

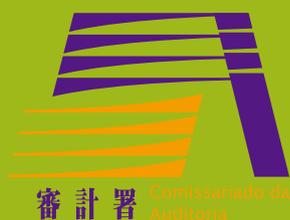


澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

**Efeitos dos Relatórios de Auditoria
nos últimos anos**

Janeiro de 2020



Índice

Parte I : Sumário	1
1.1 Resultados de auditoria	1
1.2 Respostas dos sujeitos a auditoria	6
Parte II : Introdução	12
2.1 Contexto de auditoria	12
2.2 Selecção das verificações de auditoria	12
2.3 Sujeitos a auditoria	18
2.4 Objecto e âmbito de auditoria	19
Parte III : Resultados de Auditoria	20
3.1 “Gestão das publicações do Governo”	26
3.2 “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”	44
3.3 “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”	50
3.4 “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”	60
3.5 “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”	65
3.6 “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”	70
3.7 Relatórios de auditoria acompanhados em relatórios autónomos	73
3.8 “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”	75
Parte IV : Comentários gerais	77
Parte V : Respostas dos sujeitos a auditoria	79

Parte I : Sumário

1.1 Resultados de auditoria

1.1.1 “Gestão das publicações do Governo”

- **Instruções escritas incompletas:** Apesar de o relatório de auditoria ter sido publicado há mais de 10 anos, o IC apenas emitiu algumas instruções uniformizadas e abrangentes – tais como o número de tiragens e características técnicas das publicações – em Julho de 2019, quando os trabalhos de auditoria *in loco* estavam praticamente concluídos, tendo, portanto, este organismo sido lento na adopção de medidas de melhoria.
- **Tiragens em excesso:** Após a publicação do relatório de auditoria, o IC referiu que tinha instruído oralmente todas as subunidades para controlarem o número de tiragens e a quantidade de papel utilizado. Embora o número médio de títulos editados entre 2011 e 2017 tivesse diminuído e a maioria dos títulos com mais de 1 000 exemplares ter sido escoada nos últimos anos, através da distribuição ou venda, a melhoria das verificações de auditoria levada a cabo foi, no entanto, insuficiente, porquanto nunca foram definidas instruções sobre o número de tiragens.
- **Ausência de procedimentos para gerir as publicações em depósito:** O IC elaborou a “Proposta para a gestão de exemplares excedentes” em 2014, na qual se determinava que as publicações editadas há mais de 10 anos fossem consideradas como tiragens excedentes, tendo sido proposto a venda com desconto, distribuição gratuita ou a sua destruição no caso de o exemplar se encontrar em más condições. Contudo, a execução das soluções em questão não tiveram os efeitos pretendidos: i) o número de exemplares vendidos não era satisfatório; ii) até os trabalhos da presente auditoria estarem concluídos, as publicações destinadas para abate, em 2015, ainda não o tinham sido; iii) a “Proposta para a gestão de exemplares excedentes” não apresentava nenhuma solução para as publicações que não podiam ser vendidas nem oferecidas. Até ao final de 2018, estavam acumulados no Depósito do Edifício Keck Seng 302 873 exemplares editados há mais de 10 anos, compreendendo 84% dos exemplares depositados. O elevado número de livros em depósito editados há mais de 10 anos, revela que o resultado da melhoria das verificações de auditoria levadas a cabo foi insatisfatório.
- **Grande discrepância de custos entre programas:** Relativamente à impressão de programas, o IC referiu que tinha tomado medidas para reduzir o custo e o número de tiragens, nomeadamente, realizando consultas a três empresas, optando pela encadernação em capa mole e fornecendo programas em versão electrónica. Todavia, tais medidas não foram capazes de resolver o problema da grande discrepância de custos

entre programas. Comparando os custos dos programas impressos com o mesmo número de tiragens em 2018, constata-se que, sete das 11 tiragens apresentaram uma diferença de custos de impressão de mais de 100%, semelhante à verificação de auditoria em 2008. Pelo exposto, pode-se concluir que ainda existem grandes discrepâncias de custos entre programas devido à falta de regulamentação das suas características técnicas.

- **Gestão dos Depósitos:** Até à conclusão dos trabalhos da presente auditoria, o IC ainda não tinha elaborado instruções uniformizadas para a inventariação do material impresso armazenado nos Depósitos, tendo cada Depósito as suas próprias regras. Contudo, constatou-se no presente acompanhamento de auditoria que, apesar de um dos cinco depósitos ter elaborado instruções para a inventariação, estas não eram seguidas. Houve ainda um depósito que nunca chegou a definir a frequência da inventariação.
- **Inexistência de uma avaliação à actividade editorial:** Apesar de o relatório de auditoria ter sido publicado há mais de 10 anos, ainda não foram definidos procedimentos para a realização de uma avaliação à actividade editorial do IC e as instruções foram elaboradas apenas quando os trabalhos de auditoria *in loco* estavam a terminar. O resultado da melhoria não foi satisfatório.
- **Produção de material impresso para actos de cortesia em excesso, podendo o seu custo ser menor:** Com a suspensão da produção de envelopes de *lai si* em 2012 e de calendários de mesa em 2015, constata-se que houve uma melhoria da verificação de auditoria.
- **Insuficiente valorização da actividade editorial:** Tendo em conta que o IC tem acompanhado o processo de publicação das obras em tempo útil, houve uma melhoria da verificação de auditoria.

1.1.2 “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”

- **Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas:** Entre os anos lectivos de 2016/2017 e 2017/2018, aquando da verificação das contas anuais, suspeitava-se que cinco receitas designadas como “receitas de taxas diversas” e “outras receitas” tinham sido cobradas indevidamente, devido, nomeadamente, à impossibilidade em apurar a sua natureza. Não obstante, o pessoal da Inspeção Escolar apenas procedeu a averiguações orais junto das escolas, não lhes exigindo a apresentação de documentos comprovativos, por isso, as medidas de melhoria levadas a cabo não foram implementadas de forma cabal e abrangente, pelo que o resultado dessas medidas não foi satisfatório.

Em relação à restituição das 26 cobranças indevidas detectadas no relatório de auditoria de 2015, a DSEJ referiu que tinha procedido à restituição de três dos montantes cobrados indevidamente e que as restantes não foram restituídas devido ao facto de, em relação a algumas pessoas, não ter sido possível entrar em contacto; relativamente às outras pessoas contactadas, apesar de terem sido informadas, nunca chegaram a levantar os montantes ou recusaram o seu levantamento. Mesmo assim, a DSEJ informou as escolas que as receitas em causa não podiam ter sido cobradas. Porém, o CA constatou que a DSEJ nunca procurou saber se, em anos lectivos não abrangidos no âmbito da auditoria do relatório anterior, houve ou não cobranças indevidas por parte das mesmas instituições particulares, pelo que a DSEJ não foi capaz de garantir a regularidade das cobranças em relação a outros anos lectivos, assim, constata-se que a DSEJ não levou a cabo de forma cabal o acompanhamento do andamento da restituição das cobranças indevidas.

- **Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE:** A DSEJ e o FDE criaram um grupo de trabalho para acompanhar, de forma faseada, as questões relacionadas com a utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE e estabelecer diferentes sistemas informáticos de gestão. Como as bases de dados da plataforma para o requerimento de financiamento e da plataforma para a apresentação do relatório de financiamento incluem os dados sobre todos os tipos de subsídios atribuídos no âmbito do Plano de Desenvolvimento das Escolas, tal permitiu à DSEJ adquirir informações sobre o financiamento do FDE através das plataformas electrónicas criadas para o efeito, conclui-se que a verificação de auditoria foi melhorada.

1.1.3 “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”

- **Insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores:** O CPSP adaptou o sistema de registo informático de assiduidade que permite o registo fidedigno da assiduidade dos trabalhadores. Além de ser um mecanismo fiável de controlo, assegura, ao mesmo tempo, um registo completo da assiduidade do trabalhador, no entanto, o registo informático em causa não abrangeu o pessoal do Comando e a maioria do pessoal da carreira superior, ficando estes isentos do registo de assiduidade, tal demonstra que as medidas de melhoria da verificação de auditoria não foram abrangentes.
- **Incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida:** A legislação em vigor determina que o pessoal militarizado cumpra pelo menos 44 horas de trabalho semanais. Segundo o CPSP, tal exigência foi implementada de forma progressiva de Fevereiro até Julho de 2019 e reforçar-se-ia o seu cumprimento. No

entanto, segundo os resultados do exame de amostras dos cinco departamentos, apenas dois deles adoptaram medidas eficazes para assegurarem o cumprimento das horas de trabalho semanais legalmente exigidas. Além disso, a maioria do pessoal da carreira superior do CPSP está isento do controlo de assiduidade, pelo que é difícil verificar se o pessoal cumpre as horas de trabalho semanais legalmente exigidas. Portanto, o CPSP apenas estabeleceu algumas medidas de melhoria das verificações de auditoria, porém, não foi capaz de resolver a verificação de auditoria de forma abrangente.

1.1.4 “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”

- **Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento:** A UM publicou no Boletim Oficial o regulamento relativo ao regime de alojamento dos trabalhadores, mas não publicou o Regulamento de Pessoal por considerar que este não produz efeitos externos. Contudo, segundo a doutrina, se se tratar de regulamentos destinados a regular a relação jurídica de emprego entre o trabalhador e a Administração, nomeadamente, os direitos e deveres recíprocos que a integram, então, tais regulamentos produzem efeitos externos. O Regulamento de Pessoal da UM regula designadamente, o recrutamento de pessoal, as responsabilidades do pessoal docente, o âmbito de funções do pessoal administrativo, a remuneração, subsídios e regalias, etc.. Analisando o seu conteúdo, este Regulamento é aplicável às relações jurídicas de emprego entre o trabalhador e a Administração, nomeadamente, os direitos e obrigações de ambas as partes. Os seus destinatários não se limitam apenas aos trabalhadores da UM, mas também incluem outros particulares, pelo que a UM deve enviar o Regulamento de Pessoal para publicação no Boletim Oficial. Pelo exposto, conclui-se que as medidas tomadas pela UM para melhoria da verificação de auditoria foram pouco eficazes.
- **Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais:** A UM exige que o candidato não seja proprietário de imóvel para habitação em Macau ou beneficiário de alojamento atribuído por entidades públicas de Macau. Além disso, estabelece que o beneficiário de alojamento atribuído pela UM que seja proprietário de imóvel para habitação deixe de usufruir desse benefício de modo a garantir que apenas os que satisfaçam as condições estabelecidas possam continuar a residir nas referidas unidades residenciais. Por fim, aqueles que, após a atribuição do alojamento, deixem de preencher os requisitos estabelecidos devem desocupar a respectiva unidade residencial no prazo de seis meses. Neste sentido, conclui-se que a UM levou a cabo melhorias no que toca à verificação de auditoria em questão.

1.1.5 “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”

- **Gestão das notificações de acusação:** A distribuição e gestão das notificações de acusação passaram, na maioria dos casos, a ser emitidas por aparelhos electrónicos de autuação e são registadas automaticamente no sistema informático, sendo, por isso, baixa a possibilidade de extravio das notificações. Relativamente ao registo manual de notificações, o CPSP efectua o registo e a contagem mensal das notificações emitidas pelas unidades de fiscalização, mas não é capaz de evitar o extravio das notificações não emitidas. Pelo exposto, embora o CPSP tenha procedido a melhorias quanto à gestão das notificações de acusação, ainda existem deficiências ao nível da melhoria da verificação de auditoria.
- **Exame à captação de imagens por sistemas electrónicos de vigilância:** O CPSP estabeleceu um mecanismo de análise e verificação posterior dos resultados dos exames das imagens captadas pelos sistemas de gravação automática, portanto, a verificação de auditoria foi melhorada.

1.1.6 “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”

- **Falta de previsão expressa do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado:** A TDM referiu que, a partir de Dezembro de 2011, a gestão de assuntos correntes passou a ser exercida pela Comissão Executiva. Foi feita a alteração ao direito à assistência médica atribuído aos membros da Comissão Executiva em Junho de 2011, sendo os direitos do administrador-delegado iguais aos dos restantes trabalhadores da empresa, neste sentido, conclui-se que a TDM procedeu a melhorias no que toca à verificação de auditoria em questão.

1.1.7 “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”

- **Investigação efectuada pela DSAT aos encargos com as operadoras pela prestação de serviços de autocarros:** Entre Dezembro de 2014 e meados/finais de 2015 a DSAT concluiu os trabalhos de investigação sobre os encargos com as operadoras que prestam serviço público de autocarros, tendo conseguido recuperar os montantes¹ pagos

¹ A DSAT concluiu os trabalhos de investigação relativamente aos pagamentos efectuados às operadoras A e B e recuperou os montantes indevidamente pagos. No entanto, aquando da revisão dos trabalhos de investigação, o CA verificou que a DSAT não incluiu dez viagens pagas indevidamente à operadora A. Após tomar conhecimento desta situação, a DSAT afirmou que os montantes em causa seriam deduzidos nos pagamentos subsequentes.

indevidamente às operadoras A e B. Porém, durante a investigação, a operadora C apresentou um pedido de falência em Outubro de 2013 e não foi possível à DSAT apresentar a reclamação do montante indevidamente pago dentro do prazo definido pelo Tribunal. Todavia, após ter tomado conhecimento do crédito em causa, a DSAT não efectuou quaisquer diligências para o recuperar, tampouco procurou reclamá-lo junto do administrador da falência, ou seja, os direitos do Governo não foram salvaguardados. Conclui-se que houve insuficiências na investigação levada a cabo sobre os encargos com as operadoras de autocarros públicos.

1.2 Respostas dos sujeitos a auditoria

1.2.1 Resposta do IC

Segundo a resposta escrita do IC apresentada em 30 de Outubro de 2019, desde a publicação do relatório de auditoria intitulado “Gestão das Publicações do Governo” em 2008, o referido organismo deu-lhe grande atenção e procedeu à elaboração de forma progressiva de um plano de melhoria. O “Relatório de Auditoria de Resultados sobre os efeitos dos Relatórios de Auditoria nos últimos anos” (adiante designado por Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria) serviu, efectivamente, para supervisionar a melhoria constante da actividade editorial do IC. O conteúdo principal da resposta do IC é o seguinte:

- O IC criou o Grupo de Coordenação de Publicações do Instituto Cultural e elaborou um documento intitulado “Instruções de Gestão da Publicação de Livros do Instituto Cultural” (adiante designadas por Instruções de Gestão da Publicação) tendo entrado em vigor em Julho de 2019, que, desde então, têm sido cumpridas pelas respectivas subunidades.
- O Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria referiu que, o IC nem chegou a vender mais que dez mil exemplares de publicações em feiras de livros locais ou do exterior em que participou nos últimos anos, tendo o número referido incluído os livros e revistas recentemente publicados e material impresso armazenado nos Depósitos. O IC acrescentou que tal número não incluiu o número de exemplares vendidos nas instalações do IC, nos pontos de venda por consignação e nas sessões de lançamentos de livros: 4 296 livros e colecções em 2017, e, 4 084 livros e colecções em 2018. Por isso, de 2014 até 2018 foram vendidos de mais de 18 000 exemplares². Além disso, o IC referiu que já procedeu

² É de realçar que, durante os trabalhos de auditoria, o IC referiu que não podia apresentar os dados sobre o número de vendas nos pontos de venda por consignação pelo facto ainda não ter havido a integração do antigo

ao abate à carga dos 13 454 exemplares de livros e revistas em mau estado de conservação³, referidos no presente relatório e no cumprimento das “Instruções de Gestão da Publicação de Livros”.

- O IC deu como exemplo a diferença nos custos dos programas do concerto “Confraternizando com a alegria musical - Gala e encontro anual” e do drama “Júlia Irritada”, todos apresentados no Teatro Dom Pedro V; embora as duas actividades tenham sido realizadas no mesmo local, tiveram, no entanto, notáveis diferenças na dimensão, na espécie, no número de páginas dos programas e no conteúdo a informar. Os custos foram, por isso, diferentes. O programa do drama “Júlia Irritada” tinha um total de 32 páginas, com um custo de 0,52 patacas por página; e o programa do concerto “Confraternizando com a alegria musical - Gala e encontro anual” era apenas constituída por uma página, com o custo de 2,60 patacas por página⁴. Por outro lado, o IC referiu que irá estabelecer uma definição e classificação mais claras tanto sobre as dimensões, natureza e formas, como sobre os destinatários, tendo especificado as normas sobre as cores, tipo de papel, e os métodos de encadernação dos programas a serem distribuídos nos locais dos espetáculos.
- O IC envidou todos os esforços necessários para a criação do “Sistema de Venda de Publicações, Armazenamento e Gestão”. Após a entrada em funcionamento deste sistema, em 2019, o IC conseguiu proceder à reorganização dos dados das publicações. As “Instruções de Gestão da Publicação” regularam expressamente a inventariação dos depósitos, incluindo o momento da sua execução e os respectivos procedimentos.
- Várias subunidades do IC desempenham actividades editoriais. Porém, os trabalhos de avaliação posterior e de melhoria não constaram de documentos oficiais. Com

e do novo sistemas informáticos. Aquando da recepção do relatório de auditoria, uma vez que o referido sistema já tinha sido actualizado, o IC acrescentou na resposta escrita o número de vendas de exemplares nas instalações do IC, nos pontos de venda por consignação e sessões de lançamento de livros. Depois de se ter organizado os referidos dados, constata-se que, entre 2014 e 2018, foram vendidos ao todo 18 379 exemplares editados pelo IC, dos quais 2 764 tinham sido editados há mais de 10 anos. Desta forma, o CA actualizou o conteúdo do respectivo resultado de auditoria, *vide* ponto 3.1.3.2.

³ Os exemplares foram abatidos em 25 de Outubro de 2019 após a conclusão dos trabalhos de auditoria *in loco*.

⁴ O IC não discordou das insuficiências apontadas por este Commissariado sobre as três medidas de melhoria apontadas no “Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria”, tendo apenas prestado informações complementares sobre dois casos de impressão de 500 exemplares de programas, mencionados no mesmo relatório. Dadas as diferenças de dimensão e conteúdo, tendo um deles apresentado mais informações, o custo de impressão deste último acabou por ser mais elevado. O IC apresentou ao mesmo tempo os dados dos custos por página dos programas: 0,52 patacas do drama “Júlia Irritada” e 2,60 patacas do concerto “Confraternizando com a alegria musical - Gala e encontro anual”. Porém, tal reflecte exactamente o problema da grande discrepância de custos dos programas (quatro vezes mais do que custo do primeiro) que tiveram origem na ausência de instruções e critérios claros sobre a impressão dos programas.

a entrada em vigor das “Instruções de Gestão da Publicação”, as subunidades passaram a ter de apresentar anualmente ao Grupo de Coordenação o “Quadro de Planeamento Anual Geral de Publicação de Livros do Instituto Cultural” e o “Quadro Anual de Controlo de Andamento da Publicação de Livros do Instituto Cultural”.

1.2.2 Resposta da DSEJ e do FDE

Segundo a resposta escrita apresentada pela DSEJ e o FDE em 31 de Outubro de 2019, os dois organismos atribuíram grande importância às sugestões dadas pelo CA, agradecendo e respeitando as opiniões apresentadas no Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria, tendo referido que iam continuar a otimizar de forma activa os seus trabalhos e impulsionar a utilização racional e eficaz dos diversos apoios financeiros. O conteúdo principal da resposta aos resultados de auditoria do presente relatório é o seguinte:

- Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas: relativamente às cinco cobranças susceptíveis de estarem abrangidas pela isenção apontadas no Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria, os documentos comprovativos posteriormente solicitados⁵ pela DSEJ junto das escolas, mostraram que as receitas coincidiram com a consulta telefónica levada a cabo, confirmando-se, deste modo, que não se tratavam de cobranças indevidas. Ao mesmo tempo, a DSEJ referiu que iria alterar as orientações internas da Inspeção Escolar, reforçando a recolha de documentos junto das escolas, para efeitos de exame.

Em relação ao acompanhamento da restituição dos montantes indevidamente cobrados, as escolas referiram que, nos termos do plano de contas do Decreto-Lei n.º 63/93/M, que aprova e regula a aplicação do plano de contabilidade das instituições educativas particulares sem fins lucrativos, os documentos em causa devem ser arquivados durante, pelo menos, cinco anos. Depois desse prazo, os documentos deixaram de estar arquivados. Além disso, foi dito que, face ao exposto, as escolas já não possuíam informações para acompanhar a restituição de cobranças indevidas relativamente aos anos lectivos de 2007/2008, 2008/2009 e

⁵ O CA confirmou junto da DSEJ que os documentos comprovativos em questão não foram apresentados a este Comissariado durante a auditoria pelo facto de estes terem sido solicitados às Escolas em Agosto e Outubro de 2019. É de referir que os resultados de auditoria apontam principalmente que a Direcção de Serviços em questão não executava cabalmente os procedimentos de melhoria definidos, pelo que, a solicitação dos documentos comprovativos após a recepção do presente relatório de auditoria não afecta o resultado de auditoria.

2009/2010⁶, mas, de forma a assegurar os direitos e os interesses de alunos e encarregados de educação, a DSEJ acompanhou, de forma activa, a restituição das cobranças indevidas nos anos lectivos mencionados no relatório de auditoria de 2015.

- Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE: a DESJ e o FDE declararam que iriam continuar a otimizar as funções do sistema informático, com vista a elevar a eficiência e eficácia dos trabalhos.

1.2.3 Resposta do CPSP

O CPSP agradeceu, na resposta escrita de 6 de Novembro de 2019, as opiniões de auditoria apresentadas no presente relatório, comprometendo-se a continuar a avaliar os seus trabalhos e proceder à sua optimização. O conteúdo principal da resposta é o seguinte:

- “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização”

Relativamente à questão da “injustiça na dispensa do registo de assiduidade”⁷ quanto à verificação de auditoria sobre o insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores, o CPSP voltou a justificar a sua isenção em relação ao pessoal de direcção, chefia e das carreiras superiores, com a natureza especial e imprevisível das funções, em caso de necessidade, o pessoal poderá ser chamado a deslocar-se de imediato, durante ou fora do horário de trabalho, a determinados locais, pelo que não lhes é possível proceder ao registo de assiduidade nas instalações do serviço antes de se deslocar ao local designado. Perante esta circunstância, na realidade, é difícil aplicar integralmente as medidas de controlo de assiduidade. No entanto, em resposta às sugestões do CA, o CPSP iria considerar exigir ao pessoal das carreiras superiores, no

⁶ O relatório de auditoria foi publicado em 2015, tendo sido examinadas informações sobre os anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013. Com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, em 2006, no intuito de assegurar os direitos e os interesses de alunos, a Direcção de Serviços em causa, sendo a entidade fiscalizadora, devia acompanhar de novo os casos de cobranças indevidas feitas entre os anos lectivos de 2007 e 2010 e de 2013/2014. Contudo, durante a presente auditoria, o CA consultou a DSEJ através de diferentes meios, tendo o organismo referido reiteradamente que ainda não tinha iniciado o acompanhamento de possíveis casos de cobrança indevida em anos lectivos anteriores. Aquando da recepção do presente relatório de auditoria (para efeitos de resposta escrita), a DSEJ referiu que não foi possível o acompanhamento dos referidos casos entre os anos lectivos de 2007 e 2010 dado que a lei apenas exige o arquivo dos documentos por parte das escolas durante cinco anos. Porém, o organismo público não foi capaz de explicar a razão pela qual os casos dos lectivos ainda abrangidos pelo prazo de arquivo, por exemplo, o ano lectivo de 2013/2014, não foram objecto de acompanhamento. Concluindo, a DSEJ não foi capaz de proceder ao acompanhamento dos casos de cobranças indevidas feitas nos anos lectivos não abrangidos pelo relatório de auditoria anterior.

⁷ Segundo os dados complementares fornecidos pelo CPSP, tal conteúdo constante no relatório já foi eliminado.

futuro e de forma faseada, a execução de medidas de controlo de assiduidade.

Quanto à verificação de auditoria sobre o incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida, o CPSP reiterou que, para se conformar às exigências legais, este organismo exigiu ao pessoal militarizado que desempenha trabalhos de pessoal civil a prestação de oito horas de trabalho suplementar semanal. Todavia, face à especificidade de alguns trabalhos, por exemplo, a mobilização de forças policiais do Departamento de Controlo Fronteiriço, durante os fins-de-semana, épocas festivas e feriados, com vista a aliviar a pressão nos postos fronteiriços causada pelo grande afluxo de pessoas para garantir a distribuição racional de recursos humanos e o destacamento flexível das forças policiais, a prestação de 44 horas semanais de trabalho é calculada com base numa média anual ou outra.

➤ “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”

A Corporação não tem nada a acrescentar quanto aos resultados do acompanhamento do relatório de auditoria.

1.2.4 Resposta da Universidade de Macau

Na resposta escrita apresentada em 30 de Outubro de 2019, a UM manifestou o seu agradecimento ao CA e atribuiu importância às opiniões de auditoria. Tendo a UM reiterado que os resultados do parecer jurídico solicitado pela UM em 2015, considerava que o Regulamento de Gestão do Pessoal da Universidade de Macau só produz efeitos em relação aos trabalhadores da UM, não se referindo a pessoas fora da Universidade, deste modo, o Regulamento em questão não tem efeitos externos, portanto, não se procedeu à sua publicação. Porém, a UM irá analisar as opiniões de auditoria do CA, e irá proceder, com a maior brevidade possível, ao seu reexame e proceder a eventuais alterações.

1.2.5 Resposta da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.

De acordo com a resposta escrita apresentada em 25 de Outubro de 2019, a TDM manifestou concordância com os resultados de acompanhamento constantes do relatório de auditoria, não tendo mais nada a acrescentar.

1.2.6 Resposta da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

De acordo com a resposta escrita apresentada em 31 de Outubro de 2019, a DSAT

admitiu imperfeições quanto ao tratamento da reclamação de créditos à operadora C e manifestou ainda que vai continuar a acompanhar activamente e a analisar todas as soluções possíveis. (O ponto 3.7.3 do projecto de relatório de resultados indicado no ofício de resposta da DSAT, corresponde ao ponto 3.8.3 do presente relatório).

Parte II : Introdução

2.1 Contexto de auditoria

Desde a sua criação em 20 de Dezembro de 1999 e de acordo com a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, o Commissariado da Auditoria tem-se empenhado com grande profissionalismo e independência nas auditorias sobre a aplicação e gestão do erário público.

Nos seus relatórios de auditoria, este Commissariado para além de revelar problemas evidentes e menos evidentes, apresenta também as suas opiniões e sugestões de auditoria sobre as verificações de auditoria, com o objectivo de promover a melhoria dos serviços e colmatar eventuais insuficiências detectadas no sentido de aumentar a eficiência e a utilização adequada dos dinheiros públicos. Ao longo dos anos têm sido divulgados nos relatórios de auditoria um grande número de sugestões e opiniões de auditoria, pelo que se achou ser altura de saber quais os efeitos que estes têm tido junto dos sujeitos a auditoria.

2.2 Selecção das verificações de auditoria

No princípio de 2017, o Commissariado da Auditoria (doravante designado por CA) deu início aos preparativos para o acompanhamento dos efeitos dos relatórios de auditoria, realizando uma avaliação preliminar dos 49 relatórios⁸ de auditoria específica e de resultados divulgados entre 20 de Dezembro de 1999 e 20 de Março de 2017.

Concluída a avaliação, dos 49 relatórios analisados, 28 relatórios de auditoria foram excluídos do âmbito do acompanhamento pelas razões descritas no Quadro abaixo, enquanto os restantes relatórios de auditoria foram integrados no presente relatório de acompanhamento. Este Commissariado enviou ofícios aos sujeitos a auditoria, a fim de lhes solicitar dados sobre eventuais medidas adoptadas para melhorar os problemas apontados nas 142 verificações de auditoria constantes dos 21 relatórios de auditoria seleccionados, de modo a averiguar se as verificações de auditoria foram resolvidas e se, com base nelas, houve ou não melhorias no funcionamento dos serviços em questão, tendo-se procedido à sua classificação por grau de resolução, de acordo com os resultados obtidos.

⁸ Em que se incluem 12 relatórios de auditoria específica e 37 relatórios de auditoria de resultados.

