraordinário, pelo que não lhe é possível voltar aos serviços para registar o início do serviço com o equipamento electrónico. Sob o ponto de vista prático, a situação é plenamente justificada. Contrariamente, para trabalhos extraordinários previamente programados, o pessoal de fiscalização pode, sem dúvida, regressar, primeiramente, aos serviços para registar a hora de início e dirigir-se, depois, para o local de trabalho, garantindo, assim, não só o cumprimento efectivo como também o registo exacto dos períodos de realização de trabalho extraordinário. Em cumprimento do princípio de boa aplicação do erário público, os serviços com equipamento electrónico já instalado, mas ainda não em funcionamento ou que esteja ainda em fase de teste, devem colocá-lo em funcionamento com a celeridade possível.

A maioria dos serviços sujeitos à presente auditoria foi já examinada em 2001, no âmbito do estudo geral sobre a pontualidade e assiduidade dos trabalhadores de todos os serviços públicos¹² e em que este Comissariado oportunamente apresentou sugestões de melhoramento. Não obstante os 5 anos volvidos, verifica-se que determinados serviços, até hoje, ainda não reforçaram a gestão da pontualidade e assiduidade, a saber: não se registam as horas de entrada e saída de serviço, desconhecem-se as horas exactas de entrada e saída e dos períodos de trabalho, as ausências não são compensadas ou são-no apenas formalmente, atrasos frequentes, etc. O ETAPM contém disposições claras sobre a pontualidade e assiduidade. O pessoal de fiscalização, embora exerça uma actividade com características próprias, integra o conjunto dos trabalhadores da Administração Pública, pelo que deve também cumprir rigorosamente as regras nele estabelecidas.

Dado que o pessoal de fiscalização realiza a maior parte dos seus trabalhos em serviço externo, os respectivos serviços devem estabelecer sistemas e medidas de gestão compreensivos e pormenorizados, pois só assim se pode gerir eficazmente os trabalhos daquele pessoal e melhorá-los continuamente. No entanto, com base nos dados fornecidos pelos serviços e nas observações no terreno, não foi difícil verificar que há ainda muito por melhorar quanto ao planeamento, ao registo e à programação dos trabalhos.

O programa de trabalho, o horário de saídas para o serviço externo e o registo de trabalhos são informações de gestão, cujo grau de abrangência e de pormenorização afecta positivamente o estabelecimento de métodos duma gestão eficaz. Através da análise e da comparação dessas informações de gestão, a direcção pode avaliar objectivamente o desempenho dos seus trabalhadores e atribuir-lhes volumes adequados de trabalho.

¹² Para mais informações, vide “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”.

Entretanto, a presente auditoria verificou que os serviços não conferem a devida importância a essas informações de gestão. Apesar de alguns serviços já elaborarem o programa de serviço externo para as fiscalizações com marcações prévias, para as fiscalizações diárias e que não careçam de acordo prévio com o fiscalizado continua a não haver estimação do tempo necessário de realização nem definição do volume e da ordem dos trabalhos, o que, tanto a nível da execução assim como a nível da gestão, contraria o princípio de eficácia e eficiência. Dos 12 serviços sujeitos à presente auditoria, apenas 3 elaboram programas de trabalho para o seu pessoal de fiscalização, pedindo os outros 9 o preenchimento do registo de trabalhos. O registo de trabalhos praticado por um número considerável de serviços apresenta bastantes deficiências: descrição demasiado simples das matérias (um preencher por preencher), as matérias relatadas não correspondem aos factos, etc. As verificações acima apresentadas merecem acções rectificativas dos respectivos serviços.

Por outro lado, a distribuição de trabalhos pelo pessoal de fiscalização também não é razoável. Por exemplo, parte do pessoal de fiscalização do IACM realiza demasiadas horas de trabalho extraordinário, mas sem resultados condizentes no sancionamento dos “bichos do lixo”. Na DSSOPT, a distribuição dos trabalhos pelos engenheiros da Divisão de Fiscalização impede-os que se concentrem na fiscalização prejudicando assim o cumprimento das suas funções profissionais próprias, enquanto que o pessoal de fiscalização da Divisão de Projectos e Obras folga demasiado. Todas estas situações têm a ver com a distribuição inapropriada de trabalho, que os serviços persistem em manter, afectando desde modo a eficácia e a eficiência dos trabalhos de fiscalização.

Quase a totalidade dos trabalhos do pessoal de fiscalização é realizada fora dos serviços. Em princípio, o pessoal de fiscalização desloca-se para o exterior dos serviços todos os dias e, pelas características dos trabalhos, não é possível aos respectivos serviços fornecerem viaturas oficiais para a realização de todos os trabalhos, aliás, uma cobertura total dos trabalhos de serviço externo implicaria desperdícios ainda maiores. Entretanto, grande parte dos serviços continua a não possuir medidas razoáveis e escritas para regular o transporte do pessoal de fiscalização. A persistência na autorização do uso de veículos particulares para o exercício de funções públicas não deve continuar a ser considerada como solução para a situação.

6.2 Supervisão do pessoal de fiscalização

Dadas as características dos trabalhos de fiscalização, os serviços devem estabelecer uma gestão adequada e medidas de supervisão eficazes a fim de assegurar que o pessoal de fiscalização cumpra as funções que se lhe exige.

6.2.1 Verificações de auditoria

6.2.1.1 Orientações para a supervisão do trabalho do pessoal de fiscalização

- Dos 12 serviços auditados, apenas o IACM tem elaboradas orientações escritas para a supervisão do pessoal de fiscalização em serviço externo, as quais requerem que as diversas subunidades elaborem normas claras e detalhadas sobre a inspecção por amostragem dos trabalhos. No entanto, das 6 divisões examinadas (vide o anexo I), 4 não elaboraram as requeridas orientações ou não as elaboraram com o detalhe devido; apenas a Divisão de Saneamento Básico e a Divisão de Vias Públicas procederam em conformidade. Também o Gabinete de Controlo de Qualidade possui orientações escritas para a supervisão do serviço externo. Segundo o IACM, as orientações têm já dois anos de aplicação pelo que vão ser revistas no segundo semestre de 2006, com vista a melhor servirem as necessidades e responderem aos objectivos de supervisão.
- O “Regulamento Interno” para o pessoal de fiscalização da Divisão de Inspecção da Certificação de Origem da DSE contém apenas dois artigos relacionados claramente com a supervisão do pessoal de fiscalização pelos respectivos superiores hierárquicos. Os SS, a DICJ, o GDTTI, o IH e os SA afirmam não possuírem orientações de supervisão escritas, mas que, na prática, são aplicadas medidas de supervisão sobre o serviço externo do pessoal de fiscalização.
- A DSAL serve-se das orientações escritas para a supervisão da pontualidade e assiduidade para supervisionar o serviço externo do pessoal de fiscalização.
- O “Relatório de Inspecção” da DST lista as matérias que o pessoal de fiscalização deve verificar quando em inspecção a estabelecimentos.

6.2.1.2 Supervisão dos trabalhos do pessoal de fiscalização

6.2.1.2.1 Supervisão da pontualidade e da assiduidade do pessoal de fiscalização

Dos 12 serviços examinados, apenas o IACM verifica a presença do pessoal no respectivo posto de trabalho (de serviço externo ou não), através de inspecções não periódicas e pelo método de amostragem. Os outros serviços recorrem aos registos das horas, ou outras formas, para controlar a pontualidade e assiduidade do seu pessoal de fiscalização.

Este Comissariado reparou ainda que a apresentação aos superiores hierárquicos ou às chefias das justificações dos registos irregulares de horas pelo pessoal de fiscalização da DSSOPT ultrapassava o prazo determinado de 3 dias, chegando a atingir 2 semanas. Contudo, os superiores hierárquicos ratificavam as situações, ignorando a infracção do prazo.

6.2.1.2.2 Supervisão do serviço externo do pessoal de fiscalização

(1) Para além do IACM, mais nenhum dos 11 serviços apresenta relatórios dos controlos por amostragem feitos sobre os trabalhos do pessoal de fiscalização em serviço externo.

(2) No IACM, tanto as próprias subunidades assim como o Gabinete de Controlo de Qualidade supervisionam o pessoal em serviço externo através de inspecções nos locais de trabalho, escolhidos por amostragem.

Conforme os dados recolhidos *in loco* nas subunidades¹³ (quadro na página seguinte), há superiores hierárquicos que, mensalmente, efectuem apenas uma a duas inspecções sobre determinado trabalhador, mas, ao mesmo tempo, há também subunidades cujos trabalhadores são verificados com frequências muito diferentes: uns são verificados 5 vezes num mês e outros nenhuma durante o mesmo período. Sobre o fenómeno, o IACM refere que é devido às inspecções serem aleatórias, irregulares e de surpresa. Algumas subunidades quando não encontram o trabalhador de fiscalização no local de verificação escolhido ordenam-lhe, por telefone, para se deslocar ao local de trabalho seguinte e aí permanecer até ser verificado. Há também subunidades que adoptam formas de inspecção próprias, como deixarem ao critério do trabalhador fiscalizado escolher os locais de trabalho diário com base nos quais o superior hierárquico iria definir, por amostragem, os locais onde aquele iria efectivamente ser verificado. Relativamente a esta situação, o IACM explica que o tempo necessário para a realização dos trabalhos externos é condicionado por factores diversos, pelo que não é possível estabelecer previamente um horário rígido; e, caso se estabeleça, poderá ser grande a diferença entre o previsto e o sucedido, devido ao acumular dos sucessivos desvios ao longo do dia. A escolha dos locais pelo próprio trabalhador permite a que ele possa estar nos locais de trabalho de acordo com o respectivo horário e fornece à inspecção um ponto de partida para o processo de inspecção, o que aumenta a eficiência da inspecção e evita, em termos de sistema, que o trabalhador do serviço externo se ausente por longos períodos dos seus locais de trabalho.

¹³ O IACM não considera como serviço externo os trabalhos da Divisão de Mercados, pelo que o número de subunidades inspeccionadas por amostragem baixa para 5.

	Trabalhador de fiscalização 1	Trabalhador de fiscalização 2	Trabalhador de fiscalização 3	Trabalhador de fiscalização 4
Divisão de Vias Públicas	2 vezes	1 vez	Nenhuma	2 vezes
Divisão de Saneamento Básico	5 vezes	Nenhuma	2 vezes	- *
Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental	5 vezes	6 vezes	2 vezes	1 vez
Divisão de Edificações	1 vez	1 vez	1 vez	- *
Divisão de Vendilhões	1 vez	4 vezes	4 vezes	1 vez

* De acordo com a proporção que a divisão ocupa no total do pessoal de fiscalização, foram seleccionados apenas 3 trabalhadores.

Uma das funções do Gabinete de Controlo de Qualidade é fiscalizar a prestação do serviço externo dos trabalhadores do IACM. O Gabinete dispõe de apenas 4 pessoas para cobrir todas as zonas de fiscalização em que Macau está dividida e em cada qual realiza, pelo processo de amostragem, várias inspecções por semana. Não há um número fixo de inspecções. Quando este Comissariado pediu os relatórios de inspecção, relativos a Junho de 2005, sobre aquelas 5 divisões, o IACM respondeu: “Devido à organização de trabalhos, o Gabinete de Controlo de Qualidade do IACM possui apenas os relativos a uma das seis divisões, que é a Divisão de Vias Públicas”. O IACM informou ainda que o Gabinete procedeu a um menor número de inspecções nesse mês, pois teve que acompanhar um caso remetido pelo Comissariado contra a Corrupção. Na verdade, porém, aquele Gabinete inspeccionou, em 2005, mensalmente, cerca de 13,3% do conjunto total dos 1300 trabalhadores de serviço externo e 160 trabalhadores de fiscalização e 12,5% destes últimos, percentagens que o IACM considera elucidativas do esforço equilibrado dispendido nos dois grupos de pessoal. De acordo com os registos de inspecção do Gabinete, determinado trabalhador de fiscalização da Divisão de Vias Públicas foi verificado 2 vezes. Porém, os registos de trabalho preenchidos pelo próprio não contêm nenhuma tarefa realizada no local e no período indicados nos registos de inspecção. Sobre o verificado, o IACM refere que o trabalhador teve que proceder a uma reparação urgente ao veículo antes de prosseguir para o local de trabalho sujeito a inspecção e, na pressa, esqueceu-se de efectuar o devido registo.

O GPS e o sistema de registo AI, que permitem registar os percursos e os períodos de uso dos veículos, entraram em funcionamento a partir de Maio de 2006 e vão cobrir toda a frota do IACM a partir de 2007. Para além do GPS, o IACM iniciou também estudos sobre a aplicação das funções dos telemóveis de terceira geração, como o vídeo, para reforçar a supervisão.

(3) A DSF refere que a rotação trimestral das escalas de serviço e a reconstituição das equipas de fiscalização da Divisão de Inspeção e Fiscalização Tributárias são suficientes

para evitar que se criem relações permanentes entre os proprietários dos estabelecimentos e os fiscais. A DSF afirma ainda que não recorre ao telefone nem a inspecções de surpresa para verificar a presença do pessoal de fiscalização nos locais de trabalho. O controlo da presença do pessoal de fiscalização nos locais de trabalho é efectuado fundamentalmente, e considerado suficiente, através da verificação dos relatórios de inspecção e dos impressos assinados pelos contribuintes.

(4) O GDTTI afirma que utiliza a sua Carta de Qualidade como medida para supervisionar o serviço do pessoal de fiscalização da estação de fiscalização radioelectrónica e que as marcações dos trabalhos externos constituem igualmente uma forma de controlo.

(5) A DICJ, a DST e os SA afirmam que realizam inspecções não periódicas sobre o respectivo pessoal de fiscalização, mas fazem-no sem programa pré-definido e sem registo das consequentes informações e resultados. Os SA informam que as situações irregulares eventualmente verificadas nas inspecções não periódicas são registadas por escrito. Por seu turno, a DSE refere que o seu pessoal, quando em exercício de fiscalização, mantém contacto telefónico frequente com os respectivos chefes de equipa, de divisão ou até de departamento.

(6) Os restantes serviços utilizam métodos próprios ou os registos de trabalho externo para supervisionar o seu pessoal de fiscalização.

6.2.2 Síntese e comentários

Um bom sistema de gestão deve compreender simultaneamente métodos de gestão eficazes e medidas de controlo, pois só com a interacção das duas vertentes se conseguem atingir objectivos de elevado padrão de exigência. Assim, para a supervisão do pessoal de fiscalização, que desenvolve a sua actividade normalmente “fora da casa”, é de suma importância a criação de um sistema de medidas de supervisão eficazes, baseado nas formas de execução e características próprias da actividade.

