



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

Relatório de Auditoria de Resultados

**Apreciação, autorização e atribuição
de apoios financeiros**

Agosto de 2015



審計署 Comissariado da
Auditoria

Índice

Parte I :	Sumário.....	1
1.1	Verificações e opiniões de auditoria	1
1.2	Sugestões de auditoria.....	3
1.3	Resposta do sujeito a auditoria	4
Parte II :	Introdução.....	6
2.1	Contexto da auditoria.....	6
2.2	Informações gerais	6
2.3	Objectivo e âmbito de auditoria.....	10
Parte III :	Resultados de auditoria.....	12
3.1	Apreciação e autorização de subsídios	12
3.2	Gestão e controlo dos subsídios atribuídos em numerário.....	26
Parte IV :	Comentários gerais.....	34
Parte V :	Resposta do sujeito a auditoria	37
Parte VI :	Anexo.....	49
	Anexo I: Tabela do valor de risco social em 2013	51
	Anexo II: Valor detalhado do subsídio eventual classificado segundo a natureza	52

Parte I : Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Apreciação e autorização de subsídios

1.1.1.1 Critérios de apreciação e autorização

O IAS não definiu instruções por escrito para garantir a uniformidade dos critérios de exclusão dos benefícios sociais (e.g. “Plano de participação pecuniária no desenvolvimento económico”) que não entrando no cômputo do rendimento não são também considerados como tal nos “depósitos bancários e dinheiro em numerário”, o que deu azo a que os Centros adoptassem diferentes critérios de cálculo com consequências na apreciação e autorização de pedidos em idênticas circunstâncias.

1.1.1.2 Mecanismos de verificação

Os mecanismos de verificação de requisitos para a atribuição de subsídios constam do Guia elaborado pelo IAS, verificando-se que muitos deles não coincidem com as instruções verbais transmitidas aos trabalhadores. A título de exemplo, consta do Guia que quando se suscitem dúvidas em relação aos dados fornecidos pelo requerente deve ser consultado o registo de bens do requerente junto da Direcção dos Serviços de Finanças, porém, de acordo com as instruções verbais essa consulta tem de ser efectuada sempre que os requerentes tenham idade igual ou superior a 18 anos e se trate do pedido inicial. Na verdade as instruções verbais transmitidas aos trabalhadores da linha da frente são recebidas através de mais de um canal de comunicação, estando por esse facto sujeitas a distorções ou diferentes interpretações, bem como a esquecimento. Foram auditados, por amostragem, 20 e 10 pedidos de subsídios relativos, respectivamente, a dois Centros, tendo sido apurado que em 16 e em 3 desses mesmos pedidos (correspondendo a 80% e a 30% das amostras seleccionadas), não foram seguidos todos os procedimentos de verificação ou de recolha documental.

Os pedidos de subsídio são apreciados pelos assistentes sociais, os quais estando vocacionados em especial para a acção social, privilegiam muitas vezes, por motivos de formação pessoal, o contacto com o requerente e informação por ele prestada, não concedendo, por isso, tanta atenção aos mecanismos de verificação estabelecidos. Por outro lado, nos Centros com maior volume de trabalho os assistentes sociais, para além de realizarem o acompanhamento e aconselhamento de pessoas, executam trabalhos de

natureza administrativa, estando por isso sujeitos a uma maior sobrecarga de trabalho, o que pode prejudicar a sua qualidade, incluindo na parte que respeita à aplicação de certos procedimentos. Isso mesmo ficou demonstrado nos resultados da auditoria quando se verificou que os pedidos autorizados pelo Centro A são 10 vezes superiores aos pedidos autorizados pelo Centro B, sendo as situações de incumprimento de mecanismos de verificação mais frequentes no primeiro. Aliás, verificou-se que nos pedidos em causa não constavam dados suficientes para comprovar o preenchimento dos requisitos para a atribuição de subsídios. Efectivamente, após ter consultado o *website* do FSS o CA verificou que 9 dos 12 beneficiários da amostra respeitante ao Centro A tinham registo de contribuições para o FSS, pelo que havia que apurar se afinal se encontravam no activo ou desempregados conforme o declarado. Foram constatados, ainda, dois casos, tratados inicialmente no Centro A e posteriormente transferidos para o Centro E, em que os beneficiários recebiam, ilegalmente, ao mesmo tempo “apoio suplementar à renda” do IAS e “abono de residência” do IH.

Nalguns Centros, devido ao grande volume de trabalho, os pedidos não foram todos reapreciados pelos respectivos coordenadores conforme estabelecido, sendo que, também, a falta de uniformidade nos critérios de numeração dos documentos dificultou a sua reapreciação. A apreciação final realizada por amostragem pelo chefe do Departamento da Família, revelou-se insuficiente na detecção do incumprimento de regras e instruções.

1.1.2 Gestão e controlo dos subsídios atribuídos em numerário

1.1.2.1 Total de subsídios atribuídos em numerário

Os subsídios pagos em dinheiro pelo IAS em 2013 totalizaram uma média mensal de 4 352 711,82 patacas. Esta forma de pagamento comporta riscos. Os resultados de auditoria revelam que uma parte significativa destes subsídios poderiam ser pagos por outros meios, como por exemplo através de cheques.

1.1.2.2 Atribuição de subsídios em numerário e respectivo mecanismo de gestão

Relativamente a casos especiais, tais como aqueles em que o beneficiário é portador de deficiência intelectual, viciado no jogo ou tem mobilidade reduzida, o assistente social sugere ao beneficiário do subsídio regular que deposite grande parte do valor recebido no Centro, o qual será levantado de forma fraccionada ao longo do mês, e desta forma propiciar também, a quem necessita, o contacto com o assistente social. Quanto ao subsídio eventual, o assistente social levanta o respectivo montante na tesouraria da sede do IAS e

posteriormente faz a sua entrega ao beneficiário. Contudo, no IAS não existem mecanismos de fiscalização para controlar as situações atrás referidas, não sendo sequer exigido aos Centros que enviem à tesouraria os documentos comprovativos dos pagamentos. Desta forma, o IAS não acompanha nem regista devidamente os levantamentos efectuados pelos beneficiários ao longo do mês e eventuais remanescentes em cofre respeitantes a verbas não entregues a beneficiários.

1.2 Sugestões de auditoria

O IAS deve:

- Rever e uniformizar os critérios de apreciação e autorização de pedidos de subsídios, nomeadamente, discriminando os benefícios sociais a ser excluídos no apuramento dos “depósitos bancários e dinheiro em numerário”, e clarificando no Guia os critérios de exclusão e respectivo fundamento legal, com vista a assegurar a aplicação dos mesmos critérios aos requerentes.
- Rever os procedimentos para a reavaliação dos processos, nomeadamente, aperfeiçoando regras de arquivo com vista a facilitar a verificação do cumprimento dos procedimentos previstos. Por outro lado, resolver carências ao nível dos recursos humanos, por forma a dispor de quadros aptos e em número suficiente para assegurar a qualidade do trabalho.
- Reduzir as quantias depositadas em cofre para evitar riscos e, sobretudo, estudar outras formas de pagamento dos subsídios, nomeadamente, por transferência bancária e por cheque, caso os beneficiários reúnam condições para o efeito.
- Seguir uma contabilização legal e adequada relativamente à movimentação de recursos do IAS, incluindo os recebimentos depositados por terceiros, classificáveis nas operações de tesouraria.
- Estabelecer mecanismos de gestão e de controlo interno adequados aos pagamentos em numerário de subsídios e proceder ao seu registo processual integral e acompanhamento atempado.

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

O IAS concorda com as verificações e opiniões constantes do Relatório de Auditoria do CA, dando grande importância aos problemas e insuficiências detectados durante a auditoria. O IAS concorda ainda com as questões apontadas no Relatório de Auditoria, no que respeita à “apreciação e autorização dos subsídios” e à “gestão e controlo dos subsídios atribuídos em dinheiro”. O IAS referiu que vai adoptar medidas para o necessário aperfeiçoamento das situações apontadas pelo CA. A resposta do IAS sintetiza-se a seguir:

1.3.1 apreciação e autorização de subsídios

1.3.1.1 Critérios de apreciação e autorização

O IAS referiu que nos últimos dez anos, o Governo da RAEM tem vindo a implementar medidas de apoio, com vista à partilha dos frutos resultantes de desenvolvimento económico, das quais se destacam a atribuição de vários subsídios, nomeadamente, o subsídio para idosos, a comparticipação pecuniária e o subsídio de invalidez. Nesta conformidade, o IAS referiu que alguns dos beneficiários apresentam contas bancárias com valor superior ao limite legalmente fixado para depósitos bancários e dinheiro em numerário por nessas contas constarem valores acumulados ao longo dos anos respeitantes a esses mesmos benefícios. O IAS referiu, ainda, na resposta que procedeu à revisão do Guia por forma a assegurar a uniformidade dos critérios de apreciação dos pedidos de subsídios.

1.3.1.2 Mecanismos de verificação

O IAS reconhece que existe uma certa ambiguidade em expressões utilizadas no Guia e que é necessário fixar prazos para a verificação dos dados. O IAS referiu que vai rever o Guia para colmatar essas insuficiências. O IAS disse, ainda, estar a trabalhar com o FSS no sentido de ser criada uma plataforma para partilha de informações e que vai empenhar-se na realização de contactos com outras entidades com vista a objectivo idêntico.

1.3.1.3 Organização e gestão de processos dos beneficiários

O IAS referiu que está em curso a implementação de dois programas informáticos relativos ao arquivo electrónico e à gestão de processos no âmbito do serviço social para garantir maior eficiência e profissionalismo dos serviços por si prestados.

1.3.2 Gestão e controlo dos subsídios atribuídos em numerário

1.3.2.1 Total de subsídios atribuídos em numerário

O IAS referiu que vai reavaliar os casos em que o subsídio é pago em numerário ao beneficiário no respectivo Centro, reconhecendo que nem todos os casos respeitantes ao subsídio eventual podem ser consideradas situações de urgência. Assim, reavaliada a situação pessoal do beneficiário será equacionada a possibilidade do pagamento do subsídio por transferência bancária ou cheque. O IAS disse, ainda, que vai definir, através de instruções internas, os procedimentos administrativos e contabilísticos referentes aos subsídios pagos em numerário.

1.3.2.2 Atribuição de subsídio em numerário e respectivo mecanismo de gestão

O IAS reconhecendo que existem riscos nos actuais mecanismos respeitantes quer ao levantamento do subsídio regular de forma fraccionada quer ao levantamento do subsídio eventual pelo assistente social para posterior pagamento ao beneficiário, vai proceder à revisão desses procedimentos.

Parte II : Introdução

2.1 Contexto da auditoria

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do Regulamento Administrativo n.º 6/2007 “Regime do subsídio a atribuir a indivíduos e a agregados familiares em situação de carência económica” o Instituto de Acção Social (adiante designado por “IAS”) presta apoios sociais, através de concessão de subsídios, aos indivíduos ou agregados familiares que se encontram em situação de carência económica resultante de factores de natureza social, de saúde e outros que exijam apoio especial.

No relatório anual do IAS, respeitante ao ano financeiro de 2013, verifica-se que o mesmo atribuiu nesse ano apoios financeiros a indivíduos e agregados familiares em situação de carência económica num total de 309 681 809,10 patacas. Atendendo aos avultados dinheiros públicos envolvidos, o IAS deve atribuir os subsídios de acordo com o princípio de boa aplicação do erário público, de modo a que os subsídios possam ser exclusivamente destinados a indivíduos e agregados familiares efectivamente carenciados. Nesta conformidade, o Comissariado da Auditoria (adiante designado por “CA”) realizou uma auditoria, entre Abril e Novembro de 2014, à apreciação, autorização e atribuição de subsídios em 2013 pelo IAS, com o objectivo de apurar se o IAS, entidade responsável pela concessão de apoios financeiros, dispunha de mecanismos eficazes para fiscalizar a legalidade da atribuição dos apoios financeiros aos requerentes de subsídios.

2.2 Informações gerais

2.2.1 Legislação aplicável

Como decorre do Regulamento Administrativo n.º 6/2007 a apreciação, autorização e atribuição de subsídios compete ao IAS. Nos termos do seu artigo 6.º os subsídios classificam-se em:

- (1) **Subsídio regular:** O subsídio regular é atribuído, nos termos do artigo 7.º do sobredito diploma, aos indivíduos ou agregados familiares que se encontrem em situação de carência económica, e que, cumulativamente, preencham os requisitos a que se refere o artigo 10º, nomeadamente, sejam portadores de BIR e tenham residência ininterrupta na RAEM nos últimos 18 meses. Ainda e nos termos do n.º 2 do artigo 7º o montante do subsídio regular resulta da diferença entre o valor dos rendimentos mensais do indivíduo ou o valor da soma dos rendimentos mensais do agregado familiar e o valor do respectivo risco social previsto no Anexo I do diploma.

Em casos especiais, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º o montante apurado de acordo com o n.º 2 daquele artigo pode ser aumentado, razão pela qual, para apoiar os agregados familiares beneficiários do subsídio regular que se encontram a residir em habitações arrendadas, o IAS lhes pode atribuir um “abono suplementar para renda de casa”.

