

2010/11/03

0022032

**DGAI** DIRECÇÃO GERAL  
DE ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA

Exmo. Senhor  
Director Nacional do Serviço de Estrangeiros e  
Fronteiras  
Dr. Manuel Jarmela Palos  
Av. do Casal das Cabanas Golf, 1  
2734 - 506 BARCARENA - OEIRAS

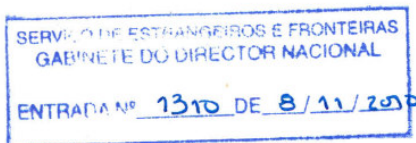
Manuel Jarmela Palos  
Director Nacional

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		DGAI/PE/2010 Pº 080.05.02	26.10.2010

**ASSUNTO: SIADAP 1 - Homologação do Relatório de Actividades de 2009**

Para os devidos efeitos, junto tenho a honra de remeter a V. Exa. o documento referido em epígrafe, que mereceu despacho de homologação do Senhor Secretário de Estado da Protecção Civil.

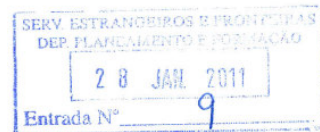
Com os melhores cumprimentos, *a amizade*



O Director-Geral,

*Paulo Machado*

(Paulo Machado)



NAA/MEB

Av. D. Carlos, 134 - 1249-104 - Lisboa - Tel: 213947100 - Fax: 213909264

N.º Azul 8082001424

www.dgai.mai.gov.pt



*Homologado tendo  
presente o parecer de  
DGAI.*

*30.9.2010*

*saury*

VASCO FRANCO

Secretário de Estado da  
Protecção Civil

# RELATÓRIO DE ACTIVIDADES

## 2009

**2. Menção proposta pelo dirigente máximo do serviço como resultado da auto-avaliação, de acordo com o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro**

Atento o teor do presente relatório de actividades, e considerando:

- O relevante contributo do SEF para o desenvolvimento da política de segurança interna e de imigração;
- A afirmação do Serviço a nível comunitário e internacional;
- O reconhecimento de *Desempenho Excelente* por S.E. o Ministro da Administração Interna, ao abrigo do disposto, conjugadamente, na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º, nos números 2 e 3 do artigo 18.º, e no artigo 19.º, todos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, em 2008;
- O amplo cumprimento das Grandes Opções do Plano de 2009;
- O cumprimento dos objectivos da Carta de Missão do Director Nacional;
- A concretização atingida ao nível do no SIMPLEX – MAI para 2009;
- O reconhecimento do SEF enquanto entidade de primeira linha da administração pública portuguesa na dimensão tecnológica (RAPID, PEP, SISone4ALL, CCE, etc.);
- A elevada taxa de realização dos objectivos do QUAR;
- A superação generalizada dos objectivos contratualizados;

nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, considero que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras teve um *Desempenho Bom*.

Atentos os resultados alcançados, considero ainda reunir o SEF as condições necessárias para a atribuição de distinção de mérito, reconhecendo o *Desempenho Excelente*, nos termos do disposto no n.º 2 do mesmo preceito.

O Director Nacional



Manuel Jarmela Palos

## **Parecer da DGAI sobre a Auto-Avaliação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras relativa ao desempenho de serviço, em 2009**

(Artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro)

### **1 Enquadramento**

De acordo com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, está a DGAI mandatada para exercer, no âmbito da avaliação de desempenho dos serviços do Ministério da Administração Interna (MAI), a competência de emissão de um parecer que integre uma análise crítica da auto-avaliação, constante do relatório de actividades elaborado por cada um dos serviços.

Ao longo de 2009, a DGAI acompanhou o processo de monitorização dos QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização), de 28 serviços, centrais e desconcentrados, do MAI.

O presente parecer consubstancia a análise da DGAI sobre os resultados finais do QUAR, que sustentam a auto-avaliação do serviço, e a informação considerada complementar pela própria lei que implementou o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho dos Serviços.