Quadro 1: Fundamentação para o acompanhamento dos relatórios de auditoria e para o número de relatórios seleccionados, após a avaliação preliminar

Classificação	Fundamentação	Número de relatórios	
Não integrado no âmbito de acompanhamento da presente auditoria	O sujeito a auditoria foi extinto ou tratou-se de uma auditoria extraordinária, não sendo susceptível de acompanhamento.	14	Total: 28
	O relatório de auditoria concomitante encontra-se em curso, sendo posteriormente objecto de auditoria concomitante.	3	
	O relatório de auditoria foi divulgado recentemente, por esta razão, o sujeito a auditoria ainda não teve tempo suficiente para proceder à implementação de melhorias.	3	
	O relatório de auditoria tinha como sujeito a auditoria todos os serviços públicos do Governo da RAEM, por esta razão e tendo em conta os recursos de auditoria, não foram incluídos no âmbito de acompanhamento.	6	
	Após a publicação do relatório de auditoria houve um acompanhamento das melhorias feitas em relação às verificações de auditoria.	2	
Integrado no âmbito de acompanhamento da presente auditoria	Os outros relatórios de auditoria (sobre certos serviços públicos, trabalhos em curso, serviços públicos e trabalhos que já tiveram tempo suficiente para implementar medidas de melhoria) foram incluídos no âmbito de acompanhamento.	21	

Com base nos dados apresentados por ofício pelos sujeitos a auditoria, o grau de resolução dos problemas constatados nas verificações de auditoria foi classificado da seguinte forma: reduzido, parcial e elevado. Os resultados mostram que das 142 verificações de auditoria, houve 131 cujo grau de resolução se situou entre o reduzido e o parcial (para mais pormenores *vide* Quadro 2), o que evidencia que os problemas apontados nas verificações de auditoria não foram resolvidos, pelo que se procedeu à presente auditoria. Contudo, devido à abrangência das verificações de auditoria e atendendo aos recursos e à eficiência da auditoria, foram seleccionados os seguintes relatórios para acompanhamento, de acordo com a classificação referida: todas as verificações de auditoria em que se constatou um reduzido grau de melhoria foram incluídas no âmbito de acompanhamento deste relatório, enquanto as que evidenciam um elevado grau de resolução dos problemas constatados foram excluídos; em relação às verificações de auditoria em que se constatou uma resolução parcial dos problemas, seleccionou-se uma parte, de acordo com os critérios de selecção por amostragem (para mais pormenores *vide* Quadro 2 e Figura 1).

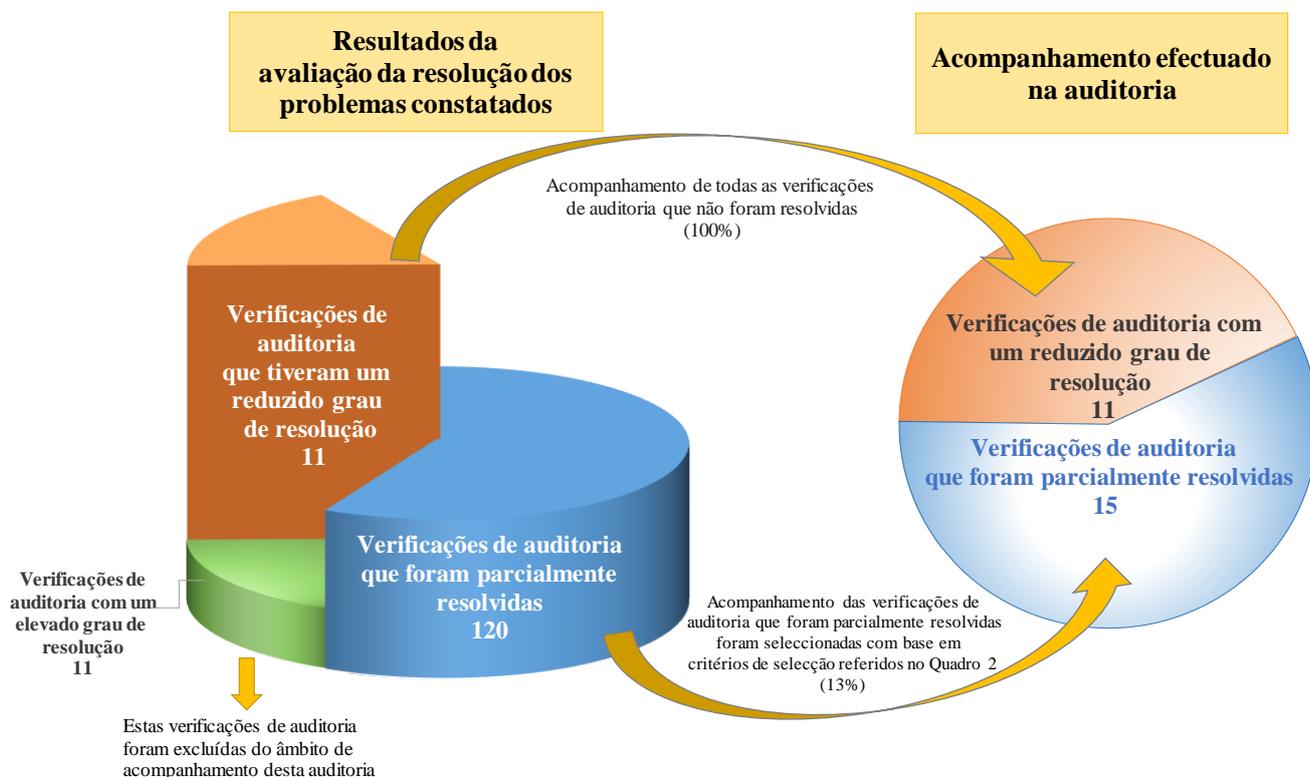
Quadro 2: Fundamentos para a selecção e para o número de verificações de auditoria para acompanhamento

Grau de resolução das verificações de auditoria			Acompanhamento	
Grau de resolução	Definição do grau de resolução dos problemas apontados nas verificações de auditoria <small>Nota</small>	N.º de verificações de auditoria	Fundamentos para a selecção	N.º de verificações de auditoria acompanhadas (valor %)
Reduzido	Não foram definidas medidas, ou, as que foram tomadas foram insuficientes para melhorar os problemas constatados nas verificações de auditoria.	11	Todas as verificações de auditoria que não foram resolvidas foram incluídas no âmbito de acompanhamento desta auditoria.	11 (100%)
Parcial	Durante a recolha de dados efectuada em 2017, o sujeito a auditoria encontrava-se a definir as medidas para a resolução dos problemas constatados nas verificações de auditoria ou já as tinha definido.	7	Os critérios de selecção por amostragem para o acompanhamento de verificações de auditoria que tenham sido parcialmente resolvidas foram os seguintes: Critérios de selecção Foram incluídas no âmbito de acompanhamento desta auditoria, as verificações de auditoria que reuniam os seguintes critérios: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Viabilidade técnica; ➤ Tempo suficiente para a implementação das medidas de melhoria. 	4 (57%)
	Foram adoptadas medidas para a resolução dos problemas constatados nas verificações de auditoria, mas não foi possível saber se foram ou não resolvidas	113	Os critérios de selecção por amostragem para o acompanhamento de verificações de auditoria que tenham sido parcialmente resolvidas foram os seguintes: Critérios de selecção Depois de verificados os (i) requisitos básicos, procedeu-se à selecção por amostragem segundo os seguintes (ii) factores de selecção: (i) Requisitos básicos: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Viabilidade técnica; ➤ Tempo suficiente para a implementação das medidas de melhoria. (ii) Factores de selecção: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Grande impacto no bem-estar da população; ➤ Avultadas somas de dinheiro público envolvidos; ➤ Potenciais irregularidades ou grande possibilidade de haver problemas de gestão. 	11 (10%)
	Total das verificações de auditoria parcialmente resolvidas:	120		15 (13%)
Total das verificações de auditoria que tiveram um reduzido grau de resolução e as que foram parcialmente resolvidas		131		26 (20%)

Grau de resolução das verificações de auditoria			Acompanhamento	
Grau de resolução	Definição do grau de resolução dos problemas apontados nas verificações de auditoria <small>Nota</small>	N.º de verificações de auditoria	Fundamentos para a selecção	N.º de verificações de auditoria acompanhadas (valor %)
Elevado	Verificações de auditoria não relacionadas com problemas de funcionamento	1	As verificações de auditoria com um elevado grau de resolução foram excluídas do âmbito de acompanhamento desta auditoria	
	Verificações de auditoria sobre tarefas que nos últimos anos deixaram de ser executadas ou não foram integralmente executadas pelo sujeito a auditoria	2		
	Segundo os documentos comprovativos, constatou-se que houve melhorias nas verificações de auditoria	8		
Total de verificações de auditoria que tiveram um alto grau de resolução		11		

Nota: Resultados obtidos a partir da análise efectuada aos dados apresentados por ofício pelos sujeitos a auditoria.

Figura 1: Selecção das verificações de auditoria para acompanhamento



Conforme os princípios de selecção acima referidos, das 131 verificações de auditoria cujo grau de melhoria se situou entre o reduzido e o parcial, o CA escolheu 26 verificações de auditoria constantes dos nove relatórios de auditoria para acompanhamento (para mais pormenores, *vide* Quadro 3, números 1 a 9).

Em relação ao relatório de auditoria sobre o “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”, divulgado em Maio de 2013, foi referido que a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (doravante designada por DSAT) não exerceu uma fiscalização adequada do novo modelo do serviço público de autocarros, nomeadamente, no que toca à fiscalização das viagens, confirmação do serviço prestado e das viagens efectivamente realizadas. Contudo, considerando que o Governo da RAEM, entre 2014 e 2016, celebrou novos contratos de concessão com as três operadoras do serviço público de autocarros (tendo deixado de ser designados por “contratos de prestação de serviços” para passarem a ser designados por “contratos de concessão do serviço público”) que terminaram no final de 2019, o CA prevê que poderá haver modificações no modelo de prestação de serviço público de autocarros e nas cláusulas contratuais; pelo que, de momento, não é adequado proceder ao acompanhamento do grau de melhoria das verificações de auditoria, assim, segundo os critérios acima estabelecidos, este acompanhamento ficará de fora do âmbito do presente relatório. Todavia, o CA notou que, no mês seguinte ao da divulgação do referido relatório de auditoria, a DSAT afirmou que iria investigar potenciais casos de pagamentos indevidos efectuados às três operadoras do serviço público de autocarros. Tendo acrescentado que, se se verificar ter havido pagamentos indevidos, o organismo público iria certamente recuperá-los e se estivessem em causa questões jurídicas, estas seriam resolvidas nos termos da lei. Nessa altura, previa-se que os resultados da investigação seriam divulgados no final de 2013. Conforme o acompanhamento preliminar das medidas de melhoria adoptadas pela DSAT, realizado por este Comissariado, verificou-se que houve montantes pagos indevidamente aos prestadores do serviço público de autocarros entre Agosto de 2011 e 31 de Maio de 2013, mas confrontando os dados das receitas da Conta da Caixa do Tesouro referentes ao período entre 2013 e 2017, o CA não encontrou quaisquer dados que dessem conta da restituição dos referidos montantes ao Governo. Deste modo, o CA incluiu os trabalhos de investigação da DSAT na presente auditoria.

Pelo exposto, encontram-se incluídas neste relatório de acompanhamento 27 verificações de auditoria, compreendidas em 10 relatórios de auditoria, para mais pormenores, *vide* Quadro 3, abaixo:

Quadro 3: Relatórios e verificações de auditoria objectos de acompanhamento

N.º	Título do relatório de auditoria (Data de divulgação)	N.º das verificações de auditoria	Verificações de auditoria objecto de acompanhamento
1	“Gestão das publicações do Governo” (Dezembro de 2008)	(1)	Instruções escritas incompletas
		(2)	Tiragens em excesso
		(3)	Ausência de procedimentos para gerir as publicações armazenadas em Depósitos
		(4)	Grande discrepância de custos entre programas
		(5)	Gestão dos Depósitos
		(6)	Inexistência de uma avaliação à actividade editorial
		(7)	Produção de material impresso para actos de cortesia em excesso, podendo o seu custo ser menor
		(8)	Insuficiente valorização da actividade editorial
2	“Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares” (Novembro de 2015)	(9)	Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas
		(10)	Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE
3	“Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização” (Abril de 2004)	(11)	Insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores
		(12)	Incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida
4	“Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau” (Fevereiro de 2015)	(13)	Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento
		(14)	Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais
5	“Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo” (Fevereiro de 2014)	(15)	Gestão das notificações de acusação
		(16)	Exame à captação de imagens por sistemas electrónicos de vigilância
6	“Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.” (Outubro de 2010)	(17)	Falta de previsão expressa do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado
7	“Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes” (Novembro de 2010)	(18)	Criação e aplicação do sistema de gestão e conservação das árvores
		(19)	Avaliação às árvores
		(20)	Responsabilidade pela protecção das árvores
8	“Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau” (Junho de 2012)	(21)	Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório
		(22)	Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados

N.º	Título do relatório de auditoria (Data de divulgação)	N.º das verificações de auditoria	Verificações de auditoria objecto de acompanhamento
9	“Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo” (Novembro de 2012)	(23)	Inspecção no local
		(24)	Método alternativo de inscrição
		(25)	Execução do regime de caução
		(26)	Inscrição do formador em curso por si leccionado
10	“Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros” (Maio de 2013)	(27)	Investigação efectuada pela DSAT aos encargos com as operadoras pela prestação de serviços de autocarros

2.3 Sujeitos a auditoria

O presente acompanhamento das medidas tomadas para a melhoria das verificações de auditoria envolve 10 relatórios de auditoria e os respectivos sujeitos a auditoria encontram-se indicados no Quadro seguinte:

Quadro 4: Relatórios de auditoria e sujeitos a auditoria

N.º	Relatório de auditoria	Sujeito a auditoria
1	“Gestão das publicações do Governo”	Instituto Cultural (doravante designado por IC)
2	“Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”	Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (doravante designada por DSEJ) e Fundo de Desenvolvimento Educativo (doravante designado por FDE)
3	“Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização”	Corpo de Polícia de Segurança Pública (doravante designado por CPSP)
4	“Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”	Universidade de Macau (doravante designada por UM)
5	“Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”	CPSP
6	“Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”	TDM - Teledifusão de Macau, S.A. (doravante designada por TDM)
7	“Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”	Instituto para os Assuntos Municipais (doravante designado por IAM) ^{Nota}
8	“Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”	Fundação Macau (doravante designada por FM)
9	“Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”	DSEJ
10	“Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”	DSAT

Nota: Nos termos da Lei n.º 9/2018, de 2 de Agosto (Criação do Instituto para os Assuntos Municipais), o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais foi extinto tendo sido criado em seu lugar, em 1 de Janeiro de 2019, o Instituto para os Assuntos Municipais.

2.4 Objecto e âmbito de auditoria

Entre Dezembro de 2018 e Setembro de 2019, o CA iniciou os trabalhos de acompanhamento dos efeitos dos relatórios anteriores junto dos sujeitos a auditoria. A presente auditoria envolveu vários sujeitos a auditoria e, atendendo aos recursos de auditoria, os trabalhos de acompanhamento não puderam ser levados a cabo ao mesmo tempo, além disso foi fixado para cada relatório um âmbito temporal específico objecto de acompanhamento (para mais pormenores, *vide* Quadro 5). O objecto da auditoria incide sobre o nível de melhoria das 26 verificações de auditoria, não só para verificar se os sujeitos a auditoria adoptaram medidas para melhorar os problemas apontados nos relatórios, como também para fazer com que os sujeitos a auditoria melhorem o seu desempenho de modo a aumentarem a eficiência e a melhor gerirem o erário público. Além disso, fez-se uma análise à investigação da DSAT sobre os pagamentos às operadoras de autocarros públicos de modo a saber se o erário público foi gasto com rigor e se foram salvaguardados os direitos do Governo.

Quadro 5: Âmbito temporal do objecto de acompanhamento relativamente aos relatórios de auditoria

N.º	Relatório de auditoria	Limite temporal do objecto de acompanhamento ^{Nota}
1	“Gestão das publicações do Governo”	Melhorias levadas a cabo até Dezembro de 2018
2	“Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”	Melhorias levadas a cabo até Agosto de 2019
3	“Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização”	Melhorias levadas a cabo até Julho de 2019
4	“Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”	Melhorias levadas a cabo até Julho de 2019
5	“Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”	Melhorias levadas a cabo até Março de 2019
6	“Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”	Melhorias levadas a cabo até Dezembro de 2018
7	“Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”	Melhorias levadas a cabo até Dezembro de 2018
8	“Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”	Melhorias levadas a cabo até Dezembro de 2018
9	“Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”	Melhorias levadas a cabo até Março de 2019
10	“Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”	Andamento dos trabalhos de investigação até Setembro de 2019

Nota: A presente auditoria envolveu vários sujeitos a auditoria e, atendendo aos recursos de auditoria, os trabalhos de acompanhamento não puderam ser levados a cabo ao mesmo tempo, além disso foram fixados, para cada relatório, um âmbito temporal específico objecto de acompanhamento.

Parte III : Resultados de Auditoria

As medidas adoptadas para a resolução dos problemas constatados nas 26 verificações de auditoria constantes dos nove relatórios de auditoria foram classificadas do seguinte modo: (I) insatisfatório; (II) pouco eficaz; (III) relativamente eficaz; (IV) eficaz. Para mais pormenores, *vide* Figura 2, abaixo:

Figura 2: Classificação e definição dos resultados obtidos no que toca à resolução dos problemas constatados nas verificações de auditoria

(I) Insatisfatório	<ul style="list-style-type: none">• Foram adoptadas as medidas no sentido de resolver os problemas apontados nas verificações de auditoria, mas os objectivos não foram alcançados; ou• As medidas elaboradas não foram adoptadas.
(II) Pouco eficaz	<ul style="list-style-type: none">• Foram elaboradas medidas que não foram suficientes para resolver todos os problemas constatados nas verificações de auditoria.
(III) Relativamente eficaz	<ul style="list-style-type: none">• As medidas adoptadas foram executadas, mas os resultados apresentaram deficiências.
(IV) Eficaz	<ul style="list-style-type: none">• As medidas adoptadas foram eficazes na resolução dos problemas apontados nas verificações de auditoria.

Os resultados do acompanhamento dos efeitos dos relatórios de auditoria, nomeadamente, sobre a “Gestão das publicações do Governo”, a “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”, a “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização”, o “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”, os “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo” e as “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.” são analisados no presente relatório de auditoria, para mais pormenores, *vide* pontos 3.1 a 3.6 deste relatório. Relativamente aos relatórios sobre a “Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”, a “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau” e o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, dado o impacto que os objectos de auditoria têm ao nível do bem-estar da população e da gestão de dinheiros públicos e tendo em conta que os resultados sobre a melhoria das verificações de auditoria foram insatisfatórios, serão, assim, acompanhados em relatórios autónomos, todavia, no ponto 3.7 deste relatório encontra-se um pequeno resumo dos resultados dos acompanhamentos referidos.

A data de concretização integral das medidas para a melhoria dos problemas apontados nas 26 verificações de auditoria e as medidas adoptadas para os resolver encontram-se sintetizadas no Quadro seguinte:

Quadro 6: Síntese das melhorias levadas a cabo após as verificações de auditoria (até Setembro de 2019)

N.º Nota 1	Relatório de auditoria (Data de divulgação)	Verificações de auditoria	Data de concretização integral das medidas de melhoria Nota 2	Classificação da melhoria Nota 3	Conteúdo relacionado
1	“Gestão das publicações do Governo” (Dezembro de 2008)	Instruções escritas incompletas	Julho de 2019	II	3.1
		Tiragens em excesso	Dezembro de 2008	III	
		Ausência de procedimentos para gerir as publicações armazenadas em Depósitos	Outubro de 2014	I	
		Grande discrepância de custos entre programas	Janeiro de 2015	II	
		Gestão dos Depósitos	Julho de 2019	I	
		Inexistência de uma avaliação à actividade editorial	Julho de 2019	I	
		Produção de material impresso para actos de cortesia em excesso, podendo o seu custo ser menor	Janeiro de 2015	IV	
		Insuficiente valorização da actividade editorial	Dezembro de 2008	IV	
2	“Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares” (Novembro de 2015)	Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas	Novembro de 2015	I	3.2
		Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE	Dezembro de 2008	IV	
3	“Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização” (Abril de 2004)	Insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores	Maio de 2019	II	3.3
		Incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida	Julho de 2019	II	
4	“Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau” (Fevereiro de 2015)	Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento	Julho de 2019	II	3.4
		Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais	Julho de 2019	IV	

N.º <small>Nota 1</small>	Relatório de auditoria (Data de divulgação)	Verificações de auditoria	Data de concretização integral das medidas de melhoria <small>Nota 2</small>	Classificação da melhoria <small>Nota 3</small>	Conteúdo relacionado
5	“Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo” (Fevereiro de 2014)	Gestão das notificações de acusação	Agosto de 2016	III	3.5
		Exame à captação de imagens por sistemas electrónicos de vigilância	Novembro de 2014	IV	
6	“Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.” (Outubro de 2010)	Falta de previsão expressa do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado	Junho de 2011	IV	3.6
7	“Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes” (Novembro de 2010)	Criação e aplicação do sistema de gestão e conservação das árvores	Maior de 2014	I	Acompanhamento em relatório autónomo (resumo consta do ponto 3.7)
		Avaliação às árvores	Outubro de 2014	I	
		Responsabilidade pela protecção das árvores	Outubro de 2016	I	
8	“Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau” (Junho de 2012)	Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório	Setembro de 2014	I	
		Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados	Concretização não integral	I	
9	“Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo” (Novembro de 2012)	Inspeção no local	Janeiro de 2013	I	
		Método alternativo de inscrição	Janeiro de 2013	I	
		Execução do regime de caução	Janeiro de 2013	I	
		Inscrição do formador em curso por si leccionado	Janeiro de 2013	IV	

Nota 1: A data da concretização integral das medidas de melhoria dos problemas apontados nas verificações de auditoria está de acordo com os documentos e respostas entregues pelos serviços públicos. Caso a verificação de auditoria envolva várias medidas de melhoria, prevalece a data de concretização da última medida de melhoria.

Nota 2: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

Os resultados do andamento da implementação das medidas de melhoria das 26 verificações de auditoria (de nove relatórios de auditoria) encontram-se na Figura abaixo (diagrama estatístico sobre o número de verificações de auditoria segundo os níveis de melhoria) e na Figura 4 (data da implementação integral das medidas de melhoria).

Figura 3: Diagrama estatístico do número de verificações de auditoria segundo os níveis de melhoria

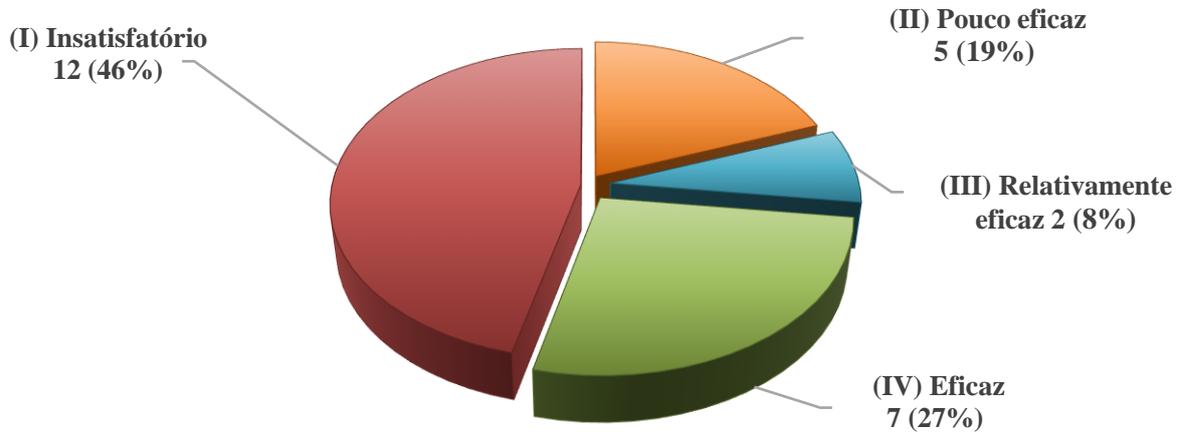
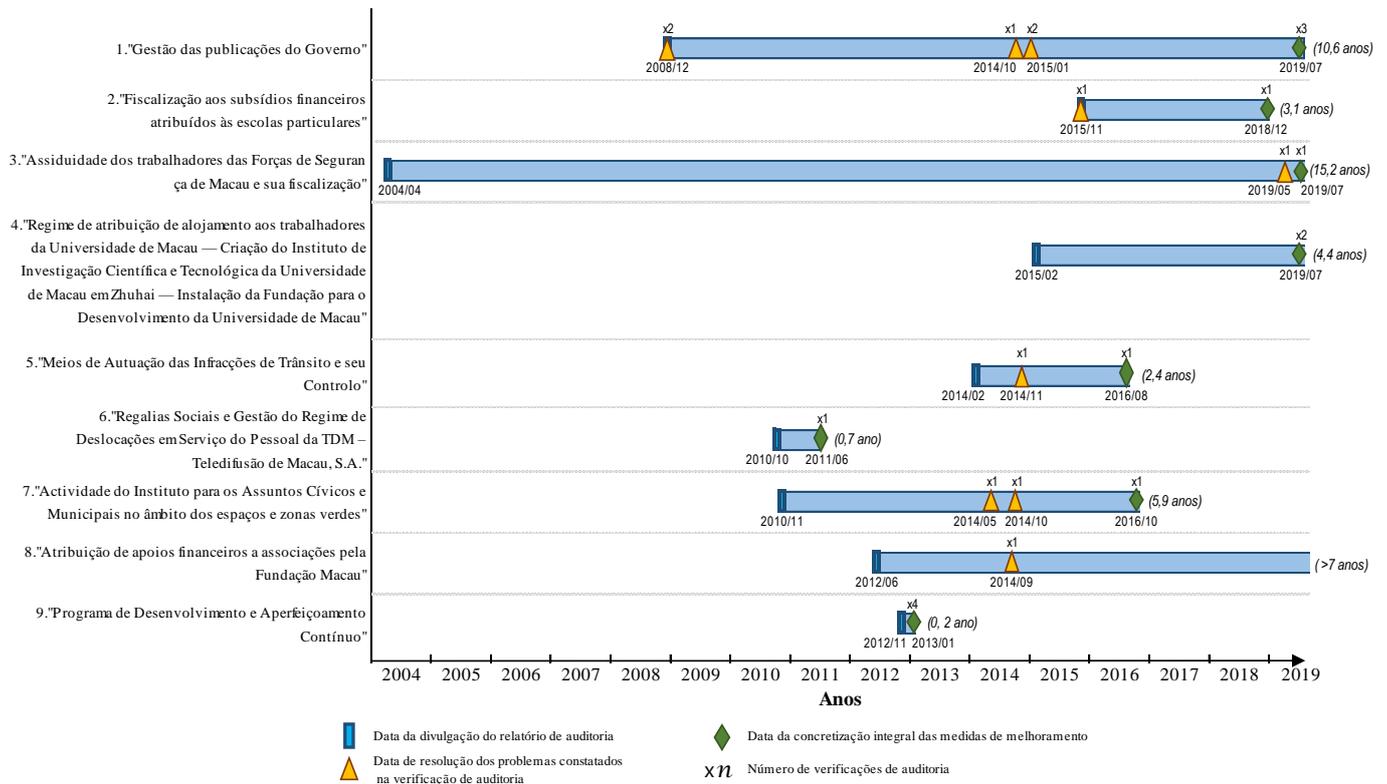


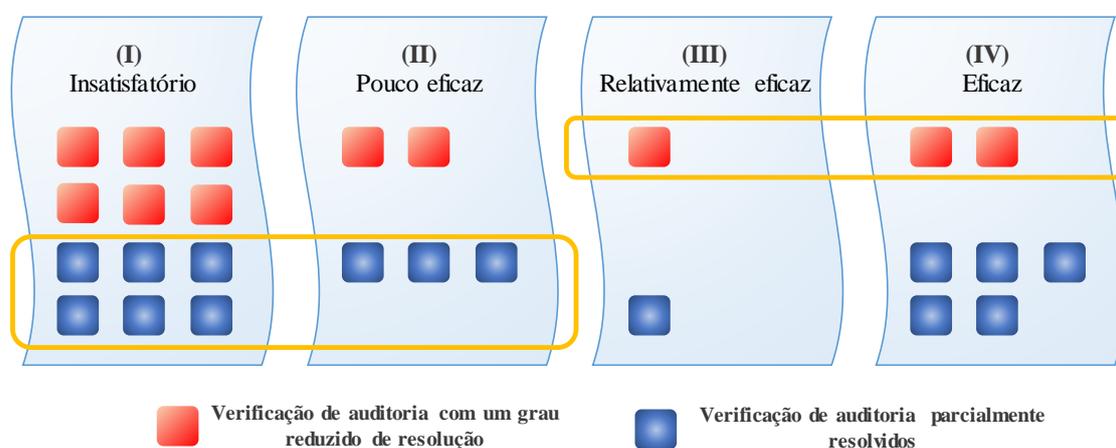
Figura 4: Momento da implementação integral das medidas de melhoria (até Setembro de 2019)



O Quadro 6 e a Figura 3 mostram que os sujeitos a auditoria tinham elaborado medidas de melhoria para as 26 verificações de auditoria, porém, em 12 das medidas adoptadas, os resultados revelaram-se insatisfatórios. Além disso, em relação a cinco verificações de auditoria, foram elaboradas medidas que não foram suficientes para resolver todos os problemas constatados nas verificações de auditoria. Relativamente a duas verificações de auditoria, houve algumas melhorias, mas os resultados apresentaram deficiências. Apenas em sete casos – isto é, menos de 30% – houve melhorias em relação às verificações de auditoria. Ao mesmo tempo, das verificações de auditoria dos nove relatórios analisados (Figura 4), cinco⁹ medidas de melhoria foram implementadas entre 3 a 15 anos depois da sua publicação. Ademais, decorridos mais de sete anos sobre a divulgação do relatório de auditoria sobre a “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”, a implementação das medidas de melhoria ainda está por concluir. Como se vê, o processo de implementação das medidas de melhoria em relação às verificações de auditoria não foram satisfatórios.