- (2) **Subsídio eventual:** O subsídio eventual é atribuído, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, aos indivíduos ou agregados familiares que se deparem com circunstâncias especiais causadoras de carência económica ou de agravamento da sua situação económica, nomeadamente, pagamento de funerais e situação resultante de calamidade pública ou sinistro. Conforme n.º 2 o montante do subsídio é atribuído uma única vez e o seu montante é determinado em função da despesa efectiva e da situação concreta do candidato e do seu agregado familiar.
- (3) **Subsídios especiais:** Os subsídios especiais são atribuídos, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º, a indivíduos e agregados familiares que revelem necessidades específicas. Conforme n.º 2 do mesmo artigo, o tipo, os critérios, as formas de atribuição e o montante dos subsídios especiais são aprovados pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. E de acordo com n.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento do Apoio Especial para as Famílias em Situação Vulnerável, aprovado pelo Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 18/2003, todos os indivíduos ou agregados familiares que tenham um rendimento mensal inferior ao risco social estipulado pelo IAS e que sejam considerados como famílias em situação vulnerável, designadamente, famílias monoparentais, pessoas com deficiência e doentes crónicos, podem requerer apoios especiais para actividades de aprendizagem, cuidados médicos específicos e apoio de invalidez. Tendo em conta que a atribuição dos subsídios especiais pressupõe que os seus destinatários estão em condições de beneficiar do subsídio regular, o pedido de atribuição, a renovação, a apreciação, a autorização e o pagamento dos respectivos subsídios devem ser realizados em simultâneo.

Por outro lado, o artigo 10.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2007 estabelece os requisitos para a atribuição de subsídios, entre os quais, o da residência na RAEM e o da situação de carência económica:

- (1) **Carência económica:** considera-se em situação de carência económica todo o indivíduo ou agregado familiar que não possua meios para satisfazer as suas necessidades essenciais – [n.º 1 do artigo 3.º].

- (2) Residência na RAEM: apenas se podem candidatar à atribuição de subsídios os indivíduos com residência ininterrupta na RAEM nos últimos 18 meses, requisito este que pode ser dispensado em casos excepcionais - [2] do n.º 1 e n.º 2 do artigo 10.º).

2.2.2 Instruções internas para a apreciação e autorização de subsídios

Com base no disposto no Regulamento Administrativo n.º 6/2007, o IAS elaborou o “Guia de atribuição de subsídios - Centros de Acção Social do Departamento da Família e Comunidade”¹ (adiante designada por “Guia”), por forma a clarificar e uniformizar os procedimentos a ser seguidos por todos os trabalhadores na verificação da situação económica e de atribuição de subsídios.

2.2.3 Unidade responsável pelo processamento de subsídios

Compete ao Departamento da Família e Comunidade (adiante designado por “Departamento da Família”) e aos cinco Centros de acção social dele dependentes (adiante designados por “Centros”), apreciar, autorizar e atribuir os subsídios. Cada Centro é gerido por um coordenador². Nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 24/99/M, de 21 de Junho, ao Departamento da Família compete, em síntese, apoiar indivíduos e famílias que se encontrem em situações de carência socioeconómica com vista a assegurar os meios necessários à sua integração social, desenvolvendo, ainda, acções comunitárias com vista a promover e melhorar a qualidade de vida da população. Para a realização de actividades comunitárias o Departamento da Família dispõe de cinco Centros vocacionados, especialmente, para o atendimento ao público e prestação de serviços de acção social no âmbito do aconselhamento a indivíduos e famílias, de serviços de apoio financeiro, de serviços de apoio a casos urgentes durante 24 horas, de serviços de apoio em caso de sinistros, de serviços de transferência para instituição e serviços de desenvolvimento e de gestão dos recursos comunitários aos indivíduos e famílias.

¹ O Departamento da Família avalia trimestralmente a oportunidade da revisão do Guia de acordo com a situação concreta, as necessidades de funcionamento e alterações dos valores dos subsídios, sendo a revisão efectiva realizada quando for tida por conveniente. No ano de 2013, o Departamento da Família efectuou três revisões ao Guia todas elas respeitantes à melhoria da sua redacção. O Guia foi efectivamente aprovado em 25 de Novembro de 2014, na proposta n.º 059/DFC/2014, por despacho do Presidente do IAS.

² As funções de coordenador do Centro são exercidas por uma Chefia funcional, com a categoria de técnico superior, responsável pelo funcionamento administrativo do Centro e pelo apoio aos assistentes sociais na resolução de problemas com que se deparam durante o acompanhamento dos casos.

2.2.4 Procedimento de apreciação, autorização e atribuição de subsídio

2.2.4.1 Procedimento de apreciação e autorização de subsídio

A concessão dos subsídios apenas pode ser atribuída a indivíduos ou agregados familiares considerados em situação de carência económica nos termos previstos no artigo 3º do Regulamento Administrativo nº 6/2007. Ainda e conforme artigos 7º, 11º, 15º e 18º os pedidos ou renovação para concessão de subsídios devem ser instruídos e posteriormente apresentados junto do IAS ou dos Centros da zona onde o candidato reside.

Aquando da recepção dos pedidos os trabalhadores verificam a conformidade dos documentos exigidos no artigo 11.º³ do Regulamento Administrativo nº 6/2007 e no Guia, e apreciam os dados constantes em cada processo, elaborando o respectivo registo dos contactos e a proposta⁴, os quais são entregues ao coordenador do Centro para confirmar se os processos preenchem os requisitos exigidos.

Se o coordenador concordar com o proposto pelos assistentes sociais⁵, estes procedem à inserção dos dados do processo no “sistema de beneficiário” e à impressão do mapa de atribuição de subsídios, o qual é seguidamente verificado pelo coordenador e submetido à entidade competente⁶ para autorização.

³ Os documentos indicados no número 1 do artigo 11.º do Regulamento Administrativo nº 6/2007 são: 1) Fotocópias do bilhete de identidade residente do requerente e dos elementos do seu agregado familiar; 2) Comprovativos de rendimentos do requerente e dos elementos do seu agregado familiar; 3) Facturas ou outros documentos relativos a despesas fixas; 4) Declaração relativa aos interesses patrimoniais do agregado familiar, assinada pelo requerente sob compromisso de honra; 5) Outros meios de prova ou informações relevantes para a verificação da situação de carência económica; 6) Documentos comprovativos das situações a que se referem as alíneas 4) e 5) acima; e 7) Uma fotografia actual do requerente.

⁴ O trabalhador elabora o registo dos contactos e a proposta, respectivamente, relativos aos pedidos de subsídio regular e aos pedidos de subsídio eventual.

⁵ O “sistema de beneficiários” é um sistema informático aplicado pelos cinco Centros para registar os dados pessoais dos beneficiários de subsídios e os dados de atribuição de subsídios.

⁶ Conforme o número 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo nº 6/2007 e os despachos de delegação de competências nºs 25/IAS/2012 e 30/IAS/2012 do presidente do IAS, são delegadas no chefe do Departamento da Família competências para decidir sobre a atribuição e a reavaliação de subsídios, desde que o valor do subsídio não exceda o valor do risco social determinado para um agregado familiar composto por três elementos (em 2013, este valor foi de 8 770,00 patacas). Caso exceda o referido valor, a decisão será tomada pelo vice-presidente ou presidente. Ainda, de acordo com o Despacho nº 30/IAS/2012 do presidente do IAS, o coordenador do Centro pode reavaliar o valor dos subsídios a atribuir, sendo que o valor do ajuste não pode ultrapassar 2 000,00 patacas por agregado familiar.

2.2.4.2 Procedimentos para pagamento de subsídios

Os subsídios regulares e os subsídios especiais, em regra, são pagos mediante transferência bancária para o beneficiário ou, nos casos em que não detenham conta bancária, em numerário nos Centros ou directamente pelos assistentes sociais. No início do mês, o IAS entrega as quantias em numerário aos Centros para realizarem os pagamentos desse mês. Havendo valores remanescentes, por não terem sido entregues aos beneficiários, os Centros terão que devolver aquelas importâncias ao IAS no início do mês seguinte.

Os subsídios eventuais são atribuídos, de uma só vez, em numerário. Para tanto, a tesouraria do IAS informa, através do assistente social do Centro, o beneficiário de que deve levantar o subsídio na tesouraria da sede e, para esse efeito, levar o respectivo documento de identificação. Ainda, e conforme previsto no artigo 16º, por motivos de condicionalismos físicos, nomeadamente, resultantes da idade avançada, mobilidade reduzida e internamento hospitalar, o beneficiário pode, mediante declaração, indicar um seu representante a quem seja entregue o subsídio ou em caso de impossibilidade do mesmo o IAS pode indicar pessoa idónea, incluindo um assistente social, para o efeito.

2.2.5 Subsídios atribuídos no ano financeiro de 2013

No ano financeiro de 2013, o IAS atribuiu subsídios regulares e especiais num total de 301 449 120,30 patacas⁷, sendo que 43 999 853,00 patacas⁸ foram atribuídas em numerário. Quanto aos subsídios eventuais, foram pagos na sua totalidade, em numerário, 8 232 688,80 patacas.

2.3 Objectivo e âmbito de auditoria

A presente auditoria tem por objectivo examinar o processo de apreciação, autorização e forma de atribuição de subsídio, bem como a respectiva gestão e fiscalização exercida pelo IAS. O CA realizou a auditoria, entre Abril e Novembro de 2014, aos subsídios apreciados, autorizados e atribuídos em 2013. A análise incidiu, essencialmente, sobre os seguintes aspectos:

⁷ Do respectivo montante já foi deduzido o valor das “restituições efectuadas nos pagamentos”.

⁸ Dados facultados pelo IAS não especificam o valor de eventuais “restituições efectuadas nos pagamentos”, pelo que do montante de 43 999 853,00 patacas, pago em numerário, não foi possível deduzir essas restituições.

➤ **Apreciação e autorização de subsídios**

- Verificar se o IAS definiu devidamente as instruções por forma a garantir a uniformidade dos critérios de apreciação e autorização dos subsídios⁹.

➤ **Gestão e controlo dos subsídios atribuídos em numerário**

- Quanto ao meio de pagamento de subsídios, verificar se o IAS teve em conta à situação efectiva dos casos, por forma a evitar o mais possível pagamentos em numerário, com vista a reduzir riscos provenientes desta forma de pagamento.
- Verificar se o IAS criou mecanismos de gestão e de controlo interno adequados ao pagamento em numerário de subsídios, por forma a garantir a sua entrega atempada aos beneficiários.

⁹ *É idêntico o processo de pedido de atribuição, renovação, apreciação e autorização para cada um dos três tipos de subsídios.*

Parte III : Resultados de auditoria

3.1 Apreciação e autorização de subsídios

Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2007, um indivíduo ou agregado familiar em situação de carência económica pode candidatar-se à atribuição de subsídios. De acordo com o citado n.º 2 consideram-se em situação de carência económica os indivíduos ou agregados familiares que, cumulativamente, reúnem os três requisitos seguintes:

- (1) Aufiram rendimentos mensais inferiores ao risco social;
- (2) Não possuam outros imóveis além da casa de morada da família;
- (3) Detenham depósitos bancários e dinheiro em numerário cujo montante total não exceda o valor obtido através da fórmula de cômputo constante do anexo II ao presente regulamento.¹⁰

O Regulamento Administrativo n.º 6/2007 estabelece o enquadramento genérico de apreciação e autorização de subsídio e por isso, com base nesse diploma, o IAS elaborou o Guia ¹¹ para definir com maior detalhe os requisitos respeitantes a “carência económica”, por forma a clarificar as informações a recolher e os procedimentos a ser seguidos pelos trabalhadores na apreciação dos pedidos de subsídios. A título de exemplo, o Guia determina que, para verificar os rendimentos, o trabalhador deve solicitar o documento comprovativo de rendimentos ou a declaração de rendimentos e, para verificar os depósitos bancários, deve ser exigida a apresentação da caderneta bancária.

3.1.1 Verificações de auditoria

3.1.1.1 Critérios de apreciação e autorização

O IAS verifica se o pedido de subsídio, no que respeita aos “rendimentos”, aos “depósitos bancários e ao dinheiro em numerário” do requerente preenchem os requisitos definidos no Regulamento Administrativo n.º 6/2007.

¹⁰ De acordo com o Anexo II do Regulamento Administrativo n.º 6/2007, o limite máximo dos depósitos bancários e do dinheiro em numerário é calculado de acordo com a seguinte fórmula: para uma família normal= RS (risco social) $\times 6$; para um indivíduo com idade inferior a 65 anos que vive sozinho= $RS \times 10$; e para um indivíduo com idade igual ou superior a 65 anos que vive sozinho= $RS \times 12$.

¹¹ O IAS referiu que para além das instruções constantes do Guia, o IAS transmite aos trabalhadores, de vez em quando, por nota interna ou verbalmente as novas regras de apreciação e de autorização, bem como outras informações relevantes, no sentido de aperfeiçoar continuamente o procedimento de apreciação e autorização.

O Governo da RAEM, nos últimos anos, tem vindo a prosseguir uma política de construção de uma sociedade mais harmoniosa e inclusiva e de partilha dos frutos do desenvolvimento social, criando, para o efeito e entre outras medidas, vários tipos de benefícios sociais, nomeadamente, o “plano da comparticipação pecuniária”, o “subsídio de invalidez” e o “subsídio complementar ao salário mínimo”, alguns dos quais atribuídos não periodicamente. Estes benefícios sociais não entrarão no cômputo dos rendimentos para efeitos de atribuição dos subsídios objecto da presente auditoria, nem serão tidos em consideração no cálculo do imposto sobre pessoas singulares. Por esse facto, os diplomas legais que regulam os benefícios sociais estabelecem explicitamente: **“Os montantes recebidos pelos trabalhadores ao abrigo do presente Regulamento Administrativo não são considerados como rendimento para efeito das disposições legais que tenham por base esse conceito quer para criação de deveres quer para a concessão de direitos”**.¹²

Pelas razões acima expostas, o IAS especifica no Guia que no acto de apreciação e autorização de subsídios, os montantes dos benefícios sociais não contam para efeitos de cálculo do rendimento, se tal estiver legalmente previsto. Por essa razão, o IAS tem vindo a informar verbalmente todos os Centros que os valores dos benefícios sociais não considerados legalmente como rendimento não entram no cômputo do “depósito bancário e do dinheiro em numerário” do requerente, sem que, no entanto, tenha clarificado, por escrito, o critério de exclusão dos mesmos no apuramento dos depósitos bancários e dinheiro em numerário para o fim em vista.