De acordo com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a avaliação de desempenho dos serviços deve obedecer aos seguintes procedimentos:

- i. Envio à tutela e ao serviço com atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, até **15 de Abril** de cada ano, do relatório de actividades, o qual deve incluir a auto-avaliação do serviço nos termos previstos no n.º 2 do artigo 15º da citada Lei.
- ii. Emissão de um parecer abrangendo uma análise crítica da auto-avaliação, elaborado pela DGAI, a ser submetido á tutela desejavelmente até 30 de Maio.
- iii. Homologação ou alteração, pelo respectivo membro do Governo, da menção de avaliação de desempenho proposta pelo dirigente máximo de cada serviço, após o parecer da DGAI.
- iv. Elaboração, pela DGAI, de uma análise comparada do desempenho de todos os serviços do ministério, visando:
  - a. Identificar os serviços que, nos termos do artigo 18º, atingiram um desempenho de Bom e propor ao Ministro da Administração Interna **a lista de serviços que reúnem as condições necessárias para serem reconhecidos com a menção de Desempenho Excelente;**
  - b. Dar conhecimento ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado dos serviços

com maiores desvios, cujas causas não foram apresentadas, entre objectivos e resultados ou que, por outras razões consideradas pertinentes, devam ser objecto de hetero-avaliação.

v. Observada a alínea *a)* do número anterior, **competem**, em cada ministério, **ao respectivo ministro seleccionar os serviços** que mais se distinguiram no seu desempenho **para atribuição da distinção de mérito**. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 66-B/2007 e tendo em conta o número de serviços que foram sujeitos á aplicação do SIADAP1 podem ser distinguidos até ao **máximo de 6 serviços**.

vi. **Divulgação dos resultados da avaliação:**

- a. **Cada serviço** procede à divulgação, na sua página electrónica, dos resultados da auto-avaliação. Caso o parecer da DGAI seja discordante da auto-avaliação atribuída pelo dirigente máximo de cada serviço, este documento deverá ser objecto obrigatório de divulgação, juntamente com a auto-avaliação
- b. **Cada ministério** procede à divulgação, na sua página electrónica, dos serviços aos quais foi atribuída uma distinção de mérito, especificando os principais fundamentos.

vii. **Efeitos da avaliação:**

De acordo com o ofício circular 13/GDG/08, da DGAEP, de 21 de Novembro, o resultado da avaliação, referente a 2009, terá as seguintes repercussões a serem produzidas em 2010 (alínea c) do n.º 1 e n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 26.º e alíneas b) e c) do artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro):

- Efeitos sobre a avaliação do desempenho dos dirigentes superiores.
- Efeitos decorrentes da atribuição da menção *Desempenho insuficiente* e efeitos decorrentes da hetero-avaliação.
- Efeitos decorrentes da atribuição de distinção de mérito, a saber:
  - A atribuição pelo membro do Governo competente do reforço de dotações orçamentais visando a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores ou a atribuição de prémios;
  - A possibilidade de consagração de reforços orçamentais visando o suporte e dinamização de novos projectos de melhoria do serviço.

