



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

# Relatório de Auditoria de Resultados

Efeitos dos relatórios de  
auditoria nos últimos anos —  
Atribuição de apoios financeiros  
a associações pela Fundação Macau

Fevereiro de 2020



# Índice

<b>Parte I :</b>	<b>Sumário .....</b>	<b>1</b>
1.1	Resultados de auditoria .....	1
1.2	Sugestões de auditoria .....	2
1.3	Resposta do sujeito a auditoria .....	2
<b>Parte II :</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>4</b>
2.1	Contexto da auditoria .....	4
2.2	Sujeito a auditoria.....	4
2.3	Objecto e âmbito da auditoria .....	5
<b>Parte III :</b>	<b>Resultados de auditoria .....</b>	<b>6</b>
3.1	Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividade e respectivo quadro sancionatório.....	9
3.2	Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados.....	20
3.3	Sugestões de auditoria .....	35
<b>Parte IV :</b>	<b>Comentários Gerais .....</b>	<b>36</b>
<b>Parte V :</b>	<b>Resposta do sujeito a auditoria .....</b>	<b>39</b>



## **Parte I : Sumário**

### **1.1 Resultados de auditoria**

#### **1.1.1 Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório**

Dado que, relativamente aos relatórios apresentados fora do prazo, o procedimento de audiência dos beneficiários introduzido em 2014 apresenta insuficiências por não ter sido definido um prazo para o seu início a Fundação Macau (doravante designada por “FM”) apenas reclama a entrega do relatório, ficando à sua discricionariedade o sancionamento ou não dos beneficiários dos subsídios, havendo grande arbitrariedade na execução dos trabalhos. Entre 2015 e 2018, cerca de 20% dos beneficiários não apresentaram os relatórios dentro do prazo, isto é, houve 788 relatórios que foram entregues com um atraso de quatro anos, envolvendo um montante total de 2 091 milhões de patacas. Embora alguns relatórios tivessem sido apresentados com atrasos significativos, ainda assim, a Fundação raramente dava início aos procedimentos de audiência dos beneficiários e nunca houve casos de sancionamento. Além disso, segundo os resultados do acompanhamento da presente auditoria, verificou-se que, alguns beneficiários apresentavam sistematicamente os relatórios de actividades fora do prazo e a Fundação não só nunca deu início aos procedimentos de audiência e de sancionamento, como, pelo contrário, continuou a atribuir subsídios aos beneficiários incumpridores. Tal prática fazia com que os mecanismos de acompanhamento e sancionatórios estabelecidos no Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios tivessem apenas expressão nominal. A introdução, em Junho de 2018, do mecanismo de pagamento de apoios financeiros em prestações apenas serviu para adiar a atribuição dos subsídios para novos projectos, não tendo nenhum efeito sancionatório ou dissuasor, isto é, não ajudou a promover a entrega dos relatórios de actividades dentro dos prazos estabelecidos. Por isso, constata-se que as melhorias das verificações de auditoria não foram satisfatórias.

#### **1.1.2 Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados**

Em Junho de 2015, a FM sugeriu que os beneficiários contratassem auditores para efectuar auditorias, sendo as despesas parcial ou integralmente suportadas pela Fundação. As principais insuficiências desta actuação incluem: ao saber-se que as suas contas não seriam examinadas, não houve um reforço no sentido de garantir a integridade e autenticidade das contas apresentadas; tratou-se de uma mera recomendação, porquanto, nos últimos quatro anos, houve um baixo grau de colaboração dos beneficiários, sendo a taxa anual de

apresentação de relatórios financeiros era de entre 6% e 12%; a entrega de relatórios financeiros elaborados por auditores de contas foi de apenas 1,6%; os demais relatórios foram apresentados pelos beneficiários sob diversas formas, por exemplo, o preenchimento de modelos de relatório da FM por auditores de contas ou contabilistas ou através da elaboração de relatórios segundo procedimentos acordados, portanto, são relatórios que não têm o mesmo nível de garantia que os relatórios financeiros elaborados por auditores de contas. Assim, as auditorias às contas, realizadas pelos beneficiários, quer em termos de qualidade, quer de quantidade, não permitiram assegurar eficazmente a integridade e autenticidade das informações financeiras relativas aos projectos que receberam subsídios elevados. Para além das insuficiências na implementação da verificação de contas por auditor externo, constatou-se que a Divisão de Cooperação, responsável pelo acompanhamento dos projectos que receberam subsídios de elevado montante procedia a poucas fiscalizações às receitas e despesas e as que foram feitas eram pouco abrangentes, estando muito longe de haver uma auditoria rigorosa.

## **1.2 Sugestões de auditoria**

A FM deve:

- Fazer com que os beneficiários cumpram escrupulosamente as obrigações constantes no Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios e demais regulamentos, incluindo a realização dos procedimentos de audiência; além disso, que dê cumprimento ao estabelecido no seu Regulamento Interno e que suspenda os beneficiários que incumpram o prazo de entrega do relatório das actividades do direito de solicitar subsídios e exija a restituição da totalidade do subsídio atribuído.
- Repensar a prática actual de fazer com que os beneficiários optem por contratar auditores independentes para auditar as contas, ao mesmo tempo, rever os procedimentos internos de análise de projectos candidatos a subsídios de montante elevado para assim contribuir para uma integração eficaz dos trabalhos de verificação externos e internos por forma a assegurar a integridade e autenticidade das informações declaradas nos relatórios de actividades.

## **1.3 Resposta do sujeito a auditoria**

A FM concorda com os resultados da presente auditoria, e reconhece a importância das questões suscitadas na mesma e as sugestões do Comissariado, que são fundamentos, objectivos e orientações para o aperfeiçoamento dos respectivos trabalhos. Desde a

publicação do Relatório de auditoria em 2012, a FM tem vindo a adoptar, de forma gradual, diversas medidas de aperfeiçoamento, que têm sido eficazes no sentido de melhorar os casos de entrega de relatórios em atraso. Por outro lado, de acordo com os dados estatísticos durante os anos 2015 a 2018, a taxa dos relatórios entregues dentro do prazo foi de 78,2% e os entregues nos 30 dias seguintes ao termo do prazo estabelecido foi de 14,2%, constituindo 92,4% dos relatórios entregues, o que comprova que a situação melhorou no que concerne ao cumprimento da obrigação de entrega dos relatórios dentro do prazo.

Além disso, a FM indicou que existem muitos problemas quanto à gestão dos trabalhos de atribuição de apoios financeiros a associações, havendo ainda um caminho longo a percorrer para ir de encontro às expectativas e exigências da população em geral relativamente aos seus trabalhos, desafio este que tem de ser enfrentado, atendido e corrigido tempestivamente. Assim, em resposta às questões suscitadas na presente auditoria, a FM já adoptou e irá adoptar as seguintes medidas de melhoria:

- A FM desencadeou, em cumprimento rigoroso do calendário estabelecido, os procedimentos de restituição, audiência, apreciação e aplicação de sanções. Além disso, a partir de 2020, se as entidades beneficiárias não cumprirem o prazo estipulado para a entrega de relatórios e se os respectivos fundamentos apresentados no âmbito da audiência de interessados não forem aceites, será exigida também a restituição dos apoios financeiros atribuídos para novos projectos.
- Relativamente aos apoios financeiros atribuídos pela FM para depois do ano 2020, será exigida às entidades beneficiárias a elaboração de relatórios financeiros específicos que esclareçam a maneira como foi aplicada e a guarda dos documentos comprovativos originais. Quanto às associações a quem sejam atribuídos apoios financeiros de valor relativamente baixo, deverão preencher o “Quadro Comprovativo de Receitas e Despesas relativas a Actividades Subsidiadas”.
- A FM irá contratar, por conta própria, auditores certificados para realizar a auditoria das contas das entidades beneficiárias de apoios financeiros de valor elevado. Quanto às entidades beneficiárias de apoios financeiros de pequeno valor, será a própria FM a verificar as contas de forma aleatória, podendo ainda contratar auditores certificados para realizar a auditoria das contas.

## **Parte II : Introdução**

### **2.1 Contexto da auditoria**

A concessão de subsídios pela Fundação Macau (doravante designada por “FM”) é objecto de especial atenção da sociedade, pois os apoios financeiros atribuídos anualmente são avultados e abrangem um vasto leque de beneficiários. O Comissariado da Auditoria (adiante designada por “CA”) divulgou o relatório de auditoria intitulado “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau” em Junho de 2012, no qual foram apresentadas opiniões e sugestões de auditoria sobre as verificações de auditoria relativos aos procedimentos de apreciação, atribuição, acompanhamento e fiscalização de subsídios adoptados pela FM. A presente auditoria foi levada a cabo com o objectivo de acompanhar as verificações do relatório anterior no âmbito da fiscalização (compreendendo duas verificações), incluindo “Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório” e “Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados”.

Dado que houve um aumento significativo dos montantes totais de apoios financeiros atribuídos anualmente pela FM (de 855 milhões de patacas, em 2012, para 2 222 milhões de patacas, em 2018) a boa gestão dos subsídios depende da supervisão rigorosa da FM. Portanto, o CA procedeu à presente auditoria para acompanhar as melhorias efectuadas em relação às duas verificações constantes no relatório anterior e verificar se as medidas estabelecidas pela FM foram eficazes na fiscalização da aplicação dos subsídios, de forma a garantir o seu uso adequado.

### **2.2 Sujeito a auditoria**

Conforme o número 2 do artigo 4.º da Lei n.º 7/2001, de 11 de Junho (Institui uma nova fundação denominada Fundação Macau) e o número 2 do artigo 2.º dos Estatutos da Fundação Macau (adiante designado por “Estatutos da FM”), aprovados pelo Regulamento Administrativo n.º 12/2001, de 26 de Junho, com as alterações introduzidas pelos Regulamentos Administrativos n.º 4/2006, de 3 de Abril, n.º 17/2011, de 18 de Julho e n.º 7/2015, de 27 de Abril, a Fundação pode desenvolver cooperação com entidades públicas ou privadas e conceder-lhes apoios financeiros, nos termos dos seus Estatutos e dos demais diplomas aplicáveis.

De acordo com a legislação acima referida, a FM tem a competência de aprovar a concessão de subsídios, portanto, a FM é o sujeito a auditoria do presente relatório.