As verificações de auditoria com um grau de resolução entre o reduzido e o parcial encontram-se distribuídas segundo a classificação dos resultados das medidas de melhoria e encontram-se apresentadas na Figura abaixo:

Figura 5: Distribuição das verificações de auditoria com um grau de resolução entre o reduzido e o parcial



⁹ Inclui os relatórios sobre: a “Gestão das publicações do Governo”, “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”, “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua fiscalização”, “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau” e a “Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”.

Durante a recolha de dados efectuada em 2017, o CA constatou que, em relação a três verificações de auditoria, os dados fornecidos pelos sujeitos a auditoria eram pouco abrangentes, pelo que não foi possível comprovar a elaboração de medidas de melhoria, nem demonstrar a sua eficácia, por conseguinte, estas foram classificadas como tendo um grau reduzido de resolução. Mais tarde, o CA analisou os dados sobre as medidas de melhoria complementares apresentadas pelos sujeitos a auditoria, tendo sido verificado que houve melhorias em relação às verificações de auditoria. Além disso, nove verificações de auditoria tinham sido consideradas como parcialmente resolvidas, de acordo com a análise feita em 2017, porém, após a presente auditoria, concluiu-se que os resultados das medidas de melhoria foram insatisfatórios ou que os objectivos não foram alcançados. A razão desta conclusão teve que ver com o facto de as medidas de melhoria indicadas pelos sujeitos a auditoria em 2017 não corresponderem ao que foi averiguado durante a presente auditoria. Aliás, verificou-se que, na verdade, as medidas de melhoria referidas pelos sujeitos a auditoria eram inexistentes ou nunca chegaram a ser implementadas.

Após divulgação do relatório de auditoria sobre o “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros” em Maio de 2013, a DSAT fez uma investigação aos pagamentos indevidos efectuados às operadoras, cujos resultados se demonstram a seguir:

Quadro 7: Resultados da investigação levada a cabo pela DSAT aos pagamentos indevidos efectuados às operadoras

Operador	Data de conclusão da investigação	Resultados	Referência
A	Entre meados e finais de 2015 ^{Nota 1}	✓ Os trabalhos de investigação foram concluídos e o montante indevidamente pago foi recuperado através da dedução dos montantes atribuídos em pagamentos posteriores ^{Nota 2} .	3.8
B		✓ Os trabalhos de investigação foram concluídos e o montante indevidamente pago foi recuperado através da dedução dos montantes atribuídos em pagamentos posteriores.	
C		× Apesar de a investigação ter sido concluída, ainda não foram recuperados 2 780 809,32 pago a mais devido a uma acção se encontrar pendente em tribunal. Por outro lado, a DSAT não fez quaisquer diligências no sentido de se aconselhar juridicamente sobre a recuperação desse crédito, nem tão-pouco procurou reclamar o crédito junto do administrador da falência.	

Nota 1: A DSAT referiu que a revisão faseada dos encargos com as operadoras do serviço de autocarros foi concluída entre Dezembro de 2014 e entre meados e finais de 2015.

Nota 2: A DSAT concluiu os trabalhos de investigação relativamente aos pagamentos efectuados às operadoras A e B e recuperou os montantes indevidamente pagos. No entanto, aquando da revisão dos trabalhos de investigação, o CA verificou que a DSAT não incluiu dez viagens pagas indevidamente à operadora A. Após tomar conhecimento desta situação, a DSAT afirmou que os montantes em causa seriam deduzidos nos pagamentos subsequentes.

3.1 “Gestão das publicações do Governo”

A presente auditoria acompanha as oito verificações de auditoria do relatório de auditoria de resultados sobre a “Gestão das publicações do Governo”, publicado em Dezembro de 2008, cujos resultados de acompanhamento vêm sumariados no Quadro abaixo:

Quadro 8: Melhorias das verificações de auditoria constantes do relatório sobre a “Gestão das publicações do Governo”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Instruções escritas incompletas	II	Até ao final de 2018, ainda não tinham sido definidas instruções abrangentes para gestão das publicações, além disso, o andamento da implementação dessas instruções tem sido lento.	3.1.1
Tiragens em excesso	III	Após a publicação do relatório de auditoria, o número de títulos com mais de 1 000 exemplares diminuiu, verificou-se igualmente uma redução no número de tiragens médias dos exemplares e da percentagem dos exemplares acumulados, ou seja, houve melhorias, no entanto insuficientes, porquanto ainda não foram definidas instruções sobre o número de tiragens.	3.1.2
Ausência de procedimentos para gerir as publicações em Depósitos	I	Em 2014, foi elaborada a “Proposta para a gestão de exemplares excedentes”, contudo, no final de 2018, dos livros que estavam armazenados no Depósito do Edifício Keck Seng, 84% tinham sido publicados há mais de 10 anos, o que demonstra que as medidas tomadas não foram eficazes para resolver o problema da acumulação de livros.	3.1.3
Grande discrepância de custos entre programas	II	Foi verificado que existiam grandes diferenças nos custos da impressão de programas com o mesmo número de tiragens, isto é, os programas foram impressos com características técnicas diferentes, sem que tenham sido definidas instruções e critérios sobre a sua impressão.	3.1.4
Gestão dos Depósitos	I	Não foram elaboradas instruções uniformizadas para a inventariação do material armazenado nos Depósitos. Apesar de alguns Depósitos terem as suas próprias regras, as inventariações não foram cumpridas de acordo com as mesmas.	3.1.5
Inexistência de uma avaliação à actividade editorial	I	Não houve qualquer avaliação à actividade editorial.	3.1.6
Produção de material impresso para actos de cortesia em excesso, podendo o seu custo ser menor	IV	Não foram impressos envelopes para <i>lai si</i> desde 2012 e calendários de mesa desde 2015.	3.1.7
Insuficiente valorização da actividade editorial	IV	A implementação dos projectos editoriais foi objecto de acompanhamento, principalmente, através do orçamento anual; os que não chegaram a ser publicados de acordo com a calendarização prevista foram objecto de acompanhamento. Verificou-se que a maioria dos projectos previstos no orçamento foi editada.	3.1.8

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.1.1 Instruções escritas incompletas

3.1.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria de 2008 apontou que o IC¹⁰ não emitiu quaisquer instruções escritas para os procedimentos relativamente à actividade editorial, nomeadamente, quanto aos critérios de edição, tiragens e características técnicas, confirmação da lista de distribuição, gestão das publicações, tratamento dos exemplares excedentes e avaliação posterior das publicações editadas.

3.1.1.2 Situação actual

O relatório de auditoria foi publicado há mais de 10 anos, no entanto, em 2016, o IC foi alvo de uma reestruturação¹¹ orgânica implementada através do Regulamento Administrativo n.º 20/2015, de 14 de Dezembro (Organização e funcionamento do Instituto Cultural), na qual a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações passou a ser designada como Divisão de Estudos e Publicações, cuja competência consiste em “planejar e coordenar a produção das publicações do IC, bem como assegurar a sua gestão, promoção, distribuição e venda”. Após a reestruturação, compete a esta Divisão, principalmente, elaborar instruções e sugestões no âmbito da gestão dos Depósitos e da venda de publicações, nomeadamente, a venda dos livros armazenados no Depósito localizado no Edifício Keck Seng¹² bem como livros editados por outras subunidades que também podem fazer publicações.

O presente relatório de acompanhamento tem como intuito principal verificar as melhorias efectuadas desde a publicação do relatório até Dezembro de 2018. Relativamente à verificação de auditoria em análise, o IC referiu que, entre 2013 e 2016, tinha emitido as seguintes instruções e propostas:

- “Proposta sobre a viabilidade de planeamento e gestão de Depósitos recentemente afectos ao IC”;

¹⁰ De acordo com a alínea c) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 26/94/M, de 16 de Maio, que aprova a estrutura e o funcionamento do Fundo de Cultura, os recursos do Fundo destinam-se à satisfação dos encargos decorrentes da prossecução das atribuições e do exercício das competências próprias do IC, nomeadamente, com as edições e demais publicações. As respectivas despesas de impressão foram suportadas pelo Fundo de Cultura.

¹¹ De acordo com o constante no *site* do IC, “para acompanhar o desenvolvimento cultural da RAEM e racionalizar as estruturas e as funções da administração pública, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 20/2015, serão integrados no IC as atribuições, as competências, o pessoal e as instalações da área cultural do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (adiante designado por “IACM”) tendo sido, para o efeito, elaborado um regulamento administrativo sobre a organização e funcionamento do IC. O IC passará de 7 departamentos, 5 divisões, 5 sectores e 3 secções para 8 departamentos e 16 divisões, no total de 24 unidades”. O regulamento administrativo entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2016.

¹² Até 2014, o Depósito localizado no Edifício Keck Seng era gerido pela Divisão Financeira e Patrimonial do IC, tendo essa competência sido transferida para a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações (com a reestruturação ocorrida em 2016, esta Divisão passou a designar-se Divisão de Estudos e Publicações).

- “Proposta sobre a redução do armazenamento de publicações”;
- “Proposta sobre a transferência da gestão administrativa dos Depósitos da Divisão Administrativa e Financeira para a Divisão de Estudos, Investigação e Publicações”;
- “Disposições sobre a gestão de entrada e saída de publicações dos Depósitos do IC”;
- “Proposta para a gestão de exemplares excedentes”;
- “Proposta sobre descontos na aquisição de livros por parte dos autores”;
- “Descontos na aquisição de publicações editadas pelo IC por parte dos funcionários”;
- “Proposta sobre a gestão das receitas com as vendas de publicações do IC”;
- “Instruções para a aquisição de publicações do IC por parte dos funcionários”;
- “Instruções para a definição de preços das publicações”.

No entanto, ainda não tinham sido elaboradas instruções sobre alguns aspectos importantes da actividade editorial, tais como, o número de tiragens, características técnicas e avaliação das publicações. Durante o acompanhamento inicial em 2017 realizado pelo CA, o IC referiu que estava a começar o estudo para a elaboração das referidas instruções. Só quando os trabalhos de auditoria *in loco* estavam praticamente concluídos, é que o organismo disse que as instruções¹³ tinham sido publicadas em Julho de 2019.

Apesar de o relatório ter sido publicado em 2008, o IC apenas iniciou os trabalhos de melhoria das falhas apontadas por este Comissariado em 2017, justificando-se com o facto de “só após a reestruturação levada a cabo em 2016 é que o IC passou a ter uma subunidade específica para tratar dos assuntos relacionados com as publicações do IC” e que “a auditoria realizada pelo CA em 2017 impulsionou o IC no sentido de intensificar o planeamento e a elaboração das referidas instruções”.

¹³ No início de 2019, o IC apresentou ao CA as “Instruções para a edição e gestão dos livros do IC (minuta)” e uma minuta das instruções para o planeamento e acompanhamento das publicações (que incluíam instruções para a aprovação do projecto editorial, controlo do progresso e avaliação posterior), onde as publicações do IC foram classificadas em cinco níveis de A a E, foram definidas instruções sobre o número de tiragens, características técnicas, preço, descontos, distribuição dos livros e gestão dos depósitos. As minutas foram elaboradas em Janeiro de 2019, mas só em Julho de 2019 é que o IC aprovou a criação do grupo de coordenação dos trabalhos de edição e as respectivas instruções.

3.1.1.3 Opiniões de auditoria

Embora o IC tenha emitido algumas instruções, ainda não houve uma reforma abrangente. As instruções uniformizadas¹⁴ para as subunidades orgânicas sobre, por exemplo, o número de tiragens, características técnicas e a avaliação das publicações editadas ainda não foram elaboradas. É de salientar que, mais de 10 subunidades orgânicas do IC¹⁵ realizam publicações. Se forem formulados critérios escritos, claros, uniformizados, viáveis, tal poderá evitar grandes diferenças na edição de publicações entre as subunidades e permitir que os trabalhos sejam realizados à luz de regras uniformes.

Além disso, é de realçar que, tendo o relatório de auditoria sido publicado há mais de 10 anos, o IC apenas criou o grupo de coordenação e deu início ao estudo para a melhoria dos problemas constatados no mencionado relatório quando o CA iniciou o presente acompanhamento. Por outro lado, só quando os trabalhos de auditoria *in loco* estavam praticamente concluídos é que o referido organismo emitiu instruções para corrigir as verificações de auditoria. Portanto, como se pode constatar, o IC não foi capaz de adoptar medidas abrangentes e eficazes para corrigir as falhas apontadas, além de ter sido lento na adopção de melhorias.

3.1.2 Tiragens em excesso

3.1.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria de 2008 sublinhou que, como não havia um planeamento adequado das publicações, tal originava tiragens em excesso, de tal maneira que, de 2000 até ao final de 2006, o IC tinha acumulado mais de 50 000 exemplares não vendidos; dos quais, 20 títulos tinham 500 exemplares por vender e nove tinham 1 000 exemplares por vender.

3.1.2.2 Situação actual

Nos termos da alínea 15) do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 20/2015, são

¹⁴ Antes da mudança de tutela do IACM para o IC, o Museu de Arte de Macau (adiante designado por “MAM”) tinha definido instruções relativas aos critérios das tiragens. De acordo com essas regras, as tiragens são determinadas de acordo com a abrangência da exposição – categorizado em A, B e C.

¹⁵ Além da Divisão de Estudos e Publicações, outras subunidades do IC também editam livros ou imprimem programas, incluindo o Departamento de Desenvolvimento das Artes do Espectáculo e suas unidades subordinadas – o Centro Cultural de Macau, Divisão de Actividades Recreativas, Divisão de Actividades das Artes do Espectáculo, o Departamento de Promoção das Indústrias Culturais e Criativas, o Departamento de Museus e as suas unidades subordinadas – o Museu de Macau, Museu de Arte de Macau e a Divisão de Desenvolvimento das Artes Visuais, bem como o Conservatório de Macau e o Arquivo de Macau.

atribuições do IC “[r]ecolher e sistematizar as informações relativas à cultura e às artes, realizar investigação e estudos, bem como assegurar e apoiar a divulgação de obras literárias, através da publicação de livros e revistas, privilegiando as obras cuja temática se relacione com a RAEM”¹⁶. Relativamente ao acompanhamento das medidas de melhoria e em resposta ao relatório de auditoria de 2008, o IC referiu que tinha instruído oralmente todas as subunidades para atenderem ao controlo do número de tiragens e à quantidade de papel usado. De entre as subunidades, apenas o MAM tinha definido que as tiragens dos livros e materiais de promoção eram determinadas de acordo com a abrangência da exposição em causa junto da população, enquanto para as outras subunidades o número de tiragens dependia da natureza das actividades, por exemplo, o número de exemplares a oferecer ou o número do depósito legal era feito tendo como base no número de exemplares escoados em actividades anteriores.

Relativamente à questão da acumulação de publicações, em Dezembro de 2018, constatou-se que as publicações editadas entre 2011 e 2017 com mais de 500 exemplares disponíveis eram 10, mas não havia nenhuma publicação com mais de 1000 exemplares. No relatório anterior tinha-se verificado que havia 20 publicações com mais de 500 exemplares ainda disponíveis e nove publicações com mais de 1000 exemplares disponíveis. Deste modo, pode-se constatar que nos últimos anos houve uma melhoria quanto à questão da acumulação de publicações.

Analisando os dados sobre o número médio de tiragens das publicações do IC nos últimos anos e o número de publicações com mais de 1000 exemplares disponíveis, o CA realizou uma comparação com os dados verificados no relatório de auditoria de 2008, tendo obtido os seguintes resultados:

¹⁶ A promoção dos livros editados é feita, nomeadamente, através da oferta a diferentes serviços e organismos, da distribuição gratuita nos intercâmbios, descontos na compra por parte dos funcionários e autores, da venda nas sessões de lançamento ou em exposições, da venda à consignação e em feiras do livro, com o objectivo final de promover a cultura.

Quadro 9: Quadro comparativo do número de livros editados e acumulados no IC

Ano do fornecimento dos dados	Ano de edição	Títulos (A)	Tiragens (B)	Tiragens médias de cada título (B÷A)	Livros em depósito (C)	Porcentagem dos livros acumulados (C÷B x100%)
Relatório de auditoria de 2008	Entre 2000 e 2006	163	220 700	1 354	57 924	26,25%
Acompanhamento em 2019	Entre 2011 e 2017 ^{Nota1}	297 ^{Nota2}	295 830	996	50 643	17,12%

Nota 1: Tendo em conta que a venda e a distribuição dos livros publicados em 2018 requerem algum tempo para serem escoados, os dados não são incluídos no Quadro.

Nota 2: São contadas somente as tiragens dos títulos editados pelo IC de acordo com o ano de recepção dos livros. O IC foi reestruturado em 2016, desde então as subunidades da área cultural tuteladas pelo anteriormente designado IACM foram integradas no IC, como tal, os livros cujos custos de edição foram suportados pelo IACM foram também armazenados nos Depósitos do IC. Além disso, os livros editados em cooperação com outros organismos cujos custos ficaram a cargo destes últimos, bem como os livros cuja edição ficou a cargo de entidades colaboradoras não são incluídos nos dados acima demonstrados.

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo IC.

Quadro 10: Títulos com mais de 1 000 exemplares editados pelo IC

Ano do fornecimento dos dados	Ano de edição	Títulos (A)	Títulos com mais de 1 000 exemplares (B)	Porcentagem (B÷A)
Relatório de auditoria de 2008	Entre 2000 e 2006	163	87	53%
Acompanhamento em 2019	Entre 2011 e 2017	297	56	19%

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo IC.

Conforme se pode observar no Quadro 9, de 2000 a 2006, foram impressos em média 1 354 exemplares de cada título e a percentagem de livros acumulados foi de 26,25%. Após a publicação do relatório de auditoria, de 2011 a 2017, apenas foram impressos em média 996 exemplares de cada título tendo a percentagem de livros acumulados até Dezembro de 2018 sido de 17,12%. Além disso, segundo o Quadro 10, antes da divulgação do relatório de auditoria, 53% dos títulos tinham mais de 1 000 exemplares e, após a publicação do relatório de auditoria, essa percentagem diminuiu para 19%. Ademais, de acordo com as informações fornecidas pelo IC, nos últimos anos, a maioria dos títulos com mais de 1 000 exemplares pôde ser escoada através da distribuição ou venda, não tendo sobrado muitos exemplares.

3.1.2.3 Opiniões de auditoria

O IC devia definir o número de tiragens de acordo com a procura efectiva, de modo a evitar custos desnecessários, nomeadamente de impressão e gestão dos livros acumulados. Conforme se constatar no Ponto acima, embora o número total dos títulos tivesse aumentado após a publicação do relatório de auditoria, o número de títulos com mais de 1 000 exemplares e a percentagem de publicações acumuladas baixaram. Tal implica que nos últimos anos o IC tem estado a reduzir o número de tiragens em conformidade com a procura real. Ou seja, houve uma melhoria da verificação de auditoria.

Porém, a transmissão de instruções orais de medidas de melhoria tem dois problemas: primeiro, o risco de a instrução não ser entendida ou mal interpretada é maior; segundo, no caso de saída de trabalhadores da subunidade em causa, é difícil garantir que os novos trabalhadores tenham tido ou venham a ter conhecimento das instruções orais. A elaboração de instruções escritas e claras tem como objectivo demonstrar o empenho que o IC tem em relação à adopção de medidas de melhoria e fazer com que os trabalhos sejam realizados de acordo com regras uniformes. Apenas quando este Comissariado estava prestes a terminar os trabalhos de auditoria *in loco* é que o IC emitiu instruções escritas sobre o número de tiragens e, apesar de se notar melhorias em relação às verificações de auditoria, ainda subsistem alguns problemas.

3.1.3 Ausência de procedimentos para gerir as publicações armazenadas em Depósitos

3.1.3.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria de 2008 apontou que, pelo menos 40% das publicações estavam guardadas nos Depósitos do IC há mais de 10 anos e que o organismo não encontrara soluções para resolver o problema da acumulação dos livros que, de ano para ano, ia ocupando cada vez mais espaço.

3.1.3.2 Situação actual

Seis anos depois da publicação do relatório de auditoria, em 30 de Outubro de 2014, o IC elaborou a “Proposta para a gestão de exemplares excedentes”, na qual se definia que as publicações editadas há mais de 10 anos fossem consideradas como tiragens excedentes, tendo sido propostas as seguintes soluções¹⁷: venda com desconto, distribuição gratuita ou a

¹⁷ As formas incluem: procura de novos mercados, venda em feiras do livro, oferecimento de descontos na compra por parte dos autores e funcionários do IC, distribuição gratuita a grupos e associações, distribuição ocasional pelo público em actividades, bem como a destruição de exemplares inutilizados.

sua destruição no caso de o exemplar se encontrar em más condições. Para saber se a Proposta contribuiu para a redução do número de exemplares excedentes no depósito, o CA organizou o seguinte Quadro com os dados da inventariação recolhidos no final de 2018:

Quadro 11: Número de livros acumulados no Depósito do IC localizado no Edifício Keck Seng no final de 2018 ^{Nota1}

Número de anos em depósito ^{Nota2}	Número dos livros depositados	Percentagem
0-10 anos	51 155	14,26%
11-20 anos	99 832	27,83%
21-30 anos	155 956	43,48%
31-40 anos	45 466	12,68%
41-50 anos	1 073	0,30%
51-63 anos	546	0,15%
Ano de publicação desconhecido	4 671	1,30%
Total	358 699	100%

^{Nota3} Mais de 84% dos livros, ou seja, 302 873 exemplares foram publicados há mais de 10 anos

Nota 1: Como havia um grande número de livros armazenados no Depósito do Edifício Keck Seng, o IC realizou uma inventariação dos livros em depósito em Outubro, Novembro e Dezembro de 2018. Os dados do Quadro acima estão de acordo com os resultados desse inventário.

Nota 2: O tempo de armazenamento em depósito é calculado a partir da data da publicação e do seu armazenamento no Depósito, até Dezembro de 2018.

Nota 3: De acordo com a proposta n.º 272/DEIP/2014 sobre as instruções para a gestão de exemplares excedentes, as publicações editadas há mais de 10 anos são consideradas como publicações excedentes. Nesta auditoria considerou-se o dia 31 de Dezembro de 2018 como data limite para o número de anos em que os livros se encontravam em depósito, deste modo os livros editados antes de 31 de Dezembro de 2008, foram considerados como exemplares excedentes.

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo IC.

Conforme se pode constatar no Quadro 11, até Dezembro de 2018, estavam acumulados no Depósito do Edifício Keck Seng 358 699 exemplares, entre as quais 84%, ou seja, 302 873 exemplares foram editados há mais de 10 anos. O título mais antigo é “Macau e a sua Diocese III”, editado em 1956, enquanto o título com maior número de exemplares excedentes é uma tradução do português para o chinês de um livro intitulado “Poesia de Fernando Pessoa”, editado em 1986, com 8 599 exemplares.

No que diz respeito à gestão dos exemplares excedentes, a proposta aconselhava a redução dos livros em depósito através da procura de novos mercados e a sua venda em feiras do livro. Contudo, de acordo com os dados recolhidos, entre 2014 e 2018, foram vendidos ao

tudo 18 379 exemplares, de entre estes, apenas 2 764 exemplares editados há 10 anos foram vendidos. Além disso, a referida proposta sugeria que, se os exemplares estivessem em más condições, o IC podia requerer a sua destruição. Deste modo, em 2015, o IC requereu a destruição de 13 454 exemplares inutilizados, todavia, até Dezembro de 2018, os exemplares ainda não tinham sido destruídos.

O IC apenas procedeu ao acompanhamento do problema quando foi questionado pelo CA, tendo o organismo respondido, em Março de 2019, que iria reunir todas as publicações inutilizadas para serem destruídas¹⁸. Portanto, embora a proposta apresentasse a possibilidade de destruição dos exemplares inutilizados, até ao início de 2019, nenhum dos mais de 10 000 exemplares foram destruídos, continuando a estar armazenados no Depósito do Edifício Keck Seng, estando alguns deles podres ou corroídos. A fotografia seguinte documenta o acondicionamento dos exemplares no referido Depósito.

Fotografia tirada em Abril de 2019



Até ao dia em que esta fotografia foi tirada, ainda não tinham sido destruídos os 13 454 exemplares destinados para abate em 2015.

¹⁸ O IC respondeu em Março de 2019 que, “de acordo com a alínea 22) do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 35/2018, foi subdelegada na presidente do Instituto Cultural a competência para autorizar o abate à carga de bens patrimoniais afectos ao Instituto Cultural que forem julgados incapazes para o serviço”.

3.1.3.3 Opiniões de auditoria

Relativamente aos exemplares excedentes que se encontram nos Depósitos, o IC devia desenvolver um método de gestão eficaz para resolver o problema da sua acumulação. No entanto, embora o IC tivesse estabelecido, em 2014, uma forma de gestão dos livros depositados, ainda subsistiam as seguintes questões:

- A venda dos exemplares excedentes não era satisfatória;
- As mais de 10 000 publicações destinadas, em Março de 2015, para abate, ainda não o tinham sido, passados mais de três anos;
- A “Proposta para a gestão de exemplares excedentes” não apresentava nenhuma solução para as publicações que não podiam ser vendidas nem oferecidas, pelo que as mesmas continuavam armazenadas.

Constata-se que as medidas de melhoria não foram eficazes. Até Dezembro de 2018, estavam acumulados no Depósito do Edifício Keck Seng 302 873 exemplares excedentes de livros que tinham sido editados há 10 anos. É de salientar que, a acumulação dum grande número de livros requer não só um elevado número de recursos humanos para a sua gestão, como também de elevadas despesas no arrendamento de instalações. Tomando como exemplo o Depósito situado no Edifício Keck Seng, um edifício industrial, que tem uma renda mensal de 97 511,20 patacas, constata-se que as despesas anuais com a renda são superiores a um milhão de patacas. Deste modo, o IC deve ser proactivo na forma como encara estes problemas e encontrar uma solução para a gestão adequada dos exemplares acumulados.

Tendo em conta o que se disse, pode-se concluir que, embora o IC tivesse definido medidas de melhoria das verificações de auditoria, os resultados não foram satisfatórios.

3.1.4 Grande discrepância de custos entre programas

3.1.4.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

Foi apontado no relatório de auditoria anterior que os programas¹⁹ de actividades e espectáculos com um número semelhante de impressões mandadas fazer pelas subunidades orgânicas do IC apresentavam uma discrepância de custos de cerca de 200%.