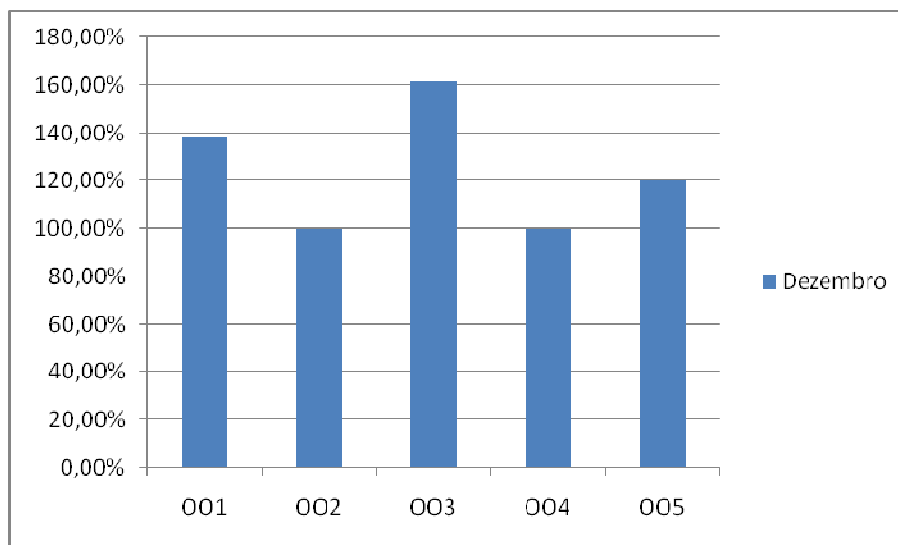
## 2 Parecer com análise crítica

Com base nos resultados do QUAR e na informação adicional constante da auto-avaliação, nos termos das alíneas a) a f) do nº 2 do artigo 15º da Lei n.º 66-B/2007, na análise das actividades e projectos desenvolvidos pelo serviço (conhecimento adquirido pelo reporte constante no Relatório de Actividades), ao **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**, deverá ser atribuída a avaliação de **Desempenho bom**, concordando-se, neste caso, com a menção proposta pelo dirigente máximo em sede de auto-avaliação.

**Quadro I -Taxa de Realização por Parâmetros e Avaliação Global**

Parâmetros	Peso	Resultado	Resultado Ponderado	Avaliação Global	
				Quantitativa	Qualitativa
<b>Eficácia</b>	30%	138,24%	41,47%	125,01%	Bom
<b>Eficiência</b>	30%	118,46%	35,54%		
<b>Qualidade</b>	40%	120,00%	48,00%		

**Gráfico I – Taxas de realização em Dezembro**



### Fundamentação técnica do parecer da DGAI

<b>Ministério</b>	Ministério da Administração Interna
<b>Entidade emissora do parecer</b>	Direcção Geral de Administração Interna
<b>Entidade avaliada</b>	<b>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</b>
<b>Natureza</b>	Órgão da Administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa
<b>Tutela</b>	Ministro da Administração Interna
<b>Missão</b>	Assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a emigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e instruir os processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória.
<b>Ano em avaliação</b>	2009
<b>Período em que decorreu a análise crítica da auto-avaliação</b>	Entre 15 de Abril e 30 de Maio de 2010
<b>Menção proposta pelo dirigente máximo na Auto-Avaliação</b>	<b>Bom</b>
<b>Parecer da DGAI/Proposta de Menção</b>	<b>Bom</b>

<b>Análise crítica: Fundamentação / Constatações</b>	
Resultados alcançados e justificação de desvios significativos (n.º 1 do art.º 15.º)	O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras definiu 5 objectivos operacionais no QUAR 2009. Destes, superou 4 (Objs. 1, 2, 3 e 5) e atingiu 1 (Obj. nº 4), pelo que, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deverá ser atribuída a menção de <i>Desempenho Bom</i> . <sup>1</sup>

1

**“Artigo 18º**

*Expressão qualitativa da avaliação*

1 – A avaliação final do desempenho dos serviços é expressa qualitativamente pelas seguintes menções:

- a) *Desempenho bom, atingiu todos os objectivos, superando alguns;*
- b) *Desempenho satisfatório, atingiu todos os objectivos ou os mais relevantes;*
- c) *Desempenho insuficiente, não atingiu os objectivos mais relevantes*