### **2.3 Objecto e âmbito da auditoria**

Entre Dezembro de 2018 e Setembro de 2019, o CA procedeu à auditoria dos trabalhos de fiscalização dos subsídios concedidos pela FM no período entre 2015 e 2018<sup>1</sup>. A presente auditoria incide sobre as eventuais melhorias das duas verificações de auditoria sobre a fiscalização de apoios financeiros, constantes no relatório de auditoria intitulado “Atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”, divulgado em Junho de 2012, com o objectivo de reforçar a fiscalização efectuada pela FM no âmbito da atribuição de subsídios. O conteúdo das verificações de auditoria envolve dois aspectos:

- Reclamação da entrega dos relatórios de actividades em atraso e aplicação de sanções.
- Análise dos relatórios de actividades.

---

<sup>1</sup> Dado que os trabalhos de recuperação de relatórios, de aplicação de sanções e de avaliação de actividades relativos ao ano 2018 serão realizados no ano seguinte, pelo que a auditoria abrangeu esses dados.

### Parte III : Resultados de auditoria

De acordo com os Estatutos da FM, o pedido de concessão de subsídios é submetido à apreciação do Conselho de Curadores ou do Conselho de Administração, de acordo com o montante a conceder<sup>2</sup>, sendo o parecer elaborado pela Divisão de Cooperação ou pela Divisão de Subsídios, subordinadas ao Conselho de Administração<sup>3</sup>, *vide* Quadro 1:

**Quadro 1: Subunidades responsáveis pela atribuição de subsídios**

<b>Atribuição de subsídios de valor superior a quinhentas mil patacas</b>	<b>Atribuição de subsídios até ao valor de quinhentas mil patacas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ O montante do subsídio a conceder é deliberado pelo Conselho de Curadores e as condições para a atribuição do subsídio ficam a cargo do Conselho de Administração;</li><li>➤ A Divisão de Cooperação é responsável pela informação técnica e sua execução quanto ao pedido de apoios financeiros<sup>4</sup>;</li><li>➤ A Divisão de Cooperação é, também, responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução dos projectos de apoios financeiros, incluindo fiscalização do dever de entrega do relatório de actividades e de outras obrigações e análise da execução de relatórios de actividades e suas informações financeiras; em relação aos beneficiários que não cumpriram a obrigação de apresentar o relatório de actividades, cabe a esta Divisão oferecer informações técnicas ao Conselho de Administração para efeitos de aplicação de sanções.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ O montante do subsídio a conceder é submetido à apreciação do Conselho de Administração;</li><li>➤ A Divisão de Subsídios é responsável pela informação técnica e sua execução quanto ao pedido de apoios financeiros;</li><li>➤ A Divisão de Subsídios é, também, responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução dos projectos de apoio financeiro, incluindo o acompanhamento da fiscalização do dever de entrega do relatório de actividades e cumprimento de outras obrigações e análise da execução de relatórios de actividades e suas informações financeiras; em relação aos beneficiários que não cumpriram a obrigação de apresentar o relatório de actividades, cabe a esta Divisão oferecer informações técnicas ao Conselho de Administração para efeitos de aplicação de sanções.</li></ul>

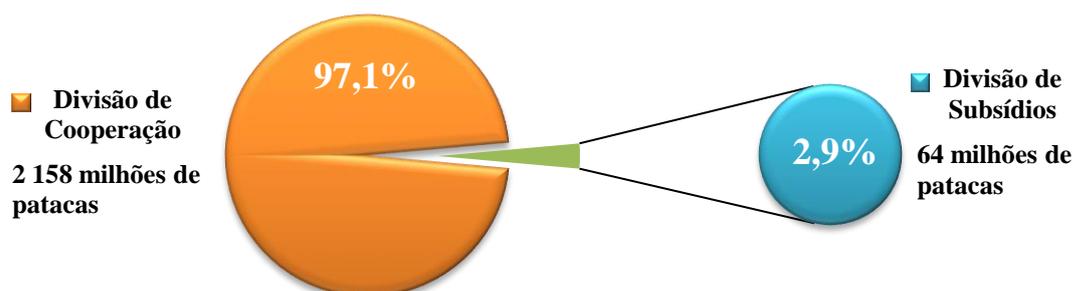
<sup>2</sup> De acordo com a alínea 11) do número 1 do artigo 11.º e a alínea 12) do número 1 do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 12/2001 (Estatutos da Fundação Macau).

<sup>3</sup> Segundo os números 1 e 2 do artigo 8.º e os números 1 a 3 do artigo 9.º do Regulamento Interno sobre Criação de Subunidades de Apoio Técnico da FM e sua Composição e Funcionamento, rectificado pelo Conselho de Administração na reunião n.º 34/2018, de 15 de Agosto.

<sup>4</sup> Em relação a eventuais pedidos de associações e associações subordinadas cujos projectos estejam previstos no plano anual aprovado pelo Conselho de Curadores – incluindo o financiamento de “subscritos auspiciosos” –, cujo montante seja inferior 500 000 patacas, a FM afirmou que o acompanhamento e seguimento ficará a cargo da Divisão de Cooperação.

Segundo os dados da FM, os subsídios concedidos em 2018<sup>5</sup>, foram de cerca de 2 222 milhões de patacas a favor de diversas associações. Cerca de 2 158 milhões de patacas – isto é, 97,1% do total dos pedidos de subsídio – foram analisadas pela Divisão de Cooperação; por sua vez, a Divisão de Subsídios foi responsável pela análise de 64 milhões de patacas – cerca de 2,9% do total dos pedidos de subsídio –, conforme ilustra a Figura 1:

**Figura 1: Subsídios concedidos pela FM às associações em 2018**



*Fonte: Figura organizada de acordo com as informações facultadas pela FM.*

Para o acompanhamento dos problemas verificados na auditoria anterior, o CA fez uma investigação às melhorias efectuadas nos trabalhos de análise e fiscalização dos subsídios concedidos a favor das associações, tendo para tal solicitado à FM o fornecimento de informações sobre as medidas de melhoria adoptadas. Segundo os resultados da presente auditoria, desde Junho de 2012 até Dezembro de 2018, a melhoria das duas verificações de auditoria acima mencionadas ainda apresentavam insuficiências em diversos aspectos, os quais se encontram sintetizados no Quadro abaixo:

<sup>5</sup> Baseiam-se nos “pedidos abertos” (são pedidos – singulares, múltiplos ou anuais – que podem ser feitos por todas as associações, mas que não contam com a colaboração da FM), seguidos pela Divisão de Subsídios e pela Divisão de Cooperação.

**Quadro 2: Problemas verificados no presente acompanhamento da auditoria**

Verificação de auditoria	Classificação das melhorias	Problemas verificados	Referência
<p><b>Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividades e respectivo quadro sancionatório</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Devido ao facto de haver imperfeições no procedimento de audiências, entre 2015 e 2018, houve vários casos em que os relatórios de actividade não foram apresentados dentro do prazo, todavia, foram realizadas apenas duas audiências aos beneficiários e em nenhum dos casos foi aplicada qualquer sanção.</li> <li>➤ Segundo os resultados do presente acompanhamento, verificou-se que alguns beneficiários apresentaram consecutivamente os relatórios de actividades fora do prazo, ainda assim, a FM continuou autorizar novos pedidos de concessão de apoios financeiros e a atribuir subsídios aos pedidos já autorizados, sem realizar qualquer procedimento contra os retardatários.</li> </ul>	<p>3.1</p>
<p><b>Fiscalização e acompanhamento dos projectos ou actividades subsidiados</b></p>	<p><b>Insatisfatório</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A FM incentiva os beneficiários a contratarem auditores externos para efectuar a auditoria às contas, o que, por um lado, não permitiu que os beneficiários soubessem que as suas contas poderiam ser examinadas, não reforçando, assim, a integridade e autenticidade das contas apresentadas, por outro lado, devido à baixa taxa de colaboração dos beneficiários, apenas 1,6% deles entregaram os relatórios financeiros de acordo com as normas de relato financeiro e de auditoria. Assim, as auditorias às contas, quer em termos de qualidade quer em termos de quantidade, não permitiram assegurar a integridade e autenticidade das informações financeiras relativas aos programas que receberam subsídios de montante elevado.</li> <li>➤ Devido às insuficiências na implementação da verificação das contas por auditor externo, constatou-se que a Divisão de Cooperação, responsável pelo acompanhamento dos projectos que receberam subsídios de montante elevado, levava a cabo poucas fiscalizações às receitas e despesas apresentadas pelos beneficiários nos respectivos relatórios e as que foram levadas a cabo foram pouco abrangentes, estando muito longe de se poder considerar que houve uma auditoria rigorosa.</li> </ul>	<p>3.2</p>

### 3.1 Fiscalização do cumprimento da obrigação de apresentar o relatório de actividade e respectivo quadro sancionatório

O número 1.7 do Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, que actualiza e clarifica as regras gerais a que deve obedecer a atribuição de apoios financeiros a particulares e a instituições particulares, e os artigos 18.º, número 1; 20.º; 22.º, alínea b); e 23.º todos do Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, na sua versão actual, estabelecem, respectivamente, as regras relativas à obrigação de apresentar o relatório de actividades e o respectivo quadro sancionatório:

- “Até 30 dias após a concretização da actividade apoiada, o beneficiário deve enviar ao serviço respectivo um relatório sucinto informando da sua realização e descrevendo com rigor a aplicação do subsídio recebido.”
- “O beneficiário de um subsídio para actividades anuais, deverá elaborar e entregar à Fundação um relatório das actividades, antes de 31 de Janeiro do ano seguinte. O beneficiário de um subsídio para uma só actividade, deverá apresentar um relatório da actividade nos trinta dias seguintes à sua realização.”<sup>6</sup>
- “A Fundação exigirá do beneficiário do subsídio a apresentação de um Relatório das actividades desenvolvidas, em data que for indicada, o qual será objecto de análise pela Divisão de Apoios Financeiros e de Acompanhamento.”
- “Ocorrendo as circunstâncias abaixo discriminadas, o subsídio será imediatamente cancelado:
  - a) Informações falsas contidas nos documentos entregues com o pedido ou nos documentos suplementares ou se se revelarem falsas as declarações ou ainda dissimularem informações pedidas;
  - b) Inobservância das obrigações constantes do Capítulo VI do presente Regulamento.”
- “1. Sempre que se verificarem as circunstâncias do cancelamento dos subsídios, o beneficiário é obrigado a restituir a totalidade do subsídio recebido. (...)  
2. Sempre que se verificarem as circunstâncias a que se refere o Artigo 22.º, a instituição ou o indivíduo em causa serão considerados entidades em situação de suspensão do direito de solicitar subsídios num período de dois anos a partir da data da suspensão.”

---

<sup>6</sup> De acordo com o ponto 1 da alínea (II) da Parte V das Guias Gerais para o “Pedido de Apoio Financeiro, Acompanhamento, Apreciação e Autorização (Versão de Dezembro de 2015)”, sobre o prazo para a apresentação dispõe que, os beneficiários dos pedidos anuais de projectos integrados, devem entregar um relatório sucinto dentro de 30 dias após a conclusão do último projecto realizado.