Para além do exame documental, as medidas de supervisão eficazes devem também prever verificações nos locais de trabalho, pois só assim se consegue avaliar objectivamente o desempenho do pessoal de fiscalização. Mediante o exame documental, como examinar e confrontar os registos de início e conclusão de trabalho, os programas de actividade do serviço externo e os registos de trabalho com os registos efectuados pelo pessoal de fiscalização, permite conhecer a situação concreta dos trabalhos. Complementarmente, as inspecções nos locais de trabalho produzem o efeito de “surpresa” e assegura que o pessoal de fiscalização se apresente pontualmente ao trabalho e execute de forma apropriada as tarefas. As medidas de supervisão devem ainda conter orientações escritas claras, as quais

determinam a frequência e os procedimentos do exame documental e das inspecções *in loco* e o registo detalhado dos exames efectuados. Com a aplicação dessas medidas de supervisão, a direcção passa a dominar a situação geral da actividade do pessoal de fiscalização e são reduzidos equívocos e conflitos entre os trabalhadores e os seus superiores hierárquicos.

No entanto, a presente auditoria encontrou poucas situações dignas de elogio no âmbito da supervisão. Na generalidade, faltam planeamento sistemático e abrangência nas medidas de supervisão, afectando quer a elaboração de orientações escritas quer o exame documental, bem como a inspecção no local e a elaboração dos respectivos autos. Com a excepção do IACM, a maioria dos serviços não possui medidas de supervisão sistematizadas nem orientações escritas; e, relativamente à pontualidade e assiduidade e aos trabalhos externos do pessoal de fiscalização, não realiza inspecções por amostragem aleatória, fazendo fé nos relatórios de trabalho, nos registos dos períodos de serviço externo e nos impressos assinados pelos sujeitos à inspecção, os quais apenas informam se determinados trabalhos foram ou não executados, mas não como foram executados nem dos seus resultados. Embora uma parte dos serviços faça inspecções ao seu pessoal, essas inspecções não são planeadas, tão-pouco documentadas, o que impossibilita saber quando foram realizadas e quais os resultados. Esta forma de inspecção pouco transparente só gera equívocos entre chefes e subordinados. Quanto à supervisão por telefone realizada por alguns serviços, é obvio que não produz os efeitos práticos das inspecções nos locais de trabalho.

As subunidades dos serviços públicos estabelecem medidas de supervisão, cada uma à sua maneira. Esta falta de uniformidade nas exigências é outra manifestação da insuficiência das medidas de supervisão. As subunidades dos serviços poderão realizar trabalhos com características próprias, contudo, tendo em conta o princípio da equidade, os serviços deverão acordar pelo menos quanto aos princípios gerais da supervisão, sob pena de haver “tratamentos” diferentes num mesmo serviço. As ratificações rotineiras das justificações de registo irregular de horas apresentadas fora do prazo, sejam elas resultado de distracção ou supervisão pouco rigorosa, devem ser rectificadas pelos respectivos serviços.

As medidas de supervisão do IACM, embora sendo as mais completas de entre os 12 serviços e apoiadas em equipamentos de alta tecnologia, são ainda passíveis de melhoramento. O IACM requer que as suas subunidades estabeleçam orientações pormenorizadas para a inspecção por amostragem aleatória do pessoal de fiscalização em serviço externo, porém, mais de metade delas não as tem estabelecidas. Em relação às inspecções *in loco*, diferentes subunidades (e até numa mesma subunidade) adoptam frequências e formas de inspecção diferentes, conduzindo a situações de “cada cabeça sua sentença” e a situações iníquas. A diferença no número de inspecções não pode ser suficientemente justificada por motivos de aleatoriedade, de surpresa e de periodicidade irregular enfatizados pelo IACM. As inspecções com locais de trabalho propostos pelo

trabalhador, obviamente, não surtem os mesmos efeitos e resultados que as inspecções de surpresa. Neste contexto, é de relembrar que os elementos constantes dos registos de trabalho são muito pouco informativos ou não correspondem aos factos, situação que, inexplicavelmente, nunca constituiu motivo impeditivo para a sua homologação pelos superiores hierárquicos ou para servirem de base às inspecções aleatórias conduzidas pelo Gabinete de Controlo de Qualidade.

7 Comentários gerais e sugestões

7.1 Comentários gerais

O pessoal de fiscalização é parte constituinte do conjunto dos trabalhadores da Administração Pública e é responsável pela aplicação de leis que afectam directamente uma multiplicidade de actividades do cidadão. O âmbito da actividade fiscalizadora é extremamente vasta, abrangendo a habitação social, a indústria de turismo e de entretenimento, a higiene ambiental e alimentar, os assuntos laborais, a segurança marítima, o licenciamento industrial e comercial, os estaleiros de obras, as telecomunicações, as importações e exportações, a actividade transitária, etc. Em matéria de aplicação da lei, o pessoal de fiscalização está sempre na primeira linha, sempre em estreito contacto com o cidadão, e o seu bom ou mau desempenho afecta directamente não só a imagem dos serviços a que pertence, mas também a confiança da população na capacidade governativa do Governo da RAEM.

Entretanto, a presente auditoria de resultados apurou que, globalmente, os serviços com atribuições fiscalizadoras não conferem a devida importância a esta actividade, pois não têm definidas medidas sistematizadas para a sua supervisão, tendo em conta as suas características e modos de execução próprios, originando assim situações de desleixo na gestão e insuficiências na supervisão. À excepção do IACM, que tem estabelecido um conjunto específico de medidas de supervisão do pessoal de fiscalização, que, no entanto, não deixa de sofrer de insuficiências de aplicação, os restantes serviços recorrem simplesmente às disposições do ETAPM para supervisionar o respectivo pessoal de fiscalização. Acresce que os serviços públicos não possuem medidas de supervisão relevantes nem orientações de procedimento para os trabalhos externos, que constituem a vertente essencial da actividade do pessoal de fiscalização, baseando o seu controlo apenas nos relatórios de trabalho entregues por aquele pessoal, o que coloca sérias dúvidas quanto à execução apropriada dos trabalhos de fiscalização. Mais, os serviços públicos não têm uma solução razoável para o problema de transporte dos trabalhadores para a realização de operações de fiscalização; os trabalhadores de fiscalização são desviados para trabalhos de secretária, em preterição da sua actividade própria; e, são atribuídos trabalhos de fiscalização fictícios a trabalhadores apenas para os não despedir por falta de ocupação. A manterem-se os fenómenos de gestão ineficiente acima relatados e conjugados com uma supervisão fraca, é de concluir que o elevar do nível de eficiência e eficácia do trabalho do pessoal de fiscalização será uma tarefa deveras difícil.

7.2 Sugestões

Em relação às insuficiências de gestão e supervisão verificadas, este Comissariado

apresenta as seguintes sugestões:

(1) Em primeiro lugar, os serviços devem rever as suas medidas de supervisão em vigor e, em seguida, criar medidas duma supervisão sistémica, que tenha em conta as características e os modos de operação da actividade de fiscalização. A fim de elevar a eficiência e a eficácia do trabalho do seu pessoal de fiscalização, os serviços devem estabelecer planos e medidas de gestão pormenorizados para os trabalhos externos, de acordo com a situação real e os recursos humanos próprios, devendo ainda efectuar avaliação periódica sobre os mesmos. Em concreto, os serviços devem:

- estabelecer orientações sobre a execução dos trabalhos de serviço externo regulando claramente o que o pessoal de fiscalização deve cumprir e ter em atenção;
- reconhecer a importância das informações de gestão e promover o preenchimento detalhado dos documentos de registo, para que a direcção possa reforçar mais a gestão de pessoal e distribuir adequadamente o trabalho;
- dar indicações inequívocas ao pessoal de fiscalização quanto aos seus trabalhos externos, bem como os procedimentos, os objectivos, a hora de conclusão e a qualidade. A direcção deve manter diálogo periódico com o pessoal de fiscalização, a fim de garantir que este fique esclarecido das exigências e expectativas dos serviços.
- distribuir o trabalho pelo pessoal de fiscalização de modo justo, razoável e de acordo com as necessidades efectivas e resolver de forma apropriada o problema de transporte para a realização de trabalhos externos. Caso os serviços não disponham de viaturas suficientes, o fornecimento de passe mensal de autocarro pode ser uma das alternativas, mas, em todo o caso, deve haver regras escritas para facilitar o controlo.

(2) Quanto à gestão de pontualidade e assiduidade, os serviços devem cumprir rigorosamente o disposto no ETAPM e tomar como referência as sugestões deste Comissariado, contidas no relatório “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”, divulgado em 2001, para o estabelecimento de orientações escritas, que devem conter claramente o seguinte:

- duração de trabalho semanal não inferior às 36 horas determinadas na lei e normas e requisitos explícitos para a compensação de tempo;
- registos das horas de entrada e saída de serviço, dos períodos dos trabalhos externos, das ausências por motivos particulares, dos trabalhos extraordinários e das compensações de tempo;
- utilização generalizada de instrumentos electrónicos como meio de registo, a fim de assegurar a veracidade e a exactidão das horas e contribuir para um controlo

mais eficiente e eficaz dos trabalhos do pessoal de fiscalização.

(3) No aspecto da supervisão, os serviços devem estabelecer medidas de supervisão eficazes e pertinentes cobrindo toda a actividade de fiscalização, bem como estabelecer orientações escritas claras. Deve-se reconhecer que a conjugação do exame documental com a inspecção nos locais de trabalho constitui uma boa forma de supervisão. Concretizando:

- o exame documental deve incidir sobre os registos das horas de entrada e saída de serviço e os registos de trabalhos, cujos resultados são aferidos com os respectivos trabalhadores ou com terceiras pessoas, com o intuito de conhecer exactamente o trabalho do pessoal de fiscalização;
- devem ser realizadas inspecções periódicas e por amostragem nos locais de trabalho, que incluem escritórios dos serviços e locais dos trabalhos de serviço externo. As inspecções *in loco* podem assegurar que o pessoal de fiscalização se apresente pontualmente no local de trabalho e cumpra de forma apropriada as suas funções. Sempre que se suspeite do comportamento de determinado trabalhador, deve ser aumentada a frequência das inspecções sobre o mesmo;
- os serviços devem dar orientações claras ao pessoal de fiscalização, determinando a frequência dos exames documentais e das inspecções nos locais de trabalho e os respectivos procedimentos, a necessidade do registo das datas das verificações e da descrição pormenorizada dos resultados. Verificada qualquer situação irregular, os serviços devem iniciar logo o acompanhamento.

8 Comentários complementares do Commissariado da Auditoria sobre as respostas prestadas pelos serviços públicos

Todos os serviços sujeitos à auditoria referidos no presente relatório apresentaram as suas respostas escritas ao Commissariado da Auditoria, as quais encontram-se juntas no “Anexo – Respostas dos serviços públicos”. Em relação às opiniões dadas por alguns dos serviços, este Commissariado tem a dizer o seguinte:

(1) O ponto 5.1. da resposta apresentada pela DSF refere que *“Quanto à assiduidade, nenhuma diferença regulamentar existe entre o pessoal de fiscalização e o restante, pelo que só o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública é aplicável”*. Este Commissariado sempre sugeriu que os serviços deviam elaborar orientações de gestão escritas, a fim de que os seus trabalhadores pudessem ter com que se orientar na execução de tarefas e que a elaboração das orientações devia considerar o procedimento dos trabalhos efectivos. Com efeito, as orientações escritas são fundamentos que guiam os trabalhadores nas operações práticas, enquanto que as leis, os regulamentos e outras normas são condições e fundamentos legais para a elaboração das orientações. As orientações escritas constituem um instrumento de gestão de excelência. Aliás, a própria DSF, na sua resposta, reconhece que é vantajoso reduzir a escrito todas as suas normas vigentes e que iria incluí-lo no seu plano de actividades.

(2) O ponto 5.3. da resposta da DSF refere que *“A prestação do trabalho está organizada, para cada período (manhã e tarde), por forma a que cada grupo de trabalho (2 inspectores) recebe a distribuição do trabalho no escritório antes de sair para o exterior; visto que o trabalho é racionalmente distribuído em quantidade suficiente e deve ser efectuado na mesma zona geográfica da RAEM, o grupo de trabalho não necessita de abandonar esse local, antes do almoço ou no final da tarde, apenas para registar o final dos trabalhos, já que isso obrigaria a interrompê-los mais cedo, a fim de realizar (dentro do período normal de trabalho) a deslocação entre o local do trabalho de campo e o edifício da DSF”*. No entanto, por princípio, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública é um diploma que dispõe para todos os trabalhadores da Administração Pública e que todos o devem cumprir, independentemente do tipo de trabalho exercido ou da categoria detida. Não obstante o relatório de auditoria sobre a pontualidade e assiduidade elaborado por este Commissariado em 2001 não ter incidido especificamente sobre o pessoal de fiscalização, a verdade é que o regime de pontualidade e assiduidade é geral e aplica-se a todos e cada serviço, pelo que a obrigação de registo das horas de entrada e saída de serviço pela generalidade dos trabalhadores inclui também o pessoal de fiscalização. A necessidade ou não do pessoal de fiscalização regressar aos serviços para picar o ponto, quando se está ainda dentro do período de trabalho, deve depender da situação concreta, não devendo

aplicar-se uma dispensa geral e indiscriminada, especialmente caso a prestação do trabalho haja sido prevista e previamente organizada, em que é perfeitamente legítimo e razoável esperar que o pessoal se apresente nos seus serviços após a conclusão do trabalho.

(3) A resposta da DSF traz consigo um anexo onde é referida a utilização de meios de transporte. Tal como referido no presente relatório, exigir que os serviços forneçam viaturas oficiais para a realização de todos os trabalhos externos poderá, na prática, implicar desperdícios ainda maiores, pelo que os serviços devem organizar o serviço de transporte conforme a situação concreta. Porém, o importante e indispensável é haver uma boa gestão.

(4) No ponto 6.2. da sua resposta, a DSF afirma que “... a DSF não pode preparar aquele plano com antecedência, visto as necessidades de inspecção terem, na sua maioria, origem nas iniciativas dos contribuintes, quando declaram o início ou alteração da natureza de actividades económicas. Tal não significa que a DSF deixa ‘ao critério do pessoal de fiscalização’ a determinação das saídas mas, pelo contrário, que o trabalho é distribuído pela Coordenação do Núcleo, cabendo aos inspectores a marcação das visitas, por forma a garantir, na medida do possível, a comparência do contribuinte nas instalações visitadas.” Mesmo tendo em consideração o exposto e ciente de que é mais difícil para o pessoal da fiscalização fixar o programa das inspecções dadas as características da actividade, este Comissariado, depois de analisada a situação, continua a entender que a fixação prévia do programa das inspecções não é tão difícil, já que o pessoal de fiscalização dos Serviços, tendo em contas as actividades económicas dos contribuintes, acorda, previamente, com os mesmos a hora das visitas a fim de assegurar a sua presença nas instalações a serem inspeccionadas. Como referido em “6.1.2 síntese e comentários” do presente relatório, o programa de trabalho e o horário das saídas para o serviço externo são informações de gestão, cujo grau de abrangência e de pormenorização afecta positivamente o estabelecimento de métodos duma gestão eficaz, pois através da análise e do cruzamento dessas informações de gestão, a direcção pode avaliar objectivamente o desempenho dos seus trabalhadores e atribuir-lhes volumes adequados de trabalho.

