



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 —
Programa de Desenvolvimento
e Aperfeiçoamento Contínuo

Fevereiro de 2020

Índice

Parte I: Sumário	1
1.1 Verificações e opiniões de auditoria	1
1.2 Sugestões de auditoria	3
1.3 Resposta do sujeito a auditoria.....	3
Parte II: Introdução	5
2.1 Contexto da auditoria.....	5
2.2 Sujeito a auditoria	5
2.3 Objectivo e âmbito da auditoria	6
Parte III: Resultados de Auditoria	7
3.1 Inspeção no local.....	8
3.2 Método alternativo de inscrição.....	23
3.3 Execução do regime de caução	32
3.4 Inscrição do formador em curso por si leccionado.....	39
3.5 Sugestões de auditoria	40
Parte IV: Comentários Gerais.....	41
Parte V: Resposta do sujeito a auditoria.....	43
Parte VI: Anexos.....	57

Parte I: Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Inspeção no local

1.1.1.1 Classificação das instituições e organização das inspecções

A auditoria verificou que os resultados do cálculo da classificação de Janeiro de 2019 elaborados pela Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (doravante designada por “DSEJ”) estavam errados, devido a erro humano, fazendo com que algumas instituições tivessem sido incorrectamente classificadas, o que afectou o número de inspecções aos cursos a que seriam sujeitas no trimestre seguinte. Além disso, na organização das inspecções levada a cabo pela DSEJ, entre as 292 instituições que realizaram cursos integrados no Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo, entre Fevereiro e Abril de 2019, apenas 49 foram sujeitas ao número de inspecções fixado no regime de classificação das instituições, ao passo que, 196 instituições não foram sujeitas a qualquer inspecção. A execução destes trabalhos não foi satisfatória, demonstrando que a fiscalização das inspecções no local é obviamente insuficiente.

1.1.1.2 Execução dos trabalhos de inspecção

Relativamente à execução dos trabalhos de inspecção, a auditoria examinou 379 autos, destes, constatou-se que seis tinham informações incorrectas. Não se verificaram problemas relativamente a outros aspectos. Na inspecção no local, a DSEJ executou a recolha de informações segundo os procedimentos fixados. Os trabalhos executados foram melhorados em comparação com o passado.

1.1.1.3 Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções

A DSEJ não fez melhorias na análise aos autos. Entre os 379 autos examinados por amostragem, 90 continham irregularidades óbvias, ao contrário da verificação feita pela DSEJ. Isto demonstra que alguns trabalhadores da DSEJ não executaram os trabalhos de verificação de acordo com as Instruções. Além disso, devido à falta das informações relativamente à identidade dos formandos, foi difícil à DSEJ verificar se as assinaturas na lista de presenças eram próprios formandos, conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, ou se tinham sido terceiros a assinar em seu nome. Assim, duvida-se da eficácia deste procedimento de verificação das assinaturas. Quanto à verificação da identidade do

formador, a auditoria verificou casos em que o formador não assinou conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, algo que a DSEJ não detectou. Se o método de avaliação continuar como está, isto é, se a DSEJ não confirmar se a assinatura do formador é ou não a mesma que consta no seu documento de identificação, corre-se o risco de um terceiro assinar a folha de presenças em nome do formador indicado no Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo. Por isso, a eficácia deste procedimento de verificação não é satisfatória.

1.1.2 Método alternativo de inscrição

De modo a evitar a falsificação de informações dos requerentes e assim defraudar o erário público, a regra geral, é a inscrição no curso integrado no Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo através da inserção do bilhete de identidade no leitor de cartões da instituição. Porém, caso não seja possível a inscrição através deste sistema, existem soluções alternativas para o qual a DSEJ não adoptou medidas de gestão e controlo, fazendo com que o método em causa fosse a regra em algumas instituições; aliás, a DSEJ nem sequer fazia ideia da sua ocorrência, até, pelo menos, Fevereiro de 2019, quando a referida Direcção começou a fazer o seu controlo, através do exame por amostragem. Mesmo assim, a auditoria verificou que uma instituição usou o mesmo número de telefone em 82 inscrições (abrangendo 47 formandos e 43 cursos) inseridas no Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo. É através deste número de telefone que a DSEJ realiza os exames por amostragem no caso da inscrição através do método alternativo. Por isso, no caso em questão, duvida-se se o número de telefone introduzido pela instituição pertence ou não ao próprio formando.

1.1.3 Execução do regime de caução

A auditoria verificou que, em cerca de 30% das inscrições, as cauções não foram devolvidas devido ao facto de as instituições de formação não actualizarem a informação relativa à taxa de assiduidade dos formandos no prazo de sete dias contados após a conclusão do curso. Por outro lado, a percentagem das amostras seleccionadas pela DSEJ para a verificação da taxa de assiduidade foi demasiado baixa, pelo que os trabalhos executados para fiscalizar a exactidão dos dados fornecidos pelas instituições foram insuficientes. Isto demonstra que as medidas de melhoria adoptadas pela DSEJ são insatisfatórias.

1.1.4 Inscrição do formador em curso por si leccionado

A DSEJ melhorou o seu sistema em Janeiro de 2013, sendo agora capaz de verificar

automaticamente se o formador se inscreveu em curso por si leccionado. Por isso, a verificação de auditoria foi melhorada.

1.2 Sugestões de auditoria

A DSEJ deve:

- Aproveitar as funções dos equipamentos electrónicos para resolver as irregularidades verificadas em relação às instituições e sua classificação, de modo a evitar que estas sejam incorrectamente classificadas devido a falha humana; rever as regras contidas nas Instruções sobre a classificação e a inspecção, para que estas sirvam de referência para a execução dos trabalhos de fiscalização;
- Executar as inspecções de acordo com o estabelecido nas Instruções, de modo a assegurar que as instituições sejam devidamente fiscalizadas; fazer uma análise rigorosa às folhas de presenças e fazer o acompanhamento tempestivo e rigoroso dos problemas constatados;
- Criar um mecanismo para analisar e fiscalizar o método alternativo de inscrição, de modo a prevenir o seu abuso; rever as actuais medidas de fiscalização, de modo a colmatar as lacunas existentes;
- Rever o actual regime de restituição das cauções e definir medidas sancionatórias, de modo a assegurar que as instituições declarem tempestiva e correctamente a assiduidade dos formandos.

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

A DSEJ concordou e aceitou as opiniões apresentadas no relatório de auditoria, e em relação aos problemas referidos no mesmo, alguns foram revistos e aperfeiçoados, tendo o restante sido sujeito a acompanhamento imediato e optimizado. A síntese da resposta da DSEJ é apresentada a seguir:

1.3.1 Inspeção no local

A DSEJ aceitou as opiniões de auditoria, concordando que não foram actualizadas, tempestivamente, as instruções sobre a inspecção no local. No que diz respeito às vistorias *in loco*, o método de fiscalização adoptado deixou de se focar na recolha de dados no local, passando a enfatizar todos os aspectos e a realizar uma supervisão integral das instituições classificadas como sendo de alto risco. A respeito deste trabalho, a DSEJ continuará a envidar

esforços para eliminar os defeitos existentes; face aos problemas encontrados durante a inspecção às instituições, já foi elaborada um mecanismo de registo uniformizado, para tratar oportunamente os casos de infracções cometidas pelas instituições e, no futuro, será aumentada a eficácia das inspecções através do sistema informático, de modo a alcançar a uniformidade e a sistematização do tratamento das infracções.

1.3.2 Inscrição através do método alternativo de inscrição

A DSEJ reconheceu a existência de falhas nas medidas de inspecção adoptadas pelas instituições nas inscrições através do método alternativo, por isso, irá definir medidas de fiscalização permanentes mais rigorosas e controlar o procedimento de inscrição, desde o seu início, no sentido de prevenir abusos. No início de 2019, o controlo desta forma de inscrição foi reforçado, tendo sido elaborado um mecanismo que exige que as instituições fundamentem o recurso à inscrição através do método alternativo, que serão analisados e classificados.

1.3.3 Execução do regime de caução

Depois de ter procedido ao acompanhamento imediato da restituição indevida das cauções indicada no presente relatório do CA, todas as cauções foram devolvidas à DSEJ. No futuro, a DSEJ irá elaborar instruções ainda mais rigorosas e aplicar sanções às instituições que não cumpram as instruções.

1.3.4 Inscrição do formador em curso por si leccionado

O CA indicou, no relatório de auditoria publicado em 2012, que detectou cursos em que o formador era, simultaneamente, formando do mesmo curso. Face a esta situação, a DSEJ fez, de imediato, em Janeiro de 2013, uma alteração ao sistema informático, e após análise do CA, este confirmou a melhoria feita pela DSEJ.

1.3.5 Outras melhorias adoptadas

A DSEJ, através da obtenção da certificação ISO, vai continuar a otimizar e a melhorar os diversos trabalhos que tem a cargo; e através do grupo de trabalho de auditoria interna da DSEJ, elevar a eficiência na execução do Programa. No futuro, a DSEJ seguindo as sugestões referidas no presente relatório, introduzirá mecanismos de fiscalização informática e promover as medidas de optimização do sistema.

Parte II: Introdução

2.1 Contexto da auditoria

Para apoiar a formação contínua dos residentes, o Governo da RAEM, em Julho de 2011, lançou o Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo (adiante designado por “Programa”), com o objectivo de subsidiar os residentes da RAEM a participar em cursos ou exames de credenciação realizados por instituições locais ou do exterior. O Programa visa estimular os residentes a prosseguirem a aprendizagem contínua, para aumentar conhecimentos, elevar as suas qualidades e competências individuais, de modo a promover o aperfeiçoamento e desenvolvimento da sociedade.

Em Novembro de 2012, o Comissariado da Auditoria (doravante designado por “CA”) divulgou o Relatório de Auditoria sobre o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, tendo apresentado quatro verificações de auditoria sobre a fiscalização dos cursos. Os problemas verificados foram principalmente os seguintes: a DSEJ não levava a cabo as inspecções às instituições aderentes de acordo com o estabelecido por si, não concretizando os objectivos também por si estabelecidos; o regime da caução não era fiscalizado de forma eficaz; relativamente ao método alternativo de inscrição, não foi estabelecido um mecanismo para evitar o acesso a dados de identificação pessoal; foram detectados casos em que o formador se inscreveu em curso por si leccionado.

O Programa envolve um avultado dispêndio do erário público, tendo, até 31 de Dezembro de 2018, atingido cerca de 1 780 milhões¹. Uma vez que o âmbito do Programa irá ser alargado, o CA realizou uma auditoria para acompanhar a melhoria das quatro verificações de auditoria, com o objectivo de examinar se a DSEJ melhorou os trabalhos de fiscalização dos cursos para assegurar a sua qualidade e garantir a boa aplicação do dinheiro público.

2.2 Sujeito a auditoria

De acordo com o Regulamento Administrativo n.º 10/2017, de 10 de Abril (Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo para os Anos de 2017 a 2019 – adiante designado por “Programa para os anos de 2017 a 2019”), compete à DSEJ fazer a fiscalização e o controlo dos cursos integrados no Programa para os anos de 2017 a 2019, pelo que a DSEJ é o sujeito da presente auditoria.

¹ Anuário da educação de Macau 2018.

2.3 Objectivo e âmbito da auditoria

O CA realizou a auditoria entre Março e Setembro de 2019. O objectivo da presente auditoria é acompanhar a melhoria das quatro verificações apresentadas no Relatório de Auditoria sobre o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, divulgado em Novembro de 2012, em relação ao Programa para os anos de 2017 a 2019, a fim de assegurar que a DSEJ cumpre rigorosamente o estabelecido nos diplomas legais e nas instruções para a fiscalização dos cursos ministrados na RAEM e, deste modo, garantir o uso racional dos recursos investidos. Considerando o conteúdo das referidas verificações de auditoria, a presente auditoria abrange o seguinte:

- Inspeção no local
- Método alternativo de inscrição
- Execução do regime de caução
- Inscrição do formador em curso por si leccionado

Parte III: Resultados de Auditoria

Os resultados de auditoria demonstraram que, entre as quatro verificações referidas, não houve melhorias suficientes em relação a três. O Quadro seguinte sintetiza os problemas constatados nas quatro verificações referidas:

Quadro 1: Resultados da melhoria das verificações constantes no relatório anterior

Verificações de auditoria no relatório anterior	Classificação da melhoria ^{Nota}	Resultados da melhoria	Referência
Inspecção no local - Organização das inspecções - Execução dos trabalhos durante a inspecção - Acompanhamento dos problemas verificados durante as inspecções	I	<ul style="list-style-type: none">➤ Continua a verificar-se casos em que a instituição foi classificada incorrectamente, afectando o número de inspecções a que devia ser sujeita.➤ Verificou-se que mais de metade das instituições não foram sujeitas às inspecções de acordo com resultado da classificação. Relativamente às instituições que foram sujeitas à inspecção, verificou-se que o seu número não correspondeu ao fixado nas Instruções.➤ Houve melhorias no que toca ao preenchimento dos autos de fiscalização. Porém, verificou-se que, alguns casos, as irregularidades apontadas nos autos não foram acompanhadas, afectando os trabalhos subsequentes de classificação e apreciação dos cursos.➤ A confirmação da identidade do formador continua a ser pouco eficaz.	Ponto 3.1
Método alternativo de inscrição	I	<ul style="list-style-type: none">➤ Continua a verificar-se que algumas instituições recorrem ao método alternativo de inscrição como regra, mas a DSEJ nunca definiu medidas para fazer o seu controlo. Sobre a situação geral do recurso a esta solução, a DSEJ não fez qualquer análise, pelo que este desconhece se as instituições recorrem ou não muitas vezes a este método.➤ O novo exame por amostragem adoptado é deficiente, dificultando a detecção de falsificação de documentos de inscrição dos cursos.	Ponto 3.2
Execução do regime de caução	I	<ul style="list-style-type: none">➤ Em cerca de 30% dos casos, as cauções entregues pelos formandos não foram tratadas tempestivamente.➤ Continua a verificar-se casos de restituição indevida de cauções.	Ponto 3.3
Inscrição do formador em curso por si leccionado	IV	<ul style="list-style-type: none">➤ O sistema da DSEJ já é capaz de impedir a inscrição do formador em cursos por si leccionados.	Ponto 3.4

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

3.1 Inspeção no local

3.1.1 Classificação das instituições e organização das inspeções

3.1.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

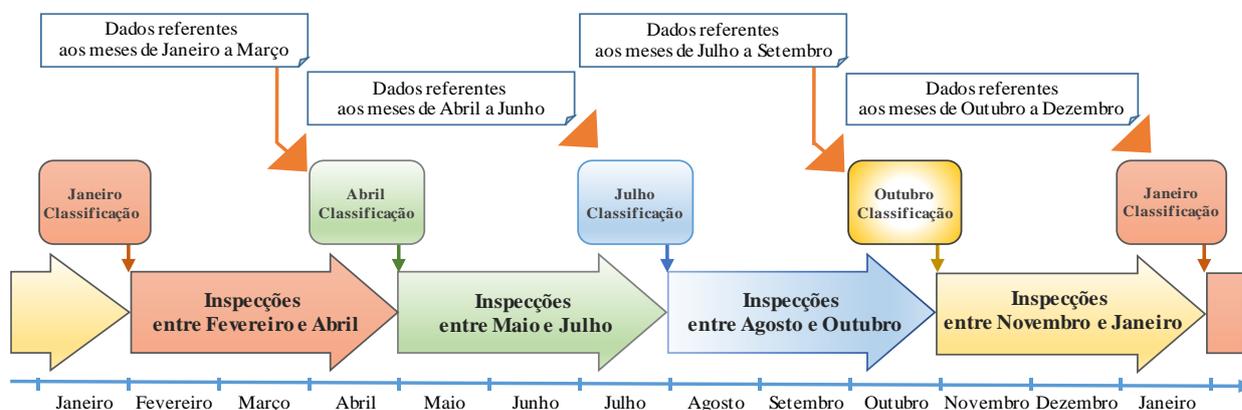
A auditoria verificou que, desde 2012, a DSEJ começou a aplicar o “regime de classificação das instituições” que estabelece a base para fixar o número de inspeções a que estas ficam sujeitas. No entanto, algumas instituições foram incorrectamente classificadas ou foram atribuídas a instituições nunca inspeccionadas o nível de “instituições honestas”, fazendo com que o regime não funcionasse como previsto, o que prejudicou os trabalhos subsequentes de fiscalização.