### **3.1.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior**

O relatório da auditoria publicado em 2012 revelou que a FM não seguiu o estabelecido no Despacho n.º 54/GM/97 e no Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios em relação aos beneficiários que não cumpriram as suas obrigações no que se refere à entrega de relatório de actividades nos prazos estabelecidos, e não os tendo suspenso do direito de solicitar subsídios. Além disso, não exigiu que os beneficiários restituíssem a totalidade dos subsídios recebidos.

### **3.1.2 Situação actual**

#### **3.1.2.1 Procedimentos adoptados pela FM em caso de apresentação de relatórios de actividades fora dos prazos estabelecidos**

Após a publicação do relatório de auditoria, em 2012, a FM optimizou as medidas para a reclamação da entrega dos relatórios em atraso e a aplicação de sanções no caso de os beneficiários não entregarem o relatório dentro do prazo estabelecido. No caso de haver atraso, se o beneficiário não tiver entregue o pedido de prorrogação do prazo de apresentação do relatório<sup>7</sup> ou o pedido de alteração ao projecto subsidiado<sup>8</sup>, a FM iniciará o procedimento de reclamação do relatório e de aplicação de sanções<sup>9</sup> – *vide* Figura 2.

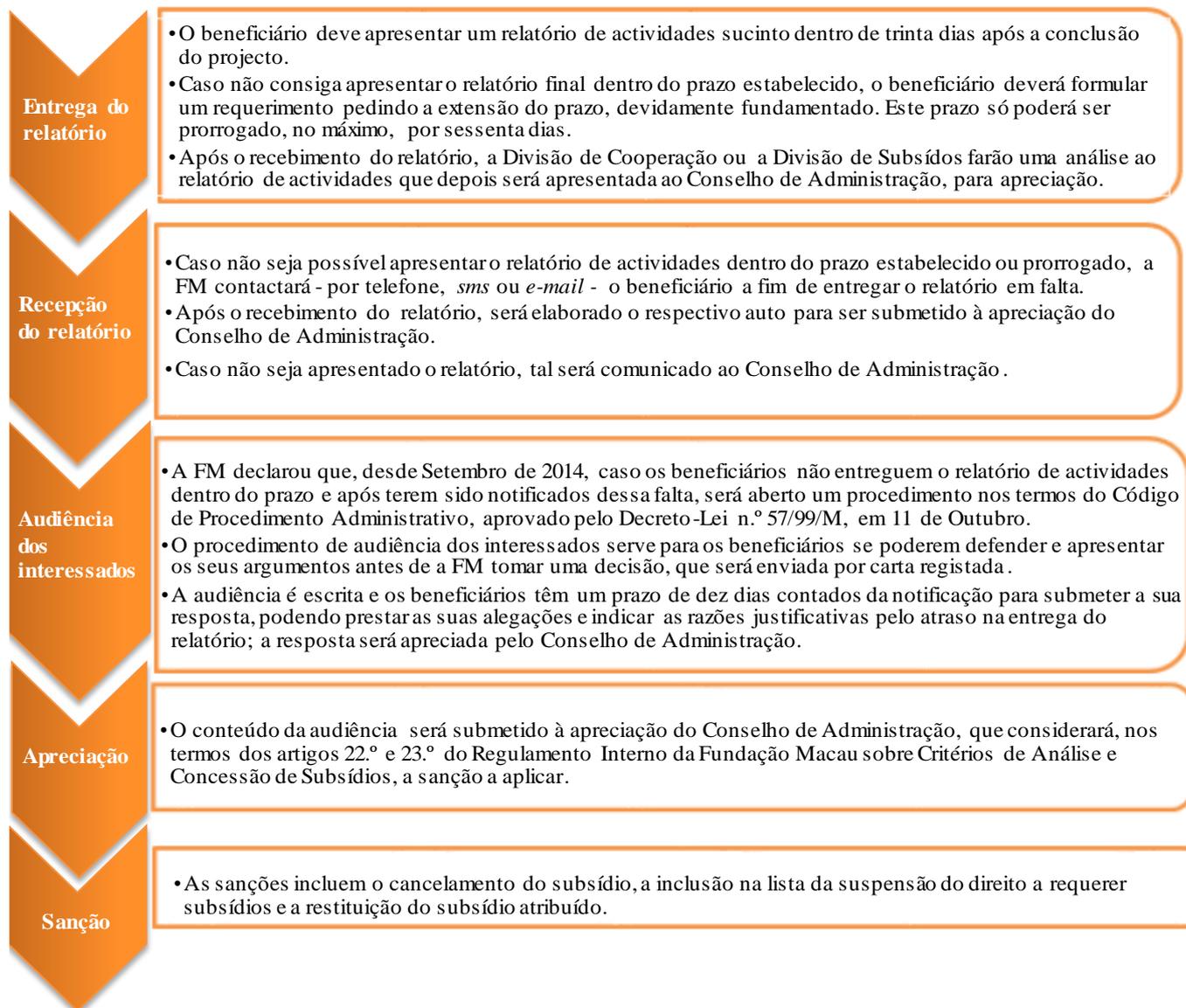
---

<sup>7</sup> De acordo com o disposto do n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, alterado pelo Conselho de Administração na sua reunião n.º 02/2012 de 12 de Janeiro, “[a]presentadas razões justificativas e após acordo da Fundação, poderá ser dada uma prorrogação de trinta dias para apresentação do relatório referido no número anterior.” Ou seja, os beneficiários podem apresentar um pedido para a prorrogação do prazo da entrega do relatório de actividades à FM, por escrito, e após autorização por despacho da Fundação, poderá ser dada uma prorrogação de trinta dias para a apresentação do relatório. Conforme a decisão tomada pelo Conselho de Administração na reunião n.º 17/2013, desde 1 de Maio de 2013, o prazo de apresentação do relatório passou de trinta dias para sessenta dias.

<sup>8</sup> Segundo o disposto nas Instruções sobre o Preenchimento do Pedido de Autorização para a Introdução de Alterações ao Plano Subsidiado, elaborado em 15 de Abril de 2015, a prorrogação do prazo de entrega do relatório poderá ser requerida com base nos seguintes motivos: “[o] item apoiado não se realizará na data prevista no plano inicial e será adiado por um período superior a 60 dias; ou o item apoiado não será concluído no ano a que se reporta o requerimento”; os beneficiários devem apresentar o pedido de alteração das informações do projecto financiado com uma antecedência de pelo menos sete dias úteis antes da realização do projecto a ser submetido à apreciação e autorização da entidade responsável. A Fundação afirmou que, em princípio, não aceita o pedido de alteração após o início da sua actividade ou que seja entregue com menos de sete dias antes do seu início. Porém, se a prorrogação não exceder 60 dias, os beneficiários poderão fazer o pedido aquando do envio do relatório de actividades.

<sup>9</sup> Só após o início da presente auditoria, em Fevereiro de 2019, é que a Fundação definiu expressamente o prazo para iniciar o procedimento de audiência no caso de o beneficiário não cumprir a obrigação de entrega de relatório.

**Figura 2: Procedimento de reclamação e aplicação de sanções em caso de apresentação do relatório fora do prazo estabelecido**



### 3.1.2.2 Problemas verificados na presente auditoria

A FM afirmou que, entre 2015 e 2018, não houve casos de aplicação de sanções em virtude da não entrega do relatório de actividades no prazo estabelecido. No entanto, de acordo com os dados organizados pelo CA sobre os subsídios atribuídos pela FM, verificou-se que, de facto, houve casos em que os relatórios foram entregues fora do prazo estabelecido, sem que a Fundação tivesse aplicado quaisquer sanções. Os Quadros 3 e 4, abaixo, ilustram em pormenor os casos referidos:

**Quadro 3: Dados relativos aos casos de entrega de relatórios de actividades fora do prazo entre 2015 e 2018**

	2015	2016	2017	2018	Total
Número de subsídios concedidos <sup>Nota1</sup>	895	876	925	914	3 610
Número de relatórios entregues fora do prazo <sup>Nota2</sup>	182	214	206	186	788
Percentagem de relatórios entregues fora do prazo	20,3%	24,4%	22,3%	20,4%	21,8%
Montante envolvido	862 175 138,40	689 235 836,10	371 944 965,00	167 490 677,30	2 090 846 616,80
Número de audiências realizadas anualmente	0	0	0	2 <sup>Nota3</sup>	2
Número de projectos sancionados anualmente	0	0	0	0	0

*Nota 1: De acordo com os dados fornecidos pela FM, excluindo os projectos que cujo prazo para a entrega do relatório ainda se encontrava a decorrer e as actividades ainda em curso em final de Fevereiro de 2019.*

*Nota 2: O CA analisou os dados dos relatórios apresentados fora do prazo e calculou a diferença entre a data em que a FM recebeu o relatório e a data em que o relatório deveria ter sido entregue (30 dias após a conclusão do projecto). Nos casos em que houve pedido de prorrogação do prazo de entrega, acrescentou-se 60 dias à referida data de entrega.*

*Nota 3: Os subsídios foram concedidos em 2016. Nestes casos, a FM não aplicou sanções dado que, durante o procedimento de audiência, os beneficiários apresentaram os relatórios em falta.*

*Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas e confirmadas pela FM.*

**Quadro 4: Número de dias de atraso na apresentação de relatórios de actividades entre 2015 e 2018**

Número de dias em atraso	Casos de atraso na entrega de relatório				
	2015	2016	2017	2018	Total
Relatórios por apresentar até Fevereiro de 2019 <sup>Nota1</sup>	0	2 <sup>Nota2</sup>	2	24	28
1 a 30 dias	121	124	139	130	514
31 a 60 dias	28	37	26	18	109
61 a 90 dias	7	20	8	2	37
91 a 120 dias	11	7	10	5	33
Superior a 120 dias	15	24	21	7	67
Total	182	214	206	186	788

*Nota 1: Em Fevereiro de 2019, o CA recolheu os dados referentes aos dias em atraso na entrega do relatório de actividades, até Dezembro de 2018. Devido à constante alteração dos dados (por exemplo, a alteração da data de conclusão do projecto, do prazo para a apresentação do relatório e da prorrogação do prazo), a FM forneceu os dados sobre a apresentação dos relatórios fora do prazo entre 2015 e 2018, de acordo com a situação verificada em Fevereiro de 2019.*