(5) A DSF e a DST pronunciaram-se sobre o registo dos trabalhos extraordinários. A DSF afirma, no ponto 5.4. da sua resposta, que “Do mesmo modo, tratando-se em todos os casos de trabalho extraordinário, previamente autorizado, com o fim concreto de realizar inspecções a actividades económicas que só operam fora do horário normal de trabalho da Administração Pública ou em dias não úteis, parece pouco justificável obrigar os trabalhadores a deslocações adicionais ao edifício da DSF, com o único objectivo de registar o início e o final de períodos de trabalho extraordinário a realizar em locais

frequentemente afastados deste edifício”, enquanto a DST opina, no ponto 4. da respectiva resposta, que “Quanto à exigência sugerida no referido relatório de auditoria, referente à obrigatoriedade dos inspectores da deslocação ao escritório, antes do início do trabalho extraordinário, para marcar o início do seu trabalho externo, na nossa opinião, está exigência não é prática e resulta em custas adicionais. Tendo em conta que uma determinada percentagem dos estabelecimentos licenciados pela DST tem um horário de funcionamento fora das horas de expediente, a inspecção tem de ser efectuada em certos casos de madrugada. Após conclusão do trabalho, em vez de poder voltar para casa descanso, os inspectores ainda são obrigados a regressar, na alta noite, ao escritório para fazer o registo temporal, pelo que, afigura-nos que tal não se mostra adequado. Além disso, a deslocação desnecessária entre o escritório e o local de inspecção aumenta as horas de trabalho extraordinário e a respectiva compensação”. A utilização de instrumento electrónico é método mais exacto para registar as horas de trabalho extraordinário e comprova em absoluto que o pessoal de fiscalização se apresentou pontualmente no local de trabalho. Porém, os trabalhos extraordinários dos serviços públicos podem dever-se a circunstâncias mais ou menos urgentes ou mais ou menos graves, pelo que os serviços devem escolher o método para registar as horas extraordinárias que mais se adequa às circunstâncias concretas, pois o método sugerido no presente relatório se destina à generalidade de situações. A DST refere que parte significativa dos estabelecimentos sujeitos à sua inspecção funciona à noite, obrigando a que o serviço externo tenha que ser efectuada em altas horas da noite. Considerando que, de acordo com as regras dessa Direcção de Serviços, o pessoal de fiscalização faz-se transportar em viaturas dos serviços para se deslocarem aos locais inspeccionados, as horas de trabalho extraordinário do pessoal de fiscalização e dos motoristas poderão ser confirmadas por cruzamento com as informações inscritas no “Boletim Diário de Serviço do Veículo”. O acima exposto não deixa de ser um método de fiscalização dos trabalhos extraordinários com base numa circunstância concreta.

(6) O ponto 2 da resposta da DST refere que “Quanto às vossas sugestões referentes ao controlo dos inspectores em serviço externo, isto é, “devem dar aos inspectores orientações escritas claras, as quais determinam a frequência e os procedimentos do exame documental e das inspecções in loco”, “devem proceder inspecções periódicas e de sondagem in loco”, somos de opinião que a supervisão periódica torna o controlo em forma formularizada e rígida, reduzindo o efeito imprevisto da fiscalização. De facto, através de uma observação e avaliação contínua do performance diário dos inspectores

[.....] Um programa pré-definido quanto à frequência e ao procedimento de supervisão, por um lado não só parece demasiadamente rígido e prejudica a distribuição do trabalho por parte da chefia, por outro, em especial, caso as supervisões destinadas a determinados funcionários são superiores à frequência anteriormente prevista, poderá resultar de desentendimento e desconfiança entre os subordinados e as chefias, criando um impacto negativo directo ao sentido de pertença e ao moral dos trabalhadores. Na nossa opinião, caso tudo corra normal, basta a chefia seguir o procedimento administrativo previsto, isto é, pôr despacho no Relatório de Trabalho Diário elaborado pelos inspectores, não sendo necessário dar conhecimento ao pessoal de fiscalização que foi uma vez objecto de supervisão, o que poderá pôr em causa a confiança já estabelecida. É nossa prática fazermos as devidas orientações quando se verificam situações cujos níveis de desempenho sejam mais fracos". A observação e avaliação contínua do desempenho no trabalho diário do pessoal de fiscalização é um método de supervisão de que as chefias dos Serviços dispõem. Contudo, a realização de inspecções periódicas e por amostragem nos locais de trabalho permitirá conhecer melhor a qualidade dos trabalhos prestados em serviço externo. Quanto à opinião de que a inspecção periódica e por amostragem torna a supervisão "formularizada" e destrói confiança mútua dos trabalhadores, é de salientar que depende muito da preparação e da condução do trabalho. Caso as regras sejam determinadas à partida, esclarecidas as matérias a verificar bem como os factores de verificação e seja mantida a comunicação durante o processo por forma a manter transparente a supervisão, as inspecções no terreno tornam-se num forte instrumento para elevar a qualidade de trabalho do pessoal de fiscalização.

Anexos

Anexo I

Actividades das subunidades dos serviços públicos com funções fiscalizadoras

Serviços	Subunidades	Número de trabalhadores de fiscalização	Actividades
IACM	Divisão de Saneamento Básico	5	Atender a queixas; inspeccionar esgotos públicos, caixas de retenção de óleos, taludes, casas de bombas, drenagens de estaleiros de obras, fábricas de tingimento, etc.
	Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental	42	Fiscalizar as condições ambientais e o cumprimento das respectivas normas administrativas reguladoras, bem como levantar autos de notícia aos infractores.
	Divisão de Edificações	12	Fiscalizar a execução das obras adjudicadas pelo IACM.
	Divisão de Vendilhões	41	Sancionar vendilhões sem licença e apreender temporariamente as suas mercadorias; manter a ordem nas zonas de vendilhões e nos centros de comida e fiscalizar a actividade dos vendilhões; inspeccionar o comércio nas feiras, centros de comida, zonas de vendilhões e tendinhas temporárias e acompanhar as reparações nas respectivas instalações.
	Divisão de Vias Públicas	14	Fiscalizar as obras adjudicadas pelo IACM; medir e registar a execução das obras adjudicadas; fiscalizar a abertura de valas; inspeccionar os pavimentos das vias públicas; inspeccionar e registar o estado de manutenção das vias públicas, passagens superiores, taludes e de outras infra-estruturas; levantar autos de notícia a indivíduos que transgridam posturas municipais ou que procedam a obras ilegais em vias públicas; inspeccionar placas de número de polícia e de designação de ruas.
	Divisão de Mercados	52	Resolver todos os conflitos ocorridos nos mercados; verificar a origem das mercadorias; verificar se as mercadorias postas à venda são as autorizadas; verificar se são os próprios arrendatários que operam as bancas; fiscalizar o acesso e a actividade nos mercados do pessoal das companhias particulares de limpeza, de segurança e dos distribuidores.
DSF	Divisão de Inspecção e Fiscalização Tributárias	25	Inspeccionar lojas, estabelecimentos comerciais e industriais; vistoriar edifícios desocupados; etc.
DSE	Departamento de Inspecção das Actividades Económicas	27	Dentro do âmbito das atribuições da DSE, fiscalizar o cumprimento da legislação para a área económica. Essencialmente, o pessoal da sua Divisão de Inspecção da Certificação de Origem fiscaliza fábricas (inspeccionar o processo de produção) e verifica se os certificados de origem e a produção obedecem à lei. O pessoal da sua Divisão de Inspecção da Indústria e Comércio é responsável pela fiscalização de actividades económicas, tais como: pontos ilegais de venda de combustíveis, lei da rotulagem e higiene alimentar. Para além dos trabalhos de fiscalização, as duas divisões atendem ainda a queixas.

Serviços	Subunidades	Número de trabalhadores de fiscalização	Actividades
DICJ	Departamento de Inspecção de Jogos de Fortuna ou Azar	156	Exercer a actividade inspectiva permanente nos estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar.
	Departamento de Inspecção de Apostas Mútuas	8	Desenvolver fiscalização permanente nos centros de apostas, no canidromo, no hipódromo e noutros estabelecimentos de jogos; supervisionar sorteios e, juntamente com outros serviços, acompanhar o jogo ilegal.
DSAL	Departamento Inspecção do Trabalho	43	Assumir a função de coordenação em conflitos laborais; fiscalizar as agências de emprego; efectuar vistorias de higiene e segurança; acompanhar as contribuições para o Fundo de Segurança Social; investigar casos de acidentes de trabalho e de doenças profissionais; juntamente com o Corpo de Polícia de Segurança Pública, combater o emprego de trabalhadores ilegais, etc.
	Departamento de Segurança e Saúde Ocupacional	9	Supervisionar a segurança e a higiene ambientais dos estabelecimentos; participar em actividades das “comissões de vistoria” (relativas a emissão e renovação de licenças e a tratamento de queixas) e na instrução de queixas, efectuando, por vexe., colheita de amostras do ar para análises.
SS	Centro de Prevenção e Controlo da Doença	33	Vigiar a higiene ambiental e alimentar; promover a educação para a saúde, etc.
	Departamento dos Assuntos Farmacêuticos	16	Tratar de formalidades de licenciamento; fiscalizar estabelecimentos farmacêuticos e não farmacêuticos; inspecionar, por amostragem, os medicamentos vendidos no mercado; fiscalizar a importação de medicamentos nos respectivos postos fronteiriços; atender a queixas, etc.
DST	Divisão de Inspecção	11	Inspecionar os estabelecimentos e os locais de actividades que integrem o âmbito das atribuições da DST, incluindo karaokes, estabelecimentos de massagens, etc.
DSSOPT	Divisão de Projectos e Obras	5	Fiscalizar a execução de obras, através de fiscais residentes.
	Divisão de Geotecnia e Vias de Comunicação	2	Desenvolver actividade inspectiva e fiscalizadora nos estaleiros de obras; como rotina diária, redigir também alguns documentos de expediente geral e tratar de queixas.
	Divisão de Fiscalização	12	Tratar de edificações irregulares, de infracções ao regulamento de prevenção e contra incêndios e de infracções às normas de utilização de edifícios; acompanhar obras em edifícios; acompanhar situações consideradas infracções às normas de higiene pela unidade de fiscalização sanitária; tratar de queixas de infiltrações e entupimento de esgotos; inspecionar estaleiros particulares; investigar sobre a veracidade das queixas; notificar infractores; outras.

Serviços	Subunidades	Número de trabalhadores de fiscalização	Actividades
CP	Divisão de Inspeção e Fiscalização de Segurança	6	Tratar da segurança nas actividades marítimas; investigar sinistros marítimos; tratar de pedidos de registo de navios locais e não locais; vistoriar periodicamente os cais e quanto à segurança das obras de remodelação nos mesmos.
	Núcleo de Vigilância Marítima	1	Fiscalizar a execução de trabalhos no mar para garantir a segurança da zona marítima; efectuar vistorias não periódicas a todos os tipos de embarcações de obras, especialmente as embarcações para o transporte de areia e os navios de dragagem, bem como aos navios que atravessem a jurisdição marítima de Macau; implementar e fiscalizar o cumprimento das medidas de gestão de navegação e relativas a situações de emergência, etc.
IH	Divisão de Projectos e Obras	5	Superintender na habitação social e sua manutenção. A fiscalização de obras inclui concepção, reparação e manutenção durante e após obras. Conforme as necessidades, destacar pessoal para a fiscalização das habitações económicas.
GDTTI	Estação de Fiscalização Radioelectrónica	6	De acordo com o disposto na legislação vigente, fiscalizar o uso do espectro radioelétrico; detectar e extinguir interferências radioelétricas; inspecionar a instalação de equipamentos radioelétricos; tratar de queixas; realizar outros trabalhos de fiscalização.
SA	Posto Alfandegário do Porto Interior	67	Fiscalizar a importação, exportação e trânsito de mercadorias.
	Divisão de Informações	14	Investigar queixas contra mercadorias de importação paralela; investigar suspeitas de contrabando e imigração clandestina nos postos fronteiriços; trocar informações com os serviços homólogos do <i>interior</i> .

Anexo II

Respostas dos serviços públicos



Resposta do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais ao relatório de auditoria

1. Esclarecimentos sobre os resultados de auditoria

(1) Registo do tempo das diligências externas

Com vista a reforçar a eficiência do registo das diligências externas, o Instituto não tem descurado a investigação e os trabalhos tendentes a conseguir melhorias que julga necessárias, seja tornando automático o registo, seja dispensando, através da aplicação de novas tecnologias, o registo de dados em papel, e.g. a introdução do novo sistema de *software* programado permitiu que a hora de entrada no serviço dos funcionários ficasse registada automaticamente e que tivesse ainda a função de alertar para situações de atraso ou de ausência de qualquer trabalhador. Esta medida promoveu, sobremaneira, o sentido que lhe estava subjacente, ou seja, elevar a eficiência da fiscalização. O Instituto deu início, ainda, à elaboração de estudos sobre o registo, com equipamentos electrónicos, do tempo das diligências externas despendido por pessoal incumbido de as realizar; contudo, aguarda os resultados que um conjunto de sistemas de *software* em desenvolvimento podem proporcionar, e sua harmonização com os trabalhos administrativos e outros âmbitos, para que, enfim, esse registo possa ser implementado.

(2) Tabela de escalas e de registo das diligências externas

Dado o facto de, relativamente à natureza dos trabalhos, existir grande diferença entre os que devem ser prestados por fiscais de diligências externas e os de outras diversas subunidades do Instituto, o “Mapa de distribuição e registo das diligências externas” é preenchido, tendo presente o âmbito de serviço a prestar por cada trabalhador. No que concerne ao preenchimento desse mapa, há naturalmente, determinadas áreas que podem e devem ser melhoradas. Assim, com base em experiências adquiridas anteriormente, o IACM prevê, dentro do plano que concebeu levar à prática no corrente ano, fazer uma auto-análise e proceder a melhoramentos, quer quanto à forma, quer quanto ao conteúdo do actual mapa, com vista a produzir um formulário simples, criterioso e de preenchimento rápido.

(3) Situação da Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental



Na Divisão de Fiscalização Administrativa e Ambiental laboram 42 fiscais de diligências externas, cujo serviço está orientado, nomeadamente, para três grandes áreas, a saber: higiene ambiental na península de Macau, licenciamento administrativo na península de Macau e nas Ilhas. O seu âmbito de serviço compreende: autuar indivíduos com falta de civismo, emissores de águas poluentes, donos de cães que lhes permitem defecar em lugares públicos e não recolhem os excrementos, emissores de fumos gordurosos, indivíduos que indevidamente despejam resíduos comerciais ou que rebuscam contentores de lixo, pingos de água de aparelhos de ar condicionado, ruídos, etc.; proceder à fiscalização de estabelecimentos de comidas e bebidas, centros de máquinas de diversão, *cibercafés*, salões de beleza, salas de bilhar, com licenças emitidas pelo Instituto; e, ainda, proceder à fiscalização de reclamos e tabuletas, andaimes, tapumes, pejamento de espaços públicos e montagem e utilização correcta de balanças.