¹⁹ “Programa” consiste numa publicação produzida exclusivamente para apresentar uma actividade ou um espectáculo, nela constando a descrição por escrito do conteúdo da actividade ou espectáculo bem como a indicação do período de realização.

3.1.4.2 Situação actual

O IC respondeu que foram definidas medidas de melhoria, nomeadamente: i) procedeu-se à consulta de pelo menos três empresas locais para a adjudicação, atribuindo-a ao candidato que tiver proposto o preço mais baixo; ii) editar livros apenas em capa mole (a capa mole consiste num tipo de encadernação feita de papel mole e maleável, enquanto a capa dura consiste num tipo de capa feita de cartão, sendo não maleável)²⁰; e iii) para algumas actividades os programas são fornecidos em versão electrónica.

Contudo, o CA notou que:

- As medidas de melhoria referidas no ponto ii) regulam apenas as especificações de capa, porém, é omissa em relação a outros elementos que também influenciam o preço da impressão de documentos, tais como o tipo de tinta, a qualidade e textura do papel, o número de páginas, o tamanho e o tipo de encadernação, entre outros.
- Relativamente às medidas de melhoria referidas no ponto iii), constatou-se que, em 2018, foram impressos programas para um total de 118 actividades, sendo que, para 62 delas foram disponibilizados programas em versão electrónica, porém, em apenas três actividades organizadas pela Divisão de Actividades Recreativas, houve uma redução na impressão do número de programas em virtude da sua disponibilização em versão electrónica.

Em 2018, o IC pagou um total de 916 874 patacas²¹ para imprimir 77 700 programas, com um custo médio de 11,80 patacas por cada exemplar. Para saber se as medidas referidas na resposta acima mencionada permitiram evitar grandes discrepâncias de custos entre programas, o CA analisou os dados dos custos dos programas imprimidos em 2018 e comparou-os com os dados revelados no relatório de auditoria de 2008, cujos resultados vêm pormenorizados no Quadro seguinte:

²⁰ Não foram impressos programas em capa dura em 2018.

²¹ As despesas estiveram relacionadas principalmente com encargos com a impressão. No entanto, houve quatro programas cujo preço incluiu não só o serviço de impressão, como também o serviço de desenho, composição, edição, elaboração e transporte dos programas, bem como o serviço de concepção, planeamento e construção do pavilhão, não tendo os custos de cada um dos serviços sido especificados, pelo que os encargos destes quatro programas não foram incluídos na presente análise.

Quadro 12: Quadro comparativo dos preços unitários dos programas impressos pelas subunidades do IC

Tiragens ^{Nota1}	Programas impressos em 2018			Programas impressos em 2006 ^{Nota3}		
	Custo unitário mais elevado (em patacas) (A)	Custo unitário mais baixo (em patacas) (B)	Varição (A-B)÷B	Custo unitário mais elevado (em patacas) (A)	Custo unitário mais baixo (em patacas) (B)	Varição (A-B)÷B
200	49,50	8,50	4,82	-	-	-
300	29,00 ^{Nota2}	13,00	1,23	25,00	23,30	0,07
400	22,95	13,00	0,77	32,80	11,04	1,97
500	16,56	2,60	5,37	-	-	-
550	-	-	-	14,80	13,00	0,14
600	17,50	8,06	1,17	25,30	15,18	0,67
700	13,00	3,72	2,49	-	-	-
800	15,50	1,30	10,92	20,20	9,70	1,08
900	8,88	7,07	0,26	24,04	10,80	1,23
1000	15,00	5,20	1,88	20,70	8,28	1,50
1100	12,00	7,18	0,67	-	-	-
1200	-	-	-	20,00	7,50	1,67
1700	8,88	7,21	0,23	-	-	-
2000	-	-	-	6,44	2,40	1,68

Nota 1: Apenas inclui o custo unitário mais elevado e mais baixo das impressões com o mesmo número de tiragens; não se inclui as tiragens únicas.

Nota 2: O preço mais elevado foi de 35 patacas, mas como este valor incluiu não só os encargos de impressão, como também de composição, não foi tido em conta na presente análise.

Nota 3: Dados retirados do Anexo 3 do relatório de auditoria de 2008.

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo IC.

Tal como se pode constatar no Quadro 12, em 2018, sete das 11 tiragens apresentam uma diferença de custos de impressão de mais de 100%; ao passo que, em 2006, essa diferença apresentava-se em seis das nove tiragens, de acordo com os dados retirados do relatório de auditoria de 2008. Tal revela que as discrepâncias não foram reduzidas. Tomando como exemplo o caso da impressão de 500 exemplares de programas, referente a duas actividades realizadas no Teatro D. Pedro V: “Confraternizando com a alegria musical – Gala e encontro anual” realizada pela Orquestra de Macau, cuja impressão dos programas teve um custo unitário de 2,60 patacas; e “Júlia Irritada” realizada pela Divisão de Actividades das Artes do Espetáculo, cuja impressão dos programas teve um custo unitário de 16,56 patacas. As características técnicas dos dois programas, mais concretamente, o tamanho, cor da tinta,

a qualidade e textura do papel eram diferentes. Pelo exposto, pode-se concluir que ainda existem grandes discrepâncias de custos entre programas devido à falta de uma regulamentação das suas características técnicas.

3.1.4.3 Opiniões de auditoria

Os encargos com a impressão de programas dependem principalmente do grau de elaboração dos mesmos. Os programas que eram utilizados uma só vez e constituíam material de divulgação de actividades que eram distribuídos gratuitamente. A principal função dos programas é proporcionar aos destinatários informações básicas sobre espectáculos, tais como biografias dos artistas e o conteúdo das peças musicais. Neste contexto, e observando o princípio de boa gestão do erário público, os organismos deviam evitar a impressão de programas demasiado elaborados. Portanto, os custos unitários da impressão de programas com o mesmo número de tiragens não deviam apresentar grandes diferenças.

O IC considerou que a consulta a três empresas, encadernação em capa mole e o fornecimento de programas electrónicos, seriam medidas eficazes para a melhoria das questões referidas. Todavia, na prática, as três medidas acima aludidas não foram capazes de melhorar a verificação de auditoria, pelas razões seguintes:

- A consulta a três empresas é, em regra, o procedimento determinado para os serviços públicos para a aquisição de bens e serviços; se, para a consulta, o IC tivesse definido características técnicas mais complexas, mesmo que se procedesse à consulta de três empresas, o preço continuaria a ser elevado.
- A opção pela edição em capa mole não é suficiente sem a definição de outras especificações que ajudem a diminuir os custos de edição.
- A opção por lançar programas de actividades em versão electrónica em vez de os imprimir em versão física, no intuito de reduzir o número de tiragens é positiva, de facto, esta medida pode contribuir directamente para a redução das despesas de impressão. No entanto, em 2018, imprimiram-se programas para 118 actividades, ao passo que para 62 actividades foram disponibilizados programas em versão electrónica, mas em apenas três actividades a impressão de programas foi reduzida em virtude do fornecimento de programas em versão electrónica; tal demonstra que a referida medida não atingiu o objectivo pretendido.

Embora o relatório de auditoria tivesse sido publicado há mais de 10 anos, o IC ainda não emitiu instruções ou estabeleceu critérios mais detalhados para regular as características técnicas dos programas, incluindo o tipo de tinta, qualidade de papel e outros elementos que

influenciam o preço da impressão. Face aos dados expostos acima, de entre os programas impressos em 2018, sete das 11 tiragens apresentaram uma diferença de custos de impressão de mais do dobro, resultado semelhante à verificação de auditoria em 2008. Neste contexto, embora o IC tivesse definido medidas de melhoria, estas não foram suficientes para evitar as grandes discrepâncias quanto aos encargos com a impressão de programas. Por fim, o IC só terminou a elaboração das instruções após a conclusão dos trabalhos de auditoria *in loco* realizados por este Comissariado, assim, pode constatar-se que o IC foi incapaz de adoptar medidas de melhoria eficazes e abrangentes.

3.1.5 Gestão dos Depósitos

3.1.5.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

Foi apontado no relatório de auditoria de 2008 que, cada subunidade do IC tinha as suas próprias regras de inventariação. Conforme as “Instruções para depósito de livros e documentos” elaboradas pelo IC, datadas de 16 de Janeiro de 2002, todos os anos ter-se-ia que proceder à inventariação dos livros e documentos armazenados no Depósito do Edifício Keck Seng (o depósito com o maior número de livros armazenados) porém, constatou-se que o IC apenas deu início à inventariação quando o CA iniciou os trabalhos de recolha de dados.

3.1.5.2 Estado actual da gestão dos Depósitos

O IC referiu que o armazenamento de material impresso era feito em cinco locais²², no Depósito localizado no Edifício Keck Seng, no do Museu de Macau localizado no Edifício Oceano, no edifício administrativo do Museu de Macau, no Armazém do Fórum de Macau e no Depósito do Museu de Arte de Macau, porém, não foram estabelecidas regras uniformes para a sua inventariação. Actualmente, a elaboração das regras de inventariação está a cargo da subunidade encarregue da gestão de cada Depósito. Tendo isto em vista, o CA organizou as regras e os registos de inventário de todos os depósitos do IC desde 2009 até 2018, de modo a conhecer o estado dos inventários actuais. Verificou-se que existem Depósitos que não estabeleceram quaisquer regras para a inventariação regular do material impresso depositado, enquanto outros, apesar de as terem estabelecido, não as implementaram, conforme é demonstrado no Quadro 13:

²² Além dos locais referidos, as instalações das subunidades do IC também servem para guardar um pequeno número de livros para intercâmbios, para serem distribuídos ou para estudo.

Quadro 13: Estado dos inventários dos Depósitos do IC

N.º	Designação do Edifício onde se localiza o Depósito	Regras de inventariação	Inventariação realizada entre 2009 e 2018	Fundamento para a não realização do inventário de acordo com as regras estabelecidas
1	Edifício Keck Seng	Em 2002 foi determinada uma inventariação anual	Entre 2009 e 2018, foram realizados inventários apenas em 2013, 2016 e 2018	Escassez de recursos humanos
2	Edifício Oceano	Entre 2009 e 2015 não foi determinada nenhuma inventariação. Só em 2016 é que foi determinada oralmente uma inventariação anual	Foram realizados inventários em 2016, 2017 e 2018	Até 2016 não foi determinada a inventariação anual; as instruções escritas apenas foram elaboradas em 2018
3	Edifício administrativo do Museu de Macau			
4	Armazém do Fórum de Macau	A gestão do Armazém do Fórum de Macau ²³ passou para o IC em 2016; ainda não foram definidas instruções para a inventariação de material impresso	Há apenas um registo de um inventário feito em 2017	Até ao momento, não foi determinada uma inventariação regular; após 2016, em resposta ao pedido de informações pelo CA, procedeu-se ao registo dos inventários
5	Depósito do Museu de Arte de Macau	A gestão do Depósito do Museu de Arte de Macau ²⁴ passou para o IC em 2016; foi determinada oralmente que se realizasse uma inventariação de seis em seis meses	De acordo com os registos documentais, os inventários foram realizados de acordo com aquilo que tinha sido determinado	

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo IC.

3.1.5.3 Opiniões de auditoria

De acordo com a análise acima referida, entre 2009 e 2018, o IC ainda não tinha estabelecido instruções uniformizadas para a inventariação dos Depósitos, tendo algumas subunidades orgânicas criado as suas próprias regras, ao passo que outras não criaram quaisquer regras. Outros houve que, apesar de terem estabelecido regras para a inventariação, não eram seguidas. Portanto, a gestão dos Depósitos era claramente insatisfatória. Após a publicação do relatório de auditoria de 2008, o IC não tomou quaisquer medidas para melhorar a situação, em resultado disso, ao longo dos anos, nunca houve uma gestão uniforme dos Depósitos, portanto, os trabalhos de gestão ainda revelam insuficiências.

²³ Até 2016 o Armazém do Fórum de Macau era gerido pelo IACM.

²⁴ Até 2016 o Depósito do Museu de Arte de Macau era gerido pelo IACM.

3.1.6 Inexistência de uma avaliação à actividade editorial

3.1.6.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria publicado em 2008 revelou que, apesar de o IC abordar nas reuniões o estado da actividade editorial, as eventuais conclusões não eram registadas em acta e não havia uma avaliação do desempenho da actividade editorial.

3.1.6.2 Situação actual

Em resposta às medidas de melhoria das verificações de auditoria, o IC referiu que nas reuniões da maioria das subunidades eram discutidas questões relacionadas com a actividade editorial bem como os problemas enfrentados, porém, não existem quaisquer registos que provem que essas questões tenham sido abordadas nessa sede, muito menos houve avaliações no sentido de rever a impressão de documentos e a venda de publicações. Relativamente à elaboração de instruções sobre a avaliação da actividade editorial, o IC referiu que começou os estudos sobre essa matéria quando o CA realizou os trabalhos de auditoria em 2017 e que as instruções foram elaboradas no momento em que os trabalhos de auditoria *in loco* foram terminados²⁵.

3.1.6.3 Opiniões de auditoria

A realização dos trabalhos de avaliação de publicações editadas tem como objectivo colmatar lacunas e prevenir problemas, determinar as necessidades reais e rever todo o processo editorial, assim como ajustar as tiragens e características técnicas de publicações posteriores. No entanto, essa avaliação só foi concluída passados 10 anos sobre a publicação do relatório de auditoria e apenas quando os trabalhos de auditoria *in loco* estavam prestes a terminar. Deste modo, constata-se que, ao longo dos anos, o IC não foi capaz de adoptar medidas de melhoria satisfatórias em relação à verificação de auditoria.

3.1.7 Produção de material impresso para actos de cortesia em excesso, podendo o seu custo ser menor

3.1.7.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

No relatório de auditoria de 2008, foi revelado que, entre 2004 e 2006, o IC despendeu

²⁵ A 10 de Julho de 2019, o IC aprovou a criação de um grupo de coordenação e ao mesmo tempo começou a implementação das “Instruções para os trabalhos de edição e gestão dos livros do IC” e dos seus anexos.

681 830 patacas com a produção de material impresso para actos de cortesia. A produção deste material devia circunscrever-se ao estritamente necessário – uma vez que estes materiais são utilizados apenas uma vez –, devendo-se economizar o máximo possível de modo a evitar o desperdício do erário público.

3.1.7.2 Situação actual

Relativamente a esta questão, o IC respondeu que, “atendendo ao facto de outras instituições terem imprimido envelopes de *lai si* e calendários de mesa, para economizar recursos e fazer bom uso dos fundos públicos, nos últimos anos o IC não tem imprimido envelopes de *lai si* e calendários de mesa. Ao mesmo tempo, o IC tem usado cartões de boas-festas electrónicos em substituição de material impresso para actos de cortesia.” De acordo com os dados da conta do IC, confirma-se que, em 2012 e 2015, respectivamente, o IC parou de imprimir envelopes de *lai si* e calendários de mesa.

3.1.7.3 Opiniões de auditoria

Com a suspensão da produção de material impresso para actos de cortesia, constata-se que houve uma melhoria da verificação de auditoria.

3.1.8 Insuficiente valorização da actividade editorial

3.1.8.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria de 2008 afirmou que, se os serviços quisessem valorizar mais a actividade editorial, deviam fixar um cronograma de trabalhos rigoroso e disponibilizar pessoal suficiente para assegurar que as obras sejam publicadas nas datas previstas. Nesse relatório, o CA verificou que o IC pretendia publicar uma tradução da obra intitulada “Monografia de Macau (edição portuguesa)”, porém tal nunca chegou a acontecer, pois a revisão da tradução estava a cargo de uma chefia, que só podia dedicar-se a ela quando não estivesse ocupado com outros trabalhos. Foi sugerido que o IC valorizasse mais a sua actividade editorial e procedesse a um maior controlo do andamento dessa actividade.

3.1.8.2 Situação actual

No que diz respeito às medidas de melhoria da actividade editorial, o IC afirmou que todos os anos se discute quais os livros a serem publicados no ano seguinte. Após a aquisição

dos direitos de autor ou a aceitação do texto proposto e se este tiver condições para ser publicado, proceder-se-á à sua publicação no espaço de um a dois anos, sendo o custo incluído no orçamento anual²⁶. O andamento da execução do orçamento anual é acompanhado trimestralmente e os ajustes de recursos humanos e outros recursos são feitos de acordo com as necessidades para garantir a publicação do livro dentro do prazo programado.

Quanto à execução efectiva, analisando os projectos de orçamento de 2009 a 2018, foi prevista a publicação de 281 livros, dos quais 274 (97,5%) foram publicados dois anos depois do prazo previsto e os restantes títulos que não chegaram a ser publicados ou cuja publicação foi adiada foram objecto de acompanhamento de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo IC. O CA confirmou a razoabilidade dos motivos do atraso, que se deveram, nomeadamente, a questões de saúde do autor, à revisão do texto realizada pelo próprio autor, entre outros.

3.1.8.3 Opiniões de auditoria

Para garantir a publicação dos livros num prazo razoável, o IC deve estabelecer um controlo do andamento dos trabalhos de publicação devendo esse controlo ser diligente. Tal como foi referido, o IC faz o acompanhamento do processo de publicação das obras principalmente através do orçamento anual e, sempre que há atrasos, o organismo procura, em tempo útil, inteirar-se das razões para o atraso. Os dados demonstram que, entre 2009 e 2018, 97,5% dos livros incluídos no projecto de orçamento foram publicados dentro do prazo previsto. Quanto aos restantes, o IC apontou motivos considerados razoáveis para o adiamento da publicação tendo oferecido documentos comprovativos. Portanto, considera-se que houve uma melhoria da verificação de auditoria.

²⁶ Se a obra necessitar de ser alterada, ou se se tiver de adquirir ou solicitar a autorização para a utilização de imagens, o IC irá ponderar se a obra deverá ou não ser incluída no projecto do orçamento do ano a que diga respeito, tendo em consideração o progresso dos trabalhos de alteração da obra, a disponibilização de recursos humanos, o tema do ano, etc..

3.2 “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”

Relativamente ao relatório de auditoria de resultados sobre a “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares” publicado em Novembro de 2015, a presente auditoria acompanha duas verificações de auditoria constantes nesse relatório, cujo conteúdo se resume no Quadro seguinte:

Quadro 14: Melhorias das verificações de auditoria do relatório sobre a “Fiscalização aos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas	I	O Serviço definiu medidas de melhoria relativamente à competência para a fiscalização das cobranças indevidas pelas escolas particulares, optimizando as instruções para os trabalhos e os procedimentos de apreciação. Porém, durante a auditoria verificou-se que essas medidas não foram executadas devidamente, fazendo com que a melhoria das verificações de auditoria fosse insatisfatória.	3.2.1
Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE	IV	O Serviço desenvolveu um sistema informático para a informatização dos dados dos subsídios conferidos pelo FDE que permite a interconexão e interligação dos dados registados no sistema. Desta forma, quando o pessoal da DSEJ procede à auditoria às contas das escolas, pode aproveitar os dados registados pelo FDE, aumentando assim a eficiência dos trabalhos e sua exactidão, deste modo constata-se uma melhoria das verificações de auditoria.	3.2.2

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.2.1 Fiscalização do cumprimento dos deveres a que as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão adstritas

3.2.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

No relatório de auditoria publicado em 2015, foi apontado que a DSEJ fiscalizava o cumprimento do dever de isenção do pagamento de propinas e serviços complementares²⁷ por parte dos alunos e não foi capaz de assegurar que a Inspeção Escolar tivesse cabal

²⁷ De acordo com a alínea 4) do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2006, de 28 de Dezembro (Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita), depois de receberem os subsídios atribuídos anualmente pelo Governo, as escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita estão sujeitas a uma série de deveres, nomeadamente isentar os alunos do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação.

conhecimento das suas competências, o que deu azo a várias cobranças irregulares por parte das escolas integradas na rede de escolaridade gratuita. Aliás, durante o processo de apreciação entre 2012 e 2014, a Inspeção Escolar afirmou a existência de cobranças indevidas no valor de 360 786,13 patacas, mas até Julho de 2015, mais de 80% dessas cobranças ainda não tinham sido restituídas.

3.2.1.2 Situação actual

A DSEJ referiu que já procedeu a melhorias relativas à verificação de auditoria constante no relatório anterior, incluindo a optimização das instruções em relação aos exames às contas das escolas. Desde o início do ano lectivo 2014/2015, foi exigida expressamente à Inspeção Escolar a fiscalização das cobranças efectuadas pelas escolas e, caso sejam detectadas suspeitas de cobranças indevidas (por exemplo, cobranças com designações ambíguas, tais como “outras receitas”) e independentemente do seu valor, aquele órgão deve, segundo as instruções e procedimentos estabelecidos pelas subunidades da DSEJ, exigir à escola informações complementares para que possa apreciar se a cobrança é ou não indevida. Em caso afirmativo, deve ser exigida a restituição ao aluno do dinheiro; além disso, a apreciação feita pela Inspeção Escolar é submetida à chefia funcional para confirmação.

Relativamente à execução das medidas de melhoria, constatou-se que, entre os anos lectivos de 2016/2017 e 2017/2018, as contas de 53 escolas integradas no sistema de escolaridade gratuita continham 262 receitas indicadas na rubrica de “receitas” que se suspeitava terem sido cobradas indevidamente. O CA confirmou que a DSEJ seguiu as instruções de trabalho estabelecidas, de modo a que se, aquando da verificação das contas anuais, houvesse suspeitas de ter havido cobranças indevidas, exigir à escola em questão o fornecimento de documentos comprovativos. Contudo, o CA constatou que, dessas informações complementares, cinco ²⁸ receitas indicadas na rubrica de “receitas” (envolvendo um valor de 2 023 097,58 patacas) e designadas como “receitas de taxas diversas” e “outras receitas” poderão ter sido cobradas indevidamente devido, nomeadamente, à impossibilidade de apurar a sua natureza. Não obstante, o pessoal da Inspeção Escolar, bem como a chefia funcional acabaram por confirmar as referidas cobranças e aprovar as respectivas contas. Em resposta ao CA, o organismo público referiu que a Inspeção Escolar tinha procedido a averiguações orais junto das escolas e confirmado que as cobranças eram referentes a despesas com material de apoio didáctico, lanches e taxas de inscrição de alunos não residentes e por isso não lhes foi exigida a apresentação de documentos comprovativos.

²⁸ As cobranças foram inscritas como “receitas de taxas diversas”, “outras receitas”, “taxa de inscrição”, etc., o que não permitiu a este Comissariado saber se se tratavam de cobranças indevidas.

No relatório de auditoria de 2015, foram identificadas 26 cobranças indevidas, ocorridas entre os anos lectivos 2010/2011 a 2012/2013. Relativamente a elas, a DSEJ referiu que tinha exigido às escolas a restituição dos valores, tendo três das cobranças sido restituídas. As cobranças não restituídas referem-se a taxas de registo, de realização de exames e taxas de inscrição que tinham sido cobradas a novos alunos no momento da inscrição. Em relação aos alunos que já não se encontravam inscritos nas escolas em causa, em relação a alguns, não foi possível contactá-los; porém, os que foram contactados, ou nunca chegaram a levantar os montantes, ou recusaram o seu levantamento. Mesmo assim, a DSEJ informou as escolas que esse tipo de receitas não podia ter sido cobrado e que cabia às mesmas a restituição dos montantes aos alunos ou aos seus encarregados de educação. Além disso, a DSEJ acrescentou que a Inspeção Escolar exigia todos os anos que as escolas a informassem sobre o andamento da restituição das cobranças indevidas. Porém, o CA constatou que, além dos 26 casos referidos, a DSEJ nunca procurou saber se em anos lectivos não abrangidos no âmbito da auditoria do relatório anterior houve ou não cobranças indevidas por parte das mesmas instituições particulares, pelo que a DSEJ não foi capaz de garantir a regularidade das cobranças em relação a outros anos lectivos²⁹.

3.2.1.3 Opiniões de auditoria

Relativamente à detecção de cobranças indevidas, cabe à DSEJ criar um mecanismo de fiscalização para supervisionar as escolas subsidiadas no que respeita ao cumprimento dos deveres legalmente previstos de modo a garantir a boa aplicação do subsídio de escolaridade gratuita. Neste momento, embora a DSEJ tenha criado um mecanismo para regular as formas de detecção de cobranças indevidas (incluindo a elaboração de instruções e medidas de revisão) o CA verificou que através do exame de documentos não foi possível apurar se cinco cobranças feitas pelas escolas eram ou não indevidas. Porém, o pessoal da DSEJ não solicitou a apresentação de documentos comprovativos conforme mandam as instruções, tendo apenas feito averiguações orais, acabando por aprovar as contas em causa, o que demonstra que as medidas de melhoria não foram executadas. É de apontar que averiguações orais não permitem apurar com certeza a natureza da receita, por outro lado, não permitem à chefia funcional saber se a fiscalização foi adequada. Portanto, apesar de a DSEJ ter criado medidas de melhoria, o resultado não foi satisfatório.

No que se refere à restituição das cobranças indevidas, a DSEJ devia garantir que as escolas acompanhem e restitua os montantes cobrados indevidamente, de modo a garantir

²⁹ O Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita foi introduzido em 2006, pelo que a DSEJ devia ter iniciado os trabalhos de fiscalização a partir dessa data. Durante a auditoria, o Serviço referiu que não procedeu aos referidos trabalhos a partir da data em questão.

que os interesses dos alunos e dos encarregados de educação não sejam prejudicados. No entanto, além das cobranças indevidas detectadas no relatório de auditoria, a DSEJ não chegou a fiscalizar as cobranças feitas em outros anos lectivos. A referida Direcção de Serviços já há muito que devia ter assegurado uma fiscalização adequada à implementação das políticas de escolaridade gratuita, tendo em conta que o Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita foi estabelecido em 2006. A DSEJ não devia apenas proceder à fiscalização da restituição das cobranças indevidas ocorridas nos três anos lectivos abrangidos no âmbito de auditoria do relatório anterior, mas também das ocorridas em outros anos lectivos, por forma a proteger os direitos e interesses dos estudantes e dos encarregados de educação. Os casos referidos demonstram que a DSEJ não levou a cabo de forma cabal o acompanhamento do andamento da restituição das cobranças indevidas e a Inspeção Escolar assumiu uma atitude passiva face às suspeitas de cobranças indevidas detectadas nas contas das escolas.

3.2.2 Utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE

3.2.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

No relatório de auditoria de 2015 foram revelados dois problemas relativos à utilização de dados recolhidos pela DSEJ e pelo FDE:

- A base de dados do FDE não contemplava os dados sobre a concessão de subsídios, fazendo com que a realização de estatísticas ou comparações sobre estas informações ficasse dependente da consulta de centenas de documentos em papel para a obtenção de informações respeitantes aos subsídios concedidos. Tal prática, além de morosa, dá azo a erros, prejudicando, assim, a eficiência e eficácia dos trabalhos;
- Como o FDE não informatizou os dados, a DSEJ, aquando do exame às contas das escolas, não conseguia fazer a comparação com os dados recolhidos pela FDE para detectar eventuais erros ou omissões nas contas das escolas.

3.2.2.2 Situação actual

Em relação às questões levantadas no relatório de auditoria, a DSEJ declarou que, no final de 2015, a referida Direcção de Serviços e o FDE criaram um grupo de trabalho para acompanhar as questões suscitadas e estabelecer, de forma faseada, diferentes sistemas informáticos de gestão.

Quadro 15: Processo do desenvolvimento do sistema informático de gestão de informações

Fase	Plataforma de gestão de informações	Breve apresentação da plataforma	Data de implementação
Primeira fase	Requerimento para o financiamento do plano de desenvolvimento das escolas (adiante designado por “plataforma para o requerimento de financiamento”)	No final de 2015, o FDE concluiu a base de dados para que as escolas pudessem apresentar requerimentos para os diferentes tipos de financiamento anual do Plano de Desenvolvimento das Escolas. Para obter esse financiamento a escolas precisam de introduzir na plataforma a designação, objectivo e conteúdo do plano a desenvolver.	Setembro de 2016
	Relatório de financiamento do plano de desenvolvimento das escolas (adiante designado por “plataforma para a apresentação do relatório de financiamento”)	Em meados de 2016, o FDE concluiu o desenvolvimento da plataforma para a apresentação do relatório de financiamento. No final do ano lectivo 2016/2017, as escolas passaram a poder apresentar, através desta plataforma, relatórios e documentos comprovativos, incluindo informações sobre a implementação dos planos financiados e as despesas feitas, além disso, a plataforma permite que os recibos e comprovativos sejam anexados.	Setembro de 2017
Segunda fase	Relatório de contas das escolas (adiante designado por “plataforma para a apresentação do relatório das contas”)	No ano lectivo 2017/2018, a DSEJ lançou um projecto-piloto para a apresentação do relatório das contas, tendo 10 escolas sido convidadas a tomarem parte. No ano lectivo 2018/2019, todas as escolas de Macau começaram a usar esta plataforma.	Dezembro de 2018

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela DSEJ e pelo FDE.