Para o efeito o CA seleccionou o Centro A e o Centro B para apurar o critério seguido, por exemplo, na exclusão das “comparticipações pecuniárias no desenvolvimento económico” pelos dois Centros. Os resultados mostram que os dois Centros adoptaram critérios bem diferentes para calcular os valores a serem excluídos, conforme é exemplificado no Quadro 1:

¹² Conforme o número 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo nº 11/2013 “Plano de comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico para o ano de 2013”: **“A comparticipação pecuniária recebida ao abrigo do presente regulamento administrativo não é considerada como rendimento para efeitos das disposições legais que tenham por base esse conceito quer para a criação de deveres quer para a concessão de direitos”**; conforme o número 4 do artigo 6.º da Lei nº 9/2011 “Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade”: **“O subsídio recebido ao abrigo da presente lei não é considerado como rendimento para efeitos das disposições legais que tenham por base esse conceito quer para a criação de deveres quer para a concessão de direitos”**; e conforme o número 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo nº 6/2008 “Estabelece as medidas provisórias do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho”: **“Os montantes recebidos pelos trabalhadores ao abrigo do presente regulamento administrativo não são considerados como rendimento para efeitos das disposições legais que tenham por base esse conceito para a definição de deveres e direitos”**.

Quadro 1: Critérios adoptados pelo Centro A e B relativamente à exclusão de valores respeitantes à “comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico”

Nº dos elementos do agregado familiar	Critério de exclusão e montante excluído (Nota 1)		Diferença de valores resultantes da aplicação dos critérios de cada um dos dois Centros
	Centro A (Nota 2) Exclusão dos valores atribuídos de 2008 a 2013.	Centro B (Nota 3) Exclusão apenas do valor atribuído em 2013.	
1	39 000,00	8 000,00	31 000,00
2	78 000,00	16 000,00	62 000,00
3	117 000,00	24 000,00	93 000,00
8	312 000,00	64 000,00	248 000,00

Fonte: Quadro organizado com base nas participações pecuniárias atribuídas em cada ano pelo Governo da RAEM e nas entrevistas efectuadas no Centro A e ao Centro B.

Nota1: Os valores calculados tiveram por base quatro casos respeitantes a residentes permanentes de Macau.

Nota2: O Centro A excluiu o montante das participações pecuniárias de todos os anos, respectivamente, 5 000,00 patacas em 2008, 6 000,00 patacas em 2009, 6 000,00 patacas em 2010, 7 000,00 patacas em 2011, 7 000,00 patacas em 2012 e 8 000,00 patacas em 2013. O total de “participações pecuniárias no desenvolvimento económico” excluídas no apuramento do depósito bancário foi de 39 000,00 patacas para um indivíduo. Para os restantes agregados familiares, com dois ou mais membros, foi multiplicado o valor excluído de 39 000,00 patacas pelo número de elementos do agregado familiar.

Nota3: Para efeitos de cálculo do depósito bancário e do dinheiro em numerário o Centro B excluiu, apenas, a “comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico” do ano do pedido. Em 2013, o valor excluído para um indivíduo foi de 8 000,00 patacas. Para os agregados com 2 ou mais membros foi multiplicado o valor de 8 000,00 patacas pelo número de elementos do agregado familiar.

Constata-se, assim, que na prática os diferentes Centros utilizam critérios diferentes no apuramento do montante total do “depósito bancário e do dinheiro em numerário”.

3.1.1.2 Mecanismos de verificação

Os subsídios classificam-se em subsídio regular, subsídio especial e subsídio eventual. Em 2013, os subsídios atribuídos pelo IAS totalizaram 309 681 809,10 patacas, das quais 294 276 631,00 patacas¹³ respeitam a subsídios regulares, correspondendo a cerca de 92% do total de subsídios concedidos, que se discriminam no Quadro 2:

¹³ Dados facultados pelo IAS não especificam os valores das “restituições efectuadas nos pagamentos dos subsídios regulares, especiais e eventuais”. Assim, se for deduzido ao valor total dos subsídios atribuídos as restituições efectuadas, o valor líquido dos apoios financeiros concedidos é de 309 681 809,10 patacas.

Quadro 2: Montantes dos diferentes subsídios atribuídos em 2013¹⁴

Classificação dos subsídios	Subsídios regulares	Subsídios especiais	Subsídios eventuais	Total
Montante atribuído	294 276 631,00	16 873 150,00	8 441 249,00	319 591 030,00
Valor percentual (%)	92%	5%	3%	100%

Fonte: Informação recolhida com base nos dados electrónicos fornecidos pelo IAS.

De acordo com o artigo 10.º do Regulamento Administrativo nº 6/2007, os principais requisitos para a atribuição de subsídio são, nomeadamente, a “carência económica” e a “residência ininterrupta na RAEM nos últimos 18 meses”. O primeiro requisito é condição *sine qua non* para a atribuição dos subsídios, sejam regulares, especiais ou eventuais, e o segundo requisito só é exigível no caso dos subsídios regulares e especiais. Considerando que o montante de subsídio regular atingiu cerca de 92% do montante total dos subsídios atribuídos no ano 2013 e atendendo à complexidade do processo de verificação do requisito da “carência económica”, que abarca diferentes tipos de informação e envolve um certo grau de subjectividade na aplicação dos critérios, o CA orientou a sua auditoria para o subsídio regular, com o objectivo de examinar como é que no IAS se determina a situação de “carência económica”, uma vez que a verificação do requisito da residência é relativamente mais objectiva e simples de apurar.

Alguns subsídios podem ser acompanhados de abonos adicionais, nomeadamente, para renda de casa, despesas com a realização de funerais e aquisição de equipamentos de apoio a doentes, para os quais são ainda exigíveis requisitos próprios. A título de exemplo, para evitar que o beneficiário acumule o “apoio suplementar à renda”¹⁵ com outros abonos para o mesmo efeito¹⁶ atribuídos por outros serviços, o IAS solicita informação junto dos outros serviços públicos. Nesta conformidade, o CA seleccionou para amostra o “apoio suplementar de renda” para examinar os procedimentos adoptados.

¹⁴ Vide a nota de rodapé 13.

¹⁵ A fim de apoiar os beneficiários do subsídio regular a residir em casa arrendada, o IAS pode atribuir-lhes ainda um “apoio suplementar de renda”. O “apoio suplementar de renda” tem a natureza de subsídio regular, como se pode ler no ponto 2.2.1 (1) da Parte II – Introdução do presente relatório.

¹⁶ O Instituto de Habitação (IH) atribui aos indivíduos residentes em casa arrendada e candidatos a habitação social um “abono temporário de residência” que tem natureza semelhante à do “apoio suplementar de renda” concedido pelo IAS. Conforme artigo 12º do Regulamento Administrativo nº 23/2008, sob a epígrafe “Não acumulação de abono ou subsídio”, nenhum dos elementos do agregado familiar beneficiário pode acumular abono ou subsídio, com a mesma natureza do abono de residência previsto no presente regulamento administrativo, atribuído por outro serviço ou entidade público. Desta forma o IAS determinou que o beneficiário do “apoio suplementar de renda” não pode acumular o “abono temporário de residência” atribuído pelo IH.

O CA examinou, ainda, os 7 990 processos de pedidos de atribuição de subsídios¹⁷ autorizados pelos cinco Centros em 2013. O número de pedidos autorizados divergem de Centro para Centro, conforme Quadro 3:

Quadro 3: Processos de subsídios autorizados em 2013 pelos 5 Centros e os respectivos números de assistentes sociais.

Centro de Acção Social	Nº de processos autorizados		Soma(3)=(1)+(2)	Nº de assistentes sociais(4)	Processos tratados, em média, por cada assistente social (5)=(3)/(4)
	Pedido pela 1.ª vez (1)	Pedido de renovação (2)			
Centro A	396	1 772	2 168	10	217
Centro B	23	198	221	4	55
Centro C	329	2 318	2 647	13	204
Centro D	99	826	925	7	132
Centro E	313	1 716	2 029	11	184

Fonte: Informação recolhida com base nos dados informáticos dos subsídios periódicos atribuídos em 2013 e do número de assistentes sociais facultados pelo IAS.

Para efeito, o CA seleccionou o Centro A e o Centro B, um com o maior número e outro com o menor número de pedidos, para comparar os respectivos procedimentos em cada um.

Os procedimentos de verificação e recolha de dados constam do já referido Guia elaborado pelo IAS. Os pedidos são apreciados pelos assistentes sociais e posteriormente verificados pelo Coordenador do respectivo Centro. Nos casos em que os pedidos devam ser aprovados superiormente¹⁸ o chefe do Departamento da Família selecciona um conjunto de processos, de forma aleatória, para reapreciação.

¹⁷ Só fez a estatística do número de pedidos de subsídios regular e especiais.

¹⁸ Conforme o número 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo nº 6/2007 e os despachos de delegação de competências nºs 25/IAS/2012 e 30/IAS/2012 do presidente do IAS, são delegadas no chefe do Departamento da Família competências para decidir sobre a atribuição e a reavaliação de subsídios, desde que o valor do subsídio não exceda o valor do risco social determinado para um agregado familiar composto por três elementos (em 2013, este valor foi de 8 770,00 patacas). Caso exceda o referido valor, a decisão será tomada pelo vice-presidente ou presidente. Ainda, de acordo com o Despacho nº 30/IAS/2012 do presidente do IAS, o coordenador do Centro pode reavaliar o valor dos subsídios a atribuir, sendo que o valor do ajuste não pode ultrapassar 2 000,00 patacas por agregado familiar.

O Guia estabelece os trabalhos de apreciação a efectuar pelos assistentes sociais, os quais se sintetizam no Quadro 4:

Quadro 4: Documentação necessária para instrução do processo e respectiva forma de verificação

N.º	Itens	Requisitos legais	Documentação necessária para instrução do processo	Formas de verificação	Observações
1	Rendimentos	Os rendimentos mensais auferidos devem ser inferiores ao risco social.	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Declaração sobre a situação profissional do agregado familiar e rendimentos do trabalho; ➢ Comprovativo de rendimento; ➢ Comprovativo de cessação de funções (se aplicável). 	<p>Solicitar informação a terceiros para efeitos de confirmação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ “Pode consultar-se na página electrónica do Fundo de Segurança Social (FSS) o número de contribuições efectuado pelo requerente e pelos elementos do agregado familiar com idade igual ou superior a 16 anos”¹⁹, “pode, também, ser solicitada informação ao FSS sobre o regime de segurança social do requerente, número de contribuições efectuadas e a designação da respectiva entidade patronal, bem como outros apoios no âmbito da segurança social (incluindo, a pensão para idosos, a antecipação da pensão para idosos e a pensão de invalidez) concedidos ao requerente ou ao agregado familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ O Guia apenas indica que “pode” proceder-se à respectiva forma de verificação, mas não se menciona em que circunstâncias.
				<p>Solicitar informações a terceiros para efeitos de confirmação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ “Se for necessário informações suplementares ou quando se suscitem dúvidas em relação aos dados fornecidos pelo requerente, pode ser consultado, conforme os casos, o registo de bens do requerente junto da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) ou da Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis (CRCBM)”. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ O Guia determina que este procedimento só tem lugar nos casos ou situações em que “for necessário informações suplementares ou quando se suscitarem dúvidas”.

¹⁹ O artigo 10º da Lei nº 4/2010, diploma que aprovou o Regime de Segurança Social, dispõe que os contratados locais remunerados devem efectuar, obrigatoriamente, contribuições para a segurança social. Havendo registos de contribuições do requerente tal significa que o mesmo pode estar a exercer funções remuneradas. Por outro lado e nos termos dos artigos 31º e 37º os contribuintes do regime de segurança social têm direito a pensão para idosos ou subsídio de invalidez, caso tenham efectuado, respectivamente, 60 ou 36 contribuições mensais e preenchem os demais requisitos legais. O IAS referiu que a pensão para idosos e a pensão de invalidez são rendimentos regulares que integram o rendimento da família.

