



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

Relatório de Auditoria de Resultados

**Deslocações ao exterior em
missão oficial de serviço dos
trabalhadores da Administração
Pública**

Fevereiro de 2011



審計署 Comissariado da
Auditoria

Índice

Parte I: Sumário	3
1.1 Resultados e opiniões de auditoria	3
1.2 Sugestões do Comissariado da Auditoria	5
1.3 Respostas dos sujeitos a auditoria	5
1.4 Parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.....	8
Parte II: Contexto da auditoria	9
2.1 Objectivo e contexto da auditoria.....	9
2.2 Disposições legais aplicáveis a deslocações em serviço	9
Parte III: Execução da auditoria.....	11
Parte IV: Resultados de auditoria.....	12
4.1 Despesas em ajudas de custo diárias com as deslocações em serviço	12
4.2 Outros problemas com a gestão das deslocações em serviço – relatório de deslocação	47
Parte V: Comentários finais e sugestões	52
5.1 Comentários finais.....	52
5.2 Sugestões	54
Parte VI: Respostas dos sujeitos a auditoria.....	57
Parte VII: Parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	89
Anexos.....	99
Anexo 1: Disposições do Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública de Macau que regulam as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço.....	101
Anexo 2: Hotel Price Index (HPI).....	109

Parte I: Sumário

O Comissariado da Auditoria (CA) levou a cabo uma auditoria de resultados sobre as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço (adiante designadas por deslocações em serviço) realizadas por trabalhadores dos serviços e organismos da Administração Pública (doravante designados por serviços públicos) durante o período de 1 de Julho de 2008 a 30 de Junho de 2009, com o objectivo de verificar se a gestão e o controlo sobre as mesmas eram adequados e se os recursos foram bem aplicados.

1.1 Resultados e opiniões de auditoria

1.1.1 Despesas em ajudas de custo diárias com as deslocações em serviço

1.1.1.1 Os serviços públicos preferem o regime alternativo ao regime geral

Nos serviços públicos examinados, por amostragem, o regime geral foi utilizado em cerca de 60% das deslocações em serviço de um dia, todas elas com destino a Hong Kong e ao *Interior da China*. Para as deslocações em serviço de dois ou mais dias, mais do que 70% dos serviços públicos utilizaram o regime alternativo. De acordo com a análise efectuada pelo CA, o fenómeno tem a ver com os montantes dispostos no regime geral serem insuficientes para as despesas incorridas.

1.1.1.2 Ausência de um mecanismo para a revisão periódica dos montantes de ajudas de custo diárias previstos no regime geral

O alojamento em hotel ocupa a fatia maior nas ajudas de custo diárias. Uma busca efectuada pelo CA (ver nota 4) revela que os hotéis em Pequim e Xangai já cobravam, no primeiro semestre de 2009, em média, por cada pernoita, cerca de 900 patacas. Em contrapartida, o regime geral oferece ao trabalhador que se desloque ao *Interior da China* ajudas de custo diárias no valor máximo de 1 100 patacas, o que é manifestamente insuficiente para pagar as despesas e, ao mesmo tempo, denota que os montantes previstos nesse diploma estão completamente desfasados da realidade.

1.1.1.3 Falta de regulamentação uniforme dos montantes de ajudas de custo diárias a atribuir

Os serviços públicos examinados, por necessidades próprias, dispõem de regras internas para regulamentar a efectivação das ajudas de custo diárias previstas no regime geral e no regime alternativo. As regras são duma diversidade extrema. Por exemplo, quanto ao limite máximo diário das despesas para o alojamento em hotel ou para a alimentação, os valores definidos são todos diferentes, havendo ainda serviços públicos que

não fixam nenhum limite máximo. A situação existente fomenta a incoerência na atribuição das ajudas de custo diárias, prejudicando o princípio de igualdade entre os trabalhadores da Administração Pública.

1.1.1.4 Conflitos entre as normas internas dos serviços públicos e o previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM)

Alguns serviços públicos sem competência para estabelecerem regulamento de pessoal próprio definiram normas internas adicionais ao regime geral ou ao regime alternativo, que conflituam com o previsto no ETAPM.

1.1.1.5 Despesas com alojamento e alimentação relativamente elevadas

O alojamento em hotel e a alimentação são os itens com maior peso nas despesas das deslocações em serviço e são também os que apresentam riscos mais elevados. Com efeito, o CA verificou que as despesas com estes dois itens são bastantes elevadas nas contas dos serviços públicos. Com base nos elementos referentes aos serviços públicos da amostra, verificou-se que dentre os quartos de hotel mais caros utilizados por trabalhadores dos serviços públicos nos diversos locais, mais de 60% custavam mais de 2 000 patacas por noite, com o máximo a atingir 13 770 patacas por noite. Por outro lado, o preço médio por refeição/pessoa variou entre 150 patacas e 1 300 patacas.

O CA entende que o regime vigente não é suficientemente específico para servir de guia aos serviços públicos, permitindo assim despesas bastante elevadas no alojamento e na alimentação.

1.1.2 Outros problemas com a gestão das deslocações em serviço — relatório de deslocação

Conforme o ETAPM e a resposta escrita dada pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, não há quaisquer situações de isenção ou excepcionais de que possa resultar na não apresentação do relatório de deslocação. Assim, qualquer trabalhador que regresse duma deslocação em serviço deve apresentar relatório “circunstanciado” da deslocação, caso contrário não há lugar ao pagamento das devidas quantias de ajudas de custo diárias. Porém, o CA verificou que alguns dos serviços públicos examinados não fazem cumprir o previsto no ETAPM e procedem ao pagamento das ajudas de custo diárias sem fundamentação legal: uns aceitam que o relatório seja apresentado após a liquidação das ajudas de custo, outros permitem a apresentação fora dos 30 dias após o regresso e outros, ainda, pura e simplesmente, não fazem caso se o relatório é ou não apresentado.

1.2 Sugestões do Comissariado da Auditoria

- 1.2.1 Deve ser efectuada uma revisão geral das normas que regulam a deslocação em serviço, com especial incidência sobre os dois regimes de atribuição de ajudas de custo diárias;
- 1.2.2 Devem ser definidas, com base no quadro legal estabelecido, instruções específicas e pormenorizadas para guiar a feitura de regras internas dos serviços públicos, nomeadamente, no que respeita ao controlo eficaz das despesas com alojamento e alimentação;
- 1.2.3 Deve ser estabelecido um mecanismo de revisão permanente com vista a assegurar que os diplomas legais e as instruções que regulam a deslocação em serviço sejam permanentemente actualizados e, conseqüentemente, eficazes;
- 1.2.4 Ao procederem à definição de regras internas sobre as deslocações em serviço, os serviços públicos devem ter uma abordagem de conjunto de toda a Administração, com vista a evitar desigualdades e conflitos com o ETAPM;
- 1.2.5 Deve ser reforçada a noção de parcimónia nas despesas a realizar nas deslocações por motivo de serviço, de modo a elevar a eficiência no uso de dinheiro público;
- 1.2.6 Os serviços públicos devem valorizar devidamente o relatório de deslocação e, em cumprimento rigoroso do disposto na lei, exigir a sua entrega; devem fixar a estrutura do relatório de forma a que possa ser um registo documental relevante da deslocação em serviço e meio de informação sobre a mesma.

1.3 Respostas dos sujeitos a auditoria

Os sujeitos a auditoria visados no presente relatório apresentaram respostas escritas ao CA, resumidas como segue (textos integrais das respostas constam da Parte VI):

1.3.1 Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM)

Em relação às opiniões e sugestões apresentadas no relatório de auditoria, o IACM diz que vai examinar e acompanhar os aspectos que possam ser melhorados, a fim de elevar globalmente a eficácia dos trabalhos. O IACM apresentou ainda esclarecimentos adicionais sobre algumas questões examinadas no relatório de auditoria.

1.3.2 Instituto do Desporto (ID)

O ID agradece ao CA pela identificação das anomalias, pois ajuda rever os procedimentos e introduzir melhoramentos. Além disso, o ID salientou aspectos objectivos encontrados na organização das deslocações em serviço e apresentou esclarecimentos adicionais sobre os fundamentos para a escolha de hotéis.

1.3.3 Fundo de Turismo (FT)

O FT afirma que a opção entre os dois regimes de atribuição de ajudas de custo diárias é feita nos termos legais. O FT refere que respeita a opinião do CA relativa ao controlo sobre os montantes das ajudas de custo diárias atribuídos sob o regime alternativo e vai examinar o controlo das despesas com a alimentação com vista a melhorar o regime vigente. Quanto à selecção de hotéis, irá, na medida do possível, efectuar consultas de preços, sem prejuízo da ponderação de outros factores relevantes. Relativamente à apresentação do relatório de deslocação, o FT vai imediatamente implementar medidas para o seu cumprimento. Quanto às informações de despesas de alojamento em hotel constantes do quadro 12 do parágrafo 4.1.3.1, o FT entende que o relatório refere apenas aos preços unitários máximos, ignorando os motivos que levam à opção de determinado hotel e categoria de quarto; o FT salienta ainda que a apresentação dos preços dos quartos devia ser pela mediana.

1.3.4 Instituto de Acção Social (IAS)

O IAS subscreve sem reservas a auditoria efectuada e concorda com as opiniões de auditoria apresentadas no respectivo relatório. O IAS informa que entretanto reviu as instruções sobre deslocações em serviço, encontrando-se as quais já em aplicação, o que vai reforçar a regularidade.

1.3.5 Instituto Politécnico de Macau (IPM)

Relativamente aos preços de quartos indicados no quadro 12, o IPM esclareceu sobre a selecção de hotéis e sobre os elevados preços. O IPM refere ainda que já definiu instruções para as despesas com alimentação a fim de reforçar a sua fiscalização.

1.3.6 Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento (IPIM)

O IPIM declara não ter nada a acrescentar sobre o conteúdo do relatório. O IPIM concorda com as sugestões apresentadas no relatório de auditoria relativas ao controlo das

despesas com deslocações em serviço e informa que já definiu, ainda no corrente ano, normas para disciplinar as deslocações em serviço. O IPIM espera entretanto que as entidades de fiscalização competentes procedam à revisão e ao aperfeiçoamento do regime de deslocação em serviço.

1.3.7 Estabelecimento Prisional de Macau (EPM)

O EPM concorda com a opinião de auditoria de que as suas normas internas conflituam com o ETAPM. Em relação ao alojamento em hotéis, o EPM afirma que, à excepção de um ou outro caso pontual, a aquisição de serviços de alojamento tem sido sempre precedida de consultas de preços, de acordo com as exigências legais. Quanto às despesas com alimentação, o EPM refere que o facto de as despesas efectivas se aproximarem dos limites máximos diários estabelecidos resulta da vontade própria dos trabalhadores, que não implica qualquer infracção à lei ou instruções. Em relação ao relatório de deslocação, o EPM concorda com a respectiva opinião apresentada no relatório de auditoria e vai proceder a melhoramentos.

1.3.8 Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ)

A DSEJ afirma que selecciona hotéis com base num conjunto de condições e factores, mediante a realização de concursos. Quanto ao relatório de deslocação, informa que já procedeu ao preenchimento das lacunas normativas e procedimentais para que tudo ficasse em conformidade legal. A DSEJ afirma ainda que concorda com as sugestões apresentadas no relatório de que o serviço responsável pela normalização administrativa deve efectuar a revisão geral das normas que regulam as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço. Em relação aos critérios de fixação dos montantes de ajudas de custo diárias, a DSEJ é da opinião de que, de acordo com o artigo 234.º do ETAPM, abonar 1/3 da ajuda de custo diária ao trabalhador em deslocação de serviço não viola as disposições legais vigentes.

1.3.9 Autoridade Monetária de Macau (AMCM)

A AMCM afirma que valoriza o relatório de auditoria e concorda com os resultados e as sugestões de melhoramento nele apresentados.

1.3.10 Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau (DSFSM)

A DSFSM informa que não tem nada a acrescentar.

1.4 Parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (DSAFP)

A DSAFP analisou as questões apresentadas no relatório de auditoria apenas na perspectiva de aperfeiçoamento do regime da Administração Pública e da respectiva gestão. Relativamente aos regimes de ajudas de custo diárias, a DSAFP entende que o regime geral e o regime alternativo encerram eficácias diferentes, mas é da opinião de que há necessidade de rever os actuais montantes das ajudas de custo diárias do regime geral, tendo em conta as alterações trazidas pelo desenvolvimento da sociedade. Em relação à fixação de regras para as ajudas de custo diárias por serviços públicos sem competências orgânicas para tal, a DSAFP entende que o procedimento corresponderia à vontade legislativa do ETAPM, desde que as regras vão ao encontro das necessidades reais e contribuam para a utilização eficaz do erário público. No que respeita a procedimentos diferenciados no alojamento em unidades hoteleiras, a DSAFP entende que se as deslocações em serviço se diferem em programas e nos transportes, naturalmente, as exigências do alojamento também variam, pelo que seria difícil definir normas regulamentares muito específicas. Antes, há que ter em conta as características concretas das actividades da deslocação, o objectivo e os resultados pretendidos, bem como a utilização razoável do erário público. Relativamente ao conteúdo do relatório de deslocação, a DSAFP acha que seria difícil instituir procedimentos únicos; os relatórios deveriam, sim, de acordo com as características da cada deslocação, apresentar os resultados e as experiências obtidas.

A DSAFP pronunciou-se também sobre as sugestões de auditoria apresentadas no relatório de auditoria. A DSAFP concorda com o proposto no relatório de auditoria quanto à necessidade de rever os actuais regimes de deslocação em serviço e a respectiva gestão, nomeadamente com a elaboração de instruções claras e pormenorizadas, dentro dos limites do actual enquadramento legal. No entanto, entende que a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) é profissionalmente mais competente para elaborar critérios e instruções sobre a utilização das finanças públicas. A DSAFP concorda com a proposta apresentada no relatório de auditoria, no sentido de reforçar a sensibilização e a realização de acções de formação dirigidas aos trabalhadores dos serviços públicos para utilizarem de forma adequada e parcimoniosa o erário público, aquando em deslocação em serviço. Concorda também com o reforço do papel do relatório da deslocação, tendo ainda referido que, de acordo com as novas instruções a serem elaboradas pela DSF, se poderiam organizar cursos de formação ou workshops, conduzidos por instrutores da DSF, com o objectivo de se alcançarem procedimentos uniformizados e seguidos por todos os serviços públicos.

Em suma, a DSAFP subscreve os objectivos do relatório de auditoria e concorda que os actuais mecanismos e controlos sobre as deslocações em serviço e a aplicação de recursos públicos têm ainda espaço de melhoramento. (pormenores na Parte VII).

Parte II: Contexto da auditoria

2.1 Objectivo e contexto da auditoria

Os serviços públicos enviam o seu pessoal para o exterior em missão oficial de serviço para participar em reuniões e actividades de intercâmbio, bem como para realizar actividades promocionais e de divulgação, cujas despesas são suportadas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). As despesas com deslocações em serviço suportadas anualmente pelo Governo da RAEM são avultadas, sendo que os dados recolhidos nos estudos preliminares da auditoria apontam para a importância de 41 536 340,58 patacas as despesas incorridas em 2008, respeitando a alojamento em hotéis, alimentação, transporte local e ajudas de custos. Dado que o actual regime de administração financeira não dispõe de tratamento uniforme das despesas de alojamento em hotéis, uns serviços públicos consideram-nas como despesas pessoais e integram-nas nas ajudas de custo diárias, enquanto outros as consideram como aquisições de serviço e registam-nas na rubrica de “Locação de bens”. Assim, a importância acima indicada não engloba a totalidade das despesas efectivas com o alojamento em hotéis.

Considerando que as despesas de deslocações em serviço atingem importâncias avultadas e são de natureza permanente, o CA procedeu à presente auditoria de resultados para, no enquadramento legal vigente, verificar se os serviços públicos gerem e controlam adequadamente as deslocações em serviço e se fazem uso apropriado dos recursos, e, conseqüentemente, apresentar sugestões de melhoramento das situações detectadas, com vista a elevar e otimizar a gestão das deslocações em serviço e com o objectivo último de alcançar o uso adequado do dinheiro público.

2.2 Disposições legais aplicáveis a deslocações em serviço

Os artigos 228.º a 244.º do ETAPM (vide Anexo I), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, dispõem claramente sobre as despesas de deslocação em serviço. Conforme os aludidos artigos, os trabalhadores dos serviços públicos em deslocação de serviço têm direito a ajudas de custo de embarque, a ajudas de custo diárias e ao pagamento das despesas com o transporte de e para a RAEM, sendo este pagamento extensível a indivíduos não vinculados à Administração Pública. Os artigos que regulam as despesas acima referidas, dispõem, em termos gerais, como segue:

2.2.1 Ajudas de custo de embarque

São devidas ajudas de custo de embarque tanto na ida como no regresso da deslocação em serviço, salvo se a deslocação for inferior a 30 dias, caso em que só é paga uma vez (as

deslocações a Hong Kong e Guangdong só dão direito a ajudas de custo de embarque quando superiores a 7 dias consecutivos). Não há direito a ajudas de custo de embarque caso o trabalhador tenha beneficiado de igual pagamento nos 6 meses anteriores.

2.2.2 Ajudas de custo diárias

A ajuda de custo diária é um abono concedido ao trabalhador para suportar as despesas incorridas no estrangeiro, nomeadamente, com o alojamento, a alimentação e o transporte local. Nos termos do ETAPM, a atribuição das ajudas de custo diárias pode ser pelo regime geral ou pelo regime alternativo¹.

2.2.3 Despesas com o transporte na ida e no regresso à RAEM

São cobertas as passagens por via aérea, marítima ou terrestre, incluindo o transporte de livros e outros artigos necessários ao desempenho de funções, a bagagem e o seguro de viagem. As passagens aéreas reportam-se à classe económica, mas ao pessoal de direcção e de chefia de departamento ou equiparados é conferido o direito a passagens em classe executiva.

¹ O parágrafo 4.1.1.1. expõe pormenorizadamente sobre os regimes geral e alternativo.

Parte III: Execução da auditoria

Para iniciar a presente auditoria de resultados sobre as “deslocações ao exterior em missão oficial de serviço dos trabalhadores da Administração Pública”, o CA começou por solicitar, através de ofício, aos serviços públicos para que preenchessem um mapa de dados referentes às deslocações em serviço, realizadas no período entre 1 de Julho de 2008 e 30 de Junho de 2009. De acordo com os elementos fornecidos pelos 80 serviços públicos inquiridos, foram eliminados os que não realizaram nenhuma deslocação em serviço durante o período de auditoria. De entre os 59 serviços públicos sobranes, o CA, considerando a grandeza das despesas e a frequência das deslocações em serviço realizadas, as funções e a envergadura dos serviços públicos envolvidos, seleccionou 10, de áreas diferentes, para serem auditados *in loco*, a fim de melhor conhecer como geriam as deslocações em serviço dos seus trabalhadores. Os serviços públicos escolhidos foram: o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, o Instituto do Desporto, o Fundo de Turismo, o Instituto da Acção Social, o Instituto Politécnico de Macau, o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento, o Estabelecimento Prisional de Macau, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, a Autoridade Monetária e a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau.

A presente auditoria incidiu essencialmente sobre os dois aspectos seguintes:

- se as despesas com as deslocações em serviço ao exterior são razoáveis;
- se a gestão e o controlo das deslocações em serviço podem ser melhorados.

Parte IV: Resultados de auditoria

4.1 Despesas em ajudas de custo diárias com as deslocações em serviço

As ajudas de custo diárias destinam-se essencialmente ao pagamento das despesas diárias efectuadas pelo trabalhador durante o período de deslocação. Conforme os dados recolhidos, actualmente, a esmagadora maioria dos serviços públicos segue o regime geral ou o regime alternativo dispostos no ETAPM para a atribuição de ajudas de custo diárias, constituindo uma minoria os serviços públicos que aplicam regimes próprios, permitidos pelos respectivos diplomas orgânicos, como os casos do IACM e da AMCM. O IACM refere que o seu regime de atribuição de ajudas de custo diárias foi elaborado com base no ETAPM, por isso, as normas fixadas são basicamente iguais às do ETAPM. A AMCM, por sua vez, dispõe dum regime diferente do quadro normativo do ETAPM, que não prevê o regime geral ou regime alternativo, e abona as ajudas de custo diárias segundo a categoria do trabalhador que se desloca e o tempo de permanência no exterior.

Dado que as ajudas de custo diárias envolvem múltiplas variáveis e montantes bastantes elevados, o risco envolvido é também relativamente maior. Neste sentido, o CA centra a atenção da auditoria sobre as ajudas de custo diárias, nomeadamente em torno dos três seguintes aspectos: os regimes de atribuição, as regras internas definidas pelos próprios serviços públicos e as despesas efectivas.

4.1.1 Opção pelo regime geral ou pelo regime alternativo

Nesta parte do relatório, procura-se identificar e analisar os eventuais problemas, e respectivos motivos, na aplicação prática dos dois regimes seguidos pela generalidade dos serviços públicos.

4.1.1.1 Diferenças entre o regime geral e o regime alternativo no quadro jurídico

Regime geral

A importância total a abonar ao trabalhador é de acordo com o número de dias da deslocação e com os montantes diários constantes da Tabela 4 do ETAPM, que prevê importâncias diferentes para quatro níveis de beneficiários e três conjuntos de destinos (Hong Kong/República Popular da China, Portugal e outros países), conforme constam do quadro apresentado a seguir.

Quadro 1: Montantes das ajudas de custo diárias constantes da Tabela 4 do ETAPM

Níveis	Índices	Quantitativos a abonar (em patacas)		
		Hong Kong, República Popular da China	Portugal	Outros países
1	1000 a 600	1 100	1 300	1 600
2	595 a 440	900	1 100	1 300
3	435 a 200	850	970	1 160
4	195 a 100	700	820	930

O número 2 do artigo 228.º do ETAPM estipula o seguinte: “*Os montantes da ajuda de custo diária são os constantes da tabela n.º 4, que podem ser alterados por despacho.*” Os montantes das ajudas de custo diárias previstos no Quadro 1 acima foram alterados por Despacho n.º 16/GM/95, de 3 de Abril, publicado no Boletim Oficial n.º 15, I Série, de 10 de Abril de 1995, que foi a última actualização.

Quando é optado o regime geral, é atribuído um montante de ajudas de custo diárias, com o qual o trabalhador que se desloca paga todas as despesas incorridas no local de serviço, incluindo alojamento, alimentação e transporte. Após regresso, o trabalhador não tem de apresentar quaisquer documentos ou comprovativos de despesas. Dispõe ainda o ETAPM que caso o trabalhador em deslocação não tenha, por qualquer motivo, despesas de alojamento, só pode receber metade do montante previsto na Tabela 4 do ETAPM. As normas relacionadas com o regime geral podem ser consultadas no Anexo I, artigos 228.º a 235.º do ETAPM.

Regime alternativo

O número 1 do artigo 231.º estipula que “*Em alternativa ao preceituado nos artigos anteriores², pode determinar-se que sejam pagas as despesas de alojamento, alimentação e transporte.*” E o número 2 do mesmo artigo dispõe que “*Neste regime será paga uma ajuda de custo diária de montante nunca superior a 1/3 do máximo estabelecido na respectiva tabela³, para ocorrer a despesas usualmente indocumentadas.*”

Optado o regime alternativo, o trabalhador que se desloca recebe uma ajuda de custo diária de montante nunca superior a 1/3 do máximo estabelecido na Tabela 4 do ETAPM, para ocorrer a despesas usualmente indocumentadas, e, após regresso, tem ainda o direito

² Artigos 228.º a 230.º do ETAPM respeitando ao regime geral.

³ A Tabela 4 do ETAPM, cujos montantes podem ser consultados no Quadro 1 do presente relatório.

ao reembolso das despesas de alojamento, alimentação e transporte incorridas no destino da deslocação, mediante apresentação de documentos comprovativos dos respectivos pagamentos. Recebidos os documentos comprovativos entregues pelo trabalhador, os serviços devem verificar e efectuar a conversão das despesas feitas em moeda estrangeira e, a seguir, procederem à liquidação para efeito de pagamento.

A legislação não dispõe de forma clara e sistematizada sobre o reembolso das despesas com alojamento, alimentação e transporte e quais os montantes máximos a reembolsar. Através da auditoria *in loco* aos 10 serviços públicos, constata-se que a maioria dos serviços públicos baseiam-se nos princípios de razoabilidade e de economia para processar os reembolsos. Contudo, há serviços, como o EPM e o IACM, que fixam o valor máximo da despesa diária para efeitos de reembolso. (As normas relacionadas com o regime alternativo podem ser consultadas no Anexo I: Artigos 231.º a 235.º do ETAPM)

4.1.1.2 Proporção entre as deslocações realizadas no regime geral e as realizadas no regime alternativo

Conforme os elementos fornecidos pelos 59 serviços públicos, no período de auditoria entre 1 de Julho de 2008 e 30 de Junho de 2009, foram realizadas 2 876 deslocações em serviço no regime geral e no regime alternativo. A fim de conseguir uma panorâmica mais clara sobre a opção dos serviços públicos pelo regime geral ou pelo regime alternativo, com base nos elementos fornecidos pelos 59 serviços públicos, o CA cruzou os regimes utilizados nas deslocações com os destinos das mesmas, de acordo com os agrupamentos previstos na Tabela 4 do ETAPM, cujos resultados são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 2: Deslocações em serviço segundo o local de destino e o regime de ajudas de custo diárias utilizado

Regime utilizado	Número de deslocações	Hong Kong, República Popular da China (%)	Portugal (%)	Outros países (%)	Mais que um destino* (%)
Geral	1 265	1 166 (40,54%)	6 (0,21%)	93 (3,23%)	0 (0%)
Alternativo	1 611	1 204 (41,86%)	22 (0,77%)	371 (12,90%)	14 (0,49%)
Total	2 876	2 370 (82,41%)	28 (0,98%)	464 (16,13%)	14 (0,49%)

* Deslocações com vários destinos.

O quadro mostra que mais de 80% das deslocações têm como destino Hong Kong/República Popular da China. Quanto ao regime de ajudas de custo diárias, o regime alternativo é o mais usado para qualquer um dos destinos.

Utilizando a duração das deslocações como factor de triagem e análise, obtém-se o seguinte quadro.