Relativamente ao primeiro problema referido no Ponto 3.2.2.1, o FDE referiu que os dados sobre os subsídios atribuídos às escolas estavam em suporte físico e digital. Quando o FDE precisava de obter esses dados, era necessário consultar os processos em papel, o que prejudicava a eficiência dos trabalhos. Depois da criação da plataforma para o requerimento de financiamento e da plataforma para a apresentação do relatório de financiamento, a análise da atribuição dos subsídios passou a ser feita através dos dados recolhidos nessas plataformas que permitem a agregação de dados e a realização de estatísticas sem recorrer a meios humanos.

Quanto ao segundo problema, a DSEJ referiu que após a criação da plataforma para a apresentação do relatório das contas das escolas, estas passaram a introduzir as receitas e os dados sobre as despesas na plataforma para a apresentação do relatório de financiamento acima referido, devendo também seleccionar as contas correspondentes a cada financiamento e anexar os recibos e os respectivos documentos comprovativos. Os dados introduzidos serão encaminhados para as correspondentes contas inscritas na plataforma para a apresentação do relatório das contas criada pela DSEJ. Através desta plataforma a Inspeção Escolar, aquando da revisão das contas das escolas, poderá consultar o montante do subsídio atribuído pelo FDE, a importância das despesas realizadas e outras informações constantes nas contas.

No ano lectivo de 2017/2018, a DSEJ começou a usar este sistema a título experimental e convidou algumas escolas a apresentarem as suas contas através da nova plataforma. O CA escolheu as três escolas que receberam um financiamento mais elevado para verificar se as informações constantes da plataforma para a apresentação do relatório de financiamento eram encaminhadas de forma completa e correcta para a plataforma para a apresentação do relatório das contas das escolas, por forma a assegurar que o valor de financiamento do FDE era correcto.

3.2.2.3 Opiniões de auditoria

De acordo com a alínea l) do artigo 2.º e a alínea h) do n.º 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 81/92/M, de 21 de Dezembro, que aprova a Estrutura orgânica da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, e do Regulamento Administrativo n.º 16/2007, de 27 de Agosto (Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo), compete à DSEJ e ao FDE fiscalizar o funcionamento das escolas particulares e o seu financiamento, incluindo, por exemplo, a fiscalização da aprovação das contas das escolas, a verificação das despesas e a respectiva implementação do plano de financiamento, entre outros. Neste sentido, a DSEJ e o FDE devem utilizar os dados sobre os subsídios atribuídos para criar uma plataforma de gestão de dados que permita a sua troca de modo a aumentar a eficiência dos trabalhos de fiscalização.

A plataforma para o requerimento de financiamento e a plataforma para a apresentação do relatório de financiamento incluem os dados de todos os tipos de subsídios atribuídos no âmbito do Plano de Desenvolvimento das Escolas e permitem proceder à agregação de dados e à realização de estatísticas sem recorrer a meios humanos, o que possibilita ao FDE saber atempadamente o estado do processo de atribuição de subsídios e reduzir os erros por forma a elevar a eficiência e a eficácia dos trabalhos da DSEJ.

Relativamente à medida vigente sobre a comunicação recíproca de dados, a DSEJ já conseguiu adquirir informações sobre o financiamento do FDE através da referida plataforma electrónica. Os resultados do exame também mostraram a transferência completa e correcta das informações. Portanto, quando o pessoal da DSEJ aprecia as contas, pode examinar e comparar esses dados com os recibos e documentos comprovativos carregados para a plataforma, verificando assim a veracidade das contas das escolas.

Com base no exposto, a DSEJ e o FDE formularam medidas de melhoria adequadas em resposta aos problemas identificados no relatório de auditoria, e a respectiva verificação de auditoria foi melhorada.

3.3 “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”

Relativamente ao relatório de auditoria de resultados sobre a “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização” publicado em Abril de 2004, a presente auditoria acompanha duas das verificações de auditoria, cujo conteúdo se resume no Quadro seguinte:

Quadro 16: Melhorias das verificações de auditoria do relatório sobre a “Assiduidade dos trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e a sua fiscalização”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores	II	O CPSP adoptou um sistema de registo informático de assiduidade, que permite verificar o registo completo de assiduidade do pessoal civil e pessoal militarizado que desempenha trabalhos do pessoal civil. Apesar de as medidas de controlo adoptadas pelo CPSP serem eficazes no que toca ao controlo da assiduidade do pessoal referido, existem alguns trabalhadores que foram dispensados do registo de assiduidade, demonstrando que as medidas de melhoria da verificação de auditoria não foram abrangentes.	3.3.1
Incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida	II	Em relação ao pessoal militarizado que desempenha trabalhos do pessoal civil, além das 36 horas semanais de trabalho, eles ainda precisam de prestar mais oito horas de serviço suplementar permanente. Depois de este Comissariado se ter inteirado da situação e analisado os documentos relevantes, constatou-se que o CPSP não fazia cumprir as 44 horas de trabalho semanais legalmente exigidas. Deste modo o CPSP não foi capaz de adoptar medidas de melhoria eficazes face à verificação de auditoria.	3.3.2

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.3.1 Insuficiente controlo da assiduidade dos trabalhadores

3.3.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

Em 2004 foi constatado que o CPSP controlava a assiduidade do pessoal civil e militarizado que desempenha trabalhos do pessoal civil através do registo escrito no livro de

ponto. Na auditoria anterior, foram apontadas duas questões: 1) injustiça na dispensa do registo de assiduidade: o pessoal militarizado superior e os restantes elementos que desempenham funções de chefia (chefes/subchefes) estavam dispensados de registar as entradas e saídas no livro de ponto; 2) os registos do número de horas de trabalho e outros dados constantes no livro de ponto não correspondiam à verdade, faltando igualmente alguns dados, isto é, alguns trabalhadores não registaram as horas de entrada e saída do trabalho, verificou-se, igualmente, que os registos constantes do livro de ponto estavam incompletos, por exemplo, não foi registada no livro de ponto a hora de saída e de regresso dos trabalhadores que se ausentavam do local de trabalho durante o horário de expediente, por motivos pessoais, nem foram registadas as horas e a data para a compensação das faltas ao trabalho por motivos pessoais.

3.3.1.2 Situação actual

(1) Injustiça na dispensa do registo de assiduidade

O quadro do pessoal do CPSP encontra-se dividido em três carreiras. O Comando é constituído pelo Superintendente-geral e Superintendente (os cargos de Comandante e Segundo-Comandante, são exercidos pelo Superintendente-geral e Superintendente, respectivamente), a carreira superior é constituída pelo Intendente, Subintendente, Comissário e Subcomissário (os cargos de Chefe de Departamento e Chefe de Divisão, são exercidos pelo Intendente e Sub-Intendente, respectivamente) e a carreira de base é composta pelo Chefe, Subchefe, Guarda principal e Guarda de primeira/Guarda. Actualmente, o pessoal do Comando e da carreira superior³⁰ está isento do registo de assiduidade, ao passo que o pessoal da carreira de base está obrigado ao registo de assiduidade.

O CPSP referiu que, com base nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia), o pessoal de direcção e chefia está isento de horário de trabalho, que, todavia, não impede a obrigatoriedade de comparência ao serviço a qualquer momento, quando solicitado para o efeito, e não dispensa a observância do dever geral de assiduidade nem o cumprimento da duração normal de trabalho. Ou seja, o pessoal do Comando e da carreira superior está isento do registo de assiduidade.

³⁰ O CPSP referiu que, relativamente ao pessoal da carreira superior, quando em 2014 se começou a utilizar a título experimental o sistema de registo electrónico da assiduidade, três Comissários do Departamento de Gestão de Recursos Humanos foram sujeitos ao controlo de assiduidade a pedido da Chefe de Departamento (Intendente), sendo que, desde então, esses três Comissários continuaram a registar a assiduidade, ao passo que os restantes trabalhadores da carreira superior não estavam sujeitos a esse controlo.

(2) Os registos do número de horas de trabalho e outros dados constantes no livro de ponto não correspondiam à verdade, faltando igualmente alguns dados

O CPSP é composto por um total de 17 subunidades, incluindo o Comando e cinco subunidades tuteladas³¹, mais 11 subunidades com nível de departamento³². Além do Comando e Conselho Disciplinar³³, as restantes subunidades já tinham adoptado, em 1 de Maio de 2019, um sistema de registo electrónico de assiduidade (adiante designado por “registo electrónico”) desenvolvido pela Direcção dos Serviços das Forças de Segurança, deixando, deste modo, de efectuar o registo de assiduidade em livro de ponto. De entre as 15 subunidades, apenas o Gabinete de Apoio ao Comando usava simultaneamente o registo electrónico e o livro de ponto para o controlo da assiduidade dos trabalhadores. O Gabinete nessa altura era composto por 14 trabalhadores, dos quais 10 continuavam, por conveniência de serviço, a efectuar o registo de assiduidade no livro de ponto, de acordo com o CPSP.

O CPSP declarou não haver uma forma unificada para controlar a assiduidade do pessoal das 15 subunidades. Actualmente, as chefias podem definir a forma de registo de assiduidade, com base nos formulários predefinidos pelo sistema de registo electrónico³⁴. O CA escolheu duas subunidades para acompanhamento e examinou as amostras. As medidas de fiscalização da assiduidade podem ser resumidas em duas partes: registo e controlo. Os procedimentos de registo são basicamente iguais, enquanto os procedimentos de controlo diferenciam-se um pouco, conforme se explica a seguir:

No que toca ao registo, uma vez que o registo electrónico apenas permitia efectuar quatro registos de entradas e saídas por dia, para colmatar essa lacuna, as duas subunidades referidas exigiam aos trabalhadores que se ausentassem do serviço durante o horário de expediente por motivos de serviço ou pessoais, que informassem, com antecedência ou no próprio dia, o pessoal especialmente designado para registar as ausências de trabalhadores

³¹ Que são os seguintes: Conselho Disciplinar, Assessoria Jurídica, Secretaria Geral, Gabinete de Apoio ao Comando e Gabinete de Justiça e Disciplina.

³² Que são os seguintes: Departamento de Planeamento de Operações, Departamento de Fiscalização Interna e Informática, Departamento de Informações, Departamento de Gestão de Recursos, Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência, Departamento de Controlo Fronteiriço, Departamento Policial de Macau, Departamento Policial das Ilhas, Departamento de Trânsito, Unidade Especial de Polícia e Escola de Polícia.

³³ O CPSP referiu que, de acordo com o n.º 1 do artigo 317.º e o artigo 319.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, os conselhos disciplinares são constituídos pelos respectivos segundos-comandantes, que presidem, e pelos comandantes ou chefes dos departamentos e subunidades do mesmo nível, reúnem por determinação do Secretário ou do comandante da respectiva corporação ou por convocação dos seus presidentes. De acordo com os dispostos do artigo 318.º do mesmo Estatuto, aos conselhos disciplinares compete apreciar e emitir parecer sobre alguns determinados assuntos, e os conselhos disciplinares reúnem por convocação segundo as necessidades do serviço, pelo que as subunidades acima referidas não aplicam o regime de assiduidade.

³⁴ Inclui: a apresentação dos registos de assiduidade dos trabalhadores, indicando a hora de entrada e saída e a apresentação das faltas justificadas dos trabalhadores indicando as faltas dadas.

durante o horário de expediente. Além disso, no caso de se tratar de ausência por motivos pessoais, os trabalhadores tinham de indicar o dia e as horas de compensação, procedendo o referido pessoal especialmente designado ao registo dessas informações no sistema informático. Relativamente ao controlo de assiduidade, uma das subunidades controlava a assiduidade dos trabalhadores três vezes a cada dois dias, enquanto a outra subunidade controlava a assiduidade em dias alternados. O pessoal especialmente designado analisava os motivos dos atrasos e das ausências e dos registos em falta, tendo em conta os documentos comprovativos apresentados e verificava se as horas de ausência por motivos pessoais eram compensadas. Após a sua análise, esses casos eram submetidos ao pessoal que desempenha funções de chefia (chefia funcional, chefe de divisão ou chefe de departamento) para confirmação, por forma a asseverar se os atrasos, registos em falta e ausências eram ou não razoáveis ou se necessitavam de um acompanhamento mais aprofundado.

3.3.1.3 Opiniões de auditoria

Relativamente à questão da fiabilidade do controlo de assiduidade em livro de ponto ou através de um sistema de registo electrónico, o CA entende que este último sistema implementado pelo CPSP é mais fiável. Ademais, a introdução dos dados sobre a ausência temporária do serviço e a data e horas de compensação pelo pessoal especialmente designado para o efeito permite remediar o problema do limite de quatro registos por dia. Assim, além de ser um mecanismo fiável de controlo, assegura, ao mesmo tempo, um registo completo da assiduidade do trabalhador. Por outro lado, através de um acompanhamento abrangente dos atrasos, faltas e ausências realizado pelo pessoal designado para o efeito e a confirmação efectuada pelo pessoal de chefia, permite garantir que todas as irregularidades no que diz respeito ao controlo da assiduidade sejam acompanhadas atempadamente. Portanto, as medidas adoptadas pelo CPSP cumprem os objectivos pretendidos com o controlo da assiduidade dos trabalhadores. Tendo em vista as medidas adoptadas, constatou-se que o CPSP fez melhorias em relação à verificação de auditoria.

No entanto, o CPSP ainda não foi capaz de adoptar quaisquer medidas para acabar com a injustiça verificada na dispensa do registo de assiduidade que ocorre em algumas subunidades. Embora o CPSP tenha salientado que, com base nas Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, esse pessoal está isento de horário de trabalho, o que, todavia, não impede a obrigatoriedade de comparência ao serviço a qualquer momento, quando solicitado para o efeito, e não dispensa a observância do dever geral de assiduidade nem o cumprimento da duração normal de trabalho. Ou seja, o pessoal do Comando e da carreira superior está isento do registo de assiduidade.

Contudo, de acordo com as alíneas h) e i) do n.º 4 do artigo 5.º, artigos 13.º e 14.º do

Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, os militarizados têm o dever de assiduidade e pontualidade. O dever de assiduidade consiste em comparecer regular e continuamente ao serviço, nomeadamente, de não se constituir na situação de ausência ilegítima, deixando, injustificadamente, de comparecer ao serviço, nem se ausentar do posto de serviço ou de local onde, por motivos funcionais, deva permanecer. Ademais, o artigo 5.º da Lei n.º 14/2018, de 17 de Dezembro (regime de atribuições e de competências do Corpo de Polícia de Segurança Pública), complementa o referido dever ao estipular que o serviço no CPSP é assegurado em permanência, estando os agentes do seu quadro próprio obrigados à prestação de serviço por período superior a 44 horas semanais, sempre que tal se mostrar necessário. Relativamente ao dever de pontualidade, este consiste em comparecer ao serviço dentro das horas regulamentarmente determinadas, nomeadamente, apresentar-se, nos dias e horas determinados nos termos regulamentares, no posto ou local de serviço para que estiver designado. Aliás, em relação às medidas de controlo de assiduidade, segundo o n.º 12 do artigo 78.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (adiante designado por ETAPM), na redacção actual, estabelece que o controlo da duração da prestação do trabalho efectua-se por meio de registo electrónico ou escrito.

Como se pode constatar, as medidas de controlo da assiduidade têm que ver com o cumprimento do horário de trabalho e da duração normal de trabalho fixados, que abrange, o cumprimento dos deveres de assiduidade e pontualidade por parte dos trabalhadores. Deste modo, mesmo que o pessoal de direcção e chefia esteja isento de horário de trabalho, ainda assim, eles devem cumprir o dever de assiduidade, isto é, cumprir o número de horas de trabalho legalmente estabelecido. Assim, pode concluir-se que a isenção de horário de trabalho não implica necessariamente a dispensa do registo de assiduidade. Ademais, o n.º 3 do artigo 1.º do ETAPM estabelece que o mesmo é aplicável subsidiariamente ao pessoal militarizado das Forças de Segurança de Macau, pelo que, no controlo do cumprimento dos deveres de assiduidade e pontualidade do pessoal militarizado, tanto o pessoal de direcção e chefia como os demais trabalhadores devem, sem excepção, efectuar o registo da assiduidade por meio de registo electrónico ou escrito.

Concluindo, até ao momento, o CPSP ainda não definiu medidas de melhoria abrangentes e eficazes relativas à verificação de auditoria relativamente ao controlo de assiduidade dos trabalhadores.

3.3.2 Incumprimento da duração normal de trabalho semanal legalmente exigida

3.3.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria de 2004, mais concretamente, a auditoria *in loco* a oito subunidades orgânicas do CPSP constatou que, à excepção da Banda de Música da Escola de Polícia, o pessoal militarizado das restantes subunidades que desempenhavam trabalhos do pessoal civil, eram obrigados a prestar, para além das 36 horas de trabalho semanais previstas no regime geral – isto é, previstas no ETAPM –, mais seis horas de serviço suplementar. Porém esta prática não cumpria o requisito legal da prestação de 45 horas de trabalho semanais do pessoal militarizado. Quanto à Banda de Música, os seus trabalhadores não eram obrigados à prestação do serviço suplementar mas nos meses em que não havia muitas actividades, tocavam música aos fins-de-semana de modo a perfazer a duração normal de trabalho legalmente exigida para o pessoal militarizado.

3.3.2.2 Situação actual

As horas semanais de serviço do pessoal militarizado do CPSP encontram-se estabelecidas nas seguintes legislações:

- Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Ordem Executiva n.º 13/2005, de 11 de Abril (ajusta a remuneração suplementar mensal devida ao pessoal militarizado do Corpo de Polícia de Segurança Pública e do Corpo de Bombeiros, ao pessoal alfandegário dos Serviços de Alfândega e ao pessoal do Corpo de Guardas Prisionais do Estabelecimento Prisional de Macau), “[o] pessoal referido no artigo anterior pode ser chamado a uma prestação de trabalho superior, quanto à sua duração, a 44 horas semanais”.
- Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 14/2018, de 17 de Dezembro (regime de atribuições e de competências do Corpo de Polícia de Segurança Pública), “[o] serviço no CPSP é assegurado em permanência, estando os agentes do seu quadro próprio obrigados à prestação de serviço por período superior a 44 horas semanais, sempre que tal se mostrar necessário”.

O CPSP afirmou que, de acordo com a Lei n.º 14/2018, o pessoal militarizado que desempenha trabalhos do pessoal civil está sujeito ao cumprimento da obrigação da prestação de 44 horas de trabalho semanais; tal exigência foi implementada de forma progressiva de Fevereiro até Julho de 2019. Ao mesmo tempo, o CPSP reforçaria o cumprimento do número de horas de trabalho semanais legalmente exigidas.

Actualmente, o CPSP isenta a maioria do pessoal da carreira superior do registo da assiduidade (para mais informações, *vide* Ponto 3.3.1.2, (1)), não havendo, por isso, qualquer registo de assiduidade desse pessoal. Mesmo que alguns trabalhadores da carreira superior³⁵ tenham realizado o serviço de dia, o CA não pôde verificar se as horas semanais de serviço prestadas estavam ou não em conformidade com a lei.

Para além das 36 horas semanais de trabalho previstas no regime geral, o pessoal da carreira de base presta também serviço suplementar na subunidade a que pertence ou noutras subunidades. O serviço suplementar é dividido em serviço suplementar permanente e serviço de chefe de dia da respectiva subunidade orgânica. Uma vez que cada subunidade do CPSP tem a sua própria forma de organizar a prestação do serviço suplementar, este Comissariado escolheu por amostragem algumas subunidades para proceder à auditoria, cujos resultados vêm demonstrados no Quadro 17, abaixo:

³⁵ De entre o pessoal da carreira superior, o Subintendente, Comissário e Subcomissário têm uma escala de serviço para a prestação de serviço de dia.

Quadro 17: Prestação de serviço suplementar fora das 36 horas de trabalho semanais, exigidas pelo regime geral, por parte do pessoal militarizado da carreira de base que desempenha trabalhos do pessoal civil e resultados da análise

Tipo de serviço suplementar	Subunidade responsável pelo serviço suplementar	Medidas e resultados da análise
(I) Serviço suplementar permanente	Departamento Policial de Macau	O Departamento Policial de Macau destacava trabalhadores para prestar serviço suplementar permanente no Departamento de Trânsito e no Departamento Policial de Macau. Foram fixadas oito horas semanais de serviço suplementar permanente, que eram prestadas sob a forma de 2+6 ou 4+4 horas, ou seja, durante a semana, o pessoal prestava duas horas no Departamento de Trânsito e seis horas de trabalho com fardamento policial no Departamento Policial de Macau. A prestação de serviço suplementar permanente no Departamento de Trânsito era determinada de acordo com o número de trabalhadores disponíveis e o número de dias de trabalho durante a semana, caso o pessoal não seja destacado para prestar serviço suplementar permanente no Departamento de Trânsito, as oito horas de trabalho seriam prestadas no Departamento Policial de Macau sob a forma de 2+6 ou 4+4 horas, de modo a perfazer 44 horas de trabalho semanais. Os resultados da análise demonstram que a prestação de trabalho satisfaz a exigência de 44 horas semanais.
	Departamento de Controlo Fronteiriço	O pessoal prestava o serviço suplementar permanente nos postos fronteiriços conforme as necessidades do Departamento em questão, o afluxo de visitantes nos dias feriados e nos dias úteis, em casos de situações imprevistas e as necessidades de recursos humanos do Departamento em questão, no momento; pelo que, nem sempre eram prestadas oito horas semanais, embora tenha havido semanas em que eram prestadas mais de oito horas de serviço, portanto, a prestação das 44 horas de trabalho semanais apenas se verificava se se contasse a média anual. Os resultados da análise demonstram que a prestação de serviço de alguns trabalhadores nem sempre cumpria as 44 horas semanais de trabalho legalmente exigidas.
	Banda de Música da Escola de Polícia	De modo a perfazer 44 horas de trabalho semanais, o pessoal ensaiava oito horas por semana, sendo considerados como uma forma de serviço suplementar permanente. Os resultados da verificação por amostragem aleatória mostram que a prestação de trabalho suplementar permanente do pessoal cumpre as 44 horas semanais de trabalho legalmente exigidas.
	Escola de Polícia (com exceção da Banda de Música)	<p>(1) Durante a formação dos instruendos das FSM:</p> <p>O pessoal prestava serviço de dia e assistência (os turnos eram de 16 horas e 45 minutos por dia, durante a semana, e 24 horas por dia nos fins-de-semana e feriados) como forma de serviço suplementar permanente, por forma a cumprir as 44 horas semanais de trabalho. Durante a semana, não era determinada a prestação de serviço suplementar permanente. Aliás, a Escola de Polícia calculava a média das horas de trabalho semanais prestadas por cada instruendo durante o período da formação. Os resultados da análise demonstram que a prestação de serviço de alguns trabalhadores nem sempre cumpre as 44 horas semanais de trabalho legalmente exigidas.</p> <p>(2) Fora do período de formação dos instruendos das FSM:</p> <p>O pessoal prestava serviço suplementar permanente no Departamento Policial de Macau ou no Departamento de Controlo Fronteiriço (sobre a forma como o serviço suplementar permanente era prestado, veja-se o que se disse acima na coluna do Departamento Policial de Macau e do Departamento de Controlo Fronteiriço).</p>

Tipo de serviço suplementar	Subunidade responsável pelo serviço suplementar	Medidas e resultados da análise
(II) Serviço de chefe de dia das subunidades	Departamento Policial de Macau e Departamento Policial das Ilhas	O pessoal desempenhava por turnos funções de chefe de dia (durante a semana, cada turno era de 15 horas e 30 minutos e nos fins-de-semana e feriados, cada turno era de 24 horas) como forma de serviço suplementar permanente, de modo a perfazer as 44 horas de trabalho semanais legalmente exigidas. Ao mesmo tempo, era determinado aos trabalhadores de certas subunidades a prestação de outros serviços suplementares permanentes dentro da sua subunidade consoante as necessidades efectivas. Segundo os resultados da análise, a prestação de serviço de todos os trabalhadores em questão nem sempre cumpria as 44 horas semanais de trabalho legalmente exigidas.

Em relação ao não cumprimento das 44 horas de trabalho semanais legalmente exigidas, o CPSP declarou que, algumas subunidades com necessidade de trabalho adicional fixo, por exemplo, as subunidades responsáveis pela regulação do trânsito e o policiamento das ruas para a manutenção da ordem pública, tinham determinado que o seu pessoal prestasse serviço suplementar permanente de oito horas semanais de modo a perfazer essa exigência legal. No entanto, algumas subunidades exigiam recursos humanos adicionais de acordo com as circunstâncias concretas, por exemplo, a subunidade responsável pela migração tinha necessidades de recursos humanos significativamente diferentes consoante se tratasse de festividades, dias feriados ou dias úteis; as subunidades envolvidas na assistência a operações de protecção civil (por exemplo durante a ocorrência de tufões) precisarão de mais recursos humanos na resolução de incidentes, sendo que o horário de trabalho desse pessoal dependerá igualmente do tipo de incidente em questão. Deste modo, se as oito horas semanais de serviço suplementar permanente fossem rigorosamente prestadas todas as semanas, era provável que, em dias normais, ocorressem casos de excesso de recursos humanos e nos dias em que houvesse um incidente poderia dar-se o caso de não haver recursos humanos suficientes. Portanto, actualmente, o CPSP procede ao cálculo das 44 horas de trabalho semanais com base numa média para permitir a flexibilidade no destacamento de pessoal e o bom uso dos recursos humanos, mas tenta, na medida do possível, cumprir a exigência legal da duração normal de trabalho semanal.

3.3.2.3 Opiniões de auditoria

Verificou-se nos resultados de auditoria que o Departamento Policial de Macau e a Escola de Polícia (Banda de Música) do CPSP adoptaram medidas de melhoria relativas ao serviço suplementar permanente de modo a que os trabalhadores cumpram as 44 horas semanais de trabalho; no entanto, ainda não foram estabelecidas medidas para garantir a satisfação do mesmo requisito legal em relação ao serviço suplementar permanente do Departamento de Controlo Fronteiriço e da Escola de Polícia (com excepção da Banda de

Música) e ao serviço de chefe de dia das subunidades orgânicas do Departamento Policial de Macau e do Departamento Policial das Ilhas. Ademais, o CPSP isentou a maioria do pessoal da carreira superior do controlo de assiduidade, por isso, devido à falta de registos, é difícil verificar se o pessoal militarizado cumpre as 44 horas semanais de trabalho.

A legislação em vigor determina que o pessoal militarizado cumpra 44 horas de trabalho semanais, embora alguns militarizados desempenhem funções de pessoal civil. Por isso, além das 36 horas de trabalho semanais, o pessoal militarizado deve prestar trabalho adicional, de modo a perfazer 44 horas de trabalho semanais. Os resultados de auditoria acima referidos demonstram que o CPSP apenas estabeleceu algumas medidas de melhoria das verificações de auditoria, porém, não foi capaz de resolver o incumprimento das 44 horas de trabalho semanais exigidas por lei.

Segundo as respostas acima mencionadas, nas operações de protecção civil e de resolução de incidentes, o CPSP deve decidir o número de pessoal encarregue para prestar serviço de acordo com as circunstâncias concretas. Dentro deste quadro, é difícil determinar que todo o pessoal cumpra as 44 horas semanais legalmente exigidas, pelo que se calcula a média de horas de trabalho semanais prestadas para verificar se o pessoal cumpre o número de horas de trabalho exigido por lei. No entanto, é de salientar que todos os serviços públicos devem cumprir rigorosamente a lei. Pelas respostas do CPSP pode constatar-se que este corpo de polícia não foi capaz cumprir a legislação vigente.