N.º	Itens	Requisitos legais	Documentação necessária para instrução do processo	Formas de verificação	Observações
2	Imóveis	Não pode possuir outros imóveis além da casa de morada da família	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Declaração dos rendimentos patrimoniais do agregado familiar. 	<p>Solicitar informações a terceiros para efeitos de confirmação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ “Se for necessário informações suplementares ou quando se suscitem dúvidas em relação aos dados fornecidos pelo requerente, pode ser consultado, conforme os casos, o registo de bens do requerente junto da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF)” 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Guia determina que este procedimento só tem lugar nos casos ou situações em que “for necessário informações suplementares ou quando se suscitarem dúvidas.
3	Depósitos bancários e dinheiro em numerário	O montante total detido em depósitos bancários e dinheiro em numerário não pode exceder o montante legalmente fixado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Declaração de rendimentos patrimoniais do agregado familiar; ➤ Cópia da caderneta bancária e do certificado de depósitos a prazo, bem como os certificados das acções ou de carteiras de títulos emitidos pelos bancos. 	<p>Confirmar os dados apresentados pelo requerente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Obter as “cópias da caderneta bancária e de certificados de depósitos a prazo” e os “dados respeitantes a acções e carteiras de títulos.” 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Guia não especifica como proceder ao cálculo, incluindo a forma de dedução do montante da comparticipação pecuniária.
4	Apoio suplementar à renda	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não pode possuir imóveis; ➤ Não pode receber abonos da mesma natureza, atribuídos por outras entidades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrato de arrendamento 	<p>Solicitar informações a terceiros para efeitos de confirmação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ “Se for necessário informações suplementares ou quando se suscitem dúvidas em relação aos dados fornecidos pelo requerente, pode ser consultado, conforme os casos, o registo predial junto da Direcção dos Serviços de Finanças e através de fax, solicitar ao IH informação sobre se o requerente está a receber o abono de residência”. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Guia determina que este procedimento só tem lugar nos casos ou situações em que “for necessário informações suplementares ou quando se suscitarem dúvidas.

Fonte: Informação constante do Guia do IAS.

Pelas formas de verificação previstas no Quadro 4, constata-se que as indicações do Guia permitem que os trabalhadores solicitem informações junto de outros serviços públicos para a comprovação da veracidade dos elementos ou das declarações prestados pelo requerente, no entanto essas indicações não são de carácter obrigatório, porquanto ao escrever-se **“pode”** ou **“quando suscitar dúvidas”**, se remete a decisão para o próprio

trabalhador. Porém, o chefe do Departamento da Família referiu que são transmitidas instruções verbais aos coordenadores dos Centros, que por sua vez as transmitem, também, oralmente aos assistentes sociais, sobre a aplicação do Guia. Na prática, devem ser seguidas as “instruções verbais”, as quais se sintetizam no Quadro 5:

Quadro 5: Formas de verificação transmitidas verbalmente pelo IAS

N.º	Itens	Instruções transmitidas verbalmente pelo IAS para aplicação do Guia
1	Rendimentos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O trabalhador tem de consultar o registo das contribuições, disponível na página electrónica do FSS, de todos os requerentes com idade igual ou superior a 16 anos, para efeitos de apreciação do pedido inicial ou da sua renovação. Tem, ainda, de imprimir e arquivar o registo das contribuições. ➤ Relativamente ao pedido inicial do requerente, com idade igual ou superior a 18 anos ou à sua renovação, caso tenha ocorrido um ano após a última consulta do seu registo comercial²⁰, o trabalhador tem de efectuar a nova consulta à DSF e à CRCBM, com vista a verificar se o requerente auferir rendimentos em resultado desse tipo de actividades.
2	Imóveis	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aquando do pedido inicial, caso o requerente tenha idade igual ou superior a 18 anos, tem de ser consultado o seu registo de imóveis junto da DSF; aquando do pedido de renovação, se o requerente não residir em habitação social²¹ ou se a última consulta tiver sido efectuada há mais 1 ano, tem de proceder a nova consulta.
3	Depósito bancário e dinheiro em numerário	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Do Guia consta que os benefícios sociais, que legalmente não entram no cômputo do rendimento, nomeadamente, a “comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico”, a “pensão de invalidez” e o “subsídio complementar aos rendimentos do trabalho”, são, por esse facto, excluídos do cálculo do “depósito bancário e dinheiro em numerário”.
4	Apoio suplementar para renda	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No caso de requerentes com idade igual ou superior a 18 anos, tem de ser efectuada consulta aos bens imóveis²² junto da DSF. Para além disso, se o requerente preencher os requisitos para atribuição de habitação social²³, tem de ser solicitada informação ao IH sobre eventual recepção do “abono provisório de residência”.

Fonte: Informações obtidas nas entrevistas com o chefe do Departamento da Família.

²⁰ O período que medeia entre o termo do pedido inicial ou das respectivas renovações é por vezes de meses ou meio ano, não havendo por isso neste intervalo de tempo, em regra, alterações significativas no registo comercial, razão pela qual, nestes casos, a nova consulta só é efectuada decorrido um ano da anterior.

²¹ Os candidatos ao arrendamento de habitações sociais não podem ser proprietários de imóveis. O IAS referiu, por isso, que nos casos em que o requerente reside em habitação social, se limita a solicitar a apresentação do contrato de arrendamento e o recibo do pagamento da renda, pois tendo preenchido os requisitos exigidos para arrendamento de habitação social o risco de possuir imóveis é muito reduzido. Quando se trate de requerente que reside em habitação privada, têm de ser consultados os dados do imóvel junto da DSF.

²² O IAS referiu que tratando-se de beneficiários de subsídio regular, que venham a solicitar “apoio suplementar à renda” não é necessária nova consulta ao registo de bens imóveis no prazo de um ano a contar da data da consulta efectuada para atribuição do subsídio regular.

²³ Nos termos dos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 25/2009 podem candidatar-se ao arrendamento de habitações sociais os agregados familiares ou indivíduos residentes na RAEM e em situação económica desfavorecida, sendo a candidatura apresentada por um dos seus elementos que reúna, **cumulativamente, os seguintes requisitos previstos no n.º 2: “1) Tenha idade mínima de 18 anos; 2) Resida na RAEM no mínimo há 7 anos; 3) Seja portador do Bilhete de Identidade de Residente Permanente da RAEM”, e sendo que, conforme n.º 4, “nenhum elemento do agregado familiar e seu cônjuge pode 1) Ser ou ter sido proprietário ou promitente-comprador de qualquer prédio ou fracção autónoma na RAEM, ou proprietário ou concessionário de qualquer terreno do domínio privado da RAEM, no período de três anos antes do termo do prazo para entrega do boletim de candidatura...”**

O CA analisou o Centro A e o Centro B para verificar se os mesmos executaram os trabalhos de acordo com as instruções orais transmitidas pelo chefe do Departamento da Família. Em 2013, o Centro A e o Centro B autorizaram, respectivamente, 2 168 e 221 pedidos iniciais ou de renovação, dentro dos quais, respectivamente, foram seleccionados para auditoria, 20 e 10 pedidos de subsídios e 8 e 2 pedidos de “apoio suplementar à renda”. Foi apurado que em 16 e em 3 pedidos de subsídio auditados (correspondendo a 80% e a 30% das amostras seleccionadas), respectivamente, do Centro A e do Centro B não foram seguidos todos os procedimentos de verificação ou de recolha documental; o CA verificou ainda que o Centro A não seguiu os procedimentos de verificação em 75% dos pedidos de “apoio suplementar à renda”. Os resultados de auditoria e as respostas dos dois Centros constam no Quadro 6:

Quadro 6: Casos auditados em que se verificou que o Centro A e o Centro B não seguiram instruções transmitidas verbalmente pelo IAS e resposta dos Centros

Itens	N.º	Falta de recolha de documentação ou de informação.	Centro A			Centro B		
			N.º de amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta	N.º de Amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta
Rendimentos	1	i	12	60%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não explicou as razões da falta de consulta de 8 pedidos. ➤ Não efectuou a consulta em relação aos restantes 4 pedidos, por se tratar de requerentes que tinham declarado estar em situação de desemprego, de incapacidade para o trabalho por motivo de doença, de aposentado e de não residente permanente da RAEM sem direito à pensão para idosos. 	2	20%	Realizou a consulta do registo de contribuições mas não imprimiu e arquivou o documento.
		ii	2	10%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não solicitou informações suplementares sobre um dos casos, em que fora verificado o registo de contribuições, por o requerente se encontrar doente e por este motivo ter considerado que o mesmo estava incapacitado para o trabalho. Não explicou as razões relativas ao outro pedido. 	1	10%	O requerente reúne as condições para a atribuição da pensão para idosos, mas não é beneficiário da mesma pensão. Por esta razão não foi solicitada informação ao FSS.

Itens	N.º	Falta de recolha de documentação ou de informação.	Centro A			Centro B			
			N.º de amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta	N.º de Amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta	
Rendimentos	1	iii	Falta de consulta do registo comercial junto da DSF ou da CRCBM	10	50%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Na resposta, o Centro não explicou as razões da não execução do procedimento de consulta. 	0	0%	
		iv	Falta de recolha da Declaração sobre a situação profissional dos elementos do agregado familiar e do respectivo rendimento	3	15%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Centro relativamente aos 3 casos informou que não solicitaram a declaração por esquecimento. 	0	0%	
Imóveis	2	i	Falta de consulta ao registo de imóveis junto da DSF	8	40%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Em relação a 5 pedidos de subsídios o Centro entendeu que os requerentes não seriam proprietários de imóveis por residirem em habitação social, razão pela qual não foi consultada a DSF. Quanto a outros 2 pedidos de subsídios o Centro não explicou as razões da falta de consulta junto da DSF. ➤ Quanto ao último caso, tratava-se de um pedido de renovação do subsídio, em que o requerente residia em casa arrendada e mudava frequentemente de habitação, razão pela qual o Centro entendeu que o mesmo não teria capacidade para adquirir imóveis, sendo assim, desnecessária a consulta. 	0	0%	
Imóveis/Depósitos bancários e dinheiro em numerário	3	i	Falta da recolha da Declaração de interesses patrimoniais do agregado familiar	4	20%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Centro referiu que 3 desses casos deveram-se a esquecimento, não tendo apresentado razões para o outro caso. 	0	0%	

Itens	N.º		Falta de recolha de documentação ou de informação.	Centro A			Centro B		
				N.º de amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta	N.º de Amostras	Valor percentual relativo ao total das amostras	Resposta
Apoio suplementar à renda	4	i	Falta de consulta junto do IH ou da DSF	6	75%	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Centro verificou na página electrónica do IH que dois dos requerentes não se encontravam na lista de espera de habitação social, não tendo apresentado, porém, o registo da consulta; ➤ Três dos requerentes eram menores, viviam sozinhos ou são portadores de doenças mentais, pelo que se entendeu que não reuniam os requisitos para atribuição de habitação social ou dificilmente lhes seria atribuída, razão pela qual não poderiam beneficiar do “abono de residência” atribuído pelo IH, sendo, portanto, desnecessária a consulta junto do IH; ➤ Não foram dadas explicações quanto ao outro caso. 	0	0%	

Fonte: Informações constantes dos processos dos beneficiários facultados pelos Centros A e B ou esclarecimentos prestados pelos mesmos.

O Quadro 6 mostra que muitas das instruções verbais para confirmação económica não foram seguidas, o que se verificou com mais frequência no Centro A. O CA questionou o coordenador deste Centro sobre esta situação e o mesmo referiu que tal se deveu ao grande volume de pedidos e à escassez de recursos humanos. Paralelamente, durante a auditoria, o CA verificou não existir uniformidade nos critérios de numeração da documentação dos processos dos beneficiários do Centro A, o que dificultou a localização de documentos. Por outro lado, pese embora o chefe do Departamento da Família selecione por amostragem aleatória pedidos para reapreciação, o certo é que o IAS referiu que não efectuou o registo dos pedidos seleccionados bem como os resultados dessa reapreciação.

Como se pode ver no Quadro 6 as duas instruções verbais que não foram seguidas com maior frequência são as constantes no 1.i e 4.i, representando, respectivamente, 60% e 75% do número total seleccionado para cada um dos casos. O CA para apurar as consequências da não aplicação das instruções verbais no caso dos dois itens atrás referidos consultou a página electrónica do FSS e solicitou informação junto do IH, como deveria ter sido feito pelos Centros, tendo obtido o resultado constante no Quadro 7:

Quadro 7: Resultados obtidos com a aplicação das instruções verbais

Formas de verificação	Resultados obtidos através da aplicação das instruções verbais
Consulta do registo das contribuições através da página electrónica	Depois de o CA ter efectuado a consulta, verificou que, afinal, em 9 das 12 amostras do Centro A os requerentes tinham registo de contribuições no <i>website</i> do FSS, embora tivessem declarado estar desempregados. Como na altura, o IAS não efectuou a consulta, não apurou se os referidos requerentes estavam no activo ou desempregados mas a contribuir facultativamente.
Consulta junto do IH sobre “abono de residência”	O CA solicitou ao IAS a lista dos beneficiários do “apoio suplementar à renda” referente ao mês de Junho de 2013 e consultou o IH, tendo apurado que 2 casos do Centro A e do Centro E ²⁴ beneficiaram, ao mesmo tempo, do “apoio suplementar à renda” do IAS e do “abono de residência” do IH. Num dos casos o beneficiário já recebia o abono e o apoio há 3 anos. Os montantes envolvidos nos 2 casos atingem 74 950,00 patacas.

Fonte: Informação disponível na página electrónica do FSS, obtida através da consulta junto do IH, bem como dos documentos fornecidos pelo Centro A e pelo Centro E.

3.1.2 Opiniões de auditoria

De acordo com o artigo 2.º do Regulamento Administrativo nº 6/2007 os subsídios de apoio social são atribuídos às pessoas que se encontram em situação de carência económica. O IAS, enquanto entidade responsável pela concessão de subsídios, deve tomar medidas adequadas para efeitos de apreciação e decisão dos respectivos pedidos, desta forma assegurando que sejam efectivamente atribuídos às pessoas carenciadas e que preencham os requisitos legalmente previstos.

Contudo os resultados de auditoria revelam que o IAS foi deficiente na definição escrita de regras e instruções para aplicação no desenvolvimento dos trabalhos.