*Nota 2: Referem-se a um projecto concluído e um projecto que até Fevereiro de 2019 ainda estava a decorrer. Relativamente a este último caso, a Divisão de Cooperação referiu que o beneficiário apresentou o pedido de alteração da data de conclusão do projecto após a data prevista da sua conclusão, pelo que o pedido não foi autorizado, por isso, em Fevereiro de 2019, a Divisão em causa considerou o projecto como estando concluído, e, conseqüentemente foi considerado que o relatório de actividades não foi entregue dentro do prazo previsto.*

*Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas e confirmadas pela FM.*

Os dados sobre os relatórios de actividades apresentados nos Quadros 3 e 4, acima, demonstram que:

- Dos 3 610 beneficiários de subsídios concedidos entre 2015 e 2018, 788 (cerca de 20%) apresentaram os relatórios fora do prazo.
- Dos 788 beneficiários que apresentaram os relatórios fora do prazo, 67 (correspondendo a cerca de 8,5%) entregaram-nos com mais de 120 dias de atraso. Porém, constatou-se um caso ainda mais grave: houve um beneficiário a quem foi atribuído um subsídio em 2016 e que devia ter apresentado o respectivo relatório em Janeiro de 2017, porém, até Fevereiro de 2019, ainda não o tinha apresentado.
- Nos casos em que, após várias reclamações, o beneficiário continua a faltar à entrega do relatório, a FM afirmou que iria proceder à audiência por escrito<sup>10</sup>, para

<sup>10</sup> De acordo com as regras estabelecidas pela FM, os beneficiários devem apresentar os relatórios no prazo de

que o beneficiário explicasse os motivos do atraso e, depois disso, decidiria se iria proceder à aplicação das sanções. No entanto, entre 2015 e 2018, embora tivesse havido muitos beneficiários que entregaram os relatórios de actividades fora do prazo, a Fundação levou a cabo apenas duas audiências, em 2018<sup>11</sup>, e nenhum dos beneficiários foi sancionado.

Sobre o facto de cerca de 20% dos beneficiários não terem apresentado o relatório dentro do prazo e o número de audiências realizadas ter sido apenas duas, a FM esclareceu que, devido ao facto de o prazo para início do procedimento de audiência não ter sido definido expressamente<sup>12</sup>, os trabalhadores da FM normalmente apenas procedem à reclamação da entrega dos relatórios por telefone, *sms* ou correio-electrónico. Além disso, a Fundação afirmou ainda que, de acordo com a prática actual, mesmo que o beneficiário não apresente o relatório dentro do prazo e para evitar eventuais procedimentos sancionatórios, basta que este declare que irá entregá-lo em breve ou que apresente oralmente o motivo pelo atraso. Quanto à realização ou não do procedimento de audiência, se após análise em concreto do caso se entender que o beneficiário apenas está temporariamente impedido de entregar o relatório, não se dará seguimento aos procedimentos sancionatórios.

Além disso, relativamente aos apoios financeiros acompanhados e avaliados pela Divisão de Cooperação, verificaram-se casos em que, ao longo de vários anos, o beneficiário faltou sucessivamente ao cumprimento do prazo de entrega dos relatórios e outros em que, passados dois anos sobre a conclusão da actividade, o relatório ainda não tinha sido entregue. A Figura abaixo demonstra o número de dias de incumprimento do prazo por parte de quatro beneficiários:

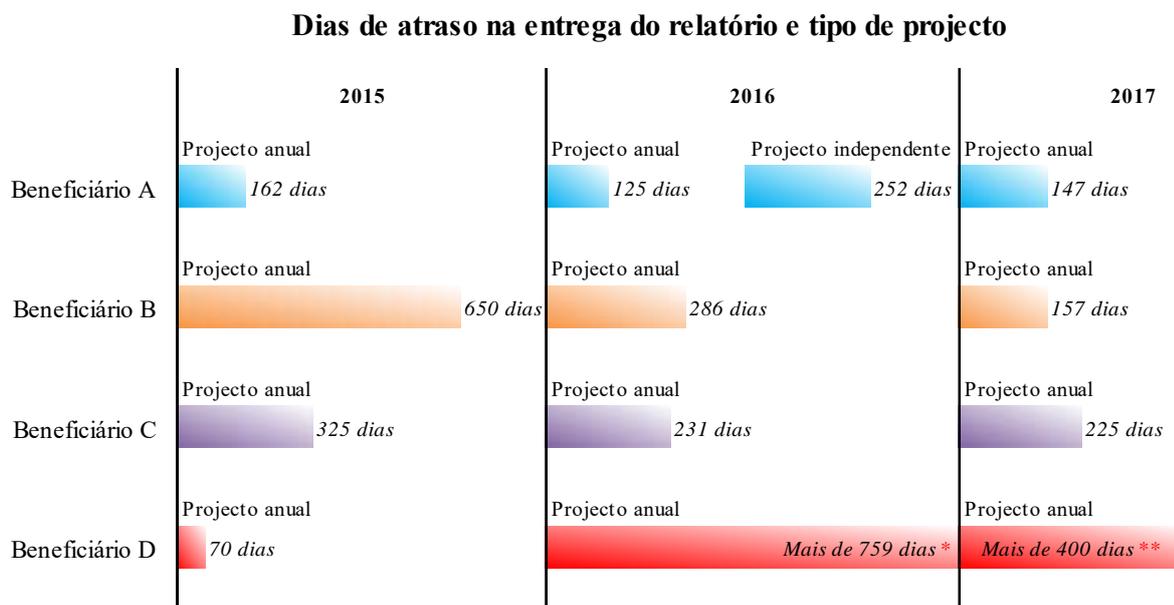
---

30 dias após a conclusão da actividade. No caso de não serem entregues dentro do prazo, os trabalhadores da FM irão reclamar a sua entrega. Se após várias reclamações, o beneficiário continuar sem entregar o relatório, a FM realizará uma audiência ao beneficiário mediante notificação por carta registada, devendo este apresentar a sua resposta dentro do prazo de 10 dias contados da notificação por escrito. A realização da audiência tem como objectivo dar aos beneficiários uma oportunidade para se defenderem e justificarem o atraso na entrega do relatório. Após a audiência, o Conselho de Administração decidirá se deve ou não sancionar o beneficiário, tendo em conta a sua resposta.

<sup>11</sup> No que diz respeito aos apoios financeiros concedidos entre 2015 e 2018, a Fundação referiu que foram realizadas ao todo 15 audiências, duas das quais foram realizadas em 2018 e os restantes realizados após Fevereiro de 2019.

<sup>12</sup> Até Dezembro de 2018, a FM ainda não tinha estabelecido expressamente um prazo para o início do procedimento de audiências. Considerando a necessidade de controlar o momento da realização da audiência, em 20 de Fevereiro de 2019, foi estabelecido o seguinte: “[n]o prazo de cinco dias úteis após o fim do prazo para a apresentação do relatório de actividades (acrescido dos 60 dias de prorrogação, que eventualmente haja lugar, ou seja, 90 dias após a data de conclusão do projecto), o Departamento responsável realiza a audiência escrita ao beneficiário, devendo este responder no prazo de 10 dias contados do recebimento da notificação”.

**Figura 3: Beneficiários que sucessivamente apresentaram o relatório de actividades fora do prazo estabelecido**



- \* De acordo com o prazo estabelecido, o beneficiário devia ter entregue o relatório em Janeiro de 2017, porém, até Fevereiro de 2019 (decorridos mais de dois anos), o relatório ainda não tinha sido entregue.
- \*\* De acordo com o prazo estabelecido, o beneficiário devia ter entregue o relatório em Janeiro de 2018, porém, até Fevereiro de 2019 (decorridos mais de um ano), o relatório ainda não tinha sido entregue.

Fonte: Figura organizada de acordo com as informações fornecidas pela FM.

Como se pode ver na Figura acima, os beneficiários de apoios financeiros concedidos entre 2015 e 2017, apresentaram os respectivos relatórios fora do prazo – nuns casos a entrega deu-se com 70 dias de atraso e, noutro, a entrega foi feita com mais de dois anos de atraso. Apesar de a FM ter referido que, a partir de 2014, em caso de os relatórios serem apresentados fora do prazo, o organismo daria início aos procedimentos sancionatórios, constatou-se que, na realidade, dado que a FM não estabeleceu um prazo para o início da audiência, o organismo público apenas procedia à reclamação dos relatórios em atraso, sem realizar qualquer audiência ou procedimento subsequente<sup>13</sup>, mesmo no caso do beneficiário D que ainda não tinha entregue o relatório de actividades, decorridos mais de dois anos sobre o fim da actividade.

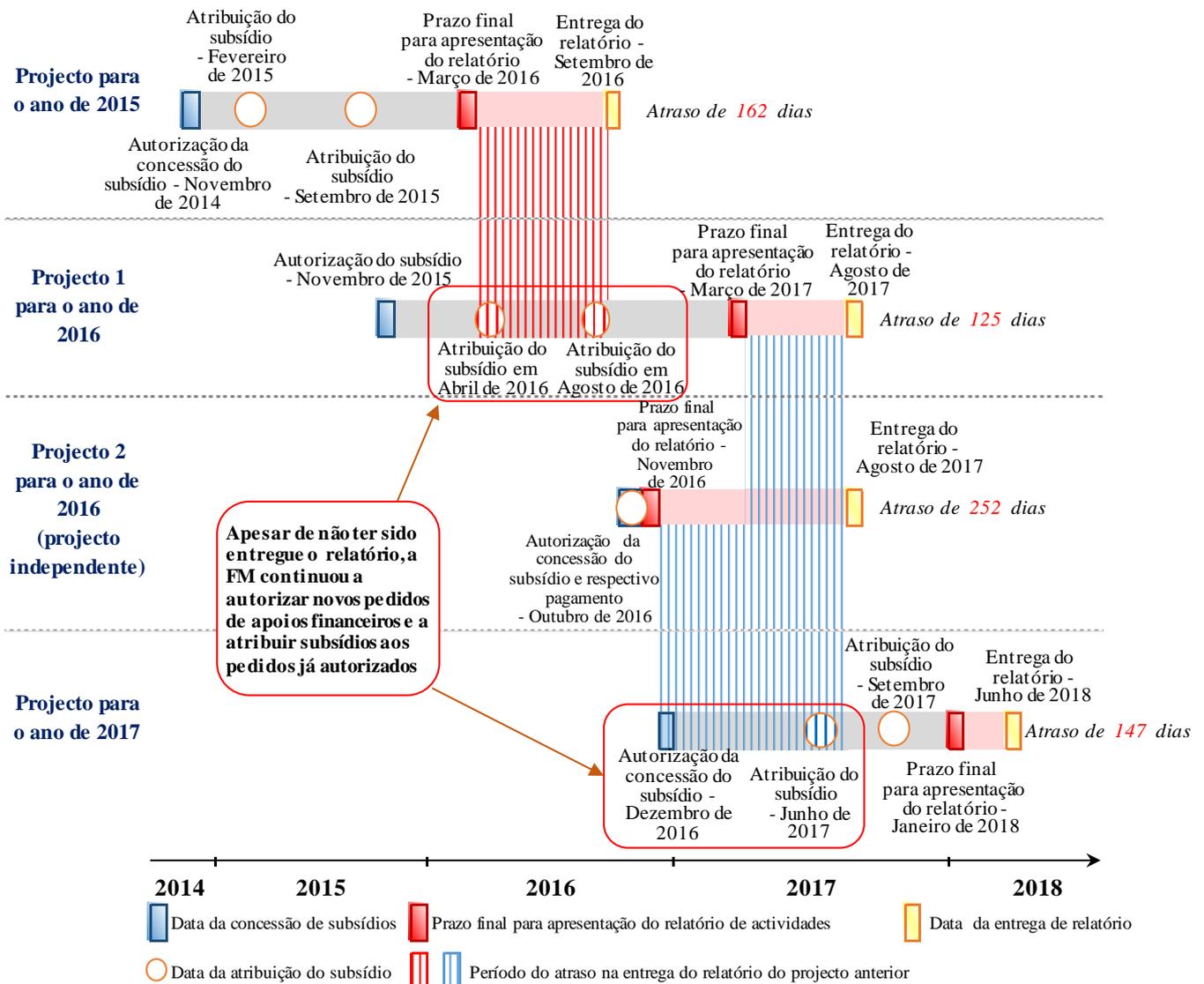
Além dos casos acima mencionados, verificou-se ainda que, não obstante os atrasos na apresentação dos relatórios, a Divisão de Cooperação para além de não ter dado início aos procedimentos sancionatórios, continuou a autorizar novos pedidos de concessão de apoios financeiros e a atribuir subsídios aos pedidos já autorizados<sup>14</sup>. Tomando como exemplo o