A DSEJ não aplicou com rigor as normas definidas para a inspeção das instituições que tenham recentemente aderido ao Programa. Assim, verificaram-se casos em que não foram organizadas quaisquer inspeções às instituições. Verificaram-se ainda casos em que a DSEJ enviou pessoal para inspeccionar instituições que já tinham comunicado a alteração da hora da realização do curso, constituindo um desperdício de recursos humanos.

3.1.1.2 Situação actual

Actualmente, a DSEJ utiliza o regime de classificação das instituições para fixar o número de inspeções a que ficarão sujeitas. Em Abril de 2013, a DSEJ criou as “instruções para a classificação das instituições locais e o plano de inspeções”. Com a entrada em vigor do Programa para os anos de 2017 a 2019, os níveis, pontuação, classificação e as datas de inspeção às instituições (Figura 1) mantiveram-se inalterados, mas foram alterados os pontos a descontar conforme os diversos critérios (Figura 2) e o número mínimo de inspeções (Figura 3), conforme se mostra na Figura seguinte:

Figura 1: Classificação das instituições e frequência da inspeção

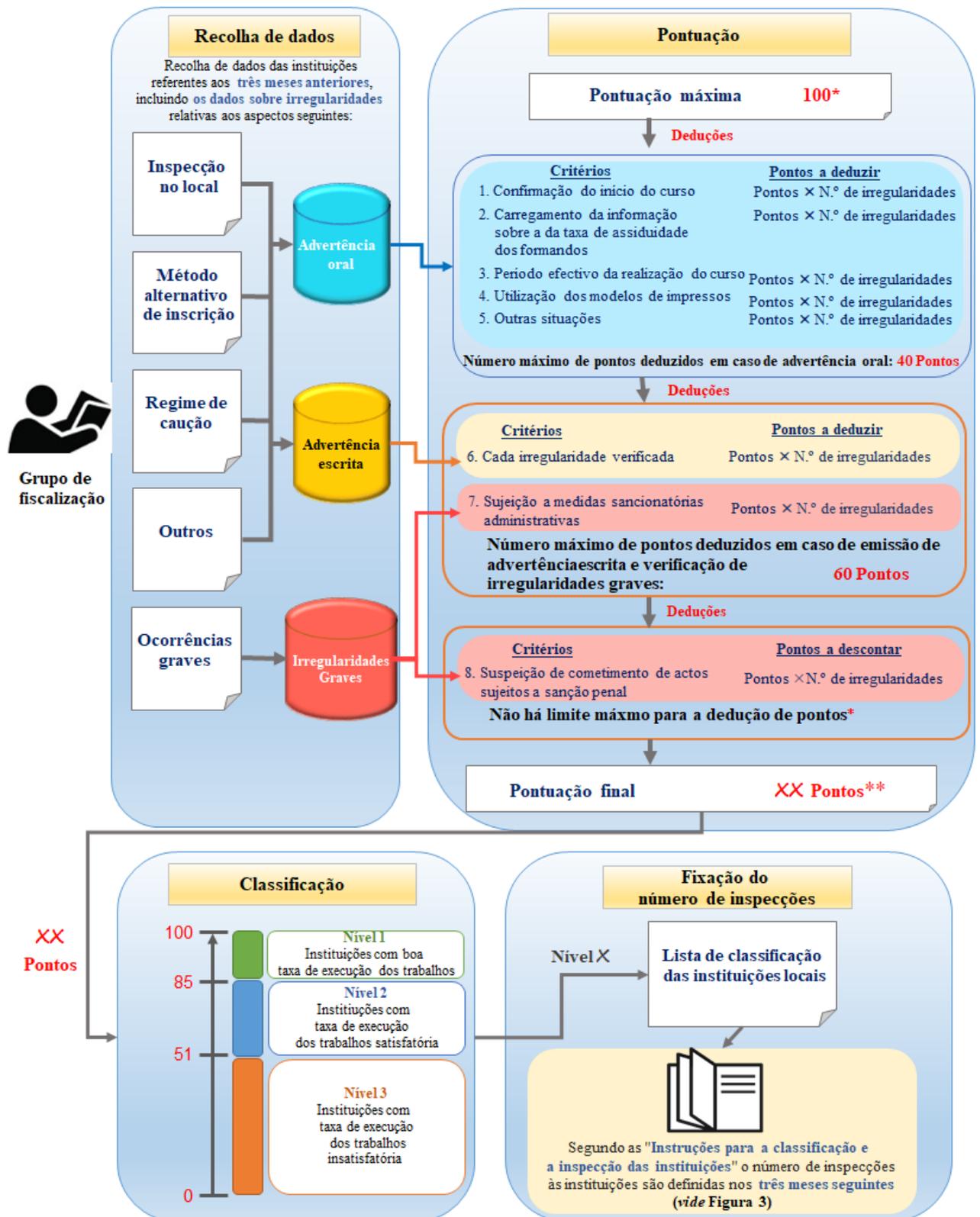


A DSEJ estabeleceu que, em Janeiro, Abril, Julho e Outubro de cada ano, seria uma avaliação às instituições com base nos dados sobre as irregularidades² detectadas nos três meses anteriores. A pontuação máxima é 100, sujeita a desconto por cada irregularidade verificada. Os descontos feitos em virtude de irregularidades de natureza criminal mantêm-se ao longo dos meses³, ao passo que os restantes, eram novamente calculados em cada trimestre. O processo de classificação é o seguinte:

² As irregularidades incluem: atraso na confirmação da abertura dos cursos, atraso no carregamento da informação sobre a taxa de assiduidade dos formandos, atraso na notificação da alteração das informações do curso ou da hora da sua realização, advertência oral ou escrita emitida após inspeção dos documentos ou do local, sanção administrativa ou penal, etc.

³ Em caso de suspeita de infracção criminal por parte das instituições, cujo processo tenha sido remetido para os órgãos judiciais ou órgão de polícia criminal, a avaliação da respectiva instituição mantém-se até ao arquivo ou extinção do processo criminal em causa.

Figura 2: Processo de classificação das instituições



* Salvo as seguintes situações: em casos de suspeita de infracção criminal por parte de instituições aderentes, cujo processo foi remetido para os órgãos judiciais ou órgão de polícia criminal, a avaliação da respectiva instituição mantém-se até ao arquivo ou extinção do processo criminal em causa.

** Se, após os descontos, a pontuação for negativa, esta é ajustada para zero.

Segundo a DSEJ, o cálculo da pontuação das instituições é feito com base no número de advertências orais e escritas e no número de irregularidades graves. A referida pontuação determina o nível das instituições, o número mínimo de inspecções a que estariam sujeitas nos três meses seguintes e os factores de ponderação em relação aos pedidos de apreciação e autorização dos cursos e exames de credenciação⁴ apresentados durante o trimestre a que diga respeito.

Tomando como referência os critérios de pontuação fornecidos pela DSEJ e os dados sobre os registos de irregularidades recolhidos entre Outubro e Dezembro de 2018, o CA examinou os resultados da classificação de Janeiro de 2019, tendo verificado que os trabalhadores foram pouco rigorosos no cálculo das classificações, nomeadamente no que toca ao seguinte: a definição incorrecta da fórmula de cálculo, a introdução incorrecta do código da instituição aquando do registo da irregularidade, a definição da fórmula de cálculo foi olvidada e não foram calculados todos os registos de irregularidades. Estas situações levaram a que 28 das 445 instituições classificadas não tivessem as pontuações correctas, conforme se mostra a seguir:

Quadro 2: Falhas que levaram ao erro na atribuição da pontuação

Causas do erro na atribuição da pontuação	Número de instituições com pontuação errada
Erro na definição da fórmula de cálculo	3
Erro na introdução do código da instituição	5
Erro na introdução do código da instituição e omissão da definição da fórmula de cálculo	1
Omissão da definição da fórmula de cálculo	11
Omissão da definição da fórmula de cálculo e no cálculo dos registos de irregularidades	1
Omissão no cálculo dos registos de irregularidades	7
Total	28

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Em consequência, foram atribuídas classificações incorrectas a 10 das 28 instituições referidas, conforme mostra a seguir:

⁴ Por exemplo: a classificação de Janeiro de 2019 foi feita segundo os dados das irregularidades registadas entre Outubro e Dezembro de 2018. Sendo 100 a pontuação máxima, por cada irregularidade é descontada um determinado número de pontos à instituição. A pontuação obtida serve de base para determinar o nível da instituição; de acordo com o seu nível, é determinado um número mínimo de inspecções a que a instituição ficou sujeita entre Fevereiro e Abril de 2019, assim como os factores de ponderação para a análise dos pedidos de apreciação e autorização dos cursos apresentados no primeiro trimestre de 2019.

Quadro 3: Falhas no cálculo da pontuação que levaram à atribuição incorrecta de nível

Nível atribuído pela DSEJ	Nível devido	Número de instituições afectadas
Nível 1	Nível 2	3
Nível 1	Por atribuir	3
Nível 2	Por atribuir	1
Por atribuir	Nível 1	3
Total		10

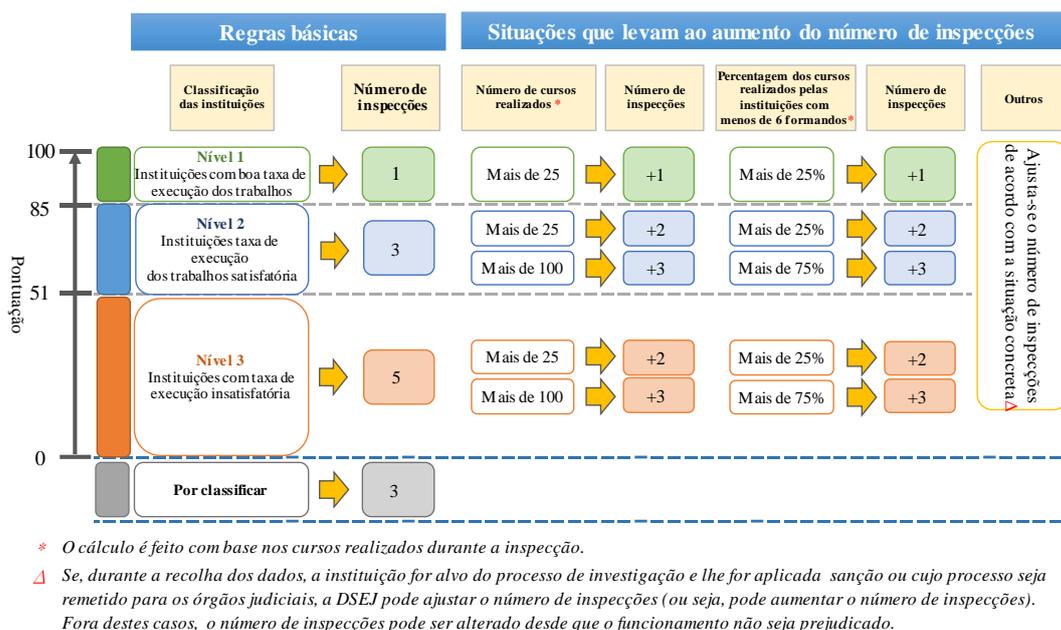
Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: De acordo com as pontuações calculadas pela DSEJ em Janeiro de 2019, as instituições a quem não foi atribuído qualquer nível foram as seguintes: instituições cujo número de inspecções foi zero e cuja pontuação atribuída foi de 100; instituições cujo nome da entidade titular de licença foi alterada; instituições “descongeladas”; instituições que participaram no Programa pela primeira vez.

Por outro lado, relativamente à organização das inspecções, após a conclusão do referido processo de classificação, a DSEJ, em função dos níveis das instituições e de acordo com as normas fixadas nas “Instruções para a classificação e a inspecção das instituições”⁵, que definem os números de inspecções para os diferentes níveis (por exemplo: para uma instituição classificada no nível 2, o número mínimo de inspecções é três), a DSEJ organiza as inspecções aos locais nos três meses seguintes, podendo o número de inspecções ser ajustado conforme a situação concreta. A fixação do número de inspecções segue as regras apresentadas na Figura seguinte:

⁵ Sobre a fixação do número de inspecções, as Instruções estabelecem o seguinte: “Quando as instituições fizerem alterações à actividade cujo pedido foi aprovado (cancelamento ou adiamento), ou ocorrerem queixas, o número de inspecções pode ser ajustado. Mais, existem casos em que a instituição não tinha cursos aprovados pelo que, o número efectivo de inspecções pode ser diferente do previsto.”

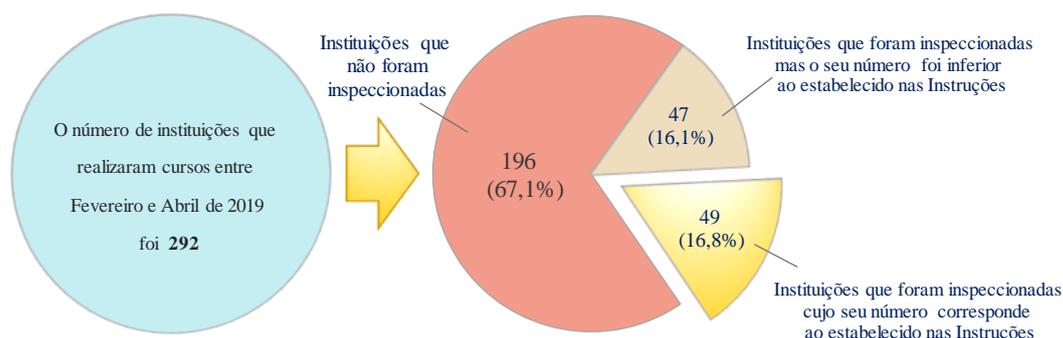
Figura 3: Fixação do número de inspeções e ajustamentos



A DSEJ referiu que o número de inspeções definidas nas “Instruções sobre a classificação e a inspeção das instituições locais” não são vinculativas, pelo que o seu número pode variar. Por exemplo, caso se verifiquem situações anómalas numa etapa da fiscalização, poder-se-á realizar mais inspeções do que as previstas nas Instruções. Além disso, caso a instituição não realize o curso nos três meses seguintes à atribuição da classificação, a DSEJ não irá realizar inspeções. Este organismo acrescentou que como os recursos humanos do Grupo de Fiscalização são limitados, quando aumenta o número de inspeções a alguma instituição, o número de inspeções a outras instituições diminui correspondentemente (por exemplo, às instituições de ensino superior ou aos serviços públicos), em alguns casos, o número mínimo de inspeções pode não ser cumprido. No passado, após a organização das inspeções, a sua execução era levada a cabo por pessoal externo contratado através da aquisição de serviços. Mas desde Outubro de 2018, estes trabalhos passaram a ser executados pelo pessoal da DSEJ.

De acordo com a lista de classificação das instituições locais de Janeiro de 2019 e os dados das respectivas inspeções no local, ambos fornecidos pela DSEJ, o CA examinou se o número de inspeções realizadas entre Fevereiro e Abril de 2019 correspondeu ao número mínimo de inspeções fixado nas “Instruções sobre a classificação e a inspeção das instituições locais” (isto é, o número de inspeções constantes nas normas apresentadas na Figura 3). Os resultados demonstram o seguinte:

Figura 4: Taxa de inspecção às instituições



Conforme mostra a Figura acima, entre as 292 instituições, apenas em relação a 49 (cerca de 16,8%) foram cumpridos o número mínimo de inspecções fixado nas Instruções, ao passo que, mais de 60% não foram inspecionadas durante o período analisado. Sobre esta situação, a DSEJ explicou que, devido ao volume de trabalho, não tinha capacidade para cumprir o requisito mínimo estabelecido nas Instruções e, por isso, actualmente as inspecções são organizadas conforme a situação concreta. Quanto às instituições que, de acordo com os dados, suscitam suspeitas de prática de irregularidades (por exemplo, as que apresentam um aumento súbito do número de inscrições e do montante do financiamento, bem como as que revelaram situações anómalas durante as inspecção no local), estas serão as primeiras a serem inspecionadas. No entanto, o CA verificou que, entre as instituições que não foram objecto de inspecção, seis⁶ eram do nível 3 (isto é, de maior risco), das quais quatro foram alvo do procedimento por infracções administrativas em virtude de grave violação de normas. No entanto, durante o período analisado, a DSEJ não procedu a nenhuma inspecção a estas para verificar se as irregularidades se mantinham.