3.1.2.1 Critérios de apreciação e autorização

Ao IAS cabe dar cumprimento às disposições legais e esclarecer aspectos relacionados com a sua execução de forma a assegurar a uniformidade na aplicação da lei, garantindo, assim, a justiça e objectividade na apreciação e autorização dos subsídios.

Decorrente da legislação respeitante aos benefícios sociais não considerados como rendimentos, estes não podem ser, conseqüentemente tidos como rendimentos nos “depósitos bancários e dinheiro em numerário”, sendo que a legislação, no entanto, não

²⁴ Os casos referem-se a pedidos de “apoio suplementar à renda” apresentados em 2011 ao Centro A e transferidos para o Centro E em 2013.

especifica como é feita esta exclusão. Havendo dúvidas quanto aos critérios de exclusão desses benefícios nos rendimentos, para efeitos de apuramento do “depósito bancário e dinheiro em numerário” o IAS ao não definir instruções por escrito, deu azo a que os Centros adoptassem diferentes critérios de cálculo.

Assim, verificou-se no Quadro 1, que o Centro A excluiu do cômputo do depósito bancário para efeitos de rendimento os montantes da “comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico” de 2008 a 2013, enquanto o Centro B excluiu apenas o montante de participação do ano em causa, o que revela uma significativa disparidade de critérios na apreciação e autorização dos subsídios adoptados pelos dois Centros. Em resultado, um caso aprovado pelo Centro A poderia ser indeferido pelo Centro B, situação ainda mais notória quando se trata dos critérios adoptados relativamente a “depósitos bancários e dinheiro em numerário”.

3.1.2.2 Mecanismos de verificação

O IAS enquanto entidade competente pela apreciação e autorização dos pedidos de subsídios, tem de definir e aplicar medidas adequadas, viáveis e eficazes para assegurar uma uniformidade na aplicação de critérios, garantindo, deste modo, a igualdade e a objectividade nos procedimentos.

Os procedimentos de verificação para atribuição dos pedidos de subsídio constam do Guia elaborado pelo IAS, verificando-se que muitos deles não coincidem com as instruções verbais transmitidas aos trabalhadores. Por outro lado as instruções orais complementares dadas pelo Departamento da Família são transmitidas, também, verbalmente aos 45 assistentes sociais dos cinco Centros pelos respectivos coordenadores, sendo por isso recebidas através de mais de um canal de comunicação e por esse facto sujeitas a distorções ou diferentes interpretações, bem como a esquecimento.

Os pedidos de subsídio são apreciados pelos assistentes sociais, os quais podem não dominar os procedimentos administrativos, uma vez que estão vocacionados em especial para a acção social, ou seja, para o aconselhamento e apoio às pessoas socialmente vulneráveis²⁵. Na verdade, na apreciação dos pedidos um assistente social privilegia muitas vezes, por motivos de formação pessoal, o contacto com o requerente e informação por ele prestada. Os dados constantes do Quadro 3 revelam que o Centro A tem um maior volume de trabalho. Por aquela razão e considerando que os assistentes sociais tratam de um grande

²⁵ Tomando por referência a definição de “serviço social” constante da página 29 do documento de consulta pública sobre o “Regime de credenciação e inscrição para o exercício de funções de assistente social”, realizada entre 15/1/2015 e 13/2/2015 pelo IAS.

número de casos de aconselhamento e pedidos de atribuição de subsídios, conclui-se que o risco de erro no trabalho executado e na aplicação dos procedimentos é superior no Centro A.

Sendo maior o risco, maior a probabilidade de ocorrência de problemas. No Quadro 6, a título de exemplo, em 80% e 30% das amostras seleccionadas, respectivamente, do Centro A e do Centro B, os pedidos não foram apreciados de acordo com as instruções estabelecidas. Por outro lado, os 2 168 pedidos autorizados pelo Centro A são 10 vezes superiores aos 221 autorizados pelo Centro B, pelo que as situações de incumprimento de mecanismos de verificação são mais frequentes no primeiro. Paralelamente, conforme a resposta dos Centros, o pessoal da linha de frente entendeu que os pedidos tinham sido devidamente apreciados e as informações prestadas eram suficientes para comprovar o preenchimento dos requisitos para a atribuição de subsídios. No entanto, o CA verificou que os pedidos não foram apreciados com base em informações objectivas e suficientes, uma vez que os assistentes sociais decidiram com base nas informações obtidas através do seu contacto com os requerentes.

Importa referir que, o procedimento de consulta junto das entidades é um procedimento obrigatório na apreciação de todos os pedidos, o que na perspectiva da administração pública ou do sector privado é um procedimento objectivo e eficaz na confirmação de dados. Além disso, nalguns Centros, devido ao grande volume de trabalho, os pedidos não foram todos reapreciados pelos respectivos coordenadores, sendo que, também, o diferente método aplicado na numeração dos documentos prejudicou a eficiência e a qualidade da reapreciação dos pedidos. Relativamente à apreciação final realizada pelo chefe do Departamento da Família, os procedimentos aplicados mostraram-se insuficientes na detecção de eventuais incumprimentos de regras e instruções respeitantes à apreciação dos pedidos, uma vez que o CA veio a verificar que em 80% e 30% das amostras seleccionadas, respectivamente, do Centro A e do Centro B, os pedidos não tinham sido apreciados de acordo com as instruções estabelecidas.

Relativamente às situações de falta da consulta do registo das contribuições através da página electrónica e de falta da consulta junto do IH sobre o “abono de residência” referidas no Quadro 7, o CA verificou que alguns dos casos respeitantes à primeira situação careciam de apuramento na página electrónica e, no que respeita à segunda situação, que alguns beneficiários recebiam ilegalmente em simultâneo “abono de residência” do IH e “apoio suplementar da renda” do IAS. As situações detectadas evidenciam o risco na apreciação de pedidos quando não é feita a consulta junto das entidades.

Concluindo, o IAS ao não proceder à redução por escrito de instruções verbais não assegurou adequadamente a aplicação dos critérios para exclusão dos benefícios sociais que legalmente não são considerados rendimentos, e por esse motivo não entram no cômputo do “depósito bancário e dinheiro em numerário”; por outro lado, alguns dos procedimentos constantes no Guia ao não coincidirem com as instruções verbais transmitidas aos trabalhadores, impediram a sua correcta apreciação. Pelos motivos apontados e atendendo à utilização de critérios de numeração distintos na documentação e aos deficientes mecanismos de revisão dos processos o IAS não criou as condições para assegurar que o trabalho fosse executado nos termos estabelecidos e de forma eficaz.

3.1.3 Sugestões de auditoria

O IAS deve:

- Rever e uniformizar os critérios de apreciação e autorização de pedidos de subsídios, nomeadamente, discriminando os benefícios sociais a ser excluídos no apuramento dos “depósitos bancários e dinheiro em numerário”, e clarificando os critérios de exclusão e respectivo fundamento legal, fazendo-os constar no Guia e com isso assegurar a aplicação dos mesmos critérios a todos os requerentes.
- Rever os mecanismos de verificação dos processos, nomeadamente, aperfeiçoando regras de arquivo com vista a facilitar a verificação do cumprimento dos procedimentos previstos. Por outro lado, resolver carências ao nível dos recursos humanos, por forma a dispôr de quadros aptos e em número suficiente para assegurar a qualidade do trabalho.

3.2 Gestão e controlo dos subsídios atribuídos em numerário

Quanto à forma de pagamento de subsídios, o IAS transfere automática e mensalmente os valores dos subsídios regulares e especiais para a conta bancária do beneficiário. Tratando-se de beneficiários com mobilidade reduzida ou de beneficiários acompanhados regular e pessoalmente pelo assistente social o valor do subsídio é-lhes entregue directamente no domicílio ou no Centro. O subsídio eventual é pago em numerário ao beneficiário na tesouraria da sede do IAS, ou, tratando-se de beneficiários nas situações atrás referidas, o assistente social levanta o subsídio na tesouraria da sede do IAS para proceder posteriormente à sua entrega ao beneficiário no respectivo Centro.

3.2.1 Verificações de auditoria

3.2.1.1 Total de subsídios atribuídos em numerário

Os apoios financeiros concedidos pelo IAS em 2013 totalizaram 309 681 809,10 patacas²⁶, numa média mensal de 25 806 817,43 patacas. Para simplificar o pagamento dos subsídios e reduzir o risco de deter elevadas disponibilidades em Cofre, 84% dos subsídios foram pagos por transferência bancária, enquanto 16% foram pagos em numerário, no valor total de 52 232 541,80 patacas²⁷, numa média mensal de 4 352 711,82 patacas. Considerando o elevado valor dos subsídios pagos em numerário e os inerentes riscos, o CA procedeu ao exame destas situações por forma a verificar o fundamento e ou necessidade de recurso a esta forma de pagamento de subsídios.

No Guia do IAS estão previstas duas formas para o pagamento em numerário do subsídio regular²⁸: numa o assistente social entrega o subsídio no próprio domicílio do beneficiário e noutra o beneficiário levanta o subsídio em dinheiro no respectivo Centro. O IAS esclareceu que o primeiro caso se deve à mobilidade reduzida de beneficiários e que o segundo caso tem a ver com o facto de os assistentes sociais entenderem que os beneficiários necessitam de acompanhamento regular e pessoal, e por esse motivo aproveitarem essa oportunidade para propiciar o contacto com os mesmos.

Nos casos de mobilidade reduzida tratando-se de uma necessidade efectiva o pagamento no domicílio, o CA decidiu examinar situações em que o pagamento é feito nos Centros, seleccionando, para o efeito, por amostra aleatória, 10 casos do Centro A e 10 do centro B, com o objectivo de aferir da necessidade de pagamento em numerário nestas situações.

O CA verificou que dezoito dos vinte casos seleccionados tinham condições para receber o subsídio sem ser directamente em numerário, por exemplo por meio de cheque. Na realidade, o CA verificou que nos processos dos beneficiários consta que os mesmos detêm contas bancárias, com registo de depósitos e de levantamentos de dinheiro, situação esta que indicia que detêm capacidade para movimentar a sua conta. O IAS admitiu que o pagamento no Centro, seja por numerário ou por cheque, propicia igualmente, os objectivos respeitantes ao acompanhamento regular dos beneficiários pelos assistentes sociais, mas

²⁶ Vide a nota de rodapé 13.

²⁷ Não foi feita a dedução do montante das “restituições efectuadas nos pagamentos” nas 43 999 853,00 patacas dos subsídios regular e especiais. As respectivas razões podem ser consultadas na nota de rodapé 8.

²⁸ A atribuição dos subsídios especiais pressupõe que os seus destinatários estão em condições de beneficiar do subsídio regular; pelo que o pedido de atribuição, a renovação, a apreciação, a autorização e o pagamento dos respectivos subsídios devem ser realizados em simultâneo.

que, de facto, não tinha analisado em relação a estes casos o recurso ao pagamento por cheque.

Actualmente, a única forma de pagamento do subsídio eventual adoptada pelo IAS é em numerário. O IAS referiu que o subsídio eventual se destina a pagar despesas urgentes, pelo que o pagamento em dinheiro pode ser mais uma forma mais expedita para fazer face à urgência no apoio ao beneficiário, evitando-se, assim, o dispêndio de tempo com transferências bancárias ou com o levantamento do valor do cheque. Por outro lado o IAS mencionou ainda os inconvenientes/impedimentos das deslocações ao banco de beneficiários que sofrem de problemas de saúde, incluindo doenças mentais.

O subsídio eventual, de acordo com o Guia, pode ocorrer em 15 circunstâncias²⁹. O CA seleccionou um caso em cada um desses subsídios e verificou que em alguns casos o pagamento tem que ser necessariamente em dinheiro, nomeadamente, tratando-se de requerentes menores sem conta bancária ou de requerentes com conta bancária bloqueada. Contudo, nalguns casos de atribuição do subsídio eventual, como a aquisição de equipamentos de apoio a doentes, o pedido do subsídio só pode ser autorizado, com a apresentação de documentos comprovativos, nomeadamente o registo de consulta do preços ou o recibo caso já tenha efectuado antecipadamente o pagamento. Verificaram-se 12 casos de atribuição de subsídio eventual que se encontram nesta situação (*o conteúdo detalhado consta do Anexo II*), cujos montantes atingiram mais de 3 418 551,00 patacas³⁰ em 2013, correspondendo a 41,52% do montante total de 8 232 688,80 patacas de subsídio eventual nesse ano. A título de exemplo, as “despesas de funeral” são pagas antecipadamente pelos familiares do beneficiário falecido para a realização do funeral. Geralmente, IAS só paga o subsídio mediante a apresentação dos recibos das despesas de funeral.

Os resultados revelam, ainda, que beneficiários de 6 amostras detêm contas bancárias, em cujas cadernetas se verificam registos de depósitos e de levantamentos de dinheiro, o que revela que estão suficientemente capazes, em termos de saúde física e ou mental, para movimentar as suas contas e efectuar os respectivos levantamentos de dinheiro, havendo,

²⁹ As 15 circunstâncias para atribuição do subsídio eventual são: 1) despesas funerárias, 2) calamidade pública ou sinistro, 3) equipamentos de apoio a doentes, 4) obras de reparação habitacional, 5) mobiliário e equipamento doméstico, 6) menores em situação de risco, 7) alojamento em instalações sociais, 8) despesas com artigos de cuidados de enfermagem, 9) encargos com a educação ou formação, 10) despesas para transporte público, 11) pagamentos fora de prazo, 12) apoio a casos urgentes, 13) outros, 14) concessão discricionária de apoio financeiro às pessoas com menos de 18 meses de residência na RAEM, e 15) casos discricionários que necessitam de apoio urgente, mas em que o rendimento excedeu o risco social.