	<p>A taxa de realização final é de 125,01%, tendo em conta os resultados obtidos nos objectivos operacionais do QUAR e os parâmetros e as ponderações definidas.</p> <p>Os desvios positivos observados nos objectivos operacionais 2 (0,15%) e 5 (20%) consideram-se moderados e aceitáveis.</p> <p>O desvio positivo registado no objectivo operacional nº 1, de 38%, é justificado pelo sucesso atribuído ao projecto RAPID, designadamente, em domínios como o alargamento da implementação do sistema em todas as fronteiras aéreas e na principal fronteira marítima, a colocação de elementos do SEF e da ANA para apoio aos passageiros na utilização do sistema, campanhas de divulgação do sistema em vários órgãos de comunicação social, atribuição de prémios nacionais e internacionais, entre outros.</p> <p>Quanto ao desvio observado no objectivo operacional nº 3 (61%), apesar de acentuado, foi justificado no Relatório de Actividades. A sua origem está na actuação ao nível da fiscalização que permitiu um reforço qualitativo da informação gerada, associada à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas e, conseqüentemente, ao incremento da identificação de práticas criminais.</p>
<p>Revisão de objectivos, indicadores ou metas</p>	<p><b>Não</b></p>
<p>Verificação da informação que deve acompanhar a auto-avaliação do serviço</p>	
<p>a)Apreciação por parte dos utilizadores da quantidade e qualidade dos serviços prestados (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<p>Sim, a qualidade dos serviços prestados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras incide em duas vertentes: avaliação dos serviços de atendimento ao público e a avaliação da eficiência, eficácia e legalidade.</p> <p>O relatório faz referência à avaliação dos serviços de atendimento ao público através de três indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menções Elogiosas - são evidenciadas as menções elogiosas de seis instituições;</li> <li>• Avaliação realizada pela ANA – Aeroportos de Portugal - é referido que as avaliações trimestrais efectuadas pela ANA à qualidade dos serviços aeroportuários (avaliação que obedece aos critérios de estudo internacional Airport Service Quality) evidenciam que as actividades de segurança e imigração, áreas de competência do SEF, têm, genericamente, uma notação superior à média de satisfação geral apurada; e</li> <li>• Reclamações ao Serviço - decréscimo de 44% no número de reclamações apresentadas.</li> </ul>



	<p>Na vertente eficiência, eficácia e legalidade refere-se a realização, pela IGAI, de duas acções inspectivas. No relatório final da acção de inspecção ordinária a IGAI emitiu um juízo globalmente favorável sobre a actuação do serviço.</p>
<p>b) Informação detalhada sobre o sistema de controlo interno (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<p><b>Sim.</b></p> <p>No relatório é efectuada uma avaliação detalhada do sistema de controlo interno e o Anexo A foi devidamente preenchido.</p> <p>O SEF foi sujeito três inspecções. Duas realizadas pela IGAI e a terceira pela IGF.</p> <p>Verifica-se a existência e actualização de vários manuais de procedimentos de controlo interno, equipas de controlo interno que procedem à verificação da legalidade, regularidade e boa gestão dos recursos disponíveis.</p> <p>Desenvolve-se um sistema de gestão por objectivos em que o processo de planeamento é participado através de um modelo de auscultação dos dirigentes.</p> <p>A estrutura organizacional obedece às regras legais e regista-se um sistema de auto-contolo que se desenvolve em três níveis distintos: Direcção Central de Gestão e Administração, responsável pela administração financeira e patrimonial; Gabinete de Inspecção, com competência para realizar inspecções, auditorias, sindicâncias, inquéritos e instruir processos disciplinares e o Conselho Administrativo, órgão máximo do controlo interno, com funções de natureza consultiva e de fiscalização.</p> <p>Verifica-se a existência de códigos de ética nacionais e internacionais, o SIADAP foi aplicado a todos os funcionários, com excepção do corpo especial Carreira de Investigação e Fiscalização e está implementada uma política de formação profissional.</p> <p>Elevada fiabilidade dos sistemas de informação, com forte abrangência e integração das diferentes aplicações existentes. Identificam-se requisitos de segurança e procedimentos de monitorização e auditoria do sistema.</p>
<p>c) Referência às causas de incumprimento de acções ou projectos não executados ou com resultados insuficientes (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<p>Na sua maioria, as acções e projectos previstos no Plano de Actividades, foram cumpridos. O relatório apresenta projectos adiados por factores exógenos, referindo as respectivas causas, assim como realização de um vasto número de acções e actividades não previstas no plano de actividades.</p>
<p>d) Desenvolvimento de medidas para um reforço positivo do desempenho, evidenciando as</p>	<p>Foram enunciadas as seguintes medidas para um reforço positivo do desempenho:</p>