3.4 “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”

A presente auditoria acompanha as verificações de auditoria constante do relatório de auditoria sobre o “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”, divulgado em Fevereiro de 2015, cujos resultados do acompanhamento se expõem a seguir:

Quadro 18: Progresso da melhoria das verificações de auditoria constantes do relatório sobre o “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento	II	A UM enviou o Regulamento relativo ao Alojamento dos Trabalhadores da Universidade de Macau (adiante designada por “Regulamento de Alojamento”) para publicação no Boletim Oficial. No entanto, o Regulamento de Gestão do Pessoal da Universidade de Macau (adiante designada por “Regulamento de Pessoal”), que produz efeitos externos, não foi enviado para publicação. Portanto, as medidas tomadas pela UM foram pouco eficazes.	3.4.1
Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais	IV	Com vista a conformar-se com o princípio subjacente à política de habitação do Governo da RAEM e o princípio da boa gestão dos recursos públicos, o Regulamento de Alojamento prevê que o candidato e aqueles que com ele coabitem não podem ser proprietários de qualquer imóvel para habitação na RAEM, nem podem beneficiar de alojamento atribuído por entidades públicas de Macau. Esta verificação de auditoria foi melhorada.	3.4.2

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.4.1 Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento

3.4.1.1 Verificações de auditoria constantes no relatório anterior

O relatório de auditoria referiu que o regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM é regulado pelo Regulamento de Pessoal, um regulamento interno complementar ao Estatuto do Pessoal da Universidade de Macau (doravante designada por “Estatuto do Pessoal”). De acordo com os Estatutos da Universidade de Macau (doravante designada por “Estatutos da UM”) e o Estatuto do Pessoal, todos os regulamentos internos que produzam efeitos externos devem ser publicados por aviso no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau. No entanto, a UM considerou que o regulamento se aplicava unicamente aos seus trabalhadores e não a pessoas fora da Universidade, e, como tal, não produzia efeitos externos, não o tendo enviado para publicação no Boletim Oficial. Em resultado disso, a UM infringiu o disposto nos Estatutos da UM e no Estatuto do Pessoal.

3.4.1.2 Situação actual

A UM extraiu o regime de alojamento dos trabalhadores constante do Estatuto de pessoal, e transformou-o num Regulamento de Alojamento independente que foi publicado no Boletim Oficial em 3 de Julho de 2019, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Em relação aos restantes regulamentos internos complementares ao Estatuto do Pessoal, foi verificado que, até Abril de 2019, só havia o Regulamento de Pessoal. Sobre a sua publicação no Boletim Oficial, a UM referiu que após ter solicitado pareceres jurídicos e examinado o Regulamento de Pessoal, considerou que o conteúdo deste não produzia efeitos externos, portanto, não era necessária a sua publicação.

3.4.1.3 Opiniões de auditoria

Como foi referido, a UM publicou no Boletim Oficial o regulamento relativo ao regime de alojamento dos trabalhadores, mas não publicou o Regulamento de Pessoal por considerar que este não produz efeitos externos.

Contudo, segundo a doutrina³⁶, são duas as formas de se saber se um regulamento de

³⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, com a colaboração de Lino Torgal, 2.^a Reimpressão, Almedina, Coimbra, Maio, 2003, páginas 163 e 166; José Eduardo Figueiredo Dias, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, Kuan Kun Hong (tradução), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, Outubro de 2008, páginas 104 a 106.

pessoal da Administração Pública produz efeitos internos ou externos. Por um lado, caso os efeitos produzidos pelo regulamento se estenda aos demais particulares ou pessoas colectivas de direito público (ou seja, para além do grupo de pessoal que constitui a entidade que elaborou o regulamento), este é visto como um regulamento que produz efeitos externos; por outro lado, se o regulamento foi elaborado para regular a organização e o funcionamento do serviço, este é integrado nos regulamentos que produzem efeitos internos. Porém se se tratar de regulamentos destinados a regular a relação jurídica de emprego entre o trabalhador e a Administração, nomeadamente, os direitos e deveres recíprocos que a integram, então, esses regulamentos produzem efeitos externos.

O Regulamento de Pessoal da UM é composto por 12 capítulos que regula, designadamente, o recrutamento de pessoal, as responsabilidades do pessoal docente, o âmbito de funções do pessoal administrativo, as carreiras especiais, remuneração, subsídios, abonos e regalias, etc.. Analisando o conteúdo do referido regulamento, os seus destinatários não só se limitam aos trabalhadores da UM como também incluem outros particulares. A título de exemplo, as condições e os princípios mencionados no recrutamento e selecção de pessoal são principalmente para regular o recrutamento de pessoas que não integrem a UM, isto é, os destinatários são todos os candidatos que preencham os requisitos exigidos e não apenas para os trabalhadores da UM. Ademais, o Regulamento de Pessoal estabelece os direitos fundamentais dos trabalhadores da UM, por exemplo: o direito à remuneração e o direito a férias dos investigadores dispostos nos artigos 9.º e 10.º do Capítulo V; as regalias de assistência médica e subsídios concedidos aos trabalhadores no seu Capítulo VII. Tal evidencia que este Regulamento é aplicável às relações jurídicas de emprego entre o trabalhador e a Administração, nomeadamente, os direitos e obrigações de ambas as partes. Segundo as considerações doutrinárias referidas, o Regulamento de Pessoal faz parte dos regulamentos que produzem efeitos externos, necessitando, pois, de publicação no Boletim Oficial nos termos dos Estatutos da UM e do Estatuto do Pessoal.

Tendo em conta que a UM não enviou o Regulamento de Pessoal para publicação no Boletim Oficial, e pelo exposto acima, conclui-se que as medidas adoptadas pela UM para melhoria da verificação de auditoria foram pouco eficazes.

3.4.2 Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais

3.4.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM, para além de prever a atribuição de alojamento gratuito a trabalhadores que desempenhem funções com exigências específicas nos colégios residenciais, prevê, também, a atribuição, a título de regalia, por

arrendamento, de alojamento a outros trabalhadores (docentes e pessoal administrativo) que reúnam as condições exigidas. Os dados revelaram que, até 31 de Maio de 2014, foi atribuído alojamento a 217 titulares do Bilhete de Identidade de Residente de Macau, sendo que 32 deles eram, até 31 de Dezembro de 2013, proprietários de imóveis para habitação em Macau, e, ainda, cinco deles eram proprietários de dois imóveis para habitação.

A política de habitação pública foi implementada pelo Governo da RAEM e é suportada pelo erário público para responder às necessidades dos cidadãos em geral e dos trabalhadores da Administração Pública que não tenham habitação própria. Porém, a atribuição de alojamento a docentes e a trabalhadores que já têm habitação própria contraria o princípio subjacente à política de habitação pública do Governo da RAEM, além de contrariar o princípio da boa gestão dos recursos públicos insito no Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, que regulamenta a elaboração das contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau. Em consequência disso, não foram obtidos os resultados esperados nem devidos.

3.4.2.2 Situação actual

Tendo em conta a questão da atribuição de alojamento aos trabalhadores, a UM elaborou o Regulamento de atribuição de alojamento. Durante a elaboração do regulamento, a UM exigiu que, a partir de 7 de Dezembro de 2015, nem o candidato nem os membros do seu agregado familiar que com ele coabitem podem ser proprietários de quaisquer imóveis para habitação em Macau, nem podem beneficiar de qualquer alojamento atribuído ou arrendado ao Governo. No acto de candidatura, é exigido ao candidato a apresentação de uma declaração escrita, onde declara preencher as condições referidas. Além disso, serão suspensas todas as candidaturas cujo candidato tenha declarado ser proprietário de imóvel para habitação em Macau ou titular do direito a habitação atribuída pelo Governo.

O Regulamento de atribuição de alojamento entrou em vigor em 4 de Julho de 2019. Analisando o conteúdo do regulamento, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º (Âmbito de Aplicação) dispõe que, para se poder candidatar ao arrendamento de unidades residenciais, o candidato e aqueles que com ele coabitem devem apresentar uma declaração por escrito que ateste que não são proprietários de quaisquer imóveis para habitação na RAEM e que não beneficiem de alojamento atribuído por entidades públicas de Macau. Além disso, e de acordo com o número 5 do mesmo artigo, caso o trabalhador se encontre a residir em alojamento atribuído pela universidade, mas que não preencha os requisitos referidos, deve informar à UM no prazo de dez dias úteis. Caso não efectue essa comunicação ou preste falsas declarações, incorrerá em responsabilidade jurídica (p. ex., disciplinar, etc.). Em simultâneo, o n.º 2 do artigo 7.º (Desocupação da unidade residencial) estabelece que caso o trabalhador e as

pessoas que com ele coabitem se encontrem a habitar em alojamento atribuído pela UM mas não preencham os requisitos exigidos, devem desocupá-lo no prazo de seis meses a contar da data em que se verificou tal facto.

Por outro lado, em relação aos casos em que foram atribuídos aos trabalhadores alojamento, sendo estes proprietários de imóvel para habitação em Macau, de acordo com o artigo 10.º (Disposições Transitórias) do Regulamento de atribuição de alojamento, devem desocupar, juntamente com os membros do agregado familiar que com eles coabitam, a respectiva unidade residencial no prazo de seis meses, a contar da data do início da vigência do novo contrato de trabalho. Constatou-se que em Maio de 2019, havia 22 trabalhadores que se encontravam na situação referida. Conforme o prazo de desocupação estabelecido, tendo em conta a data da renovação dos respectivos contratos de trabalho, a desocupação do último imóvel para habitação deverá ocorrer em Fevereiro de 2024.

3.4.2.3 Opiniões de auditoria

Da análise das medidas de melhoria adoptadas pela UM para resolver o problema constatado com a atribuição de alojamento aos trabalhadores, verificou-se que já antes da entrada em vigor do Regulamento em análise, com base nas declarações apresentadas pelos candidatos, a UM tinha suspenso todos os requerimentos que não preenchiam os critérios estabelecidos para a atribuição de alojamento de modo a evitar o agravamento do problema. Ademais, o Regulamento de alojamento exige que o candidato não seja proprietário de imóvel para habitação em Macau ou beneficiário de alojamento atribuído por entidades públicas de Macau. Além disso, estabelece que o beneficiário de alojamento atribuído pela UM e que seja proprietário de imóvel para habitação deixe de usufruir desse benefício, para, assim, garantir que apenas os que satisfaçam as condições estabelecidas possam continuar a residir nas referidas unidades residenciais. Por fim, e ainda de acordo com o Regulamento, aqueles que, após a atribuição do alojamento, deixem de preencher os requisitos estabelecidos devem desocupar a respectiva unidade residencial no prazo de seis meses. Pelo exposto, a atribuição de alojamento dos trabalhadores da UM está conforme a política de habitação do Governo da RAEM e o princípio da boa gestão dos recursos públicos, permitindo que a utilização do erário público seja eficaz; neste sentido, conclui-se que a UM levou a cabo melhorias no que toca à verificação de auditoria em questão.

3.5 “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”

A presente auditoria acompanha as verificações de auditoria constante do relatório de auditoria sobre os “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”, divulgado em Fevereiro de 2014, cujos resultados do acompanhamento se expõem a seguir:

Quadro 19: Progresso da melhoria das verificações de auditoria constantes no relatório sobre os “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Gestão das notificações de acusação	III	Em relação à anulação de notificações de acusação, o CPSP elaborou medidas de melhoria para que a anulação de notificações seja autorizada com base em fundamentos razoáveis. Quanto à distribuição e gestão das notificações de acusação, neste momento, estas passaram, na maioria dos casos, a ser emitidas por aparelhos electrónicos de autuação e são registadas automaticamente no sistema, sendo baixa a possibilidade de extravio das notificações. Relativamente ao registo manual de notificações, o CPSP efectua o registo e a contagem mensal das notificações emitidas pelas unidades de fiscalização, mas não é capaz de evitar o extravio das notificações não emitidas pelo que ainda existem deficiências ao nível da melhoria da verificação de auditoria.	3.5.1
Exame à captação de imagens por sistemas electrónicos de vigilância	IV	O CPSP adoptou medidas de melhoria em relação ao exame das imagens captadas por sistemas electrónicos de vigilância, permitindo aos agentes tomarem decisões com base em critérios uniformes, evitando que a não autuação tenha como causa o erro humano. Houve melhorias em relação a esta verificação de auditoria.	3.5.2

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.5.1 Gestão das notificações de acusação

3.5.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria divulgado em 2014 aponta que o CPSP não assegurava que as notificações distribuídas fossem todas recolhidas e processadas de forma adequada e que não detectava extravios de notificações. Para além das deficiências dos próprios mecanismos, verificou-se ainda que o CPSP não cumpriu o procedimento estabelecido para a anulação das

notificações de acusação e nem sempre eram exigidas provas documentais nos procedimentos de relevação de infracções cometidas em cumprimento de missões oficiais.

3.5.1.2 Situação actual

(1) Procedimento de anulação

As notificações de acusação são anuladas, nomeadamente, quando os dados aí constantes estão incorrectos ou quando as infracções foram cometidas em cumprimento de missões oficiais. Todas as anulações (incluindo aquelas em que não foi exigida a apresentação de documentação comprovativa de cumprimento de missão oficial para a relevação das respectivas infracções, referidas no relatório anterior) devem ser efectuadas por requerimento através do sistema de gestão das notificações de acusação (sistema VCI2), devendo indicar-se os motivos da anulação ou apresentar os respectivos documentos comprovativos. A apreciação e autorização do pedido de anulação devem ser feitas caso a caso pela chefia do Departamento de Trânsito através do sistema VCI2. Dos resultados por amostragem constata-se que os procedimentos para a anulação das multas seguem a forma anteriormente referida, isto é, a chefia só autoriza a anulação se o pedido for apresentado através do sistema VCI2 e após a análise ao fundamento para a anulação ou dos documentos comprovativos anexados.

(2) Distribuição e gestão das notificações de acusação

Relativamente à integridade das notificações de acusação, neste momento, estas são emitidas por aparelhos electrónicos de autuação, cada notificação emitida é guardada pelo aparelho, o sistema gera automaticamente um número de notificação (iniciado com a letra B), sendo esta e os respectivos dados da infracção transmitidos, de imediato, através da rede 4G para o sistema VCI2. Os resultados de auditoria revelam que o procedimento referido foi cumprido.

A respeito do registo manual de notificações³⁷, o CPSP, através do sistema VCI2, efectua o registo e a contagem das notificações emitidas e distribuídas. Todos os meses, o pessoal do Departamento de Trânsito informa a respectiva chefia sobre o número de notificações emitidas, anuladas, extraviadas e não utilizadas pelas unidades de fiscalização. Relativamente

³⁷ O registo manual das notificações divide-se em dois tipos: registo manual de acusação e registo manual do auto de notícia. O registo manual de acusação é um tipo de notificação de acusação que normalmente é colocada nos pára-brisas dos automóveis e emitida nos casos de infracção administrativa por estacionamento ilegal, em que não é possível identificar o infractor. Em Março de 2019, uma unidade de fiscalização ainda procedia ao registo manual de uma pequena parte das acusações, porém, a partir de Abril de 2019, deixou-se de recorrer a este tipo de registo. Em relação ao registo manual do auto de notícia trata-se de uma notificação de acusação emitida ao infractor e assinado de imediato pelo mesmo, nos casos de infracção administrativa ou contravenção e em que o infractor é imediatamente identificado.

às notificações emitidas e entregues no Departamento de Trânsito (incluindo as notificações em processo de anulação), o Departamento procede diariamente à sua contagem de modo a confirmar se o número de notificações recolhidas corresponde ao número constante nos documentos recebidos. Por outro lado, o Departamento de Trânsito procede à digitalização das notificações e à introdução e cruzamento dos dados no sistema VCI2 de modo a assegurar que todas as notificações recebidas sejam registadas no sistema. Todavia, as medidas adoptadas são insuficientes para evitar o extravio das notificações não utilizadas na posse das unidades de fiscalização.

A reestruturação do CPSP levada a cabo em 18 de Dezembro de 2018, devido à entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 34/2018, de 17 de Dezembro (Organização e Funcionamento do Corpo de Polícia de Segurança Pública), implicou a alteração do local para cobrança das multas provenientes das notificações de acusação, pelo que foi necessário imprimir uma nova versão das notificações. Deste modo, em Março de 2019, o Departamento de Trânsito efectuou a recolha das notificações que continham o local de pagamento anterior e procedeu à verificação dos mesmos, tendo sido detectado que, em Setembro de 2017, uma unidade de fiscalização tinha perdido um caderno de notificação com 18 folhas, mas, como já tinha passado muito tempo não foi possível recuperá-lo. O caso descrito revela que as medidas de gestão das notificações de acusação adoptadas pelo Departamento de Trânsito não foram capazes de evitar a perda das notificações não emitidas na posse das unidades de fiscalização.

3.5.1.3 Opiniões de auditoria

Como se viu, a anulação das notificações de acusação é feita mediante a apresentação do requerimento através do sistema VCI2 e é autorizada pela chefia após análise dos fundamentos para a anulação ou dos documentos comprovativos anexados. Tal evidencia que o CPSP procedeu a melhorias quanto à anulação das notificações de acusação.

No que respeita à distribuição e recolha das notificações de acusação emitidas, constatou-se que os dados das notificações de acusação emitidas por aparelhos electrónicos de autuação são automaticamente encaminhados para o sistema VCI2. Sendo uma medida de controlo efectuado através de um sistema informático, poucas são as probabilidades de extravio de notificações. Em relação às notificações registadas por escrito, o CPSP faz o registo e contagem mensal das notificações de acusação emitidas pelas unidades de fiscalização, contudo, a auditoria realizada demonstra que a medida adoptada não permite evitar o extravio de notificações de acusação não emitidas na posse das unidades de fiscalização.

A notificação de acusação é um documento comprovativo essencial emitido para autuar infracções de trânsito. As unidades de fiscalização devem assegurar um controlo eficaz das notificações emitidas, de modo a garantir que estas sejam encaminhadas para o destino pretendido e que a decisão sancionatória seja dada a conhecer ao infractor, contribuindo para o reforço do cumprimento da lei. Embora o CPSP tenha tomado medidas de melhoria para o controlo das notificações emitidas, tais medidas revelaram ser insuficientes. Porém, o problema constatado na verificação de auditoria apenas surge no registo manual das notificações de acusação, já pouco utilizado, portanto, tal não afecta de forma profunda a gestão das notificações de acusação.

3.5.2 Exame à captação de imagens por sistemas electrónicos de vigilância

3.5.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O relatório de auditoria divulgado em 2014 apontava que o CPSP não tinha critérios uniformes relativo ao exame às imagens captadas pelos sistemas de gravação automática de passagem com o sinal vermelho, de detecção de excesso de velocidade e de estacionamento ilegal, prejudicando a imparcialidade na autuação. O CPSP não exigia que os agentes registassem os resultados dos exames às imagens, ou seja, os fundamentos para a não autuação não eram registados, pelo que o pessoal que procedia à verificação posterior não podia avaliar a sua razoabilidade.

3.5.2.2 Situação actual

Actualmente, o Departamento de Trânsito emitiu três instruções para tratar as imagens captadas pelos sistemas de gravação automática de passagem com o sinal vermelho, de detecção de excesso de velocidade e de estacionamento ilegal. As instruções estabelecem os trâmites para a análise das imagens e os critérios de autuação, demonstrados através de exemplos e gráficos, de modo a que os agentes entendam quais as situações que constituem infracções para efeitos de autuação e as que não constituem infracção. Todas as imagens captadas pelos sistemas de gravação automática são carregadas automaticamente para uma plataforma electrónica, na qual o agente vai examinar as imagens segundo os critérios fixados nas instruções, sendo o registo do exame (fundamentos para autuação/não autuação) aí guardado. Os resultados por amostragem demonstram que os agentes efectuaram os exames segundo os critérios estabelecidos e não foi detectado nenhum caso de autuação indevida.

Além disso, os Subchefes do Departamento de Trânsito efectuam mensalmente a verificação por amostragem das infracções registadas pelos sistemas de gravação automática.

Os Subchefes seleccionam as imagens registadas na plataforma do sistema de gravação automática de um local e de um determinado momento e os registos dos fundamentos de acusação/não acusação efectuados pelos agentes e verificam se estes autuaram as infracções de acordo com os critérios estabelecidos nas instruções e analisam se os motivos da não autuação são razoáveis. Os Subchefes elaboram mensalmente um mapa com 500 notificações de acusação seleccionadas por amostragem, onde enumera as razões que levaram à não autuação e informam a sua chefia, a fim de assegurar que as decisões de não autuação não tenham sido influenciadas por erro humano.

3.5.2.3 Opiniões de auditoria

A presente auditoria verificou que o CPSP estabeleceu um mecanismo de análise e verificação posterior dos resultados dos exames das imagens captadas pelos sistemas de gravação automática. Estas imagens são um elemento importante no procedimento sancionatório das infracções de trânsito. Verificou-se que o CPSP procede à autuação das infracções com base nos critérios estabelecidos, portanto, a verificação de auditoria foi melhorada.

3.6 “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”

A presente auditoria acompanha a verificação de auditoria constante do relatório de auditoria sobre as “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”, divulgado em Outubro de 2010, cujos resultados do acompanhamento se expõem a seguir:

Quadro 20: Progresso da melhoria da verificação de auditoria constante do relatório sobre “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas	Referência
Falta de previsão expressa do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado	IV	Foram alteradas as condições do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado e aos membros da Comissão Executiva, ajustando as mesmas às dos restantes trabalhadores da TDM, ou seja, o administrador-delegado apenas tem o direito ao seguro médico atribuído pelo Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM.	3.6.1

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.6.1 Falta de previsão expressa do direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado

3.6.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O Regulamento da Assistência Médica ao Pessoal da TDM prevê expressamente o âmbito e as condições da prestação dos serviços médicos pelos Serviços de Saúde e dos subsídios associados aos trabalhadores daquela empresa. O administrador-delegado, para além de ter o direito referido no Regulamento tem, segundo as condições do exercício de funções constantes no contrato celebrado com o mesmo, direito a que quaisquer despesas médicas incorridas por consultas médicas em instituições médicas locais (que não sejam afectas aos Serviços de Saúde) ou do exterior pelo administrador-delegado e seu agregado familiar sejam integralmente cobertas pela TDM. No entanto, o CA entendeu que a empresa não devia assumir tais obrigações sem qualquer fiscalização e sem o estabelecimento de gastos máximos.

Em 2007 e 2009, o administrador-delegado foi submetido a dois tratamentos no exterior

– um em cada ano – cujas despesas incorridas e reembolsadas totalizaram, respectivamente, 18 049,13 euros (203 161,01 patacas ao câmbio da altura) e 230 719 dólares de Hong Kong (238 102 patacas ao câmbio da altura). Apesar de o seguro ter coberto 170 mil patacas relacionadas com os tratamentos, a TDM teve ainda que despende quase 270 mil patacas para cobrir o resto das despesas.

3.6.1.2 Situação actual

De acordo com os Estatutos da TDM, cabe ao administrador-delegado ou à Comissão Executiva³⁸ a gestão de assuntos correntes da TDM. A empresa referiu que, a partir de Dezembro de 2011³⁹, a gestão de assuntos correntes passou a ser exercida por uma Comissão Executiva, substituindo o anterior modelo ao qual cabia ao administrador-delegado⁴⁰ tal responsabilidade.

A TDM referiu que foi feita a alteração ao direito à assistência médica atribuído ao administrador-delegado e aos membros da Comissão Executiva em 9 de Junho de 2011⁴¹, ajustando os mesmos direitos aos dos restantes trabalhadores da empresa, ou seja, se os interessados concordassem em descontar 0,5% do seu vencimento, seriam integrados no Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM. Os direitos atribuídos constam do Quadro abaixo:

³⁸ De acordo com os Estatutos da TDM, a gestão dos assuntos correntes pode caber tanto ao administrador-delegado como à Comissão Executiva, isto é, ambos têm as mesmas competências. Porém, o primeiro modelo corresponde a um modelo de órgão singular, o segundo corresponde a um modelo de órgão colegial. No caso de se optar pela Comissão Executiva para o exercício da gestão corrente da referida sociedade, esta tem de ser composta por entre 3 a 5 membros e as deliberações são votadas por maioria.

³⁹ Conforme a Acta da Reunião do Conselho da Administração, até 14 de Dezembro de 2011, a gestão corrente da sociedade cabia ao administrador-delegado. Após essa data tal competência passou a ser atribuída a uma Comissão Executiva.

⁴⁰ Tendo em conta que, no momento da divulgação do relatório de auditoria em Outubro de 2010, o modelo de órgão singular era o vigente, a auditoria incidiu sobre o direito à assistência médica atribuída ao administrador-delegado. Actualmente é à Comissão Executiva que compete a gestão dos assuntos correntes da TDM, portanto, a auditoria é feita ao direito de assistência médica atribuído aos membros desse órgão.

⁴¹ A alteração teve efeitos retroactivos a partir de 1 de Março de 2011.

Quadro 21: Mapa comparativo do direito à assistência médica atribuída anteriormente e actualmente

Problemas relativos ao direito à assistência médica constados no relatório de auditoria anterior	
Beneficiário	Tipo de assistência médica atribuída
Administrador-delegado	<ul style="list-style-type: none"> ● Assistência médica, medicamentosa e hospitalar, para o administrador-delegado e seu agregado familiar, incluindo internamento hospitalar em quarto de primeira classe; ● Direitos previstos no Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM^{Nota}.
Trabalhadores da TDM	<ul style="list-style-type: none"> ● Direitos previstos no Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM^{Nota}.
Estado do direito à assistência médica dos trabalhadores após a alteração	
Beneficiários	Tipo de assistência médica atribuída
Administrador-delegado, presidente e membros da Comissão Executiva e restantes trabalhadores da TDM	<ul style="list-style-type: none"> ● Direitos previstos no Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM^{Nota}.

Nota: De acordo com o Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM os trabalhadores podem optar por descontar 0,5% do seu vencimento base para contribuição, tendo direito a usufruir de cuidados médicos prestados pelos Serviços de Saúde e à assistência medicamentosa prestada por farmácias colaboradoras.

Fonte: Dados fornecidos pela TDM.

De acordo com os elementos de despesas e das contas facultadas pela TDM, o CA confirma que a empresa executou, efectivamente, as medidas referidas acima.

3.6.1.3 Opiniões de auditoria

Dado que o montante das despesas médicas é imprevisível, a TDM deve controlar a gestão de riscos deste tipo de despesas. Em 2011, a TDM alterou o conteúdo do direito à assistência médica do administrador-delegado e dos membros da Comissão Executiva. Essa alteração corresponde às sugestões de auditoria⁴² divulgadas no relatório de auditoria de Outubro de 2010. Além disso, dos elementos de despesas facultados, pode-se confirmar que as despesas médicas dos membros da Comissão Executiva foram realizadas em conformidade com o Regulamento da Assistência Médica do Pessoal da TDM, neste sentido, conclui-se que a TDM procedeu a melhorias no que toca à verificação de auditoria em questão.

⁴² No relatório de auditoria foi sugerido o seguinte: “A TDM deve aclarar e pormenorizar as cláusulas das “Condições do Exercício de Funções” referentes ao administrador-delegado (...) Propõe-se igualmente que o administrador-delegado seja também integrado no plano de assistência médica dos SS.”

3.7 Relatórios de auditoria acompanhados em relatórios autónomos

Relativamente aos resultados de acompanhamento dos efeitos dos relatórios sobre a “Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”, a “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau” e sobre o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, apresentam-se de seguida o resumo dos referidos resultados:

Quadro 22: Progresso da melhoria das verificações de auditoria acompanhadas em relatório autónomo

Relatório de auditoria	Verificações de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas
“Actividade do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais no âmbito dos espaços e zonas verdes”	Criação e aplicação do sistema de gestão e conservação das árvores	I	Um grande número de árvores ainda não tem registo individual, o que dificulta a definição de procedimentos diários e estratégias futuras de conservação das árvores.
	Avaliação às árvores	I	As normas de avaliação não estão devidamente definidas nem são aplicadas com rigor, o que dificulta o controlo dos riscos para a segurança pública.
	Responsabilidade pela protecção das árvores	I	A avaliação às árvores antigas e de reconhecido não foi feita de acordo com a periodicidade fixada – pelo menos uma vez por ano. Assim, é difícil evitar quedas de árvores e garantir que estas, enquanto património cultural, sejam devidamente conservadas.
“Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”	Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório	I	Por não se ter definido um prazo para a audiência dos interessados, relativamente aos relatórios que não eram entregues dentro do prazo, apenas se reclamava a sua entrega e não se aplicavam as sanções, assim, não havia incentivo ao cumprimento do prazo de entrega dos relatórios. Por causa disto, alguns beneficiários, ao longo de vários anos, apresentavam os relatórios fora do prazo, continuando a FM a autorizar novos pedidos de concessão de apoios financeiros e a atribuir subsídios aos pedidos já autorizados.
	Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiadas	I	Os incentivos à contratação de auditores de contas por parte dos beneficiários foram pouco eficazes e revelaram insuficiências, logo, em relação aos subsídios elevados, não foram capazes de assegurar a integridade e autenticidade das informações financeiras dos projectos subsidiados. Ao mesmo tempo, constatou-se que a Divisão de Cooperação, responsável pelo acompanhamento dos projectos que receberam subsídios elevados, procedia a poucas fiscalizações e as que foram feitas eram pouco abrangentes.