³⁰ Doze das quinze situações para atribuição do subsídio eventual, que totalizam 3 418 551,00 patacas, podem passar a ser pagas por outros meios que não em numerário. No entanto, durante a auditoria verificou-se que alguns Centros aplicaram códigos errados, nomeadamente o código “928. Muito urgente” código respeitante à atribuição urgente em dinheiro, o qual foi utilizado na concessão discricionária de apoio financeiro a pessoas com menos de 18 meses de residência na RAEM, que é um caso não urgente. Por isso o valor acima referido, susceptível de não ser pago em dinheiro, não inclui as “concessões discricionárias de apoio financeiro a pessoas com menos de 18 meses de residência na RAEM.”

assim, discrepâncias quanto ao que foi dito pelo IAS, nomeadamente, quando refere que o subsídio eventual é destinado a “despesas urgentes” e não seria conveniente para os “beneficiários com problemas de saúde, incluindo os de saúde mental”, efectuarem levantamentos de dinheiro no banco.

Face às situações descritas, o IAS explicou que o montante do subsídio eventual atribuído nos anos anteriores foi relativamente reduzido, pelo que, não criou mecanismos para identificar os subsídios eventuais que integram as situações urgentes que carecem da atribuição imediata de dinheiro. Assim, todos os subsídios eventuais foram tidos como urgentes e pagos em dinheiro. O IAS concorda que nalgumas situações os subsídios podem passar a ser pagos por outros meios, por exemplo por cheque, e por isso tem de rever essa forma de pagamento do subsídio. O IAS referiu que irá proceder ao estudo sobre a viabilidade do pagamento do subsídio por cheque ou outras formas de pagamento, com vista a reduzir os riscos inerentes às operações em numerário.

3.2.1.2 Atribuição de subsídios em numerário e respectivo mecanismo de gestão

Relativamente ao subsídio regular³¹ e ao subsídio eventual pagos em numerário, o CA seleccionou o Centro A e o Centro B para auditoria, com vista a apurar as formas de pagamento em numerário realizado pelos dois Centros até Maio de 2014.

(1) Subsídio regular

O subsídio regular é pago em dinheiro quando se trata de beneficiários de mobilidade reduzida ou quando necessitam de acompanhamento regular por assistentes sociais. Nestes casos os valores respeitantes ao subsídio regular são enviados aos coordenadores dos 5 Centros no início de cada mês. O IAS dá por concluído o processo de pagamento do subsídio regular aquando da entrega do respectivo montante aos coordenadores, procedendo à contabilização da respectiva despesa. Por sua vez quando o subsídio é pago pelo Centro aos beneficiários estes assinam o respectivo “talão de recibo”. O IAS, para efeitos de controle da tesouraria, exige que os Centros no início do mês seguinte proceda à devolução dos valores dos subsídios não pagos bem como dos talões de recibos assinados ou não pelos beneficiários.

³¹ *A atribuição dos subsídios especiais pressupõe que os seus destinatários estão em condições de beneficiar do subsídio regular; pelo que o pedido de atribuição, a renovação, a apreciação, a autorização e o pagamento dos respectivos subsídios devem ser realizados em simultâneo. Assim e considerando que os subsídios especiais são uma pequena parte do total do montante dos subsídios atribuídos (vide o Quadro 2), apenas procedeu ao exame do subsídio regular.*

Para a generalidade dos beneficiários o subsídio só é considerado pago aquando do seu recebimento e assinatura do respectivo “talão de recibo”. Porém, no caso dos beneficiários que necessitam de acompanhamento regular pelo assistente social, nomeadamente, os portadores de deficiência intelectual ou viciados no jogo, o IAS sugere que depositem a maior parte do seu subsídio no IAS a fim de evitar que todo o dinheiro seja gasto no início do mês, procedendo o Centro à sua entrega fraccionada ao longo do mês para assegurar a sua subsistência. Nestes casos os beneficiários assinam num “boletim de registo”³², elaborado pelo IAS, cada levantamento fraccionado por si efectuado, boletim este, que diferentemente do que acontece com o seu talão de recibo, é arquivado no processo individual de beneficiário.

O registo da entrega fraccionada aos beneficiários do subsídio depositado no Centro não é do conhecimento do IAS pelo que este não acompanha e regista os levantamentos efectuados pelos beneficiários ao longo do mês e eventuais remanescentes em depósito.

(2) Subsídio eventual

Quanto aos beneficiários com mobilidade reduzida e sem representantes por eles designados, o subsídio eventual pode ser levantado pelo assistente social na tesouraria da sede do IAS o qual depois procede à sua entrega ao beneficiário³³. O IAS a partir do momento em que o assistente social levanta o subsídio eventual, dá por concluído o processo de pagamento e procede à contabilização da despesa.

Assim, aquando da entrega pelo assistente social do subsídio em numerário ao beneficiário este assina a “declaração de recepção do subsídio eventual”³⁴ como forma de comprovar a recepção do dinheiro. Porém, esta declaração não é entregue na sede do IAS conforme acontece com o “talão recibo” do subsídio regular, sendo apenas arquivada no processo do próprio beneficiário.

³² *As designações usadas pelos dois Centros para o boletim de registo são distintas. O Centro A utiliza duas designações “declaração de recepção de subsídio”, com indicação do nome e número do beneficiário, ou “registo de pagamento fraccionado do subsídio”, enquanto que o Centro B utiliza a designação de “registo de entrega fraccionada do subsídio”*

³³ *O IAS referiu que o subsídio eventual é também levantado pelo assistente social, nomeadamente, quando se trata de montante elevado, como por exemplo acontece em equipamentos de apoio a doentes, que por esse facto são adquiridos com o apoio do assistente social. Nos casos em que o requerente não está em condições de beneficiar do subsídio regular por falta do requisito de residência na RAEM durante pelo menos 18 meses, o subsídio eventual a atribuir é concedido de uma só vez e no valor máximo correspondente ao triplo do valor do risco social. Se o subsídio eventual atingir o valor máximo referido o assistente social procede ao levantamento do mesmo na tesouraria do IAS, e posteriormente entrega-o mensalmente ao beneficiário. O montante de subsídio levantado mas não pago fica à guarda do IAS.*

³⁴ *Em regra os beneficiários do subsídio eventual, assinam uma “declaração de recepção do subsídio eventual”, exceptuando os beneficiários que não reúnam o requisito de residência na RAEM de pelo menos 18 meses, que assinam, cada vez que lhes é pago, o “boletim de registo relativo ao pagamento fraccionado do subsídio”.*

Sendo o pagamento do subsídio eventual considerado efectuado no momento em que o assistente social o levanta no IAS, a tesouraria não acompanha o processo de depósito dos subsídios no Cofre de cada Centro e pagamentos efectuados, não procedendo por isso ao registos dessas operações.

Para além dos mecanismos de atribuição dos subsídios acima referidos, o CA verificou que, não tendo sido estabelecidas regras para o depósito dos subsídios nos cofres, em alguns dos Centros os coordenadores e os assistentes sociais não procedem ao registo de entrada e saída do numerário nos cofres, bem como do respectivo saldo. Por outro lado o CA verificou que noutros Centros o registo está incompleto, por só haver registo de entradas e saídas de parte do numerário.

Face à situação verificada o CA reuniu-se, em Abril de 2014, com o IAS o qual se comprometeu a estudar os problemas suscitados. Assim, em Novembro do mesmo ano, o IAS elaborou e implementou, a título experimental, “instruções internas para pagamento dos subsídios sem recurso à transferência bancária”, instruções essas que determinam, nomeadamente, que o numerário deve ser depositado no cofre do respectivo Centro e que qualquer movimentação deve ser devidamente registada.

3.2.2 Opiniões de auditoria

O IAS, como organismo público, deve gerir com rigor os dinheiros públicos, e desta forma evitar riscos e prejuízos desnecessários. Por outro lado, os serviços públicos devem, exercer um controlo eficaz dos recursos financeiros destinados à prossecução dos seus objectivos.

Contudo, os resultados de auditoria revelaram insuficiências nos mecanismos estabelecidos pelo IAS e na respectiva execução, que a seguir se identificam:

3.2.2.1 Total de subsídios atribuídos em numerário

Os pagamentos em numerário devem ser evitados porque o dinheiro não tendo indicação do titular e sendo um meio de pagamento imediato, envolve maiores riscos de segurança que os outros meios de pagamento. Quanto menor for o recurso a este meio de pagamento melhor será o controlo das operações de tesouraria em numerário e consequente redução de riscos resultantes de elevados montantes em cofre.

Os resultados de auditoria mostram que 84% de subsídios atribuídos pelo IAS em 2013 foram pagos por transferência bancária. No entanto e apesar do apenas 16% terem

sido pagos em dinheiro, numa média mensal de 4 352 711,82 patacas, a verdade é que o montante é demasiado elevado e na maioria dos casos nem sequer se trata de uma necessidade efectiva.

- O IAS esclareceu que na maioria dos casos o pagamento em numerário foi a forma encontrada para propiciar o contacto dos assistentes sociais com beneficiários que revelam necessidades extremas de um aconselhamento e acompanhamento regular. O IAS acabou, no entanto, por admitir que o pagamento por outros meios, que não apenas o pagamento em numerário, pode não pôr em causa o contacto dos assistentes sociais com os beneficiários.
- Relativamente ao subsídio eventual, o IAS concorda que entre os 15 tipos de subsídio eventual há 12 cujas situações não são tão urgentes que necessitem que seja efectuado o pagamento em dinheiro, como é o caso dos pedidos para aquisição de equipamento para apoio a doentes e das despesas funerárias. Na realidade o subsídio eventual, atribuído naquelas duas situações, apenas é pago mediante a entrega de documentos comprovativos, quer sejam os da cotação de preços do equipamento ou os respectivos recibos de pagamento. Os resultados das amostras revelam, ainda, que existem beneficiários com contas bancárias, o que indica, à partida, que os mesmos detêm capacidades mentais e físicas para gerir e movimentar as suas contas. Contudo, o IAS decidiu pagar em numerário o subsídio eventual sem averiguar da situação efectiva dos beneficiários, nomeadamente, quanto à urgência dos subsídios, quanto à conta bancária, e quanto à sua capacidade de movimentação dessas contas.

Face ao exposto, os subsídios pagos em dinheiro pelo IAS podem, na maioria dos casos, ser pagos por outros meios, e desta forma reduzir-se o risco inerente à gestão em cofre de avultadas quantias.

3.2.2.2 Atribuição de subsídios em numerário e o mecanismos de gestão

O IAS enquanto entidade competente pela atribuição de subsídios, o IAS tem de definir e aplicar medidas adequadas para assegurar o pagamento atempado dos subsídios aos beneficiários e controlar a movimentação dos dinheiros e saldos através do registo contabilístico.

Os “boletins de registo” relativos à entrega fraccionada do subsídio regular e a “declaração de recepção do subsídio eventual”, assinados pelos beneficiários e arquivados no seu processo individual, não passam pela tesouraria, razão pela qual o IAS não tem

registo da entrega efectiva desses subsídios, bem como dos movimentos e saldos das quantias depositadas nos Centros. Assim, nestes casos, o IAS não controla atempadamente nem o pagamento dos subsídios nem o seu não levantamento.

Aliás, tanto o subsídio regular como o subsídio eventual nas situações acima referidas constituem dinheiros depositados no IAS e contabilizados como saldos nas suas contas de operações de tesouraria. O subsídio regular pago aos beneficiários e depositado por estes no IAS para levantamento fraccionado, é considerado uma operação de tesouraria ou mais concretamente *um recebimento de fundos por conta de terceiros*, sendo que esse valor não pode ser registado como despesa paga quando se trate de subsídios eventuais levantados pelos assistentes sociais mas não pagos efectivamente aos beneficiários.

3.2.3 Sugestões de auditoria

O IAS deve:

- Reduzir as quantias depositadas em cofre para evitar riscos e, sobretudo, estudar outras formas de pagamento dos subsídios, nomeadamente, por transferência bancária e por cheque, caso os beneficiários reúnam condições para o efeito.
- Seguir uma contabilização legal e adequada relativamente à movimentação de recursos do IAS, incluindo os recebimentos depositados por terceiros, classificáveis nas operações de tesouraria.
- Estabelecer mecanismos de gestão e de controlo interno adequados ao pagamento em numerário de subsídios e proceder ao seu registo processual integral e acompanhamento atempado.

Parte IV : Comentários gerais

Anualmente o Governo da RAEM transfere recursos financeiros na ordem de centenas de milhões de patacas para apoiar grupos sociais desfavorecidos, mediante a atribuição de benefícios sociais às pessoas mais carenciadas. De acordo com o relatório de actividades do IAS de 2013 o apoio financeiro concedido a indivíduos e agregados familiares em situação de carência económica totalizou 309 681 809,10 patacas, tendo sido subsidiados 6 517 agregados familiares e 9 880 beneficiários. O IAS deve, contudo, clarificar os critérios de atribuição do subsídio por forma a garantir uma uniformidade na sua apreciação e concessão, bem como aperfeiçoar os mecanismos de verificação dos requisitos para que sejam atribuídos a quem de facto reúne as condições legalmente previstas. Por outro lado, deve gerir e controlar eficazmente o processo de pagamento de subsídios em numerário por forma a minimizar os riscos inerentes a essa forma de pagamento.