No mês de Junho de 2005, a referida Divisão recebeu 1519 casos de queixas, reportadas a diferentes áreas, e os próprios fiscais verificaram, no decurso da sua acção de fiscalização, 1412 casos. Foram concluídos 1180 casos de queixas referentes ao mês em causa, emitidos 690 recibos de multa (autos de notícia) e enviadas 818 notificações escritas de aviso para melhoramento das situações.

No domínio do trabalho extraordinário, o Instituto pretende reforçar o trabalho de fiscalização na época em que se verifica maior ocorrência de casos de pingos de água de aparelhos de ar condicionado. Os fiscais necessitam de trabalhar em horas extraordinárias, porquanto é, sobretudo, de madrugada o período mais propício para a recolha de provas no local e as operações de fiscalização a estabelecimentos de comidas, pejamento, abandono de resíduos comerciais ocorrem particularmente à noite. Sendo Junho o mês em que se verifica maior número de infracções, natural é, por isso, que o volume de trabalho extraordinário a efectuar, neste mês, seja mais elevado. A execução de trabalho extraordinário por parte dos trabalhadores encontra-se definida nos “Estatutos dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” e “Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”.

(4) Orientações sobre selecção de amostras de diligências externas



As “Orientações sobre diligências externas do pessoal do IACM” vêm sendo implementadas desde há dois anos. Visando sempre alcançar melhorias que permitam satisfazer as necessidades de trabalho dos Serviços, o Instituto, de acordo com o objectivo de fiscalização e gestão que se propôs atingir, prevê introduzir, no 2º semestre, alterações às respectivas orientações, bem como elaborar e definir orientações que harmonizem o trabalho de cada uma das subunidades e beneficiem, especialmente, com base em experiências colhidas em trabalhos realizados, sugestões recebidas de subunidades diversas e após auscultação também de outras entidades tutelares, a execução de trabalhos de diligências externas e a fiscalização.

2. Esclarecimentos sobre a proposta

(1) Providências de fiscalização e gestão

O Instituto atribui muita relevância à fiscalização e gestão do seu pessoal, pois uma eficiência administrativa elevada e uma administração eficaz constituem os pilares centrais que suportam a concretização do espírito de “Servir melhor o cidadão”. Como vem referido no ponto um, a respeito da apreciação dos resultados a que chegou a auditoria, este Instituto desenvolveu acções no sentido de reforçar a área da assiduidade e eficiência das diligências externas do respectivo pessoal e estudou as formas que melhor objectivavam a simplificação das etapas de seu trabalho, mormente introduzindo os meios tecnológicos que tornavam mais eficaz a prossecução dessa gestão. Assim, é sua convicção de que o pessoal de fiscalização será capaz de, através do contínuo aperfeiçoamento das providências de fiscalização, gestão e correspondentes regimes, elevar a eficiência de seu serviço e obter os almejados resultados benéficos.

(2) Gestão da pontualidade e das diligências

No que respeito diz à gestão da pontualidade e assiduidade dos trabalhadores, o IACM aplica o definido no “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” e na proposta, relativa aos “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”, publicada pelo Comissariado da Auditoria. O IACM vai prosseguir com os esforços de procurar elevar, utilizando os adequados instrumentos de apoio e introduzindo as melhorias necessárias nas condições técnicas que tenha de aplicar, o nível de eficiência dos



seus trabalhos de gestão.

(3) Fiscalização

O Instituto tenciona introduzir alterações nas “Orientações sobre diligências externas do pessoal do IACM”. Para tanto, pretende elaborar e definir orientações que, não só harmonizem os serviços que a cada uma das subunidades incumba executar, como beneficiem, especialmente, a execução dos trabalhos inerentes às diligências externas e à fiscalização. Para a consecução desse desiderato, de muito vão servir a este Instituto os dados de referência que a proposta do Comissariado da Auditoria com pertinência avançou, relativamente à revisão das orientações.

3. Conclusão

Por último, gostaria de agradecer à Comissão de Auditoria os valiosos parecer e proposta apresentados a propósito do serviço de fiscalização do IACM. O Relatório de Auditoria de Resultados da “Assiduidade e fiscalização dos fiscais da Administração Pública” constitui, de facto, uma base de apoio para elevar o nível de serviço da fiscalização e gestão do Instituto e, conseqüentemente, desenvolver uma prestação de melhor serviço à população de Macau.

Aos 19 de Setembro de 2006.

O Presidente do Conselho de Administração
Lau Si Io



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

RESPOSTA DA DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS

1. A DSF estudou atentamente o referido relatório, bem como as respectivas conclusões e recomendações, que representam um esforço do Comissariado de Auditoria, que muito se agradece, para contribuir para a melhoria da qualidade e eficiência da actividade administrativa pública, objectivo comum de todos os Serviços Públicos da RAEM.

2. Tratando-se, no presente estudo, de avaliar os métodos de controlo de assiduidade e pontualidade de pessoal de fiscalização, bem como de aferir do seu efectivo cumprimento, a DSF considera indispensável proceder a uma breve caracterização dos parâmetros essenciais da prestação do trabalho, sujeito ao rigoroso cumprimento dos preceitos legais. De facto, no Capítulo IX, “Conclusão e Comentários” do Relatório de Auditoria de Resultados datado de Maio de 2001, dedicado ao “Estudo sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”, o Comissariado de Auditoria já sublinhava a necessidade de “serem elaborados mapas de trabalhos de campo que permitam o preenchimento da duração de trabalho prestado, caso contrário, não haverá dados suficientes para que os administradores possam avaliar a eficiência e eficácia do trabalho desenvolvido” (conclusão 3.1.1.) e “Em relação aos trabalhadores com tarefas rotineiras a desenvolver fora do escritório, a respectiva chefia deverá estabelecer mecanismos efectivos para a fiscalização do seu trabalho, podendo até proceder, ao acaso, à fiscalização in loco do respectivo trabalho, a fim de avaliar a eficácia e eficiência da diligência” (conclusão 3.1.2.).

3. No caso do pessoal de fiscalização da DSF a natureza dos trabalhos de campo é dupla: por um lado é a este pessoal que a Administração Fiscal recorre para confirmar (e corrigir) as declarações dos contribuintes, relativas ao estabelecimento de novas actividades económicas, bem como proceder ao levantamento dos dados que as caracterizam (entre outros, localização, dimensão, qualidade, apetrechamento e acessibilidade das instalações, número de trabalhadores, etc.); por outro lado, está-lhes confiada a confirmação das declarações dos contribuintes relativas a fracções autónomas de prédios urbanos devolutas. Como facilmente se compreenderá, o tempo médio necessário à execução do primeiro tipo de trabalho é consideravelmente superior ao exigido pelo segundo tipo. Deve ainda ter-se presente que a complexidade dos trabalhos de campo varia muito dentro de cada tipo, tendo sido fornecidos ao Comissariado de Auditoria, a título de exemplo, processos de pequena, média e grande complexidade para cada um dos tipos (respectivamente com 18, 55 e 81 páginas no primeiro tipo e 2, 11 e 113 páginas no segundo tipo).

4. Assim, a DSF já pratica, com a indispensável adaptação, a primeira recomendação acima expressa (conclusão 3.1.1. do relatório de Maio de 2001), tendo



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

sido fornecidos ao Comissariado de Auditoria os mapas-resumo referentes aos anos de 2003 e 2004 (já que o estudo decorreu no início de 2005); a coordenação do Núcleo de Fiscalização externa acompanha quotidianamente, não apenas a quantidade, mas a complexidade dos trabalhos efectuados, por aí se “avaliando a eficiência e eficácia do trabalho desenvolvido”.

5. Quanto às constatações incluídas no ponto 1. “Sumário” do presente relatório, a DSF salienta que:

5.1. Quanto à assiduidade, nenhuma diferença regulamentar existe entre o pessoal de fiscalização e o restante, pelo que só o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública é aplicável;

5.2. Quanto à pontualidade, aplicam-se a este pessoal exactamente as mesmas regras que vinculam os restantes trabalhadores, com a única excepção do registo da hora de saída (fim do período de trabalho da manhã e da tarde), excepção esta que em seguida se justifica;

5.3. A prestação do trabalho está organizada, para cada período (manhã e tarde), por forma a que cada grupo de trabalho (2 inspectores) recebe a distribuição do trabalho no escritório antes de sair para o exterior; visto que o trabalho é racionalmente distribuído em quantidade suficiente e deve ser efectuado na mesma zona geográfica da RAEM, o grupo de trabalho não necessita de abandonar esse local, antes do almoço ou no final da tarde, apenas para registar o final dos trabalhos, já que isso obrigaria a interrompê-los mais cedo, a fim de realizar (dentro do período normal de trabalho) a deslocação entre o local do trabalho de campo e o edifício da DSF;

5.4. Do mesmo modo, tratando-se em todos os casos de trabalho extraordinário, previamente autorizado, com o fim concreto de realizar inspecções a actividades económicas que só operam fora do horário normal de trabalho da Administração Pública ou em dias não úteis, parece pouco justificável obrigar os trabalhadores a deslocações adicionais ao edifício da DSF, com o único objectivo de registar o início e o final de períodos de trabalho extraordinário a realizar em locais frequentemente afastados deste edifício;

5.5. A constatação de que a DSF distribui de forma pouco razoável as tarefas só pode resultar de uma compreensão insuficiente dos factos em causa: o relatório indica (ponto 6.1.1.4.) que 13 e 16 trabalhadores tiveram, em 2003 e 2004 uma produção inferior à média; não indica se estes valores são anómalos, pois o cálculo de uma média sempre implicará, seja qual for a



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

situação concreta, que alguns trabalhadores se situem acima e os restantes abaixo da média; quanto à disparidade do volume de trabalho, sendo sempre o mesmo trabalhador que apresenta uma quantidade muito inferior à dos restantes, trata-se de um trabalhador que só esporadicamente efectuou trabalho de campo, não tendo estado permanentemente afecto a esta função, estando actualmente dedicado a tempo inteiro a trabalho administrativo (interno). Não é racional a inclusão deste trabalhador nos apuramentos estatísticos e a DSF não pode subscrever esta constatação.

5.6. A constatação de que a DSF não efectua um controlo por amostragem da assiduidade e pontualidade do pessoal de fiscalização parece ser contraditória com a segunda constatação; de facto, não parece adequado o método de controlo por amostragem destes dois factores, mas sim o controlo rigoroso, conforme acima já se referiu; quanto ao controlo por amostragem da realização no terreno dos trabalhos de inspecção, a DSF pondera a possibilidade de vir a adoptá-lo, no que se refere à inspecção a estabelecimentos comerciais e industriais, salientando embora que a assinatura do contribuinte no mapa de inspecção já cumpre, quanto ao essencial, esta função.

6. A DSF assinala ainda o seguinte, a propósito do ponto 6.1.1. “Verificações da auditoria”, na Secção 6.1. “Gestão do pessoal de fiscalização” do Capítulo 6 “Resultados da Auditoria”:

6.1. Na versão em língua portuguesa do Relatório afirma-se, no ponto 6.1.1.3., que “O pessoal de fiscalização da DSF registava apenas as horas de entrada de manhã e de saída ao fim da tarde, omitindo o intervalo para almoço”. Esta constatação não corresponde nem aos factos nem aos documentos fornecidos pela DSF ao Comissariado de Auditoria. A leitura da versão em língua chinesa fornece, pelo contrário, um significado diverso: “A DSF regista apenas as entradas de manhã e à tarde do pessoal de fiscalização, mas não as saídas”. A DSF supõe que esta contradição pode dever-se a confusão com situações não ocorridas na DSF, o que se lamenta, tendo em conta a importância e o elevado rigor que se espera do mesmo. A DSF esclarece que, na realidade, o pessoal de fiscalização regista apenas as horas de entrada de manhã e de tarde, após o almoço, omitindo o registo da saída no final do período da manhã e no final do período da tarde.

6.2. No ponto 6.1.1.4., alínea (2) afirma-se que “A DSF não preparava para o seu pessoal de fiscalização programas diários de trabalho externo, motivo porque esta Direcção de Serviços deixava ao critério do pessoal de fiscalização a determinação das saídas”. De facto, a DSF não pode preparar



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

aquele plano com antecedência, tal como oportunamente se informou ao Commissariado de Auditoria, visto as necessidades de inspecção terem, na sua maioria, origem nas iniciativas dos contribuintes, quando declaram o início ou alteração da natureza de actividades económicas. Tal não significa que a DSF deixa “ao critério do pessoal de fiscalização” a determinação das saídas mas, pelo contrário, que o trabalho é distribuído pela Coordenação do Núcleo, cabendo aos inspectores a marcação das visitas, por forma a garantir, na medida do possível, a comparência do contribuinte nas instalações visitadas.

6.3. No ponto 6.1.1.4., alínea (4) afirma-se que “O pessoal de fiscalização da DSF (...) era também dispensado de regressar aos serviços para relatar superiormente os trabalhos realizados ou efectuar qualquer registo dos mesmos”. Também esta constatação não corresponde totalmente à realidade. Conforme já anteriormente se referiu, o pessoal de fiscalização está dispensado de regressar aos serviços no final dos períodos de trabalho. Não está, de nenhum modo, dispensado de relatar superiormente os trabalhos realizados nem de efectuar o registo completo dos mesmos, conforme, aliás, o Commissariado de Auditoria teve oportunidade de verificar através dos exemplos de relatório de visita que foram facultados pela DSF.

6.4. As afirmações contidas na parte final da mesma alínea sobre os volumes de trabalho, disparidades e não razoabilidade da distribuição do trabalho já foram objecto de correcção, no ponto 5.5. da presente resposta.

6.5. No ponto 6.1.1.4., alínea (5) afirma-se, a propósito do uso de viatura própria nas deslocações em serviço deste pessoal, que “analisada a documentação de vários serviços, este Commissariado não encontrou nenhuma medida escrita que servisse de base para resolver o problema de transporte do pessoal de fiscalização”. Tratando-se de um problema que dificilmente se pode considerar incluído no âmbito de um estudo dedicado à assiduidade e pontualidade, ou à supervisão do pessoal, a DSF esclarece esta matéria em anexo à presente Resposta.