Relatório de auditoria	Verificações de auditoria	Classificação das melhorias ^{Nota}	Resumo das melhorias adoptadas
“Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”	Inspeção no local - <i>Organização das inspeções</i> - <i>Execução dos trabalhos de inspeção</i> - <i>Acompanhamento dos problemas verificados nas inspeções</i>	I	Continuou a verificar-se casos em que as instituições foram incorrectamente classificadas, afectando o número de inspeções a que as mesmas deviam estar sujeitas. Verificaram-se instituições que não foram objecto de inspeção conforme o resultado da classificação. Relativamente às instituições que foram inspeccionadas, constatou-se que o número de inspeções não correspondeu ao fixado nas instruções. Algumas irregularidades apontadas nos autos não foram acompanhadas, pondo em causa os trabalhos subsequentes de classificação e apreciação dos cursos. A confirmação da identidade do formador continuou a ser pouco eficaz.
	Método alternativo de inscrição	I	Algumas instituições recorreram frequentemente a outras formas de inscrição além dos determinados e a DSEJ não foi capaz de definir medidas para controlar o procedimento de inscrição, desde o seu início. A nova medida de análise por amostragem apresenta insuficiências, o que dificultou a detecção de casos de falsificação de documentos de candidatura aos cursos.
	Execução do regime de caução	I	Continuou a verificar-se casos em que as cauções entregues pelos formandos não foram tratadas a tempo. Continuou a verificar-se casos em que as cauções entregues pelos formandos foram restituídas apesar de estes não cumprirem a assiduidade mínima exigida.
	Inscrição do formador em curso por si leccionado	IV	O sistema da DSEJ já é capaz de impedir casos em que o formador se inscreve em cursos por si leccionados.

Nota: (I) Insatisfatório; (II) Pouco eficaz; (III) Relativamente eficaz; (IV) Eficaz.

3.8 “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”

3.8.1 Acompanhamento efectuado pela DSAT após divulgação do relatório de auditoria

Após a publicação do relatório de auditoria sobre o “Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros” em Maio de 2013, a DSAT afirmou que iria investigar potenciais casos de pagamentos indevidos efectuados às três operadoras do serviço público de autocarros. Acrescentando que, se se verificar ter havido pagamentos indevidos, iriam certamente recuperá-los e se estivessem em causa problemas jurídicos, estes seriam resolvidos nos termos da lei. Nessa altura, previa-se que os resultados da investigação seriam divulgados no final de 2013.

3.8.2 Situação de acompanhamento da investigação

Em Julho de 2013, a DSAT adjudicou a uma companhia independente para proceder à análise e verificação dos encargos com a prestação do serviço público de autocarros entre 1 de Agosto de 2011 e 31 de Maio de 2013. O âmbito dessa verificação abrangia os pagamentos feitos pela DSAT e se estas correspondiam a rotas efectivamente cumpridas e se seguiam os itinerários estabelecidos, se havia percursos sem registos de pagamento por parte de passageiros e se havia itinerários sem receitas ou com atraso na entrega dos receptáculos da tarifa, bem como proceder à análise da razoabilidade da frequência das carreiras. A DSAT referiu que a investigação foi concluída entre Dezembro de 2014 e meados/finais de 2015 e que foi constatado que tinha havido pagamentos indevidos. Para os recuperar, a DSAT afirmou que efectuará a dedução desse montante em pagamentos posteriores. A presente auditoria constatou que, em relação às operadoras A e B, a DSAT concluiu os trabalhos de investigação e recuperou os montantes pagos indevidamente⁴³.

Todavia, verificou-se que os montantes indevidamente pagos à operadora C entre Agosto de 2011 e 1 de Outubro de 2013 – que totalizavam 2 780 809,32 patacas – não foram deduzidos em pagamentos posteriores. Sobre isto, em Agosto de 2019, a DSAT referiu que a operadora C tinha apresentado o pedido de falência em Outubro de 2013, tendo em Dezembro do mesmo ano o tribunal declarado a sua falência. A DSAT só teve conhecimento dos créditos após os 60 dias fixados pelo tribunal para a reclamação de créditos, pelo que não foi possível

⁴³ A DSAT concluiu os trabalhos de investigação relativamente aos pagamentos efectuados às operadoras A e B e recuperou os montantes indevidamente pagos. No entanto, aquando da revisão dos trabalhos de investigação, o CA verificou que a DSAT não incluiu dez viagens pagas indevidamente à operadora A. Após tomar conhecimento desta situação, a DSAT afirmou que os montantes em causa seriam deduzidos nos pagamentos subsequentes.

apresentar a sua reclamação dentro do prazo estabelecido. Além disso, a DSAT referiu que só seria efectuada a liquidação final e a recuperação do montante depois de a decisão relativa ao processo judicial entre a DSAT e a operadora C ter transitado em julgado⁴⁴.

3.8.3 Resultados da investigação

Em Julho de 2013, a DSAT adjudicou a uma companhia independente para proceder à análise e verificação dos encargos com a prestação do serviço público de autocarros. O período e os dados examinados coincidem com os da investigação prevista em 2013, portanto, confirma-se que a DSAT efectivamente realizou tais trabalhos. Relativamente ao montante dos pagamentos indevidos às operadoras A e B, a DSAT descontou esses montantes nos pagamentos seguintes, neste sentido, conclui-se que a DSAT recuperou para o erário público os montantes indevidamente pagos.

Quanto aos montantes indevidamente pagos à operadora C, a análise e verificação dos dados da prestação do serviço público de autocarro tiveram início em Julho de 2013 e apenas foram concluídos em meados/finais de 2015. Porém, durante a investigação, a operadora C apresentou o pedido de falência em Outubro de 2013 fazendo com que não fosse possível à DSAT apresentar a reclamação do crédito dentro do prazo definido pelo Tribunal. Porém, após ter tomado conhecimento do crédito em causa, a DSAT não efectuou quaisquer diligências para o recuperar, tão-pouco procurou reclamá-lo junto do administrador da falência. Tendo sido decidido que a reclamação do crédito seria pedida após a decisão de um processo judicial que opõe a DSAT e a operadora C, portanto, os direitos do Governo não foram salvaguardados. Caso o processo de falência da operadora C e a sua liquidação estejam concluídos, o Governo da RAEM poderá vir a perder o seu crédito.

Sendo um serviço público, a DSAT deve empenhar-se em salvaguardar os recursos e interesses do Governo da RAEM. Mas a sua actuação foi pouco prudente e mostrou falta de iniciativa na resolução do assunto em questão; ora, tal atitude não é própria de um serviço público. Como se vê, houve evidentes falhas por parte da DSAT aquando do tratamento desta questão, portanto, conclui-se que houve insuficiências na investigação levada a cabo sobre os encargos com as operadoras de autocarros públicos.

⁴⁴ O processo sobre os encargos resultantes do ajustamento do preço unitário das tarifas em 2012 da DSAT e da operadora C encontra-se pendente em tribunal.

Parte IV : Comentários gerais

A auditoria é um meio importante para conhecer a eficácia de determinado trabalho e é uma ferramenta essencial para promover a concretização das estratégias e a aplicação adequada de recursos, bem como para manter o sã funcionamento da Administração. Com vista à defesa da seriedade e prestígio da auditoria, e ainda, ao reforço da atenção às verificações de auditoria por parte dos serviços públicos, o CA desenvolveu a auditoria em grande escala aos efeitos dos relatórios divulgados nos últimos anos, mediante o exame oportuno do ponto de situação das melhorias efectuadas pelos sujeitos a auditoria às verificações de auditoria constantes nos relatórios anteriores. Porém, as más práticas mantiveram-se: os erros não foram corrigidos, não se enfrentaram os problemas constatados, verificou-se uma atitude negligente e adopção selectiva das medidas de melhoria.

Relativamente às 26 verificações de auditoria constantes nos nove relatórios de auditoria seleccionados, verificou-se que o grau de resolução de problemas se situou entre o reduzido e o parcial. Os resultados do acompanhamento revelam que alguns serviços públicos adoptaram uma postura activa na implementação oportuna das medidas de melhoria. Porém, houve serviços públicos que demoram vários anos – alguns, mais de dez anos – para concretizar as medidas de melhorias, que, ainda assim, não foram suficientes para resolver todos os problemas constatados – os resultados dessas melhorias não foram significativos. Ademais, e como já se disse, constatou-se que alguns serviços públicos não implementaram integralmente as medidas de melhoria, evidenciando que os sujeitos a auditoria não foram proactivos e nem exerceram de forma conscienciosa as suas atribuições, mesmo tendo sido detectados erros aquando auditoria, não implementaram com rigor as opiniões e sugestões de auditoria, essencialmente, pelos seguintes motivos: 1) os objectivos não foram atingidos por terem sido adoptadas medidas de melhoria inadequadas; 2) a baixa taxa de concretização das medidas revela que os sujeitos a auditoria deram pouca importância e responderam – materialmente – de forma negativa aos relatórios de auditoria.

De acordo com a lei, o CA procede a auditoria aos serviços públicos com o intuito de assegurar a boa gestão dos recursos públicos e para que eles, no uso das suas competências, implementem, de forma eficaz, os trabalhos intimamente relacionados com os assuntos sociais e a vida da população. Os relatórios de auditoria contribuem para a transparência das Linhas de Acção Governativa, pois, é através deles que se revelam as insuficiências dos sujeitos a auditoria e onde são apresentadas sugestões de melhoria dos serviços no sentido de aumentar a eficiência, melhorar a prestação dos serviços e reforçar a sua gestão de maneira a reforçar a utilização adequada do erário público. Para alcançar estes objectivos, é muito importante ter a colaboração activa e o acompanhamento tempestivo dos sujeitos a auditoria no sentido de resolver, por iniciativa própria, os problemas verificados na auditoria.

Todos os anos o Governo da RAEM divulga as Linhas de Acção Governativa que, além de serem orientações de governo, são, também, um compromisso solene perante os cidadãos; portanto, os serviços públicos devem empenhar-se na concretização integral das Linhas de Acção Governativa, bem como efectuar melhorias contínuas, de modo a evitar a distorção e frustração das políticas assumidas, pois, caso contrário, sem esse esforço, os trabalhadores responsáveis pela implementação das referidas políticas ficarão desorientados. Os recursos públicos são obtidos com esforços contínuos, portanto, todo o pessoal da Administração deve valorizar o erário público e empenhar-se na boa aplicação dos recursos para, deste modo, evitar quaisquer desperdícios. A presente auditoria acompanha as medidas de melhoria levadas a cabo pelos sujeitos a auditoria. Os resultados revelam que muitos serviços públicos foram negligentes e prestaram pouca atenção aos problemas apontados nos relatórios de auditoria anteriores – os erros ou omissões persistem. Tal nota-se sobretudo nos serviços públicos que prestam serviços que têm impacto directo na vida da população, se os problemas detectados não forem adequadamente resolvidos ou se não houver uma revisão profunda na forma como os serviços são prestados, tal poderá dar azo a falhas contínuas, influenciando negativamente a forma como o erário público é gerido, como poderá também pôr em causa a imagem do Governo, pondo em risco a segurança e a vida dos cidadãos. Por outro lado, alguns serviços públicos não tinham planos para executar as políticas assumidas, encarando a falta de eficácia e os riscos que advêm da atribuição de apoios como algo normal. Estes serviços revelam incapacidade em tomar a iniciativa no que toca a revisões de procedimentos e esclarecimento de situações e, bem assim, não aproveitam os meios disponíveis para colmatar os problemas constatados, fazendo com que as sugestões de melhoria apresentadas nos relatórios de auditoria fiquem por concretizar. Os serviços públicos em causa permanecem numa situação de impasse, os mesmos problemas persistem há demasiado tempo, não só estão a enganar outrem como a si mesmos, travando, assim, o aperfeiçoamento dos trabalhos e o seu desenvolvimento estável.

Depois da presente auditoria aos efeitos dos relatórios de auditoria dos últimos anos, os serviços públicos devem compreender que a auditoria continuará a ser exigente. Não enfrentar os problemas não significa que a situação se vai resolver por si. A auditoria é apenas uma ferramenta e o seu objectivo é a melhoria dos serviços públicos. Os serviços públicos devem acompanhar oportunamente os problemas e implementar de forma célere as sugestões apresentadas nos relatórios de auditoria no sentido promover a melhoria na gestão dos recursos públicos. Porém, o mais importante é fazer com que toda a população possa sentir que as Linhas de Acção Governativa são definidas em prol do seu bem-estar e que o aperfeiçoamento constante dos serviços dará frutos.

Parte V : Respostas dos sujeitos a auditoria



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

(Tradução)

Instituto Cultural

Resposta ao Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria nos Últimos Anos do Comissariado da Auditoria

Desde que publicou-se o Relatório de Auditoria intitulado Gestão das Publicações do Governo (de Dezembro de 2008), o Instituto Cultural (adiante designado por "IC") deu ao mesmo grande atenção, tendo-se dado início ao apuramento e à verificação das situações nele referidas, assim como se procedeu à elaboração progressiva de um plano de melhoramento. Em relação ao relatório de auditoria de resultados, o Relatório de Auditoria sobre os Efeitos dos Relatórios de Auditoria nos Últimos Anos (adiante designado por "Relatório de Auditoria sobre os Efeitos) do Comissariado da Auditoria, cabe ao IC responder o seguinte:

1. Elaboração e execução das Instruções de Gestão da Publicação de Livros do Instituto Cultural

De facto, já desde 2010, o IC tem vindo a redistribuir os trabalhos dos funcionários e a integrar as competências, por forma a reorganizar as actividades relacionadas com a publicação de livros da entidade pública, tendo regulado e revisto os pormenores dos procedimentos operacionais das subunidades. Em 2013, com o objectivo de economizar os recursos, maximizar a eficiência e diminuir o volume de armazenamento, efectuou-se a reorganização dos armazéns de livros do IC, definiram-se várias instruções operacionais e documentos normativos acerca da fixação de preços, venda por consignação, venda e gestão dos armazéns das publicações, de modo a acumular experiências com a reorganização





澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

efectuada e alicerçar o futuro. A Divisão de Estudos e Publicações, criada em 2016, na sequência da reestruturação orgânica do IC, tem como competências "planear e coordenar a produção das publicações do IC, bem como assegurar a sua gestão, promoção, distribuição e venda". Na altura, o IC encarou, ainda, a tarefa urgente de integração das publicações que pertenciam à subunidade com competências culturais do antigo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (o actual Instituto para os Assuntos Municipais, "I.A.M."). Os mais urgentes trabalhos relacionados com a gestão de publicações foram a inventariação, recepção e tratamento de mais de cem mil volumes de livros trazidos na sequência dessa integração. De facto, o departamento cultural, que integrava o sector de edições do antigo IACM, transferiu uma elevada quantidade de livros, alguns dos quais muito volumosos. Para além da sua inventariação, a grande parte dos trabalhos tinha a ver com o registo e a verificação, e, acresce, paralelamente, foi imperioso garantir a não interrupção da sua venda no mercado. Relativamente à melhoria da organização dos dados das edições, desde 2017, deu-se início a uma nova concepção e reestruturação do Sistema de Armazenamento e Venda de Livros do Instituto Cultural. Visando assegurar a transição pacífica e sem enganos do antigo para o novo sistema, tudo foi testado ao longo de vários meses e, no dia 1 de Janeiro de 2019, o novo sistema entrou finalmente em funcionamento. Face às normas de gestão de publicações que foram gradualmente criadas, o IC elaborou instruções escritas significativamente mais completas. No entanto, dado serem várias as subunidades com produção editorial, com a cobertura das áreas profissionais subordinadas ao IC, com diferentes exigências profissionais, pelo que no procedimento de elaboração, foi necessário comunicar e integrar os conceitos adequados às necessidades reais, o que causou o prolongamento dos procedimentos. Para resolver o assunto, o IC fez questão de criar o Grupo de Coordenação de Publicação do Instituto Cultural (adiante designado por "Grupo de Coordenação") cujo responsável é um dos dirigentes do IC, tendo efectuado optimização e integração das regras e normas para a classificação, tiragens e dimensões de impressão, fixação de preços e descontos, distribuição dos livros e revistas, gestão de armazéns e abate das publicações. O documento das Instruções de Gestão da Publicação de Livros do Instituto Cultural (adiante designadas por "Instruções de Gestão da Publicação") foi finalizado e entrou em vigor finalmente em Julho de 2019, sendo desde então cumpridas pelas subunidades.



Pelo exposto, concluiu-se que o IC tem vindo a dedicar-se à elevação dos efeitos da gestão global das publicações. No momento, o IC já possui as "instruções escritas completas" para os trabalhos da publicação, as quais serão sujeitas a optimização constante.

2. Normalização das tiragens de livros e revistas

Conforme apontado no Relatório de Auditoria sobre os Efeitos, desde a publicação do respeitante Relatório de Auditoria de Resultados em 2008, sob o grande princípio do bom aproveitamento dos recursos públicos e da preservação simultânea da qualidade de serviços culturais a prestar, o IC redobrou a atenção sobre o planeamento prévio, fazendo com que as tiragens sejam eficientemente regularizadas e o estado de acumulação de livros dos últimos anos gerido com eficácia.

Com o objectivo de obter maior precisão no planeamento de tiragens de livros e revistas, as Instruções de Gestão da Publicação classificaram as publicações do IC em seis áreas, de acordo com as diferentes funções e destinatários, a saber:

- I. Leitura popular para fins de divulgação e promoção de educação;
- II. Catálogos e revistas relativos às exposições e aos espectáculos artísticos e culturais;
- III. Livros específicos culturais, literários e de estudos académicos destinados ao registo, à exibição e divulgação das criações e dos resultados de estudos culturais, históricos, literários, artísticos e museológicos;
- IV. Periódicos culturais das áreas culturais tais como: periódicos, anuários e relatórios anuais;
- V. Programas com informações acerca das datas e tempos e introdução feitos ocasionalmente para diversas actividades culturais; e
- VI. Relatórios de resultados de análise para a consulta de opiniões e sugestões da população, por exemplo: textos de consulta de opiniões ao público.

Efectuaram-se, ainda, normas nítidas sobre as tiragens das publicações acima referidas, que variam dos 300 até 2 000 exemplares. A eventual necessidade de tiragem maior do que a prevista, ou do adicionamento de impressão em casos especiais exige apresentação dela por



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

parte das subunidades ao Grupo de Coordenação para efeitos de arquivo, assim como fundamentação em reunião de trabalhos de publicação que se realiza periodicamente. Acresce, segundo as referidas instruções, que ao tomarem decisões sobre a tiragem de publicações em conformidade com as reais necessidades, as subunidades deverão cumprir o princípio de economia de recursos públicos, optando possivelmente pela edição de publicações electrónicas caso para tal tenham condições.

3. A definição da solução de tratamento sobre livros e revistas em armazém

O IC elaborou, em 2014, a Proposta do Tratamento de Livros Não Vendidos, dando início ao seu tratamento através de venda com desconto, oferta e abate à carga dos que se encontravam em mau estado de preservação.

Para aliviar a pressão do armazenamento, nos últimos anos, o IC tem vindo a abrir novas vias de venda de livros, através da participação em feiras de livros, locais ou no exterior, da exibição de publicações de Macau junto dos leitores locais e de outros países, procurando aumentar o impacto cultural de Macau ao promover a venda das suas publicações editoriais. O Relatório de Auditoria sobre os Efeitos apontou que, o IC nem chegou a vender mais que dez mil exemplares de publicações em festivais de livros locais ou do exterior, participados nos últimos anos, tendo o número referido incluído os livros e revistas recentemente publicados e armazenados. É de referir que, o tal número refere-se apenas as quantidades dos livros colocados à venda em festivais de livros locais e no ultramar, de 2014 até 2018, e as quantidades de publicações vendidas pelos agentes encarregados de Hong Kong de 2015 até 2018, não se incluíram, no entanto, as quantidades das vendidas nas instalações do IC nem as vendidas nos pontos de venda por consignação fora das instalações do IC, nem as vendidas nas sessões de divulgação de novos livros lançados, designadamente: 4 296 livros/coleções em 2017, e, 4 084 livros/coleções em 2018. Por isso, a quantidade geral de venda de 2014 até 2018 foi de mais de 18 000 exemplares.

Para reforçar a promoção dos livros culturais, o IC tem a tradição de criar pontos de venda nas instalações subordinadas adequadas. No futuro, irá continuar a explorar muito mais





澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

vias de venda, mais pontos de venda, ir participar festivais de livros de espécies, comunicar com mais agentes dentro e fora de Macau, por forma a abrir os meios a estimular a circulação das publicações. Por outro lado, no intuito de ir ao encontro das necessidades da evolução social, o IC está a impulsionar a construção da livraria electrónica, prevendo lançar o serviço no próximo ano. Acredita-se que esta medida irá facilitar certamente a aquisição de livros de muito leitores.

Relativamente aos 13 454 exemplares de livros e revistas em mau estado de preservação, referidos pelo relatório, o IC já procedeu ao abate à carga no cumprimento das Instruções de Gestão da Publicação de Livros.

4. Sobre as diferenças de custos dos programas de actividades

Anualmente, o IC realiza numerosas actividades artísticas e culturais e produz programas em função da natureza de cada uma para a distribuição gratuita no local. Por exemplo, sobre os espectáculos artísticos, os seus programas a serem distribuídos no recinto são considerados como partes integrantes dos espectáculos. Em relação às diferenças dos custos de impressão dos diferentes programas de apresentações artísticas, mencionadas pelo Relatório de Auditoria de Resultados, estas dependem-se efectivamente das dimensões e naturezas das actividades. O Relatório de Auditoria de Resultados deu exemplos do concerto “Confraternizando com a alegria musical – Gala e encontro anual” e do drama Júlia Irritada, todos apresentados no Teatro Dom Pedro V, para questionar a diferença dos custos. Mas, Júlia Irritada era uma das actividades mais importantes da agenda cultural de Macau do Festival de Artes de Macau, que é destinada aos amadores de artes locais ou espectadores de fora que vêm de propósito para espectáculos, uma peça de teatro com características muito abrangentes, sendo preciso facultar importantes detalhes sobre a origem e a criação do drama, como sobre o seu conteúdo, optou-se por produzir um programa com 32 páginas; o concerto da Orquestra de Macau “Confraternizando com a alegria musical – Gala e encontro anual” foi realizado com o objectivo de reunir os sócios da orquestra, que têm já conhecimentos sobre a orquestra, tornando-se assim desnecessário elaborar um programa excessivamente detalhado. Por isso, no cumprimento do princípio de poupança, optou-se, então, pelo uso do folheto do tamanho



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

de uma página só. Por isso, em resumo: embora as duas actividades foram realizadas no mesmo sítio, têm, no entanto, notáveis diferenças na dimensão, na espécie, no número de páginas dos programas e no conteúdo a informar. Os custos foram diferentes por isso. Se analisar e comparar os custos de impressão dos folhetos por cada folha das duas actividades, notam-se logo as outras diferenças. Vide o quadro:

ANO	2018	2018
Designação do programa	XXIX Festival de Artes de Macau: Júlia Irritada	Orquestra de Macau: concerto “Confraternizando com a alegria musical – Gala e encontro anual”
Local do espectáculo	Teatro Dom Pedro V	Teatro Dom Pedro V
Tipo do espectáculo	Teatro	Música
N.º de páginas	32	1
Tiragem	500	500
Preço	MOP8 280,00	MOP1 300,00
Preço/volume	MOP16,56	MOP2,60
Preço/página	MOP0,52	MOP2,60

O IC fez, ainda, uma comparação sobre as dimensões, naturezas e formas de apresentação dos programas similares: a drama Júlia Irritada e um espectáculo no âmbito do XXIX Festival de Artes de Macau, e um concerto no âmbito do XXXII Festival Internacional de Música de Macau, todos realizados em 2018, e chegou à conclusão de embora divergindo ligeiramente em termos de dimensões de impressão, os custos por folheto, ou por página, as diferenças, no entanto, foram aproximadas.

O IC tem sempre aplicado devidamente o controlo dos custos dos programas. Após a entrada em vigor das Instruções de Gestão da Publicação, definiram-se normas ainda mais explícitas sobre as tiragens dos programas de espectáculos: em princípio, a tiragem não deverá ser superior a 1 000 exemplares. Apenas se pode adicionar a impressão do programa em caso extraordinário. Para isto, as subunidades terão de explicar e apresentar a devida fundamentação para efeitos de arquivo do Grupo de Coordenação. Ainda segundo as mesmas



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

instruções, na opção da dimensão de publicações, cumpre-se o princípio de bom aproveitamento do erário público, recusando-se o desperdício, devendo fazer todos os possíveis para manter o equilíbrio entre o pragmatismo e a visão estética; as subunidades deverão fornecer versão electrónica de programas no sentido de diminuir a tiragem de folhetos a imprimir, sempre que para tal haja condições.

O IC irá elaborar definições e classificações ainda mais nítidas tanto sobre as dimensões, naturezas e formas, como sobre os destinatários das actividades, tendo especificado as normas para as cores, os materiais de papel e os métodos de encadernação dos programas a serem distribuídos nos locais dos espectáculos.

5. Regularização da gestão de armazenamento

De facto, há numerosas subunidades subordinadas ao IC que têm competências de publicação, tendo todas os seus próprios armazéns para as publicações. No entanto, na medida da criação da Divisão de Estudos e Publicações, após a reestruturação do IC em 2016, essas subunidades necessitam manter com esta um contacto actualizado sobre publicações, bem como melhorar a gestão dos armazéns de livros, partilhando experiências umas com outras no sentido de otimizar os resultados. A Divisão de Estudos e Publicações, envidou os esforços necessários e criou o Sistema de Venda de Publicações, Armazenamento e Gestão do Instituto Cultural. Após o funcionamento do tal sistema em 2019, o IC conseguiu proceder à reorganização dos dados de publicações, tomando a experiência de gestão de armazéns. Pois, as Instruções de Gestão da Publicação já regularam explicitamente as operações dos armazéns, desde a hora de execução até ao procedimento operacional de inventariação.

6. Especificação do mecanismo de pós-avaliação

Tal como o exposto, o IC tem numerosas subunidades que têm a competência de publicação, as quais revestem-se de próprias características profissionais e típicas. No passado, em relação aos assuntos de publicação, podendo ter tido feito pós-avaliação sobre os respeitantes trabalhos e estes foram efectivamente aperfeiçoados, mas, não elaboraram documentos instrutivos escritos por isso. Mas, graças à entrada em vigor das Instruções de





澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
文化局
Instituto Cultural

Gestão da Publicação, as subunidades devem anualmente, preencher e apresentar ao Grupo de Coordenação o "Quadro de Planeamento Anual Geral de Publicação de Livros do Instituto Cultural" e o "Quadro Anual de Controlo de Andamento da Publicação de Livros do Instituto Cultural". No caso de encontrar dificuldade nos trabalhos da publicação, as subunidades deverão apresentá-la ao Grupo de Coordenação. As questões comunicadas serão alvos de pós-avaliação formal em reunião periódica.