Quadro 3: Distribuição das deslocações conforme a duração e regime de ajudas de custo diárias utilizado

Regime utilizado	Deslocações de 1 dia				Deslocações de 2 ou mais dias				Totais de deslocações
	Hong Kong, República Popular da China		Outras regiões		Hong Kong, República Popular da China		Outras regiões		
	N.º de deslocações	%	N.º de deslocações	%	N.º de deslocações	%	N.º de deslocações	%	
Geral	794	66,39%	0	0,00%	372	22,14%	99	5,89%	1 265
Alternativo	401	33,53%	1	0,08%	803	47,80%	406	24,17%	1 611
Total	1 195	99,92%	1	0,08%	1175	69,94%	505	30,06%	2 876

O quadro mostra que 66,39% das deslocações de 1 dia utilizaram o regime geral e todas elas tinham como destino Hong Kong e República Popular da China, enquanto que 71,97% (47,80% + 24,17%) das deslocações de 2 ou mais dias utilizaram o regime alternativo. As deslocações de 2 ou mais dias a outras regiões que utilizaram o regime alternativo foram 24,17% muito superior aos 5,89% do regime geral para deslocações com as mesmas características. As informações denotam que os serviços públicos tendem a optar pelo regime alternativo para deslocações com as seguintes características:

- duração superior a 2 dias e necessidade de alojamento em hotel;
- destinos que não sejam Hong Kong e República Popular da China.

4.1.1.3 Três indicadores relacionados com o nível de vida

Pelo regime geral, tudo que o trabalhador pode despende no destino da deslocação em serviço tem de caber no montante da ajuda de custo diária abonada. Tendo isto presente, o CA procedeu a uma comparação entre os montantes das ajudas de custo diárias do regime geral com três indicadores de nível de vida de referência, com vista a validar a hipótese pela qual os serviços públicos optam pelo regime alternativo porque os montantes das ajudas de custo não são compatíveis com as despesas a que o trabalhador que se desloca é obrigado a efectuar no destino da deslocação.

4.1.1.3.1 Preços médios no mercado hoteleiro

Em termos gerais, as despesas com o alojamento em hotel são as mais pesadas e, ao mesmo tempo, as mais fáceis de estimar, comparativamente com as da alimentação e transportes. Assim, o CA procurou fazer um levantamento dos preços médios por noite em hotéis de algumas cidades principais, referentes ao primeiro semestre de 2009, com vista a verificar a capacidade de cobertura das ajudas de custo diárias. Os preços médios das cidades escolhidas constam do quadro abaixo apresentado (quadro pormenorizado consta do Anexo II).

Quadro 4: Preços médios por noite em hotéis de algumas cidades principais⁴, referentes ao primeiro semestre de 2009

Cidades	Preços médios por noite	Em patacas*
Nova Iorque	£139	1 686,07
Washington	£123	1 491,99
Tóquio	£114	1 382,82
Paris	£109	1 322,17
Londres	£101	1 224,12
Singapura	£100	1 213,00
Lisboa	£86	1 043,18
Hong Kong	£85	1 031,05
Xangai	£74	897,62
Pequim	£73	885,49
Las Vegas	£53	642,89

* Câmbio de £1 = MOP12,13

O quadro mostra que algumas das principais cidades como Pequim e Xangai oferecem preços médios por noite superiores a 70 libras esterlinas (cerca de 900 patacas), enquanto que países da Europa e América, com um nível de consumo mais elevado, p.ex. Lisboa, Portugal, o preço médio atinge 86 libras esterlinas (mais de 1 000 patacas); Nova Iorque, nos Estados Unidos da América, regista 139 libras esterlinas por noite (mais de 1 500 patacas); e, finalmente, Tóquio, Japão, regista 114 libras esterlinas (mais de 1 300 patacas).

⁴ Fonte: The Hotels.com - Hotel Price Index (HPI). O HPI é um *website* da indústria hoteleira. The Hotels.com, com base nos pagamentos reais efectuados pelos seus clientes, procede periodicamente a um tratamento estatístico dos preços dos hotéis em diversas localidades. O CA chegou a fazer uma recolha de preços dos hotéis listados, tendo no final optado por recorrer ao HPI, como principal fonte de referências, considerando que esta oferecia informações mais completas.

4.1.1.3.2 Índice de preços do consumidor geral (indicador de inflação)

Acompanhando a evolução do nível de bem-estar da população, também o índice de preços no consumidor vem evoluindo ao longo dos anos, reflectindo o nível de vida. Com base em informações da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos (DSEC), apresenta-se a seguir um quadro em que se mostra a evolução da taxa de inflação em correlação com a evolução do índice de preços no consumidor geral, desde 1998 a 2009:

Quadro 5: Índice de preços no consumidor geral referente a 1998 a 2009

Ano	Índice de preços no consumidor geral (período base: Abril/2008 a Março/2009)	Taxa de inflação geral (%)
1998	88,14	--
1999	85,32	-3,20
2000	83,95	-1,61
2001	82,28	-1,99
2002	80,11	-2,64
2003	78,86	-1,56
2004	79,63	0,98
2005	83,13	4,40
2006	87,41	5,15
2007	92,28	5,57
2008	100,23	8,61
2009	101,40	1,17
Taxa de inflação do período coberto:		15,04

Fonte: Dados estatísticos oficiais fornecidos pela DSEC

O quadro mostra que, apesar de nos últimos 10 anos ou mais a taxa de inflação ter registado algumas quebras, a taxa de inflação global do período atingiu 15,04%.

4.1.1.3.3 Vencimentos dos trabalhadores da Administração Pública

Acompanhando a evolução da conjuntura económica e dos salários da RAEM, os vencimentos dos trabalhadores da Função Pública de Macau foram ajustados várias vezes ao longo dos mais de 10 anos entre 1995 e 2008. Os ajustamentos tomavam a forma de incremento no valor indiciário de remuneração.

Quadro 6: Ajustamentos ao valor indiciário entre 1995 e 2008

Datas dos ajustamentos	Valor correspondente a cada ponto da tabela indiciária após ajustamento(patacas)	Variação relativa ao ajustamento anterior	Aumento acumulado
1995/7/1	44,00	--	34,09%
1996/7/1	47,00	6,82%	
1997/7/1	50,00	6,38%	
2005/1/1	52,50	5,00%	
2007/1/1	55,00	4,76%	
2008/1/1	59,00	7,27%	

O quadro mostra que em 1995 cada ponto da tabela indiciária de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública correspondia a 44,00 patacas. Após sucessivos ajustamentos, até ao presente momento, cada ponto passou a corresponder a 59,00 patacas, ou seja, um aumento de 15,00 patacas (34,09%).

4.1.1.4 Opiniões do Comissariado da Auditoria

O ETAPM dispõe que as ajudas de custo diárias para suportar as despesas feitas por trabalhadores no exterior por motivo de serviço sejam atribuídas ou no regime geral ou no regime alternativo e deixa ao critério dos serviços públicos a opção por um ou outro, consoante as próprias necessidades efectivas e o custo de vida no local de destino, de forma a salvaguardar os direitos e os deveres tanto dos serviços assim como dos trabalhadores. Pelo regime geral é abonada uma quantia fixa e pelo regime alternativo é efectuado o reembolso das despesas efectivamente realizadas mediante apresentação dos respectivos documentos comprovativos. Um e outro regime tem o seu mérito próprio e complementam-se. Entretanto, a análise aos elementos fornecidos pelos serviços públicos permite ao CA concluir que o regime alternativo é sistematicamente utilizado, cerceando assim o direito de opção dos serviços públicos e anulando os efeitos subjacentes ao regime geral. Os resultados de auditoria revelam que a subida contínua do custo de vida no exterior conjugada com a falta de revisão oportuna dos dois regimes obriga a que os serviços públicos tendam a utilizar o regime alternativo para deslocações a destinos com nível de vida mais elevado e que obriguem a alojamento. Os parágrafos seguintes debruçam-se com maior pormenor sobre a problemática.

Proporção entre as deslocações realizadas no regime geral e as realizadas no regime alternativo

Conforme mostram os dados dos Quadros 2 e 3 do parágrafo 4.1.1.2, o regime geral foi utilizado para cerca de 60% das deslocações em serviço de 1 dia, tendo todas elas como destino Hong Kong e República Popular da China. Para deslocações em serviço de 1 dia, não se verifica tendência notória na opção por um ou outro regime. No caso das deslocações em serviço de 2 ou mais dias, os serviços públicos são mais propensos em utilizar o regime alternativo (mais de 70%), o que é muito superior ao regime geral.

No quadro dos procedimentos administrativos, o regime alternativo implica verificar todos os documentos comprovativos de despesas e converter os respectivos montantes em moeda local, enquanto que o regime geral implica apenas o pagamento de uma quantia fixa. Comparativamente, este último exige menos custos administrativos e facilita o controlo das despesas. No entanto, conforme a análise efectuada pelo CA, os serviços públicos preferem o caminho mais difícil, o regime alternativo, provavelmente, porque os montantes de ajudas de custo diárias previstos no regime geral não cobrem as despesas.

Os preços no mercado hoteleiro e os montantes das ajudas de custo diárias

O alojamento em hotéis é a despesa maior nas deslocações de serviço de 2 ou mais dias. Assim, se as ajudas de custo diárias não cobrem as despesas de alojamento, não resta aos serviços públicos outra solução que não seja o recurso ao regime alternativo. Com efeito, os preços dos hotéis recolhidos pelo CA e apresentados no parágrafo 4.1.1.3.1 mostram que mesmo os hotéis de cidades do *Interior da China*, p. ex. Pequim e Xangai, cobravam já, no primeiro semestre de 2009, em média, por cada pernoita, cerca de 900 patacas. Porém, pelo regime geral, o trabalhador que se desloca ao *Interior da China*, conforme a Tabela 4 do ETAPM, recebe uma ajuda de custo diária máxima de 1 100 patacas, o que é pouco para pagar o alojamento nas referidas cidades, mesmo sem contar com a alimentação e o transporte no local. A situação agrava-se quando se trata de deslocações à Europa e à América, onde o nível de vida é ainda mais elevado. Os preços por noite médios em Lisboa (Portugal) e em Tóquio (Japão) atingem, respectivamente, mais de 1 000 e 1 300 patacas; para hotéis em Las Vegas e Washington (Estados Unidos da América), os preços médios são superiores a 1 400 patacas. Importa ainda não esquecer que a primeira metade de 2009 coincidiu em pleno com a crise financeira, pelo que os preços dos hotéis eram relativamente baixos. Comparativamente com o período homólogo de 2008, os preços registaram uma descida generalizada (ver Anexo II). Mesmo assim, as pouco mais de mil patacas atribuídas através do regime geral para esses locais eram insuficientes para pagar as despesas de alojamento, alimentação e transporte, situação que se tornaria muito mais penosa num período de prosperidade.

A conclusão da comparação acima efectuada explica bem porque, apesar de o diploma permitir a opção por entre os dois regimes, os serviços públicos são quase que obrigados a optar pelo “regime alternativo” sempre que se trate de deslocações a destinos com elevados custos de vida e com duração de 2 ou mais dias, pois, os montantes do regime geral são manifestamente insuficientes para cobrir as despesas básicas, nomeadamente, o alojamento, a alimentação e o transporte. A situação anula indirectamente o direito de opção que assistiria aos serviços públicos. Por outro lado, a incapacidade de o regime geral providenciar fundos suficientes torna-o efectivamente inexistente, sem valor prático.

Revisão dos montantes das ajudas de custo diárias do regime geral

Conforme referido no parágrafo 4.1.1.1, nos termos do número 2 do artigo 228.º do ETAPM, “*Os montantes da ajuda de custo diária são os constantes da tabela n.º 4, que podem ser alterados por despacho.*” No entanto, depois da actualização feita em Abril de 1995, os montantes constantes da Tabela 4 nunca mais foram alterados e já se passaram mais de 15 anos.

Com referência ao exposto em 4.1.1.3.2 e 4.1.1.3.3, o índice de preços do consumidor geral indica que, de 1998 a 2009, a taxa de inflação geral registou uma subida de 15,04%. Também o valor de cada ponto da tabela indiciária de vencimentos registou durante os últimos 15 anos um incremento de 34,09%, ou seja, das 44 patacas, em 1995, às 59 patacas de hoje. Embora seja certo que não há uma correlação directa entre, por um lado, o índice remuneratório dos trabalhadores da Administração Pública e a taxa de inflação geral e, por outro, os montantes das ajudas de custo diárias, porém, a evolução desses dois indicadores reflecte, em certa medida e objectivamente, as alterações nos custos de vida em outros locais. Se esses dois indicadores subiram significativamente ao longo dos mais de dez anos, o facto indicia que também os custos de vida tiveram uma subida durante o mesmo período.

A evolução dos dois indicadores acima referidos põe em evidência que, enquanto se vem verificando uma tendência de subida geral, os montantes de ajudas de custo diárias previstos no regime geral mantiveram-se inalterados, fruto da ausência de um mecanismo de revisão periódica da parte dos serviços públicos responsáveis pela regulamentação técnico-administrativa da Administração Pública, dando assim origem ao congelamento dos montantes da Tabela 4 do ETAPM ao nível dos custos de vida de há 15 anos, o que também evidencia a falta da noção da necessidade de acompanhar as mudanças dos tempos.

4.1.2 Normas internas dos serviços públicos sobre as ajudas de custo diárias

Presentemente, o ETAPM é a única fonte normativa das ajudas de custo diárias (ver 2.2), não havendo outras normas legais ou instruções mais detalhadas e sistematizadas. Por outro lado, os regimes próprios dos serviços públicos com competência para o fazer podem de alguma forma diferir do previsto no ETAPM. Basicamente, esses serviços públicos criam normas que vão ao encontro das suas necessidades de funcionamento, uns reduzem-nas a escrito e outros pela via do costume. Esta parte do relatório vai examinar, numa perspectiva geral, se as normas fixadas pelos serviços públicos sobre as ajudas de custo diárias são adequadas e razoáveis.

4.1.2.1 Controlo dos montantes das ajudas de custo diárias atribuídos no regime geral

O CA verificou que 7 dos 10 serviços públicos seleccionados para a auditoria *in loco* atribuem montantes de ajudas de custo diárias do regime geral conforme os dispostos no ETAPM. Os serviços são: o FT, o IAS, o IPIM, o IP, o EPM, a DSFSM e o ID. O regime da AMCM vai ser examinado em 4.1.2.3 por ser diferente do disposto no ETAPM. O IACM e a DSEJ têm normas próprias para a atribuição dos montantes de ajudas de custo diárias do regime geral, constituindo as quais objecto de estudo dos parágrafos seguintes.

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais

O IACM pode, ao abrigo da sua lei orgânica, definir o seu próprio regime de pessoal. O regime de pessoal próprio vigente no IACM tem por base o ETAPM, cujas normas relativas à categoria do trabalhador e aos destinos das deslocações foram tidas como referências para a fixação dos montantes das ajudas de custo diárias do regime geral a vigorar nesse organismo. Com efeito, os montantes fixados condizem basicamente com os previstos no ETAPM, havendo apenas algumas diferenças a nível dos agrupamentos de destinos. Em relação à situação revelada nesta parte do relatório de auditoria, o IACM oficiou o CA, em Setembro de 2010, dando conta que foram entretanto introduzidos ajustamentos⁵. Contudo, dado que os ajustamentos foram introduzidos fora do período de auditoria, i.e. fora do âmbito temporal da presente auditoria, o CA não os considerou e não se pronuncia sobre os mesmos.

⁵ No ofício de resposta, o IACM referiu que o seu novo regime de pessoal começou a vigorar a partir de 15 de Junho de 2010, em que as ajudas de custo diárias e o subsídio de embarque fixados não diferem do previsto no Regime Jurídico da Função Pública.

Quadro 7: Montantes das ajudas de custo diárias previstos no regime geral próprio do IACM

Categoria	Quantitativos a abonar (em patacas)		
	Hong Kong, República Popular da China	Europa, América do Norte (excluindo o México), Japão, Austrália e Nova Zelândia	Outros países
Membros do Conselho de Administração	1 100	1 600	1 300
Chefias e assessores	900	1 300	1 100
Níveis 5 e 6	850	1 160	970
Níveis 1 a 4	700	930	820

Fonte: Quadro preparado com base no Anexo VIII (Subsídios de deslocação em serviço) do Estatuto do Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

Feita a comparação entre o quadro acima e o constante do ETAPM (vide o Quadro 1 do 4.1.1.1), ambos referentes ao mesmo regime de atribuição de ajudas de custo diárias, verifica-se que há diferenças nos montantes. A título de exemplo, para deslocações a Portugal, o ETAPM define quatro níveis de montantes, correspondendo o mais elevado a 1 300 patacas e o mais baixo a 820 patacas. Para o mesmo destino, o IACM, que integra Portugal no grupo dos destinos europeus, é mais generoso: montante máximo de 1 600 patacas e mínimo de 930 patacas. Contudo, para outros destinos, os máximos e mínimos do ETAPM são 1 600 patacas e 930 patacas, sendo os do IACM 1 300 patacas e 820 patacas, valores inferiores aos previstos no ETAPM.

No ofício de resposta ao CA, o IACM afirma que o critério para a constituição dos diversos níveis no seu regime de pessoal próprio difere do utilizado no ETAPM, pois o do IACM tem por base as categorias dos trabalhadores, enquanto que o ETAPM incide sobre o índice remuneratório. Utilizando a categoria do trabalhador como termo de comparação, os dois regimes apresentam diferenças de pouca monta. O IACM refere ainda que, na preparação do seu próprio regime, foi decidido inserir Portugal no grupo dos países da Europa e América, considerando que o seu nível de vida era próximo desses países.

Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

Em 2007, a DSEJ elaborou as “Instruções para as deslocações em serviço” para serem seguidas pelas suas subunidades. Para além do disposto no ETAPM, as Instruções dispõem adicionalmente o seguinte: “O regime geral é aplicável a chefias e outros trabalhadores, enquanto que o regime alternativo só é aplicável a dirigentes”.

Relativamente aos montantes de ajudas de custo diárias no regime geral para as deslocações sem despesas de alojamento, a DSEJ pormenoriza: em regra, é atribuído 1/3 do montante constante da Tabela 4 do ETAPM, no entanto, dependendo do volume de trabalhos ou das funções desempenhadas, tais como chefia de delegação ou feitura de palestra, pode ser atribuído até metade do mesmo montante.

4.1.2.2 Controlo dos montantes das ajudas de custo diárias atribuídos no regime alternativo

Dos 10 serviços seleccionados para a auditoria *in loco*, apenas o IACM, o EPM e o FT fixaram valores máximos para as despesas diárias cobertas pelo regime alternativo, ficando qualquer excedente a expensas dos próprios. O IAS, o IPIM, o IP, a DSEJ, a DSFSM e o ID não fixaram nenhum limite máximo e controlavam os montantes a atribuir conforme o previsto no ETAPM e sob os princípios de razoabilidade e parcimónia. Por ser diferente do ETAPM, o regime da AMCM vai ser analisado em 4.1.2.3. Em Setembro de 2010, o IPM oficiou o CA dizendo que tinha introduzido ajustamentos⁶ para controlar as ajudas de custo diárias atribuídas ao abrigo do regime alternativo. Dado que os ajustamentos ocorreram depois do período de auditoria, i.e. fora do âmbito temporal da presente auditoria, o CA não considerou esses ajustamentos e não se pronuncia sobre os mesmos.

Examinadas as disposições internas do IACM, do EPM e do FT referentes aos limites máximos de despesas, junto se faz a apresentação sucinta das mesmas.

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais

Os montantes máximos das ajudas de custo diárias são fixados por escrito, incidem apenas sobre as despesas com a alimentação no destino e tomam em consideração a categoria do trabalhador e o destino.

⁶ No ofício de resposta, o IPM informou que o seu Conselho de Gestão já aprovou as “Instruções sobre a alimentação no local de destino do pessoal em deslocação por motivo de serviço”, que entraram em vigor a partir de 10 de Junho de 2010. As “Instruções” prevêm efectivamente valores máximos reembolsáveis para despesas diárias em alimentação.

Quadro 8: Montantes máximos das ajudas de custo diárias do regime alternativo do IACM

Nível	Entidades/ índice remuneratório	Alimentação – montante máximo diário (pataca)				
		Província de Guangdong e municipalidades directamente dependentes do Governo Central (Pequim, Tianjin, Xangai e Chongqing)	Outras províncias do <i>Interior da China</i>	Hong Kong, Taiwan e Singapura	EUA, Europa, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Japão	Outros países
3	Membros do Conselho de Administração e do Conselho Consultivo	360	300	600	720	420
2	Acima do 430, excepto o pessoal do nível 3	300	240	480	600	360
1	<430	240	180	360	480	300

Fonte: Com base no Quadro I das “Regras de atribuição de subsídios no regime alternativo” vigentes no IACM (os montantes foram aprovados e ajustados em 1 de Dezembro de 2009 pelo Conselho de Administração; “entidades/índice remuneratório” foram também actualizados, produzindo efeitos a partir de 4 de Agosto de 2009).

O IACM dispõe ainda que os montantes são reduzidos a metade sempre que a chegada a Macau decorra antes das 15 horas ou que a partida seja depois da mesma hora.

Estabelecimento Prisional de Macau

Os montantes máximos das ajudas de custo diárias são fixados por escrito⁷, através de proposta com despacho de aprovação exarado pelo Director do EPM. Os valores incidem sobre a alimentação e o transporte e têm em consideração a categoria do trabalhador e o destino da deslocação.

Quadro 9: Montantes máximos das ajudas de custo diárias do regime alternativo do EPM

Categoria	Alimentação e transporte – montante máximo diário (pataca)									
	Japão	Xangai	Hong Kong	Guilin	Pequim	Singapura	Europa e América	Malásia	Austrália	Vietnam
Dirigentes	1 500	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	2 000	1 000	1 500	1 000
Outros trabalhadores	1 000	600	600	600	600	600	1 000	600	1 000	400

Fonte: Quadro preparado com base na proposta sobre os “Montantes máximos das ajudas de custo diárias”, facultada pelo EPM.

⁷ Até ao ano de realização da presente auditoria, o EPM não dispunha de documento escrito relativo aos montantes máximos praticados. A proposta aprovada em Setembro de 2009 consubstancia a regulamentação escrita.

Fundo de Turismo

Os montantes máximos das ajudas de custo diárias fixados não têm suporte escrito e incluem simultaneamente a alimentação e o transporte. A definição dos montantes tem por base as experiências das deslocações anteriores e o destino da deslocação, ignorando a categoria do trabalhador. Assim, e a título de exemplo, o montante máximo para deslocações à Europa é de 1 000 patacas, a Hong Kong ou à República Popular da China 600 patacas e a Portugal 800 patacas. O montante máximo a atribuir é especificado nas propostas de deslocação em serviço.

4.1.2.3 Regime de ajudas de custo diárias da AMCM

A AMCM dispõe de estatuto de pessoal próprio, no âmbito do qual as deslocações em serviço são reguladas de forma diferente do previsto no ETAPM e a atribuição das ajudas de custo diárias segue apenas um único regime.

A regulamentação das despesas com deslocações em serviço consubstancia-se numa ordem administrativa. As ajudas de custo diárias são em montantes fixos e destinam-se a cobrir apenas as despesas de alimentação e transporte no local de destino, pois as passagens aéreas, o seguro, o alojamento, o transporte entre o aeroporto e o hotel no local de destino e os bilhetes de barco entre Hong Kong e Macau são tratadas directamente pela AMCM. Dado que a ajuda de custo diária se destina essencialmente a pagar a alimentação e o transporte no local de destino, caso o programa da deslocação inclua a alimentação (qualquer que seja o número das refeições), é atribuído o montante mais baixo fixado para o grupo a que pertence o trabalhador. O quadro abaixo apresenta as regras de atribuição das ajudas de custo diárias da AMCM.

Quadro 10: Ajudas de custo diárias na AMCM

Categoria	Duração da permanência no exterior	Montantes (para pagamento da alimentação e transportes no local de destino) (em patacas)
Grupo 4	Superior a 10 horas	750
	Até 10 horas	400
Grupo 3	Superior a 10 horas	700
	Até 10 horas	400
Grupo 1 e 2	Superior a 10 horas	500
	Até 10 horas	300

Notas: (1) A hora de partida da RAEM é a constante do bilhete de embarque para Hong Kong;
(2) Quando o programa da deslocação inclua alimentação, é atribuído o montante mais baixo.

Fonte: Quadro preparado com base no “Regulamento específico para o pessoal da AMCM – subsídios e outros abonos”, facultado pela AMCM.

4.1.2.4 Comparação entre os montantes de ajudas de custo diárias atribuídos pelos diferentes serviços para deslocações em iguais circunstâncias

Pelo exposto nos parágrafos anteriores, conclui-se que há uma certa disparidade nos montantes de ajudas de custo diárias atribuídas entre os serviços públicos. Para se ter uma visão mais clara sobre as diferenças de tratamento, apresenta-se a seguir um simulacro, de contornos simples: deslocação de um dirigente a Portugal, com duração superior a 1 dia e com objectivo de missão idêntico. Aplicadas as regras vigentes sobre ajudas de custo diárias nos serviços públicos auditados *in loco*, obtém-se o seguinte quadro de resultados.

Quadro 11: Montantes de ajudas de custo diárias atribuídos por serviços públicos diferentes para deslocação idêntica

Categoria do trabalhador em deslocação: dirigente			
Destino da deslocação: Portugal			
Duração da deslocação: superior a 1 dia			
Serviços públicos	Montantes (em patacas)		
	Regime geral		Regime alternativo
	Alojamento pago pelo trabalhador	Alojamento pago por outrem	
IACM ⁸	1 600	800	Montante máximo de 720 patacas para a alimentação e sem limite para as despesas de transporte
EPM	1 300	650	Montante máximo de 2 000 patacas para alimentação e transportes
FT	1 300	650	Montante máximo de 800 patacas para alimentação e transportes
DSEJ	1 300	650	Sem limites
IPIM			
IAS			
IP			
DSFSM			
ID			
AMCM	Regime único, 750 patacas (o trabalhador não paga o alojamento)		

O quadro revela que, em virtude das diferenças entre os regimes próprios dos serviços públicos, para uma deslocação de iguais características, são atribuídos montantes diferentes de ajudas de custo diárias.

4.1.2.5 Opiniões de auditoria

No âmbito das deslocações em serviço, importa atentar que existe o ETAPM que é um diploma aplicável a todos os serviços públicos e, por outro lado, o trabalhador que se desloca em serviço fá-lo em nome do Governo da RAEM. Assim, trabalhadores de igual categoria quando se deslocam em serviço devem ter acesso a iguais condições, pois só assim se cumpre a justiça. No entanto, a auditoria conduzida pelo CA verificou que os serviços públicos, ao fixarem as normas internas para as ajudas de custo diárias, não tiveram uma visão de conjunto a partir da perspectiva do Governo da RAEM e não

⁸ Na sua resposta ao CA, o IACM referiu que desde a implementação das “Instruções”, ainda não se registou qualquer pedido de atribuição de ajudas de custo diárias pelo regime geral a favor de trabalhadores do nível de direcção.

conseguiram chegar a um equilíbrio adequado entre a optimização da gestão interna, o uso adequado do dinheiro público e a justiça entre os serviços públicos. A conclusão ora apresentada é validada pelos aspectos abordados de seguida.