7. Na mesma secção e Capítulo, o ponto 6.1.2. “Síntese e comentários” suscita o seguinte:

7.1. A DSF concorda que as características especiais da actividade exigida a estes trabalhadores justifica a adopção de mecanismos menos rígidos de controlo da gestão; salienta-se, a este propósito, que estes trabalhadores estão sujeitos aos mesmos deveres que a generalidade dos trabalhadores da Administração Pública; os métodos aplicados pela DSF representam uma tentativa de obtenção do equilíbrio (exigido pelo interesse público) entre o

利



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

máximo de rigor naquele controlo e o máximo de eficácia no cumprimento das missões atribuídas ao pessoal de fiscalização;

7.2. A DSF reconhece que existem vantagens na redução a escrito da totalidade das normas em vigor, pelo que incluirá esta acção no seu plano de actividades;

7.3. Os dispositivos electrónicos de registo dos períodos de trabalho representam a solução ideal, num contexto de trabalho interno, para assegurar a fiabilidade e exactidão dos registos; como parece óbvio, apresentam também as suas limitações, não resolvendo adequadamente o problema concreto colocado pela necessidade de registar os períodos de trabalho do pessoal de fiscalização da DSF (vide pontos 5.3. e 5.4. 5 da presente Resposta). A DSF considera que o princípio da optimização do uso dos recursos públicos não está limitado aos recursos materiais (relativamente pouco dispendiosos), sendo no âmbito dos recursos humanos que o mesmo princípio adquire a sua maior relevância.

7.4. Como se refere no próprio Relatório, os estudos anteriormente realizados pelo Comissariado de Auditoria em matéria de assiduidade e pontualidade não abrangeram o pessoal de fiscalização, não lhe sendo dirigidas – consequentemente – as recomendações específicas ali contidas. A DSF não compreende, assim, a afirmação feita neste mesmo ponto de que “Não obstante os 5 anos volvidos, verifica-se que esta direcção de serviços ainda não reforçou a gestão da pontualidade e assiduidade”; e só pode atribuir a lapso a afirmação de que “se desconhece as horas exactas de entrada...”. Ambas as afirmações se situam, no plano do rigor formal, a um nível que se considera insuficiente.

7.5. O problema relativo ao transporte em serviço deste pessoal, em particular a utilização de veículo próprio, merece um sucinto estudo autónomo, conforme já atrás se referiu e que se inclui em anexo à presente Resposta.

8. O Relatório termina com a formulação de 9 recomendações concretas, relativamente às quais a DSF julga oportuno referir o seguinte:

1.ª Recomendação – a DSF incluirá no seu plano de actividades a redução a escrito das orientações, já existentes, sobre a forma de execução dos trabalhos de serviços externo;

2.ª Recomendação – o Relatório não constatou défices de diálogo periódico entre os Serviços e o pessoal de fiscalização, nem referiu em



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

nenhum ponto que as indicações dadas a esse pessoal sejam “equivocas”; não se compreende o alcance exacto desta recomendação, que não surge suportada pelo corpo do Relatório, antes se interpretando no sentido de reforço da 1.^a Recomendação;

3.^a Recomendação – Conforme se demonstrou anteriormente (em especial no ponto 5.5.) a constatação de que a distribuição do trabalho não é actualmente justa nem razoável revela uma compreensão menos perfeita dos factos e dos documentos fornecidos; também, quanto ao transporte do pessoal de fiscalização, conforme se explica em anexo, a DSF não pode subscrever esta Recomendação;

4.^a Recomendação – O pessoal de fiscalização está já vinculado à prestação de trabalho de duração não inferior a 36 horas semanais; não se considera tal como uma recomendação do Comissariado de Auditoria mas sim como um imperativo legal;

5.^a e 6.^a Recomendações – O que está em causa no registo das horas de saída e de início e fim do trabalho extraordinário, eventos que ocorrem actualmente fora das instalações da DSF, não é tanto o seu registo como a forma de o efectuar; a DSF considera, assim, que estas duas recomendações constituem uma só e, conforme se explicou (em diversos pontos da presente Resposta) a adopção de uma regra que obrigue à deslocação ao edifício da DSF apenas para efectuar o registo electrónico das saídas ou do início e fim do trabalho extraordinário, tendo a vantagem aparente de proporcionar um registo formal, não garante de modo nenhum que o tempo decorrido tenha sido, todo ele, empregue na execução de trabalhos de campo;

7.^a Recomendação – Com excepção do registo da hora de saída (vide supra), a supervisão por exame documental já incide sobre os elementos hora de entrada e registos de trabalhos, sendo os resultados aferidos em reuniões periódicas com os trabalhadores;

8.^a Recomendação – Conforme se referiu (ponto 5.6.) a DSF pondera a adopção do controlo por amostragem da realização no terreno dos trabalhos de inspecção, no que se refere à inspecção a estabelecimentos comerciais e industriais, salientando embora que a assinatura do contribuinte no mapa de inspecção já cumpre, quanto ao essencial, esta função;

9.^a Recomendação – A DSF supõe que a adopção da 1.^a Recomendação satisfará plenamente o desiderato aqui enunciado.



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

9. Conclusão Geral. A DSF gostaria de agradecer ao Comissariado de Auditoria o empenho colocado na realização do presente estudo, bem como na elaboração do correspondente Relatório, que constituíram excelente oportunidade para renovar a reflexão sobre os problemas em análise. A DSF considera que, concordando no essencial com as constatações e conclusões do presente Relatório, os temas relativamente aos quais não se verificou concordância resultaram, não de diferentes concepções, mas de interpretações que a DSF julga menos correctas de documentos atempadamente fornecidos ou mesmo de apreensão meramente formal e pouco profunda dos métodos de trabalho em aplicação na DSF.

A DSF reitera a sua inteira e permanente disponibilidade para trabalhar conjuntamente com o Comissariado de Auditoria, de modo a que a RAEM obtenha uma elevada qualidade e os melhores resultados em futuros estudos.

刻



機密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財政局
Direcção dos Serviços de Finanças

ANEXO

O problema do transporte do pessoal de fiscalização

Em diversos pontos do Relatório surge mencionada a questão do transporte do pessoal de fiscalização, salientando-se:

– a alínea (5) do ponto 6.1.1.4., onde se pode ler que “analisada a documentação de vários serviços, este Comissariado não encontrou nenhuma medida escrita que servisse de base para resolver o problema de transporte do pessoal de fiscalização”;

– a parte final do ponto 6.1.2. na qual se afirma que “os serviços continuam a não possuir medidas razoáveis e escritas para regular o transporte do pessoal de fiscalização. A persistência na autorização para o uso de veículos particulares para o exercício de funções públicas não deve continuar a ser considerada como solução para a situação”;

– o ponto 7.1. que refere “falta de soluções razoáveis para o problema do transporte dos trabalhadores para a realização de operações de fiscalização”;

– a recomendação formulada no ponto 7.2. “resolver de forma apropriada o problema de transporte para a realização de trabalhos externos, quando os serviços não disponham de viaturas suficientes, situação em que o fornecimento de passe mensal de autocarro pode ser uma alternativa, mas, em todo o caso, deve haver regras escritas para facilitar o controlo”.

Como se sabe (embora tal não seja nunca referido no Relatório do Comissariado de Auditoria), o problema do transporte em serviço de trabalhadores que realizam trabalhos externos está resolvido por via legislativa, em regra, com recurso a viaturas do contingente da Administração, sem excluir, em casos excepcionais, a utilização das viaturas particulares dos próprios trabalhadores.

Assim, já em 1979 a Lei n.º 11/79/M, de 5 de Maio preceituava no seu artigo 14.º que a autorização para o recurso a viaturas próprias, com compensação monetária, dependia de autorização do Governador, ouvidos os Serviços de Finanças (n.º 2), uma vez verificadas certas condições excepcionais (alíneas a) a d) do n.º 1).

Este diploma veio a ser substituído pelo Decreto-Lei n.º 36/93/M, de 19 de Julho, cujo artigo 13.º, com alguns ajustamentos de regime, manteve no essencial a dependência de autorização do Governador, precedida de parecer da DSF (n.º 2) e da verificação dos requisitos de excepcionalidade indicados no n.º 1.



機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

Finalmente, tendo o Decreto-Lei n.º 36/93/M sido revogado pela Lei n.º 7/2002, veio simultaneamente a ser regulada a matéria que aqui nos ocupa pelo Regulamento Administrativo n.º 14/2002, cujo artigo 8.º estabelece:

“Artigo 8.º

Autorização para uso de veículo próprio

1. A autorização especial para o uso, em serviço, de veículo próprio com direito a consumo de combustível e compensação monetária para despesas de manutenção pode ser concedida se a entidade pública em causa não dispuser de veículos ou se, dispondo de veículos, estiverem esgotadas as possibilidades de utilização económica dos mesmos.

2. No despacho de autorização é fixado, para cada ano, o consumo autorizado e o valor das despesas de manutenção e seguro.

3. As entidades públicas referidas na alínea 4) do artigo 1.º devem remeter anualmente à Direcção dos Serviços de Finanças a relação dos agentes a quem foi autorizado o uso de veículo próprio, ainda que essa autorização tenha sido emitida ao abrigo de disposição especial.”

Assim, por via regulamentar, a Administração dispõe de regras escritas e vinculativas, que estabelecem inequivocamente os pressupostos e procedimentos a observar na resolução do problema do transporte do pessoal de fiscalização.

A DSF considera que o transcrito artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 14/2002 é “uma medida escrita que serve de base para resolver o problema de transporte do pessoal de fiscalização”;

A DSF considera que, com a entrada em vigor do mesmo preceito, em 1 de Outubro de 2002, “os serviços possuem medidas razoáveis e escritas para regular o transporte do pessoal de fiscalização.” Mais considera que “a persistência na autorização para o uso de veículos particulares para o exercício de funções públicas deve continuar a ser considerada como solução para a situação”, tendo presente tratar-se de solução consagrada em Regulamento Administrativo;

A DSF, mantendo-se permanentemente aberta a considerar novas propostas e inovação de processos, considera não haver, actualmente, falta de “soluções razoáveis para o problema do transporte dos trabalhadores para a realização de operações de fiscalização”;





機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財 政 局
Direcção dos Serviços de Finanças

Mais considera a DSF que a aplicação do aludido normativo permite “resolver de forma apropriada o problema de transporte para a realização de trabalhos externos, quando os serviços não disponham de viaturas suficientes”;

A DSF não pode, como se fundamentou, subscrever nenhuma das afirmações citadas, relativamente a este problema.

Aproveita-se ainda para destacar que a recomendação para o fornecimento de passe mensal de autocarro como alternativa já vem sendo praticada (conforme consta de documentação escrita fornecida ao Comissariado de Auditoria), nos casos em que os trabalhadores não dispõem de viatura própria.

Em todos os casos, quer as propostas, quer os despachos de autorização, revestem obviamente a forma escrita.

(Resposta da Direcção dos Serviços de Economia)

Elucidativos em relação ao relatório do Commissariado da Auditoria (versão em português)

Relativamente ao relatório do Commissariado da Auditoria, que V. Exa. dirige, sobre “Os serviços externos e supervisão dos pessoais de fiscalização dos Serviços Públicos”, no tocante aos Serviços de Economia, eis os nossos elucidativos que abaixo se seguem:

Na página 7 do relatório consta o mapa de “sistema de marcação de ponto de pessoal de fiscalização”, mas na sua realidade, a situação actual do Departamento da Inspeção das Actividades Económicas (DIAE) é o constante do seguinte:

Marcação de ponto	Registo de saída por motivo particular	Registo de horas extras	Registo das horas de diligências
Por aparelho mecânico	Preencher à mão	Preencher à mão	Preencher à mão

Na Divisão da Inspeção de Certificação de Origem do DIAE foram já emanadas instruções por escrito para o pessoal inspectivo ali destacado como medidas de supervisão de serviços externos e aquando no desempenho das tarefas de fiscalização, e na Divisão da Inspeção de Indústria e Comércio, também do DIAE, encontra-se já em curso o estudo minucioso para estipular instruções apropriadas.

Presentemente o DIAE adopta o controlo de saída e entrada por aparelho mecânico, um dos meios previstos no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. Contudo, vamos estudar, activamente, a sugestão do V. Commissariado, ou seja, a utilização de aparelhos electrónicos como meios de registo para fiscalizar os serviços externos dos inspectores, no sentido de obter um melhor efeito.

O DIAE dispõe, este momento, de um sistema de supervisão, que, embora não abranja a “vigilância *in loco*”, tem, na prática funções semelhantes. E é possível que na devida altura dos contactos, não se tenha reflectido, adequadamente, este aspecto aos técnicos específicos do V. Commissariado, causando talvez assim o desentendimento de que no DIAE não haja um bom controlo na supervisão. Nestas circunstâncias, havendo necessidade de melhor elucidar as medidas de controlo dos serviços externos agora em vigor no DIAE, que são as seguintes:

- etapa 1 – De um modo geral, compete ao pessoal inspectivo do DIAE fiscalizar os estabelecimentos industriais locais. As ordens de fiscalização, emitidas pelo Chefe de Departamento,

(Resposta da Direcção dos Serviços de Economia)

passando por Chefe de Divisão e chefia funcional, chegam por fim aos inspectores responsáveis. E o trabalho de fiscalização é, diariamente, distribuído aos inspectores conforme situações reais. No que diz respeito aos serviços externos, o trabalho diário é planeado pelas chefias e distribuído, geralmente, aos grupos de inspectores com pelos menos dois elementos cada, na manhã e à tarde, logo após a sua entrada aos Serviços. Devido à diversidade dos trabalhos, cada saída varia de uma a quatro deslocações.

- etapa 2 – Recebidos os trabalhos, os grupos de inspectores, com um mínimo de dois elementos cada (um como responsável, outro coadjuvador), deslocam-se ao exterior para fiscalização, e antes da saída, cada grupo, para além de registar no livro de saída da brigada a que pertence, ainda tem de entregar ao secretariado uma ficha de saída, cujo conteúdo inclui, entre outros, a data e horas de saída, nomes dos inspectores, objectivo e objecto da fiscalização. E depois das diligências, os inspectores têm de regressar aos Serviços (se os trabalhos terminam só após 17H45, regressam, então, no dia seguinte) e preencher no livro de saída as horas de chegada e de saída de cada estabelecimento industrial.
- etapa 3 – O conteúdo da fiscalização é definido conforme o objectivo da mesma. Por exemplo, na verificação de certificação de origem, os inspectores exigem aos fabricantes a apresentação dos registos de produção, dos quais procedem à análise, confrontando os processos produtivos com os dados registados para verificar se estão em conformidade ou contraditórios. Além disso, vão ainda calcular a velocidade de produção e a quantidade de produção diária dos operários, bem como a capacidade produtiva do fabricante com base em, entre outros, número dos operários, técnica e habilidade de costura que eles têm e os equipamentos produtivos. Se o objectivo da fiscalização é apenas para saber a situação actual da fábrica, então, os inspectores vão registar o número dos operários, os equipamentos produtivos, a situação de operação e tipos de registos produtivos existentes, tirando ainda fotografias “*in loco*” que são anexadas ao respectivo processo.
- etapa 4 – Findas as diligências, os inspectores têm ainda de preencher o Boletim de Visita (B.V.), em duplicado, o qual contém informações básicas da averiguação, bem como as horas de início e termo da visita, e tem de ser assinado/ou carimbado pelo responsável do estabelecimento. O duplicado do B.V. é guardado pela fábrica e o original é apresentado ao respectivo chefe

(Resposta da Direcção dos Serviços de Economia)

de divisão para efeitos de verificação. Assim sendo, isto também é uma das medidas de supervisão indirecta dos serviços externos.