<p>condicionantes que afectaram os resultados a atingir (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar o sistema de informação estatística;</li> <li>• Implementar a CAF em regime experimental em duas unidades funcionais;</li> <li>• Desenvolvimento do Plano de Formação Contínua; e</li> <li>• Definição de um Plano de Formação Específica para a Investigação Criminal.</li> </ul>
<p>e) Comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<p>O MAI promoveu a elaboração de um estudo de Benchmarking Internacional sobre as iniciativas tecnológicas nas áreas de segurança e administração interna.</p> <p>Neste estudo comparativo com outros países europeus (Holanda, Alemanha Reino Unido e Itália), são evidenciadas as 18 iniciativas mais relevantes. Salienta-se a participação do SEF em sete daquelas iniciativas, tendo a seu cargo a execução de cinco.</p> <p>O SEF assume assim um papel de destaque, no domínio da gestão de fronteiras colocando Portugal perto da <i>fronteira tecnológica</i>, através de projectos estruturantes como o Passaporte Electrónico, o RAPID, o SAPA, o Centro de contacto do SEF, o Cartão do cidadão estrangeiro, o Sistema Nacional de Vistos, o SIBA e o Sistema Integrado do Visitante.</p> <p>O projecto SISone4ALL assume particular relevo, na medida em que promoveu a integração tecnológica de nove novos países no espaço Schengen, fomentando a circulação de pessoas na Europa sem fronteiras.</p>
<p>f) Audição de dirigentes intermédios e dos demais trabalhadores na auto-avaliação do serviço (n.º 2 do artigo 15.º)</p>	<p>A audição dos dirigentes e chefias intermédias no processo de auto-avaliação realizou-se através de uma reunião geral que decorreu em Santa Cruz do Douro – Baião, nos dias 11 e 12 de Fevereiro de 2010. Nesta reunião são apresentados e avaliados os resultados, assim como são estabelecidas as linhas gerais do plano de actividades e a hierarquização de prioridades para efeito do cumprimento dos objectivos estratégicos e operacionais para o ano seguinte.</p> <p>Os restantes trabalhadores participaram no processo de auto-avaliação do serviço em sede de contratualização dos objectivos do SIADAP 2.</p>
<p>Comparação das unidades homogéneas (artigo 16.º)</p>	<p>O SEF refere que os Serviços descentralizados, nomeadamente as Direcções Regionais, correspondem à noção legal de unidades homogéneas. No entanto, por considerarem que estas unidades têm características substancialmente distintas, sustentam que uma avaliação comparada poderá configurar um processo particularmente complexo e arriscado. Não obstante o referido, são evidenciados os resultados atingidos pelas DR's em três dos objectivos operacionais definidos no QUAR para 2009 (objectivos onde os contributos das</p>

	DR's foram determinantes).
Fiabilidade do sistema de indicadores de desempenho (n.º2 art.25.º)	<b>Não</b> são apresentadas as fontes de verificação previstas no QUAR passíveis de figurarem em anexo ao Relatório de Actividades.
Estrutura do relatório (alínea e) do artigo 8º e orientações técnicas do CCAS)	<b>Sim.</b> A estrutura do Relatório segue as orientações técnicas emanadas pelo CCAS.
Análise da afectação real e prevista dos recursos humanos	Uma análise da produtividade, conceito entendido como a relação entre desempenho atingido e recursos humanos utilizados, permite constatar que o desempenho do SEF se posicionou acima do planeado com a utilização de recursos humanos abaixo do previsto.
Análise da afectação real e prevista dos recursos financeiros	Uma análise do custo-eficácia, conceito entendido como a relação entre desempenho atingido e recursos financeiros utilizados, permite constatar que o desempenho do SEF posicionou-se acima do planeado com a utilização de recursos financeiros acima do previsto.
Cumprimento da data limite de entrega do relatório – 15 de Abril 2009	<b>Sim.</b> Data de recepção do relatório na DGAI: 15 de Abril
Identificação de boas práticas	<b>Sim.</b> Foram identificadas Boas Práticas reconhecidas por entidades credenciadas.