3.1.1.3 Opiniões de auditoria

A incorrecta classificação das instituições resultantes de erro humano fizeram com que as classificações não reflectissem o estado da organização dos cursos e afectou o número de inspecções a que as instituições estariam sujeitas no trimestre seguinte e, conseqüentemente, estas não foram fiscalizadas devida e tempestivamente. Além disso, quanto à organização das inspecções, os resultados demonstram que, entre 292 instituições, apenas 49 (16,8%) foram inspecionadas conforme a frequência fixada nas Instruções, pelo que a sua organização não foi feita de forma adequada. Mais, verificou-se que, entre Fevereiro e Abril de 2019, 196 (cerca de 67,1%) instituições que deviam ser inspecionadas não o foram, o que demonstra

⁶ Na lista de classificação das instituições locais de Janeiro de 2019, 21 instituições foram classificadas no nível 3.

que a fiscalização através da inspecção no local é claramente insuficiente. A DSEJ afirmou que a organização das inspecções não tinha seguido o estabelecido nas instruções devido ao grande volume de trabalho, tendo dado prioridade às instituições que apresentavam maiores suspeitas de prática de irregularidades. No entanto, os resultados mostram que houve muitas instituições que não foram inspeccionadas, incluindo as que apresentavam suspeitas de prática de irregularidades, o que contraria a justificação da DSEJ. Mais, apesar de esta ter tomado outras medidas de fiscalização, houve aspectos que apenas podiam ser verificados através de inspecções no local, nomeadamente, a abertura dos cursos, a identidade do formador e o número efectivo de presenças. Assim, dado que muitas instituições não foram sujeitas a inspecção no local, a inspecção aos cursos foi pouco eficaz. Portanto, a DSEJ deve distribuir os recursos de forma racional, de modo a assegurar que os trabalhos de fiscalização sob forma da inspecção no local sejam executados conforme o estabelecido nas Instruções, de modo a garantir a qualidade dos cursos e a boa gestão do erário público.

Em conclusão, a classificação das instituições e a organização das inspecções não é satisfatória, pelo que devem ser feitas melhorias para colmatar as lacunas existentes.

3.1.2 Execução dos trabalhos de inspecção

3.1.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

O CA examinou por amostragem 1462 autos de inspecção (adiante designado por “autos”), tendo verificado os seguintes aspectos que deviam ser melhorados:

- (a) Confirmação da identidade dos formadores: pelo observado no local, o inspector identificava o formador perguntando pelo seu nome ao encarregado da instituição, sem exigir a consulta de quaisquer documentos de identificação. A confirmação da identidade do formador feita desta forma era ineficaz.
- (b) Qualidade das inspecções: a inspecção no local consiste em o inspector dirigir-se às instituições para fazer a observação *in loco*, de modo a recolher informações sobre a realização dos cursos, sendo posteriormente analisados pelos trabalhadores da DSEJ. No entanto, os resultados mostraram que 275 autos ou não tinham cópias das listas de presenças ou tinham apenas a lista do dia da inspecção. Além disso, constataram-se omissões ou erros em 560 autos, nomeadamente: a falta da assinatura do inspector confirmando a conclusão da recolha de informações, falta do código do curso, etc.

3.1.2.2 Situação actual

(a) Confirmação da identidade do formador

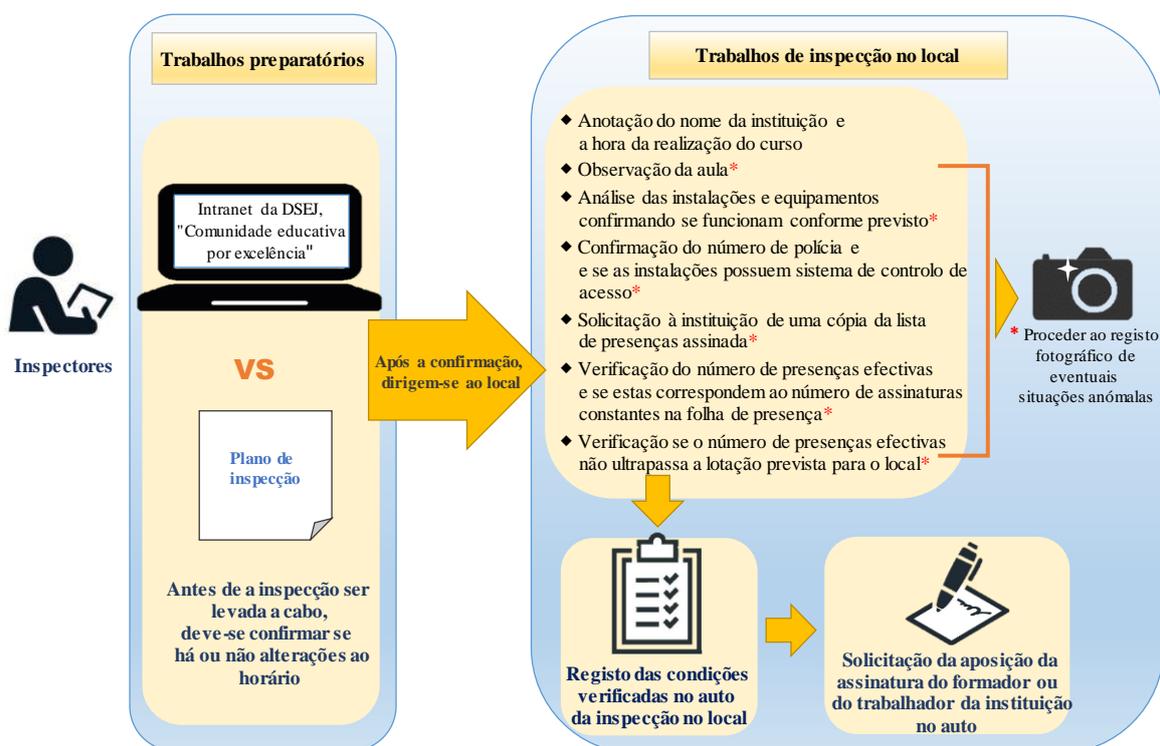
De acordo com as normas actuais, a identidade do formador é confirmada pelo pessoal da DSEJ quando faz o trabalho de acompanhamento subsequente à inspecção. Deste modo, esta parte será analisada no Ponto 3.1.3. – “Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções”.

(b) Qualidade das inspecções

Quanto à execução dos trabalhos de inspecção, em 2013, a DSEJ reviu o processo de inspecção no local, tendo fixado trabalhos de inspecção diferentes das que estavam estabelecidas aquando da elaboração do Relatório de Auditoria em 2012.

Relativamente aos trabalhos de inspecção no âmbito do Programa para os anos de 2017 a 2019, o processo era o seguinte:

Figura 5: Trabalhos de inspecção no local



Os inspetores, após receberem o plano de inspecção, consultam a Intranet da DSEJ para verificar se as instituições alteraram ou não o horário da realização do curso. Quando chegam ao local, os inspetores confirmam o nome da instituição e o horário do curso, além dos trabalhos elencados na Figura 5, acima. Eventuais situações anómalas serão registadas

nos autos, podendo ser tiradas fotografias, caso seja necessário.

O CA examinou 379 autos referentes ao período entre Outubro de 2018 e Março de 2019, de modo a analisar se os trabalhos de inspecção foram levados a cabo de acordo com as Instruções⁷. Os resultados mostraram que seis autos continham informações incorrectas, não se verificando problemas em relação a outros aspectos.

3.1.2.3 Opiniões de auditoria

Conforme mostram os resultados acima referidos, apesar da verificação de alguns problemas na recolha de dados durante a inspecção no local, a DSEJ executou os trabalhos de acordo com as Instruções, tendo sido melhorada a verificação de auditoria (*vide* Quadro abaixo). Os problemas verificados não prejudicam os trabalhos de fiscalização. No entanto, a inspecção no local é uma medida de fiscalização importante, pelo que a DSEJ deve continuar a melhorar esse trabalho de modo a assegurar a qualidade da recolha de informações.

Quadro 4: Comparação entre os trabalhos de inspecção analisados no relatório anterior e os analisados na presente auditoria

Item \ Conteúdo	N.º de autos examinados (A)	Erros no preenchimento dos autos(B)	Percentagem (C) = (B) / (A)
Relatório de Auditoria de 2012	1 462	560	38,3%
Presente auditoria	379	6	1,6%

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

3.1.3 Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções

3.1.3.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

A auditoria verificou que o grupo de fiscalização não acompanhou alguns problemas relatados nos autos, por exemplo, o facto de o formador não ser o mesmo que o indicado no pedido de apreciação e autorização dos curso e o facto do número de presenças efectivas

⁷ O exame realizado pelo CA não incidiu sobre aspectos que tinham de ser confirmados através de inspecção no local com os inspectores (p. ex., se o curso for realizado conforme o previsto, se as instalações e equipamento funcionam conforme o previsto e se o espaço onde decorre a formação tem número de polícia e sistema de controlo de acesso), tendo sido examinados os restantes aspetos constantes nos autos (nomeadamente, se continham listas de presenças, se o número de presenças correspondia ao número de assinaturas e se o número de presenças não ultrapassou a lotação prevista). Além disso, o CA verificou se autos foram preenchidos adequadamente pelos inspectores (p. ex., se continham erros).

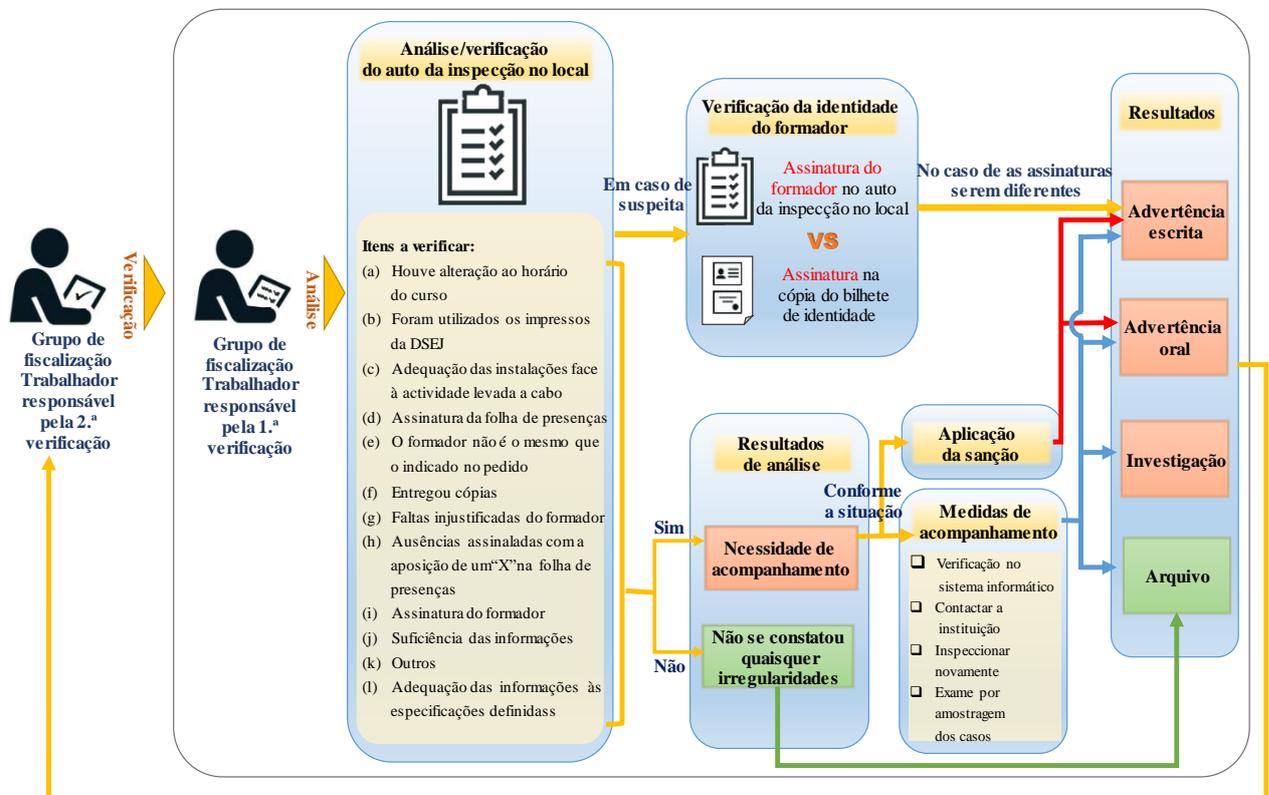
ultrapassar a lotação prevista para o local onde o curso se realiza. Os problemas apontados envolveram 17 autos.

3.1.3.2 Situação actual

(1) Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções

A DSEJ referiu que actualmente segue um novo procedimento de acompanhamento de problemas constatados nas inspecções que abrange um leque mais amplo de questões. O procedimento é apresentado na Figura abaixo:

Figura 6: Procedimento de análise e verificação dos registos de inspecção



Nota: Para a verificação das situações referidas nas alíneas (a) a (l), os trabalhadores responsáveis pela 1.ª e 2.ª verificação seguem as normas constantes nas instruções definidas pela DSEJ.

Actualmente, após a recepção do auto, as informações aí constantes são revistos duas vezes por pessoal do grupo de fiscalização e, caso se note situações irregulares, far-se-á o devido acompanhamento. Ao mesmo tempo, são anotados no auto os itens que apresentem irregularidades e, consoante o grau de gravidade, é emitida à instituição em causa uma advertência oral ou escrita. Caso as irregularidades sejam graves, é-lhe instaurado um procedimento de infracção. Se o caso for de natureza criminal, o assunto será encaminhado aos órgãos de polícia criminal ou ao Ministério Público. Feita a análise e o acompanhamento,

os trabalhadores responsáveis pela primeira e segunda verificação assinam os autos. As irregularidades ou ilegalidades registadas nos mesmos são também registadas numa base de dados, sendo utilizados para calcular a pontuação da instituição para efeitos de classificação no trimestre seguinte, de modo a definir o número de inspecções a que será sujeita no referido período; na análise dos pedidos de apreciação e autorização dos cursos a organizar no trimestre seguinte, bem como na determinação do número máximo de cursos a autorizar.

O CA examinou os 379 autos referentes ao período entre Outubro de 2018 e Março de 2019. Conforme as instruções para a análise dos autos definidas pela DSEJ, a auditoria fez um exame por amostragem, tendo verificado irregularidades óbvias em 90 autos, ao contrário do que apurou a DSEJ. De acordo com as instruções, caso se verifiquem irregularidades devem ser emitidas às instituições uma advertência oral ou escrita. O exposto demonstra que alguns trabalhadores da DSEJ não executaram a segunda verificação de forma adequada.

Quadro 5: Balanço das situações classificadas como irregulares nas instruções

Situações irregulares ^{Nota}	N.º
A instituição não solicita aos formandos que assinem de acordo com a assinatura constante no bilhete de identidade	40
A ausência não foi assinalada com a aposição de um “X” na lista de presenças	27
Omissão de informações	15
O formador não assina a lista de presenças	7
Outros (p. ex., o número de presenças efectivas / o número de formandos na lista de presenças ultrapassa a lotação prevista para o local onde decorre a formação; ausência injustificada do formador)	24

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: Alguns autos registam mais de uma irregularidade.

É de referir que, para verificar se as assinaturas estão conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, dado que a DSEJ não possui cópias do bilhete de identidade do formando, na generalidade dos casos, essa verificação era feita apenas de acordo com a experiência do pessoal. Por exemplo, se na lista de presenças houver suspeita de que mais de metade dos formandos não assinaram conforme a assinatura constante no bilhete de identidade ou se os mesmos assinaram de forma diferente em listas de presenças de dias diferentes, estas serão consideradas como situações irregulares, ou seja, a instituição não solicitou aos formandos a assinatura das listas de presenças conforme a assinatura constante no bilhete de identidade.

(2) Confirmação da identidade do formador

Face à verificação apresentada no Relatório de Auditoria de 2012 sobre a confirmação da identidade do formador, a DSEJ adoptou algumas medidas de melhoria, solicitando que o formador assine⁸ o auto durante a inspecção no local e que a instituição entregue a lista de presenças assinada pelo formador. Quando os inspectores entregam para a verificação do Grupo de Fiscalização o auto e a lista de presenças assinados pelo formador, caso os trabalhadores responsáveis pela primeira e segunda verificação suspeitem da assinatura do formador (p. ex., quando a instituição recusa a assinatura do formador no auto, o formador rubrica em vez de assinar ou assina de forma diferente da assinatura constante no bilhete de identidade); quando a assinatura do formador no auto e na lista de presenças não é igual, procedem à consulta da cópia do bilhete de identidade do formador entregue pela instituição juntamente com o pedido de apreciação e autorização do curso. Caso se verifique que o formador não assinou conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, será emitida uma advertência escrita à instituição. No entanto, constatou-se que, para além dos casos onde houve a emissão de advertência escrita os restantes autos não continham registos que indicassem que foi feita a verificação da assinatura do formador.

