

documentação

A ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A revisão das estruturas da Administração Pública de Macau é um objectivo enunciado nas Linhas de Acção Governativa que deve ser orientado por uma perspectiva global e integrada dos vários sectores funcionais da Administração e que não pode ser dissociado da problemática mais global da transição, por forma a alcançar o modelo viável e adequado aos objectivos apontados na Declaração Conjunta.

Assim, atentos o quadro normativo facultado pelas *bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau*, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 8/87/M, de 30 de Julho, e pelo regime jurídico da Função Pública, e as medidas globais de política traçadas neste domínio, revela-se necessário promover e firmar uma dinâmica própria de estruturação dos serviços, tendo sempre presente a necessidade de a Administração Pública de Macau ser dotada de serviços bem organizados, funcionando de forma racional e servindo eficazmente a população de Macau.

Em conformidade, e sem prejuízo de se avaliar a oportunidade de proceder a eventuais ajustamentos no próprio enquadramento jurídico das estruturas orgânicas, importa estabelecer orientações a observar na criação ou reestruturação dos serviços públicos, consubstanciadas no documento anexo — Princípios Gerais da Estruturação dos Serviços da Administração Pública de Macau — tendo em vista, nomeadamente, os seguintes objectivos:

1.º Reiterar algumas das normas vigentes sobre a organização dos serviços públicos, introduzindo uma nova sistemática, que a prática aconselha, no sentido de uma maior racionalidade e eficiência das estruturas a conceber;

2.º Definir um quadro metodológico mais coerente para a concepção das estruturas, clarificando a intervenção das entidades que, em razão das respectivas competências, participam na coordenação técnica desta matérias;

3.º Introduzir inovações em matéria de estruturas, dando acolhimento a princípios que regulam as modernas organizações.

Sendo compreensível que os dirigentes públicos, preocupados mais com resultados a alcançar do que com modelos estruturais, preferiam ver os seus serviços dotados de estruturas configuradas sob perspectivas próximas da gestão empresarial, cujas virtualidades, em abstracto, são conhecidas, é inegável que a gestão pública, pela sua própria natureza, impõe algumas restrições à livre aplicação desta óptica na Administração, por importantes razões:

— O serviço público não gera normalmente receitas nem lucros, no sentido restrito dos termos, devendo pautar-se pela gestão racional de um complexo de recursos humanos, materiais e financeiros, ajustados à dimensão, nem sempre mensurável, das missões a cumprir;

— O serviço público não existe isoladamente, antes fazendo parte de uma Administração que constitui um todo e na qual tem de imperar uma óptica global, impondo-lhe regras universais, equitativas e transparentes, na gestão pública, que não se podem ajustar completamente ao modelo empresarial.

É neste contexto que devem ser entendidas as orientações agora definidas e que, dentro dos condicionalismos enunciados, deixam margem de manobra suficiente para que, com criatividade e discernimento, os dirigentes e demais pessoal da Administração, que devem intervir nestas matérias, encontrem as formas de organização e soluções estruturais que melhor respondam aos desafios suscitados pelo período de transição.

Macau , 25 de Janeiro de 1994.

O Governador,
Vasco Rocha Vieira

PRINCÍPIOS GERAIS DA ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

I

ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

1. Os serviços públicos são dotados de um órgão de direcção ou de órgãos de gestão e, com excepção dos gabinetes técnicos, dispõem de subunidades orgânicas cujo desenvolvimento vertical deve atender à homogeneidade das funções e ao volume do trabalho a realizar.

2. Os gabinetes técnicos são serviços simples, dotados de autonomia técnica, que prosseguem objectivos de carácter específico e permanente.

3. A atribuição de níveis estruturais às subunidades orgânicas deve atender ao peso relativo das suas características, designadamente a relevância, a dimensão e a complexidade das funções.

4. Só excepcionalmente é admissível a manutenção de subunidades com nível de sector, as quais devem ser progressivamente extintas.

5. Em regra, no desenvolvimento vertical das estruturas, não são admissíveis mais de três níveis estruturais ou dependências hierárquicas, incluindo nesta amplitude o nível máximo de decisão do serviço.

6. No âmbito dos serviços públicos podem ser criados organismos dependentes, equiparados ou não a subunidades orgânicas, vocacionados especialmente para a prestação de serviços à comunidade, essencialmente de carácter cultural, educacional e social.