Conclusão

O Relatório de Auditoria sobre os Efeitos do Comissariado da Auditoria serviu, efectivamente, para supervisionar a melhoria constante das actividades da publicação do IC. O IC irá continuar a otimizar progressivamente os mecanismos de trabalhos e as normas, observar o espírito de bom aproveitamento do erário público, avançar sempre à frente ao ritmo do desenvolvimento do tempo, procurar impulsionar a construção cultural e artística, transmitir a cultura de excelência, proporcionar à população serviços culturais de cada vez melhor qualidade e formar a alma da cidade pela cultura.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

機密文件
CONFIDENCIAL

**Resposta ao “Relatório de Auditoria de Resultados do Comissariado
de Auditoria -
Relatório de Acompanhamento da Auditoria de Anos Anteriores
(Resposta escrita)”**

Direcção dos Serviços de Educação e Juventude
e Fundo de Desenvolvimento Educativo

31 de Outubro de 2019

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) e o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) receberam, em 11 de Outubro de 2019, o “Relatório de Auditoria de Resultados - Relatório de Acompanhamento da Auditoria de Anos Anteriores (Resposta escrita)”, doravante designado por “Relatório de Acompanhamento”, remetido pelo Comissariado da Auditoria (CA). No período compreendido entre Dezembro de 2018 e Setembro de 2019, o CA procedeu ao acompanhamento prioritário de duas verificações de auditoria, constantes do relatório de auditoria intitulado “Fiscalização dos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”, adiante designado por “Relatório de Auditoria”, publicado em Novembro de 2015, e realizou o “Relatório de Acompanhamento”. Em relação aos conteúdos do “Relatório de Acompanhamento”, após um estudo cuidadoso, a DSEJ e o FDE vêm, por este meio, responder o seguinte:

I. Respeitar as opiniões apresentadas no “Relatório de Acompanhamento” e otimizar continuamente os trabalhos

Em relação aos apoios financeiros concedidos às escolas particulares (adiante designadas por “escolas”), o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem vindo a reforçar, constantemente, com base no princípio da correcta aplicação do erário público e com uma atitude rigorosa, a sua fiscalização, de modo a elevar a eficácia do investimento financeiro, no sentido de aumentar, de forma

1



continua, a qualidade e o nível de desenvolvimento do ensino não superior de Macau.

A DSEJ e o FDE atribuem grande importância às sugestões constantes no “Relatório de Auditoria”, publicado pelo CA em Novembro de 2015, agradecendo sinceramente e respeitando as opiniões apresentadas no “Relatório de Acompanhamento”, e continuando a otimizar, de forma activa, os seus trabalhos, estando conscientes de que a optimização pode promover, significativamente, o trabalho de fiscalização dos apoios financeiros concedidos às escolas, no sentido de impulsionar a utilização racional e eficaz dos diversos apoios financeiros.

II. Respeitante a “Fiscalização dos subsídios financeiros atribuídos às escolas particulares”

Quanto aos resultados das duas verificações, referidas no “Relatório de Auditoria” e mencionadas no “Relatório de Acompanhamento”, passamos a referir os dois âmbitos seguintes:

- 1. Fiscalização, por parte da DSEJ, sobre o cumprimento de deveres pelas escolas beneficiárias do subsídio de escolaridade gratuita**
- 1.1. Aceitar as sugestões constantes do “Relatório de Auditoria” publicado em Novembro de 2015, otimizar as orientações de trabalho relativas ao exame das contas das escolas e concretizar a sua execução**

De acordo com o mencionado no ponto 3.2.1.2 do “Relatório de Acompanhamento” do CA, a DSEJ aceitou as opiniões e sugestões do “Relatório de Auditoria” do CA, publicado em Novembro de 2015, e procedeu à sua melhoria. Assim, a Inspeção Escolar aperfeiçoou, em maior grau, as orientações internas sobre o exame das contas das escolas, definindo os itens de receitas sujeitos, obrigatoriamente, a exame; quanto ao código de contas, foi exigida, às escolas, a apresentação dos detalhes das contas ou informações complementares para serem examinados, no sentido de reforçar o



exame e a fiscalização.

1.2. Relativamente ao resultado da auditoria às receitas susceptíveis de estarem abrangidas por isenção, indicadas no “Relatório de Acompanhamento”

A implementação dos 15 anos de escolaridade gratuita é uma política importante do Governo da RAEM. Nos termos da Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior), publicada a 26 de Dezembro de 2006, o n.º 1 do seu artigo 21.º prevê “a gratuitidade traduz-se na isenção do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação”; o n.º 1 do artigo 55.º prevê “... e produz efeitos a partir do ano escolar 2007/2008”. Para o efeito, a DSEJ tem vindo a esclarecer, regularmente, as escolas sobre as instruções de cobrança constantes no “Guia de funcionamento das escolas”, de forma a reforçar os conhecimentos do pessoal das escolas sobre o dever de isenção do pagamento de taxas.

Durante o processo de tratamento do trabalho de acompanhamento do “Relatório de Auditoria”, que decorreu entre Dezembro de 2018 e Setembro de 2019, o CA solicitou à DSEJ que apresentasse as contas das escolas referentes aos anos lectivos de 2013/2014 a 2017/2018, num total de 5 anos lectivos. Nas contas aprovadas de 53 escolas, nos anos lectivos de 2016/2017 e 2017/2018, o CA examinou 262 itens das receitas susceptíveis de estarem abrangidas pela isenção, sendo mencionado o seguinte:

- 1.2.1. O CA confirmou que a Inspeção Escolar já seguiu as orientações internas para recolher, junto das escolas, os detalhes do código das contas e os documentos complementares, para efeitos de exame;
- 1.2.2. Do total de 262 itens, 5 itens de cobrança (que representam 1,9%), envolvendo 3 escolas (dos 5 itens, 3 pertencem à mesma escola e os restantes pertencem, respectivamente, a outras duas escolas) necessitaram de ser clarificados, tendo a Inspeção Escolar, depois de



receber os respectivos detalhes do código das contas, contactado por telefone o pessoal das escolas para consultar esses itens cujas descrições não estavam explícitas. Os referidos itens, relativos a despesas com manuais e materiais escolares, merendas e com a inscrição de um residente não permanente, entre outros, não pertencem ao âmbito de cobrança indevida. Durante o processo de auditoria, o CA entendeu que, nos detalhes das contas, as descrições dos 5 itens de cobrança, acima referidos, não estavam explícitas, suspeitando de que os mesmos pertencessem a uma isenção de pagamento, e a Inspeção Escolar não procedeu à recolha de outras informações complementares, junto dessas escolas.

1.2.3. De acordo com os detalhes do código das contas e os respectivos documentos complementares solicitados, posteriormente, pela DSEJ, junto das escolas, verificou-se que os 5 itens de cobrança acima referidos coincidiram com a consulta telefónica, confirmando que não estavam relacionados com uma cobrança indevida.

1.2.4. Apesar dos 5 itens representarem 1,9% do total dos 262 itens de cobrança, a DSEJ aceitou, humildemente, as opiniões apresentadas no “Relatório de Acompanhamento” do CA, e alterou as orientações internas da Inspeção Escolar, reforçando a recolha, junto das escolas, de documentos para efeitos de exame, bem como continuando, de forma dinâmica, a empenhar-se na optimização dos trabalhos, reforçando a fiscalização do cumprimento dos deveres, pelas escolas beneficiárias, do subsídio de escolaridade gratuita.

1.3 Em relação ao resultado da auditoria da restituição das cobranças susceptíveis de estarem abrangidas por isenção, definida na “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, indicada no “Relatório de Acompanhamento”

1.3.1 O Governo da RAEM tem atribuído grande importância ao



desenvolvimento da educação, criando oportunidades de equidade educativa para todos os alunos. De acordo com a Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior), atrás mencionada, a escolaridade gratuita foi implementada no ano lectivo de 2007/2008.

1.3.2 Em relação ao “Relatório de Auditoria” publicado em Novembro de 2015, a DSEJ acompanhou, de forma activa, a restituição das cobranças susceptíveis de estarem abrangidas por isenção, definidas na “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, nomeadamente a taxa de matrícula, o encargo com as entrevistas, entre outras, estabelecendo, especialmente com os responsáveis das escolas um projecto de restituição, especificamente a partir do ano lectivo de 2007/2008, ano em que foi implementada, integralmente, a escolaridade gratuita de 15 anos, que envolveu a isenção de alguns pagamentos, incluindo a restituição da taxa de inscrição. No entanto, as escolas referiram que, nos termos do plano de contas do Decreto-Lei n.º 63/93/M, os documentos, acima mencionados, devem ser arquivados durante, pelo menos, cinco anos, essas escolas cumpriram esse período de tempo, mas nesse momento já não possuíam, em arquivo, as informações do ano lectivo concernente.

1.3.3 Face ao exposto, os anos lectivos em que as escolas não tinham informações sobre a restituição eram os três anos lectivos de 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010. Nestes termos, de acordo com os anos lectivos das contas referidas no “Relatório de Auditoria”, publicado em Novembro de 2015, a DSEJ acompanhou, de forma activa, a restituição efectuada pelas escolas nos três anos lectivos de 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013. Até ao momento, o trabalho de restituição ainda está em curso por, entre outras razões, os encarregados de educação não se terem deslocado à escola para se proceder ao reembolso. Por esta razão, a DSEJ exige, anualmente, às escolas, a apresentação obrigatória do relatório do reembolso, de forma a assegurar os direitos e os interesses de alunos e encarregados de educação.



2. **Utilização das informações relativas aos subsídios concedidos às escolas particulares pela DSEJ e pelo FDE**
- 2.1 **A DSEJ e o FDE aceitaram as sugestões de optimização do “Relatório de Auditoria” publicado em Novembro de 2015, empenhando-se na criação de uma plataforma científica de gestão de informações para optimização da utilização das informações relativas aos subsídios concedidos às escolas particulares.**
 - 2.1.1 O FDE iniciou, em 2015, a criação da “Plataforma para requerimento de subsídios” e da “Plataforma de informação de subsídios”, que entraram em funcionamento a partir do ano lectivo de 2016/2017. Após a introdução, por parte das escolas, de dados nas duas plataformas referidas, o FDE pode proceder à análise dos itens subsidiados, e através das funções das plataformas, proceder ao tratamento, compilação e estatística dos dados recolhidos, reduzindo, assim, os recursos humanos e elevando a eficiência dos trabalhos.
 - 2.1.2 Posteriormente, a DSEJ implementou o “Sistema de preenchimento electrónico das contas das escolas” com ligação à “Plataforma de informação de subsídios”. Quando as escolas introduzem os dados de despesa dos subsídios, na “Plataforma de informação de subsídios” do FDE, devem carregar os respectivos recibos e documentos comprovativos, sendo estes dados transferidos, directamente, para o “Sistema de preenchimento electrónico de contas das escolas”, da DSEJ. As escolas devem preencher o código de contas correspondente a cada item do subsídio. Através do respectivo sistema, quando a Inspeção Escolar proceder à verificação das contas das escolas, pode distinguir o montante do subsídio concedido pelo FDE e as informações detalhadas em cada código de contas das escolas.
 - 2.1.3 Concluída a criação do “Sistema de preenchimento electrónico das contas das escolas”, da DSEJ, e da “Plataforma para requerimento de



subsídios” e da “Plataforma de informação de subsídios”, do FDE, a DSEJ realizou uma série de formações para o pessoal das escolas e procedeu à utilização experimental das plataformas, em forma de programa piloto, no sentido de examinar a interconexão das informações financeiras das escolas e otimizar, eficazmente, as funções de utilização das informações sobre a concessão de subsídios às escolas.

2.2 Relativamente ao resultado da autoria sobre “utilização das informações dos subsídios concedidos pela DSEJ e pelo FDE às escolas particulares”, referida no “Relatório de Acompanhamento”

2.2.1 No ano lectivo de 2017/2018, a DSEJ convidou 10 escolas a participarem no programa piloto de utilização do “Sistema de preenchimento electrónico de contas das escolas”, através do qual as escolas apresentaram, atempadamente, as contas do ano em causa.

2.2.2 No trabalho de acompanhamento do “Relatório de Auditoria”, o CA seleccionou, de entre essas 10 escolas, 3 escolas, que receberam o valor de subsídio mais elevado, para serem submetidas ao exame, verificando-se que as informações constantes da “Plataforma de informação de subsídios” foram, integral e correctamente, transferidas para o “Sistema de Informação das Contas das Escolas”, da DSEJ, de modo a assegurar que as contas das escolas reflectem, de forma efectiva, o montante do apoio financeiro concedido pelo FDE.

2.2.3 A DSEJ e o FDE agradecem ao CA, que reconheceu que a DSEJ e o FDE já procederam à correcção dos problemas indicados no “Relatório de Auditoria” e vão continuar a otimizar as funções do sistema, com vista a elevar a eficiência e a eficácia dos trabalhos.

III. Conclusão

O uso adequado do erário público e o reforço da fiscalização dos apoios financeiros concedidos às escolas particulares, designadamente a fiscalização da



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

機密文件
CONFIDENCIAL

aplicação adequada dos subsídios da escolaridade gratuita, concedidos pela DSEJ, e dos subsídios concedidos pelo FDE, são tarefas prioritárias da DSEJ e do FDE. Nos últimos anos, a DSEJ e o FDE têm aproveitado as tecnologias de informação para elevar a eficiência dos trabalhos, de forma a promoverem, em maior grau, o desenvolvimento, a longo prazo, do ensino não superior de Macau e manterem a equidade educativa local.

Agradecemos ao CA pelas sugestões apresentadas no “Relatório de Auditoria” e no “Relatório de Acompanhamento”, que têm apoiado a DSEJ e o FDE na optimização contínua dos seus trabalhos e no reforço constante da fiscalização, para que todos os apoios financeiros concedidos à educação possam ser utilizados de forma eficaz, no sentido de alcançar os objectivos de elevar a qualidade do ensino e de igualdade no acesso ao ensino.

特 急 件
MUITO URGENTE

保 密
CONFIDENCIAL



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
治安警察局
Corpo de Polícia de Segurança Pública

C.c. : GAC
DGR
DT

Ex.^{mo} Senhor
Neoh Hwai Beng
Director da Direcção dos Serviços de
Auditoria
Comissariado da 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 C. Postal	號 - Macau
068/CA/DSA/2019	17/10/2019	97/GSIDFII/2019P		06/11/2019

事由 :
Assunto **Resposta - Relatório de Auditoria**

Esta Corporação já recebeu o Relatório de Auditoria de Resultados “Acompanhamento do Relatório de Auditoria dos Anos Anteriores”, elaborado por este Comissariado, após da sua leitura e análise, face às questões “Injustiça na dispensa do registo de assiduidade” e “Redução da duração de trabalho semanal legalmente exigida”, levantadas no Relatório de Auditoria “Assiduidade dos Trabalhadores das Forças de Segurança de Macau e sua Fiscalização”, cumpre-nos responder o seguinte:

O Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP) tem como missão geral a manutenção da segurança, ordem e tranquilidade públicas, empenhando-se em assegurar o cumprimento da lei e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. O âmbito de trabalho desta Corporação é muito largo e, ao mesmo tempo, caracteriza-se pela sua natureza específica e repentina, nomeadamente a manutenção da ordem pública, a prevenção e combate à criminalidade, o serviço migratório, o controlo do trânsito rodoviário, a protecção civil, bem como outras áreas profissionais, como por exemplo, o tratamento de engenhos explosivos, operações especiais, protecção de altas entidades e instalações importantes, apoio cinotécnico e espectáculos da Banda de Música.

Devido ao rápido desenvolvimento do sector do turismo nos últimos anos, o fluxo de pessoas que entraram e saíram dos postos fronteiriços da RAEM tem vindo a aumentar, tal como nos três dias do Ano Novo Lunar deste ano, já se registaram 1,68 milhões de pessoas, um aumento de 21,6% em comparação com o ano passado. Entre o dia 1 e 7 de Outubro, o número total de entradas e saídas pelos postos fronteiriços de Macau ultrapassou os 4 milhões, registando-se um aumento de 6% em comparação com



o período homólogo do ano transacto, e o número de entradas dos visitantes foi de 984 mil, um aumento de 10%. No dia 5 de Outubro, mais de 329 mil pessoas saíram de Macau, assim actualizaram-se os registos históricos de saídas no único dia. Apesar do reforço gradual do sistema automático, o aumento significativo do número de pessoas na migração não só traz grande pressão nos serviços migratórios, como também causa outros problemas de segurança, por isso, é necessário ajustar a força policial para lidar com isso, especialmente para a prevenção de todo o tipo de crimes, tais como violência e crimes graves, terrorismo, prostituição, jogo ilegal e o crime praticado na *internet*, etc..

1. “Injustiça na dispensa do registo de assiduidade”

Face à situação acima referida, o pessoal de direcção e chefia desta Corporação está isento de horário de trabalho, o que implica a obrigatoriedade de comparência ao serviço, a qualquer momento, quando solicitado para o efeito, e não dispensa a observância do dever geral de assiduidade nem o cumprimento da duração normal de trabalho, nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 15/2009, no entanto, devido à natureza específica e repentina do trabalho, existem vários tipos de situações que necessitam de ser tratadas. O pessoal de direcção, chefia ou de carreiras superiores, bem como chefes das carreiras de base, quer no horário de trabalho quer no seu tempo livre, em caso de necessidade, é também exigido deslocar-se, de imediato ou directamente, ao local de ocorrência para proceder ao comando e coordenar os respectivos trabalhos, como por exemplo, controlo de multidão nos feriados, actividades de grande envergadura, desfila e manifestações, acidentes graves ou calamidades naturais, etc., pelo que não é possível voltar ao serviço para o registo de assiduidade e, em seguida deslocar-se ao local de ocorrência, o que pode levar à perda da melhor oportunidade de proceder ao comando e coordenação, daí agravar o desenvolvimento da situação. Aliás, os subcomissários, comissários, subintendentes e intendentes das carreiras superiores desta Polícia devem desempenhar as funções de chefia funcional, chefes de divisão e de departamento, sendo responsáveis pela gestão permanente e pesada de subunidades, e devido aos trabalhos com grande mobilidade, os quais necessitam de se deslocar frequentemente ao local para inspeccionar os serviços ou participar em reuniões, pelo que, na realidade, é difícil aplicar plenamente as medidas de controlo de assiduidade. No entanto, em relação às sugestões do Comissariado da Auditoria, esta Polícia irá considerar exigir, no futuro e de forma faseada, ao pessoal das carreiras superiores a execução das medidas de controlo de

te



assiduidade, a fim de aperfeiçoar gradualmente o sistema de controlo de assiduidade desta Corporação.

Além disso, em relação do ponto 3.3.1.2 (1) ii. do Relatório de Auditoria, as ordens de serviço de 2008 desta Corporação referiram a situação da dispensa, por conveniência de serviço, do registo de assiduidade do pessoal por turnos dos dois grupos no antigo Serviço de Migração, na realidade, o sistema electrónico de controlo de assiduidade começou a ser utilizado a partir do dia 21 de Novembro de 2016. Por isso, não existe a situação da “dispensa da execução do controlo de assiduidade do pessoal por turnos, por conveniência de serviço”.

2. “Redução da duração de trabalho semanal legalmente exigida”

Relativamente à questão apresentada pelo Comissariado de Auditoria, sobre o não asseguramento da prestação de serviço por período de 44 horas semanais por todos o pessoal, a qual é prevista na lei, o n.º 2 do Artigo 2.º da Ordem Executiva n.º 13/2005 – “Ajusta a remuneração suplementar mensal devida ao pessoal militarizado do Corpo de Polícia de Segurança Pública e do Corpo de Bombeiros, ao pessoal alfandegário dos Serviços de Alfândega e ao pessoal do Corpo de Guardas Prisionais do Estabelecimento Prisional de Macau” estipula: “O pessoal referido no artigo anterior pode ser chamado a uma prestação de trabalho superior, quanto à sua duração, a 44 horas semanais”, e o n.º 5 da Lei n.º 14/2018 – “Define o regime de atribuições e de competências do Corpo de Polícia de Segurança Pública estipula: “O serviço no CPSP é assegurado em permanência, estando os agentes do seu quadro próprio obrigados a prestação de serviço por período superior a 44 horas semanais, sempre que tal se mostrar necessário”.

Para satisfazer as disposições legais da Ordem Executiva e da Lei acima referidas e com base nas necessidades de trabalho e nas situações sobre as necessidades reais das forças policiais, esta Corporação já exigiu a prestação de trabalho suplementar pelos militarizados que fazem trabalhos do quadro do pessoal civil. Com vista a se adequar às necessidades reais de trabalho e considerando a distribuição adequada dos recursos humanos, esta Corporação destaca, de forma flexível, as forças policiais adequadas e suficientes aos trabalhos policiais para aliviar a pressão de trabalho. A forma da maioria



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
治安警察局
Corpo de Polícia de Segurança Pública

頁編號
Page.No. 4/5
公函編號
Of. No. 97/GSIDFII/2019P

de trabalho suplementar é a prestação de 8 horas semanais de trabalho suplementar, e algum trabalho suplementar é organizado conforme as necessidades reais de trabalho portanto a prestação de 8 horas semanais de trabalho suplementar não é fixa e regular, por exemplo, o pessoal da carreira superior e o pessoal do posto de chefe da carreira de base precisam de desempenhar, rotativamente, as funções de Oficial Prevenido, Oficial de Dia e Oficial de Dia das subunidades, quer nos dias úteis que nos feriados; durante o Curso de Formação de Instruendos das Forças de Segurança de Macau, a Escola de Polícia desta Corporação precisa de exigir ao seu pessoal para desempenhar funções de Graduado de Dia e Guarda de Serviço, com vista a fiscalizar a disciplina dos instruendos durante o Curso de Formação e coordenar os assuntos sobre os instruendos, etc; Em relação ao trabalho suplementar do Departamento de Controlo Fronteiriço, no intuito de alcançar os objectivos de asseguramento da fluidez da passagem pelos postos fronteiriços, esta Corporação precisa de mobilizar na hora de ponta de entrada/saída de pessoas, especialmente, nas vésperas e durante os feriados, forças policiais suficientes, com vista a aliviar a pressão causada à passagem da grande quantidade de pessoas pelos diversos postos fronteiriços, pelo que, o Departamento de Controlo Fronteiriço precisa de, quando organizar o trabalho suplementar, mobilizar principalmente as forças policiais nos fins de semana e durante os feriados tendo em consideração o factor sobre os feriados, para acelerar a passagem fronteiriça e reduzir o tempo de espera para a passagem pela fronteira, portanto, na consideração da organização de trabalho suplementar do Departamento de Controlo Fronteiriço, a duração de prestação de trabalho suplementar é calculada em média por um período, satisfazendo assim à exigência legal sobre a prestação de serviço por período de 44 horas semanais.

Pelo exposto, para se adaptar à lei e com base nas necessidades concretas de trabalho, na organização de trabalho suplementar, normalmente, esta Corporação exige ao seu pessoal a prestar 8 horas semanais de trabalho suplementar, mas, face à especificidade de alguns trabalhos e para a distribuição racional dos recursos humanos e o alcance do objectivo de destacamento flexível das forças policiais, é difícil a adaptação da prestação fixa e regular de 8 horas semanais de trabalho suplementar às necessidades reais de trabalho, por isso, no tratamento da duração de trabalho, é difícil ser regularmente calculada a duração de trabalho prestado por uma semana, por isso, a duração de trabalho prestado por pessoal é calculada em média por um período determinado ou por um ano, para satisfazer a exigência sobre a prestação de serviço por período de 44 horas semanais.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
治安警察局
Corpo de Polícia de Segurança Pública

頁編號
Page.No. 5/5
公函編號
Of. No. 97/GSIDFII/2019P

Por outro lado, em relação aos conteúdos do Relatório de Auditoria sobre os “Meios de Autuação das Infracções de Trânsito e seu Controlo”, esta Corporação não tem nenhuma resposta.

Por fim, esta Corporação vem agradecer os trabalhos de auditoria desenvolvidos pelo vosso Comissariado e as suas opiniões profissionais e preciosas. Esta Corporação vai continuar a analisar os seus trabalhos e proceder à respectiva optimização, para promover o desenvolvimento dos trabalhos policiais.

Com os melhores cumprimentos.

O Comandante

Leong Man Cheong
Superintendente-geral

Pº 920
TWU/GEEDFII



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

(Tradução)

Resposta escrita ao relatório de auditoria «Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau», no âmbito do «Acompanhamento dos relatórios de auditoria emitidos no passado»

A Universidade de Macau (UM) manifesta os seus agradecimentos ao Comissariado da Auditoria (CA) pelas valiosas opiniões de auditoria referidas em epígrafe, em relação às quais compete à UM informar o seguinte:

O «Regulamento relativo ao alojamento dos trabalhadores da Universidade de Macau» já foi publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 27, de 3 de Julho de 2019, tendo sido efectuadas alterações correspondentes no «Regulamento de assuntos do pessoal da Universidade de Macau» (*Regulations of the Personnel Affairs of the University of Macau*). Na verdade, a UM solicitou, em Março de 2015, uma opinião jurídica sobre a questão de saber se esse último Regulamento interno produz, ou não, efeitos externos. De acordo com a opinião jurídica recebida, “ao pessoal da Universidade de Macau é aplicável o regime de direito laboral privado” nos termos do disposto na Lei n.º 1/2006 (Regime jurídico da Universidade de Macau) e o referido Regulamento só produz efeitos em relação aos trabalhadores da UM, não dizendo respeito a pessoas fora da Universidade. Deste modo, de acordo com a mesma opinião jurídica, o Regulamento em questão não tem efeitos externos, motivo pelo qual a UM não procedeu à sua publicação externa.

A UM atribui grande importância às opiniões manifestadas pelo CA e agradece a este Comissariado que tem vindo a prestar apoio à instituição. A universidade irá analisar as opiniões do CA, constantes do relatório de auditoria enviado no ofício n.º 065/CA/DSA/2019, de 11 de Outubro de 2019, e irá proceder, com a maior brevidade possível, à reexaminação do assunto acima referido e às eventuais alterações necessárias.

O reitor, substituto,
Wei GE
30 de Outubro de 2019



澳門廣播電視股份有限公司
TDM - TELEDIFUSÃO DE MACAU, S. A.

執行委員會
COMISSÃO EXECUTIVA

密件
Confidencial

函件編號： TDM/CE/2019/031
N/Ref:
2019年10月25日於澳門
Macau, 25 de Outubro de 2019

致： 審計署
審計局
梁煥庚局長
Para: Exmo. Senhor
Neoh Hwai Beng
Director
Direcção dos Serviços de Auditoria

尊敬的梁局長：
Exmo. Sr. Neoh Hwai Beng:

事宜：《澳門廣播電視股份有限公司的人員福利及出外公幹的制度和管理》審計報告
Assunto: Relatório de auditoria sobre “Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S.A.”

茲回覆於2019年10月11日發出的公函編號066/CA/DSA/2019，關於《澳門廣播電視股份有限公司的人員福利及出外公幹的制度和管理》審計報告。在此，我們對審計署的工作表示讚賞，澳廣視並無任何意見需要表達，亦願意提供任何必要的資訊或附加說明。

Em resposta ao v/ofício no. 066/CA/DSA/2019, de 11 de Outubro de 2019, relativo ao relatório de auditoria acerca das " Regalias Sociais e Gestão do Regime de Deslocações em Serviço do Pessoal da TDM – Teledifusão de Macau, S. A., vimos, por este meio, expressar o nosso apreço pelo trabalho desenvolvido pelo Comissariado de Auditoria, declarando que a TDM não tem quaisquer observações a manifestar, ficando ao inteiro dispor de V. Exa. para prestar quaisquer informações ou esclarecimentos adicionais que julgue necessários.

肅此 順頌

台安

Com os melhores cumprimentos.

Manuel Gonçalves Pires Júnior (白文浩)
執行委員會主席
Presidente da Comissão Executiva



Resposta ao relatório de auditoria de resultados sobre os efeitos dos relatórios de auditoria nos últimos anos

Em relação ao referido nos n.ºs 2 e 3 do ponto 3.7.3 do projecto de relatório de resultados do Comissariado da Auditoria, a DSAT admite que, dado o facto que a Companhia C já tinha requerido a falência perante o Tribunal em Outubro de 2013, na altura não conseguiu reclamar o valor do respectivo crédito dentro do prazo legalmente fixado para este efeito. Ainda, julgando que o crédito só podia ser reclamado dentro do prazo legal, não tinha apresentado o respectivo pedido junto do Tribunal. Portanto existem imperfeições no tratamento.

Face ao exposto, a DSAT vai pedir aos advogados em representação da RAEM no processo de falência da companhia de autocarros C para analisar todas as soluções possíveis, continuando a acompanhar activamente o respectivo processo judicial, a fim de garantir os interesses e créditos da RAEM.