O CA fez um exame por amostragem aos autos referentes ao período entre Outubro de 2018 e Março de 2019 e seleccionou 41 autos onde se suspeitava que o formador não tinha assinado o auto conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, com o objectivo de verificar se as assinaturas correspondem às que constam dos pedidos de apreciação e autorização dos cursos. Dos autos seleccionados, 35 estavam em condições de serem analisados⁹. Os resultados do exame mostraram que houve 11 autos (envolvendo sete formadores) onde o formador não assinou conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, mas que não foram detectados nem acompanhados pela DSEJ.

3.1.3.3 Opiniões de auditoria

(1) Acompanhamento dos problemas verificados nas inspecções

Relativamente à análise dos autos pela DSEJ, em comparação com o anterior relatório de auditoria (*vide* Quadro abaixo), os resultados mostram que a Direcção de Serviços não adoptou medidas de melhoria no que toca à análise dos autos, sendo os problemas verificados

⁸ A DSEJ referiu que, neste caso, pode acontecer que alguns formadores rejeitem assinar o auto por se encontrarem em plena leccionação, sendo, então, o auto assinado pelo trabalhador da instituição.

⁹ Determinados autos não estavam em condições de serem analisados devido ao facto de alguns formadores não serem residentes de Macau e, por isso, por vezes a sua assinatura pode não constar do documento de identificação, ou devido ao facto de a instituição ser pública e, como tal, terem sido dispensadas da entrega do documento de identificação do formador.

mais graves em comparação com o passado (*vide* Quadro abaixo).

Quadro 6: Falta de acompanhamento das irregularidades registadas nos autos

Ítem \ Conteúdo	Número de autos examinados (A)	Número de autos que registaram irregularidades que deviam ter sido acompanhadas mas não foram (B)	Percentagem (C) = (B) / (A)
Relatório de Auditoria de 2012	1 462	17	1,2%
Presente auditoria	379	Pelo menos 90	Pelo menos 23,8%

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: Entre os 379 autos examinados por amostragem, constatou-se que 90 apresentavam irregularidades óbvias. No entanto, como se trata de um exame por amostragem, não se exclui a possibilidade de existir mais autos que detectaram irregularidades.

Os resultados da presente auditoria mostram que, em comparação com o passado, existem mais autos que segundo as Instruções deveriam ser considerados como irregulares mas, devido ao facto de o pessoal da DSEJ não levar a cabo uma correcta verificação, não foram emitidas advertências orais ou escritas às instituições em causa e, por isso, estas não foram tidas em conta aquando da classificação das instituições e, assim, o número de inspecções a que a instituição deveria estar sujeita não foi aumentado. Além disso, se as irregularidades atingirem um determinado grau de gravidade, poderá pôr em causa o número de cursos aprovados. Por isso, os problemas actualmente verificados são obviamente prejudiciais à apreciação e fiscalização dos cursos.

É de referir, ainda, que um dos trabalhos de inspecção no local é verificar os formandos assinaram a lista de presenças conforme a assinatura constante no bilhete de identidade. Mas não tendo informações sobre a identidade dos formandos, não é possível verificar eficazmente se assinaram de acordo com a assinatura constante no bilhete de identidade ou se a folha de presenças foi assinada por terceiro. Pelo exposto, existem dúvidas sobre a eficácia deste trabalho.

(2) Verificação da identidade do formador

Relativamente à verificação da identidade do formador, actualmente quando se suspeita que o formador não assina de acordo com a assinatura constante no bilhete de identidade, a DSEJ vai comparar a sua assinatura na folha de presenças com a assinatura no bilhete de identidade, de modo a confirmar se o curso é ministrado pelo formador indicado no pedido de apreciação e autorização do curso da instituição em causa, no sentido de assegurar a sua qualidade.

É de salientar que a veracidade da assinatura do formador é aferida e confirmada pelos trabalhadores responsáveis pela primeira e segunda verificação. Este trabalho deve ser executado com rigor, devendo as falhas e omissões na verificação ser reduzidas ao mínimo. No entanto, o resultado do exame por amostragem levado a cabo pelo CA constatou que houve casos em que o formador claramente não assinou a folha de presenças conforme o bilhete de identidade e que a DSEJ não foi capaz de detectar.

Para além do exposto, é de referir que, os casos em que o formador que não seja a pessoa indicada no pedido de apreciação e autorização do curso assina em nome deste os autos e nas folhas de presenças, segundo as actuais instruções de verificação (isto é, verificar se as assinaturas constantes nos autos e nas folhas de presenças são as mesmas), a DSEJ não é capaz de detectar este tipo de situação, isto é, não é possível saber que o formador não é o mesmo que o indicado no pedido de apreciação e autorização do curso. Assim, as medidas de confirmação da identidade do formador são pouco eficazes, não permitindo assegurar que o curso é ministrado pelo formador indicado no pedido entregue pela instituição, assim como garantir a qualidade dos cursos.

Em conclusão, no que toca ao acompanhamento dos problemas verificados na inspecção e na confirmação da identidade do formador, as medidas de melhoria tomadas pela DSEJ não foram satisfatórias.

3.1.4 Opiniões de auditoria sobre a inspecção no local

A inspecção no local tem como objectivo aferir se as instituições realizam os cursos conforme as condições indicadas no pedido de apreciação e autorização do curso, de modo a assegurar a sua qualidade. Tem ainda como objectivo prevenir e dissuadir as instituições de utilizar dinheiros públicos para outros fins que não o referido. Por isso, as etapas da inspecção no local, ou seja, a classificação das instituições e a organização das inspecções, a execução dos trabalhos de inspecção, o acompanhamento dos problemas verificados durante a inspecção e a confirmação da identidade do formador, são etapas necessariamente interligadas e interdependentes, isto é, a falha numa destas etapas implica necessariamente a falha das restantes. Por isso, a DSEJ deve executar os trabalhos em cumprimento das Instruções, de modo a assegurar que o mecanismo de inspecção no local funcione com eficácia.

Os resultados da presente auditoria mostram que, entre as etapas referidas, a DSEJ apenas melhorou a execução dos trabalhos de inspecção. Quanto às restantes etapas, verificaram-se casos em que as normas não foram definidas devidamente, não foram adoptadas medidas de fiscalização ou o trabalho de fiscalização não foi executado conforme

o estabelecido nas Instruções. O mecanismo de inspecção no local ainda apresenta problemas em vários outros aspectos, o que demonstra que esta não tem sido satisfatória, o que dificulta o cumprimento dos objectivos previstos no sentido garantir a qualidade dos cursos e prevenir a utilização indevida de dinheiro públicos.

3.2 Método alternativo de inscrição

3.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

Constatou-se no relatório anterior que a taxa de inscrições através do método alternativo de inscrição foi alta, indiciando que houve abusos na sua utilização.

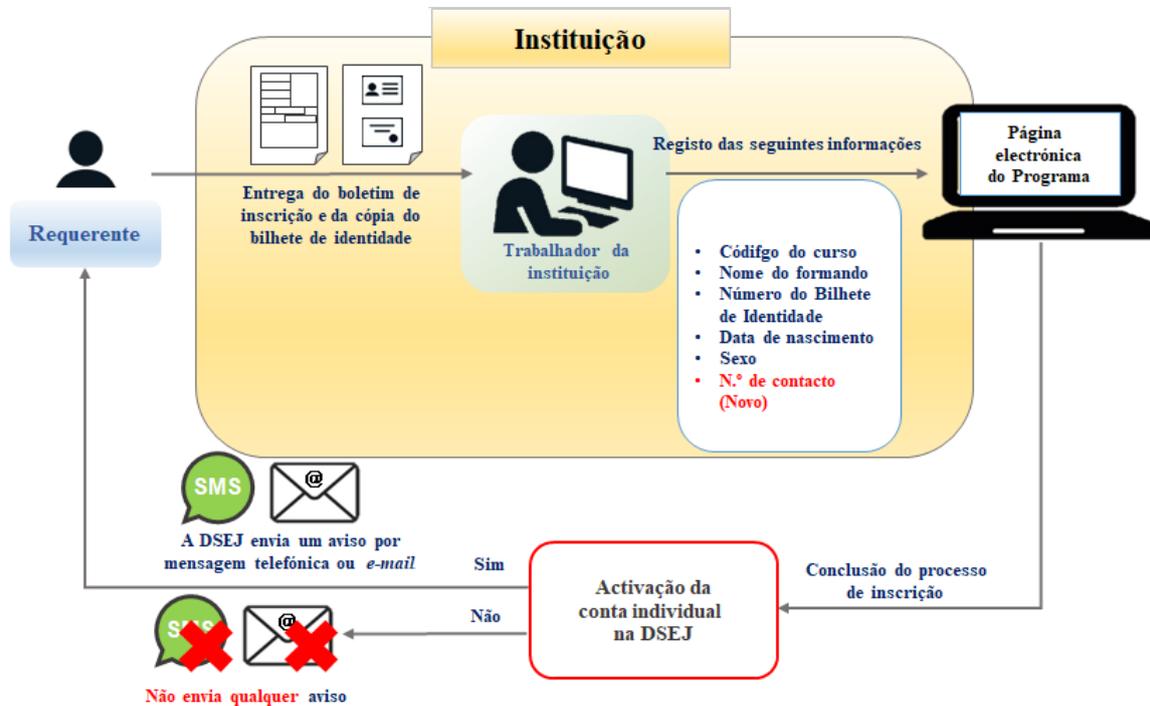
Em regra, o procedimento de inscrição em cursos integrados no Programa funciona do seguinte modo: o residente interessado deve inserir o seu bilhete de identidade no leitor de cartões da instituição. Todavia, no caso de o leitor não funcionar ou o *chip* do bilhete de identidade se ter descolado, ou a inscrição ser feita por interposta pessoa ou no caso de se tratar de uma inscrição em grupo (p. ex., no caso de inscrição em cursos universitários), aplica-se método alternativo de inscrição, em que o interessado apenas preenche “Boletim de inscrição em cursos / exames de credenciação locais”, cabendo à instituição a introdução dos respectivos dados (tais como, o código do curso, nome, número do bilhete de identidade, data de nascimento e o sexo do formando) num documento Excel predefinido pela DSEJ e o seu envio por *e-mail* ao Grupo de trabalho responsável pela execução do programa, que, por sua vez, introduz as informações recebidas no sistema informático, concluindo-se assim o processo de inscrição. Contudo, ao longo deste processo não há nenhum momento em que se confirme a veracidade dos dados recebidos e introduzidos.

3.2.2 Situação actual

Relativamente à aplicação do método alternativo de inscrição no âmbito do Programa para os anos de 2017 a 2019, tal como acontecia no passado, este método é apenas utilizado em determinadas circunstâncias, nomeadamente quando o leitor não funcione. Mas relativamente ao procedimento *regra* de inscrição, o processo é diferente em comparação com o passado. Actualmente, a instituição pode aceder à plataforma informática do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo da DSEJ e introduzir por si próprio as informações do interessado. A DSEJ referiu que no passado era ela que introduzia as informações do interessado e que este procedimento provocou um aumento dos custos administrativos, como tal, para simplificar o procedimento administrativo, esta, desde o Programa dos anos de 2017 a 2019, permitiu às instituições o acesso à plataforma informática,

para que estas introduzam por si as informações dos interessados. Concluída a inscrição, caso o formando active a conta individual do Programa, o sistema envia-lhe uma notificação através de um dos meios escolhidos (*e-mail* ou mensagem telefónica). O procedimento é apresentado na Figura seguinte:

Figura 7: Procedimento de inscrição com recurso ao método alternativo de inscrição

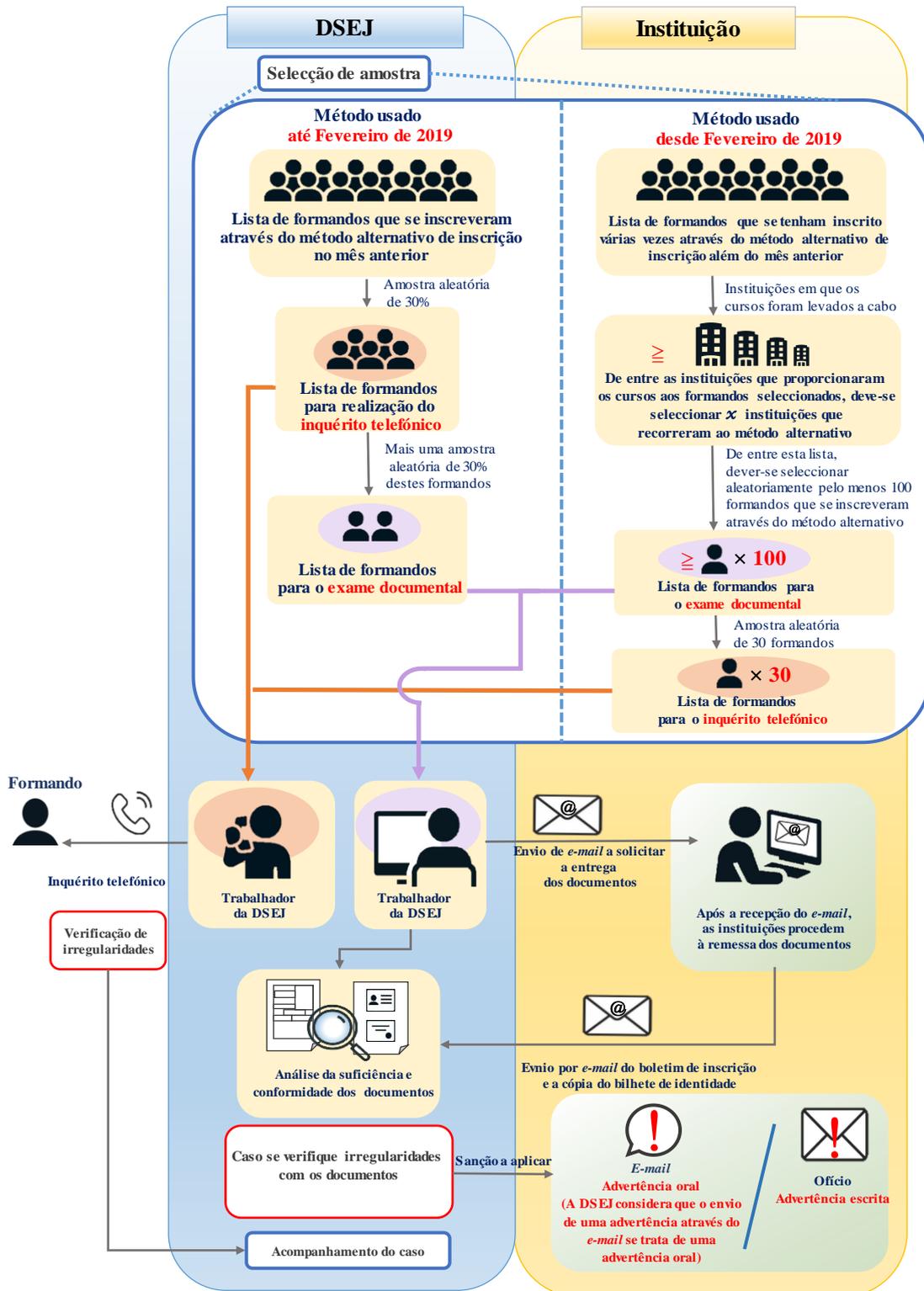


Relativamente à fiscalização do recurso ao método alternativo de inscrição, após a divulgação do Relatório de Auditoria de 2012, a DSEJ, a partir de Janeiro de 2013, passou a implementar medidas de exame por amostragem, incluindo a realização de inquéritos telefónicos e a solicitação às instituições do fornecimento dos boletins de inscrição e das cópias dos bilhetes de identidade dos formandos, que seriam executadas mensalmente. Na realização dos inquéritos telefónicos a DSEJ utiliza os números de telefone introduzidos pelas instituições na página eletrónica do Programa aquando da inscrição nos cursos ou exames de credenciação através do método alternativo. Os inquéritos telefónicos são feitos para averiguar se houver irregularidades e, em caso de dúvida, será feito o acompanhamento do caso¹⁰.