Serviços públicos diferentes, normas diferentes e montantes diferentes

As verificações de auditoria apresentadas nos parágrafos 4.1.2.1 a 4.1.2.3 mostram que os serviços públicos, conforme as suas próprias necessidades, fazem uso de vias e formas diversificadas para gerir e controlar a atribuição dos montantes de ajudas de custo diárias: a DSEJ pormenorizou as normas do regime geral; o EPM e o FT fixaram montantes máximos de reembolsos para o regime alternativo; quanto ao IACM e à AMCM, ambos com competências para definirem regulamento de pessoal próprio, o primeiro tomou como referência o ETAPM e criou os seus próprios regimes geral e alternativo, acrescentando a este último limites máximos de reembolso, enquanto a AMCM criou um regime diferente do ETAPM. Os restantes serviços públicos auditados *in loco* (o IAS, o IPM, o IPIM, a DSFSM e o ID) simplesmente seguem o fixado no ETAPM. Dos resultados de auditoria acima referidos conclui-se que as normas internas dos serviços públicos sobre a atribuição de ajudas de custo diárias são extremamente diversificadas e pouco articuladas entre si.

A simulação apresentada no parágrafo 4.1.2.4 mostra bem os impactos que a diversidade traz. No regime geral, que se subdivide em duas situações (em que numa o trabalhador da deslocação tem de pagar as despesas de alojamento e noutra não), o dirigente do IACM recebe 1 600 patacas ou 800 patacas, enquanto os dirigentes de outros serviços públicos, tais como a DSEJ, o EPM e o IPIM, recebem 1 300 patacas ou 650 patacas. No regime alternativo, as quantias das despesas reembolsáveis são também diferentes de serviço público para serviço público. No IACM, o montante máximo reembolsável nas despesas com a alimentação é de 720 patacas, mas não há limite para despesas com transportes; no EPM e no FT, os montantes máximos para alimentação e transportes são de 2 000 patacas e 800 patacas, respectivamente; os restantes serviços públicos não fixaram limites superiores de despesas. Por outro lado, na AMCM, cujo regulamento de pessoal próprio não prevê regime geral ou regime alternativo, as despesas de alojamento são assumidas directamente pela entidade, podendo os dirigentes receber um montante fixo de 750 patacas, para pagar as despesas de alimentação e transporte.

O CA entende que as ajudas de custo diárias são custos financeiros em que a Administração incorre quando envia trabalhadores seus ao exterior, em missão de trabalho, pelo que os serviços públicos devem assegurar que os recursos públicos sejam bem aplicados. No entanto, a diversidade das normas vigentes conduz a atribuição de diferentes montantes de ajudas de custo diárias (ou sejam os custos financeiros investidos), mesmo para deslocações idênticas, o que traduz um uso pouco adequado dos recursos financeiros

por parte dos serviços públicos. Simultaneamente, essas normas conduzem o trabalhador da deslocação a receber ajudas de custo diárias diferentes das de outro trabalhador, envolvido em deslocação em serviço idêntico, o que pode constituir mensagens prejudiciais ao princípio de igualdade entre os trabalhadores da Administração.

Conflitos entre as normas internas dos serviços e o previsto no ETAPM

Os resultados de auditoria revelam que as normas internas definidas por alguns serviços públicos entram em conflito com o previsto no ETAPM, o que origina uma situação de injustiça em relação aos serviços públicos que não hajam elaborado semelhantes disposições complementares. De entre os 10 serviços seleccionados para auditoria *in loco*, a DSEJ, o EPM e o FT, nomeadamente, não dispõem de competência orgânica para criar regulamento de pessoal próprio, portanto, as deslocações em serviço dos seus trabalhadores devem ser regidas integralmente pelas disposições do ETAPM, o que acontece com todos os serviços públicos do mesmo nível e características. Com este enquadramento, o CA salienta dois aspectos verificados:

- O número 4 do artigo 229.º do ETAPM, sobre a atribuição de ajudas de custo diárias no regime geral, diz o seguinte: “*As ajudas de custo diárias são igualmente reduzidas a metade quando os seus destinatários não tenham, por qualquer motivo, despesas de alojamento.*” Segundo este preceito, quando acontece a situação de “sem pagamento das despesas de alojamento”, o trabalhador tem direito a receber metade do montante constante da Tabela 4 do ETAPM. Conforme relatado em 4.1.2.1, as normas internas da DSEJ dispõem que o trabalhador só pode receber metade do montante constante da Tabela 4 do ETAPM quando a quantidade ou a natureza do trabalho assim justificar; caso contrário só recebe 1/3 do montante. As normas internas da DSEJ fazem com que o trabalhador em deslocação em serviço receba um montante inferior ao previsto no ETAPM. Efectivamente, conforme o Regime Jurídico da Função Pública, a categoria e o índice remuneratório dos trabalhadores dos serviços públicos são fixados em função das características funcionais. A título de exemplo: o técnico superior, índice 430, requer competências profissionais e executa trabalhos de natureza “criativa”; o pessoal administrativo, índice 195, executa trabalhos de “natureza executiva” conforme procedimentos fixados. Portanto, o índice remuneratório já reflecte a quantidade e a natureza das funções do trabalhador. Nestes termos, as ajudas de custo diárias devem ser atribuídas em cumprimento rigoroso das exigências fixadas na legislação, não devendo, pois, incluir a quantidade ou a natureza dos trabalhos na ponderação do montante a ser atribuído.

- Em relação às normas referentes ao regime alternativo, o número 1 do artigo 231.º do ETAPM reza: *“Em alternativa ao preceituado nos artigos anteriores [a respeito do regime geral], pode determinar-se que sejam pagas as despesas de alojamento, alimentação e transporte.”* E, o número 2 do mesmo artigo diz: *“Neste regime será paga uma ajuda de custo diária de montante nunca superior a 1/3 do máximo estabelecido na respectiva tabela, para ocorrer a despesas usualmente indocumentadas.”* As duas disposições transcritas fixam já os valores máximos das ajudas de custo diárias no regime alternativo. Por outras palavras, o trabalhador, após o regresso, desde que apresente os documentos comprovativos válidos, tais como documentos de despesas e o relatório, deve ter direito ao reembolso total das despesas feitas, independentemente do seu valor total. O parágrafo 4.1.2.2 revela que as normas internas do EPM e do FT fixam o valor máximo reembolsável das despesas feitas no regime alternativo; tudo que excede esse máximo não é contemplado pelo reembolso. Ora, este procedimento conflitua com o estipulado no ETAPM.

O acima exposto reflecte um fenómeno: os serviços que não têm competências para definir regulamento de pessoal próprio introduziram condicionantes complementares aos montantes das ajudas de custo diárias dispostos no ETAPM.

Na óptica de boa gestão, para satisfazer as necessidades de um bom funcionamento, os serviços públicos devem definir medidas de gestão e instruções escritas, devendo estas ser fundamentadas na lei. Todavia, sobre a gestão e controlo das deslocações em serviço, especialmente no que respeita às ajudas de custo diárias que se relaciona muito intimamente com a justiça entre os trabalhadores da Administração Pública, há que ter grande prudência quando se pretende estabelecer normas internas complementares. As normas internas complementares a introduzir até podem, aparentemente, ser razoáveis para as necessidades de funcionamento e na perspectiva do serviço público proponente. No entanto, um serviço público é apenas unidade entre muitas outras que integram um todo maior, que é o Governo da RAEM. Assim, sobrepor a prática de um serviço público ao definido para a generalidade da Administração constitui uma desigualdade para com os demais serviços públicos. Aliás, mesmo que entendessem que o diploma estava desactualizado ou de difícil execução, os serviços públicos deviam expor a situação por via adequada e deixar que a entidade tutelar competente analisasse e procedesse à revisão do diploma, ou, através doutra forma, melhorasse e complementasse o diploma. Se os serviços públicos entendessem proceder, cada um por si, ao melhoramento do regime de deslocação em serviço, se cada um executasse o diploma vigente à sua maneira, o ETAPM perderá necessariamente o seu papel fundamental, que é proporcionar regras únicas com que os serviços públicos se possam guiar e assegurar um tratamento justo entre os serviços públicos.

O CA entende que os serviços públicos, sejam ou não competentes para definirem regimes próprios, devem ter uma visão de conjunto, de toda a Administração, e antes de introduzirem normas internas devem verificar com todo o cuidado se as mesmas vão ou não conflitar com o previsto no ETAPM.

4.1.3 Despesas cobertas pelas ajudas de custo diárias

Os próximos parágrafos vão examinar as despesas efectuadas pelos trabalhadores em deslocação por motivo de serviço, tentar compreender os seus modelos de consumo e revelar eventuais situações anómalas. Conforme os elementos facultados pelos serviços públicos, as despesas de transporte respeitam fundamentalmente às deslocações no local do serviço oficial. Avaliados os níveis de risco das diversas despesas, o CA decidiu incidir o exame sobre o alojamento e a alimentação, que são as duas rubricas que apresentam despesas mais avultadas e riscos mais elevados. E, a fim de reflectir com maior objectividade os consumos efectivos, as importâncias das despesas efectuadas serão apresentadas em patacas, convertidas à taxa de câmbio indicada nos respectivos documentos de despesas.

4.1.3.1 Alojamento em hotéis

O CA fez uma triagem para identificar os locais visitados por 3 ou mais dos 10 serviços públicos auditados *in loco* e comparou os preços máximos dos hotéis, por noite, utilizados para alojamento dos trabalhadores em deslocação oficial. Os resultados constam do quadro a seguir apresentado.

Quadro 12: Preços máximos por noite em hotéis utilizados pelos serviços públicos em cada local de destino* (em patacas)

	Destinos							
	Pequim	Xangai	Guangdong	Hong Kong	Taiwan	Japão	Portugal	EUA
FT	2 160,50 (2009/04)	1 680,00 (2008/11)	2 178,54 (2009/03)	3 178,56 (2009/02)	2 239,82 (2008/10-11)		2 344,90 (2008/10)	
AMCM	3 209,08 (2008/11)			2 842,70 (2008/12)	3 025,81 (2008/07)	1 854,83 (2009/02)	2 461,22 (2008/09)	4 029,46 (2008/10)
IPM	1 950,00 (2008/10)	930,00 (2008/07)		950,00 (2009/02)	1 600,00 (2009/04)		4 700,00 (2008/10)	
DSEJ	2 300,00 (2009/03)	2 990,00 (2008/10)			2 407,57 (2008/09)	2 360,00 (2009/01)		3 084,66 (2009/01)
DSFSM	3 660,17 (2008/10)		2 104,40 (2008/07)	1 856,70 (2009/03)		2 527,18 (2009/03)	1 680,00 (2008/10)	
IACM	1 240,68 (2008/11)	1 142,90 (2009/05)		1 770,00 (2009/05)				1 870,00 (2009/01)
EPM	1 182,60 (2009/05)	1 140,00 (2009/02)		2 280,00 (2008/09)		3 827,00 (2009/04)		
ID	5 740,83 (2008/07)			5 247,00 (2008/08)			13 770,00 (2009/02)	2 298,80 (2009/03)
IPIM			5 650,00 (2008/10)				3 400,00 (2009/04)	1 004,33 (2009/02)
IAS					1 180,00 (2008/08)			
Valor mediano dos preços mais elevados dos hotéis	2 230,25	1 142,90	2 178,54	2 280,00	2 239,82	2 443,59	2 930,61	2 298,80
Taxa de câmbio **	100CNY = 116,78MOP			100HKD = 103,00MOP	100TWD = 24,37MOP	100JYP = 8,8388MOP	100EUR = 1 127,87MOP	100USD = 798,24MOP

* O número apresentado entre parênteses corresponde ao ano e mês do alojamento.

** Fonte: Página electrónica da AMCM — “Estatísticas da taxa de câmbio da pataca – taxa de fecho”, Dezembro de 2008.

O ID pagou o preço por quarto/noite mais elevado em Pequim, que foi de CNY4 839,28, cerca de 5 740,83 patacas, enquanto que o mais baixo, CNY1 000, cerca de 1 182,60 patacas por noite/quarto, coube ao EPM. O alojamento mais dispendioso, em Pequim, foi com trabalhadores do ID, que estiveram no hotel Grand Hyatt Beijing entre 12 e 16 de Julho de 2008, numa deslocação para participar em trabalhos de coordenação durante os Jogos Olímpicos e na cerimónia de entrega de donativos a favor dos Jogos Paralímpicos. Não houve consulta prévia de preços, os trabalhadores pagaram o alojamento no local e foram posteriormente reembolsados, mediante apresentação de documentos comprovativos. Outros participantes da deslocação ficaram em quartos custando entre cerca de 2 274,70 patacas e 3 494,66 patacas, por noite. Em resposta ao CA, o ID referiu que a opção por uma *suite* em unidade hoteleira no centro da cidade teve por objectivo facilitar a satisfação dos compromissos resultantes da carregada agenda da deslocação. Efectivamente, o resto da comitiva ficou em quartos normais. O ID referiu ainda que por coincidência com

o período de realização dos Jogos Olímpicos, um evento desportivo de grandes dimensões, havia uma escassez de quartos em Pequim e os preços estavam inflacionados.

Em Xangai, foi a DSEJ que pagou o preço de pernoita mais elevado, 2 990,00 patacas, sendo o IPM o que dispendeu menos, 930,00 patacas (as despesas de alojamento em hotéis das duas deslocações foram pagas em patacas, pelo que não há indicação de preços na moeda local). O alojamento mais dispendioso na mesma cidade foi com uma deslocação por trabalhadores da DSEJ, entre 20 e 22 de Outubro de 2008, para uma visita a estruturas e serviços juvenis. A escolha do hotel foi precedida de consulta prévia de preços. No ofício de resposta ao CA, a DSEJ afirmava que o pessoal de direcção e chefia (chefes de departamento) e os convidados de prestígio eram, por norma, alojados em andares executivos. Segundo a DSEJ, na deslocação em causa, embora mantendo a condição de alojamento em quartos executivos, optou-se pelos mais elementares e com preços mais baixos da consulta efectuada.

Em termos de hotéis em Guangdong, o preço mais elevado, no valor de 5 650,00 patacas por quarto/noite (as despesas de alojamento foram pagas em patacas, pelo que não há indicação de preços na moeda local), foi pago pelo IPIM, cabendo o mais baixo, CNY1 768,70, cerca de 2 104,40 patacas, à DSFSM. O alojamento mais dispendioso na mesma província foi com a deslocação de trabalhadores do IPIM, entre 14 e 15 de Outubro de 2008, a Cantão, para participar na 104.^a Feira de Cantão. A consulta de preços a 3 agências de viagens foi efectuada com indicação do hotel preferido, porque, segundo o IPIM, o destinatário da visita tinha proposto realizar o almoço no hotel indicado e que na tarde do mesmo dia os trabalhadores do IPIM iriam participar na recepção de abertura da 104.^a Feira de Cantão, a ter lugar num centro de convenções internacionais de um outro hotel. Assim, considerando a agenda apertada e o tempo que se gastaria nas deslocações, entendeu-se que seria mais conveniente ficar no hotel em questão. Outros elementos da comitiva alojaram-se em quartos com preços entre 2 150,00 patacas e 3 880,00 patacas por noite. No ofício de resposta ao CA, o IPIM referiu que a situação dos preços dos hotéis foi causada fundamentalmente pela realização da Feira de Cantão, que fez disparar os preços dos hotéis na cidade de Cantão.

Quanto a Hong Kong, o preço por noite/quarto mais elevado, HKD5 085,00, cerca de 5 247,00 patacas, registou-se com o ID, sendo o mais baixo ocupado pelo IPM, ao preço de 950,00 patacas (as despesas de alojamento foram pagas em patacas, pelo que não há indicação de preços na moeda local). O alojamento mais dispendioso foi numa deslocação de trabalhadores do ID, entre 18 e 19 de Agosto de 2008, para a visita de familiarização e de intercâmbio, em que foram assistidas provas equestres e realizadas visitas de cortesia a personalidades de diversos sectores de Hong Kong. O ID afirmou que o alojamento foi

directamente adjudicado ao referido hotel, com dispensa de consulta de preços, em virtude da necessidade de conjugar com a missão oficial do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, apoiando as visitas de cortesia e encontros com personalidades de Hong Kong, pois o serviço de transporte, as instalações e a localização geográfica oferecidos pelo hotel eram razoáveis e adequados. Outros elementos da comitiva alojaram-se em quartos ao preço de 4 610,00 patacas por noite. No ofício de resposta ao CA, o ID referiu que as provas equestres dos Jogos Olímpicos realizadas em Hong Kong eram um evento desportivo de grande escala, o que originou uma grande procura de quartos e, conseqüentemente, os preços também aumentaram.

TWD11 279,40, cerca de 3 025,81 patacas, foi o preço mais elevado com quartos de hotéis em Taiwan e foi pago pela AMCM, sendo o IAS o serviço público que pagou o preço mais baixo, 1 180 patacas por noite (as despesas foram pagas em pataca, pelo que não há indicação do preço na moeda local). O alojamento mais dispendioso foi na deslocação de trabalhadores da AMCM, entre 12 e 17 de Julho de 2008, a Taipei, para participar no 44.º seminário anual da International Insurance Society. Não foi feita consulta de preços, por ser o hotel oficial do evento.

No Japão, foi o EPM que pagou o preço de pernoita mais elevado, 3 827,00 patacas (as despesas foram pagas em pataca, pelo que não há indicação do preço na moeda local), sendo a AMCM o que menos gastou, JYP88 200,00, cerca de 1 854,83 patacas. O alojamento mais dispendioso foi com a deslocação de trabalhadores do EPM, entre 12 e 17 de Abril de 2009, ao Japão, para acompanhar a missão oficial de serviço do Secretário para a Segurança. O EPM referiu que, atenta a intensidade do programa, não era conveniente solicitar propostas de preços a 3 casas da especialidade. De acordo com a legislação vigente, foi solicitada a dispensa de consulta de preços a 3 companhias. Outros elementos da delegação ficaram alojados em quartos com preços variando entre 3 079,00 patacas e 3 404,00 patacas por noite. No ofício de resposta ao CA, o EPM referiu que o tempo para a organização da viagem era escasso e considerando que o adjudicatário tinha anteriormente prestado serviços semelhantes de forma muito satisfatória, decidiu então propor a dispensa de consulta de preços a 3 agências, conforme o previsto na lei.

O ID teve o preço de quarto por noite mais elevado em Portugal, que foi de EUR1 275,00, cerca de 13 770,00 patacas, tendo a DSFSM ocupado o quarto com preço por noite mais baixo, que foi de 1 680,00 patacas (as despesas foram pagas em pataca, pelo que não há indicação do preço na moeda local). O alojamento mais dispendioso foi de um trabalhador do ID, integrado na visita dos membros do Comité Olímpico e Desportivo de Macau a Portugal, entre 22 e 28 de Fevereiro de 2009, que ficou numa *imperial suite* dum hotel, em Lisboa. O alojamento no referido hotel não foi precedido de consulta de preços a

fim de facilitar a realização das diversas visitas, segundo o ID. Todos os membros da delegação visitante ficaram alojados no mesmo hotel. O ID acrescentou que por não haver quartos *deluxe* suficientes, o número de quartos necessários a descoberto teve que ser *upgraded* para *imperial suites*, que eram de nível superior (segundo pesquisa no *site* do hotel feita pelo CA em meados de 2010, o hotel oferece 158 quartos *deluxe* e 9 *imperial suite*). Os documentos recolhidos no âmbito da amostra revelam que o ID, antes da partida da delegação, procedeu à reserva dos quartos directamente junto do referido hotel e efectuou a transferência do dinheiro para caução em 19 de Fevereiro. O ID reservou 4 *imperial suites* e 10 quartos *deluxe*. Com a desistência de um membro do Comité Olímpico e Desportivo de Macau, o número de delegados baixou para 13, três dos quais ficaram alojados nos *imperial suites* e os restantes 10 nos quartos *deluxe*. O hotel devolveu a importância correspondente ao quarto do delegado desistente ao ID. Outros elementos da deslocação ficaram em quartos *deluxe*, ao preço de 2 590,00 patacas por noite.

O quarto mais caro em deslocações aos EUA foi de USD498,08 por noite, cerca de 4 029,46 patacas, adquirido pela AMCM, sendo o mais barato ao preço de USD125,00 por noite, cerca de 1 004,33 patacas, reservado pelo IPIM. O alojamento mais dispendioso foi numa deslocação da AMCM a Washington, entre 9 e 16 de Outubro de 2008, para participar na Assembleia Geral do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. O alojamento no referido hotel não foi precedido de consulta de preços, pois, segundo a AMCM, Macau participou na assembleia anual do FMI integrado na delegação da China, cujo alojamento foi tratado pelo Gabinete do Administrador Executivo do Banco do Povo da China, junto do FMI.

4.1.3.2 Alimentação

Outra principal despesa nas deslocações em serviço é a alimentação. Examinados e tratados os elementos fornecidos pelos 10 serviços sujeitos a auditoria *in loco* e de acordo com as informações constantes da documentação para reembolso e das facturas das refeições, apresentam-se a seguir, sob a forma de despesa média por refeição/pessoa, as verificações com as despesas de alimentação detectadas em cada um dos serviços públicos. De entre os 10 serviços públicos, a AMCM dispõe de próprio regime, que isenta a apresentação de documentos de despesas para efeito de reembolso.

Os elementos constantes da maioria dos documentos comprovativos para reembolso eram suficientes para o pessoal do CA identificar de modo claro os consumos realizados pelos trabalhadores bem como as importâncias de cada consumo, podendo assim apurar, sem margem de erro, a despesa média por refeição/trabalhador.

Ao mesmo tempo, porém, foram também detectados documentos para reembolso em que os respectivos consumos não eram caracterizados, vendo-se o CA obrigado a efectuar nova recolha de elementos e só nessa altura os serviços públicos visados esclareciam que a maioria dos casos respeitava a consumos conjuntos. Os documentos originais mostravam consumos realizados apenas por um trabalhador, esclarecendo os serviços públicos que se tratavam de refeições oferecidas por determinado trabalhador a convidados do local de destino ou refeições conjuntas pagas por um dos participantes, no esquema de adiantamento. O IPIM, a DSEJ e o ID são os serviços em que foram detectados documentos nesta condição.

A auditoria do CA verificou ainda que, genericamente, os consumos cobertos pelo processo de reembolso tendiam a ser mais dispendiosos e menos habituais.

Fundo de Turismo

O FT não dispõe de instruções escritas para as despesas de alimentação, mas os documentos recolhidos revelam práticas de acordo com as quais os reembolsos se limitam a 600,00 patacas para o *Interior da China* e Hong Kong e a 1 000,00 patacas para a Europa; qualquer excedente ficava a expensas próprias do trabalhador.

Foram detectados nos reembolsos de despesas com a alimentação consumos da natureza de *snacks*, a saber: frutas, bebidas, bolos, gelados, chocolates, batatas fritas, bolachas, ameixas salgadas, torrões de carne de vaca seca, Pretz, *pistachio*, chouriço de carne de peixe, *cookies*.

- Entre 29 de Outubro e 4 de Novembro de 2008, foram enviados trabalhadores a Taiwan para participar na Feira Internacional de Turismo de Taipei. A proposta de deslocação determinou o montante de 700,00 patacas para as despesas diárias em alimentação e transporte. Para efeito de reembolso, um trabalhador apresentou uma factura no valor de TWD4 500,00, cerca de 1 117,40 patacas, por um almoço e outra de um jantar na importância de TWD5 500,00, cerca de 1 364,80 patacas, ultrapassando ambas as refeições o limite máximo diário de reembolso para as despesas de alimentação e transporte. Tendo em conta o autorizado na proposta para a deslocação, o FT não reembolsou a parte excedente.
- A proposta de deslocação em serviço para participar na Exposição Internacional de Turismo de Berlim (Alemanha), decorrida entre 9 e 15 de Março de 2009, fixou em 1 000,00 patacas diárias para despesas máximas com alimentação e transporte. No entanto, um trabalhador apresentou documentos comprovativos referentes a uma refeição que custou cerca de EUR118,30, cerca de 1 208,03 patacas, e outra de cerca

de EUR79,57, cerca de 812,54 patacas. Outro trabalhador apresentou documentos referentes a um jantar consumido, no dia da partida, em Hong Kong, com o preço de HKD870, cerca de 897,84 patacas, e a uma refeição realizada em Macau, no preço de HKD315, cerca de 325,08 patacas. Mais. Foi ainda apresentado um documento de um jantar conjunto de dois trabalhadores realizado na noite da partida, no aeroporto de Hong Kong, com um gasto médio por pessoa de HKD440,55, cerca de 453,80 patacas.

- A proposta de deslocação em serviço para participar no *World Travel Market*, realizado entre 9 e 14 de Novembro de 2008, em Londres, Inglaterra, fixou em 1 000,00 patacas diárias para as despesas alimentação e transporte. Foi apresentado um documento comprovativo de alimentação referente a um almoço conjunto de dois trabalhadores, realizado no dia da partida, no aeroporto internacional de Hong Kong, em que a despesa média por pessoa foi de HKD503,80, cerca de 519,92 patacas.

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais

O IACM dispõe de instruções escritas sobre despesas máximas diárias com a alimentação nas deslocações em serviço, sendo os montantes definidos de acordo com a categoria do trabalhador e com o destino. Para o processo de reembolso, é permitido a um trabalhador representar os demais participantes na deslocação para apresentar em conjunto todos os documentos comprovativos, originais, e, do mesmo modo, receber a totalidade das importâncias em causa. A parte das despesas que exceda os limites máximos diários ficam por conta própria dos trabalhadores.

- Para a deslocação aos EUA, entre 8 e 15 de Janeiro de 2008, para participar na “Feira Internacional de espectáculos da *Association of Performing Arts Presenters*”, foi estabelecido o limite máximo de 600,00 patacas para a despesa diária com a alimentação. Nos 7 dias de deslocação, houve 4 dias em que as refeições ultrapassaram o máximo fixado: uma custou USD93,52, cerca de 759,18 patacas, e outra, USD81,28, cerca de 659,63 patacas. Na sequência do limite máximo diário fixado, o IACM não reembolsou a parte excedente.

Instituto Politécnico de Macau

O IPM não dispõe de instruções escritas para o estabelecimento de montantes máximos das despesas de alimentação no regime alternativo, não possui qualquer sistema informático para registar as despesas dos trabalhadores em deslocações de serviço e tão-pouco dispõe de algum mecanismo para avaliar as despesas efectuadas pelos trabalhadores em deslocação por motivo de serviço. Na liquidação dos reembolsos, é permitido que um trabalhador aja em representação dos demais participantes da deslocação

para requerer o reembolso e receber a totalidade das despesas constantes dos comprovativos apresentados, não sendo exigida a identificação dos outros contribuintes para as despesas. O IPM afirma que os trabalhadores estão cientes do seu dever de economia e que agem de modo a prevenir abusos de dinheiro público.