- etapa 5 - Durante a visita, as chefias podem, dependendo da situação, telefonar aos estabelecimentos para indagar os inspectores sobre o andamento da fiscalização , que é portanto uma outra medida de supervisão.
- etapa 6 – Depois da fiscalização externa, os inspectores redigem o relatório e formar o processo de averiguação (P.A.), o qual contém a data , horas, objectivo, resultado, etc., e será submetido para despacho superior. Desta forma, o decurso do serviço prestado no exterior poderá praticamente ser demonstrado no mesmo.
- etapa 7 – Mensalmente, os chefes de Departamento e Divisão dirigem-se às brigadas de fiscalização para verificar os trabalhos em curso na brigada, dialogando directamente com as chefias de brigada e até os inspectores sobre o andamento e as situações dos processos, e caso necessário serão dadas instruções numa expectativa de que os trabalhos tenham maior êxito.
- etapa 8 – Sistema de revisão: conforme as situações de trabalho, o DIAE pode mandar uma nova fiscalização para os trabalhos concluídos, e essa nova fiscalização será feita pelos inspectores de outra brigada no sentido de garantir que o resultado da revisão seja verdadeiro e objectivo.

O referido sistema de supervisão está ainda sujeito oportunamente à “reanálise” e ao aperfeiçoamento contínuo face às situações concretas, com vista a aumentar a qualidade dos inspectores e a eficácia do trabalho.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
博彩監察協調局
Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos

Em resposta ao V/ Ofício nº 0536/0259/2/GCA/2006, datada de 6 de Setembro, vimos informar o seguinte:

1. Em relação aos comentários apresentados por V/Comissariado
 - 1.1 Segundo o exposto a fls. 7/13 do V/ Ofício acima referenciado, a DICJ tem elaborado, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, uma instrução integral, escrita, que incorpora todas as normas de pontualidade e assiduidade a cumprir pelos inspectores, bem como uma instrução sobre a inspecção do serviço externo, também destinado aos inspectores;
 - 1.2 A DICJ tem adoptado o regime de instruções verbais de inspecção, encarregando as chefias funcionais a executar acções de surpresa com o objectivo de verificar a assiduidade dos inspectores. Aceitamos, porém, a proposta apresentada por V/ Comissariado, de elaboração de instruções expressas relativamente às formas de inspecção.



RESPOSTA AO RELATÓRIO DA AUDITORIA

1. Estabelecimento de medidas e planos de gestão do trabalho externo dos inspectores:

1) Quanto à gestão do trabalho externo, cabe aos inspectores destes Serviços, na execução do trabalho externo, o preenchimento, observando as respectivas regras, das respectivas folhas e, concluído o trabalho externo, a apresentação de uma informação ao superior hierárquico para examinação, havendo também regras para o conteúdo da informação.

Na realidade, o trabalho externo dos Serviços em geral, nomeadamente a inspecção da limpeza das ruas ou das obras em curso nas ruas, tem local, hora e procedimentos determinados, sendo portanto fácil estabelecer orientações para o trabalho de carácter geral e abstracto e para o mecanismo de controlo. Porém, o trabalho de inspecção da DSAL, principalmente o trabalho externo do Departamento de Inspecção do Trabalho (DIT), envolve frequentemente investigações de casos, sendo a sua natureza diversificada, particular ou específica, portanto os procedimentos a tomar relativamente a cada caso são diferentes, o tempo para a conclusão do processo varia conforme o grau de complexidade do caso e da cooperação prestada pelo número relativo das pessoas envolvidas, sendo também o local e as informações objecto de investigação de cada processo diferentes uns dos outros, pelo que é difícil estabelecer orientações para o trabalho externo de carácter geral e abstracto, a fim de controlar todos os procedimentos, o tempo previsto para a conclusão e a qualidade do trabalho externo.

Todavia, a DSAL tem orientado e controlado o trabalho externo dos inspectores em conformidade com as orientações de trabalho concretas, nomeadamente o DIT tem realizado reuniões mensais com os inspectores para rever o trabalho, tendo elaborado um calendário de trabalho, permitindo aos inspectores a deslocação aos locais, conforme o horário marcado, para execução do trabalho externo; o chefe da Divisão de Prevenção de Riscos do Departamento de Segurança e Saúde Ocupacional (DSSO) tem realizado semanalmente reuniões com os inspectores, para discutir a programação do



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

trabalho daquela semana. Depois dos inspectores executarem o trabalho externo, apresentam uma informação ao superior hierárquico para a sua examinação, da qual constam a data, o local e a hora do trabalho externo, o número do respectivo processo, o tempo dispendido na execução do trabalho, problemas concretos verificados durante o trabalho, recomendações dadas ou respectivo tratamento, etc...

As referidas medidas, principalmente as reuniões regulares, não só dão aos superiores hierárquicos uma oportunidade para comunicarem amplamente com os inspectores, mas também funcionam como orientações para os mesmos. Por outro lado, o preenchimento do boletim e a apresentação de informação por parte dos inspectores, permite ao superior hierárquico o controlo do trabalho dos inspectores e a estatística dos respectivos dados, aperfeiçoando assim o trabalho externo.

2) Tendo em consideração o trabalho de inspecção destes Serviços, designadamente a especificidade e a particularidade dos casos a tratar pelo DIT, não é apropriado fazer uma inspecção repentina e seleccionada “in loco” dos inspectores, pois pode prejudicar a investigação normal do caso, por exemplo, às vezes, o inspector do trabalho tem que contactar as partes laboral e/ou patronal, sendo provavelmente a inspecção “in loco” prejudicial à investigação e à imagem do inspector de trabalho. Além disso, o local da investigação não é fixo, podendo ser alterado à última da hora conforme a situação, portanto não é fácil levar a cabo aquelas inspecções “in loco”, para além de sobrecarregar os recursos humanos.

Evidentemente, o modelo de controlo e as orientações de trabalho utilizadas actualmente por estes Serviços ainda podem ser melhorados, pelo que a DSAL irá estudar uma forma viável.

2. Programação de transporte para o trabalho externo:

O DSSO e o DIT são as principais subunidades destes Serviços que executam o trabalho externo. Por vezes, na execução do trabalho externo, os inspectores do DSSO precisam de levar alguns instrumentos e aparelhos para efectuarem medições, portanto a DSAL proporciona-lhes automóvel e condutor, não havendo problemas de programação de transporte; os inspectores do DIT também possuem o seu próprio automóvel para execução do trabalho externo e



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

é-lhes atribuído mensalmente um subsídio, não havendo também grandes problemas na programação de transporte.

Devido à natureza do trabalho de inspecção, não é apropriado adquirir passes mensais de autocarro para os inspectores, pois os do DSSO necessitam de levar consigo instrumentos e aparelhos de medição, não sendo conveniente a sua deslocação em autocarros lotados, sendo até mais fácil a ocorrência de acidentes; os inspectores do DIT, precisam, por vezes, de comparecer, o mais rápido possível, no local para procederem a investigações e recolherem provas, nomeadamente quando ocorrem acidentes de trabalho. Também é inconveniente deslocarem-se de autocarro em algumas acções confidenciais, como sejam as acções de combate aos trabalhadores ilegais. Além disso, o tempo e o itinerário percorrido pelos autocarros são limitados, não sendo possível programar de modo que os inspectores se desloquem directamente ao local, designadamente quando têm que comparecer em diferentes locais ou às ilhas para executarem o trabalho externo, por isso os autocarros não satisfazem sequer as necessidades básicas. Visto isso, por enquanto, a DSAL não está com planos de adoptar a medida de aquisição de passes mensais de autocarro.

Evidentemente, se os recursos permitirem, a DSAL estará disposta a melhorar a programação de transporte para o trabalho externo.

3. Método de registo do horário de trabalho

A DSAL utiliza um aparelho electrónico para registar a assiduidade dos trabalhadores, conjugado adequadamente com a assinatura num livro de ponto para os casos de realização de trabalho externo em horas extraordinárias, o que está em conformidade com o “Estatuto de Trabalhadores da Administração Pública de Macau”, para além de também terem sido estabelecidas orientações escritas sobre a pontualidade e a assiduidade, para permitir o controlo da assiduidade dos trabalhadores.

Quanto ao trabalho externo realizado em horas extraordinárias, para além de caber a esses trabalhadores o preenchimento do respectivo boletim que deve ser aprovado pelo seu superior hierárquico, o registo desse trabalho é feito por meio do aparelho electrónico (excepto em circunstâncias excepcionais); além disso, após a prestação de trabalho extraordinário, cabe aos mesmos a participação por escrito do período e do número de horas da prestação de



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

trabalho extraordinário em concreto, que são verificados e controlados pelo seu superior hierárquico, sendo esta a medida de controlo que a DSAL tem vindo sempre a adoptar.



(Tradução)

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
衛生局
Serviços de Saúde

Exmo. Senhor Dr. Kou Chin Pang
Adjunto do Commissariado da Auditoria
Governo da RAEM

296/SS/06

28/09/2006

Resposta relativa ao Relatório de Auditoria

Acusamos a recepção do vosso ofício no. 533/0256/2/GCA/2006 e em resposta ao conteúdo do mesmo, vimos informar o seguinte :

1. De um modo geral, o relatório tem valor de referência para a reforma da estrutura, do sistema e da gestão dos nossos Serviços;
2. Todavia, quanto às afirmações “supervisão insuficiente”(página 2), “...no elo de gestão, verificaram-se falta de rigor ou deficiência” (página 8), “gestão pouco rigorosa e inspecção insuficiente” indicados no Relatório, os nossos Serviços não estão de acordo com estes comentários. Embora os nossos Serviços não procedam à inspecção “*in loco*” quando os agentes sanitários/de fiscalização exercem serviço do exterior, os mesmos, como foi mencionado no Relatório de Auditoria, pedem às unidades ou indivíduos objectos da fiscalização para confirmarem os seus trabalhos, depois de concluídas as respectivas actuações. Para além disso, os agentes sanitários/de fiscalização são obrigados a preencher o registo de serviço prestado no exterior e a elaborar o respectivo relatório, no qual especificam o local, a hora e o resultado da fiscalização efectuada. Isto reflecte que os nossos Serviços possuem um regime relativo à inspecção dos trabalhos executados no exterior. Na nossa opinião, o referido regime ainda tem lugar para melhoramento, mas nunca ocorreu situação de “gestão pouco rigorosa” como se referiu no Relatório de Auditoria.
3. Normalmente, os trabalhos dos agentes sanitários/de fiscalização dos Serviços de Saúde são organizados em conformidade com um plano anual ou plano mensal, mas, dado que bastantes trabalhos de fiscalização são imprevistos e confidenciais e, muitas vezes, necessitam da colaboração dos Serviços ou pessoas relacionados, existe certo nível de dificuldades quanto à elaboração do horário de trabalho diário para esses funcionários. Por isso, muitas vezes, os agentes sanitários/de fiscalização só podem confirmar o local e o horário de trabalho do exterior no dia da realização do mesmo.
4. No que diz respeito ao transporte dos agentes sanitários/de fiscalização, os Serviços de Saúde já fizeram o melhor para arranjar veículos dos Serviços para os transportarem para o local de trabalho, quando estes necessitam de exercer funções no exterior. Mas, a fim de facilitar os trabalhos e nas situações especiais, quando for impossível arranjar veículos



(Tradução)

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
衛生局
Serviços de Saúde

dos Serviços para os transportarem, os agentes sanitários/de fiscalização podem arranjar por si próprios o meio de transporte para se deslocarem ao local destino de trabalho, conforme a necessidade. Caso seja necessário, depois de concluídos os respectivos trabalhos, os agentes podem pedir o reembolso das despesas, cumprindo os procedimentos estipulados. Os nossos Serviços irão empenhar-se no estudo e elaboração de outras medidas viáveis, no sentido de resolver os problemas relativos ao transporte dos agentes sanitários/de fiscalização. Todavia, quanto à prática de o pessoal utilizar o “veículo particular”, os nossos Serviços nunca a preconizaram nem irão preconizá-la.

5. No tocante à proposta relativa à aplicação de aparelho electrónico para registar a hora da entrada no serviço e a hora de saída dos funcionários, os nossos Serviços encontram-se a acompanhar o assunto atentamente, estando o mesmo sistema na fase de teste e modificação.

Com os melhores cumprimentos.

O Director

Koi Kuok Ieng



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

保 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區
審計署
高展鵬助理審計長 台啟
Exmo. Senhor
Dr. Kou Chin Pang
Adjunto do Comissariado de Auditoria

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱三零零六號
Apartado 3006 - MACAU

— 0534/0257/2/GCA/2006

06/09/2006

18/conf/DLI/2006

事由：
Assunto

“公共部門稽查人員出勤及監管”審計報告

Relatório de auditoria referente à “Assiduidade do pessoal fiscalizador dos Serviços Públicos e seu controle”

茲回覆 貴署，題述的審計報告已收悉。感謝 貴署在報告內提出各項寶貴意見及建議，這將有助本局持續檢討工作，並在有需要時採出合適的改善措施。

Acusando a recepção do vosso relatório referenciado em epígrafe, agradecemos as vossas opiniões e sugestões nele apresentadas, as quais poderão ajudar-nos rever constantemente o nosso trabalho e tomar medidas adequadas em caso de necessidade.

在詳細研究審計報告的內容後，本局認為有需要對部份內容進行說明及補充。

Após a leitura a fundo do teor do referido relatório, julgamos conveniente dar explicações e informações adicionais relativamente a partes das matérias mencionadas nesse relatório.

一、稽查人員外勤工作的規範

1. Regulamentação do trabalho externo desempenhado pelos inspectores

本局 2006 年 7 月 17 日第 11/conf./DAF/2006 號公函第 1 點中文版所述“本局是沒有為稽查人員特別制訂外勤工作的查核指引”實屬文誤，正如閣下所見，上述公函對應的葡文版並無此句。事實上，本局多年前已為稽查工作制訂了成文工作規範指引，內容涵蓋本局發出牌照的所有場所，包括：酒店場所、同類場所（餐廳、酒吧、舞廳）、蒸氣浴及／或按摩場所、健康俱樂部、卡拉 OK 場所、旅行社和導遊職業（見《稽查報告書》——附件 I）。

Lamentamos dizer que existe um lapso no ponto 1 do nosso ofício no.11/conf./DAF/2006 de 17.07.2006, designadamente na parte chinesa a que se refere “esta Direcção dos Serviços não tem orientações especiais para os inspectores em caso de desempenho do trabalho externo”, como se pode ver, não se encontra esta ideia na redacção em língua portuguesa. De facto, desde há anos que foi elaborado um conjunto de orientações escritas relativamente ao serviço externo dos inspectores, cuja cobertura abrange todos os



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

21

estabelecimentos licenciados pela DST, nomeadamente estabelecimentos hoteleiros, estabelecimentos similares (restaurantes, bares e salas de dança), estabelecimentos de saunas e/ou massagens, estabelecimentos do tipo “Health club”, estabelecimentos do tipo “Karaoke”, agências de viagens e a actividade de guia turístico (vide diversos tipos do “Relatório de Inspeção” — Anexo I).