Relativamente ao método de amostragem, a DSEJ adoptou sucessivamente dois métodos diferentes, conforme se mostra na Figura seguinte:

¹⁰ As medidas de fiscalização dos cursos incluem: a inspecção no local, análise de documentos, acompanhamento de casos considerados irregulares, inquérito telefónico por amostragem, apresentação de queixas pelos residentes, tendo como objectivo fiscalizar a realização dos cursos e prevenir irregularidades e ilegalidades.

Figura 8: Processo do exame por amostragem relativo ao método alternativo de inscrição



Segundo o anterior método de amostragem (aplicado antes de Fevereiro de 2019), a DSEJ seleccionava aleatoriamente 30% dos formandos que no mês anterior que se

inscreveram através do método alternativo de inscrição e através de uma lista de perguntas pré-definidas¹¹, inteirava-se da forma como as inscrições foram feitas, analisando se houve irregularidades. Entre os formandos entrevistados, a DSEJ seleccionava aleatoriamente 30% dos formandos entrevistados e solicitava às instituições, por *e-mail*, que lhe facultassem o boletim de inscrição e a cópia do bilhete de identidade dos mesmos.

Após a revisão do procedimento em Fevereiro de 2019, os exames por amostragem passaram a ser orientados em função do risco, sendo objecto de exame os formandos que se inscreveram através do método alternativo no mês anterior e que utilizaram este método mais de uma vez. Entre as instituições a que estes formandos pertencem, a DSEJ selecciona pelo menos quatro que mais recorreram ao método alternativo de inscrição e, posteriormente, selecciona pelo menos 100 formandos destas instituições. A DSEJ solicita-lhes a entrega dos boletins de inscrição e as cópias dos bilhetes de identidade dos formandos em causa. Entre estes, a DSEJ selecciona 30 para serem objecto de inquérito telefónico.

Após a realização dos exames por amostragem, caso se verifiquem irregularidades, estas serão registadas no arquivo de irregularidades, para servir de referência na próxima classificação da instituição e apreciação dos cursos.

É de referir que, apesar de a DSEJ dispor dos dados sobre o recurso ao método alternativo de inscrição o organismo público não procedia à análise geral desses dados para conhecer o estado do recurso a esse método.

3.2.2.1 Acompanhamento de indícios de uso abusivo do método alternativo de inscrição

Para fazer inscrição nos cursos e exames de credenciação locais do Programa, em regra, basta que o requerente insira o bilhete de identidade no leitor de cartões. O método alternativo de inscrição é usado quando não é possível utilizar o leitor de cartões. Por isso, para verificar se as instituições usam o método alternativo em situações indevidas, o CA examinou os dados referentes ao período entre Abril de 2017 e Março de 2019, tendo verificado que, de 292 629 inscrições feitas durante esse período, houve 48 039 (ou seja, 16,4%) inscrições feitas com recurso ao método alternativo de inscrição.

O CA fez uma estatística das instituições que aderiram ao Programa para os anos de 2017 a 2019 que usaram o método alternativo de inscrição, *vide* Quadro abaixo.

¹¹ Por questões de confidencialidade, as perguntas predefinidas não podem ser divulgadas.

Quadro 7: Instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição para os cursos concluídos até finais de Março de 2019

Número de instituições que realizaram cursos	Número de instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição	Número de instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição em mais de 50% dos casos	Número de instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição em mais de 50% dos casos, tendo mais de 100 inscrições sido feitas com recurso a este método
423	332	65	33 ^{Nota}

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: Para mais informações sobre o recurso ao método alternativo de inscrição por parte destas instituições, vide Anexo I.

Os dados acima apresentados mostram que foram 33 as instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição em mais de 50% das inscrições, envolvendo mais de 100 inscrições feitas por este método. Tanto em termos de percentagem, como em termos efectivos, os dados mostram que estas instituições recorreram ao método alternativo de inscrição como regra geral.

O CA questionou a DSEJ a razão pela qual, em regra, as referidas instituições recorreram ao método alternativo de inscrição. A DSEJ apenas justificou o seu recurso em relação a uma delas¹² (Instituição n.º 1 constante no Anexo I), com o facto de a maioria dos formandos terem sido idosos e, para facilitar a sua inscrição, autorizou a instituição a carregar para a página do Programa a lista de formandos em bloco. Relativamente às restantes instituições, a DSEJ não ofereceu qualquer resposta concreta, tendo, em vez disso, apresentado os casos em que devem ser aplicados o método alternativo de inscrição, a saber: (1) quando o sistema de inscrições não funciona; (2) o leitor de cartões não funciona; (3) quando a inscrição é feita por interposta pessoa; (4) quando o Bilhete de Identidade de Residente de Macau tem problemas, não permitindo a sua leitura no leitor de cartões.

Relativamente às 32 instituições que não foram referidas na resposta, verifica-se que mais de metade tem uma percentagem de uso do método alternativo superior a 80% (vide Quadro abaixo). Por exemplo, há instituições que 100% das inscrições foram feitas através do método alternativo, sendo que o número de inscrições feitas por este método atingiu 1 173 (vide Instituição n.º 2 constante no Anexo I). O exposto demonstra que houve instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição de forma.

¹² A DSEJ autorizou à instituição o carregamento conjunto da lista dos formandos (a instituição era um serviço público).

Quadro 8: Número de instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição em mais de 50% dos casos, tendo mais de 100 inscrições sido feitas com recurso a este método

Percentagem de inscrições feitas com recurso ao método alternativo de inscrição	Número de instituições
100%	6
91 – 99%	5
81 – 90%	6
71 – 80%	5
61 – 70%	2
51 – 60%	8

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

3.2.2.2 Acompanhamento dos trabalhos de fiscalização do uso do método alternativo de inscrição

Desde Janeiro de 2013, que a DSEJ tem vindo a adoptar medidas para fiscalizar o recurso ao método alternativo de inscrição, e, de modo a verificar se, no âmbito do Programa para os anos de 2017 a 2019, esta Direcção de Serviços executou esse trabalho de acordo com as regras estabelecidas (isto é, tanto de acordo com o novo método de exame por amostragem como de acordo com o antigo método) e se correspondeu às exigências previstas nas Instruções, o CA realizou a auditoria, cujos resultados se apresentam no Quadro abaixo.

Quadro 9: Execução das medidas de fiscalização relativas ao método alternativo de inscrição

Medidas de fiscalização	Período examinado pelo CA	Inquérito telefónico		Exame documental		Corresponde ou não às determinações das instruções
		Número de inquéritos telefónicos determinados nas instruções	Número das inquéritos telefónicos realizados	Número de boletins de inscrição e de cópias dos documentos de identidade dos formandos determinado	Número de boletins de inscrição e de cópias dos documentos de identidade dos formandos solicitado	
Antes de Fevereiro de 2019 (antes da implementação do exame por amostragem)	Entre Abril de 2017 e Janeiro de 2019	13 453 inscrições ^{Nota}	290 inscrições	4 035 inscrições	84 inscrições	Não
Desde Fevereiro de 2019 (de acordo com o novo exame por amostragem)	Março de 2019	30 formandos	30 formandos	Pelo menos 100 formandos	106 formandos	Sim

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: De acordo com os dados sobre o recurso ao método alternativo de inscrição referentes ao período entre Abril de 2017 e Janeiro de 2019, 44 844 inscrições foram feitas com recurso a este método.

Conforme os resultados acima apresentados, quando a DSEJ usava o anterior método de exame por amostragem, tanto para o inquérito telefónico como para a verificação dos boletins de inscrição, o número efectivo das inscrições examinadas era muito inferior ao estabelecido nas instruções. Porém, a partir do momento em que o serviço público passou a utilizar o novo método de exame por amostragem, o número de formandos inquiridos passou a corresponder ao estabelecido nas Instruções.

É de notar, ainda, que, examinados os dados, o CA verificou que, entre Maio de 2017 e Março de 2019, houve vários formandos que se inscreveram em muitos cursos oferecidos pela Instituição n.º 2 (*vide* Anexo I) e que esta usou, em 82 inscrições (envolvendo 47 interessados e 43 cursos), esta registou o mesmo número de telefone na página electrónica do Programa. Como já se disse, a DSEJ realiza regularmente inquéritos telefónicos para fiscalizar a inscrição através do método alternativo de inscrição e o número de telefone utilizado foi o mesmo que a aludida instituição utilizou.

3.2.3 Opiniões de auditoria

A DSEJ referiu que a inscrição através da inserção do bilhete de identidade no leitor de cartões serve para prevenir a falsificação de informações aquando da inscrição e defraudar o Governo. O método alternativo de inscrição serve apenas como alternativa ao primeiro método de inscrição, isto é, deverá ser utilizada nos casos em que não seja possível utilizar o leitor de cartões. Deste modo, a regra para a inscrição em cursos ou exames de creditação deve ser através da leitura de dados no bilhete de identidade, não sendo aconselhável utilizar o método alternativo; dito de outro modo, este método de inscrição deverá ser a excepção.

Sobre as medidas adoptadas para prevenir o recurso abusivo ao método alternativo de inscrição, o Ponto 3.2.2.1 mostra que ainda há muitas instituições que usam, em regra, este método e sem que a DSEJ tenha definido medidas no sentido de controlar o recurso a esta solução.

Por outro lado, a DSEJ não definiu medidas de fiscalização regulares para acompanhar o recurso ao método alternativo de inscrição. A DSEJ não fez uso nem analisou os dados disponíveis, pelo que, apesar de haver instituições que adoptaram esta forma de inscrição como regra, a DSEJ nunca chegou a saber; pelo que, nunca houve um acompanhamento devido a esta situação. Por isso, quando o CA perguntou a razão de ser da situação verificada, a DSEJ apenas se justificou em relação a um caso, ao passo que, em relação aos outros, o organismo público voltou a repetir os pressupostos para o recurso ao método alternativo de inscrição (p. ex., o *chip* do bilhete de identidade descolou-se, etc.), evitando dar uma resposta directa. Pelo exposto, a DSEJ não fez uma gestão e fiscalização devidas no sentido de prevenir o recurso abusivo ao método em questão. As medidas tomadas não foram eficazes em relação à prevenção da falsificação das informações constantes no boletim de inscrição e à fraude na obtenção de subsídios do Governo. Se a DSEJ tivesse estabelecido, logo no momento da implementação do Programa, regras no sentido de evitar o recurso abusivo ao método alternativo de inscrição, os recursos humanos gastos em trabalhos de fiscalização poderiam ter sido reduzidos, libertando, assim, mais trabalhadores para outros trabalhos de fiscalização.

Note-se que, com vista a prevenir o que se disse acima, a DSEJ despendeu grandes somas do erário público no desenvolvimento do sistema de leitor de cartões e a comprar os respectivos aparelhos, no sentido de fazer com que as instituições aderentes usassem a inscrição em cursos e exames de credenciação através da leitura de dados como regra. Por isso, para atingir esse objectivo, a DSEJ deve reforçar o cumprimento das regras de utilização do método alternativo de inscrição reduzindo a sua utilização abusiva para que o método através da inserção do bilhete de identidade no leitor de cartões produza os efeitos

pretendidos e para evitar o desperdício do erário público.

Relativamente às medidas de fiscalização do método alternativo de inscrição, actualmente, o exame por amostragem da DSEJ visa principalmente verificar se houve ou não irregularidades no recurso ao referido método (por exemplo, se houve práticas fraudulentas na obtenção de subsídios. No entanto, os resultados da auditoria mostram que, no que respeita ao inquérito telefónico, durante o período de vigência do anterior método de amostragem (antes de Fevereiro de 2019), a DSEJ não seguiu o estabelecido nas instruções, isto é, não seleccionou 30% dos formandos para fazer o inquérito telefónico. A amostra representa apenas 0,65%. Assim, o incumprimento das instruções e a baixa percentagem da amostra prejudica de forma evidente a eficácia da fiscalização.

A partir de Fevereiro de 2019, a DSEJ passou a adoptar um método de exame por amostragem orientado em função do risco de ocorrência de irregularidades, sendo que os problemas verificados durante a aplicação do anterior método ficaram resolvidos, pois, o novo método permite identificar quais as instituições que possam cometer irregularidades. No entanto, conforme se disse acima, houve instituições que introduziram o mesmo número de telefone na página electrónica do Programa. O CA não conseguiu apurar se os referidos números de telefone constantes nas 82 inscrições pertenciam, de facto, aos formandos. Tal demonstra que existem lacunas na realização dos inquéritos telefónicos o que prejudica os trabalhos de fiscalização.

Em conclusão, a DSEJ não estabeleceu um mecanismo para prevenir o recurso abusivo ao método alternativo de inscrição e as actuais medidas de fiscalização são insuficientes. Por isso, a DSEJ deve melhorar o mais rapidamente possível os problemas acima referidos para colmatar as insuficiências existentes e assegurar que as medidas adoptadas atinjam os efeitos previstos.

3.3 Execução do regime de caução

3.3.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

A criação do regime de caução tem como objectivo estimular os residentes a frequentarem os cursos até à sua conclusão, sendo a assiduidade o fundamento que determina o desconto das cauções. Quanto à sua restituição, a DSEJ apenas solicitava às instituições que, no prazo de sete dias contados após a conclusão do curso, introduzissem na página electrónica do Programa a informação sobre se o formando atingiu ou não a taxa de presença mínima, permanecendo os documentos originais comprovativos das presenças nas instituições, podendo ser consultadas pelo serviço público quando necessário. Mas a auditoria verificou que, desde o início do Programa até Fevereiro de 2012, a DSEJ nunca solicitou às instituições os documentos originais para verificação e que algumas instituições não introduziram as taxas de assiduidade dos formandos que concluíram os cursos, provocando a retenção das cauções e privando os respectivos titulares de as utilizar em outras acções de formação.

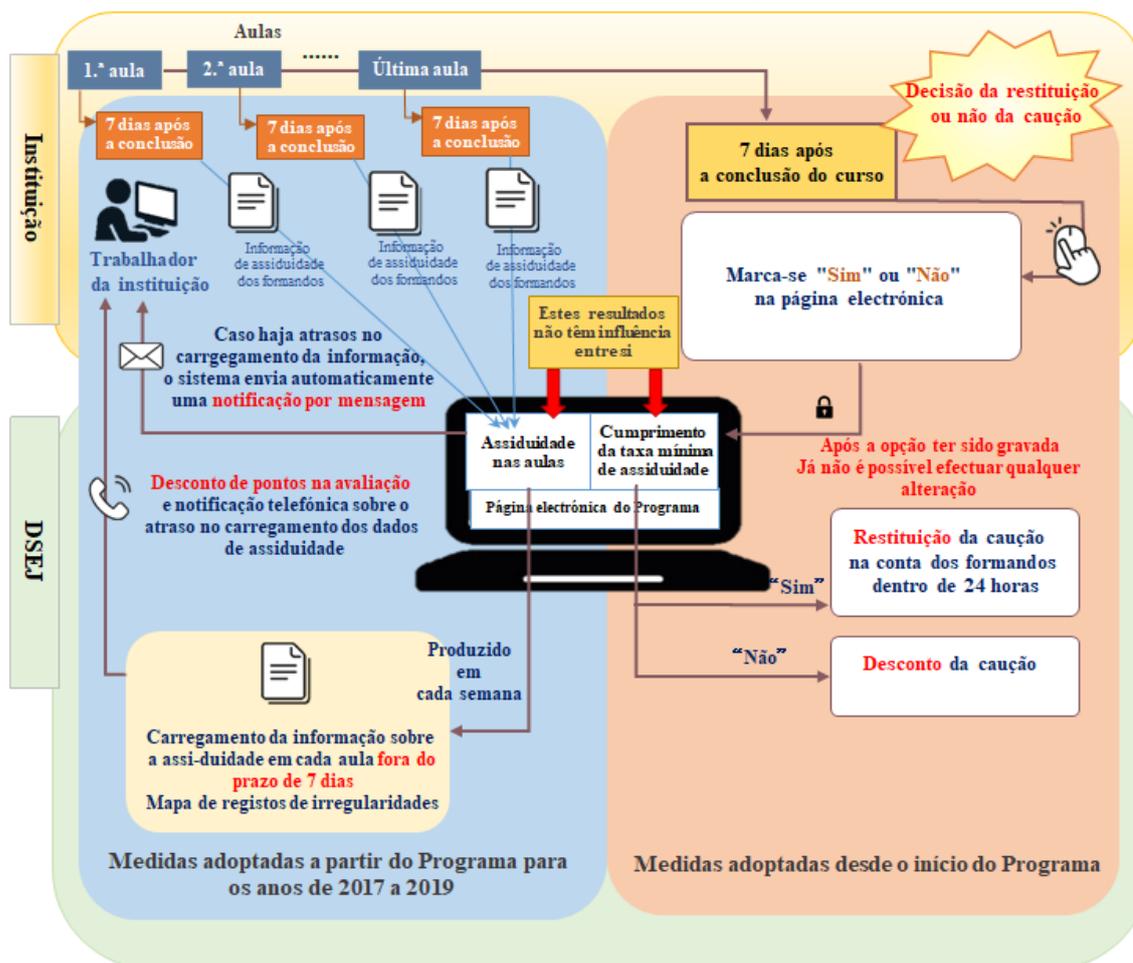
Por outro lado, quanto à fiabilidade das informações sobre a assiduidade apresentadas pelas instituições, verificou-se que alguns formandos concluíram o curso sem que a taxa de assiduidade mínima tivesse sido atingida, mas como as instituições confirmaram no sistema a sua conclusão, as cauções não foram descontadas. O exposto reflecte que a noção de legalidade de algumas instituições é fraca e a DSEJ não controla eficazmente este tipo de situações, prejudicando a execução do regime de caução.