No ofício de resposta ao CA, o IPM referiu que as “Instruções sobre procedimentos a ter em conta por trabalhadores do IPM relativamente a refeições nas deslocações em serviço no exterior” entraram em vigor a partir de 10 de Junho de 2010. Nos termos das Instruções, os trabalhadores devem descrever, em pormenor, o número e os nomes dos trabalhadores participantes em cada uma das refeições realizadas na deslocação, a fim de permitir o cálculo das despesas de cada pessoa.

- Entre 16 e 18 de Setembro de 2008, acompanhando a delegação do Governo da RAEM aos Jogos Paralímpicos, em Pequim, foi registada uma refeição com o preço de CNY345,00, cerca de 409,50 patacas.

Estabelecimento Prisional de Macau

A partir de Setembro de 2009, o EPM começou a aplicar as instruções escritas que entretanto elaboraram para introduzir limites máximos nas ajudas de custo diárias atribuídas ao abrigo do regime alternativo. As instruções dispõem que os reembolsos das despesas com a alimentação e com o transporte no local de destino são processados contra apresentação de facturas e que não há lugar a pagamento da parte das despesas que ultrapassam os limites fixados. O EPM afirmou que a situação não era mais do que reduzir a escrito o que já se praticava antes.

Os elementos recolhidos revelam que os trabalhadores do EPM observam as instruções para iniciarem os procedimentos de reembolso, pois é constatado que genericamente os trabalhadores só pedem o reembolso referente a uma refeição por dia, sendo que o respectivo preço se aproxima muito do limite máximo diário estabelecido.

Os reembolsos efectuados pelo EPM não cobrem eventuais despesas com petiscos ou com o uso da *internet* nos hotéis, porque não as considera despesas inerentes do alojamento, devendo os próprios usuários satisfazer os pagamentos.

- Para a deslocação a Hong Kong, entre 17 e 19 de Setembro de 2008, com vista a participar na reunião sobre “Prevenção e Controlo das Doenças Epidémicas”, foi inscrita na respectiva proposta o valor de 600,00 patacas como limite máximo das despesas diárias. Posteriormente, foi apresentada uma factura de uma refeição, em que a despesa média por pessoa era de HKD468,50, cerca de 483,50 patacas.

- Deslocação a Genebra, Suíça, entre 4 e 12 de Novembro de 2008, para participar na reunião sobre a “Proibição de Torturas”. Atingindo 1 000,00 patacas o limite máximo diário das ajudas de custo para locais da Europa e da América, foi apresentado uma factura para reembolso na importância de 122,00 francos suíços, cerca de 860,71 patacas.
- Sete trabalhadores deslocaram-se em serviço à República Checa e, posteriormente, apresentaram para reembolso um documento mostrando que a refeição tomada custou aos respectivos convivas a importância média de 1 280,00 coroas checas, cerca de 509,00 patacas.
- Três trabalhadores que se deslocaram em serviço a Hong Kong apresentaram um documento mostrando que a refeição tomada custou a cada um dos três, em média, HKD543,33, cerca de 560,72 patacas.

Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

A DSFSM fez aplicar a partir de 3 de Março de 2010 as “Instruções sobre deslocações ao exterior em missão oficial de serviço por trabalhadores da DSFSM”, as quais fixam os limites máximos das despesas relativas a alojamento, alimentação e transporte. As Instruções foram tomadas como referência pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), pelo Corpo de Bombeiros (CB) e pela Escola Superior das Forças de Segurança de Macau (ESFSM) para elaborarem as suas próprias instruções sobre a mesma matéria. Anteriormente à aplicação das instruções, o processamento na DSFSM obedecia aos princípios de razoabilidade e de parcimónia, mas não se aplicavam limites máximos específicos; havendo casos fora do normal, era solicitada a intervenção do secretário da tutela.

- Entre 3 e 6 de Março de 2009, pessoal do CPSP deslocou-se a Tóquio, Japão, para visitar a Exposição Internacional de Segurança. Três das refeições realizadas implicaram gastos *per capita* de JPY7 644,00, cerca de 616,98 patacas, de JPY7 000,00, cerca de 569,84 patacas, e de JPY6 506,33, cerca de 530,03 patacas, respectivamente.

Instituto de Acção Social

O IAS não dispõe de limites máximos para as diversas despesas. O IAS guia-se pela razoabilidade e parcimónia para avaliar as despesas. Embora não dispondo de critérios escritos para avaliar a razoabilidade das despesas de alimentação, o IAS, conforme explicado, ao examinar os documentos comprovativos de despesas apresentados, leva em

linha de conta os níveis de vida dos locais em causa (p. ex. para Hong Kong o preço duma refeição não deveria ultrapassar 500,00 ou 600,00 patacas) e os preços dos géneros alimentares consumidos, a fim de verificar qualquer eventual dispêndio excessivo. Havendo, o respectivo superior hierárquico é informado para que chame a atenção ao trabalhador em questão. Desde Março de 2010 que o IAS estava a preparar instruções reguladoras das deslocações em serviço, mas, ao momento da auditoria, ainda não obteve autorização superior. Assim, até ao momento da auditoria *in loco*, as despesas das deslocações em serviço continuavam ser avaliadas pela prática acima referida, sem suporte escrito. No ofício de resposta ao CA, o IAS referiu que o presidente substituto, em despacho exarado no dia 7 de Abril de 2010 numa proposta, aprovou os “Procedimentos relativos a deslocações em serviço”. Com base nos documentos recolhidos, não houve nenhum caso de recusa de reembolso de despesas com alimentação.

- Foram detectadas na deslocação a Genebra, Suíça, entre 6 e 12 de Fevereiro de 2009, para participar nas reuniões do “grupo de avaliação por países”, duas refeições, custando uma 180 francos suícos, cerca de 1 230,80 patacas, e outra 150,00 francos suícos, cerca de 1 025,07 patacas.
- Na deslocação a Pequim, entre 4 e 6 de Dezembro de 2008, para participar na “Conferência Chinesa de Caridade”, houve uma refeição pela qual se pagaram CNY1 057,00, cerca de 1 236,58 patacas. De acordo com os elementos facultados pelo IAS, não foram atribuídas ajudas de custo diárias aos participantes da conferência. Em compensação, por despacho de concordância do então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, as despesas habituais que os mesmos tivessem que efectuar durante a deslocação seriam suportadas pelo IAS. Dado que a documentação de reembolso não dava conta dessa situação concreta, o CA só veio a tomar conhecimento do facto quando, posteriormente, recebeu esclarecimento adicional do IAS: a despesa resultou duma refeição oferecida aos responsáveis das associações/instituições de Macau que integravam a comitiva para a conferência, portanto, a refeição era de facto conjunta.

Instituto de Promoção do Comércio e Investimento

O IPIM não dispõe de limites máximos nem de critérios para as refeições tomadas nos diversos destinos. O IPIM baseia-se em experiências anteriores para estimar as despesas com a alimentação nos locais de destino, como por exemplo, 400,00 patacas a 500,00 patacas por refeição para países da Europa. Os valores são determinados nas propostas de deslocação. É permitido que um dos trabalhadores participantes na deslocação trate do processo de reembolso em nome dos demais. Na liquidação do reembolso, o IPIM verifica se as despesas ultrapassaram ou não a importância total inscrita na proposta. Se se entende que as refeições foram caras, é exigido esclarecimento ao trabalhador em causa; se as

despesas excedem a importância orçamentada, a subunidade responsável pode ou não solicitar reforço, sujeito a autorização superior; não havendo proposta de reforço, ou não sendo autorizada, reembolsa-se apenas a parte orçamentada.

Os elementos recolhidos revelam que as despesas com refeições nas deslocações que integram representantes dos sectores industriais e comerciais, independentemente se são consumidas por trabalhadores ou por delegados, são tratadas como despesas de representação, pelo que não reflectem o consumo dos trabalhadores. Por outro lado, também os reembolsos das despesas efectuadas no âmbito das ajudas de custo diárias não reflectem completamente as despesas dos trabalhadores, pois parte dos documentos comprovativos não são datados, impossibilitando a atribuição das despesas às respectivas refeições.

- Na deslocação, entre 21 e 27 de Junho de 2009, a Chengdu, China, para participar no curso de formação “Certified Exhibition Manager (CEM)”, um trabalhador apresentou a factura duma refeição no valor de CNY813,30, cerca de 959,93 patacas. Após esclarecimentos adicionais do IPIM, procedeu-se ao reapuramento da despesa, resultando na despesa média por pessoa de cerca de 159,99 patacas.
- Na deslocação a Cantão, entre 21 e 23 de Setembro de 2008, para participar na “5.ª Feira de Apoio às Pequenas e Médias Empresas - Feira de Pequenas e Médias Empresas da China e Coreia”, um trabalhador dispendeu CNY572,70 numa refeição, cerca de 681,57 patacas. O documento comprovativo entregue não indicava se a refeição foi ou não compartilhada. Após esclarecimentos adicionais do IPIM, foram ajustados os cálculos, dando uma despesa média de cerca de 340,79 patacas.

Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

Relativamente à atribuição de ajudas de custo diárias para efeitos de deslocação em serviço, a DSEJ observa o disposto no ETAPM, bem como o definido nas suas próprias “Instruções para as deslocações em serviço”, que dispõem, entre outras, o seguinte: “*O regime geral é aplicável a chefias e outros trabalhadores, enquanto que o regime alternativo só é aplicável a dirigentes*”. A DSEJ não definiu regras complementares para os reembolsos no âmbito do regime alternativo. No processo de reembolso, é permitido que um dos trabalhadores aja em representação dos demais participantes da deslocação para requerer o reembolso, devendo este apresentar uma declaração em que são identificados todos os beneficiários. No ofício de resposta ao CA, a DSEJ referiu que o regime alternativo só se aplica aos dirigentes, estendendo-se a chefias e a outros trabalhadores em circunstâncias muito especiais. Em todo o caso, os trabalhadores que se deslocam sob o regime alternativo devem cumprir criteriosamente os princípios económicos, tais como a necessidade e de proporcionalidade.

Os documentos da amostra revelam que algumas declarações de reembolso identificam os demais trabalhadores da deslocação que compartilharam as despesas, e outras que não, denotando estes consumos individuais.

- Entre 8 e 11 de Janeiro de 2009, dois trabalhadores deslocaram-se a Tóquio para visitas e aprendizagem de estratégias de escolas saudáveis. Foram apresentados documentos referentes a um jantar que custou JYP14 500,00, cerca de 1 302,42 patacas, o que corresponde a um gasto *per capita* de cerca de 651,21 patacas, e a um almoço, que custou JYP13 850,00, cerca de 1 219,37 patacas, o que corresponde a um gasto *per capita* de cerca de 609,69 patacas. As declarações de reembolso das duas despesas informam que as mesmas foram compartilhadas por outros trabalhadores da comitiva.
- Das deslocações realizadas entre 3 e 7 de Janeiro de 2009, ao Havai, para participar na “Conferência Internacional de Educação”, e entre 13 e 20 de Junho de 2009, a Queensland, Austrália, para aprendizagem e intercâmbio, foram apresentadas facturas de uma refeição no montante de USD240,00, cerca de 1 927,97 patacas, e dum jantar que custou AUD340,00, cerca de 2 228,19 patacas. As declarações de reembolso não indicavam se as despesas foram compartilhadas por outros trabalhadores da deslocação. Posteriormente, nos esclarecimentos adicionais, a DSEJ referiu que as refeições eram efectivamente conjuntas, cobrindo os trabalhadores que adiantaram nas despesas, outros colegas da deslocação e ainda pessoas das entidades visitadas. A DSEJ acrescentou que já mandou completar as declarações de reembolso, para efeito de futuros exames contabilísticos.

Instituto de Desporto

O ID refere que administra as deslocações em serviço de acordo com os princípios básicos dos diplomas legais aplicáveis; não dispõe de normas escritas específicas, baseando-se essencialmente no consenso ou nas práticas anteriores; e, para cada decisão a tomar é ponderada a legalidade e as necessidades efectivas.

O ID afirma que não dispõe de limites máximos fixos para controlar as diversas despesas processadas através do regime alternativo, mas aplica o princípio de economia. Conforme apurado na auditoria realizada, para reembolso das despesas efectuadas nas deslocações em serviço e dado que não existem critérios escritos para aferir a razoabilidade dos preços de cada refeição, o trabalhador responsável pela instrução recorre ao senso comum para avaliar se as despesas constantes dos documentos comprovativos são razoáveis, i.e. se os montantes se afiguram elevados e se estão incluídos géneros de luxo. Havendo, o trabalhador examinador comunica ao superior hierárquico a fim de chamar a atenção ao trabalhador em causa.

- Trabalhadores que se deslocaram a Portugal, entre 13 e 20 de Janeiro de 2009, para analisar com os serviços desportivos locais quanto a uma cooperação no âmbito do desporto, apresentaram um documento referente a um jantar que custou EUR88,62, cerca de 944,72 patacas, por pessoa. Conforme a documentação de reembolso, o jantar foi compartilhado por 3 trabalhadores. No entanto, no ofício de resposta ao CA, o ID referiu que, durante a deslocação, foi promovido um encontro com ex-dirigentes do Instituto para recolha de informações sobre o desenvolvimento desportivo em Portugal e sobre o ponto de situação da organização dos Jogos da Lusofonia, seguido de jantar. O ofício referia ainda que a referida factura, analisado o seu conteúdo e as quantidades consumidas, devia respeitar a esse jantar, com mais pessoas.

Autoridade Monetária de Macau

A AMCM dispõe de estatuto de pessoal próprio e as despesas de deslocação em serviço são regulamentadas por uma ordem administrativa. Ao abrigo dessa ordem administrativa, é atribuído ao trabalhador um montante diário fixo para pagar as despesas de alimentação e transporte no local de destino. No regime de ajudas de custo diárias da AMCM, o limite máximo das despesas diárias de alimentação e transporte no local de destino é fixado em 750,00 patacas, qualquer que seja o local de destino. Este valor aplica-se ao pessoal de direcção (Ver 4.1.2.3). Dada a aplicação do regime geral, não há lugar a apresentação de documentos comprovativos de despesas a seguir ao regresso a Macau, pelo que não foi possível conhecer as despesas efectivas com cada refeição.

4.1.3.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

As despesas de alimentação e alojamento do pessoal que se desloca em serviço são suportadas pelo erário público da RAEM, pelo que deve haver uma boa regulamentação e supervisão dessas despesas, de forma a garantir o uso apropriado do dinheiro público. Porém, os resultados das análises realizadas pelo CA evidenciam que os serviços públicos possuem uma fraca noção de economia de recursos e, por outro lado, que o regime vigente não é suficientemente específico para guiar os serviços públicos, o que tem permitido despesas bastante elevadas.

Despesas com alojamento em hotéis

O Quadro 4 constante do parágrafo 4.1.1.3.1 apresenta os preços médios por noite em hotéis de algumas cidades principais referentes ao primeiro semestre de 2009, sendo que os hotéis em Nova Iorque, EUA, apresentam preços mais elevados, cerca de 1 686,07 patacas por noite. Sendo certo que os preços dos hotéis não são constantes, não podendo os

referidos dados representar necessariamente os preços de mercado no momento em que serviços públicos efectuam as reservas, é de tomar o valor redondo superior mais próximo para servir de termo de comparação - 2 000 patacas. Mesmo com esta abordagem mais generosa, feita a comparação com os números do Quadro 12 do parágrafo 4.1.3.1, que representam os preços dos quartos de hotel utilizados por trabalhadores dos serviços públicos nos diversos locais de destino, verifica-se que mais de 60% dos alojamentos são superiores a 2 000 patacas, havendo ainda a destacar um quarto em Portugal a 13 770,00 patacas por noite. A comparação efectuada demonstra que os preços dos quartos de hotel utilizados pelos serviços públicos foram bastante elevados.

O CA verificou ainda que os serviços públicos recorriam a procedimentos diversos para seleccionar os hotéis, nomeadamente: consulta de preços a três agências de viagens; decisão própria dos trabalhadores em deslocação, sem consulta de preços por parte dos serviços, sendo aqueles reembolsados mediante apresentação de facturas; aceitação do alojamento indicado pelas entidades organizadoras dos eventos em que os serviços públicos participam, não havendo assim lugar a consulta de preços; dispensa de consulta de preços por motivo de urgência.

O alojamento em hotel ocupa a fatia maior das despesas com deslocações em serviço. Para baixar o risco de avultadas despesas com o alojamento, CA entende que é preciso agir simultaneamente em duas frentes: por um lado, há que elevar e reforçar a noção de parcimónia no seio dos serviços públicos e, por outro, importa que o regime vigente ofereça disposições específicas, claras e uniformes para que os serviços públicos possam seguir e basear-se nelas para exercer um controlo conforme a lei. O ETAPM em vigor não é específico sobre os preços dos quartos e as categorias dos hotéis, nem sobre a forma de os seleccionar, tão-pouco o serviço público responsável pela normalização da actuação dos serviços públicos fornece as instruções específicas necessárias. Ambas as áreas podem ser melhoradas. Importa referir que nos termos do ETAPM, as ajudas de custo diárias incluem as despesas com alojamento, alimentação e transportes no local de destino. Porém, é do conhecimento geral que os preços dos hotéis são condicionados por factores difíceis de controlar, como variações sazonais e localização geográfica, pelo que a sua inclusão das despesas com alojamento dificulta a supervisão das ajudas de custo diárias. Analisando melhor, a reserva de quartos de hotel é de facto uma aquisição de serviço, que pode ser prevista e tratada antes da partida. Assim sendo, os serviços públicos podem ponderar aplicar o procedimento normal da aquisição de serviços para o alojamento, passando as ajudas de custo diárias a cobrir apenas as despesas de alimentação e transportes, melhorando assim o controlo das despesas de alojamento. Efectivamente, em cumprimento da “Comunicação sobre aquisições junto de hotéis indicados para deslocações em serviço e participação em reuniões dos trabalhadores dos departamentos do Governo e do Partido,

2009-2010”, emitida pelo Ministério de Finanças da China, os departamentos governamentais do *Interior da China* já estão a proceder a aquisições centralizadas e sujeitas a preços máximos.⁹

Despesas com alimentação

Os resultados da auditoria efectuada às despesas de alimentação relevam fundamentalmente o nível das despesas e o processo de reembolso como sendo as duas áreas mais problemáticas.

Os vários casos de dispêndio na alimentação apresentados em 4.1.3.2 permitem concluir que o preço médio por pessoa das refeições varia entre o mínimo de 150 patacas e o máximo de 1 300 patacas. Conforme informações recolhidas pelo CA, as ajudas de custo diárias¹⁰ a abonar nas deslocações ao exterior por motivo de serviço fixados pelo Governo Federal dos Estados Unidos da América são sujeitas a limites. No que respeita a alimentação/diversos, as ajudas de custo diárias variam entre USD100,00 e 210,00, cerca de 800 e 1 700 patacas, para as principais cidades como Pequim (China), Lisboa (Portugal), Londres (Inglaterra), Paris (França) e Tóquio (Japão). Comparando com as importâncias acima apresentadas, que não excedem 1 700 patacas e destinam-se a cobrir todas as refeições do dia e ainda as despesas diversas, os montantes dispendidos em alimentação por trabalhadores dos serviços públicos verificados na auditoria, que podem ultrapassar 1 300 patacas numa só refeição, são bastante elevados. O principal objectivo duma deslocação ao exterior é cumprir uma missão oficial. Assim, as despesas de alimentação devem adequar-se às necessidades efectivas da missão; gastar centenas ou mais de mil patacas numa só refeição ultrapassa toda a razoabilidade.

O acima exposto evidencia que a proporcionalidade e a parcimónia estão ausentes das ajudas de custo diárias pagas aos trabalhadores no respeitante a despesas com refeições, o que reclama a atenção dos serviços públicos. Também é de notar nos serviços públicos que

⁹ Conforme a “Comunicação sobre aquisições junto de hotéis indicados para deslocações em serviço e participação em reuniões dos trabalhadores dos departamentos do Governo e do Partido, 2009-2010”, emitida pelo Ministério de Finanças da China, os funcionários, em regra, não podem alojar-se em hotéis de categoria superior a 3 estrelas e em quartos normais e *suites* com preços superiores a Y300,00 e Y600,00, respectivamente. A “comunicação” revela também que foi criado o “Portal dos hotéis para deslocações em serviço e reuniões dos departamentos Governo e do Partido”. Os hotéis que reúnem os requisitos necessários registam-se junto do portal e oferecem os seus serviços de alojamento e de reuniões em iguais condições a todos os departamentos do Governo e do Partido dos diversos níveis. O procedimento adoptado vai gradualmente uniformizar a gestão e aquisição de serviços hoteleiros entre as administrações central e local.

¹⁰ A *General Service Administration* do Governo Federal dos Estados Unidos da América elaborou o *Federal Travel Regulation*, que se aplica a todos os funcionários que se desloquem ao exterior em missão oficial de serviço. Os montantes das ajudas de custo diária (*per diem rates*) são fixados conforme países e regiões e são actualizados periodicamente. São definidos dois montantes máximos, um para as despesas de alojamento (*lodging*) e outro para as despesas de alimentação/diversos (*meals/incidental expenses*).

aplicam limites superiores de despesas, os gastos com refeições apresentados para efeitos de reembolso têm uma tendência de se aproximarem dos mesmos limites, havendo ainda casos que os ultrapassam. Esta situação denota fraca noção de economia por parte dos serviços públicos.

O acima exposto demonstra que apenas com espírito de parcimónia e o julgamento razoável dos serviços públicos, que são subjectivos, dificilmente se consegue controlar eficazmente as despesas de alimentação e, conforme revelado em 4.1.2.5, as instruções internas que os serviços públicos tomaram a iniciativa de aplicar não impediram de criar uma situação de injustiça. As situações reveladas demonstram que é necessário definir montantes máximos uniformes e correspondentes às necessidades efectivas para que os serviços públicos possam seguir. Com efeito, o actual ETAPM só prevê que a liquidação dos reembolsos seja feita mediante apresentação de documentos comprovativos, deixando em aberto, entre outros, a definição do conceito de alimentação (os “petiscos” estão incluídos?), do número admitido de refeições e da despesa máxima com cada refeição. Perante a indefinição dos preços das refeições e dos géneros reembolsáveis, o grau de subjectividade e de flexibilidade no julgamento dos serviços públicos torna-se bastante amplo, em prejuízo do controlo eficaz.

Para além do problema do nível de despesas de alimentação, o CA verificou também um fenómeno generalizado no processo de reembolso das despesas com alimentação: os comprovativos das despesas não discriminam, entre outros, a finalidade e o número de usufrutuários das refeições. Mais: um mesmo serviço público tem procedimentos diversos para o reembolso das despesas de alimentação. Sobre o verificado, alguns serviços públicos apresentaram explicações complementares, mas pouco claras, não fundamentadas em comprovativos e já na fase final da auditoria. Ora, se a gestão financeira pública exige que todas as despesas sejam claramente caracterizadas, os trabalhadores que se deslocam por motivo de serviço têm o dever de fazer constar dos documentos comprovativos as informações caracterizadoras das despesas efectuadas, de forma clara e bastante, de forma a fundamentar o reembolso. Pelas explicações complementares fornecidas pelos serviços públicos, pode-se concluir que são pouco rigorosos nos processos e que não estão a cumprir os requisitos elementares da gestão financeira pública.

O CA entende que a situação das despesas de alimentação é idêntica à do alojamento em hotéis, pelo que se deve igualmente aplicar uma abordagem dupla — rever o regime geral e, ao mesmo tempo, trabalhar com os serviços públicos para reforçar a noção de economia — na procura duma gestão adequada e eficaz das despesas com a alimentação nas deslocações em serviço, eliminando as tendências de despesismo.

4.2 Outros problemas com a gestão das deslocações em serviço – relatório de deslocação

4.2.1 Disposições sobre apresentação do relatório de deslocação

O artigo 233.º do ETAPM reza o seguinte:

“1. Até 30 dias após o regresso deve ser entregue relatório circunstanciado e por escrito da deslocação e a conta discriminada das despesas efectuadas acompanhada dos justificativos, caso tenha sido determinado o regime alternativo.

2. O não cumprimento do disposto no número anterior implica o não pagamento da importância ainda não processada e a reposição da quantia adiantada.”

O artigo citado permite concluir que o relatório de deslocação é um documento formal, exigido por lei, e serve para relatar os factos e situações sucedidos e ligados à deslocação em serviço. O relatório é relevante para a gestão das deslocações em serviço, pois, através do qual, os serviços públicos obtêm *feedback* para melhor programar as deslocações futuras. Com base neste considerando, o CA decidiu proceder a um exame neste âmbito.

4.2.2 Apresentação do relatório de deslocação

O CA examinou, por amostragem, a apresentação de relatórios de deslocação e verificou que 5 serviços públicos não faziam cumprir o previsto no ETAPM. Considerando que o exame foi por amostragem, as situações a seguir apresentadas poderão não espelhar a situação geral nos 10 serviços públicos auditados *in loco*. No entanto, as questões evidenciadas justificam plenamente que se lhes dedique a devida atenção e discussão.

Dado que a AMCM dispõe de regime do próprio, diferente do previsto nas normas do ETAPM, portanto, não comparável com outros serviços públicos, o quadro comparativo seguinte não a abrange. Em relação aos outros, os resultados são os seguintes:

Quadro 13: Panorâmica sobre a apresentação de relatórios de deslocação nos serviços públicos

Serviços públicos	Situação em cada serviço público				Total de deslocações verificadas
	Apresentação do relatório conforme o exigido no diploma	Sem apresentação do relatório	Apresentação do relatório fora dos 30 dias após o regresso	Apresentação do relatório após liquidação das ajudas de custo diárias	
DSEJ	10	7	0	0	17
FT	40	12	3	0	55
IACM	16	0	0	0	16
ID	9	0	1		10
IPIM	10	0	4	7*	17
IAS	10	7	0	6	23
IPM	10	0	0	0	10
DSFSM	20	0	0	0	20
EPM	20	0	0	0	20

* 4 dos quais “foram apresentados 30 dias após o regresso”

A DSEJ entende que os dirigentes não estão obrigados à apresentação de relatórios de deslocação.

No FT, das deslocações de um dia a Hong Kong ou a Guangdong não eram apresentados relatórios de deslocação, pois, na sua interpretação do Regime Jurídico da Função Pública, essas deslocações estão isentas do procedimento.