由《稽查報告書》可見，稽查人員在外對有關場所進行查核時並非隨意查看，本局詳細清楚地指引了外出查核時應檢查和注意的事項。稽查人員的外勤工作由其直屬主管即稽查處處長指派，每項外勤工作均需填寫《日常工作記錄》（附件 II），該《日常工作記錄》左欄亦載有主管人員對是次稽查工作倘有的特別指引，而《稽查報告書》的右上角亦載有《日常工作記錄》的參閱編號。

Através da leitura desses “Relatórios de Inspeção”, afigura-se que o trabalho efectuado pelos inspectores durante a fiscalização junto dos estabelecimentos não é aleatório. Nos “Relatórios de Inspeção” estão especificados todos os parâmetros que os inspectores têm de examinar e efectuar uma avaliação. O trabalho externo dos inspectores é distribuído por seu superior hierárquico directo, neste caso, a chefia da Divisão de Inspeção e para cada trabalho externo é necessário o preenchimento da “Folha de Trabalho Diário” (Anexo II). No lado esquerdo dessa Folha encontra-se uma coluna em que a chefia dá instruções especiais aos seus inspectores, se houver, e no canto superior do lado direito do “Relatório de Inspeção” também se encontra mencionado a referência da “Folha de Trabalho Diário” conexas.

— 本局主管人員無論是對稽查人員的工作進行實地查核或文件查核，亦依據上述成文工作規範指引及特別指引，判斷稽查人員是否有效地完成所有對有關場所需查核的項目。

Quer em caso da inspecção in loco quer em caso do exame documental, a chefia determina se os inspectores completam o trabalho de inspecção junto dos estabelecimentos com eficácia em função das orientações escritas e instruções especiais atrás mencionadas.

二、稽查人員外勤工作的查核

2. Verificação do trabalho externo dos inspectores

關於審計報告中指出本局“會不定期對下屬稽查人員作抽查，但只是隨機性質”是不恰當的。本局除了對所有稽查人員的外勤工作都作出文件查核外，亦會不定期對稽查人員的外勤工作作實地抽查，但不定期實地抽查絕不是隨機性抽查，而是按照實際工作需要進行，這是因為旅遊業的發展受外來、不確定的因素影響，而本局需不時調整工作方向與力度。例如：當發生影響公眾利益的事件時，主管將實地監察稽查的工作，以確保事件能迅速獲得適當處理，減低負面影響。

Relativamente ao ponto referido no vosso relatório no que diz respeito a que “a DST realiza inspecções não periódicas sobre o respectivo pessoal de fiscalização, mas faz-no de uma forma aleatória”, esta interpretação não é apropriada. Esta Direcção dos Serviços para além do exame documental de todos os trabalhos externos desempenhados pelos seus inspectores, procede também à supervisão de sondagem in loco. Essas supervisões não periódicas não são aleatórias mas realizadas em função da necessidade do trabalho, dado que o sector de turismo é determinado por muitos factores externos imprevistos e estes Serviços ajustam, a todo o tempo, as linhas directivas e o empenho da fiscalização. A título de exemplo,



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

27

em caso da ocorrência de acontecimentos que prejudiquem o interesse público, a chefia poderá ter uma supervisão in loco no trabalho de fiscalização, de modo a assegurar que a ocorrência pode ser rápida e devidamente resolvida, minimizando assim as consequências negativas que do mesmo pode resultar.

而關於審計報告認為部門在監察稽查人員的外勤工作方面，“應向稽查人員發出清晰指引，訂明進行文件查核及實地查核的次數和程序”、“應進行定期及抽樣的實地查核”，本局認為，定期的做法，令監察工作流於公式化，削弱了監察工作的突擊性。事實上，透過持續對員工的日常工作表現進行觀察與評估，主管人員對屬下員工的表現有一定的了解，主管人員因而可對日常表現較差或出現問題的員工進行較頻密的特別監察。反之，對於那些工作表現一向良好的員工，監察頻率應較低，以達致充份運用現有資源。預先安排好的查核次數與程序，不但過於死板，不利主管人員工作的展開，若對部分工作人員的查核多於預先訂明的次數，更會增加上下級人員之間的互相猜忌與懷疑，直接影響員工的歸屬感與士氣。

Quanto às vossas sugestões referentes ao controlo dos inspectores em serviço externo, isto é, “devem dar aos inspectores orientações escritas claras, as quais determinam a frequência e os procedimentos do exame documental e das inspecções in loco”, “devem proceder inspecções periódicas e de sondagem in loco”, somos de opinião que a supervisão periódica torna o controlo em forma formularizada e rígida, reduzindo o efeito imprevisto da fiscalização. De facto, através de uma observação e avaliação contínua do performance diário dos inspectores, permite à chefia conhecer bem os seus subordinados e pode fazer um controlo especial e com mais frequência aos inspectores com desempenho mais fraco. Pelo contrário, a inspecção ao pessoal com desempenho mais elevado pode ser relativamente menos frequente, de modo a aproveitar ao máximo os recursos existentes. Um programa pré-definido quanto à frequência e ao procedimento de supervisão, por um lado não só parece demasiadamente rígido e prejudica a distribuição do trabalho por parte da chefia, por outro, em especial, caso as supervisões destinadas a determinados funcionários são superiores à frequência anteriormente prevista, poderá resultar de desentendimento e desconfiança entre os subordinados e as chefias, criando um impacto negativo directo ao sentido de pertença e ao moral dos trabalhadores.

本局認為在進行監察後，若一切正常，主管人員只需按既定程序批閱稽查人員提交的日常工作報告，並沒有必要告知員工曾對其作出監察，破壞人員之間的互信。本局採取的方法是，只在發現員工的工作出現問題時，才對其作出指正。

Na nossa opinião, caso tudo corra normal, basta a chefia seguir o procedimento administrativo previsto, isto é, pôr despacho no Relatório de Trabalho Diário elaborado pelos inspectores, não sendo necessário dar conhecimento ao pessoal de fiscalização que foi uma vez objecto de supervisão, o que poderá pôr em causa a confiança já estabelecida. É nossa prática fazermos as devidas orientações quando se verificam situações cujos níveis de desempenho sejam mais fracos.

三、稽查人員外勤工作的時間監控

3. Controlo temporal do trabalho externo dos inspectores



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

除了工作內容之查核外，本局亦從多方面監控稽查人員外勤工作所使用的時間。

Para além do controlo das matérias de inspecção, a DST também controla o tempo de trabalho dos inspectores em serviço externo.

首先，由於被稽查的場所是由本局發出執照，本局對場所的規模及布局有全面的了解，因此，主管人員可以預計每項外勤工作大致所需時間。

Primeiro, como o objecto de inspecção, ou seja os estabelecimentos alvos de inspecção, são licenciados pela DST, dispõe de um conhecimento geral da sua dimensão e configuração, portanto, a chefia pode prever já o tempo a dispensar pelos inspectores em cada inspecção.

其次，外勤工作完成後，《稽查報告書》及《日常工作記錄》必須立即呈交予直屬主管審閱，上面除了記載了稽查人員姓名、工作日期、時間、地點、查核內容等資料外，亦附有稽查人員及被巡查場所負責人之簽署，以及附有巡查時實地拍攝的照片（附件 III）。而在絕大多數情況下，本局有場所負責人的聯絡方法，可在有需要的情況下向其核證稽查人員的工作情況。

Segundo, após a conclusão do trabalho externo, devem ser submetidos os “Relatórios de Inspeção” e as “Folhas de Trabalho Diário” ao superior directo para despacho. Esses documentos, para além de conter os nomes dos inspectores, a data, hora, local e resultado da inspecção, são assinados pelos inspectores e pelos responsáveis dos estabelecimentos inspeccionados, e muitas vezes, estão acompanhados de fotos tiradas in loco (Anexo III). Na maioria dos casos, são registados os meios de contacto dos responsáveis dos estabelecimentos, portanto, em caso de necessidade, poderá haver contacto com essas pessoas para esclarecimento do trabalho realizado.

值得一提的是，本局所有稽查外勤工作均以 2 人或以上為一組，組員由直屬主管靈活調配，稽查人員事先並不知道誰是拍檔。而本局亦會安排車輛及司機接載稽查人員，而按 8 月 12 日第 14/2002 號行政法規規定，司機須填寫《車輛工作日記表》（附件 IV）。由此可交叉核實稽查人員及司機的外勤工作時間記錄及工作報告。上述種種機制均可確保外勤工作符合規矩。

É de referir que em todos os casos de serviço externo, o trabalho é feito em equipas compostas por pelo menos dois inspectores e a combinação de parceiros é determinada pela própria chefia, os inspectores não sabem previamente quem são os seus parceiros. Por outro lado, estes Serviços também designam motoristas e veículos de serviços para transporte, e os motoristas têm de preencher o “Boletim Diário de Serviço do Veículo” nos termos do Regulamento Administrativo n.º14/2002, de 12 de Agosto (Anexo VI). Então, é possível verificar o trabalho do pessoal envolvido através de uma combinação de documentos e de informações neles constantes. Todos esses mecanismos permitem assegurar o correcto desempenho do trabalho externo.

四、稽查人員的外勤超時工作

4. Horas extraordinárias prestadas pelos inspectores em serviço externo

審計報告指本局稽查人員超時工作之時間記錄以手寫方式處理，本局有以下補充：稽查人員在辦公



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

室內的超時工作，是透過電子儀器記錄時間。只是在辦公室外超時工作時，才以手寫方式記錄時間。無論何種情況，均須填寫超時工作記錄（附件 V），由直屬主管核證，並由上級領導審閱。

Relativamente ao ponto que se refere que os inspectores da DST fazem o registo dos períodos de trabalho extraordinário através do preenchimento de impressos à mão, temos o seguinte esclarecimento: Em caso de trabalho extraordinário exercido **no escritório**, o registo é efectuado no sistema electrónico. Em caso de trabalho extraordinário **fora do escritório**, o registo é feito à mão. Quer um quer outro, é exigido aos funcionários o preenchimento do impresso próprio destinado ao trabalho extraordinário (Anexo V), o qual é confirmado pelo seu superior hierárquico antes de ser submetido à aprovação do dirigente do Serviço.

對於審計報告要求稽查人員在辦公室外超時工作前，先回辦公室記錄時間，本局認為是不切實際且加重開支。相當部分受本局監管的場所僅在夜間營業，外勤工作須於深夜進行。要求稽查人員在半夜工作後，還要回辦公室記錄時間，才可回家休息，這做法並不適當。同時，往返辦公室與外勤地點亦不必要地增加超時工作的時間與補償。

Quanto à exigência sugerida no referido relatório de auditoria, referente à obrigatoriedade dos inspectores da deslocação ao escritório, antes do início do trabalho extraordinário, para marcar o início do seu trabalho externo, na nossa opinião, está exigência não é prática e resulta em custas adicionais. Tendo em conta que uma determinada percentagem dos estabelecimentos licenciados pela DST tem um horário de funcionamento fora das horas de expediente, a inspecção tem de ser efectuada em certos casos de madrugada. Após conclusão do trabalho, em vez de poder voltar para casa para descanso, os inspectores ainda são obrigados a regressar, na alta noite, ao escritório para fazer o registo temporal, pelo que, afiguramos que tal não se mostra adequado. Além disso, **a deslocação desnecessária entre o escritório e o local de inspecção aumenta as horas de trabalho extraordinário e a respectiva compensação.**

事實上，對於工作日內的日間外勤工作，本局要求稽查人員外出前回辦公室記錄時間。這在實際工作中造成相當大的資源浪費。例如，稽查人員早上九時回辦公室記錄時間，九時半到達外勤工作地點，十二時半要離開外勤工作地點，十三時到達辦公室記錄時間，下午做法相同。為了往返外勤工作地點與辦公室之間記錄時間，上下午上下班共 4 次，每次約半小時，平均浪費每日每人 2 小時。本局稽查處只有 11 名工作人員，除卻 1 名主管及 1 名文員外，實際只有 9 名督察執行外勤職務，同時該 9 名督察亦擔當所有制裁程序的預審員。該 9 名督察的外勤工作包括對全澳所有酒店、公寓、餐廳、酒吧、舞廳、蒸氣浴場所、按摩場所、健康俱樂部、卡拉 OK 場所、旅行社、自行駕駛之機動車輛租賃業務、旅遊景點及各口岸（導遊、接送員）等進行查核。面對現有的人力資源，我們正擔憂如何能避免浪費時間，減低因不必要的浪費而對工作效率造成的負面影響。歡迎 貴署就此給予寶貴意見，使我們能提供更有效的服務。

Na realidade, em caso de serviço externo dentro do horário de expediente, estes Serviços determinam que os inspectores devem regressar ao escritório para registar o início do trabalho, esta medida resulta um gasto de recursos na prática. A título de exemplo, os inspectores regressam ao escritório às 09H00 para registar a entrada e chegam ao local de inspecção às 09H30, e por volta das 12H30 regressam do local de inspecção para chegar ao escritório fazer o registo da saída às 13H00. O mesmo acontece na parte da tarde. Em cada deslocação, é gasto por funcionário meia hora de tempo. Para estas idas e voltas, na totalidade de 4 vezes, é **gasto em média 2 horas por pessoa por dia.** Encontram-se em serviço na Divisão de Inspecção destes



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

Serviços 11 trabalhadores, dos quais incluem uma chefia e um oficial administrativo, portanto, na realidade há 9 inspectores para desempenhar o serviço externo. Estes 9 inspectores também desempenham o papel de instrutor nos procedimentos administrativos sancionatórios e têm de fiscalizar os estabelecimentos e actividades licenciadas pela DST, nomeadamente os hotéis, pensões, restaurantes, bares, salas de dança, estabelecimentos de saunas, estabelecimentos de massagens, estabelecimentos do tipo “health club”, estabelecimentos do tipo “karaoke”, agências de viagens, empresas que exercem a indústria de aluguer de automóveis sem condutor, os pontos turísticos e os postos fronteiriços (guias turísticos e transferistas). Face aos recursos existentes, é nossa preocupação reduzir o gasto de tempo desnecessário, por forma a reduzir a perda de eficácia e eficiência. **Contudo, estamos receptivos a receber sugestões relativamente ao assunto, para que seja possível prestar um melhor serviço.**

五、稽查人員工作時間之拖欠

5. Débito de horas de serviço por parte dos inspectores

按照經第 23/SACTC/92 號批示核准並公佈在 10 月 26 日第 43 期《澳門政府公報》副刊中的《旅遊局人員彈性上下班時間規章》第四條第三款規定（附件 VI），“每周完結核算所得的超過或拖欠的工作時段將轉移至下一周，而且補時的最大限度為四小時”。舉個例子，倘某員工在某星期僅工作 33 小時，他便拖欠工時 3 小時，即使他在緊接而來的星期中上班 37 小時，記錄中仍會顯示他拖欠工時，但所拖欠的工時則由 3 小時改為 2 小時。由此可見，審計報告中提及“有稽查人員連續兩周之工作時數均少於 36 小時之情況”，這一說法並不正確，因當中適用了《旅遊局人員彈性上下班時間規章》的規定。

Nos termos do n.º3 do artigo 4º do “Regulamento de Horário Flexível do Pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo”, aprovado por Despacho n.º23/SACTC/92 e publicado no Suplemento do Boletim Oficial de Macau n.º43 de 26.10.1992 (Anexo VI), “*O excesso ou o débito de horas apurado no fim de cada semana será transportado para a semana seguinte e nela compensado até ao limite máximo de 4 horas*”. Assim, como exemplificação; Se um trabalhador numa dada semana prestou apenas 33 horas de trabalho, terá um débito de 3 horas. Na semana seguinte caso preste 37 horários de trabalho passará a ter um débito de 2 horas. Com esta demonstração pretende-se esclarecer que a afirmação constante no vosso relatório “houve pessoal fiscalizador que prestou menos de 36 horas semanais nas duas semanas consecutivas” não está correcta em face ao disposto no “Regulamento de Horário flexível do pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo”.