3.3.2 Situação actual

Tal como acontecia no passado, a restituição das cauções depende da introdução, no prazo de sete dias contados da conclusão do curso, da informação sobre se o formando atingiu ou não a taxa de presença mínima¹³. Caso as instituições confirmem o cumprimento da taxa de assiduidade mínima, as cauções são restituídas aos formandos. A DSEJ referiu que foram tomadas medidas de melhoria para garantir a restituição das cauções o mais breve possível. O procedimento é o seguinte:

¹³ Para os formandos dos cursos locais, a restituição das cauções depende da taxa de assiduidade. Se esta for superior ao mínimo estabelecido pelas instituições (a DSEJ determinou que a taxa de assiduidade mínima estabelecida pelas instituições devia ser igual ou superior a 70%), considera-se que o formando concluiu o curso e as cauções ser-lhe-ão restituídas na sua conta individual.

Figura 9: Procedimento de desconto ou restituição das cauções



No âmbito do Programa para os anos de 2017 a 2019, a DSEJ passou a exigir o carregamento dos dados de assiduidade dos formandos no prazo de sete dias após a conclusão de cada aula. Além disso, em cada semana é elaborado um mapa de registos de irregularidades, que contém os atrasos no carregamento dos dados de assiduidade. Para as instituições que não fizeram o carregamento dos referidos dados dentro do prazo, será feita uma advertência oral no sentido de avisar que a sua pontuação poderá ser descontada¹⁴ e será feita uma notificação por telefone do atraso no carregamento dos dados de assiduidade. Em Julho de 2018, a DSEJ aperfeiçoou a função do sistema informático criado em Janeiro de 2013. Quando a instituição acede à página electrónica do Programa, surge automaticamente um aviso a indicar quais os ítems que estão em falta.

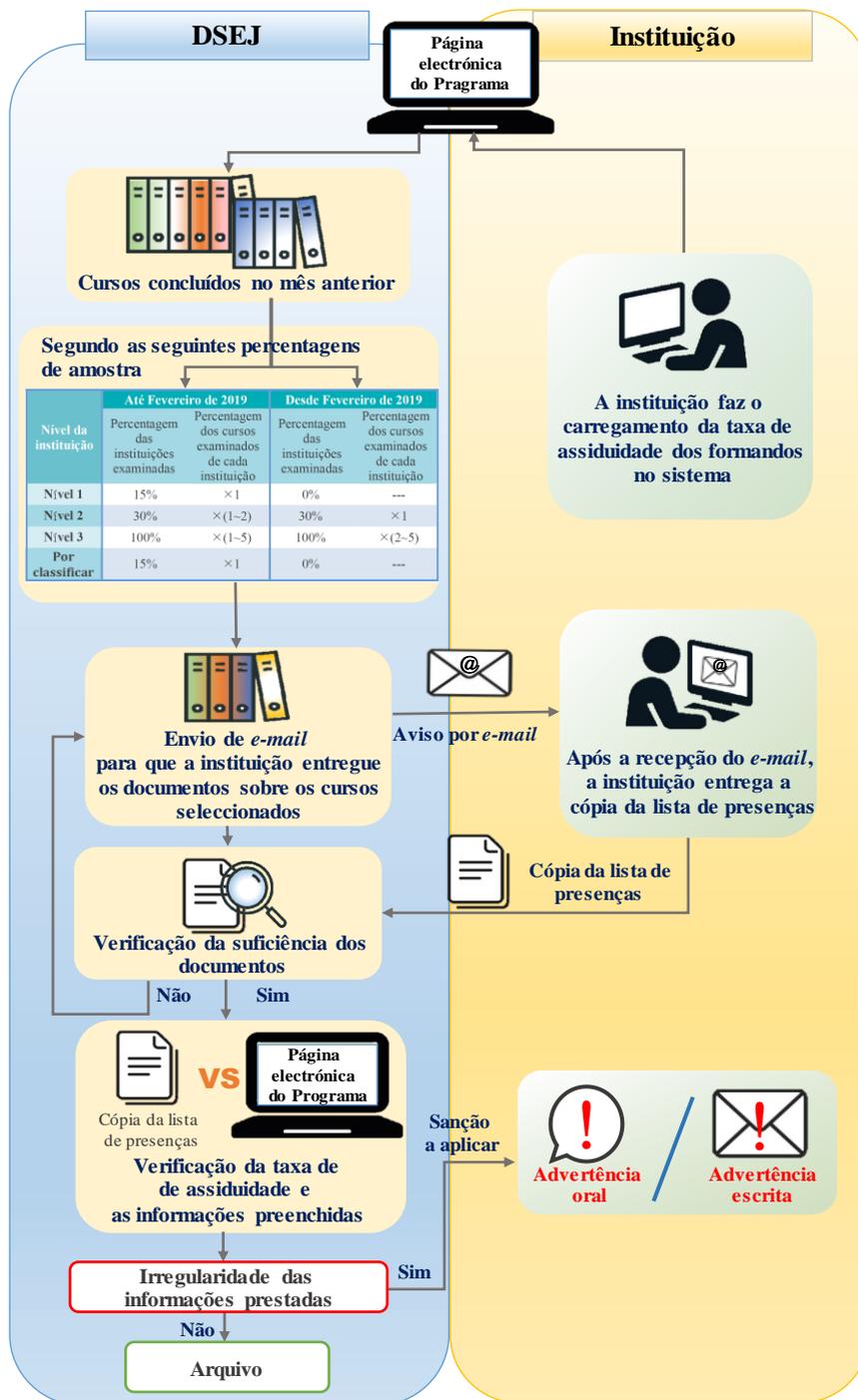
É de referir, ainda, que, no prazo de sete dias após a conclusão do curso, a instituição deve inserir no sistema informático do Programa informação sobre o cumprimento da taxa de assiduidade mínima, marcando “sim” ou “não”. Caso a instituição marque “sim”, o

¹⁴ O número de advertências orais é contado por aula e uma advertência oral implica o desconto de um ponto, sendo o limite máximo de descontos até 40 pontos. A pontuação é determinante para a classificação das instituições.

sistema restitui a caução à conta individual do formando dentro de 24 horas. A restituição da caução não afecta a introdução dos dados sobre a assiduidade no sistema.

Por outro lado, para verificar a fiabilidade das informações introduzidas pela instituição sobre a assiduidade, a DSEJ definiu o seguinte procedimento:

Figura 10: Procedimento de verificação das informações sobre a assiduidade



A DSEJ procede mensalmente a um exame por amostragem das instituições que tiveram cursos concluídos no mês anterior. A amostragem é orientada em função do risco de

ocorrência de irregularidades e são seleccionadas as instituições que carecem de maior atenção (p. ex., as que receberam mais subsídios). A DSEJ solicita, por correio electrónico, às instituições seleccionadas a entrega da cópia das listas de presenças, para verificar se a assiduidade dos formandos cumpriu o mínimo exigido, se a confirmação do cumprimento da taxa de assiduidade mínima feita pela instituição na página electrónica do Programa corresponde à assiduidade constante nas listas de presenças e se houve erros ou omissões no preenchimento das informações. Caso se verifiquem irregularidades, é emitida à instituição uma advertência oral (se a lista de presenças estiver incompleta) ou uma advertência escrita (se a confirmação do cumprimento da taxa de assiduidade estiver incorrecta). Por cada advertência oral deduz-se um ponto. Por cada advertência escrita deduz-se cinco pontos. O resultado do cálculo é tido em conta na classificação da instituição. Se a instituição confirmar na página que o formando cumpriu o requisito de assiduidade mínima, a caução é restituída dentro de 24 horas, o que significa que se, aquando do exame por amostragem, a DSEJ constatar que a informação fornecida pela instituição está incorrecta e, conseqüentemente, a caução foi indevidamente restituída, já não há nada que a Direcção de Serviços possa fazer.

3.3.2.1 Introdução da informação sobre o cumprimento da taxa de assiduidade mínima dentro do prazo

Para verificar se ainda há instituições que não fizeram a confirmação do cumprimento da taxa de assiduidade mínima dentro do prazo – o que provoca a retenção das cauções –, o CA examinou os cursos concluídos no período entre o início do Programa para os anos de 2017 a 2019 e 31 de Março de 2019, tendo verificado que algumas instituições se atrasaram a fazer confirmação no sistema, provocando a retenção de cauções. A auditoria verificou que, de entre os 223 596 cursos¹⁵ de formação feitos durante o período examinado, a informação sobre o cumprimento da taxa de assiduidade mínima de 158 873 (71,1%) cursos foram registadas no prazo de sete dias após a sua conclusão do curso, enquanto a informação sobre o cumprimento da taxa de assiduidade mínima de 64 723 cursos (28,9%) foi registada fora do prazo. O atraso variou entre 8 a 763 dias.

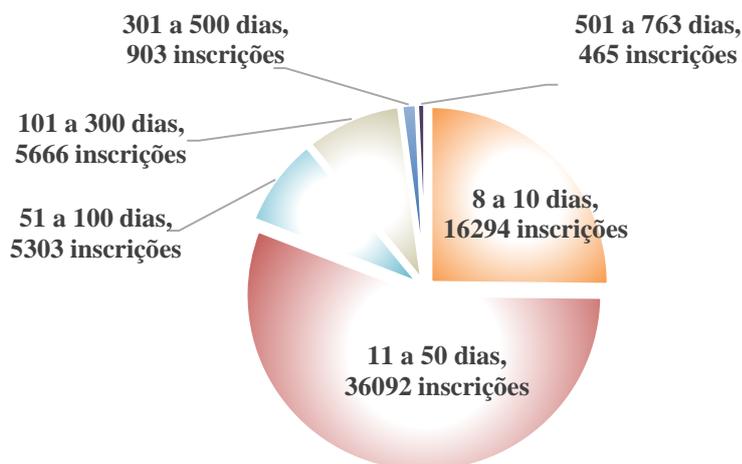
Quadro 10: Número de formandos afectados pelo atraso na confirmação do cumprimento da taxa de assiduidade mínima e número de dias de atraso

Número de dias de atraso	Número de inscrições
8 a 100 dias	57 689
101 a 763 dias	7 034
Total	64 723

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

¹⁵ Não se incluem cursos de condução.

Figura 11: Atrasos na introdução dos dados da assiduidade



O atraso na confirmação do cumprimento da taxa de assiduidade mínima levou a que as cauções ficassem retidas. Sobre a causa da demora excessiva, a DSEJ referiu que solicitou às instituições, através de vários meios¹⁶, que introduzissem na página electrónica do Programa a taxa de assiduidade dos formandos nos sete dias seguintes à conclusão de cada aula, sob pena desse incumprimento afectar a sua classificação e a atribuição futura de subsídios.

3.3.2.2 Verificação da fiabilidade das informações sobre a assiduidade dos formandos

A nova medida da DSEJ consiste em utilizar o exame por amostragem para verificar a fiabilidade das informações sobre a assiduidade dos formandos. O CA examinou os registos do exame por amostragem referentes a Março de 2019. Os resultados mostram que os trabalhos executados cumpriram o procedimento definido. Mas a auditoria verificou as seguintes situações:

¹⁶ Para solicitar às instituições a apresentação da taxa de assiduidade, a DSEJ enviou avisos por *e-mail* nos dias 4 de Maio, 14 de Junho, 13 de Setembro de 2017, 28 de Novembro de 2018 e 28 de Junho de 2019 e um ofício-circular no dia 11 de Setembro de 2017.

Quadro 11: Exame por amostragem realizado aos cursos concluídos em Março

Nível da instituição	Número de instituições que concluíram os cursos em Março	Percentagem das amostras definida pela DSEJ	Número de cursos examinados por amostragem em Março	Número de cursos concluídos em Março	Percentagem de cursos examinados por amostragem
Nível 1	65	Não sujeito ao exame	-	416	-
Nível 2	103	30% das instituições, um curso por cada	37	1 081	3,4%
Nível 3	8	Todas as instituições, 2 a 5 cursos de cada instituição	16	74	21,6%
Por ser classificada	55	Não sujeito a exame	-	234	-
Total	231		53	1 805	2,9%

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

De acordo com as normas de amostragem da DSEJ, em Março, o número de cursos examinados ministrados em instituições de nível 2 representa apenas 3,4% do total dos cursos ministrados nessas instituições concluídos em Março. Se todas as instituições de nível 3 ficassem sujeitas ao exame em causa, os cursos examinados apenas representariam 21,6% do total dos cursos concluídos em Março nessas mesmas instituições. A percentagem dos cursos examinados foi apenas de 2,9% de todos os cursos concluídos em Março.

De acordo com os resultados do exame aos cursos concluídos em Março, realizado pela DSEJ no mesmo mês, 21 dos 53 cursos concluídos não apresentam irregularidades. Entre os 32 cursos que apresentaram irregularidades, 11 tinham o registo de entrega das cópias das listas de presença à DSEJ fora do prazo, enquanto as restantes tinham registos de falta de assinatura dos formandos nas listas de presenças conforme a assinatura constante no bilhete de identidade, informações incompletas, alterações às datas dos curso sem terem tido autorização para tal, etc.. De entre os 21 cursos, dos referidos 32, quatro continham erros sobre a taxa de assiduidade de oito formandos.

Por outro lado, o CA examinou as listas de presenças recolhidas nas inspecções no local realizadas entre Outubro de 2018 e Março de 2019, tendo seleccionado 202 formandos de 78 cursos que deviam ter tido as cauções descontadas devido ao incumprimento da taxa de assiduidade, de modo a verificar se esse incumprimento correspondia ou não à realidade. A auditoria verificou que 24 formandos de 12 cursos não cumpriam o requisito de assiduidade

mínima que lhes permitiria obter a devolução da caução; todavia, as instituições onde os cursos ministrados confirmaram esse cumprimento e, por isso, as cauções foram-lhes restituídas aquando da conclusão dos respectivos cursos. De acordo com o valor das propinas, o valor que devia ter sido descontado das cauções devia ter sido de 15 600 patacas.

3.3.3 Opiniões de auditoria

Na sequência da divulgação do Relatório de Auditoria sobre o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, em Novembro de 2012, a DSEJ tomou medidas para melhorar o procedimento de desconto e restituição da caução. Contudo, conforme os dados fornecidos pela DSEJ, os dados de assiduidade sobre 30% dos formandos de cursos concluídos entre o início do Programa para os anos de 2017 e 2019 e até 31 de Março de 2019 não foram introduzidos pelas instituições no prazo de sete dias após a conclusão dos cursos conforme o estabelecido nas Instruções, o que provocou a retenção das cauções e impossibilitou a sua utilização, pelos residentes, em outros cursos de formação.