O ID informou que trabalhadores de algumas subunidades entregavam os relatórios de deslocação aos respectivos superiores hierárquicos sem comunicar o facto à divisão administrativa e financeira, responsável pela liquidação das ajudas de custo; havia também trabalhadores que participaram em várias deslocações e, por isso, atrasaram-se na apresentação dos relatórios. O ID, assim que tomou conhecimento da situação, tomou imediatamente medidas de rectificação e fez saber a todos os trabalhadores que viriam a deslocar-se em serviço sobre a necessidade de apresentarem o respectivo relatório, dentro de 30 dias após o regresso, indispensável ao processamento da liquidação das ajudas de custo diárias.

O IPIM informou que houve um período em que várias actividades se sucederam muito proximamente, o volume de trabalho aumentou significativa e repentinamente, o que teria contribuído para que alguns relatórios de deslocação fossem apresentados fora do prazo de 30 dias após o regresso. Em termos gerais, a liquidação das despesas era de acordo com as situações efectivas. A Divisão Administrativa e Financeira explicou que a liqui-

dação das despesas a anteceder a apresentação do relatório de deslocação tinha por objectivo assegurar o funcionamento normal dos serviços financeiros. Nos casos em que os relatórios de deslocação não foram entregues dentro do prazo, a liquidação das despesas foi iniciada depois de recebida a comunicação interna do serviço envolvido, em que informava da conclusão da deslocação.

O IAS informou que todos os trabalhadores tinham de cumprir o previsto no ETAPM para a apresentação do relatório de deslocação. O trabalhador não dirigente, para provocar o início do processo de liquidação, pede ao superior hierárquico directo para fazer constar do mapa de pedido de ajudas de custo diárias indicação de que o relatório de deslocação foi já entregue. Por outro lado, dado que os serviços de contabilidade não dominavam a situação de entrega dos relatórios das deslocações dos dirigentes, era-lhes difícil realizar o trabalho de acompanhamento. Relativamente às liquidações efectuadas antes da recepção do relatório de deslocação, grande parte desses casos teria a ver com deslocações envolvendo trabalhadores de várias subunidades, em que a elaboração do relatório conjunto era cometida a um dos trabalhadores participantes. Desconhecendo o momento em que o relatório iria ser despachado, era então possível que os restantes trabalhadores participantes na deslocação apresentassem os pedidos de reembolso antes do tempo. Quanto à entrega do relatório de deslocação fora do prazo, o IAS referiu que era difícil identificar os problemas, pois havia uma multiplicidade de motivos a considerar.

4.2.3 Finalidade e conteúdo dos relatórios de deslocação

Conforme o disposto no artigo 233.º do ETAPM, o pagamento das ajudas de custo só se efectiva mediante entrega do relatório de deslocação, escrito e circunstanciado, no prazo de 30 dias após o regresso. A auditoria verificou que não poucos serviços públicos utilizam o relatório para avaliar a eficácia da deslocação, para além da sua função de iniciar o processo de liquidação das ajudas de custo diárias.

Em consequência das interpretações diferentes quanto à finalidade do relatório de deslocação, também o teor dos relatórios de deslocação varia de serviços para serviços. A DSEJ, o IACM e o ID consideram o relatório de deslocação um instrumento para avaliar a eficácia da deslocação pelo que os relatórios elaborados nesses serviços são bastante pormenorizados. Além de descreverem o objectivo, as situações e factos ocorridos ou o programa da deslocação, apresentam também opiniões e sugestões. Por outro lado, o EPM considera o relatório de deslocação mero documento para efectivar o pagamento das ajudas de custo diárias, pelo que é aplicado um formulário em que o trabalhador preenche as informações básicas da deslocação como o motivo, a duração, o destino e o programa, sem nenhuma referência quanto à eficácia e utilidade da deslocação.

4.2.4 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Importância atribuída pelos serviços públicos ao relatório de deslocação, como registo dos factos e situações ocorridos nas deslocações

Relativamente à obrigatoriedade de entrega do relatório de deslocação previsto no artigo 233.º do ETAPM e eventuais situações de isenção, o CA, por meio de ofício, solicitou parecer da DSAFP. Transcreve-se a seguir parte do parecer emitido:

- *“Qualquer indivíduo que se desloque ao exterior em missão oficial de serviço tem o dever de apresentar o relatório circunstanciado de deslocação, quer as ajudas de custo diárias atribuídas aos trabalhadores são processadas através do ‘regime geral’ ou do ‘regime alternativo’;*
- *A não apresentação do relatório de deslocação implica o não pagamento da importância ainda não processada e a reposição da quantia adiantada.”*

A resposta indica que não há quaisquer situações de isenção ou excepcionais de que possa resultar na não apresentação do relatório de deslocação. Por outras palavras, qualquer que seja a categoria do trabalhador e independentemente da duração, destino e complexidade da deslocação, desde que esta seja em missão oficial de serviço, o trabalhador que a realizou deve apresentar relatório “circunstanciado” da deslocação, caso contrário não há pagamento das devidas quantias de ajudas de custo diárias.

Com referência ao parágrafo 4.2.1, uma vez que o diploma legal dispõe da obrigatoriedade de entrega do relatório circunstanciado de deslocação até 30 dias após o regresso, sem quaisquer situações de isenção ou excepcionais, os serviços públicos devem disponibilizar recursos para cumprir rigorosamente o disposto na lei e proceder ao registo pormenorizado do acontecido na deslocação; os serviços públicos não devem considerar o relatório de deslocação como mero instrumento de apoio ao processamento das ajudas de custo diárias.

No entanto, como mostra o Quadro 13 do parágrafo 4.2.2, alguns serviços públicos não exigem a apresentação do relatório de deslocação prevista nos termos da lei. As situações irregulares são variadas, desde a entrega após pagamento das ajudas de custo diárias à não entrega pura e simples, passando pela apresentação depois de 30 dias após o regresso. De realçar que se está perante uma prática em que se pagam ajudas de custo diárias a trabalhadores que não cumprem os requisitos legais para tal efeito, o que consubstancia a aplicação do erário público sem fundamento legal.

O parágrafo 4.2.3 revela ainda que alguns serviços públicos consideram o relatório de deslocação como simples documento de liquidação, permitindo que os relatórios apresentados se tornem demasiadamente simples, desprovidos de informação de valor, por exemplo, os proveitos obtidos, opiniões e sugestões sobre a deslocação.

O CA entende que os serviços públicos devem cumprir rigorosamente o disposto na lei quanto à apresentação do relatório de deslocação, não devendo seguir entendimentos ou interpretações particulares para evitar o seu cumprimento. Também as subunidades responsáveis devem exercer um controlo rigoroso, negando processar as ajudas de custo diárias perante casos de incumprimento da lei e assim evitar o uso não apropriado do erário público. Ao mesmo tempo, os serviços públicos devem tirar o máximo proveito do mecanismo vigente para enriquecer o conteúdo dos relatórios, pois a riqueza de informações aumenta o valor acrescentado dos relatórios, permite avaliar a eficácia das deslocações em serviço e, ainda, melhorar a organização e programação das futuras deslocações em serviço.

Parte V: Comentários finais e sugestões

5.1 Comentários finais

Para a maioria dos serviços públicos, a deslocação em serviço é já parte importante do seu plano anual de actividades. As deslocações em serviço são regulamentadas pelo ETAPM, nomeadamente, pelos artigos 228.º a 237.º, que dispõem especificamente sobre as ajudas de custo diárias, as ajudas de embarque e outros direitos e deveres dos trabalhadores que se deslocam por motivo de serviço. No entanto, não há nenhum diploma legal que consiga prever tudo e, com o passar dos tempos, torna-se desactualizado e desadequado à realidade. Por outro lado, por melhor que as leis sejam, a sua aplicação depende sempre de pessoas e as pessoas possuem capacidades cognitivas e níveis de conhecimento diferentes, permitindo interpretações diversas; e quanto mais latos os termos das leis, mais diversas são as interpretações. O articulado do ETAPM que regulamenta as deslocações em serviço padece de idêntico problema.

O ETAPM estabeleceu o regime geral e um regime alternativo, concedendo os serviços públicos “a iniciativa” de optarem por um ou por outro conforme as circunstâncias efectivas e o nível de vida do local a que se desloca, de modo a assegurar o equilíbrio entre os direitos e os deveres do trabalhador que se desloca. O número 2 do seu artigo 228.º estipula ainda que “*Os montantes da ajuda de custo diária são os constantes da tabela n.º 4, que podem ser alterados por despacho*”, sendo que a última actualização teve lugar em Abril de 1995, portanto, inalterados há mais de 15 anos. Assim, por um lado, o diploma confere aos serviços públicos o poder de escolher entre o regime geral e o regime alternativo, mas, por outro lado, os montantes das ajudas de custo diárias não são revistos há mais de 15 anos, encontrando-se seriamente desactualizados, o que obriga os serviços públicos a penderem para o regime alternativo para as deslocações que impliquem alojamento. A situação equivale a uma maneira indirecta de cercear o direito de opção dos serviços públicos e, em simultâneo, anular os efeitos positivos do regime geral, que pelos seus montantes fixos, reduzem os custos administrativos dos serviços públicos. Por outro lado, para o regime alternativo, o diploma também não especifica os itens e as quantias passíveis de reembolso, pelo que os serviços públicos, não tendo por onde seguir, são obrigados a definirem os mesmos no melhor do seu julgamento, mas cada um por si. Há ainda serviços públicos que o fazem sem estarem dotados das necessárias competências e sem critérios objectivos, o que implica inevitavelmente críticas e dúvidas quanto à sua legalidade.

Conforme revelado nos resultados de auditoria do presente relatório, a grande margem de interpretação que as disposições do ETAPM oferecem, a falta de actualização dos

montantes das ajudas de custo diárias por tempo demasiado longo, a fraca sensibilidade para a parcimónia e para o controlo por parte dos serviços públicos, bem como a inacção dos serviços públicos responsáveis pela normalização administrativa tanto na definição de instruções pormenorizadas assim como na revisão em tempo oportuno das disposições que regulam a deslocação em exterior, acrescido do facto de alguns serviços públicos, com competência orgânica para o efeito, terem introduzido normas diferentes das aplicadas pela generalidade dos serviços públicos, toda esta miríade de circunstâncias faz com que as deslocações em serviço apresentem situações díspares e de desigualdade, a saber:

- trabalhadores que integram uma mesma deslocação provenientes de serviços públicos diferentes serem sujeitos a regimes diferentes, uns ao regime alternativo e outros ao regime geral;
- dentre os trabalhadores sujeitos ao regime geral, uns recebem pelos montantes constantes da Tabela 4 do ETAPM e outros recebem pelos montantes definidos pelos próprios serviços públicos a que pertencem;
- dentre os serviços públicos que aplicam o regime alternativo, uns estabelecem montantes máximos para as despesas com alojamento, alimentação e transportes passíveis de reembolso e outros não o fazem;
- há ainda serviços públicos que reembolsam despesas relativamente elevadas, p.ex. quartos de hotel de 13 000,00 patacas por noite e refeições que ultrapassam 1 300,00 patacas por pessoa.

Outra deficiência de controlo respeita à falta de importância atribuída à elaboração e apresentação do relatório de deslocação. Nuns serviços públicos, os relatórios são sumários e noutros são entregues sem cumprir o legalmente regulamentado. Se é certo que o diploma regulamentar não fixou o formato do relatório de deslocação, mas o atributo de “circunstanciado” que o legislador entendeu por bem consagrar nele não pode de maneira nenhuma ser satisfeito por relatórios de duas palavras ou do tipo de formulários. E há que realçar a resposta escrita da DSAFP quanto à inexistência de situações de isenção ou excepção na apresentação do relatório de deslocação. Também não é demais chamar a atenção para o valor do relatório circunstanciado no controlo e na avaliação das deslocações em serviço. Assim, os serviços públicos devem cumprir rigorosamente as disposições do ETAPM, a fim de melhorar cada vez mais o controlo das deslocações em serviço.

A desactualização do diploma legal e a fraca noção de parcimónia e de controlo por parte dos serviços públicos levam a que os trabalhadores da mesma Administração Pública, pois os empregadores são partes integrantes do Governo da RAEM, sejam tratados de

maneira diferente, quer sejam de serviços públicos diferentes, quer sejam dos mesmos, instalando-se assim o risco de aplicação irrazoável e injusta do dinheiro público.

Em conclusão, o aperfeiçoamento da gestão das deslocações em serviço começa necessariamente com o serviço responsável pela normalização administrativa a rever globalmente o actual diploma que regula esta matéria, nomeadamente, a operacionalidade e a funcionalidade dos dois regimes de ajudas de custo diárias. Em simultâneo, com vista ao bom controlo das despesas de ajudas de custo diárias, o mesmo serviço deve, com uma visão de conjunto do Governo da RAEM, analisar e ponderar quanto à introdução de montantes máximos para as despesas com alojamento e alimentação durante as deslocações, aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, evitando assim as dificuldades destes no controlo, por falta regulamentação legal detalhada. Quanto aos montantes máximos a definir, estes devem reflectir as despesas reais e efectivas e alcançar o equilíbrio entre a satisfação das necessidades efectivas dos serviços públicos e a igualdade de tratamento entre os mesmos; deve igualmente haver um mecanismo eficaz que proceda à revisão oportuna dos montantes, em sintonia com a evolução da sociedade e em cumprimento da boa aplicação do dinheiro público. Por outro lado, também os serviços públicos devem cumprir a sua quota de responsabilidade, gerindo as deslocações em serviço em estrito cumprimento das normas definidas e observando os princípios de economia e de auto-controlo no processamento dos reembolsos, a fim de garantir a aplicação apropriada de cada avo gasto do dinheiro público.

5.2 Sugestões

Com base nas verificações e opiniões de auditoria acima expostas, o CA apresenta as seguintes sugestões com vista ao aperfeiçoamento da gestão das deslocações ao exterior em missão oficial de serviço:

Os serviços responsáveis pela normalização da gestão administrativa pública deve:

(1) efectuar uma revisão geral das normas que regulam a deslocação em serviço, com especial incidência sobre os dois regimes de atribuição de ajudas de custo diárias;

(2) com base no quadro legal definido, definir instruções específicas e pormenorizadas para guiar a feitura de regras internas pelos serviços públicos, nomeadamente, no que respeita ao controlo eficaz das despesas com alojamento e alimentação;

(3) estabelecer um mecanismo de revisão permanente, com vista a assegurar que os diplomas legais e as instruções que regulam a deslocação em serviço sejam actualizados em simultaneidade com o passar dos tempos, permanecendo assim eficazes.

Os serviços públicos que executam os diplomas legais reguladores da deslocação em serviço, devem:

(1) ao procederem à definição de regras internas sobre as deslocações em serviço, devem ter uma abordagem de conjunto de toda a Administração, procurando assim evitar conflitos com o estipulado no ETAPM e situações de desigualdade com os demais serviços públicos;

(2) reforçar a noção de parcimónia nas despesas a realizar nas deslocações por motivo de serviço, de modo a elevar a eficiência no uso de dinheiro público;

(3) valorizar devidamente o relatório de deslocação e, em cumprimento rigoroso do disposto na lei, exigir a sua entrega; fixar a estrutura do relatório de forma a que possa ser um registo documental relevante da deslocação em serviço e meio de informação sobre a mesma.

Parte VI: Respostas dos sujeitos a auditoria



Resposta do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais ao Relatório de Auditoria de Resultados sobre “Deslocação ao exterior, em missão oficial de serviço, de trabalhadores dos serviços públicos” do Comissariado da Auditoria

Em relação à deslocação ao exterior em missão oficial de serviço, este Instituto, para além de exigir ao seu pessoal o cumprimento rigoroso das disposições definidas no “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” e no “Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, observa ainda um mecanismo interno de supervisão e gestão sobre a real necessidade, plano, orçamento, processo de apreciação e de autorização, avaliação dos resultados, etc. de uma eventual deslocação ao exterior em missão oficial de serviço, de modo a certificar a sua indispensabilidade e que os recursos são aproveitados adequada e eficazmente.

Com base no Estatuto dos Trabalhadores e Estatuto de Pessoal, o IACM, na aplicação do regime alternativo para a missão oficial de serviço, definiu o valor máximo de ajudas de custo diárias para a alimentação e as orientações internas na escolha de hotéis, com vista a atingir a eficácia no uso dos recursos e vincar a ideia da poupança. No que respeita a estas orientações, vão elas ser reapreciadas e revistas, de modo a acompanhar o desenvolvimento social, mas tendo presente a necessidade de salvaguardar a sua aplicabilidade e operacionalidade.

No que concerne aos muito pertinentes parecer e proposta sobre a “Deslocação ao exterior, em missão oficial de serviço, de trabalhadores dos serviços públicos” emitidos pelo Comissariado da Auditoria, este Instituto vai elevar, de forma sustentada, a rentabilidade geral das partes do trabalho de apreciação que possam ser optimizadas.

A respeito do conteúdo do Relatório de Auditoria, o IACM deseja complementar ou esclarecer o seguinte:

Supervisão e controlo do valor das ajudas de custo diárias, referidas no 4.1.2.2. “Regime alternativo”

O Instituto definiu, a partir de 2002, o valor máximo das ajudas de custo



diárias para o consumo em alimentação do “Regime alternativo”. Os dados constantes da Tabela 8 entraram em vigor em 4 de Agosto de 2009, de harmonia com a Lei no 15/2009, depois de aprovados os resultados, com as alterações introduzidas pelo Conselho de Administração.

Supervisão e controlo do valor das ajudas de custo diárias, referidas no 4.1.2.1. “Regime geral”

O Regime Jurídico da Função Pública de Macau foi aprovado e entrou em vigor em 21 de Dezembro de 1989 e o Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais entrou em vigor a partir de 1 de Setembro de 2004. Entre ambos há um intervalo de 15 anos, mas, basicamente são idênticos em termos de regime. Face ao desenvolvimento económico e ao facto de o nível de consumo ser semelhante nos países da Europa e da América, América do Norte, Japão, Austrália, Nova Zelândia, estas regiões foram integradas no mesmo grupo. Como a economia da Europa tende para a uniformização (Portugal, França, Alemanha, Espanha, etc. utilizam, como moeda única, o Euro), Portugal foi, nos termos do Estatuto de Pessoal do IACM, integrado na Europa. Existe, assim, uma ligeira diferença entre os montantes das ajudas de custo diárias a atribuir e a definição dos locais de missão oficial de serviço, segundo o Regime Jurídico da Função Pública de Macau e o Estatuto de Pessoal do IACM.

Comparação dos valores das ajudas de custo diárias emitidas por cada um dos serviços em situações idênticas de missão oficial de serviço referidas no 4.1.2.4.

Em relação aos exemplos citados na Tabela 11 do Relatório de Auditoria, se esses exemplos se estenderem ao pessoal de chefia e ao de pessoal de outros níveis e a outros locais de destino, a tabela abaixo discrimina, quanto às ajudas de custo diárias, os dois regimes:



Nível	Regime Jurídico da Função Pública						Estatuto de Pessoal do IACM					
	Ajudas de custo de embarque	Ajudas de custo diárias					Ajudas de custo de embarque	Ajudas de custo diárias				
		Regime Geral						Regime Geral				
Artº 228º		Hong Kong e outros locais de destino dentro das fronteiras da República Popular da China	Portugal	Outros países	O pessoal em missão oficial de serviço não necessita de pagar as despesas de alojamento	Artº 111º		Hong Kong e outros locais de destino dentro das fronteiras da República Popular da China	Europa e América, América do Norte (1), Japão, Austrália e Nova Zelândia	Outros locais de destino	O pessoal em missão oficial de serviço não necessita de pagar as despesas de alojamento	
4	Índice 600-1000	2,500.00	1,100.00	1,300.00	1,600.00	650.00	Administrador do Conselho de Administração	2,500.00	1,100.00	1,600.00	1,300.00	800.00
3	Índice 440-595	2,200.00	900.00	1,100.00	1,300.00	550.00	Índice de chefia e de assessor 700-800	2,200.00	900.00	1,300.00	1,100.00	650.00
2	Índice 200-435	1,950.00	850.00	970.00	1,160.00	485.00	Índice dos grupos profissionais 5 e 6 290-670	1,950.00	850.00	1,160.00	970.00	580.00
1	Índice 100-195	1,650.00	700.00	820.00	930.00	410.00	Índice dos grupos profissionais 1 a 4 80-450	1,650.00	700.00	930.00	820.00	465.00

(1) Não inclui o México.

Nota: A parte da Tabela, em negrito, compara uma missão oficial de serviço de chefias. Número de dias em missão oficial de serviço: superior a um dia, sendo a unidade da moeda calculada em patacas.

Observando esta Tabela, nota-se que, se o pessoal do nível de chefia do Regime Jurídico da Função Pública de Macau e o pessoal de chefia do Estatuto de Pessoal do IACM escolherem, tanto um, como o outro, o regime geral, o valor das ajudas de custo diárias (vide parte a negrito da Tabela) de ambos é igual. Com efeito, à exceção de Portugal, os valores das ajudas de custo diárias de outros locais de destino da missão oficial de serviço de cada um dos níveis dos dois regimes são idênticos.

Além disso, com a entrada em vigor do “Novo Estatuto de Pessoal do IACM”, em 15 de Junho de 2010, o regime de ajudas de custo em missão oficial de serviço nele contemplado é idêntico ao do Regime Jurídico da Função Pública de Macau.

Aos 10 de Dezembro de 2010.

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

審計局
局長 台啓
Ex.mo Senhor
Director dos Serviços de Auditoria

來函編號
Sua referência
124/CA/DAS/2010

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência
/1290/DAF

澳門郵政信箱334號
C. Postal 334 - Macau
16 /12/2010

事由：
Assunto

衡工量值式審計報告『公共部門工作人員出外公幹』- 回覆
Relatório de Auditoria de Resultados “Deslocações de trabalhadores de serviços públicos” - Resposta

敬啓者：

題述報告收悉，謹此回覆如下：

1. 出外公幹此一事務是本局不敢掉以輕心之事，一直以來都本着嚴格遵守法律規定的前提下開展此方面工作，未有將之與個人享受掛勾。在出外參加運動會或者其他體育活動，舉凡主辦單位指定有酒店或宿處，不管是學校宿舍或是運動員選手村，本局人員都會遵從安排入住，並在不違反既定法律法規的框架下，對涉及人員公幹出差的各個範疇工作都盡力完善，依循經過多年的實際經驗累積而來的工作模式處理方方面面的情況。然而，一些在現行法律法規未有規範之事，本局暫時是未有訂定內部指引。原因是恐怕所訂的內部指引或規章制度，一旦與現行法律法規產生衝突或不能接軌時，將導致內部所確立的制度不能再被執行，產生行政管理上的混亂。故此，本局目前沒有成文指引規定每天消費上限，但會按整個公幹行程的日平均消費額來考量是否有異常情況，如某一日的用膳費用高於其他公幹日子的水平，即要求有關人員作出解釋以作為監控手段。截至目前為前，經同事解釋後，未有出現異常情況而不作支付。
2. 就本局而言，出外公幹除了涉及公帑的運用之外，如何在面對着客觀限制的情況下妥善組織好公幹出差的工作也是一個挑戰，稍有不慎將影響到公幹的成效。隨着國際體育界日趨頻繁的比賽與交流活動，作為執行特區政府體育政策的部門，本局經常需要派出人員聯同小則十來人，多則百多二百人的特區體育代表隊/代表團前赴海內外參加體育競賽、會議或交流活動。然而代表隊/代表團的成員來自社會的不同層面，既有在學的大、中、小學學生，亦包含有在職人士；故在組織工作的過程中，經常需要在符合舉辦單位的要求與限制下（如報



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

名期限和指定的食住安排），聯繫各體育社團與相關機構，盡量減低對在學和在職者日常生活影響下組成代表隊/代表團，外出參賽為澳門特區爭取光榮，以及參加國際體育界的會議及交流活動以推動本地體育界的進一步發展。

3. 基於在組成代表隊/代表團的過程中經常面對着不同的客觀限制，導致在實際工作過程中未必容許有充足的時間來處理個別行政程序。鑒於代表隊/代表團人員名單往往落實需時，當中又會因為成員突然因事而要取消行程，又或成員因應自身學習或工作需要而導致其行程要修改，延遲出發或中途離隊，故在掌握上本局並非享有百分百的主導權。為了能保證代表隊/代表團可以順利的入住到目標酒店，最簡單直接的方式就是與酒店方面進行聯繫。透過直接溝通方式訂購酒店，減省中間環節，確保滿足到代表隊/代表團的住房需求。
4. 在實際工作中，代表隊/代表團的住宿問題是經常面對的挑戰。若主辦單位指定有住宿的酒店或宿處，代表隊/代表團就必須要入住。如遇有宿位不足，就需要自行解決。在一般情況下，都會選擇離鄰近舉辦比賽或活動場地的酒店入住，目的是為了既方便參加比賽或活動，亦能夠對參加者作出最快的後勤支援。然而舉凡有大型比賽或會議舉行都會出現相類似的情況，就是在短時間內有為數極多的外來人士集中於舉辦地的某一區或某一處內，直接導致住房需求急升，房價上漲。
5. 在報告中列出了本局人員在2008年7月及8月分別到訪北京與香港時的住房價格。2008年是北京奧林匹克運動會舉辦之年。作為一個舉世矚目的全球體育盛事，各國的體育代表團及觀賞賽事的人士雲集在北京及各個賽場城市觀賞賽事，香港作為馬術比賽的賽場亦不例外。在這種特殊背景因素下，大量的需求集中在某一短暫時期內出現，必然的導致房間價格上漲。此外，北京之行除了正值奧運會進入最後倒數階段外，是次公幹行程緊密，既要處理好捐款予北京奧運會及北京殘奧運外，尚需協調代表澳門特區參加由北京奧組委主辦的【中國故事】大型展示活動，以及領取『2008北京奧運青少年觀賽計劃』的門票。基於短暫留京期間要處理多項活動的事務，在考慮了北京地域廣泛，由市中心區往返各地可節省時間，方便公幹人員工作外，更加上如租用配備有套間的住房可方便舉行會議，無須另行租用其他會議設施此一因素後，因而選定了位處北京市中心區域酒店套間以供有需要的工作人員入住。其他同行人員，則一律入住一般的酒店房間。
6. 談到北京奧運會，必須要指出與之相關的系列活動是本局2008年度工作重點。為配合宣傳奧運會，一系統活動分別在本地及北京舉行，主要包括：
 - 奧運與你一分鐘
 - 北京奧運會、殘奧運賽會志願者澳門區招募
 - 2008奧運景觀雕塑國際巡展-澳門展
 - “澳門與奧運同行 - 為奧運喝采”慶祝北京奧運倒數一週年綜合文藝晚會