然而，如周末核算時工作人員拖欠工時 4 小時而下一周工作又少於 36 小時，則將會因拖欠工時超過 4 小時，而按照《旅遊局人員彈性上下班時間規章》第 6 條 3 款之規定作一次缺勤登記。

Contudo, se um trabalhador no fim da semana tenha um débito de 4 horas, na semana seguinte, caso preste, menos de 36 horas de trabalho, acarretará assim o aumento de débito para superior a 4 horas e por conseguinte, dará lugar à marcação de uma falta, nos termos do n.º 3 do art.º 6º do Regulamento do Horário Flexível do Pessoal da DST.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

六、展望

6. Perspectiva futura

為配合本澳旅遊業快速蓬勃的發展，旅遊局正就開發新的旅遊行業監督系統進行研究，為行業的健康平穩發展創設更多有利條件。

Em articulação com o desenvolvimento acelerado do sector de Turismo de Macau, a DST encontra-se a estudar soluções para a implementação de um novo sistema de supervisão das actividades turísticas, de modo a criar mais condições positivas para o crescimento estável e saudável do sector.

最後，再次感謝 貴署的寶貴意見及對本局工作的關注，貴署的支持將有助本局更好地履行職責。如有需要，本局隨時樂意提供更多資料。

Por último, apresentamos de novo a nossa gratidão pelas vossas opiniões e sugestões quanto aos nossos trabalhos, assistências essas que nos ajudem a desempenhar melhor as nossas atribuições, bem como, ficamos ao inteiro dispor para prestar os esclarecimentos e todas as informações adicionais que entende ser necessárias.

肅此，順頌台安

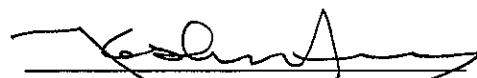
Com os melhores cumprimentos.

二零零六年十月 三 日於澳門旅遊局。

Direcção dos Serviços de Turismo, aos 3 de Outubro de 2006.

局長

O Director dos Serviços


安棟樑 João Manuel Costa Antunes

附件/ Anexos :

- I 《稽查報告書》/ Relatório de Inspeção
- II 《日常工作記錄》/ Folha de Trabalho Diário
- III 巡查時實地拍攝的照片 / Fotos Tiradas in Loco
- IV 《車輛工作日記表》/ Boletim Diário de Serviço do Veículo
- V 超時工作記錄 / Impresso Próprio Destinado ao Trabalho Extraordinário
- VI 《旅遊局人員彈性上下班時間規章》/ Regulamento de Horário Flexível do Pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes
(A presente tradução portuguesa é da responsabilidade do Commissariado da Auditoria)

Exmo. Senhor
Dr. Kou Chin Pang
Adjunto da Comissão da Auditoria

Sua Referência
Of. n.º 0525/0248/2/GCA/2006

Sua comunicação
06/09/2006

Nossa referência
3234/DAFDEP/2006 20/09/2006

Assunto: **Relatório de auditoria**

Relativamente ao conteúdo do relatório de auditoria feito por esse Commissariado sobre “A assiduidade do pessoal de fiscalização dos Serviços Públicos e o seu controlo”, informo V.Exa de que estes Serviços não têm mais nada a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos.

Ass.: O Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, *Jaime Carion*



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

港務局
Capitania dos Portos

Em tradução

Assiduidade e controlo de inspectores dos serviços públicos.

Relativamente ao vosso ofício, referente ao vosso relatório em epígrafe, cumpre-me responder o seguinte:

Tal como se referiu no ofício nº 152/ATJ/2006 de 14 de Julho de 2006 desta Capitania, os trabalhos externos a executar pelos inspectores desta Capitania dividem-se em três categorias: pré-planeados, repentinos e imprevistos. O regime de controlo sobre a assiduidade dos trabalhos externos dos referidos trabalhadores é exercido, tendo em conta as características da natureza dos trabalhos, o modelo de funcionamento, em conjugação com a realidade e em conformidade com a legislação em vigor.

Esta Capitania agradece a vossa sugestão e irá tomá-la como referência, continuando a rever e aperfeiçoar o regime de controlo dos trabalhos referidos, de acordo com a necessidade, procedendo a uma avaliação periódica, de forma a conseguir alcançar uma gestão eficaz e uma elevação dos resultados de trabalho.

Para quaisquer esclarecimentos, é favor contactar

[Redacted]

Com os melhores cumprimentos,

CC. DAPE,DAM,DAF

Instituto de Habitação

(A presente tradução portuguesa é da responsabilidade do Comissariado da Auditoria)

Exma. Senhora
Comissária da Auditoria
Comissariado da Auditoria da
Região Administrativa Especial de Macau

Sua Referência

Sua comunicação

Nossa referência
1610/DEIA/2006

20/09/2006

Assunto: Auditoria de resultados sobre a utilização de recursos — “Assiduidade do pessoal de fiscalização dos Serviços Públicos e seu controlo”

Com referência à auditoria específica indicada na epígrafe, após leitura atenta do respectivo relatório e considerando o funcionamento e os recursos efectivamente postos à sua disposição, este Instituto apresenta a sua opinião relativamente a determinados pontos de vista nele constantes. Assim:

1. Sendo um organismo público que “administra de acordo com a lei”, este Instituto gere e supervisiona o seu pessoal, quer do serviço externo quer trabalhe nas instalações do Instituto, dentro do quadro traçado pela legislação vigente, nomeadamente cumprindo as relevantes disposições do “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública” e, ao mesmo tempo e dentro do que é permitido pela lei, gere e supervisiona de modo pertinente o seu pessoal tendo em conta o seu próprio funcionamento e os recursos de que pode dispor.
2. No respeitante aos períodos e à programação de trabalhos do pessoal de serviço externo, por força da especificidade das atribuições deste Instituto, a supervisão às obras de construção reparte-se, em termos gerais, pela área da habitação económica e pela manutenção e conservação dos edifícios do âmbito da habitação social. As atribuições do pessoal de fiscalização deste Instituto variam essencialmente conforme age num ou noutro âmbito. No primeiro, consubstanciam-se na supervisão sobre a boa gestão das obras de construção executadas pelas concessionárias, com vista a assegurar a qualidade das habitações económicas, enquanto que no outro âmbito, tratando-se de obras públicas, o pessoal de fiscalização detém efectivamente poderes e responsabilidades para o exercício de uma supervisão directa. Em consequência desta diferença de poderes e responsabilidades, também a capacidade de iniciativa no planeamento dos trabalhos diários sujeitos à supervisão varia e sofre de condicionantes diferentes. No concernente à execução de obras no âmbito da habitação económica, não é possível criar uma regra uniforme, pois o programa e o conteúdo da supervisão do pessoal de fiscalização é, objectiva e concretamente, condicionada aos arranjos das concessionárias e das construtoras dos empreendimentos, bem como à própria gestão da execução das obras em causa. Com efeito, para planear os trabalhos diários de fiscalização às obras de habitação económica, o pessoal de fiscalização procura saber de antemão do estado de execução das obras e mantém contactos com os engenheiros responsáveis, tanto por escrito como pela via oral, procurando assim flexibilizar a respectiva programação. Por outro lado, os tipos de trabalho executados diariamente nos terrenos de obras são numerosos e variados, com frequência

mais que dez, o número de operários envolvidos é normalmente superior a várias dezenas e a executarem trabalhos simultaneamente nos mais diversos lugares, pelo que se torna deveras difícil prever totalmente as situações a ocorrer no dia e os tipos e locais de trabalho envolvidos, especialmente quanto a problemas com a execução das obras, como a aplicação de materiais aquém do determinado ou a execução de trabalhos sem cumprir as normas legais ou as plantas. Assim, o máximo que o pessoal responsável pela fiscalização pode fazer é inspeccionar continuamente trabalhos realizados nos diversos lugares, de acordo com a situação concreta do terreno de obras, ao dia da fiscalização. Quanto à decisão sobre o tempo de permanência no terreno das obras e às situações a que deva dar soluções, o pessoal de fiscalização decide de acordo com as informações obtidas no terreno, as implicações técnicas e a gravidade, com base nos seus conhecimentos técnicos e capacidade de julgamento profissional. Sempre que ocorram situações que exijam instruções ou pareceres técnicos imediatos dos superiores hierárquicos ou de colegas, o pessoal de fiscalização solicita-os por telefone, caso contrário, as situações são reportadas depois de concluídas as vistorias. Concluindo, caso os lugares e os trabalhos a inspeccionar no dia da fiscalização bem como os períodos de permanência nos terrenos de obras sejam rigidamente fixados de antemão, o pessoal de fiscalização ficará impedido de inspeccionar de acordo com a situação real, prejudicando ainda os resultados dos seus trabalhos futuros e a avaliação da sua responsabilidade.

3. Admitindo que não esteja ainda nas melhores condições, podendo pois ser aperfeiçoado, mas Instituto possui, presentemente, um regime de gestão e de supervisão sobre o pessoal de serviço externo. Este Instituto irá introduzir rectificações pertinentes ao actual regime baseadas na conjugação da eficiência, dos recursos disponíveis, da supervisão e doutros factores.

Por fim, renovo os meus agradecimentos pelas preciosas propostas apresentadas por esse Comissariado, cuja viabilidade este Instituto irá estudar. Para mais pedidos de esclarecimento ou informações adicionais, queira mandar contactar [REDACTED].

Com os melhores cumprimentos.

Ass.: O Presidente do Instituto de Habitação, Chiang Coc Meng



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
電信管理局
Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações

Anexo

Resposta ao relatório de auditoria

Relativamente ao texto final do relatório de auditoria de resultados, remetido à Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações (DSRT) pelo Comissariado da Auditoria, sobre “fiscalização e registo de assiduidade dos funcionários fiscalizadores da administração pública”, após o devido estudo e análise, a DSRT vem dar a seguinte resposta às situações e pareceres referidos no relatório:

Resposta às descobertas e sugestões referidas no relatório:

1. Os fiscalizadores da DSRT têm sempre observado as normas relativas à pontualidade e assiduidade no «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau». Geralmente, nos trabalhos diários é o chefe dos fiscalizadores que determina e define a prioridade e o tempo exigido para os trabalhos, conforme a natureza dos diferentes trabalhos de campo. Os fiscalizadores devem, após o trabalho de campo, apresentar um relatório para a apreciação e gestão pelo chefe.

Relativamente aos vossos pareceres, a DSRT vai elaborar, conforme as reais necessidades dos trabalhos e de acordo como os recursos humanos, directivas de pontualidade e assiduidade aplicáveis à DSRT, e ao mesmo tempo considerar a elaboração de directivas de verificação daqueles deveres.

2. Actualmente, a DSRT adopta o livro de ponto como ferramenta de registo de entradas e saídas e de assiduidade dos fiscalizadores. Visto que na DSRT já foi instalado o aparelho electrónico, pode este aparelho ser utilizado após a conclusão dos respectivos procedimentos de gestão e do sistema informático.
3. Para além dos trabalhos inesperados, os trabalhos de campo dos fiscalizadores da DSRT são marcados antecipadamente. O chefe supervisiona a situação de pontualidade e assiduidade dos fiscalizadores, mediante apreciação dos trabalhos marcados, registo de trabalhos de campo, relatório de trabalhos e retorno de informações pelos clientes. No que toca à realização de inspecções *in loco*, caso em que o lugar, tempo e frequência variam em termos de conteúdo dos trabalhos, a DSRT vai implementar, gradualmente, as respectivas inspecções após o reforço adequado de recursos humanos.

Pareceres complementares:

1. Na nota 2 da página 8, onde se refere “ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º5/2006, de 15 de Maio de 2006, o Gabinete para o Desenvolvimento das



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
電信管理局
Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações

Telecomunicações e Tecnologias da Informação passou a designar-se Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, mas...” deve passar a referir-se “ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º5/2006, o Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação passou a designar-se Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, no dia 15 de Maio de 2006, mas...”.

2. A DSRT concorda com que algumas das medidas e directivas de fiscalização fixadas no texto são ferramenta importante para supervisionar os trabalhos de fiscalização, mas não concorda com a conclusão de que, sem as directivas fixadas no texto acima referido, verificar-se-ão as consequências constantes do número 7.1, “... sob esta situação, como é que se pode garantir a conclusão adequada dos trabalhos pelos fiscalizadores efectivamente”. Na generalidade, aquando da atribuição de trabalhos aos fiscalizadores, o chefe também lhes exige que informem periodicamente acerca dos seus trabalhos. Durante o processo dos trabalhos, é possível ocorrer a situação em que os fiscalizadores procuram a decisão do superior. Ao mesmo tempo, os fiscalizadores também elaboram relatórios de trabalhos de campo, assumindo a responsabilidade dos mesmos, para a apreciação do superior. Por isso, o chefe acompanha sempre todos os desenvolvimentos dos trabalhos até que os mesmos estejam concluídos de forma adequada.

Serviços de Alfândega

(A presente tradução portuguesa é da responsabilidade do Commissariado da Auditoria)

Exma. Senhora
Dra. Choi Mei Lei
Comissária da Auditoria

Sua Referência
Of. n.º 0666/0355/2/GCA/2006

Sua comunicação
23/10/2006

Nossa referência
2849/AS/2006.DG

01/11/2006

Assunto: **Resposta ao relatório de auditoria**

Acuso a recepção do V/ofício e, por incumbência do Director-Geral dos Serviços de Alfândega, informo V.Exa de que estes Serviços não têm mais nenhuma achega ou proposta de alteração a fazer, relativamente ao texto final do relatório de auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

Ass.: A Subdirectora-Geral dos Serviços de Alfândega, *Lai Man Wa*