A DSEJ adoptou novas medidas de melhoria que consistem no exame por amostragem orientado em função do risco de ocorrência de irregularidades, com vista a verificar a exactidão das informações introduzidas pelas instituições após a conclusão dos cursos. Mas o número dos cursos examinados em função do nível das instituições é muito inferior ao número total dos cursos concluídos, representando uma percentagem de amostras muito baixa. O CA verificou que 24 formandos de 12 cursos não cumpriam o requisito mínimo de assiduidade e, ainda assim, foram-lhes restituídas integralmente as cauções. Os resultados do exame por amostragem da DSEJ também mostram que foram detectados muitos problemas nos 53 cursos examinados, nomeadamente: relativamente a 11 cursos a lista de presenças não foi entregue dentro do prazo; houve oito formandos de quatro cursos cuja taxa de assiduidade estava incorrecta, isto é, não cumpriram o requisito mínimo de assiduidade e em vez de se proceder ao desconto das cauções, estas foram integralmente devolvidas. Estas situações demonstram que as instituições não cumprem devidamente as exigências da DSEJ. A DSEJ apenas examinou por amostragem 53 cursos, 15 dos quais tinham problemas ao nível da fiabilidade das informações sobre a assiduidade dos formandos. Isto demonstra que o número de amostras não é suficiente. Por isso, a medida de melhoria adoptada em relação à fiabilidade das informações sobre a assiduidade dos formandos é insatisfatória.

É de referir, ainda, que sobre o trabalho de verificação das informações sobre a assiduidade introduzidas pelas instituições na página electrónica do Programa após a conclusão dos cursos, a DSEJ verificou que as taxas de assiduidade introduzidas estavam incorrectas, tendo sido integralmente restituídas as cauções nas contas individuais dos formandos. Ainda que a DSEJ tenha detectado o erro, esta não solicitou aos formandos a

entrega das cauções indevidamente restituídas, nem sequer considerou soluções para resolver o problema.

3.4 Inscrição do formador em curso por si leccionado

3.4.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior

Na auditoria levada a cabo em 2012 aos cursos das três fases do Programa detectaram-se seis cursos realizados e pagos a três instituições em que o formador era ao mesmo tempo formando no mesmo curso. Esta irregularidade tão evidente passou despercebida à DSEJ – uma irregularidade que custou 5 136 patacas em subsídios.

Em algumas instituições, o formador inscreveu-se em curso por si leccionado. O que pode ter acontecido foi o seguinte: no sentido de aumentar as receitas do curso, utilizaram o subsídio atribuído ao formador – 5 000 patacas – para se inscrever em curso por si leccionado; ou o formador aproveitou-se desse papel para trocar o subsídio depositado na sua conta por numerário. A DSEJ deve reforçar o âmbito de fiscalização, de modo a evitar a fraude na atribuição de subsídios.

3.4.2 Situação actual

Para evitar a situação acima referida, em Janeiro de 2013, a DSEJ melhorou o sistema de inscrição. Quando o formando faz a inscrição, o sistema verifica se lhe foi atribuído o subsídio de formador. Caso verifique que o formador se inscreveu em curso por si leccionado, o sistema recusa imediatamente a inscrição. Durante a auditoria *in loco*, o CA fez um teste ao sistema de inscrição em que simulou ser um formador (principal e suplente) que se ia inscrever em curso por si leccionado e verificou-se que o sistema não permitiu a inscrição enquanto formando no curso.

3.4.3 Opiniões de auditoria

A DSEJ fez alterações ao sistema, impedindo o formador de se inscrever em curso por si leccionado. Isto mostra que a verificação de auditoria foi melhorada. O sistema é capaz de impedir que o subsídio seja trocado por numerário, eliminando, assim, o risco de fraude.

3.5 Sugestões de auditoria

A DSEJ deve:

- Aproveitar as funções dos equipamentos electrónicos para resolver as irregularidades verificadas em relação às instituições e sua classificação, de modo a evitar que estas sejam incorrectamente classificadas devido a falha humana;
- Rever as regras contidas nas Instruções sobre a classificação e a inspecção, para que estas sirvam de referência para a execução dos trabalhos de fiscalização;
- Executar as inspecções de acordo com o estabelecido nas Instruções, de modo a assegurar que as instituições sejam devidamente fiscalizadas; fazer uma análise rigorosa às folhas de presenças e fazer o acompanhamento tempestivo e rigoroso dos problemas constatados;
- Criar um mecanismo para analisar e fiscalizar o método alternativo de inscrição, de modo a prevenir o seu abuso; rever as actuais medidas de fiscalização, de modo a colmatar as lacunas existentes;
- Rever o actual regime de restituição das cauções e definir medidas sancionatórias, de modo a assegurar que as instituições declarem tempestiva e correctamente a assiduidade dos formandos.

Parte IV: Comentários Gerais

O Programa visa estimular os residentes a prosseguirem a aprendizagem contínua, para aumentar conhecimentos, elevar as suas qualidades e competências individuais, de modo a promover o aperfeiçoamento e desenvolvimento da sociedade. No período examinado na auditoria anterior, desde o lançamento do Programa em Julho de 2011 até Junho de 2012, a DSEJ realizou despesas no valor de 150 milhões de patacas. O Programa percorreu três fases e até 31 de Dezembro de 2018, as despesas realizadas totalizaram 1 780 milhões. Perante os avultados gastos incorridos, a boa execução e fiscalização da forma como são gastos os subsídios revela-se muito importante para garantir a eficácia do Programa. Actualmente, em termos de controlo, a DSEJ procede à classificação das instituições e à inspecção no local para verificar se os cursos realizados corresponderam ao indicado no pedido de apreciação e autorização do curso. Conforme os resultados da presente auditoria, a DSEJ tomou medidas de melhoria para colmatar as lacunas de fiscalização verificadas anteriormente. Mas a auditoria verificou que as sanções aplicadas são demasiado leves, algumas medidas de fiscalização não foram definidas devidamente, fazendo com que os resultados das medidas de melhoria não correspondessem ao previsto, o que prejudicou os efeitos do Programa.

Actualmente, os critérios de classificação e os trabalhos de inspecção são mais detalhados. Mas algumas medidas ainda não permitiram alcançar o objectivo desejado, por exemplo, a verificação da assinatura do formando não foi possível devido ao facto de não terem sido solicitados os respectivos documentos de identificação, desperdiçando recursos humanos. Actualmente, a DSEJ aplica um regime de descontos no processo de classificação das instituições. No entanto, mesmo que as instituições cometam muitas irregularidades e sejam classificadas num nível inferior a consequência será apenas a sujeição a mais inspecções e, em casos mais graves, poderá implicar a aprovação de menos cursos. Ao mesmo tempo, as apenas as instituições suspeitas de práticas criminosas mantêm os pontos descontados, as restantes são sujeitas a nova contagem de pontos na classificação do trimestre seguinte. Isto é, para estas instituições o desconto nos pontos apenas se mantêm durante três meses, o que revela que o regime de inspecções não tem nenhum efeito dissuasor, ou seja, não permite garantir o cumprimento das normas.

A DSEJ justificou que, devido à falta de recursos humanos e ao grande volume de trabalhos, as medidas de fiscalização não puderam ser cabalmente executadas. Uma vez que a DSEJ reconhece as suas próprias limitações, seria melhor que simplificasse os procedimentos e recorresse às tecnologias de informação de modo a melhor racionalizar os seus recursos humanos e reduzir o número de erros. Sobre o recurso ao método alternativo de inscrição com regra geral, a DSEJ deve detectar qual a causa que leva a que as instituições optem por esta solução, de modo a reduzir ao máximo possível a utilização deste método e,

assim, ter mais recursos humanos disponíveis para realizar outros trabalhos de fiscalização e reduzir o risco de falsificação de informações aquando da inscrição nos cursos.

A DSEJ, enquanto serviço público responsável pelo lançamento do Programa, deve rever e acompanhar os efeitos das medidas de melhoria de forma mais abrangente, cumprir rigorosamente as suas responsabilidades de fiscalização e assegurar a aplicação do dinheiro público seja gasto de acordo com os princípios de legalidade, imparcialidade e economia.

É de referir que a DSEJ justificou a incompletude dos trabalhos de fiscalização com facto de não haver recursos humanos suficientes. Todavia a dimensão do Programa tem vindo a aumentar nos últimos anos e tem abrangido formações ministradas no exterior. Apesar de não ser capaz de assegurar uma fiscalização completa, a DSEJ continua a ampliar a cobertura do Programa, o que contraria o argumento da falta dos recursos humanos. Por outro lado, desde o lançamento do Programa, tem-se vindo a ser detectados casos de irregularidades, falsificação de documentos e de fraude, tendo havido dezenas de casos remetidos para os órgãos judiciais, o que evidencia as lacunas existentes na execução do programa e o desperdício do erário público. Tal facilitou a prática de actos fraudulentos, não obstante da DSEJ ter realçado que os casos de irregularidades eram poucos. A ocorrência de práticas criminosas num Programa cujo intuito é promover a aprendizagem não é uma situação que o Governo ou o público deseja testemunhar, para não falar do aumento da carga de trabalho do pessoal da DSEJ e dos órgãos judiciais, bem como do desperdício dos recursos preciosos do Governo. O facto desta série de problemas ter surgido com a criação do programa é algo que a DSEJ não pode ignorar.

Concluindo, a DSEJ não implementou integralmente as opiniões e sugestões de auditoria que foram apresentadas há vários anos, mas continua a despender centenas de milhões de patacas do erário público, o que demonstra que a gestão e a execução dos trabalhos padecem de um mecanismo de exame eficaz. A DSEJ deve fazer uma revisão e melhoria profundas dos actuais problemas, para a melhor execução do Programa no futuro.

Parte V: Resposta do sujeito a auditoria



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

審計署
審計局
梁煥庚局長

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187號
Apartado 187 – Macau

112/CA/DSA/2019

18/12/2019

公函 163/DEE/2020

14 JAN 2020

事由
Assunto 書面回應—寄送審計報告

梁煥庚局長：

按 貴署第 112/CA/DSA/2019 號來函之要求，本局現對 貴署就“持續進修發展計劃”的跟進審計工作報告作出書面回應，並附上有關回應之中文及葡文版本。

如有查詢，請派員聯絡本局延續教育處黃志勇處長，電話：8397 2366。

祝

工作順利！

局長

老柏生

老柏生

附件：對“持續進修發展計劃”審計報告的回應

LWI/lwi

教育暨青年局 格式一
DSEJ – Modelo 1

澳門約翰四世大馬路7-9號一樓
Avenida de D. João IV, n.º 7-9, 1.º andar, Macau

電話 Tel : (853) 2855 5533 網址 URL : www.dsej.gov.mo
圖文傳真 Fax: (853) 2871 3722 電郵 E-mail : webmaster@dsej.gov.mo

A-4 規格印件 2019年9月
Formato A-4 Imp. Set. 2019



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

Resposta ao relatório de auditoria sobre o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”

I. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) implementou, em Julho de 2011, o Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo (adiante designado por “Programa”), com o objectivo de incentivar os residentes da RAEM, com idade igual ou superior a 15 anos, a participarem em acções de aperfeiçoamento contínuo, a fim de elevar as suas qualidades e competências, no sentido de fomentar o progresso e desenvolvimento da sociedade. Enquanto entidade de execução, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (adiante designada por “DSEJ”) tem cumprido, rigorosamente, as disposições dos Regulamentos Administrativos n.º 16/2011, n.º 10/2014 e n.º 10/2017, fazendo com que o Programa promova, eficazmente, e satisfaça as necessidades de aprendizagem da população em geral. O Programa já entrou na sua terceira fase (2017-2019), tendo certamente espaço para melhoria, no entanto, de uma forma geral, o processo global pode atingir a eficácia prevista, obtendo um amplo reconhecimento e apoio da sociedade de Macau.

Focando a situação de implementação da terceira fase do Programa, até ao dia 31 de Dezembro de 2019, cerca de 480 instituições locais integraram o Programa, registando-se mais de 450.000 participações nos diversos cursos de educação contínua e de ensino superior, e nos exames de credenciação, locais e não locais, contando com a participação de cerca de 180.000 residentes, sendo o montante dos subsídios utilizados de cerca de 850 milhões de patacas. Tanto o número de cursos como o de residentes foram superiores aos das duas fases anteriores, demonstrando que o Programa responde às necessidades dos residentes, podendo alcançar o objectivo de apoio ao aperfeiçoamento contínuo dos mesmos.

Para assegurar a utilização racional do erário público, a DSEJ empenhou-se em



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

reduzir os casos de infracção, através de trabalhos de fiscalização multifacetados e globais. Na terceira fase do Programa, foram realizadas mais de 4.100 vistorias *in loco* às instituições participantes, apreciados mais de 4.300 documentos, examinados aleatoriamente mais de 41.000 casos, realizadas cerca de 1000 entrevistas posteriores e tratadas mais de 200 queixas. Entre mais de 100.000 itens autorizados na terceira fase, a DSEJ emitiu mais de 1400 recomendações orais, às instituições que violaram as disposições do Programa, e mais de 400 ofícios de aviso escrito, tendo instaurado 45 processos de investigação, dos quais 41 foram encaminhados para os órgãos judiciais, para acompanhamento, devido à gravidade das circunstâncias.

O Comissariado da Auditoria (CA) procedeu à reapreciação do Programa e apresentou o relatório de auditoria de resultados sobre os quatro itens do Programa (adiante designado por “relatório”) - “Inspeção no local”, “Inscrição pela solução alternativa”, “Execução do regime de caução” e “Inscrição do formador em curso por si leccionado” - no qual expôs várias sugestões eficazes e construtivas. A DSEJ concordou e aceitou estas sugestões, procedendo à implementação dos vários trabalhos.

Durante o período da auditoria, a DSEJ apoiou e articulou-se, de forma activa, com o trabalho do CA, estando, actualmente, a concretizar, diligentemente, as várias sugestões constantes no relatório. A DSEJ irá assimilar, também, as respectivas sugestões e proceder a melhorias concretas, face ao trabalho de fiscalização a que o relatório prestou atenção. Em relação aos problemas referidos no relatório, alguns foram revistos e aperfeiçoados, tendo os restantes sido, também, acompanhados de imediato e promovidas, sucessivamente, as medidas para a sua optimização.

II. Resposta face ao conteúdo do relatório

No que respeita às questões indicadas no relatório, a DSEJ vem responder o seguinte:

1. “Inspeção no local”

De acordo com o relatório, em relação à classificação das instituições e à organização da inspeção, a DSEJ cometeu falhas na classificação de instituições



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

por falta de precisão na avaliação, o que afectou a organização de vistorias às instituições. Ao mesmo tempo, o número de vistorias não satisfaz as exigências das instruções. No que diz respeito à execução do trabalho de inspecção, a DSEJ realizou o trabalho de recolha de informações, nas vistorias, conforme o processo fixado. A situação melhorou em comparação com o passado e os defeitos existentes não tiveram grande influência no trabalho de inspecção. Em relação ao acompanhamento dos problemas descobertos nas vistorias, a DSEJ não acompanhou, oportunamente, alguns autos de inspecção, o que resultou na impossibilidade das infracções das instituições recaírem nas respectivas classificações, isto não favoreceu o trabalho de apreciação e fiscalização da DSEJ. Para além disso, não houve uma forma eficaz de confirmação da identidade dos formadores. As medidas de melhoria da DSEJ não mostraram ser as ideais.

1.1 A DSEJ aceitou as opiniões do CA, concordando que não foram actualizadas, a tempo, as respectivas instruções da inspecção no local. No que diz respeito ao número de vistorias *in loco*, com a experiência acumulada nos últimos anos e segundo o aumento constante do número de cursos organizados pelas instituições, e com os recursos humanos limitados, a forma de fiscalização deixou de salientar a recolha de dados no local, no início da execução do Programa, passando a enfatizar o conjunto das seguintes formas: fiscalização electrónica, exame aleatório de casos, apreciação de documentos, entrevistas posteriores e tratamento de queixas, entre outras medidas de fiscalização multifacetadas. Além disso, passou a realizar, também, uma supervisão integral conjunta das instituições classificadas como ‘com alto risco’, o que facilitou a detecção de infracções das mesmas, tendo os casos, considerados graves, sido sempre descobertos através desta forma de fiscalização diversificada e multifacetada. No que diz respeito à não actualização oportuna das instruções, a DSEJ irá introduzir, o mais rápido possível, a forma de gestão de riscos nas mesmas;

1.2 O relatório considerou que a execução do trabalho de inspecção da DSEJ melhorou em comparação com o passado e que as imperfeições ocorridas não causaram grande impacto no trabalho de fiscalização; no futuro, a DSEJ continuará a envidar esforços para eliminar os defeitos existentes, no sentido de aperfeiçoar, em maior grau, o trabalho de execução da inspecção.