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

- 北京奧林匹克青年營
- 和諧社會，盛世澳門 - 水上奇幻匯演
- 澳門與奧運同行 - 百日迎奧運系列活動之《中銀百日迎奧運SUPER SHOW》
- 北京奧運青少年觀賽營
- 澳門與奧運同行 - 迎奧運體育雕塑展
- 奧運倒數20天活動 - 『全澳市民心連心 萬眾歡騰迎奧運』
- 奧運倒數10天活動 - 『闔澳同歡迎奧運，珠澳職工文體表演晚會』
- 於北京駐京辦設立“北京奧運門票澳門地區票務”服務支援和信息諮詢點
- 奧運倒數5天活動 - 『街坊心連心，倒數迎奧運』
- 奧運倒數1天活動 - 『熱烈慶祝2008北京奧運勝利開幕體育聯歡會』
- 2008北京奧運直播及助興活動
- 澳門與奧運同行 - 為中國喝彩 中國金牌運動員訪澳大型聯歡晚會
- 為中國喝彩 - 中國金牌運動員與澳門青少年真情對話

由於活動眾多、規模大、籌備時間短、涉及層面廣且參與者眾，在工作過程中，不單要與本地的機構、社團保持緊密的聯繫，更重要的是要與內地相關活動組織單位維持良好的溝通與合作，在有需要時更派員到北京進行溝通協調，目的就是要妥善做好工作，向廣大澳門市民宣傳推廣北京奧運會。

7. 報告中提及2009年葡萄牙里斯本公幹時入住某酒店Imperial Suite事宜，指出該酒店每類客房有多少間。酒店每類房間的數量只是代表其最大供應量，至於能否在客人入住時提供又是一回事。根據資料顯示，在本澳體育代表團到訪葡萄牙時，該酒店未能提供足夠的客房予代表團，故部份人士被安排入住另一級別房間。對於客房的供應情況，酒店方面亦為此發出了電郵作出說明。至於提前匯款是應酒店的要求而作出，屬一般商業行爲。
8. 在報告中亦談及到公幹回澳後未有依例在30天內提交行程報告一事。正如報告內所述，本局人員雖然每次公幹回澳後均有提交行程報告，然而因當時的工作流程設定導致該等報告在期限前完結前，個別的未有及時送交到負責結算開支的部門手中。目前本局已修改此方面的工作流程，行程報告在期限內撰寫完成後，正本文件將直接送交到負責結算開支的部門以符合規定。
9. 對於外出公幹的管理，本局認同存在改善的空間。縱使是不論基於時間緊迫、主辦單位指定有住宿場所，又或是參考搭乘航機有商務位及經濟位之分來考量在住宿上是否又應分為不同等級等，本局將深入探討，諮詢各方面的意見。與此同時，將責成負責處理此方面事務的人員，日後在工作過程中必須更加小心謹慎，不能為求完成工作任務而有所忽略，從而引發誤解。應多加查詢與了解市場狀況，要帶有敏感度的開展工作，並參考專業公司所作的市場調查結果，



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

了解商業市場的具體情況（比如下表一類的資料），以便為決策人員提供更多的參考數據。

城市	2009年平均房價 英磅	2009年平均房價 當地貨幣	2008年平均房價 英磅	2008年平均房價 當地貨幣
倫敦	£151.45	£151.45	£160.18	£160.18
都柏林	£114.82	€ 128.93	£129.55	€ 163.19
馬德里	£136.04	€ 152.76	£143.78	€ 181.11
蘇黎世	£173.84	CHF 294.80	£178.87	CHF 357.84
香港	£170.76	HKD 2,072.90	£175.41	HKD 2,534.66
阿姆斯特丹	£162.53	€ 182.51	£168.97	€ 212.85
布魯塞爾	£151.19	€ 169.78	£153.08	€ 192.83
法蘭克福	£175.06	€ 196.59	£161.79	€ 203.81
斯德哥爾摩	£166.90	SEK 1,991.82	£180.14	SEK 2,180.09
約翰尼斯堡	£136.00	ZAR 1,787.07	£122.39	ZAR 1,857.96
杜拜	£171.03	AED 983.97	£182.15	AED 1,241.52
新加坡	£130.48	SGD 296.68	£136.29	SGD 356.84

資料來源：節錄自HRG 2009 Hotel Survey。HRG (Hogg Robinson Group) 是一家履獲殊榮的國際商務旅行公司，成立於1845年，總部位于英國漢普郡的貝辛斯托克。

10. 本著持續改善的目的，對外出公幹的各項事宜在局內亦常有作討論及檢討。比如將內部要求成文化會帶出來的好處與不足，用甚麼基準來訂定不同區域的消費水平從而對公幹中涉及的開支加以評估與界定，特別是當出現現行法律法規未作具體規範的情況時如何協調解決。然而，隨着資訊流通的自由化及普及化，各種資訊均很容易涉獵到，但涉及到商業行為的資訊每每因其來源不同，收集時間與處理方式的差異，都會令到同一對象的資訊存在很大誤差，難以透過確立某一組或個別的資訊來作為基準衡量指引和行為的正確與否。畢竟作為體育部門，對非其專業領域工作的掌握是存在局限性，是需要依賴其他專業部門提供專業技術意見來輔助工作。在過去本局在工作上或在實施職能遇到困難時，均獲得不同部門給予寶貴的意見以解決問題，又或作出適時的提點協助改善工作，這些意見既有來自負責公共行政與財政的部門，亦有來自廉政建設方面。同時為了不斷改善工作，本局亦是持續的與各個相關部門合作，舉辦不同課題的講解會與培訓課程，期望透過專業部門的協助提升工作效率。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

11. 作為執行體育政策的職權部門，每天的工作仍然是必須要繼續下去。在處理一些法律法規未有作出規範的日常事務時，基於存在着不同的參考資訊，當有權限單位或相關專業部門未有提供更優處理方案前，唯有依循過去能解決問題的工作模式來處理，並期盼着能有更優的解決方案出台。對此，本局是抱着樂觀的態度，並將一如過往般積極配合，以有則改之、無則加勉的態度開展今後的工作。

最後，感謝報告所提示出來的情況，讓本局有機會重新審視工作及作出改善。

專此函達，並頌台安！

Ex.mo Senhor,

Relativamente ao relatório em epígrafe, cumpre-nos apresentar a seguinte resposta:

1. A deslocação ao exterior é um assunto que o Instituto do Desporto (doravante designado por “ID”) não negligencia e cujos trabalhos da respectiva área desenvolve sempre na premissa do cumprimento rigoroso das disposições legais, não permitindo jamais deslocações com fins pessoais. Por ocasião da participação em actividades ou eventos desportivas realizados no exterior, se a entidade organizadora proporciona alojamento em hotel ou outros locais, quer sejam dormitórios dos estabelecimentos de ensino ou aldeia olímpica, o pessoal do ID aceita o alojamento disponibilizado. Com respeito pelas disposições legais, o ID empenha os maiores esforços no melhoramento das diversas áreas de trabalho relacionadas com a deslocação do pessoal, tratando todas as situações de acordo com as experiências concretas acumuladas ao longo dos anos. No entanto, devido ao receio de conflitos ou inadequação com as leis e os regulamentos vigentes, o que provocaria confusão na gestão administrativa, não foram definidas pelo ID as orientações internas relativas aos aspectos que não estão ainda legalmente regulados. Por isso, não existem no ID orientações concretas que regulem o limite das despesas diárias, procedendo-se, no entanto, à análise da existência de anomalias no valor das despesas médias diárias de toda a deslocação; caso a despesa de alimentação de um determinado dia seja muito superior à média dos restantes dias, são desenvolvidos os trâmites de controlo exigindo-se, nomeadamente, o esclarecimento do pessoal em causa. Até ao presente momento e após o esclarecimento dos colegas, não foi detectada qualquer anomalia que motive o não pagamento das despesas.
2. Para além de implicar a utilização do erário público, no caso do ID, a deslocação constitui ainda um desafio na organização aperfeiçoada dos trabalhos envolvidos face às restrições objectivas, porque a falta de prudência pode afectar o efeito da deslocação. Com o crescimento significativo das competições e dos intercâmbios do sector do desporto internacional, ao ID enquanto serviço responsável pela execução da

5/11



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

política desportiva da RAEM, compete a organização frequente da delegação ou comitiva desportiva de Macau, que envolve desde mais de 10 pessoas até superior a 100 ou 200 pessoas para a participação nas competições, nas reuniões e nos intercâmbios desportivos nacionais e internacionais. Entretanto, os elementos da delegação ou comitiva locais são oriundos de diversos quadrantes da sociedade, nomeadamente, estudantes dos estabelecimentos de ensino primário, secundário e superior, para além dos trabalhadores, pelo que, nos trabalhos de organização da delegação ou comitiva, sempre tem o cuidado de satisfazer os requisitos e as restrições da entidade organizadora (tais como, prazo de inscrição e organização de alimentação e alojamento), mantendo-se contactos com as associações desportivas e as respectivas entidades com vista a minimizar quanto possível as influências que os estudantes e os trabalhadores podem sujeitar na vida quotidiana, propiciando a participação nas competições exteriores, glorificando o nome da RAEM, e nas reuniões e nos intercâmbios no âmbito do desporto internacional, intensificando o desenvolvimento do desporto local.

3. Atendendo às constantes e diferentes restrições objectivas no momento da organização da delegação ou comitiva, muitas vezes não existe tempo suficiente para o tratamento de determinados procedimentos administrativos. Considerando a necessidade de mais tempo para a confirmação das listas nominativas da delegação ou da comitiva, e a possibilidade de cancelamentos repentinos das viagens ou alteração das viagens por motivos das necessidades de aprendizagem ou do emprego dos elementos, implicando o atraso na partida ou a sua saída no decurso da viagem o ID nem sempre possui o pleno poder dominante do assunto. A forma mais simples e directa de assegurar o alojamento no hotel pretendido pela delegação ou comitiva é o estabelecimento de contactos com o hotel. A reserva dos quartos através dos contactos directos pode evitar a fase intermediária, assegurando a satisfação das necessidades de acomodação da delegação ou comitiva.
4. Na prática, o ID sempre enfrenta desafios de alojamento da delegação ou comitiva. Caso os quartos de hotel ou local de hospedagem sejam proporcionados pela entidade organizadora, é obrigatório o alojamento da delegação ou comitiva. Caso se verifique a insuficiência de locais de acomodação, a delegação ou comitiva, por si próprio, procura resolver o problema. Geralmente, opta pelos hotéis próximos das instalações onde se realizam as competições ou actividades, tendo como objectivo facilitar a participação nas competições ou actividades, para além de proporcionar rápido apoio logístico aos participantes. Entretanto, semelhante situação pode verificar-se durante a participação nas competições ou reuniões de grande envergadura, nomeadamente, a concentração, num curto espaço de tempo, de elevado número de participantes oriundos do exterior numa zona ou área particular que acolhe tais actividades, resultando o aumento significativo das necessidades de quartos e dos respectivos preços.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

5. Os preços de estadia durante a visita do pessoal do ID a Pequim e Hong Kong, respectivamente em Julho e Agosto de 2008, mencionados no relatório. O ano de 2008 foi o ano das Olimpíadas de Pequim, sendo um certame desportivo que chamou a atenção mundial, as delegações desportivas e os espectadores oriundos de quatro cantos do mundo concentraram-se em Pequim e nas cidades organizadoras das competições para participação e assistência às provas, não sendo excepção Hong Kong enquanto cidade organizadora das provas de hipismo. Devido aos factores excepcionais atrás mencionados, registou-se um acréscimo de procura, num curto espaço de tempo, que provocou inevitavelmente o aumento dos preços dos quartos. Por outro lado, a visita a Pequim foi efectuada por ocasião da contagem decrescente para os Jogos Olímpicos, e com uma agenda apertada, teve a necessidade do tratamento dos assuntos relativos à contribuição pecuniária aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Pequim, à coordenação da participação da delegação de Macau na grande exposição “Contos da China” organizada pelo Comité Organizador dos Jogos Olímpicos de Pequim, bem como ao levantamento dos ingressos da “Assistência aos Jogos Olímpicos de Pequim para Jovens”. Considerando a um conjunto de factores, nomeadamente, a necessidade do tratamento de grande volume de assuntos durante a curta estadia em Pequim, a ampla área geográfica da referida cidade, a economia de tempo nas viagens (ida e volta) entre o centro da cidade e os locais circunvizinhos, a conveniência da execução de trabalhos pelo pessoal, o aluguer de “suite” devidamente apetrechado facilitava a realização de reuniões, sem necessário de recorrer a outras salas de reuniões, pelo que, decidiu escolher o suite de um hotel localizado no centro da cidade pequinense para o alojamento do pessoal responsável pelo tratamento das referidas tarefas, tendo os restantes elementos da delegação alojado nos quartos normais.
6. De salientar que, a série das actividades relativas aos Jogos Olímpicos de Pequim constituiu os trabalhos principais do ID no ano de 2008. Para articular com a promoção das Olimpíadas, a série das actividades teve lugar em Macau e em Pequim, a saber:
- Um minuto de Olimpíadas
 - Recrutamento de Voluntários de Macau para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Pequim
 - Ciclo de Exposição das Esculturas Paisagísticas dos Jogos Olímpicos de 2008 em Macau
 - “Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim” – Sarau Cultural para a Comemoração do Aniversário da Contagem Decrescente para os Jogos Olímpicos de Pequim
 - Acampamento Olímpico de Juventude em Pequim
 - “Sociedade Harmoniosa e Macau Próspera” - Exibição Mágica Aquática
 - Série de actividades "Macau apoia os Jogos Olímpicos" - Super Show dos 100 dias para os Jogos Olímpicos de Pequim, patrocinado pelo Banco da China



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

- Assistência aos Jogos Olímpicos de Pequim para Jovens
- Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim - Exibição de Escultura Desportiva para o Acolhimento das Olimpíadas
- Contagem Decrescente de 20 dias para as Olimpíadas - “População de reunida no coração e acolhe com a alegria as Olimpíadas”
- Contagem Decrescente de 10 dias para as Olimpíadas – Macau acolhe com alegria as Olimpíadas e Exibição Artística e Desportiva dos Trabalhadores de Zhuhai e Macau”
- Instalação do balcão de informação e de assistência para prestação de serviços de “Bilheteira dos Ingressos dos Jogos Olímpicos de Pequim da Zona de Macau” na Delegação da RAEM em Pequim
- Contagem Decrescente de 5 dias para as Olimpíadas - “Moradores de Macau reunidos para acolherem a contagem decrescente para as Olimpíadas”
- Contagem Decrescente de 1 dia para as Olimpíadas – “Celebração Calorosa da Abertura das Olimpíadas 2008 e Desejo de Sucesso ao Evento”
- Transmissão directa dos Jogos Olímpicos de Pequim 2008 e respectivas actividades
- Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim – Sarau Cultural dos Medalhados Olímpicos da R.P.China em Macau
- Diálogo entre os Medalhados Olímpicos da R.P.China e Jovens de Macau

Atendendo à grande quantidade e dimensão das actividades, ao curto tempo existente para os preparativos, ao envolvimento de amplas camadas e ao elevado número de participantes, durante a execução dos referidos trabalhos, não só necessitou manter estreitos contactos com os organismos e as associações locais, como também e mais relevante a manutenção de uma boa comunicação e cooperação com as respectivas entidades organizadoras do Interior da China, e quando necessário, o pessoal foi enviado a Pequim para o desenvolvimento da comunicação e coordenação com vista a tratar adequadamente os trabalhos, promovendo e divulgando os Jogos Olímpicos de Pequim junto da população em geral.

7. O relatório menciona a estadia no “Imperial Suite” de um hotel durante a deslocação a Lisboa, Portugal, em 2009, e indica a quantidade de cada tipo de quartos. A quantidade de cada tipo de quartos do hotel representa apenas a disponibilidade máxima do mesmo, não corresponde concretamente a disponibilidade do quarto quando solicitado pelo cliente. De acordo com os dados estatísticos, durante a visita da Delegação Desportiva de Macau a Portugal, o hotel em causa não conseguiu disponibilizar quartos suficientes à delegação, implicando a estadia de alguns elementos nos quartos de diferente categoria. Quanto à situação da disponibilidade dos quartos, o hotel emitiu por meio do correio electrónico um esclarecimento sobre o referido assunto. No que diz respeito à antecipação da transferência, foi exigida pelo hotel, sendo considerado como um acto comercial genérico.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

8. O relatório menciona ainda a falta de apresentação do relatório da deslocação no prazo de 30 dias após o regresso a Macau nos termos legais. Tal como se refere no relatório, embora os trabalhadores do ID tivessem sempre apresentados relatórios da deslocação após o seu regresso a Macau, mas, devido aos procedimentos de trabalhos definidos não permitiram alguns dos quais remeterem, antes do termo do prazo, o relatório à subunidade responsável pelo tratamento das formalidades do encerramento das despesas. Actualmente, o ID já procedeu à alteração dos respectivos procedimentos, após a conclusão da elaboração do relatório da deslocação antes do termo do prazo, o original do mesmo é remetido directamente à subunidade responsável pelo tratamento das formalidades do encerramento das despesas, tendo em vista satisfazer as disposições legais.
9. Relativamente à gestão da deslocação, o ID reconhece a existência de espaço para o melhoramento. Quer por razões de premência de tempo, é determinada pela entidade organizadora o local de estadia, quer pela consulta das passagens aéreas em classe executiva ou económica, é considerada se a estadia deve ser efectuada em diferentes categorias dos quartos, o ID procede a um estudo aprofundado, consultando as opiniões das diferentes vertentes. Ao mesmo tempo, chama a atenção do pessoal responsável pelo tratamento dos referidos serviços, para que, no futuro, tenha necessariamente mais cuidado e prudência no desenvolvimento dos trabalhos, não podendo deixar concluir as tarefas com negligências que podem eventualmente originar mal-entendimentos. Deve intensificar as consultas e os conhecimentos da situação do mercado, ser sensível no desenvolvimento dos trabalhos, tomar como referência o resultado de investigação em *Marketing* obtido pelas empresas especializadas com vista a conhecer a situação concreta do mercado comercial (por exemplo, a tabela dos dados abaixo indicada) a fim de proporcionar mais dados de referência aos responsáveis pela tomada de decisões.

Cidade	Preço médio por quarto em 2009 Libras	Preço médio por quarto em 2009 Moeda local	Preço médio por quarto em 2008 Libras	Preço médio por quarto em 2008 Moeda local
Londres	£151.45	£151.45	£160.18	£160.18
Dublin	£114.82	€ 128.93	£129.55	€ 163.19
Madrid	£136.04	€ 152.76	£143.78	€ 181.11
Zurique	£173.84	CHF 294.80	£178.87	CHF 357.84
Hong Kong	£170.76	HKD 2,072.90	£175.41	HKD 2,534.66
Amsterdão	£162.53	€ 182.51	£168.97	€ 212.85
Bruxelas	£151.19	€ 169.78	£153.08	€ 192.83



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

Frankfurt	£175.06	€ 196.59	£161.79	€ 203.81
Estocolmo	£166.90	SEK 1,991.82	£180.14	SEK 2,180.09
Joanesburgo	£136.00	ZAR 1,787.07	£122.39	ZAR 1,857.96
Dubai	£171.03	AED 983.97	£182.15	AED 1,241.52
Singapura	£130.48	SGD 296.68	£136.29	SGD 356.84

Fonte: Extraído de HRG 2009 Hotel Survey. HRG (Hogg Robinson Group) é uma empresa internacional elogiada de viagens executivas, fundada em 1845, com sede em Basingstoke de Hampshire da Inglaterra.

10. Com o objectivo de aperfeiçoar de forma contínua, a deslocação é um assunto que se aborda e revista com frequência no ID. Por exemplo, a elaboração das condições internas propicia a identificação das vantagens e das deficiências, e a adopção de critérios para a definição do nível de despesas efectuadas em diferentes zonas proporciona a intensificação da avaliação e da determinação das despesas relacionadas com a deslocação, em especial a coordenação e a resolução das questões registadas quando estas não forem reguladas concretamente nos termos legais. No entanto, com a liberalização e vulgarização do fluxo de informações, são facilmente obtidos diferentes tipos de informações, mas, as relacionadas com o acto comercial podem verificar erros significantes devido às fontes distintas e à diferença do tempo de recolha e da forma de tratamento, dificultando assim a determinação das orientações dos critérios de avaliação através de um conjunto de informações ou de informações individuais e da exactidão ou não dos actos. Sendo um serviço da área do desporto, existe limitação na dominação dos trabalhos fora do seu âmbito profissional, pelo que, necessita recorrer ao apoio de outros serviços profissionais para o fornecimento de opiniões técnicas e especializadas. No passado, quando se verificava dificuldade na execução dos seus trabalhos ou das suas funções, o ID obtinha opiniões preciosas de diferentes serviços para a resolução das questões ou conselhos adequados para o melhoramento dos trabalhos, sendo tais opiniões provenientes de serviços responsáveis pela administração pública ou finanças, bem como pela área de integridade. Ao mesmo tempo, com o objectivo de melhorar constantemente os trabalhos, o ID coopera de forma contínua com os respectivos serviços na organização de formações e sessões de esclarecimento de temas diferentes com vista a intensificar a rentabilidade dos trabalhos com o apoio dos serviços especializados.
11. Sendo um serviço responsável pela execução da política desportiva, é necessário dar continuidade aos trabalhos diários. Durante o tratamento dos assuntos diários regulados pelas disposições legais, quando se verifique a existência de diferentes informações para efeitos de referência, e as soluções proporcionadas pelas entidades competentes ou pelo respectivo serviço especializado não sejam as mais excelentes, a única maneira é seguir as experiências de resolução das questões acumuladas ao longo



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
體育發展局
Instituto do Desporto

dos anos, esperando-se a suscitação de excelentes soluções para a resolução das questões. Quanto a este aspecto, o ID é optimista e articula activamente tal como no passado, desenvolvendo os seus trabalhos sob a atitude de rectificar os erros e empenhar-se nos trabalhos.

Por último, cumpre-nos apresentar os nossos agradecimentos pelas situações identificadas no relatório que nos proporcionam oportunidades para a reexaminação e o melhoramento dos trabalhos executados.

Com os melhores cumprimentos,

局長

O Presidente,

Vong Iao Iek



保 密
CONFIDENTIAL

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

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
澳門MACAU

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱三零零六號
Apartado 3006 - MACAU

Nº 108 /conf./42/FT/2010 /12/2010

事由：
Assunto

確認審計報告
Confirmação do relatório da auditoria

就 貴署傳閱公函 124/CA/DSA/2010 號，有關 貴署之《公共部門工作人員出外公幹》
衡工量值式審計報告，本基金之回應如下：

1. 就報告第 4.1.1 “一般制度”與“選擇制度”的執行情況，本基金一向根據《澳門公共行政工作人員通則》之規定，凡澳門特別行政區政府無需為住房作出開支的情況下，出外公幹人員理應選擇“一般制度”，而收取日津貼之金額為《澳門公共行政工作人員通則》之“表四”日津貼金額的 50%。若澳門特別行政區政府需為住房作出開支，則出外公幹人員可以選擇“選擇制度”。當選擇“選擇制度”時，出外公幹人員之住宿開支需連同膳食及交通開支一併憑單報銷。
2. 有關報告第 4.1.2.2 “選擇制度”日津貼金額的監控，貴署認為於部門之層面並不俱備自行制訂膳食及交通開支上限的權限，本基金絕對尊重 貴署之意見。但在此強調的是，本基金自行訂定膳食及交通開支上限的原因，並非想剝奪按《澳門公共行政工作人員通則》之規定給予出外公幹人員之利益，而是藉此平衡監管同事上述之開支，使公帑得以合理使用。而且本基金是按地區的生活指數，而相應訂定有關開支之上限，而有關上限絕對足夠應付所需之開支。本基金為了更完善監管機制，現正考慮對膳食開支的定義作出明確規範的可行性，有關細則正在研究當中。
3. 有關報告第 4.1.3.1 表 12 酒店住宿開支之資料，按本基金於較早前向 貴署之回覆，就 貴署 4.1.3.1 點內容之披露方式，只提及於不同公幹地點有關酒店住宿開支中最高之單價，而並未考慮揀選相關酒店之理據以及房間之等級，本基金曾表示並不贊同。



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



在此，本基金強調爲了更公平地比較相關之開支，本基金堅持 貴署報告之表 12 應該列出於各公幹地點，在現時被審查之期間即 1/7/2008 至 30/6/2009，有關酒店住宿開支中單價之中位數，或者第 4.1.3.1 點之表格可以下列方式顯示：

表 12：同一公幹地點每晚酒店最高房價比較

(單位：澳門元)

	公幹地點							
	北京	上海	廣東	香港	台灣	日本	葡萄牙	美國
旅遊基金	1,948.67	1,559.80	1,438.41	2,402.38	2,239.82	---	2,229.68	---

- 有關報告第 4.1.3.2 膳食部份，由於出現 貴署列出部門員工所報銷之零食作爲膳食開支的情況，本基金認爲應從制度上監管，因此更需要設定膳食及交通開支的上限。另外本基金一向都要求員工於膳食單據上註明膳食性質以及人數。爲了進一步強化檢討現有公幹涉及報銷開支的制度，所以正如上述第 2 點所提及，本基金正在研究盡量清晰界定膳食之範圍。
- 有關報告第 4.1.3.3 酒店住宿消費開支，本基金一向於選擇酒店時，盡量作出 3 間之諮詢問價，而且會考慮酒店之價錢、地點以及能否提供房間等因素而選擇最合適的酒店。
- 有關報告第 4.2.2 行程報告書的提交，本基金在此強調的是，有關 12 個沒有提交行程報告書的個案屬往香港或廣東公幹 1 天，而本基金理解爲根據《澳門公共行政工作人員通則》，此種情況無需提交行程報告書。但基於 貴署已經獲得行政暨公職局之意見，「任何人因往外地執行公務，不論採用“一般制度”或“選擇制度”來支付日津貼的工作人員，都有義務遞交詳細之行程報告書」。本基金會即時配合執行 貴署所提供之資料，即不論職級、公幹時間及地點、所選擇之制度，都必須於回程三十日內如期遞交行程報告書。



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

[Handwritten signature]

Na sequência do V/ofício nº 124/CA/DSA/2010, referente à auditoria de resultados da “Deslocação em missão oficial de serviço dos trabalhadores dos serviços públicos”, vem o Fundo de Turismo informar a V. Ex^a dos seguintes:

1. Em relação ao ponto 4.1.1 do relatório, relativamente à implementação do “regime normal” e “regime alternativo”, o Fundo de Turismo tem sempre actuado conforme o ETAPM, isto é, deve-se determinar o “regime normal” caso não haja despesa de alojamento suportada pela RAEM, e o valor das ajudas de custo diárias recebido corresponde aos 50% da Tabela 4 do ETAPM. Caso haja despesas de alojamento, pode-se determinar o “regime alternativo”, e o reembolso das despesas de alojamento, refeições e transportes é feito mediante apresentação do documento respectivo.
2. Relativamente ao controlo do valor de ajudas de custo diárias do “regime alternativo” mencionado no ponto 4.1.2.2 do relatório, o V/Comissariado é de opinião que o Fundo não possui o direito de estipular o limite de despesas de refeições e transportes, opinião essa que apreciamos muito. No entanto, é de salientar que o Fundo não tem por objectivo retirar os direitos dos trabalhadores dados pelo ETAPM, mas apenas efectuar um controlo adequado das despesas realizadas, no sentido de que o erário seja utilizado de forma razoável. Por outro lado, esse limite é estabelecido em função do índice de preços local, completamente suficiente para suportar as despesas de refeições e transportes. A fim de melhorar o mecanismo de controlo, o Fundo está a estudar uma definição mais clara sobre as despesas de alimentação com vista a um controlo eficaz.
3. Quanto ao ponto 4.1.3.1, Quadro 12, relativamente às informações sobre as despesas de alojamento em hotel, em que aponta apenas o preço mais alto do hotel em diferentes locais de deslocação, e não considera a justificação de selecção do hotel em questão e a sua categoria, opinião essa com que o Fundo não concordou, o que foi já manifestado pela nossa resposta anterior. Assim, o Fundo destacou uma comparação mais justa para as despesas relacionadas, insistindo em que o Quadro 12 do relatório deve listar todos os locais de deslocação, com o preço médio do hotel no período em análise, compreendido entre 1/7/2008 e 30/6/2009, ou o Quadro do ponto 4.1.3.1 deve ser apresentado como se segue:

Quadro 12: Comparações do custo unitário mais alto de alojamento
no mesmo local do destino

(unidade: MOP)

	Local de deslocação							
	Pequim	Xangai	Guangdong	Hong Kong	Taiwan	Japão	Portugal	EUA
Fundo de Turismo	1,948.67	1,559.80	1,438.41	2,402.38	2,239.82	---	2,229.68	---



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

4. De acordo com o ponto 4.1.3.2 do relatório, sobre as despesas de alimentação, o V/Comissariado verificou que estas despesas englobam, muitas vezes, “snacks” consumidos pelos funcionários. É por esta razão que este Fundo necessita de definir o limite máximo de despesas de refeições e transporte, para efeitos de fiscalização. Mais se informa que este Fundo exige sempre que devem ser mencionados a natureza das refeições e o número de pessoas nos respectivos documentos. A fim de reforçar a revisão do actual sistema de reembolso de despesas, tal como o referido no ponto 2, o Fundo está a estudar uma definição mais clara das refeições.
5. No que respeita ao ponto 4.1.3.3, sobre as despesas de alojamento nos hotéis, este Fundo procede sempre à consulta escrita a 3 (três) entidades, tendo em conta o preço, o local e a disponibilidade do quarto, com vista a escolher os hotéis mais adequados.
6. Em relação ao ponto 4.2.2 do relatório, sobre a falta de entrega de 12 relatórios de viagem a Hong Kong ou a Guangdong, de um dia, este Fundo compreende que não há necessidade de entregar os respectivos relatórios de viagem, de acordo com o ETAPM. Atendendo a que o V/Comissariado tem recebido o parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, "Qualquer pessoa que se desloque ao exterior em missão oficial de serviço e a que confere direito a ajudas de custo diárias, independentemente do “regime normal” ou “regime alternativo”, tem a obrigação de apresentar um relatório detalhado sobre a viagem”, o Fundo vai colaborar na entrega do respectivo relatório dentro de 30 dias após o regresso, independentemente da categoria do trabalhador, do local e duração da deslocação, e do regime.
7. 若有任何疑問，請賜電 [REDACTED] 聯絡。
Para quaisquer esclarecimentos, queira contactar [REDACTED],
[REDACTED], através do telefone nº [REDACTED].