Contudo, os resultados de auditoria revelam que há aspectos que devem ser aperfeiçoados pelo IAS, nomeadamente, os critérios de apreciação e autorização, os mecanismos de verificação dos requisitos, bem como a gestão e o controlo dos dinheiros aplicados na atribuição de subsídios, por forma a garantir a igualdade e objectividade na concessão dos subsídios e o seu pagamento atempado. As questões concretas são as seguintes:

- Não foram aplicados critérios uniformes de exclusão dos benefícios sociais que não sendo legalmente considerados rendimentos não devem ser considerados como tal nos “depósitos bancários e dinheiro em numerário”.
- As instruções verbais transmitidas pelo IAS aos Centros não foram incluídas no Guia levando a que os trabalhadores tivessem diferentes interpretações dessas mesmas instruções. Por outro lado, verificou-se que em vários casos não foram seguidas as regras e instruções verbais do IAS, o que põe em causa a correcta verificação do requisito de “carência económica”.
- Os subsídios pagos mensalmente em dinheiro pelo IAS totalizam, em média, 4 352 711,82 patacas, tendo-se verificado que em muitos casos os beneficiários estavam em condições de receber os subsídios por outros meios de pagamento, (por exemplo, por cheques). Tal facto deve ser evitado por forma a reduzir as quantias depositadas em cofre e com isso os riscos de segurança e responsabilidade acrescida dos trabalhadores que procedem a este tipo de pagamento.

Quanto à entrega fraccionada do subsídio regular ou ao levantamento do subsídio eventual pelo assistente social, o IAS não exerceu o controlo destas situações, bem como do eventual saldo em numerário, e não procedeu ao seu registo contabilístico de forma adequada.

Relativamente às questões acima suscitadas, na resposta escrita o IAS referiu que vai introduzir progressivamente medidas de optimização no trabalho desenvolvido. Na presente auditoria, o CA não pode deixar de salientar que existem factores objectivos e externos que podem dificultar a introdução, pelo IAS, das referidas medidas de optimização, nomeadamente, no que se refere ao aumento dos pedidos de subsídios e à escassez de recursos humanos. Contudo, atentas as suas competências e responsabilidades, o IAS deve aperfeiçoar todos os mecanismos de apreciação, autorização e atribuição de subsídios, por forma a dar resposta à política social do Governo da RAEM no que respeita ao apoio às pessoas carenciadas e a garantir o princípio da igualdade de tratamento e o apoio atempado e efectivo à população destinatária. Assim, o IAS, com base na sua vasta experiência recolhida, deve actualizar, clarificar e uniformizar o Guia de modo a que seja correctamente entendido e aplicado pelos trabalhadores da linha da frente.

Em relação ao funcionamento interno do IAS, o CA verificou que todo o processo de atribuição dos subsídios é complexo e inclui várias etapas que pressupõem a intervenção directa dos trabalhadores. À medida que o número de pedidos de subsídios aumenta maior o volume de trabalho. Por outro lado, todo o processo de atribuição de subsídios é realizado por várias unidades de serviços do IAS, dispersas por diferentes zonas, o que aumenta o tempo de dispêndio na circulação dos documentos. Por isso, o IAS, sem prejuízo da qualidade do serviço prestado, deve simplificar os procedimentos e pôr em prática o “e-governo” promovido desde 2002 nas Linhas de Acção Governativa, criando uma plataforma electrónica para a partilha de informações e tratamento de processos entre os serviços.

Por outro lado, pese embora se entenda que existem motivos que justificam que seja um assistente social a realizar todo o trabalho técnico-administrativo relativo a pedidos de subsídios, a verdade é que esta acumulação de tarefas lhes retira tempo necessário para a execução do trabalho técnico que lhes compete. Por isso os assistentes sociais deveriam dispôr de um adequado apoio administrativo.

Os resultados de auditoria revelam um conjunto de problemas na apreciação, autorização e atribuição de subsídios. Como se tratam de práticas de há vários anos e havendo que garantir a uniformidade de critérios na atribuição dos subsídios o IAS deve realizar uma análise global das verificações de auditoria acima apresentadas e adoptar medidas de melhoramento que assegurem uma aplicação justa e rigorosa dos dinheiros públicos.

Parte V : Resposta do sujeito a auditoria



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

Resposta ao Relatório de Auditoria sobre a “Apreciação, autorização e atribuição de apoios financeiros”

Relativamente ao vosso ofício n.º 056/CA/DSA/2015, em que se pede a este Instituto uma resposta por escrito ao Relatório de Auditoria de Resultados sobre a “Apreciação, autorização e atribuição de apoios financeiros”, cumpre-nos informar o seguinte:

Conforme referido no dito Relatório de Auditoria, “(...) a atribuição de subsídios envolve a aplicação de elevados montantes do erário público, constituindo este a riqueza de toda a população. Em conformidade com o princípio do uso adequado do dinheiro público, o IAS deve assegurar que os subsídios são atribuídos e aplicados de modo adequado, por forma a apoiar, efectivamente, os indivíduos e agregados familiares que tenham essas necessidades e que reúnam os respectivos requisitos (...)”. O IAS, apoiante do referido princípio e sempre imbuído do espírito de servir melhor a população, tem-se empenhado em apoiar os grupos sociais desfavorecidos, prestando serviços adequados a indivíduos e agregados familiares que se encontrem com diversas dificuldades da vida e em situação de risco.

Concorda assim o IAS com as opiniões apresentadas no mesmo Relatório de Auditoria. Todavia, tendo em conta a particularidade dos serviços e apoios sociais, bem como, a diversidade e a volubilidade de situações e problemas com que se deparam os requerentes ou beneficiários de apoio, as instituições e os profissionais, sendo prestadores de serviços, enquanto agem, devem ter em ponderação os aspectos jurídicos, racionais e morais, de forma a assegurar o bem-estar dos utentes e, por conseguinte, atingir o objectivo de ajudar efectivamente os necessitados. No processo de prestação de serviços, é inevitável a verificação de diferenças em termos dos resultados de avaliação de casos e das diligências a tomar para os resolver, visto que os mesmos são determinados pela experiência profissional dos respectivos trabalhadores. Acresce que a limitação da especialidade exercida pelos respectivos profissionais poderá levar a que estes fiquem insuficientemente sensíveis aos procedimentos administrativos e financeiros.

Em relação à auditoria efectuada em 2013 pelo vosso Comissariado em matéria da “apreciação, autorização e atribuição de apoios financeiros”, o IAS dá grande importância aos problemas e insuficiências aí detectados, tendo assim tomado



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

medidas de melhoramento com vista à optimização dos procedimentos adoptados no passado para a atribuição de subsídios.

I. Critérios de apreciação e autorização

O referido Relatório de Auditoria (ponto 3.1.3) indica que o IAS não dispõe de um critério para quantificar o valor de “depósitos bancários e dinheiro”, para determinar a sua dedução no cômputo do montante do subsídio a atribuir. E outros problemas indicados no mesmo Relatório incluem a discrepância entre o “Guia de trabalho em matéria de atribuição de subsídios”, adiante designado por Guia, e as respectivas instruções orais, o que origina a não uniformização dos procedimentos de avaliação de pedidos, bem como, as deficiências verificadas na organização e gestão dos processos dos beneficiários e no mecanismo de verificação, que causam dificuldades em assegurar um resultado justo e imparcial na avaliação dos pedidos de subsídios. Em resposta a tais insuficiências, são tomadas as seguintes medidas de optimização:

1. Critério de quantificação do valor máximo de “depósitos bancários e dinheiro” para determinar a sua dedução na avaliação dos pedidos de subsídio

No processo de auditoria, verificou-se que a comparticipação pecuniária, o subsídio de invalidez, entre outros subsídios, por serem benefícios concedidos pelo Governo, não são considerados pelo IAS como receitas de família no cômputo do montante do subsídio a atribuir. No entanto, constatou-se ainda a falta de normas para quantificar concretamente o valor para a avaliação do requisito relativo a “depósitos bancários e dinheiro”, o que levou à eventual adopção de diferentes critérios de quantificação pelos diversos centros de acção social para determinar o limite máximo de “depósitos bancários e dinheiro” aquando da avaliação dos pedidos de subsídio.

Nos últimos dez anos, o Governo da RAEM tem envidado esforços no sentido de melhorar as condições de vida da população e aumentar a qualidade de vida da mesma, através da implementação de um conjunto de medidas de apoio visando a partilha dos frutos do desenvolvimento económico, das quais se destaca a atribuição de vários subsídios, nomeadamente o subsídio para idosos, a comparticipação pecuniária e o subsídio de invalidez, bem como, a implementação do regime de previdência central. Nesta conformidade, alguns



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

dos beneficiários do IAS, por serem também contemplados com as medidas de apoio atrás referidas, após a acumulação durante vários anos dos subsídios atribuídos no âmbito dessas medidas, apresentam contas bancárias com valor superior ao limite fixado no respectivo regulamento administrativo para “depósitos bancários e dinheiro”.

A fim de proteger os direitos e interesses dos beneficiários, torna-se necessário proceder, de forma adequada, à avaliação do limite máximo de “depósitos bancários e dinheiro”, por forma a que este possa acompanhar o progresso social. Neste contexto, o IAS procedeu à regularização da situação e à optimização das respectivas instruções, tendo assim estabelecido um critério de quantificação do valor de “depósitos bancários e dinheiro”, com a definição clara do limite máximo da acumulação dos apoios sociais do Governo, permitida aos beneficiários. O IAS, tendo como referência o prazo máximo de 3 anos estabelecido para o pedido dos respectivos apoios sociais e a sua atribuição, define o limite máximo dos “depósitos bancários e dinheiro”, que resulta da soma do valor do limite máximo inicialmente estabelecido e do valor acumulado do subsídio para idosos, da comparticipação pecuniária, do subsídio de invalidez e do montante atribuído à conta da previdência central, todos referentes aos últimos três anos, para efeitos de avaliação dos pedidos de subsídio apresentados pelos idosos, portadores de deficiência e doentes crónicos que vivam permanentemente de subsídios. Com a entrada em vigor das novas regras no dia 1 de Julho de 2015, é estabelecido um critério de quantificação e os trabalhadores da linha da frente podem avaliar os casos com um único critério, que se consubstancia no princípio da justiça.

2. Mecanismo de verificação

Conforme exposto no Relatório de Auditoria, é necessário não só definir um mecanismo eficaz, viável e apropriado para o tratamento e apreciação dos pedidos de subsídio, como também, assegurar a sua execução cabal, por forma a que o processo de apreciação e autorização dos pedidos de subsídio seja justo e imparcial, perspectiva com a qual concorda o IAS. Em relação às exigências concretas definidas no âmbito do mecanismo de verificação, o Relatório de Auditoria revela que não obstante a existência de um guia elaborado pelo IAS para os seus trabalhadores, existe uma discrepância entre o seu conteúdo e



algumas das instruções orais dadas pelo IAS sobre a mesma matéria, o que tem conduzido facilmente a uma situação em que o trabalho de verificação seja executado consoante o entendimento e o critério de cada um dos trabalhadores.

O Relatório de Auditoria aponta a ambiguidade verificada no uso das expressões “pode”, “quando necessário” e “quando duvidar” nos pressupostos da verificação dos dados dos requerentes ou beneficiários dos subsídios junto dos diversos serviços públicos. O Relatório aponta ainda a falta do estabelecimento de um prazo para a verificação dos dados em causa. Para colmatar tais insuficiências, procedeu-se à revisão do Guia em análise.

Assim, do novo Guia, constam expressamente elementos como a denominação da entidade pública a quem é dirigido o pedido de verificação de dados, o objecto da verificação, o prazo e os itens a verificar. Procedeu-se ainda à elaboração de uma nova ficha sobre a atribuição de subsídios e da lista de documentos a apresentar, tendo sido os trabalhadores expressamente informados da necessidade da execução do estabelecido no Guia revisto. As novas medidas definidas para a realização dos trabalhos de verificação e de autorização de apoios financeiros permitem ao IAS possuir informações completas e concisas, minimizando o risco de apresentação de pedidos mal instruídos e suprimindo as deficiências anteriormente existentes no mecanismo de verificação.

A par disso, foi obtida a autorização do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais de estabelecer uma plataforma para partilha de informações entre o IAS e o Fundo de Segurança Social, cuja elaboração está em curso. E, para a criação de mais plataformas do mesmo género, o IAS está empenhado em contactar com outras entidades públicas envolvidas.

3. Organização e gestão dos processos dos beneficiários

O Relatório de Auditoria sustenta a optimização da gestão dos processos dos requerentes, por forma a que o pessoal encarregado do controlo possa, com maior eficácia, desempenhar as suas funções, ou seja, verificar o cumprimento dos procedimentos definidos para a apreciação dos pedidos de subsídio pelos respectivos trabalhadores.



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

Com vista à profissionalização e sistematização do trabalho inerente ao tratamento de casos, o IAS está a criar um sistema de arquivo electrónico. Com a criação de um sistema electrónico de gestão, todos os procedimentos, incluindo a construção de um ficheiro, o armazenamento e manipulação de dados, as operações de trabalho e a análise de dados, serão efectuados electronicamente, conseguindo-se assim um controlo mais abrangente e eficaz.

Em Maio de 2015, foi lançado o “Sistema de gestão de casos no âmbito de serviço social”, que permite a criação de um mecanismo de registo e de controlo dos processos, nomeadamente relativos a pedidos de informação, recepção de casos, triagem, intervenção, supervisão periódica, avaliação e revisão dos casos, reuniões para a discussão dos casos, *feedback* dos utentes dos serviços, conclusão dos casos e respectivo encaminhamento.