<sup>13</sup> Situação registada até Dezembro de 2018.

<sup>14</sup> A Divisão de Cooperação, responsável pela concessão de subsídios de elevado montante, disse que, até Junho de 2018, altura em que foi a introduzida a nova restrição à atribuição de apoios financeiros, tinham sido autorizadas a concessão de subsídios aos novos projectos apresentados pelos beneficiários que não

beneficiário A, de acordo com o sombreado vermelho [ ] da Figura 4, constata-se que a Divisão de Cooperação atribuiu os subsídios das primeira e segunda prestações do plano de 2016 sem ter recebido o relatório de actividades de 2015. Da mesma forma, a Divisão em causa continuou a atribuir subsídios relativos ao plano de 2017, ainda que os relatórios dos projectos 1 e 2, de 2016, não tivessem sido entregues (*vide* sombreado azul [ ] na Figura 4).

**Figura 4: Atrasos sucessivos na entrega dos relatórios de actividades por parte do beneficiário A**

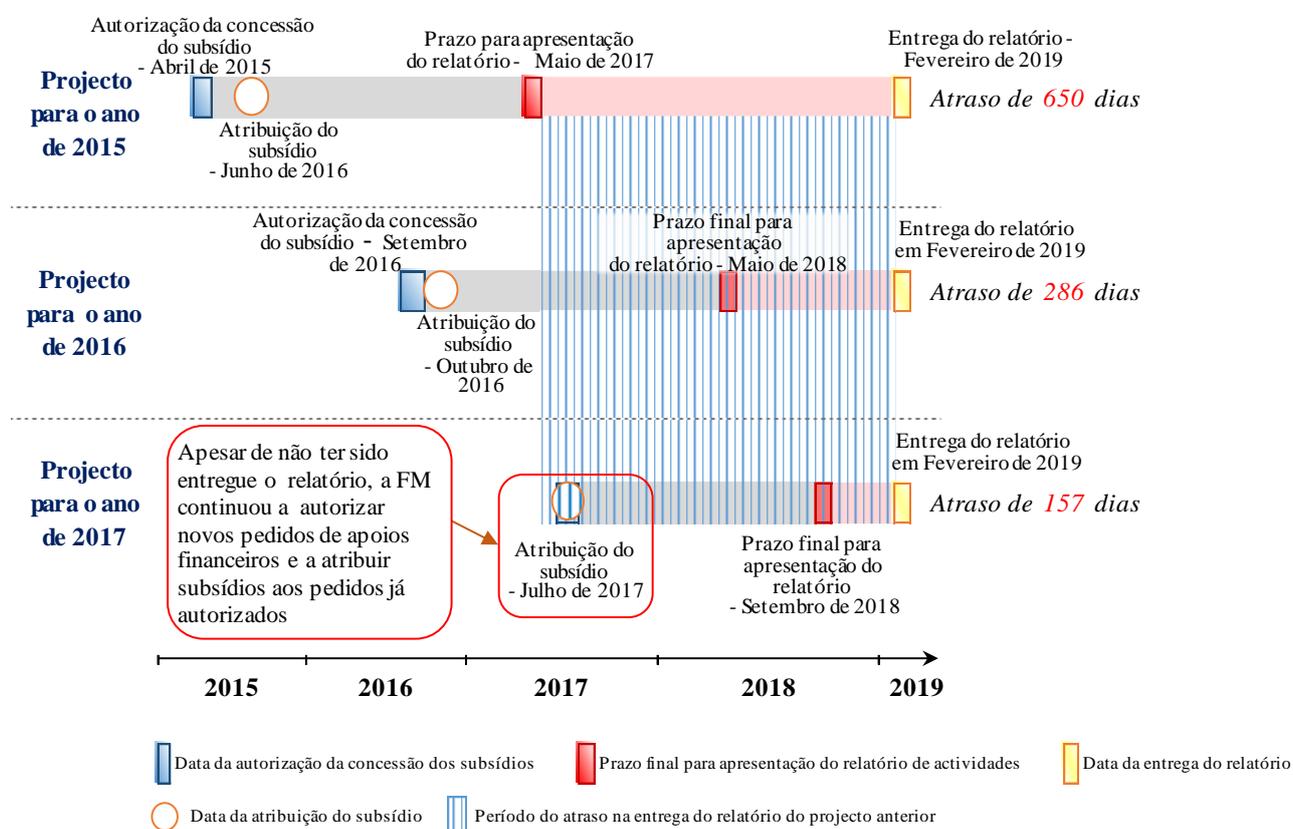


Fonte: Organizada de acordo com as informações fornecidas pela FM.

cumpriram a obrigação de apresentar o relatório dentro do prazo. Enquanto na Divisão de Subsídios, responsável pelos subsídios de pequeno montante, desde Março de 2013, os novos pedidos de apoio financeiro não seriam submetidos à apreciação do Conselho de Administração enquanto o beneficiário não tivesse apresentado o relatório de actividades em atraso, ou seja, não seriam autorizados novos pedidos de concessão de apoios financeiros. Segundo as amostras recolhidas pelo CA, confirmou-se que a Divisão de Subsídios implementou a referida medida, isto é, os subsídios relativos a novos projectos apenas foram atribuídos após o recebimento do relatório em falta.

O mesmo ocorreu com o beneficiário B que, apesar de não ter entregue o relatório de actividades de 2015, a Divisão de Cooperação, ainda assim, atribuiu-lhe o subsídio solicitado em 2017, tal como mostra o sombreado azul [ ] da Figura 5.

**Figura 5: Atrasos sucessivos na entrega dos relatórios de actividades por parte do beneficiário B**



Fonte: Organizada de acordo com as informações fornecidas pela FM.

Face ao exposto, a Divisão de Cooperação afirmou que, devido à diferença entre a data do pedido de concessão do subsídio e a de apresentação do relatório de actividades, e para se articular com a reunião trimestral do Conselho de Curadores, as solicitações de novos subsídios serão apreciadas, ainda que os beneficiários não tenham entregue o relatório de actividades dentro do prazo. No entanto, em Junho de 2018, a Divisão de Cooperação introduziu uma medida para a restrição da atribuição de apoios financeiros: “As associações que ainda não tenham apresentado os relatórios de actividades do ano anterior dentro do prazo, não beneficiarão da atribuição da segunda prestação do subsídio referente ao ano em curso, sem que antes apresentem os respectivos relatórios de actividade”<sup>15</sup>.

No entanto, o CA notou que nem todos os subsídios eram atribuídos em prestações. Segundo a Divisão de Cooperação, a atribuição dos subsídios em prestações depende da sua

<sup>15</sup> A Divisão de Cooperação indicou que essa medida foi deliberada na reunião n.º 26/2018 do Conselho de Administração, realizada em 27 de Junho de 2018, mas não consta de documento oficial algum do Conselho de Administração.

natureza e é determinado pelo Conselho de Administração. Por exemplo, os projectos relativos a obras são geralmente atribuídos em prestações<sup>16</sup>.

### 3.1.3 Opiniões de auditoria

Nos termos do disposto nos artigos 18.º, 20.º e 22.º do Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, é exigido ao beneficiário a apresentação de um relatório das actividades com vista a verificar se os apoios financeiros foram aplicados de acordo com o constante no pedido de atribuição de subsídio, bem como para verificar se o subsídio foi ou não esgotado na realização da actividade. Como se pode ver, o relatório de actividades é um documento essencial para o acompanhamento da aplicação dos subsídios concedidos. A incapacidade da Fundação em assegurar que os relatórios de actividades sejam entregues dentro do prazo, faz com que seja impossível acompanhar a aplicação dos subsídios concedidos, nem permite que a FM cumpra as suas funções de fiscalização. Deste modo, a FM deve definir medidas satisfatórias para assegurar que os beneficiários cumpram os prazos de entrega dos relatórios de actividades e, caso estes não sejam entregues dentro do prazo, que sejam entregues com a maior brevidade possível, além de se dar início aos procedimentos sancionatórios de acordo com o Regulamento Interno.