順頌 時祺。

Com os melhores cumprimentos.

旅遊局，於 2010 年 12 月 日。

Direcção dos Serviços de Turismo, aos 11 de Dezembro de 2010.

旅遊基金行政管理委員會主席
O Presidente do Conselho Administrativo do Fundo de Turismo

安棟樑 João Manuel Costa Antunes
局長 Director dos Serviços

Ccn/Ofs

機密 CONFIDENCIAL



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社會工作局
Instituto de Acção Social

急件 URGENTE

Exm.º Senhor

[Redacted]

Governo da RAEM

來函編號

Sua referência

125/CA/DSA/2010

來函日期

Sua comunicação de

26/11/2010

發函編號

Nossa referência

586/PRES/1247/DIAF/2010

澳門西墳馬路六號

Estrada do Cemitério, 6 - Macau

14/12/2010

事由:

Assunto

Relatório de auditoria de resultados

Este Instituto reconhecendo o trabalho de auditoria realizado pelos vossos Serviços, relativamente às deslocações em serviço dos trabalhadores dos Serviços Públicos, vem informar V. Ex.^a que se encontra de acordo com as recomendações apresentadas no relatório, nomeadamente no que se refere à boa gestão e aplicação da verba destinada ao alojamento e alimentação dos trabalhadores nas suas deslocações ao exterior em missão oficial de serviço, bem como à importância da entrega do relatório da deslocação.

Este Instituto tem assim dado grande importância ao cumprimento das leis. Para o efeito, exige aos seus trabalhadores o seu cumprimento rigoroso. A par disso, com vista ao melhor aproveitamento do erário público, iremos ter em ponderação os princípios da racionalidade e da poupança na realização das despesas. Deste modo, a fim de aperfeiçoar ainda mais a fiscalização das despesas relacionadas com as deslocações em serviço, este Instituto procedeu em Abril do corrente ano à revisão e lançamento das Instruções sobre os Procedimentos das Deslocações em Serviço, por forma a aprofundar os conhecimentos dos trabalhadores sobre esta matéria e, em simultâneo, reforçar a consciência dos mesmos sobre a necessidade de cumprir a lei.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente Substituto

Long Kong Io



澳門理工學院
INSTITUTO POLITÉCNICO DE MACAU

澳門特別行政區審計署

台啓

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 286 號
C. Postal 286 – Macau

464/SCT/2010

09.12.2010

事由：
Assunto **回應審計報告**

Resposta ao relatório de auditoria

貴署11月25日第124/CA/DSA/2010號來函收悉。經我院初步核閱由貴署提供的有關公共部門工作人員外出公幹衡工量值式審計報告的內容，茲就以下所指部分作出書面回應：

Em relação ao vosso ofício n.º 124/CA/DSA/2010, de 25 de Novembro, cumpre-nos informar que, após a análise preliminar do relatório em epígrafe, da Direcção dos Serviços da Auditoria, feito por meio de “auditoria de resultados”, sobre deslocações em serviço, dos trabalhadores dos serviços públicos, a nossa resposta é a seguinte:

1. 4.1.3.1 酒店住宿 **Alojamento em hotel**

在表12中列出我院在2008年10月份赴葡萄牙公幹期間的每晚酒店房價為4,700.00澳門元，即使貴署並沒有對此作出任何評論意見，但我院亦希望藉此解釋原因，有關的住宿消費金額是考慮到該次出訪包括有我院與合作夥伴大學的領導一同前往，故選擇與訪問機構和大學距離相對較近的酒店入住，以節省交通所需時間和相關的開支負擔；此外，由於澳門的供應商是透過其香港總公司進行報價程序，通常價格方面也有所增加。

Na tabela XII, o valor do alojamento em hotéis, da delegação do Instituto Politécnico de Macau, deslocada em serviço, em Outubro de 2008, para Portugal, é \$4,700.00 patacas por cada noite. Embora a Direcção dos Serviços da Auditoria não tivesse nenhum parecer, nem comentário, para esta verba, o Instituto Politécnico de Macau gostaria de explicar o porquê: Naquela visita para Portugal, como os membros da delegação deste Instituto abrangeram directores de algumas universidades, parceiras da cooperação com o Instituto Politécnico de Macau. Para poupar tempo e despesas no transporte, a delegação deste Instituto escolheu o alojamento em hotéis que ficam mais perto das respectivas instituições e universidades visitadas. Por outro lado, como os preços obtidos no processo de consulta de preços de hotéis foram fornecidos por companhias de Macau, através das suas sedes em Hong Kong, esses valores têm, em geral, algum aumento.

2. 4.1.3.2 膳食 **Alimentação**

為不斷優化內部監控措施以防範公帑不被濫用，我院理事會已於本年6月7日批准了《澳門理工學院員工外地公幹之當地膳食工作指引》，當中除制定可報銷膳食消費的每日最高上限外（詳見下表），同時亦明確要求員工返澳後，按規定向理

地址：澳門高美士街
Endereço：Rua de Luis Gonzaga Gomes, Macau

電話：(853) 2857 8722
Te 78 (853) 2857 8722

傳真：(853) 2830 8801
Fax.：(853) 2830 8801



事會呈交行程報告書、列明所作之開支和附上有關之單據，以及要就每單當地膳食開支詳細列出所涉及人員姓名及人數，以便計算人均膳食消費。

Para otimizar os meios de supervisionamento interno, a fim de evitar o uso de dinheiro público em excesso, o Conselho de Gestão do Instituto Politécnico de Macau aprovou, em 7 de Junho de 2010, a “Orientação de Trabalho para Despesas com Alimentação dos Trabalhadores do Instituto Politécnico de Macau, Realizadas em Deslocações em Serviço para Localidades fora de Macau”. Para facilitação do processo do pedido de reembolso, neste regulamento interno, tem uma tabela de valores com o limite máximo do consumo para cada dia (Ver a Tabela anexada). E, além disso, de acordo com esse Regulamento, o respectivo trabalhador, após a deslocação em serviço, e regresso a Macau, deve apresentar ao Conselho de Gestão um relatório sobre a viagem realizada, discriminando claramente as despesas usadas, acompanhado de todas as facturas e recibos respectivas. Neste relatório, cada despesa de alimentação realizada deve ser indicado o número e os nomes dos participantes na refeição realizada na respectiva localidade, para permitir o cálculo do consumo médio na alimentação por pessoa.

澳門幣
 Patacas

公幹當地之膳食（每日最高金額） Alimentação por motivo de deslocação em serviço (Valores do limite máximo do consumo para cada dia)	
亞洲國家或地區 Países ou regiões asiáticos	其他國家或地區 Outros países ou regiões
\$300.00	\$450.00

如有任何疑問，請不吝派員與我院
 聯絡。

Se persistirem dúvidas, deverá ser contactado

do Instituto Politécnico de Macau (Tel.).

此，順頌
 公祺

Com os melhores cumprimentos.

署理院長
 A Presidente, em exercício

殷磊
 Yin Lei



來函編號 / Vossa referência / Yr Reference No. :

25/11/2010

來函日期 / Data de emissão / Date of Issue :

124/CA/DSA/2010

發函編號 / Nossa referência / Our Reference No. :

22155/DAF/2010

日期 / Data / Date:

14 /12/2010

澳門特別行政區

台啟

Exmo. Senhor

Comissariado de Auditoria da
Região Administrativa Especial de
Macau

事由 / Assunto / Subject : 審計報告的書面回應
Resposta sobre o “Relatório de Auditoria de Resultados”

局長 閣下：
Exmo. Senhor Director,

就 貴署關於《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計報告，本局對報告內容並無補充意見。

No tocante ao Relatório de Auditoria de Resultados - “Deslocações ao exterior em missão oficial de serviço por trabalhadores da Administração Pública”, elaborado pelo Vosso Comissariado, este Instituto (IPIM) não tem parecer suplementar sobre o seu conteúdo.

此外，本局認同 貴署於報告內對公幹開支監管之建議，而為著善用公帑原則，本局已於本年 6 月制定內部《公幹指引及規範》成文指引，作為本局人員出外公幹時之各項開支參考準則及規範。

Entretanto, concordo com a vossa proposta, no citado Relatório, sobre a fiscalização das despesas com as deslocações em missão oficial. Na óptica do melhor uso dos fundos públicos, este Instituto estabeleceu, no passado mês de Junho, as “Orientações e Regras sobre Deslocações em Missão Oficial” para uso interno, que têm vindo a servir de critérios e regras de referência em relação a diversas despesas dos trabalhadores do IPIM com as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço.

5

J



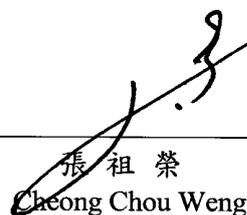
最後，祈望具權限的監管機構盡快修訂及完善公幹制度，制定更具體的監管措施，以優化及規範出外公幹制度。

É de destacar, mais ainda, a minha expectativa de que as entidades de fiscalização competentes procedam à revisão e aperfeiçoamento, com a brevidade possível, do regime de deslocações em missão oficial, definindo medidas de supervisão mais concretas, de modo a regular da melhor forma os mecanismos de deslocação ao exterior em missão de serviço.

專此函達，順頌
台安！

Com os melhores cumprimentos.

主席
O Presidente do IPIM



張祖榮
Cheong Chou Weng

ML/tw/dl



0336530010



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

澳門監獄
 Estabelecimento Prisional de Macau

機密
CONFIDENCIAL

審計署

台鑒

來函編號
 Sua referência

來函日期
 Sua comunicação de

發函編號
 Nossa referência

澳門郵政信箱
 C. Postal

號
 - Macau

傳閱公函：124/CA/DSA/2010

25/11/2010

03365-OFC/EPM/2010

事由： 回應 - 《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計報告
 Assunto

Relatório sobre a Auditoria de Resultados dos trabalhadores dos serviços públicos em missão oficial no exterior

台鑒：

Ex.^{mo} Senhor
 Director

根據 貴局來函，獄方現就題述審計報告作出以下之回應：

Em resposta ao vosso ofício, sobre o assunto em epígrafe, cumpre-nos informar V.Exa. do seguinte:

1) 部門內部規範與《人員通則》規定存在衝突

Existência de conflitos entre as normas internas do Serviço e o “ETAPM”

就 貴署認為：“澳門監獄內部規範對“選擇制度”設定了消費上限，並對超出上限部份不予報銷，與《人員通則》規定存在衝突。”、“各部門，不論有否權限自訂制度，在制訂內部規範時亦應從特區政府整體層面考慮，尤其應嚴謹審視所訂之規範有否與《人員通則》規定存在衝突。”

Relativamente ao entendimento de V.Exa. que considera que o “EPM, através de Normas Internas, fixou o limite máximo de despesas para o Regime Alternativo, sem pagamento das despesas que ultrapassam o limite estipulado, causa conflitos com as disposições consagradas no ETAPM”; e “independentemente da competência conferida para a feitura de regimes, ao definir as normas internas, todos os Serviços devem ter em consideração o nível global do Governo da RAEM, nomeadamente, apreciar com prudência se existem conflitos entre as regulamentações estipuladas e as disposições do ETAPM”.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門監獄
Estabelecimento Prisional de Macau

獄方十分贊同 貴署之意見，並決定於 2011 年起，取消監獄內部有關“選擇制度”所設定之消費上限。

O EPM concorda totalmente com a opinião de V.Exa., determinando o cancelamento da fixação do limite máximo de despesas para o Regime Alternativo, a partir de 2011.

2) 酒店住宿
Alojamento

獄方就所有外出公幹之採購酒店住宿服務，除部份由主辦機構統籌之酒店或由於迫切性且可按法律豁免的情況，才會直接向一間公司作出判給外，其餘情況均按照現行採購法律之要求，向三間或以上公司進行諮詢價格，以確保更合理地運用公帑。

Para a aquisição de serviços de alojamento para todos os casos de missões oficiais, o EPM tem observado as exigências legais do regime da aquisição de bens e serviços e precedida de consulta orçamental junto de três ou mais companhias, por forma a garantir uma maior racionalização do uso do erário público, excepto os casos de alojamento organizado pela instituição organizadora, ou por questões de urgência, com dispensa da consulta nos termos da lei, efectua-se a adjudicação directa a uma companhia.

此外，倘若預訂酒店的日期，與所需入住的日期越為接近時，酒店的房價亦會隨之上升。

Além disso, quanto a data da reserva de quartos de hotel for mais próxima da do alojamento, o preço será mais elevado.

3) 單一餐膳食人均消費情況
Despesa média de uma refeição por pessoa

貴署指出：“部門工作人員會遵從每日津貼上限的指引去報銷開支，普遍出現每日只會報銷一餐膳食的現象，而該餐膳食開支金額與日津貼上限的金額非常接近。”

Segundo o Comissariado da Auditoria, “em cumprimento das instruções para o limite máximo das ajudas de custo diárias, os trabalhadores do EPM têm apresentado as facturas para o reembolso das despesas, verificando-se, normalmente, o pedido de reembolso das despesas de uma refeição por dia, cujo montante é, aproximadamente, compatível com o limite máximo das ajudas de custo diárias.



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

澳門監獄
Estabelecimento Prisional de Macau

由於此乃員工之個人行為，且獄方並沒有發現有關人員之行為有違反法律或指引之情況。另外，還需要考慮出差的國家或地區的消費物價指數。故此，獄方對 貴署此項意見，暫沒有任何具體的改善措施。

Atendendo a que esta situação trata do comportamento individual do trabalhador e que não foi verificada qualquer violação à lei ou instruções por parte do respectivo trabalhador, bem como, ponderando o nível de consumo nos diferentes países, o EPM não apresenta, provisoriamente, qualquer medida concreta de melhoramento em relação à sugestão de V.Exa.

4) 行程報告

Relatório de itinerário

獄方同意審計報告中有關行程報告之意見，並將加以改善，加強執行出外公幹後提交工作報告之跟進工作。

O EPM concorda com a opinião em relação ao relatório de itinerário constante do Relatório de Auditoria e irá melhorá-lo, reforçando a execução do relatório após a missão oficial.

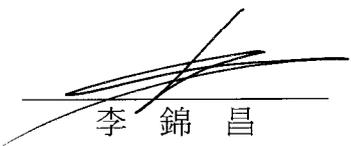
— 肅此，順頌

台安

Com os melhores cumprimentos.

澳門監獄獄長

O Director do EPM


李 錦 昌

Lee Kam Cheong

14/12/2010.

— i/DFP



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

Resposta ao “Relatório da auditoria de resultados - Deslocação ao exterior por missão oficial de serviço dos trabalhadores dos serviços públicos”

A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude recebeu, no passado dia 25 de Novembro de 2010, o “Relatório de auditoria de resultado -Deslocação ao exterior por missão oficial de serviço dos trabalhadores dos serviços públicos” do Comissariado de Auditoria, adiante, abreviadamente, designado por “Relatório da auditoria”, a propósito deste relatório, vem esta por este meio responder o seguinte:

Tendo em conta que há um grande volume, anual, de missões oficiais de serviço, organizadas por esta Direcção de Serviços, e que as mesmas são de diferente natureza, torna-se, por essa razão, necessário regular, rigorosamente, as despesas de cada uma, tal como as ajudas de custo, entre outros itens, para assegurar uma utilização racional dos dinheiros públicos, evitando que qualquer missão oficial se torne num meio de desperdício do erário público.

1. Sugestão sobre o princípio da concessão do montante das ajustas de custo

O objectivo da concessão das ajudas de custo, desta Direcção de Serviços, visa compensar as despesas feitas pelos trabalhadores no período da missão oficial (caso, principalmente, das despesas com alojamento, refeições e deslocações dentro das cidades). O critério da concessão baseia-se nos princípios da legalidade e da proporcionalidade e a sugestão é feita e apresentada, superiormente, de acordo com o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, adiante designado por ETAPM.

Nos termos do n.º 4, do artigo 229.º do ETAPM, as ajudas de custo diárias são reduzidas em 50%, quando os seus destinatários, não têm, por qualquer motivo, despesas de alojamento, ou seja, nesta situação, o custo das refeições e transportes são suportados pelo próprio trabalhador. No entanto, se as despesas de alojamento, refeições e transporte forem assumidas por esta Direcção de Serviço, tendo como referência o disposto no artigo 234.º, do ETAPM, o trabalhador como não paga alojamento nem refeições, não pode ser abonado com ajudas de custo diárias superiores a metade dos limites máximos estabelecidos (denotar que pode ser abonado de ajudas de custo diárias inferiores a metade podendo, o montante concreto a conceder, ser sugerido pelos Serviços de acordo com as necessidades reais). Portanto, a concessão, por esta Direcção de Serviço, de um terço, dos limites máximos estabelecidos para as ajudas de custo diárias, não violou as disposições legais.

2. Alojamento

A escolha dos hotéis para os trabalhadores, de cada missão oficial, por esta Direcção de Serviço, feita através de um processo de concurso, considera, de uma forma geral, as seguintes condições ou factores:



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

- A localização do hotel, a escolher, deve ser perto do local do destino ou da realização da actividade e de fácil deslocação, sendo os primeiros factores a considerar, uma vez que pode poupar tempo e custos de transportes;
- As instalações e os serviços que o hotel, a escolher, disponibiliza, tal como: serviço de *internet* ou instalações para realizar a missão oficial;
- Se na mesma zona houver vários hotéis do mesmo nível e com as condições, acima referidas, deve ser escolhido, de preferência, o que tiver o preço mais baixo;
- O hotel em que os trabalhadores, desta Direcção de Serviço já tenham, anteriormente, ficado e que consideram de qualidade satisfatória, ou o hotel tem bom-nome e é apreciado por muitas pessoas;
- Outras considerações, tal como: possibilidade de entrar mais cedo no hotel (*check-in*) e de sair mais tarde (*check-out*), entre outros benefícios.

3. Relatório da deslocação

Esta Direcção de Serviços observa as disposições e os respectivos processos, em vigor, e definiu que todos os trabalhadores, no prazo de 30 dias após o seu regresso da missão oficial, devem entregar o relatório circunstanciado sobre a mesma, para satisfazer o disposto no artigo 233.º, do ETAPM.

4. Revisão global sobre a legislação em vigor

Esta Direcção de Serviços concorda com as sugestões do relatório de auditoria: os Serviços competentes que definem as regulamentações sobre a administração pública devem fazer uma revisão global da legislação em vigor sobre as missões oficiais de serviço ao exterior, bem como uma alteração atempada da mesma, dando, também, recomendações claras e pormenorizadas, para fiscalizar, ainda, com mais eficácia todos os itens das despesas das missões oficiais.

Exmo. [REDACTED]

Nossa referência: 6687/2010-AMCM-CA

[REDACTED]
Do Commissariado de Auditoria
Da RAEM

ASSUNTO: RESPOSTA AO RELATÓRIO DA AUDITORIA, EFECTUADO POR MEIO DE “AUDITORIA DE RESULTADOS” NO ÂMBITO DAS “DESLOCAÇÕES EM SERVIÇO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

Exmo. Senhor [REDACTED],

Acusamos a recepção do ofício n.º 124/CA/DSA/2010, de 25 de Novembro do corrente ano, e respectivo anexo. Em relação ao relatório de auditoria em epígrafe, manifestamos a nossa grande apreciação e reconhecemos os seus resultados e sugestões de melhoria. Apesar de a AMCM dispor de “Estatuto Privativo do Pessoal” que define os critérios e estabelece as normas sobre a matéria de deslocações em serviço dos seus funcionários, após a revisão do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, que recairá no âmbito da matéria sobre deslocações em serviço dos trabalhadores da administração pública, a AMCM efectuará por certo uma avaliação e introduzirá os respectivos ajustamentos nas disposições constantes dos regulamentos internos em vigor.

Por outro lado, como de costume, a AMCM tem valorizado e continuará a valorizar muito a consciência de poupança dos trabalhadores nos gastos no exterior, quando os mesmos se deslocam em serviço, bem como a elaboração séria do relatório sobre tais deslocações, cumprindo, rigorosamente, as respectivas normas, a fim de concretizar o objectivo de “gerir bem os dinheiros do governo”.

Como os nossos melhores cumprimentos.

Autoridade Monetária de Macau
P’elo Conselho de Administração

Anselmo Teng
Presidente
10 de Dezembro de 2010



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門保安部隊事務局
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

保 密
CONFIDENCIAL

Exm.º Senhor
Director dos Serviços de Auditoria
do Comissariado da Auditoria

來函編號 Sua referência	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門郵政信箱 C. Postal	號 - Macau
124/CA/DSA/2010	25/11/2010	1719/CC/2010	15/12/2010	

P.º n.º : 811.11.113

事由 :
Assunto Parecer acerca do Relatório de Auditoria

Na sequência da resposta dada, através do nosso officio n.º 1660/CC/2010, datado de 01 de Dezembro do corrente ano, satisfazendo o vosso pedido, junto remeto a V. Ex.ª a versão portuguesa do citado officio, cujo teor é o seguinte :

Serve o presente para informar V. Ex.ª de que efectuada apreciação do relatório acima referenciado, esta Direcção dos Serviços não tinha quaisquer aditamentos atinentes ao mesmo relatório.

Para mais informações, queira contactar [REDACTED] (telefone n.º [REDACTED]), ou [REDACTED] (telefone n.º [REDACTED]), destes Serviços.

Com os melhores cumprimentos.

O Director,

Pun Su Peng
Superintendente-Geral

1542/fko



**Parte VII: Parecer da Direcção dos Serviços de
Administração e Função Pública**



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

譯本
TRADUÇÃO

[REDACTED]

Comissariado da Auditoria
da Região Administrativa
Especial de Macau

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 463 號 C. Postal 463 - Macau
127/CA/DSA/2010	2010-11-29	ofício 1012170011/DMA	2010-12-17

事由：
Assunto **Parecer sobre o Relatório de Auditoria de Resultados «Deslocações ao Exterior em Missão Oficial de Serviço dos Trabalhadores da Administração Pública»**

Na sequência do ofício n.º 127/CA/DSA/2010 do Comissariado da Auditoria que solicitou a esta Direcção de Serviços uma resposta por escrito sobre o Relatório de Auditoria de Resultados «Deslocações em Missão Oficial de Serviço dos Trabalhadores da Administração Pública» (adiante designado por “Relatório de Auditoria”), elaborado por esse Comissariado da Auditoria, cumpre-nos informar o seguinte:

Concordamos com o reforço de gestão das deslocações em missão oficial de serviço ao exterior dos Serviços Públicos para se atingir o objectivo de aproveitar melhor os recursos bem como a possibilidade de aperfeiçoar o mecanismo de fiscalização dessas actividades e da utilização dos respectivos recursos, referido no “Relatório de Auditoria” desse Comissariado de Auditoria. No entanto, tendo em conta que o conteúdo respeitante às ajudas de custo diárias e às informações constantes no relatório da deslocação referido no “Relatório de Auditoria” está relacionado com o funcionamento interno dos serviços sujeitos à auditoria, pelo que, analisámos as questões apresentadas no “Relatório de Auditoria” apenas a partir do ponto de vista sobre o aperfeiçoamento do regime da Administração Pública e da respectiva gestão.