II. Atribuição de dinheiro em numerário e mecanismo de gestão

O Relatório de Auditoria (ponto 3.2.2) aborda a questão de “Para evitar riscos desnecessários, bem como, para diminuir os prejuízos que os mesmos acarretam, os órgãos dos serviços públicos devem criar um bom sistema de gestão de risco”. O Relatório considera que existem insuficiências quanto ao mecanismo e às formas de execução estabelecidas por este Instituto, referindo que a forma de atribuição de subsídios em dinheiro é susceptível de causar riscos, pois o saldo do dinheiro em numerário não se reflecte na contabilidade. Sobre essa questão, vem este Instituto apresentar as seguintes medidas de optimização:

1. Atribuição do subsídio regular em dinheiro

Refere-se que existem duas situações em que o IAS atribui subsídio regular em dinheiro: A 1.^a situação verifica-se principalmente quando o beneficiário se encontra com dificuldades de mobilidade que o privam da possibilidade tanto de se deslocar ao banco, como de se deslocar ao centro para o levantamento do dinheiro do subsídio, pelo que, é necessário manter a forma de caber ao assistente social proceder à entrega do subsídio ao beneficiário no seu próprio domicílio. Relativamente à 2.^a situação, esta abarca razões diversas, designadamente a conta bancária do beneficiário ter sido bloqueada, o mesmo não ter residência fixa que lhe permita abrir conta nos bancos ou outras razões imputáveis ao beneficiário que levam a que o subsídio tenha de ser atribuído em



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

dinheiro. A respeito das situações detectadas por parte da Auditoria e sobre as suas sugestões, o IAS irá reavaliar os beneficiários existentes que carecem de receber o subsídio em dinheiro referidos na 2.ª situação. Assim, se se verificar que a actual situação desses beneficiários é estável e estão reunidas as condições para o efeito, a atribuição do subsídio, proceder-se-á através de transferência bancária, em ordem a reduzir ao máximo o número de beneficiários que carecem de receber o subsídio em dinheiro, como também o montante dos subsídios que é necessário atribuir desse modo.

2. Atribuição do subsídio eventual em dinheiro

O IAS está em consonância com o Comissariado da Auditoria no que diz respeito ao subsídio eventual não abarcar meramente situações de urgência, pois verificou-se que, uma parte dos beneficiários tem capacidade de gerir as contas bancárias e proceder ao levantamento de dinheiro.

Portanto, para reduzir os riscos derivados da adopção da forma de atribuição do subsídio em dinheiro, ir-se-á reduzir o número de beneficiários que recebem o subsídio deste modo. Assim, avaliado o beneficiário, se o mesmo se encontrar em situação estável e reunir as condições previstas, a forma de atribuição do subsídio passará a ser a da transferência bancária ou emissão de cheque efectuada mensalmente.

Refere-se ainda que, em Novembro de 2014, este Instituto elaborou as “Instruções internas para a atribuição de subsídio aos beneficiários sem ser por transferência bancária”, destinadas a serem seguidas, a título experimental, pelos diferentes centros de acção social. Assim é exigido de forma clara aos respectivos trabalhadores que façam o registo do dinheiro em caixa. Nesta conformidade, decorrido um período experimental de seis meses, desde Maio de 2015, este Instituto começou a regulamentar a respectiva situação e a zelar no sentido dos trabalhadores fazerem não só, o registo referente à atribuição dos subsídios em numerário e ao respectivo saldo, como ainda, a regulamentar a reposição obrigatória dos subsídios que porventura não chegaram a ser atribuídos, à Secção de Tesouraria, para efeitos de liquidação.



3. Mecanismo de gestão para a atribuição do subsídio em numerário

(1) Subsídio regular

De acordo com o Relatório de Auditoria em relação aos casos em que os beneficiários se deslocam todos os meses pessoalmente aos centros de acção social para o levantamento do subsídio em dinheiro, verificou-se que uma parte carece de ser acompanhada com frequência pelos assistentes sociais, designadamente, nos casos dos portadores de deficiência intelectual e dos viciados pelo jogo, entre outros. Nestes casos, o assistente social com vista a assegurar as condições de vida desses beneficiários, evitando que os mesmos gastem todo o dinheiro do subsídio assim que o recebem, divide-o em partes que lhes sendo entregues quando necessário. Na prática, o beneficiário assina um “Talão de recibo” que é entregue pelo assistente social dos centros de acção social à Sede do IAS para efeitos da liquidação na contabilidade. Refere-se que, o dinheiro é depositado nos centros de acção social, e cada vez que se procede à sua atribuição, o beneficiário assina o “Boletim de registo relativo à atribuição do subsídio por partes”, o qual é apenas arquivado no processo individual do beneficiário em causa, não carecendo de ser remetido à Sede do IAS. Assim sendo, este mecanismo faz com que a Sede fique sem maneira de conhecer a situação concreta referente ao saldo ainda existente no centro de acção social relativamente a cada beneficiário.

Considerando haver uma parte dos beneficiários que carece efectivamente de ser acompanhada frequentemente pelos assistentes sociais, o IAS para assegurar as condições de vida dos beneficiários, considera que não pode acabar com a forma de atribuir o subsídio em fracções. Todavia, o IAS concorda que o actual mecanismo apresenta riscos em termos de gestão e, para o melhorar, irá rever o modelo do “Talão de recibo”, alargando o espaço de registo a fim de incluir a entrega por fracções. Assim, cada vez que o beneficiário receba uma fracção do subsídio, este terá de assinar o “Talão de recibo”, especificando o valor da fracção que recebeu e no mês seguinte os centros de acção social devolverão à Secção de Tesouraria da Sede não apenas todos os “talões de recibo”, como também os subsídios dos beneficiários que porventura não conseguiram ser entregues, para efeitos de verificação e contagem, bem como, irão fazer reflectir a situação em causa na contabilidade.



(2) Subsídio eventual

A Auditoria verificou que quando se trata de beneficiário do subsídio eventual com dificuldades de mobilidade e sem família ou mandatário, o assistente social desloca-se à Secção de Tesouraria da Sede do IAS para, por ele, proceder ao levantamento do subsídio eventual em numerário e seguidamente o entregar. Portanto, quando o assistente social procede ao levantamento do subsídio eventual, o subsídio é considerado pago e registado como uma despesa efectuada. Acrescenta-se ainda que, quando o assistente social entrega o subsídio ao beneficiário, este é obrigado a assinar a “Declaração de percepção do subsídio eventual” que apenas é arquivada no processo individual do beneficiário em causa, sem precisar de ser devolvida à Secção de Tesouraria. Assim sendo, este mecanismo não permite que a Sede do IAS fique a saber a situação referente à atribuição do subsídio.

Este Instituto concorda que existe a possibilidade de melhorar o actual mecanismo. Assim, para o melhorar, ao assistente social que levante o subsídio pelo beneficiário, irá exigir-se que num prazo definido faça a entrega do original da “Declaração de percepção do subsídio eventual” assinada pelo beneficiário ou à devolução do dinheiro do subsídio que porventura não chegou a entregar ao beneficiário à Secção de Tesouraria da Sede do IAS, para não apenas se poder proceder à verificação e contagem, como também, fazer reflectir a situação na contabilidade.

É ainda de acrescentar, quando se trata da concessão de apoio financeiro ao beneficiário de subsídio, no sentido de que o mesmo possa adquirir utensílios de apoio, ir-se-á proceder ao pagamento através de uma declaração de consentimento assinado pelo beneficiário, mediante a qual a Secção de Tesouraria deste Instituto emitirá um cheque ou procederá a uma transferência bancária para através do respectivo apoio financeiro pagar directamente ao fornecedor do utensílio de apoio, em ordem a evitar ao máximo a atribuição do dinheiro em numerário e poder assim fazer reflectir com a maior precisão a situação na contabilidade.



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

Conclusão

Face ao exposto e tendo como referência as sugestões constantes do Relatório de Auditoria, este Instituto procedeu de forma a rever integralmente e a melhorar os critérios da apreciação e autorização relativos à atribuição dos subsídios, bem como, os respectivos procedimentos de verificação e as instruções para a respectiva atribuição. Refere-se que, foram novamente revistas as “Instruções para o trabalho relativo ao apoio financeiro”, as quais vão ser executadas de forma uniforme no mês de Julho do corrente ano. Entretanto, a fim de reforçar a gestão dos respectivos trabalhos, o Departamento de Família e Comunidade desde Instituto criou em Junho do corrente ano a “Equipa de Apoio Social” que se destina à planificação e coordenação do funcionamento dos diferentes centros de acção social, à contínua revisão e optimização do regime de atribuição de subsídios bem como aos respectivos procedimentos de execução, promovendo a eficácia das diversas medidas, a fim de que as pessoas necessitadas possam beneficiar de serviços que lhes sejam adequados e oportunos, bem como, assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada.

Tendo subjacente o conceito de serviço de “Apoio aos cidadãos na resolução das suas dificuldades e construção de uma nova vida”, o IAS sempre procurou não só dar a maior atenção e apoio às pessoas e famílias que se deparam com dificuldades de vida ou derivadas de problemas de adaptação à mesma causadas pelas vicissitudes da vida, como também otimizar e melhorar de modo contínuo as medidas de apoio social por forma a corresponder às necessidades decorrentes da evolução da sociedade e defender a justiça social.

Por último, este Instituto agradece sinceramente todas as sugestões apresentadas pelo vosso Comissariado no Relatório de Auditoria.

Parte VI : Anexos

Anexo I: Tabela do valor de risco social em 2013

N.º de elementos do agregado familiar	Risco social (em patacas)
1	3 450,00
2	6 360,00
3	8 770,00
4	10 660,00
5	12 030,00
6	13 410,00
7	14 780,00
Igual ou superior a 8	16 150,00

Fonte: Despacho do Chefe do Executivo n.º 389/2012.

Anexo II: Valores do subsídio eventual em 2013

N.º	Tipo	Circunstâncias	Valor total (em patacas)
1	Despesas funerárias	Para pagar aos familiares que suportaram as despesas com o funeral do beneficiário.	22 800,00
2	Equipamento de apoio a doentes	Para aquisição de equipamentos de apoio a doentes, nomeadamente, cadeiras de rodas, aparelhos auditivos e próteses.	989 237,00
3	Obras de reparação habitacional	Para realização de obras de reparação indispensáveis na habitação, por exemplo, grades das janelas.	9 800,00
4	Mobiliário e equipamento doméstico	Para aquisição de mobiliário e equipamentos domésticos essenciais, por exemplo, fogões e camas.	24 922,00
5	Menores em situação de risco ³⁵	Para encaminhar menores em situação de risco para instituições ou centros de apoio, a fim de lhes ser proporcionado sustento e educação.	--
6	Alojamento em instalações sociais	Para pagar as despesas de alojamento em lares privados dos idosos que vivam sozinhos, sem familiares e incapazes de gerirem a sua pessoa.	71 006,00
7	Despesas com artigos de enfermagem	Para pagar artigos para cuidados a beneficiários doentes, como por exemplo, fraldas para adultos e leite em pó nutricional. Os beneficiários nestas circunstâncias estão geralmente internados em lares de idosos, sendo essas despesas pagas antecipadamente, em nome do beneficiário, pelos lares aos quais o IAS paga posteriormente, no espaço de 6 a 12 meses, essas despesas.	134 846,00
8	Encargos com educação ou formação	Para encargos com formação, com o objectivo de incentivar os jovens que abandonaram os estudos a inscreverem-se nas escolas em regime nocturno ou em formações contínua, ou para pagar despesas em turmas de verão frequentadas por beneficiários menores.	12 350,00
9	Despesas para transportes públicos	Só é apresentado o pedido ao IAS quando não existem outras entidades a facultar serviços de apoio no transporte.	0,00
10	Concessão discricionária de apoio financeiro às pessoas com menos de 18 meses de residência na RAEM	Destina-se a atribuir um subsídio eventual a indivíduos que precisam de apoio urgente e não reúnam o requisito de residência de pelo menos 18 meses na RAEM para beneficiar do subsídio regular.	2 054 940,00
11	Casos discricionários que necessitam de apoio urgente, mas com rendimento superior ao valor do risco social	Destina-se, a situações em que pese embora o rendimento da família exceda o valor do risco social, o beneficiário não pode estar economicamente na dependência da família com quem coabita, por esta não lhe prestar o apoio necessário, por exemplo no caso de idosos ou vítimas de violência doméstica	85 050,00
12	Outros	Casos não abrangidos por nenhum dos tipos de subsídio eventual identificados. É pouco aplicado.	13 600,00
Total			3 418 551,00

Fonte: Guia do IAS e informações fornecidas pelo mesmo.

³⁵ Conforme os dados de subsídio eventual facultados pelo IAS, há dois itens registados no tipo de “menores em situação de risco”, respectivamente, nos valores de 4 981,00 patacas e 4 818,00 patacas. Consultadas as propostas dos dois itens, o seu conteúdo mostra que ambos os montantes são para apoiar os beneficiários no pagamento de encargos diversos derivados do alojamento em lares para idosos. Quanto à discrepância entre o conteúdo dos itens e do código “menores em situação de risco” aplicado, o Centro A confirmou que foram usados códigos errados para os dois itens que deviam ser registados em “despesas com artigos de cuidados de enfermagem”. Nesta conformidade, o IAS não atribuiu quaisquer apoios financeiros em 2013 para apoiar os menores em situação de risco.