A FM, em resposta às verificações de auditoria do relatório anterior, introduziu, em 2014, o procedimento de audiência dos beneficiários que se iniciará quando estes não entreguem o relatório dentro do prazo e cujo resultado dependerá a aplicação ou não de sanções. Este procedimento, no entanto, precisa ainda de ser aperfeiçoado, uma vez que não foi estabelecido um prazo para o seu início, o que poderá dar azo a que os procedimentos sejam iniciados de acordo com a discricionariedade do trabalhador, correndo o risco de o procedimento se tornar arbitrário. De acordo com a prática actual, mesmo que o beneficiário não apresente o relatório dentro do prazo, basta que este declare que será entregue em breve, ou apresente oralmente um motivo pelo atraso, para que o procedimento sancionatório não seja levado a cabo. Segundo os dados constantes no Quadro 3, embora tivesse havido, entre 2015 e 2018, vários casos de entrega de relatórios de actividades fora do prazo, foram realizadas apenas duas audiências, não tendo sido aplicadas quaisquer sanções. De facto, nenhum dos 788 casos de atraso na entrega dos relatórios foi sancionado. Perante estas

---

<sup>16</sup> A Divisão de Cooperação declarou que “[q]uanto a pedidos de concessão de subsídios para novos projectos de quem não cumpriu a obrigação de apresentar o relatório de actividades dentro do prazo (...), será submetido ao órgão competente para decidir se o subsídio será atribuído em prestações ou se se deverá adiar a sua atribuição. A atribuição dos subsídios em prestações é uma forma de pagamento e o número de prestações não está determinado. O número de prestações a pagar está relacionado com o andamento do projecto, necessidades de financiamento e o grau de colaboração entre a associação e a FM. Actualmente, a maioria dos subsídios têm sido concedidos em duas ou três prestações, porém há casos em que são entregues numa prestação ou em mais de três prestações (por exemplo, em casos de atribuição de subsídios para obras).”

circunstâncias, não houve incentivo à entrega dos relatórios dentro do prazo, pelo contrário, fez com que o prazo para a apresentação do relatório estabelecido no regulamento deixasse de ter utilidade, o que demonstra que, desde a publicação do relatório anterior até à presente data (ou seja, sete anos), a FM não tem vindo a desempenhar adequadamente as suas funções de fiscalização.

É importante salientar que, quando os beneficiários apresentam os seus relatórios de actividades fora do prazo, a FM deve agir de acordo com o disposto no Regulamento Interno e fazer um acompanhamento adequado e considerar a necessidade de aplicação de sanções, tal como o cancelamento dos subsídios, a inclusão do beneficiário numa lista de suspensão do direito a solicitar subsídios, etc., de modo a produzir efeitos dissuasores. No entanto, de acordo com as Figuras 4 e 5, ao longo dos anos a Divisão de Cooperação não tem reagido face ao desrespeito mostrado pelos beneficiários dos prazos estabelecidos; para além de não ter dado início aos procedimentos sancionatórios, continuou a atribuir subsídios aos incumpridores. Esta prática, por um lado, fez com que o incumprimento dos prazos fosse a regra, e, por outro lado, os mecanismos de acompanhamento e o procedimento sancionatório previsto no Regulamento Interno deixaram de ter qualquer valor.

Embora a Divisão de Cooperação, responsável pela concessão de subsídios de elevado montante, tivesse suspenso em Junho de 2018, relativamente aos novos pedidos de concessão de apoios financeiros, o pagamento da segunda prestação do subsídio enquanto o relatório de actividades do projecto anterior não tiver sido apresentado, a mesma Divisão continuou a autorizar os novos pedidos de concessão de apoio e a pagar a primeira prestação dos subsídios. Após a entrega do relatório em atraso, a segunda prestação do subsídio seria atribuída, portanto, a referida restrição apenas se trata de um diferimento do pagamento dos subsídios, não tendo efeitos sancionatórios ou dissuasores. Por outro lado, se um novo subsídio for pago numa única prestação, não será afectado pela referida restrição, ou seja, ao beneficiário será atribuído o montante integral do subsídio. A restrição feita pela Divisão de Cooperação não tem grande utilidade, pois, não incentiva a apresentação dos relatórios de actividades dentro do prazo estabelecido.

Tendo em conta que a FM não é capaz de estabelecer medidas para garantir que os beneficiários dos seus subsídios apresentem os seus relatórios dentro do prazo, as medidas de acompanhamento da aplicação dos subsídios concedidos são pouco eficazes. Deste modo, as medidas de melhoria das verificações de auditoria não foram as ideais.

### 3.2 Fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados

De acordo com o número 1 do artigo 21.º e a alínea a) do número 2 do artigo 19.º do Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, a FM pode por si ou contratar auditores externos para fazer a auditoria às contas das actividades subsidiadas de forma a verificar a autenticidade das contas e balanços entregues pelos beneficiários. As respectivas disposições encontram-se transcritas abaixo:

- “A Fundação pode contratar prestigiadas entidades locais de contabilidade para efectuar aleatoriamente auditorias quanto à utilização dos subsídios concedidos, de forma a verificar as contas e balanços entregues pelos beneficiários dos subsídios.”
- “Manter, para efeitos de auditoria e verificação da sua autenticidade pela Fundação, todas as contas e originais dos recibos/facturas da actividade ou do projecto subsidiado, durante pelo menos dois anos a contar da data da sua realização.”<sup>17</sup>

Conforme o número 1.8 do Despacho n.º 54/GM/97 e o número 1 do artigo 1.º das Disposições sobre a Devolução do Subsídio Atribuído respeitante a Projectos Apoiados<sup>18</sup>, obriga-se o beneficiário a não poder destinar o subsídio atribuído a outra finalidade e o remanescente deve ser devolvido à Fundação Macau. As respectivas disposições encontram-se transcritas abaixo:

- “No caso do subsídio atribuído não se ter esgotado na respectiva actividade, o remanescente deve ser objecto de proposta de aplicação, que carece de aprovação do serviço que o concedeu.”
- “No caso de o subsídio atribuído não ter esgotado na respectiva actividade, em conformidade com o princípio de finalidade da verba atribuída igual à finalidade da verba aplicada<sup>19</sup>, o remanescente deve ser devolvido à Fundação Macau (...).”

---

<sup>17</sup> Conforme o ponto 6 da alínea (II) da Parte VI dos “Guias Gerais para o Pedido de Apoio Financeiro, Acompanhamento, Apreciação e Autorização (Versão de Dezembro de 2015)” relativamente à obrigação de guardar as contas e as informações do projecto, prevê-se que, completado o projecto apoiado, o beneficiário deverá guardar as contas financeiras e o original das facturas de despesas por um período mínimo de cinco anos.

<sup>18</sup> Disposições sobre a Devolução do Subsídio Atribuído respeitante a Projectos Apoiados, publicadas no sítio da Fundação em 1 de Janeiro de 2013.

<sup>19</sup> Conforme o ponto 3 da alínea (II) da Parte VI dos “Guias Gerais para o Pedido de Apoio Financeiro, Acompanhamento, Apreciação e Autorização (Versão de Dezembro de 2015)” sobre a “Obrigação de observar o Princípio de ‘Fundo Determinado Destinado a Finalidade Determinada’”, o beneficiário não pode destinar o subsídio atribuído a outra finalidade.

### **3.2.1 Verificação de auditoria constante no relatório anterior**

O relatório de auditoria divulgado em Junho de 2012 fez referência a dois aspectos apontados nas verificações de auditoria sobre a fiscalização e acompanhamento dos projectos e actividades subsidiados pela FM:

- A FM não foi capaz de cumprir cabalmente o Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, na sua redacção actual, no que concerne à contratação de auditores de contas para efectuar auditorias aos relatórios de actividades apresentados pelos beneficiários. Na altura, a FM apontou que em 2011 tinha dado início ao estudo sobre os princípios de auditoria e as suas regras de execução.
- A FM fazia apenas um exame e apreciação superficiais das receitas e despesas constantes dos relatórios de actividades apresentados pelos beneficiários, sem proceder a verificação da autenticidade das informações financeiras.

O relatório de auditoria divulgado anteriormente considerou que a fiscalização da aplicação dos subsídios levada a cabo pela FM comportava riscos.

### **3.2.2 Situação actual**

#### **3.2.2.1 Contratação de auditores para efectuar a auditoria aos relatórios de actividades**

##### Adopção de outras medidas para substituir a contratação de auditores pela FM

Na resposta ao relatório de auditoria divulgado em Junho de 2012, a FM referiu que só uma auditoria rigorosa poderá assegurar a veracidade das contas financeiras apresentadas pelos beneficiários.

Na presente auditoria de acompanhamento, a FM referiu que está a estudar a definição dos critérios de auditoria, portanto, pode-se constatar que, entre a publicação do relatório de auditoria em Junho de 2012 e Agosto de 2019, a FM não contratou auditores. A FM referiu ainda que foram aprovadas em Junho de 2015 duas medidas de fiscalização: incentivar os beneficiários que recebam subsídios de elevado montante a contratarem auditores para efectuar a auditoria às contas; e verificar aleatoriamente os recibos de receitas e despesas dos beneficiários que obtiveram subsídios de baixo valor. Abaixo encontram-se os principais momentos destes trabalhos, desde 2011 até ao presente:

2011

Em relação ao relatório de auditoria de Junho de 2012, a FM deu a resposta seguinte: “A FM confere grande importância à auditoria das instituições beneficiárias, pois, apenas com uma auditoria rigorosa poderá assegurar a veracidade e a correcção do relato financeiro. No entanto, dado o número elevado e diversidade de instituições apoiadas, é difícil chegar a um quadro de normas de auditoria uniforme e práticas, aplicáveis a todas elas. A FM deu já início a estudos com vista a determinar os princípios de verificação (...)”.

A FM reconhece a “necessidade de uma auditoria rigorosa”

A FM referiu que se reuniu com a Direcção dos Serviços de Finanças e a associação de contabilistas para discutirem a auditoria aos projectos subsidiados. Após a auscultação das opiniões, a FM começou por reforçar a sensibilização das associações beneficiárias para a importância da gestão das contas e regulamentou os trabalhos de prestação de contas. Em 2013 foram lançadas uma série de medidas no sentido de reforçar as condições das operações internas.

2015

Por deliberação do Conselho de Administração da FM em Junho de 2015, foi aprovado o seguinte: “No sentido de reforçar a fiscalização da aplicação dos subsídios pela FM, propõe-se que se incentive as associações a quem foram concedidos apoios financeiros de valor superior a 500 mil patacas a efectuarem uma auditoria financeira, e em relação às associações a quem foram atribuídos subsídios com valor até 500 mil patacas, propõe-se que a FM efectue uma verificação aleatória dos recibos solicitados aos beneficiários.”

**Subsídio de baixo montante – Verificação por amostragem de recibos**

Verificação por amostragem de um certo número de projectos subsidiados e verificação da correspondência entre os montantes de receitas e despesas constantes nos recibos e os montantes registados nas contas

**Subsídios de elevado valor – Incentivo à auditoria**

Incentiva-se os beneficiários a contratarem auditores para efectuar a auditoria

Mais tarde, em Dezembro de 2015, foi aprovado por deliberação do Conselho de Administração da FM o seguinte: “Relativamente aos relatórios financeiros elaborados por auditores de contas ou examinados por estes, (...) propõe-se que seja definido um subsídio de montante fixo (...), cujo valor máximo seria de 20 mil patacas”. Relativamente ao incentivo às associações beneficiárias de subsídios de montante superior a 500 mil patacas para realizarem auditorias financeiras, no



mesmo mês, a FM recebeu sugestões de beneficiários e do sector da contabilidade no sentido de serem elaboradas orientações sobre a auditoria às contas. Para o efeito, a FM elaborou o projecto das Orientações Complementares sobre a Gestão Financeira dos Apoios Financeiros de Elevado Montante e a Elaboração de Relatórios (Documento de referência), o qual continha modelos de relatórios financeiros e de exame de contas, tendo sido apresentado para consulta de opiniões.