1. Em primeiro lugar, no que respeita à questão do desequilíbrio na proporção de utilização dos dois regimes devido às diferenças entre o montante das ajudas de custo diárias do regime geral e os preços dos bens de consumo nas deslocações em missão oficial de serviço ao exterior, esta Direcção de Serviços entende que, as ajudas de custo diárias são atribuídas aos trabalhadores dos serviços



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 2
Pag. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期 2010/12/17
Data

públicos para pagar as despesas diárias em missão oficial de serviço, pelo que, o regime geral e o regime alternativo têm como objectivo fornecer uma forma mais adequada para pagar as ajudas de custo diárias, a fim de enfrentar as necessidades das diversas actividades em virtude de missão oficial de serviço ao exterior.

De facto, quando o número de dias da deslocação aumenta, aumenta-se também a incerteza com as despesas e a opção pelo regime alternativo para pagar consoante as facturas as despesas efectuadas com alojamento, alimentação e transporte pode não só assegurar o pagamento das respectivas despesas durante a deslocação dos trabalhadores, como também pode gerir, de forma eficaz, o consumo durante as respectivas actividades. Por outro lado, as deslocações com a duração de 2 dias têm principalmente como destino as regiões vizinhas, tais como Hong Kong ou a província de Guongdong, sendo essas também as deslocações mais frequentes em missão oficial de serviço, por isso, pode-se compreender que, nas deslocações com a duração de dois dias ou superior, a proporção na escolha pelo regime alternativo é mais elevada. Na realidade, de acordo com os dados referidos no “Relatório de Auditoria”, a escolha pelo regime geral e a escolha pelo regime alternativo representam, respectivamente, 44% e 56% da totalidade das deslocações, e este número, revela a importância da finalidade desses regimes.

No entanto, a alteração mais recente do regime de ajudas de custo diárias foi feita há 15 anos, e com o desenvolvimento rápido da economia e da sociedade, somos de opinião que a fixação do montante das ajudas de custo diárias do actual regime geral merece uma revisão, para se adaptar às mudanças do desenvolvimento da sociedade.

2. Quanto à questão colocada no “Relatório de Auditoria” sobre o facto de serviços públicos que foram sujeitos à auditoria, embora cujas leis orgânicas não lhes conferem competência para elaborar o regulamento próprio do



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 3
Pág. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期: 2010/12/17
Data

peçoal, terem estabelecidos critérios para a atribuição das ajudas de custo diárias do regime geral e o limite máximo de consumo na opção pelo regime alternativo, esta Direcção de Serviços considera que as disposições estipuladas no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (adiante designado por ETAPM) têm por objectivo permitir que serviços e entidades públicas gerem, de forma eficaz e razoável, a atribuição das ajudas de custo diárias e as despesas de alojamento, alimentação e transporte, de acordo com as necessidades concretas. De facto, se analisarmos a questão do ponto de vista da utilização e gestão dos recursos públicos, o estabelecimento das respectivas regras e limites é uma razoável forma de gestão tendo em conta o consumo em missão oficial de serviço. É do nosso entendimento, que essas regras correspondem à vontade legislativa das disposições do ETAPM, desde que estejam adaptadas às necessidades reais e contribuem para a utilização eficaz do erário público.

3. No que respeita à questão de tratamentos diferentes para o alojamento em unidades hoteleiras adoptados pelos serviços públicos relevada no “Relatório de Auditoria”, consideramos que a forma de aquisição dos serviços de alojamento hoteleiro é uma forma de execução adoptada pelos serviços públicos de acordo com a situação concreta e respeita o estipulado no ETAPM.

Na realidade, tendo em conta que a missão oficial de serviço pode ter naturezas diferentes, tais como visita de estudo, visita, formação, participação em seminários, visita de cortesia, cerimónia de assinatura e convite para presidir ou participar em cerimónias, etc., e tendo cada deslocação organização diferente em relação ao programa e aos transportes, assim também são diferentes as exigências no que respeita ao alojamento. Por outro lado, a organização de algumas missões oficial de serviço não são determinadas pelos serviços públicos, podendo apenas estes adaptar-se de acordo com a entidade organizadora, e com consequência, não podem adquirir os serviços de alojamento através do processo geral de consulta de preço ou concurso. Além



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 4
Pág. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期 2010/12/17
Data

disso, os preços dos bens de consumo e os preços de alojamento hoteleiro variam de acordo com os destinos e época do ano, pelo que, é difícil de fixar, com muito pormenor, as regras de alojamento em unidades hoteleiras para cada deslocação.

Consideramos que se deve, tendo em conta a natureza da missão oficial de serviço e a situação concreta, e o princípio de assegurar o objectivo e os resultados da deslocação, bem como para equilibrar a utilização razoável do erário público, proceder a um tratamento adequado.

4. Sobre o problema do conteúdo do relatório da deslocação, achamos ser difícil fazer uma avaliação absoluta, como foi dito atrás, as actividades em virtude de missão oficial de serviço têm naturezas e características diferentes, devendo, por isso, ser reflectidos os resultados e as experiências adquiridas, de acordo com a situação concreta da deslocação. No entanto, consideramos que no relatório da deslocação deve ser indicados os resultados das actividades e a relação com os trabalhos do serviço, por forma a salientar os objectivos e resultados da missão oficial de serviço; enquanto que as actividades em virtude de missão oficial de serviço tais como para presidir ou participar em cerimónias e as conferências de imprensa, percebemos que talvez não existam condições para se elaborar um relatório muito pormenorizado da deslocação.

Pelo exposto, relativamente às sugestões de aperfeiçoamento proposto no “Relatório de Auditoria” no âmbito da deslocação ao exterior em missão oficial de serviço, cumpre-nos responder o seguinte:

1. Sobre a apresentação da proposta de regulamentação aos serviços responsáveis:
 - A gestão da Administração Pública é composta principalmente pelos regimes e pelo funcionamento da execução. O primeiro consiste num regime regulamentado formado com base nas leis e nos diplomas, com uma restrição rígida que respeita os princípios e a generalidade, e o



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 5
Pág. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期: 2010/12/17
Data

último, diz respeito à operacionalidade e aos procedimentos concretos emergentes do enquadramento do regime existente, que necessitam de uma certa flexibilidade para a sua execução tendo em conta a realidade.

- Conforme a análise referida, as questões apresentadas no “Relatório de Auditoria” incidem sobre a execução de acordo com o ETAPM pelos serviços sujeitos à auditoria. Entendemos que este assunto não se deve regido por normas legais muito pormenorizadas, por forma a não afectar a autonomia e flexibilidade na execução dos serviços públicos.
- No entanto, concordamos ser necessário, de acordo com a proposta, rever os actuais regimes da missão oficial de serviço e a respectiva gestão apresentada no “Relatório de Auditoria”, de modo a aperfeiçoar todo o regime de gestão dos trabalhadores dos serviços públicos, apoiando a governação eficaz na Administração Pública da RAEM. Na realidade, esta Direcção de Serviços tem vindo a empenhar-se no melhoramento do regime jurídico da função pública, tendo sido concluídos o regime de avaliação, o regime de previdência, o novo regime das carreiras, o estatuto do pessoal de direcção e chefia, o regime de antiguidade e dos subsídios, e irá promover de forma contínua o aperfeiçoamento de outros regimes jurídicos da função pública.
- Concordamos também com a proposta no “Relatório de Auditoria” que, no actual enquadramento legal, sejam definidas instruções claras e pormenorizadas, critérios de referência bem como se estabeleça um mecanismo de revisão constante, no sentido de explicitar as exigências concretas e regras sobre a deslocação ao exterior em missão oficial de serviço tendo em conta os regimes actuais, reforçando, desta maneira, a uniformidade e a regulamentação na execução do regime de ajudas de custo diárias dos serviços públicos, por forma a que a utilização do erário público seja mais razoável.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 6
Pag. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期: 2010/12/17
Data

- De acordo com as atribuições dos serviços públicos, o aperfeiçoamento do regime jurídico da função pública e o apoio na elaboração dos diplomas legais relacionados com a Administração Pública são atribuições desta Direcção de Serviços. Contudo, a fiscalização nos domínios fiscal e das finanças públicas, tendo em vista a prevenção e correcção de anomalias é atribuição da Direcção de Serviços de Finanças (DSF), que possui mais competência profissional para elaborar os critérios e as instruções destinadas à utilização das finanças. Pelo que, sugere-se que seja a DSF a analisar a forma de elaboração das instruções regulamentoras sobre as despesas da deslocação ao exterior em missão oficial de serviço, de modo a melhorar a gestão das respectivas despesas.
- É de salientar que, na definição das respectivas instruções deve-se ter em consideração a prioridade na concretização dos objectivos e resultados das actividades em virtude de missão oficial de serviço, solicitando, neste pressuposto, os serviços públicos que utilizem os recursos públicos de uma forma mais razoável e economizada. Ao mesmo tempo, se deve ainda equilibrar a autonomia e flexibilidade na sua execução concreta por parte dos serviços públicos, mantendo, no pressuposto de não violar os princípios e as regras estipuladas pelo enquadramento jurídico, uma flexibilidade suficiente e adequada, por forma a adaptar-se às necessidades reais das actividades em virtude de missão oficial de serviço com naturezas diferentes.

2. Sobre as propostas apresentadas aos serviços responsáveis pela execução:

- Concordamos com a proposta apresentada no “Relatório de Auditoria”, que se deva sensibilizar os trabalhadores dos serviços públicos a utilizar, de boa forma e economizada, o erário público durante o consumo na deslocação exterior em missão oficial de serviço bem como reforçar a respectiva formação. Ao mesmo tempo, é necessário elevar a importância



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 7
Pág. n.º
公函編號 1012170011/DMA
Of. n.º
日期: 2010/12/17
Data

dos serviços públicos pelo relatório da deslocação, o qual deve ser elaborado de acordo com a natureza e as características das actividades em virtude de missão oficial de serviço, por forma a destacar os resultados e a experiência adquirida. Além disso, esta Direcção de Serviços pode, de acordo com as instruções regulamentoras elaboradas pela DSF, organizar cursos de formação ou workshop, convidando a DSF que destaque formadores para a colaboração na apresentação e formação, por forma a que os serviços públicos possam ter uma execução uniformizada.

Com os melhores cumprimentos.

O Director,

José Chu

184/DMA/OFI/2010

Anexos

Anexo 1: Disposições do Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública de Macau que regulam as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço

“(.....)”

SECÇÃO IX

Ajudas de custo diárias e de embarque

SUBSECÇÃO I

Ajudas de custo diárias

Artigo 228.º

(Atribuição)

1. A missão oficial de serviço, determinada por despacho, confere ao indivíduo dela incumbido direito a ajudas de custo diárias, quando se desloque ao exterior ou ao Território.
2. Os montantes da ajuda de custo diária são os constantes da tabela n.º 4, que podem ser alterados por despacho.
3. No caso de deslocação de indivíduos não vinculados à Administração, o despacho de autorização deve indicar o nível e coluna da tabela a aplicar no cálculo das ajudas de custo diárias.
4. A proposta de deslocação deve justificar cabalmente a necessidade da missão oficial de serviço e indicar o prazo previsto para a sua duração.

Artigo 229.º

(Portugal, estrangeiro ou Território)

1. As ajudas de custo diárias fixadas para as deslocações a Portugal, ao estrangeiro ou ao Território, são reduzidas a metade quando durante a deslocação for utilizado transporte que inclua, no respectivo bilhete de passagem, alojamento e alimentação ou apenas um destes encargos.
2. A redução a que se refere o número anterior é aplicada nos seguintes termos:

- a) Na ida - desde o dia do embarque até ao dia anterior ao do desembarque, seja qual for a hora;
- b) No regresso - desde o dia seguinte ao do embarque até ao dia do desembarque, inclusive, seja qual for a hora.
3. Se o embarque e o desembarque se efectuarem no mesmo dia, abonam-se as ajudas de custo fixadas sem redução.
4. As ajudas de custo diárias são igualmente reduzidas a metade quando os seus destinatários não tenham, por qualquer motivo, despesas de alojamento.
5. Quando a deslocação ultrapasse seguidamente 30 dias, a importância das ajudas de custo fixadas sofre a redução de 25% a partir do 31.º dia.
6. Quando se verificarem deslocações ao exterior em cujos itinerários se incluam locais de destino intermédio e a que correspondam diferentes quantitativos a abonar a título de ajudas de custo diárias, devem aplicar-se, sucessivamente as colunas da tabela n.º 4, conforme as localidades em que se permaneça em missão oficial de serviço.
7. Sempre que a deslocação se faça por via marítima com várias escalas intermédias, as ajudas de custo a abonar durante os diversos períodos de navegação são fixadas tendo por referência o local do porto de destino seguinte.
8. Nos casos previstos no número anterior é devido o abono relativo ao local do porto de partida sempre que a viagem se inicie depois das 12 horas.

Artigo 230.º

(Hong Kong e Província de Guangdong)

1. Nas deslocações a Hong Kong e à Província de Guangdong as ajudas de custo diárias a pagar são reduzidas de 65% se a partida de Macau e o regresso se verificarem no mesmo dia.
2. Se a partida e o regresso se verificarem em dias diferentes, o dia da partida dá direito a 100% do montante da ajuda de custo diária, não dando o dia de regresso direito a qualquer pagamento, salvo se a chegada se verificar depois das 14,00 horas, caso em que haverá lugar a 35% da respectiva ajuda de custo.

Artigo 231.º
(Regime alternativo)

1. Em alternativa ao preceituado nos artigos anteriores, pode determinar-se que sejam pagas as despesas de alojamento, alimentação e transporte.
2. Neste regime será paga uma ajuda de custo diária de montante nunca superior a 1/3 do máximo estabelecido na respectiva tabela, para ocorrer a despesas usualmente indocumentadas.
3. Todas as deslocações que se prolonguem para além da duração fixada no despacho que as autorizar ficam necessariamente sujeitas ao regime previsto nos números anteriores por todo o período da sua duração, salvo tratando-se de indivíduos que se desloquem ao Território.

Artigo 232.º
(Adiantamento)

Pode haver lugar ao pagamento adiantado das ajudas de custo diárias até 80% da importância total que for calculada em função do período fixado para a missão, ou do montante das despesas prováveis, consoante o caso, sempre que o mesmo seja solicitado, mediante a apresentação do pedido em impresso próprio.

Artigo 233.º
(Relatório)

1. Até 30 dias após o regresso deve ser entregue relatório circunstanciado e por escrito da deslocação e a conta discriminada das despesas efectuadas acompanhada dos justificativos, caso tenha sido determinado o regime alternativo.
2. O não cumprimento do disposto no número anterior implica o não pagamento da importância ainda não processada e a reposição da quantia adiantada.

Artigo 234.º
(Condições especiais)

1. Pelas deslocações ao exterior para a frequência de cursos, seminários, visitas de estudo, estágios e outras de idêntica natureza, cujas entidades organizadoras forneçam alojamento gratuito e tenham cantinas ou messes, não podem ser abonadas ajudas de custo diárias superiores a metade dos limites máximos estabelecidos.

2. As eventuais despesas com propinas e inscrições podem, no entanto, ser integralmente liquidadas.

3. São sempre deduzidas nas ajudas de custo a abonar os subsídios ou bolsas de estudo concedidos pelas entidades organizadoras.

Artigo 235.º
(Processamento)

O pagamento das ajudas de custo diárias processa-se mediante envio de impresso próprio pelos serviços à entidade competente.

SUBSECÇÃO II
Ajudas de custo de embarque

Artigo 236.º
(Atribuição)

1. Têm direito a ajudas de custo de embarque, de montante fixado na tabela n.º 5, os trabalhadores ou entidades que se desloquem para o exterior de Macau ou para este Território, com passagens pagas pela Administração, numa das seguintes situações:

- a) Nomeação para desempenho de cargos políticos;
- b) Prestação de serviço em Portugal, nos termos do Estatuto Orgânico de Macau;
- c) Missão oficial de serviço;
- d) Actividade de interesse público.

2. A ajuda de custo de embarque é devida tanto na ida como no regresso, salvo se a deslocação for inferior a 30 dias, caso em que só é paga uma vez.

3. Nas deslocações a Hong Kong e Guangdong só há direito a ajudas de custo de embarque quando aquelas sejam por período superior a 7 dias consecutivos.

4. Não há direito a ajuda de custo de embarque quando o interessado tenha beneficiado de pagamento a igual título nos 6 meses anteriores.

5. Tratando-se de indivíduos que não exerçam funções na Administração de Macau, o despacho que determinar a deslocação deve fixar o valor a atribuir, de acordo com a tabela a que se refere o n.º 1.

Artigo 237.º
(Processamento)

A ajuda de custo de embarque é paga antes da deslocação ou nos 30 dias imediatos ao seu termo, através do preenchimento do impresso próprio.

SECÇÃO X
Transporte por conta do Território

Artigo 238.º
(Situações que conferem o direito)

1. Constituem encargo do Território as despesas com o transporte de:
 - a) Trabalhadores da Administração e outros indivíduos que se deslocem em missão oficial de serviço ao exterior ou ao Território;
 - b) Trabalhadores que devam ser submetidos a observação ou tratamento médico fora do Território, por parecer da Junta de Saúde;
 - c) Funcionários ou agentes aposentados ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, quando decidam fixar residência em Portugal, mediante requerimento;
 - d) Indivíduos que se deslocem ao exterior por motivo de interesse público, expressamente reconhecido por despacho do Governador.

2. A situação a que se refere a alínea b) do n.º 1 confere ainda direito ao transporte de acompanhante, desde que tal seja determinado pela Junta de Saúde.

3. As situações definidas na alínea c) do n.º 1 conferem igualmente direito ao transporte por conta do Território, nos mesmos percursos, aos seguintes familiares:
 - a) Cônjuge;
 - b) Descendentes e ascendentes que confirmam direito ao subsídio de família.

4. Os familiares a que se refere o número anterior mantêm o direito a transporte por conta do Território em caso de falecimento do funcionário ou agente, desde que desejem fixar-se em Portugal e o solicitem no prazo de 1 ano contado da data em que se verificou o óbito.

5. Quando ambos os cônjuges sejam funcionários ou agentes, o direito a transporte é atribuído unicamente ao que tiver nível remuneratório superior, com ressalva do direito ao transporte dos ascendentes do que tiver nível remuneratório inferior.

6. Quando as classes em que devam viajar sejam diferentes, o direito a passagem na classe mais elevada é extensivo ao cônjuge e aos familiares com direito a transporte, quando se deslocarem juntos.

Artigo 239.º
(Conteúdo do direito)

1. As despesas com transporte por conta do Território incluem:

- a) Passagens por via aérea, marítima ou terrestre, consoante os percursos, tendo presentes as condições oferecidas pelos agentes transportadores;
- b) Bagagem pessoal;
- c) Transporte de livros e outros artigos necessários ao desempenho de funções, quando a deslocação se efectue em cumprimento de missão oficial de serviço e desde que tal seja autorizado mediante proposta fundamentada do dirigente do respectivo serviço;
- d) Seguro de viagem e da bagagem pessoal.

2. O disposto nas alíneas c) e d) é regulamentado por despacho.

3. Nas situações previstas na alínea c) do n.º 1 e nos n.os 3 e 4 do artigo anterior, as despesas com o transporte por conta do Território incluem ainda os encargos com o desalfandegamento de bagagem no local de destino, sendo a cubicagem por cada indivíduo de:

- a) 2,5 m³, para menores de 12 anos;
- b) 5 m³, nos restantes casos.

Artigo 240.º
(Transporte de veículo ligeiro de passageiros)

1. O direito a transporte inclui ainda as despesas relativas ao transporte e respectivo seguro de um veículo ligeiro de passageiros, por via marítima, até ao limite de 14 metros cúbicos, quando se trate do pessoal a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 238.º

2. Para exercer o direito a que se refere o número anterior, o funcionário ou agente deve comprovar que a propriedade do veículo está registada, há mais de seis meses, em seu nome ou em nome do cônjuge, tratando-se de bem comum.

3. No caso de ambos os cônjuges serem funcionários ou agentes da Administração o direito previsto no n.º 1 só pode ser invocado por um deles.

4. Caso o funcionário ou agente não utilize a faculdade prevista neste artigo, a cubicagem prevista no n.º 1 pode acrescer à referida no n.º 3 do artigo anterior para o funcionário ou agente.

Artigo 241.º
(Antecipação do direito)

1. O direito ao transporte pode ser antecipado, a todo o tempo, tratando-se de familiares de funcionários ou agentes aposentados ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, mediante requerimento dos interessados.

2. Pode ainda ser concedida a antecipação do direito ao transporte aos familiares do funcionário ou agente que sofram de enfermidade grave, comprovada pela Junta de Saúde, e que não aconselhe a permanência do doente no Território.

3. Pode igualmente ser requerida a antecipação do direito ao transporte, total ou parcial, de bagagens do funcionário ou agente, bem como dos respectivos familiares a que assista esse direito, com expressa renúncia ao mesmo quando se verificar a deslocação que o confira.

Artigo 242.º
(Cursos no exterior)

1. Os descendentes dos funcionários e agentes da Administração do Território que confirmam direito a subsídio de família e que frequentem no exterior cursos de nível médio ou superior, oficialmente reconhecido, não leccionados em Macau no sistema oficial de ensino, têm direito a passagens:

- a) De Macau para o local onde seja ministrado o curso;
- b) Para uma vinda a Macau e regresso ao local de estudo, após 2 anos de permanência no exterior;
- c) Regresso a Macau.

2. O encargo a suportar pelo Território tem como limite o custo da viagem de ida e regresso a Portugal, por via aérea em classe económica.

Artigo 243.º
(Transporte aéreo)

1. Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, as passagens aéreas que, nos termos da lei, devam ser pagas por conta do Território reportam-se à classe económica.

2. É conferido o direito a passagens em classe executiva a:
- a) Pessoal de direcção ou equiparado;
 - b) Chefes de departamento ou equiparados;
 - c) Indivíduos que se desloquem ao Território em missão oficial de serviço, a quem seja reconhecido esse direito.
3. Excepcionalmente, pode ser autorizado o pagamento de passagens aéreas em 1.ª classe ou classe executiva a personalidades convidadas de reconhecido prestígio.
4. Têm direito a passagens em 1.ª classe os trabalhadores da Administração que, em serviço, acompanhem o Governador, Secretários-Adjuntos e Comandante das Forças de Segurança de Macau nas suas deslocações.
5. É permitido o transporte de bagagem por via aérea, desde que o encargo para o Território não seja superior ao que resultaria do transporte por via marítima.

Artigo 244.º
(Processamento)

1. Com excepção dos casos em que se exija requerimento, as requisições de transporte e seguro são processadas oficiosamente pela Direcção dos Serviços de Finanças ou pelas entidades autónomas.
2. As despesas com transporte e seguro respeitam apenas aos percursos que confirmam o direito.

(.....)”

Anexo 2: Hotel Price Index (HPI)

Introduction

The Hotels.com Hotel Price Index (HPI) is a regular survey of hotel prices in major city destinations across the world. The HPI is based on bookings made on Hotels.com and prices shown are those actually paid by customers (rather than advertised rates) in the first six months of 2009. Now in its sixth year, the HPI is respected as the definitive report on hotel prices paid around the world and increasingly used a reference tool by media, analysts, tourism bodies and academics.

- The HPI tracks the real prices paid per room by Hotels.com customers around the world using a weighted average based on the number of rooms sold in each of the markets that Hotels.com operates in.
- Approximately 78,000 properties in more than 13,000 locations make up the sample set of hotels from which prices are taken.

The international scale of Hotels.com (in terms of both customers and destinations) makes the Hotel Price Index one of the most comprehensive benchmarks available, as it incorporates both chain and independent hotels, as well as options such as self-catering and bed and breakfast properties.

In Europe, approximately 25% of hotel rooms are part of a chain, the remainder being independent. The reverse is true of the US, in which approximately 70% of hotel rooms booked are in chain properties. In addition to the standard survey, the HPI includes occasional features on new or unusual booking and pricing trends.

Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008			
City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Abu Dhabi	£173	£150	15%
Moscow	£167	£262	-36%
Geneva	£146	£148	-1%
New York	£139	£149	-6%
Venice	£135	£135	0%
Washington	£123	£111	10%
Tel Aviv	£122	£102	20%
Boston	£122	£119	3%

Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008

City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Dubai	£122	£126	-4%
Zurich	£120	£125	-4%
Rio de Janeiro	£118	£87	35%
Tokyo	£114	£101	13%
Copenhagen	£112	£118	-5%
Miami	£110	£99	12%
Rome	£110	£108	2%
Paris	£109	£107	2%
Los Angeles	£108	£97	11%
Istanbul	£107	£94	15%
Oslo	£105	£127	-17%
Helsinki	£102	£109	-6%
Chicago	£101	£110	-8%
Stockholm	£101	£107	-6%
London	£101	£115	-12%
Milan	£101	£111	-9%
Singapore	£100	£117	-15%
Amsterdam	£98	£107	-8%
Vancouver	£98	£103	-5%
Munich	£95	£99	-4%
Athens	£93	£94	0%
Cologne	£93	£90	3%
Barcelona	£92	£107	-14%
Florence	£92	£103	-11%
Frankfurt	£92	£105	-12%
Buenos Aires	£92	£81	13%
Edinburgh	£91	£100	-9%
San Francisco	£91	£90	1%
Madrid	£89	£94	-5%
Gothenburg	£89	£93	-4%
Brussels	£89	£90	-2%
Brussels	£89	£90	-2%

Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008

City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Montreal	£88	£89	-1%
Reykjavik	£87	£97	-10%
Lisbon	£86	£88	-3%
Hong Kong	£85	£84	1%
Vienna	£85	£97	-12%
Cardiff	£82	£87	-5%
Sydney	£81	£80	0%
Cape Town	£80	£84	-5%
Warsaw	£79	£81	-3%
Marrakech	£78	£98	-20%
Dublin	£75	£84	-11%
Berlin	£75	£79	-5%
Shanghai	£74	£66	12%
Melbourne	£73	£78	-6%
Beijing	£73	£83	-12%
Budapest	£73	£75	-3%
Krakow	£69	£69	0%
Belfast	£68	£97	-29%
Prague	£68	£73	-7%
Kuala Lumpur	£68	£65	5%
Bangkok	£67	£59	13%
Tallinn	£61	£59	3%
Riga	£55	£63	-13%
Las Vegas	£53	£64	-17%
Mexico City	£49	£63	-23%

The Hotel Price Index Overview of hotel prices January to June 2009