7. Os organismos dependentes são dotados de autonomia funcional, podem ter especificação orçamental e regem-se por regulamento próprio aprovado pelo Governador, o qual deve discriminar as respectivas competências.

8. Quando a natureza das atribuições assim o aconselhar, podem ser criadas estruturas matriciais, funcionando por grupos de projectos, envolvendo a afectação de recursos, cuja coordenação pode ser equiparada a um dos níveis de chefia existentes.

9. Podem ainda ser criadas equipas ou gabinetes de projecto para prosseguir actividades técnicas de carácter temporário e natureza pluridisciplinar, integrando os recursos necessários para o objectivo a prosseguir, podendo, por despacho do Governador, ser atribuída ao coordenador uma remuneração certa ou ser-lhe conferida, nos termos da lei, uma chefia funcional.

10. As equipas ou gabinetes de projecto são criados por despacho do Governador, o qual deve fixar, nomeadamente:

- a) A designação;
- b) Os objectivos e a duração previsível do projecto;
- c) O regime remuneratório do coordenador e demais membros;
- d) A cobertura orçamental.

II

ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

1. Os processos de criação, reestruturação ou extinção de serviços públicos, nos termos da metodologia definida no anexo I, desenvolvem-se pelas seguintes fases:

- a) Fase de concepção organizacional;
- b) Fase de formalização da estrutura orgânica.

2. Na primeira fase, concebe-se o modelo organizacional tendo em consideração a situação do sector de actividade da Administração onde o serviço público se integra, o papel de outras entidades públicas ou privadas que operem no mesmo sector de actividade, os princípios organizacionais proporcionadores de uma eficaz e eficiente gestão, o modelo global da Administração Pública e as medidas de política definidas pelo Governador.

3. Na segunda fase, formaliza-se em projecto de decreto-lei o modelo organizacional, tendo em atenção as normas legais vigentes

sobre esta matéria e as orientações e princípios gerais de estruturação estabelecidos pelo Governador.

4. Em qualquer das fases dos processos de criação ou reestruturação de serviços públicos deve ser assegurado o acompanhamento ou a assessoria do Serviço de Administração e Função Pública (SAFP).

5. De acordo com o estabelecido no n.º 10 do capítulo I, e com as necessárias adaptações, podem ser criadas comissões instaladoras para a criação ou fusão de serviços públicos.

III

AUDITORIA DE GESTÃO

1. Por despacho do Governador podem ser determinadas auditorias de gestão aos serviços públicos, visando em especial:

- a) Identificar situações de sobreposição de atribuições e competências entre serviços;
- b) Diagnosticar atribuições cujo objectivo se encontre esgotado, bem como procedimentos ou formalidades dispensáveis;
- c) Detectar situações de recursos humanos, financeiros e materiais subutilizados ou incorrectamente utilizados;
- d) Propor medidas e acções destinadas a suprir as deficiências detectadas.

2. O despacho que determinar a realização da auditoria de gestão deve indicar, nomeadamente:

- a) O objectivo da auditoria;
- b) O serviço sobre que deve incidir;
- c) Os auditores responsáveis pela sua realização.

3. Impende sobre os serviços públicos o dever de colaboração, traduzido, nomeadamente, na obrigatoriedade de disponibilizar a informação que lhes seja solicitada pelos auditores.

4. As auditorias de gestão têm carácter reservado e prioridade de execução, cabendo ao Gabinete de Inspecção e Auditoria Técnica a respectiva coordenação, podendo solicitar aos demais serviços públicos, nomeadamente ao SAFP, o apoio de que carecer.

IV

DIPLOMAS ORGÂNICOS

1. Os diplomas orgânicos dos serviços públicos, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, devem conter capítulos sobre:

- a) Natureza jurídica e atribuições;
- b) Órgãos, subunidades orgânicas e organismos dependentes, respectivas atribuições e competências e, quando necessário, normas de funcionamento;

c) Regime de administração financeira e patrimonial, quando aplicável;

d) Regime de pessoal;

e) Disposições finais e transitórias, se for caso disso.

2. Em anexo aos diplomas orgânicos devem ser publicados os respectivos quadros de pessoal.

3. As designações dos serviços públicos e respectivas subunidades podem ser diferentes das previstas na lei, devendo fazer-se, no diploma orgânico, a sua equiparação aos níveis estruturais legalmente fixados.