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

- 1.3 Com base na manutenção da comunicação e cooperação com as instituições, e face aos problemas encontrados durante a inspecção, a DSEJ avisou, de imediato, as instituições, para levarem a cabo o melhoramento oportuno das eventuais infracções, considerando que este contribuiria para a promoção favorável do Programa. No entanto, a eficácia obtida não foi a ideal, por isso, a DSEJ já elaborou um mecanismo de registo uniformizado, para tratar atempadamente dos casos das instituições infractoras e, no futuro, irá elevar a eficácia de inspecção através desse sistema, de modo a alcançar a padronização e a sistematização do tratamento das infracções;
- 1.4 Para reduzir a perturbação causada, ao normal funcionamento dos cursos, pela inspecção no local, numa situação geral, a DSEJ procede à recolha de dados no local e, posteriormente, faz a sua verificação, o que permite, na maioria dos casos, fazer uma confirmação efectiva do papel dos formadores.

2. “Inscrição pela solução alternativa”

De acordo com o relatório, no âmbito do Programa, muitas instituições utilizam a inscrição pela solução alternativa, mas a DSEJ não elaborou medidas de gestão para esta situação. Por outro lado, a DSEJ não aproveitou bem os dados que possuía nem realizou a respectiva análise. Como a DSEJ ainda não elaborou medidas de fiscalização permanentes e as actuais medidas de inspecção apresentam falhas, subsiste a suspeita de que as instituições possam estar a abusar da inscrição pela solução alternativa. Assim, a DSEJ necessita de resolver, o mais breve possível, este problema e compensar as falhas existentes, no sentido de assegurar que as medidas possam atingir a eficácia prevista.

- 2.1 A DSEJ está de acordo com as opiniões acima referidas, e irá delinear medidas de fiscalização permanentes mais rigorosas e gerir a “Inscrição pela solução alternativa” desde a fonte, no sentido de prevenir abusos desta forma de inscrição. A DSEJ vai proceder, mensalmente, a uma observação atenta das instituições que apresentam maiores riscos e que utilizam, com maior frequência, a “Inscrição pela solução alternativa”, e entrevistar, aleatoriamente, via telefone, os residentes que utilizam a “Inscrição pela solução alternativa” mais frequentemente, para confirmar que os mesmos se



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

inscrevem, efectivamente, nos cursos e prevenir que as instituições furtem os dados de residentes para burlar o erário público;

2.2 Tendo o pessoal da DSEJ descoberto, em Janeiro de 2019, erros na programação, durante a revisão do programa de levantamento dos dados da “Inscrição pela solução alternativa”, esta Direcção de Serviços efectuou, por sua iniciativa, em Fevereiro do mesmo ano, a actualização do sistema da forma de exame aleatório das inscrições pela solução alternativa, tendo, também, elaborado um mecanismo que exige que as instituições apresentem motivos para a utilização da “Inscrição pela solução alternativa”, de modo a classificar e analisar as situações de utilização desta forma de inscrição e no sentido de reforçar a supervisão;

2.3 Sendo a fiscalização do Programa feita através de entrevistas telefónicas aleatórias, encontros presenciais, apreciação de documentos e gestão de queixas, entre outras, existe uma articulação estreita entre as diversas formas, o que permite elevar a eficácia da fiscalização. Consideramos que estas medidas têm repercussões positivas na detecção das instituições infractoras.

3. “Execução do regime de caução”

O relatório indica que não foi tratada, em tempo oportuno, a caução de cerca de 30% dos formandos. A nova medida de introdução dos dados da presença em cada aula, no programa informático, não tem nada a ver com a restituição da caução; mesmo que se verificasse, durante o exame aleatório, a existência de incorrecções nos dados de algumas instituições, o que causaria o reembolso errado da caução, a DSEJ não trataria dessa situação. Durante a auditoria, descobriu-se que, no período entre Outubro de 2018 e Março de 2019, 24 formandos, de 12 cursos, apresentavam registos de presença insuficientes, mas as instituições informaram que os mesmos já tinham concluído os cursos e que, consequentemente tinham procedido à restituição da caução. Este acto levou à restituição de cauções que deveriam ter sido retidas, no valor de 15.600 patacas.

3.1 No que diz respeito à restituição da caução, a DSEJ instou, a partir de Maio de 2017, por diversas formas e várias vezes, as instituições a introduzirem, no sistema informático, a situação de presença dos formandos, num prazo de 7



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

dias a partir da conclusão de cada aula, sob pena de o seu não cumprimento afectar a classificação da própria instituição e o processo de pagamento.

3.2 Depois de ter procedido ao acompanhamento imediato da restituição indevida de cauções, por parte das instituições, a 24 formandos, indicada pelo CA, todas as cauções foram devolvidas à DSEJ. No futuro, a DSEJ irá elaborar instruções ainda mais rigorosas e aplicar sanções às instituições que não cumpram as instruções.

4. “Inscrição do formador em curso por si leccionado”

De acordo com o relatório, a DSEJ melhorou, em Janeiro de 2013, o sistema do Programa, de modo a fazer a verificação imediata, na altura da inscrição de formandos. Caso um formador se inscreva no curso que lecciona, o sistema irá recusar a sua inscrição. Durante o processo de inspecção, o CA confirmou que, ao testar o sistema destinado aos formadores, tanto o formador principal do curso como o suplente estavam impossibilitados de efectuar uma inscrição, com sucesso, nos cursos que leccionavam.

4.1 O CA indicou, no relatório publicado em finais de 2012, que detectou 6 cursos em que o formador era, simultaneamente, um dos formandos do mesmo curso, envolvendo uma verba de 5.136 patacas. Face à situação, a DSEJ fez, de imediato, em Janeiro de 2013, uma alteração do sistema, de modo a eliminar por completo a inscrição, como formando, do formador no mesmo curso que lecciona. Após exame, o CA confirmou a melhoria feita pela DSEJ, que previne de forma eficaz a possível infracção por parte do formador, excluindo também o risco de fraude, com o subsídio a ser atribuído erroneamente, ao infractor.

III. Através da obtenção da certificação ISO, continuar a otimizar e a melhorar os trabalhos

Para otimizar o processo administrativo e elevar a eficiência no trabalho, o Programa obteve, em 2015, a certificação do sistema de gestão de qualidade ISO 9001:2015, tendo o Programa criado, gradualmente, um sistema de gestão de qualidade estável, passando todo o sistema de gestão da qualidade do Programa a satisfazer os padrões internacionais. Em simultâneo, os serviços de gestão do Programa têm seguido o



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

exigido na certificação do ISO 9001:2015, passando continuamente os exames em termos de política e objectivos de qualidade, resultados de revisão, análise de dados, medidas de correcção e prevenção e apreciação de gestão, no sentido de fomentar a optimização e a melhoria, contínuas, do sistema de gestão da qualidade.

Os trabalhos de fiscalização do Programa fazem, também, parte do âmbito da certificação acima referida. Ao longo do processo de certificação ISO, a DSEJ tem optimizado e melhorado, de forma contínua, as partes correspondentes do Programa, face às deficiências detectadas nos diversos trabalhos de avaliação, incluindo nas reuniões de apreciação interna, apreciação interna não formal, apreciação interna formal e durante o período de apreciação externa. No resultado de certificação de 2019, foi indicado que “Sob a redução dos recursos humanos da DSEJ, os pedidos acresceram cerca de 30% na terceira fase em comparação com a primeira fase; no que diz respeito à investigação do nível de satisfação dos clientes, em 2019 a pontuação apresentou um aumento contínuo, a avaliação de “satisfaz” e de “satisfaz muito”, em relação aos serviços globais do grupo de fiscalização, aumentou para 91,1%, demonstrando que a alteração da inspecção no local, forma principal de fiscalização no passado, para a forma actual (utilização de inspecção electrónica e apreciação de documentos, em articulação com a inspecção no local com gestão de riscos) não só aumentou a eficiência como favoreceu, em maior grau, a detecção de infracções perpetradas pelas instituições, reduzindo a perturbação do normal funcionamento das aulas. Pode-se afirmar que a introdução da certificação ISO 9001:2015, como base de gestão, resultou numa eficácia notável”.

No entanto, a DSEJ concorda com a indicação do CA de que existe, ainda, espaço para melhoria e optimização dos trabalhos, pelo que, no futuro, vai continuar a tomar como referência as opiniões e sugestões do CA, com base na certificação do sistema de gestão de qualidade ISO 9001:2015, procedendo à optimização, de forma contínua, dos trabalhos de fiscalização do Programa.

IV. Através do grupo de trabalho de auditoria interna da DSEJ, elevar a eficiência na execução do Programa

Para aumentar, em maior grau, a precisão dos diversos trabalhos do Programa e reforçar a gestão interna de riscos, a DSEJ vai proceder a uma revisão global e assegurar



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

que os trabalhos do Programa são implementados conforme os respectivos regulamentos administrativos, as suas instruções e normas, através da criação de um mecanismo de auditoria interna.

V. Medidas de optimização do sistema a promover

No futuro, a DSEJ irá seguir as sugestões referidas no relatório, introduzir a forma de exame electrónico e promover as medidas de optimização do sistema:

1. O sistema electrónico de inspecção encontra-se a ser explorado, competindo ao sistema gerir todos os dados de fiscalização, incluindo a organização de vistorias, classificação das informações das vistorias, registo de infracções das instituições e situação de pontuação, entre outros, para que o pessoal de inspecção possa acompanhar e gerir, de imediato, as instituições infractoras, no sistema informático, de modo a diminuir a repetição e a omissão de dados, elevando a eficácia de fiscalização. Com base nestas, é melhorado o mecanismo de inspecção no local, reforçada a fiscalização das instituições classificadas como ‘com alto risco’, aumentados os recursos humanos através da aquisição de serviços, de modo a acrescer a frequência das vistorias *in loco* junto dessas instituições.
2. Elaborar medidas ainda mais rigorosas sobre a “Inscrição pela solução alternativa”; através do sistema, fiscalizar as instituições que utilizam, frequentemente, a “Inscrição pela solução alternativa” e limitar o número e a proporção de utilização desta forma de inscrição, no sentido de evitar, a partir da origem, o uso desta forma de inscrição, por parte das instituições. Por outro lado, é regulamentado que os formandos devem fornecer um número de telemóvel válido, para garantir que a DSEJ os pode contactar, se for caso disso. Por outro lado, através deste sistema podem ser enviadas mensagens para os números de telemóvel dos formandos, com informação relativa à utilização do subsídio, no sentido de evitar que o subsídio destinado a um determinado residente seja utilizado por outra pessoa, conformando uma situação de burla.
3. Antes de ser, totalmente, concretizada a marcação de presenças por via electrónica, a DSEJ irá delinear instruções ainda mais rigorosas, regulamentando que as instituições devem introduzir, no sistema informático, as presenças dos formandos, dentro de 7 dias após a data efectiva de cada aula, podendo efectuar o pagamento dos subsídios,



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

apenas, depois de as instituições terem procedido ao carregamento total dos boletins de presença dos formandos, conforme o registado pelo sistema. Em simultâneo, o sistema calcula, automaticamente, a taxa de presença de cada formando, podendo ser restituída a caução, apenas, quando a taxa de presença satisfizer o exigido.

4. Implementar, ordenadamente, a forma electrónica de marcação de presenças com o bilhete de identidade, para verificação da autenticidade da presença dos formandos e no sentido de garantir a utilização racional do erário público. Ao mesmo tempo, actualizar o mecanismo de verificação de quem desempenha o papel de formador, exigindo que os formadores procedam à marcação da sua presença, de forma electrónica e com o bilhete de identidade. O mecanismo pode verificar se o formador é o indicado, originalmente, como dinamizador do curso, para confirmar que o curso é leccionado pelo próprio formador, no sentido de colmatar as possíveis lacunas existentes.
5. Foi aperfeiçoado o sistema de questionário electrónico, que permite fazer uma análise eficaz dos questionários recolhidos, de modo a conhecer a situação real e a eficácia de execução das instituições, o que serve como factor importante de consideração na fiscalização, apreciação e autorização.

VI. Conclusão

Enquanto entidade de execução do Programa, a DSEJ tem cumprido, rigorosamente, as disposições constantes nos Regulamentos Administrativos n.º 16/2011, n.º 10/2014 e n.º 10/2017, no entanto, sendo enorme o número de destinatários do subsídio do Programa e o número de áreas, há ainda espaço para melhorias, em vários aspectos. Em relação às diversas opiniões e sugestões, apresentadas no relatório, sobre a execução do Programa, a DSEJ irá continuar a respectiva análise, de forma séria e profunda, no sentido de resolver, eficaz e adequadamente, as questões apontadas pelo CA. Com base no actual mecanismo de inspecção, a DSEJ começou a considerar, em maior grau, aproveitar os meios informáticos para aperfeiçoar e otimizar os trabalhos de fiscalização, com vista a executar, de forma global e eficaz, os trabalhos de inspecção.

De facto, depois de ouvir as opiniões do CA, apresentadas em 2012, e com o intuito de elevar a eficiência de fiscalização global do Programa, a DSEJ optimizou, continuamente, todas as etapas dos procedimentos do mesmo, criando, por exemplo,



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

uma base de dados das instituições infractoras, para erradicar, infractores, a partir da origem; atentando, de forma específica, nos cursos com uma propina elevada e de longa duração, com vista a reduzir a possibilidade de ocorrência de fraude com o erário público, por parte das instituições; implementando, em projecto-piloto, o sistema de marcação electrónica de presenças, de modo a dominar, de imediato, a situação de presença efectiva dos formandos; enviando, aos participantes, mensagens sobre a sua inscrição, o desconto na conta e a restituição da caução, para que estes possam inteirar-se, de forma clara e inequívoca, da utilização da sua conta; implementando o questionário pessoal electrónico, de modo a recolher as opiniões dos residentes, de forma global; e efectuando uma inspecção global das situações de infracção passíveis de serem perpetradas pelas instituições, através de análise integral dos dados, apreciação de documentos, informações da *internet* e optimização da vistoria aleatória, entre outros.

No que diz respeito aos pedidos apresentados por particulares, a DSEJ empenha-se em optimizar o processo, nomeadamente, o encurtamento do prazo de apreciação, a simplificação das formalidades e dos documentos destes pedidos, o agilizar da autorização e a diminuição do prazo de pagamento, entre outros, esperando que haja um equilíbrio entre a fiscalização da utilização racional do erário público e o facilitar de todo o processo para a população, com o objectivo de criar as melhores condições para a organização de cursos, por parte das instituições, e para a aprendizagem dos cidadãos, no sentido de constituir uma base sólida para promover Macau como cidade dedicada à aprendizagem.

Parte VI: Anexos

Anexo I: Instituições que recorreram ao método alternativo de inscrição em mais de 50% dos casos, tendo mais de 100 inscrições sido feitas com recurso a este método

Nome da instituição	Número de inscrições que recorreram ao método alternativo de inscrição	Número efectivo de inscrições	Percentagem
Instituição n.º 1	4 072	4 072	100%
Instituição n.º 2	1 173	1 173	100%
Instituição n.º 3	668	668	100%
Instituição n.º 4	376	376	100%
Instituição n.º 5	290	290	100%
Instituição n.º 6	238	238	100%
Instituição n.º 7	214	214	100%
Instituição n.º 8	139	140	99%
Instituição n.º 9	182	185	98%
Instituição n.º 10	1 402	1 428	98%
Instituição n.º 11	239	244	98%
Instituição n.º 12	552	592	93%
Instituição n.º 13	497	555	90%
Instituição n.º 14	195	220	89%
Instituição n.º 15	394	445	89%
Instituição n.º 16	121	138	88%
Instituição n.º 17	478	569	84%
Instituição n.º 18	778	952	82%
Instituição n.º 19	1 172	1 501	78%
Instituição n.º 20	459	592	78%
Instituição n.º 21	201	264	76%
Instituição n.º 22	188	254	74%
Instituição n.º 23	389	543	72%
Instituição n.º 24	186	270	69%
Instituição n.º 25	109	174	63%
Instituição n.º 26	223	369	60%
Instituição n.º 27	544	902	60%
Instituição n.º 28	477	811	59%
Instituição n.º 29	181	320	57%
Instituição n.º 30	547	999	55%
Instituição n.º 31	391	741	53%
Instituição n.º 32	130	256	51%
Instituição n.º 33	606	1 196	51%

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pela DSEJ

Nota: Relativamente à Instituição n.º 1, a DSEJ explicou que a maioria dos formandos foram idosos e, para facilitar a sua inscrição, autorizou a instituição a carregar para a página do Programa a lista de formandos em bloco.