4. Os gabinetes técnicos não são dotados de subunidades orgânicas, sem prejuízo da definição de uma estrutura informal, sob responsabilidade de chefias funcionais ou coordenadores equiparados a um nível de chefia, para enquadrar trabalhos específicos de apoio ou actividades operativas especializadas.

5. Os projectos de diplomas orgânicos devem ser acompanhados pela previsão de encargos de investimento e funcionamento, de um mapa previsional da distribuição dos efectivos por áreas funcionais, de acordo com o modelo do anexo 2, e, sempre que se verifique a criação ou alteração dos quadros de pessoal, de um mapa demonstrativo das necessidades permanentes, de acordo com o modelo do anexo 3.

6. Os projectos devem ser submetidos a apreciação do SAEP e, no caso de envolver aumento de encargos, da Direcção dos Serviços de Finanças, sendo os pareceres emitidos no prazo de 30 dias, a contar da data do registo de entrada, reduzindo-se este prazo a metade se o processo for acompanhado desde o seu início por aquelas entidades.

Anexo I

METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DE DIPLOMAS ORGÂNICOS

Os procedimentos conducentes à elaboração de projectos de diplomas de reestruturação ou criação de serviços devem seguir genericamente e com as necessárias adaptações, as seguintes fases:

1.ª FASE - CONCEPÇÃO ORGANIZACIONAL

A - ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Objectivos: Estudo dos cenários de desenvolvimento organizacional do serviço.

Conteúdo: - Análise e delimitação das áreas de competência do serviço;

- Áreas estratégicas/prioritárias a desenvolver com impacto estrutural;
- Avaliação dos recursos disponíveis e desejáveis;
- Principais limitações estruturais ou funcionais a ultrapassar.

Resultado: Documento de estratégia (a aprovar pela tutela).

B - ESTRATÉGIA DE SOLUÇÕES ESTRUTURAIS

Objectivos: Desenvolver os estudos técnicos de concepção e avaliação de soluções alternativas para a nova estrutura.

Conteúdo: - Síntese das opções de organização ou reestruturação das áreas de atribuições e competências;

- Documentação das atribuições e competências das áreas operativas;
- Grau de autonomia desejável da estrutura orgânica;
- Quantificação de recursos necessários: humanos, materiais e financeiros;
- Análise comparativa de pontos positivos e negativos das soluções.

Resultado: Modelo tendencial da estrutura.

2.ª FASE - FORMALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ORGÂNICA

A - ELABORAÇÃO DO PROJECTO DE ESTRUTURA

Objectivo: Definir a esfera de controlo e o nível estrutural das áreas operativas e instrumentos do serviço.

Conteúdo: - Natureza jurídica e atribuições;

- órgãos, subunidades orgânicas e organismos dependentes;
- Regime e quadro de pessoal;
- Regime de administração financeira e patrimonial (se necessário);
- Outras disposições finais e transitórias;
- Processo de instrução do diploma.

Resultado: Anteprojecto de diploma.

B - COORDENAÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGÂNICAS

Objectivo: Apreciação do projecto de estrutura e formalização da proposta de diploma legal para decisão final.

- Conteúdo: - Avaliação global: natureza jurídica do serviço; forma, sistematização e uniformização da redacção do diploma; conformidade com as normas de estruturação de serviços públicos;
- Avaliação da estrutura: paralelismo estrutura hierárquica/funcional; número, tipo e níveis das subunidades; definição das áreas de competência e respectiva articulação;
 - Análise das questões de pessoal: conformidade com o regime da função pública; estrutura e dotações do quadro de pessoal; normas de transição de pessoal.

Resultado: Projecto de diploma orgânico.

Anexo 2

MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE EFECTIVOS POR ÁREAS FUNCIONAIS

Áreas funcionais por grupos de pessoal	Nível	Subunidades									
		DIR									
Director	—										
Subdirector	—										
Chefe de Departamento	—										
Chefe de Divisão	—										
TOTAL											

Anexo 3

DOTAÇÕES DE PESSOAL

Identificação dos cargos, carreiras e categorias do quadro actual e proposto				Lugares do quadro actual			Outros trabalhadores	Lugares do quadro proposto (2)	Diferença (2-1)
Grupo profissional	Níveis	Cargos e carreiras	Índices remuneratórios	Previs-tos (1)	Dotados	Vagos			