2016 Em Janeiro de 2016, a FM convidou, por ofício, a associação de contabilistas a expor as suas opiniões sobre as Orientações Complementares sobre a Gestão Financeira dos Apoios Financeiros de Elevado Montante e a Elaboração de Relatórios (Documento de referência)<sup>20</sup>, tendo as mesmas sido recebidas em Abril do mesmo ano.



2018 Em Outubro de 2018, a Divisão de Cooperação submeteu à apreciação do Conselho de Administração as Orientações Complementares sobre a Gestão Financeira dos Apoios Financeiros de Elevado Montante e a Elaboração de Relatórios revistos<sup>21</sup>. As Orientações referiam expressamente a necessidade de ter em conta as normas técnicas locais, do Interior da China ou internacionais reconhecidas aquando da apreciação das contas e elaboração dos relatórios.

Por deliberação do Conselho de Administração da FM, em Outubro de 2018, foi aprovado o seguinte: “Incentivar os beneficiários de subsídios de montante igual ou superior a 5 milhões de patacas a apresentar relatórios elaborados por auditores ou contabilistas de acordo com procedimentos acordados ou relatórios elaborados por terceiros (...)”. A FM concedia apoios aos beneficiários para cobrirem as despesas



---

<sup>20</sup> O projecto das Orientações está dividido em três partes: 1) requisitos básicos e obrigatórios de gestão financeira, nomeadamente, sobre os documentos comprovativos originais, o princípio da confirmação das receitas e despesas, bem como a conservação das informações; 2) modelos exclusivos da FM para a elaboração de contas, tais como, o modelo para o registo de informações do projecto, a classificação das contas e os esclarecimentos detalhados; 3) o preenchimento dos modelos por auditores ou contabilistas contratados pelos beneficiários e a verificação de contas por auditores. Os modelos de referência para apreciação dos relatórios indicam o âmbito de apreciação exigido, a forma de execução e a apresentação do parecer dos contabilistas (usa-se a expressão “não foram verificados erros materialmente relevantes nas respectivas informações”).

<sup>21</sup> As alterações às Orientações relacionadas com a auditoria foram as seguintes: a contratação de auditores para verificação de contas passou a designar-se por serviços de verificação; deixou-se de anexar o modelo de relatório financeiro, deixando ao critério dos auditores as normas técnicas a seguir para a apreciação das contas e elaboração dos relatórios – se locais, se as do Interior da China ou internacionais. As Orientações deixaram também de definir o âmbito de verificação, a forma de execução e a apresentação de pareceres.

resultantes da auditoria, de acordo com procedimentos acordados<sup>22</sup> ou relatórios elaborados por terceiros<sup>23</sup>.

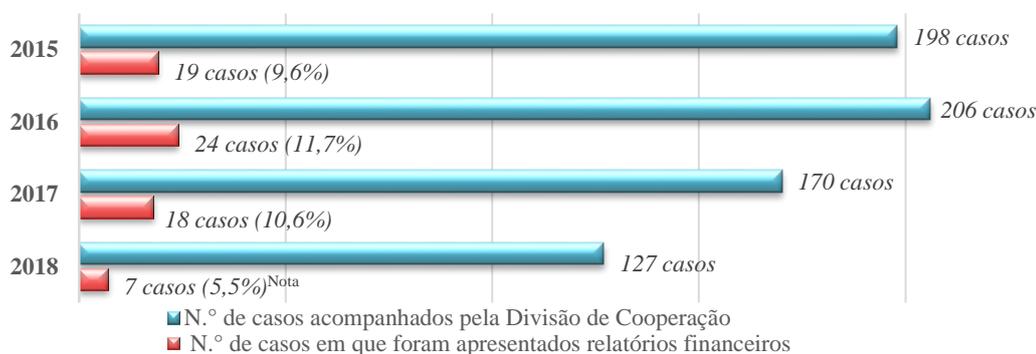
2019 Em Agosto de 2019, a FM referiu que ainda não estavam reunidas as condições para a execução das referidas orientações, estando estas em fase de discussão com os sectores relevantes para o estabelecimento de normas de auditoria e definir a sua abrangência, no entanto, ainda não havia consenso sobre as normas operacionais.

**Neste momento, não há condições para contratar auditores**

Taxa de relatórios financeiros elaborados por auditores ou contabilistas nos últimos quatro anos, em articulação com as medidas de incentivo tomadas pela FM

Os dados revelam que, entre 2015 e 2018, dos beneficiários de subsídios superiores a 500 mil patacas, foram poucos os que apresentaram relatórios financeiros elaborados por auditores de contas. Durante esse período, foram concedidos 701<sup>24</sup> apoios financeiros, mas apenas foram apresentados 68 relatórios financeiros, sendo a taxa média anual de cerca de 6 a 12%. Os dados detalhados encontram-se apresentados na Figura abaixo:

**Figura 6: Número de relatórios financeiros apresentados pelos beneficiários de subsídios entre 2015 e 2018**



*Nota: FM facultou 18 relatórios financeiros entregues em 2018. Todavia, até finais de Fevereiro de 2019, desses relatórios, 11 tinham o prazo de entrega a decorrer, pelo que foram excluídos do âmbito da presente auditoria. Assim, para o ano de 2018, apenas foram contabilizados sete relatórios.*

*Fonte: Figura organizada de acordo com os dados da Divisão de Cooperação fornecidos pela FM.*

<sup>22</sup> De acordo com a “Norma Internacional de Serviços Relacionados 4400 – Trabalhos para Executar Procedimentos Acordados com Respeito à Informação Financeira”, a elaboração do relatório financeiro segundo procedimentos acordados consiste na execução dos trabalhos e no relato das verificações pelo auditor segundo o âmbito de auditoria acordado, não dando, no entanto, o auditor parecer sobre a fiabilidade das contas.

<sup>23</sup> A FM referiu que a elaboração por terceiros e a elaboração do relatório segundo procedimentos acordados são práticas correntes no sector, pelo que estes procedimentos foram adoptados de modo a elevar a qualidade dos relatórios apresentados pelas associações e reforçar a fiscalização das contas dos projectos. A FM referiu que a elaboração dos relatórios de acordo com procedimentos acordados é prática comum no sector da auditoria e regulamentada, pelo que não está incluída nos trabalhos da fase em questão.

<sup>24</sup> Entre 2015 e 2018, a Divisão de Cooperação recebeu 803 pedidos de apoio financeiro. Excluindo as actividades canceladas, suspensas e as que até finais de Fevereiro de 2019 ainda não tinham sido concluídas ou cujo prazo de apresentação do relatório ainda se encontrava a decorrer, a Divisão em causa recebeu e deu seguimento a 701 pedidos.

Apesar de ter sido aprovado em reunião do Conselho Administrativo, a apresentação de relatórios financeiros das actividades apoiadas tinha carácter facultativo, daí, segundo a FM, a sua baixa taxa de apresentação<sup>25</sup>. Ou seja, a FM apenas solicitou a colaboração dos beneficiários e entrou em contacto com os que não apresentaram relatórios financeiros. Além disso, o CA notou que, entre 2015 e 2018, os 68 relatórios financeiros foram apresentados sob diversas formas<sup>26</sup>, nomeadamente: o preenchimento de modelos de relatório da FM por auditores de contas ou contabilistas; a elaboração de relatórios de acordo com procedimentos acordados sobre, por exemplo, a verificação do cálculo dos montantes e o exame aos documentos de receitas e despesas; e a elaboração do relatório financeiro por auditor de contas conforme as normas de auditoria vigentes em Macau. Entre 2015 e 2018, apenas 11 relatórios financeiros foram elaborados por auditores de contas, constituindo 1,6% dos 701 apoios financeiros concedidos nos últimos quatro anos.

### **3.2.2.2 Análise da execução financeira**

#### Métodos de verificação otimizados pela FM

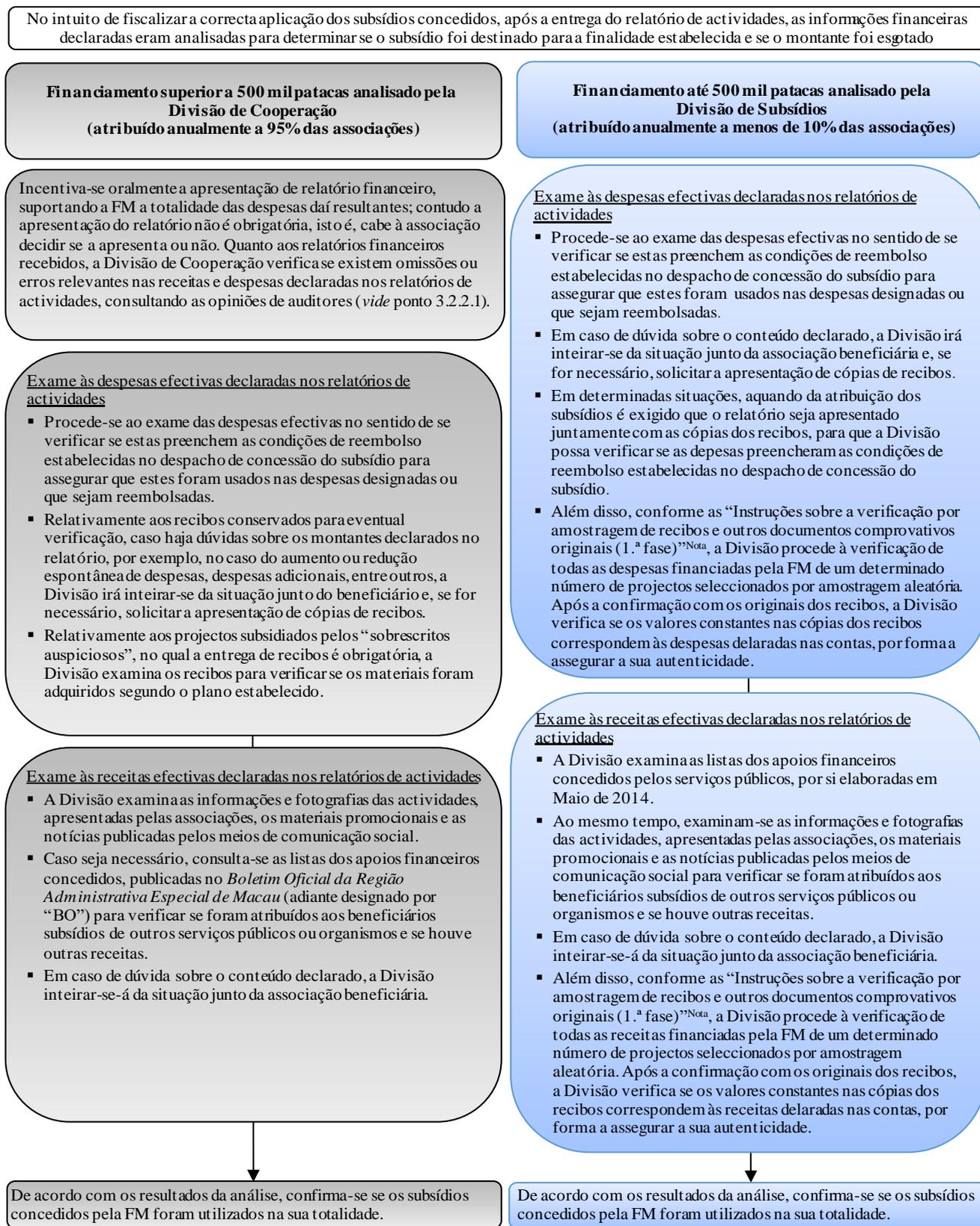
De acordo com o Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, a fim de verificar a veracidade do relatório de actividades do beneficiário, a FM pode exigir que este apresente recibos das actividades realizadas. No passado, a FM realizava um exame superficial às receitas e despesas constantes nos relatórios de actividades apresentados, tendo, no entanto, a FM declarado que, desde a publicação do relatório de auditoria anterior, a Divisão de Cooperação e a Divisão de Subsídios optimizaram os métodos de verificação das receitas e despesas, cujas práticas se passam a explicar:

---

<sup>25</sup> A FM referiu que desde a produção dos efeitos da deliberação, os membros do Conselho de Administração, chefias ou pessoal de diferentes níveis tiveram encontros ou comunicação via telefone com os responsáveis pelas associações ou os seus trabalhadores, a fim de lhes transmitir as sugestões da FM ou relembrar-lhes do cumprimento do prazo de entrega dos relatórios financeiros.

<sup>26</sup> Para além da auditoria, os auditores de contas prestavam outros tipos de serviços: elaboração de relatórios, execução de procedimentos acordados e apreciação, revisão e verificação de contas.

**Figura 7: Mapa comparativo das medidas adoptadas pela Divisão de Cooperação e pela Divisão de Subsídios para analisar a aplicação dos subsídios**



*Nota: Em Outubro de 2018 a FM deliberou que, no primeiro trimestre de 2019, seria feita uma verificação por amostragem aleatória de 60 projectos subsidiados no referido ano (correspondendo a 5% dos projectos subsidiados). Tendo em conta que o âmbito da presente auditoria vai até finais de Dezembro de 2018, e os trabalhos de verificação referidos ainda estavam a decorrer no segundo semestre de 2019, por esta razão, a presente auditoria não analisou os trabalhos em questão.*

*Fonte: Figura organizada de acordo com os manuais de trabalho e instruções fornecidos pela FM.*

## Análise da execução financeira levada a cabo pela Divisão de Cooperação

Pode-se constatar da Figura 6 que, entre 2015 e 2018, a percentagem da apresentação dos relatórios financeiros por iniciativa dos beneficiários era relativamente baixa, mas a Divisão de Cooperação resumia-se a uma simples e superficial verificação das contas sem cuidar da sua veracidade. Por exemplo, em relação aos dados sobre as receitas e despesas, a Divisão de Cooperação apenas se verificou se estas preenchiam as condições da concessão do subsídio, raramente analisava os recibos apresentados. A conduta da Divisão de Cooperação tinha os seguintes problemas:

### ➤ Nas despesas

Com base em diversos critérios, a Divisão de Cooperação classificava os projectos subsidiados em “sobrescritos auspiciosos”<sup>27</sup> e em apoios gerais. Em 2018, a Divisão de Cooperação procedeu à fiscalização de cerca 2 158 milhões de patacas atribuídos em subsídios, sendo 15,29 milhões de patacas, relativos a “subscritos auspiciosos” – correspondendo a 0,7% do total dos subsídios atribuídos – enquanto os restantes foram apoios financeiros gerais – correspondendo a 99,3% do total dos subsídios atribuídos.

Quanto aos “subscritos auspiciosos”, a FM determinou a apresentação da cópia dos recibos juntamente com os relatórios de actividades, cabendo à Divisão de Cooperação proceder à verificação dos recibos<sup>28</sup>. Em relação aos apoios financeiros para actividades gerais, de acordo com a deliberação da FM em Junho de 2015, os beneficiários a quem tivessem sido concedidos subsídios de mais de 500 mil patacas eram incentivados a recorrer a auditores para certificar as contas. Portanto, a Divisão de Cooperação não adoptava o método de verificação de recibos implementado pela Divisão de Subsídios – a verificação por amostragem dos recibos de um determinado número de projectos subsidiados em cada ano – e apenas solicitava a apresentação de cópias de recibos quando eram detectadas contradições durante o exame dos relatórios de actividades. Entre 2015 e 2018, foram concedidos 701 apoios financeiros, tendo a Divisão de Cooperação exigido a 14 beneficiários a apresentação de recibos para efeitos de verificação<sup>29</sup>, dos quais dois apresentaram os recibos relativamente a todas as despesas. O número de projectos subsidiados cujos recibos foram

---

<sup>27</sup> Os “sobrescritos auspiciosos” são subsídios concedidos aos projectos em cooperação com associações, cabendo a estas a aquisição de materiais para distribuição aos beneficiários elegíveis.

<sup>28</sup> A Divisão de Cooperação examina os recibos através do seguinte método: comparação entre os recibos, os documentos do pedido de subsídio e os relatórios, para verificar se os materiais constantes nos recibos correspondem aos que tinham sido declarados no pedido de subsídio e se os valores indicados nos recibos estão correctos, se estes correspondem aos valores declarados no relatório e se a data dos recibos correspondem ao período de realização da actividade, etc..

<sup>29</sup> De acordo com as informações sobre os apoios financeiros gerais, fornecidas pela FM até 12 de Julho de 2019.

examinados foi, cronologicamente, o seguinte: dois projectos em 2015, seis projectos em 2016, cinco projectos em 2017 e um projecto em 2018. Tendo em conta o número de apoios financeiros gerais concedidos anualmente a taxa de exame dos recibos foi muito baixa – entre 0,8% e 2,9%, conforme se demonstra na Figura 8:

**Figura 8: Número de apoios financeiros gerais cujos recibos foram examinados pela Divisão de Cooperação entre 2015 e 2018**



*Fonte: Figura organizada de acordo com os dados fornecidos pela FM.*

➤ Nas receitas

Segundo o demonstrado na Figura 7, a Divisão de Cooperação revia as receitas dos beneficiários sobretudo mediante o exame das informações contidas no relatório de actividades apresentadas e as notícias publicadas nos meios de comunicação social e, caso fosse necessário, a Divisão consultava as listas dos apoios financeiros concedidos, publicadas no Boletim Oficial da RAEM (doravante, designado por BO)<sup>30</sup>. Porém, não era obrigatória a consulta das listas dos apoios financeiros. A presente auditoria constatou que houve um beneficiário que recebeu, durante vários anos, apoios financeiros de outro organismo público, no entanto, tal facto nunca foi declarado nos relatórios apresentados pelo beneficiário e nunca foi detectado pela Divisão de Cooperação.

Após a consulta das listas dos apoios financeiros concedidos publicadas no BO entre 2015 e 2018, constatou-se que, nos últimos quatro anos, o referido beneficiário recebeu anualmente um subsídio de 140 000 patacas concedido pelo Fundo de Desporto. Tendo em conta esse subsídio, o montante excedente dos subsídios recebidos em 2015, seria de 849 364 patacas, mais elevado do que o montante apurado pela FM e, em 2016, terá havido um

<sup>30</sup> A Divisão de Cooperação referiu que, devido ao elevado número de projectos subsidiados, muitas vezes, os pedidos eram feitos com referência ao plano anual apresentado, portanto, é difícil verificar se o projecto foi subsidiado por outro serviço público. A Divisão de Cooperação procede à fiscalização com base, principalmente, nos relatórios de actividades entregues pelos beneficiários, nas notícias de jornais que cobriram a actividade subsidiada e, se necessário for, procede-se à consulta das informações constantes do BO.

excedente de 92 518 patacas<sup>31</sup>. De acordo com o Regulamento Interno, o saldo remanescente deve ser restituído proporcionalmente à FM, no entanto, como a Divisão de Cooperação nunca chegou a detectar o caso, os montantes nunca foram restituídos, conforme se demonstra no Quadro 5:

**Quadro 5: Caso de um beneficiário que recebeu apoios financeiros concedidos por outro organismo público, durante vários anos, não detectado pela Divisão de Cooperação**

Apoios financeiros declarados nos relatórios de actividades				Fundo do Desporto	A Divisão de Cooperação não detectou os referidos subsídios durante a fiscalização das contas	Caso os apoios financeiros tivessem sido calculados
Ano	FM	Direcção dos Serviços de Turismo	Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental			
2015	9 000 000	6 000 000	360 000	140 000	Não foi concluída a análise realizada pela Divisão de Cooperação	O subsídio não foi esgotado, pelo que o remanescente devia ter sido entregue
2016	8 500 000	5 000 000	420 000	140 000		
2017	8 500 000	5 000 000	360 000	140 000		
2018	8 500 000	5 500 000	350 000	140 000		

As despesas foram maiores que as receitas

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela FM e de acordo com a informação constante no BO.

Além disso, o caso também poderia ser detectado através da pesquisa na lista de apoios financeiros criada pela Divisão de Subsídios.

Em relação à situação acima referida foi afirmado que “após consulta dos relatórios apresentados entre 2015 e 2018, constatou-se que a associação em questão os tinha elaborado segundo procedimentos acordados, tendo sido assinados por estes e cujo teor corresponde ao “Relatório sobre as actividades subsidiadas” entregue à Fundação, pelo que este organismo considerou que as informações constantes no relatório financeiro eram credíveis. De acordo com o conteúdo dos dois relatórios acima referidos, foi apurado um excedente de 709 364 patacas em 2015, tendo o respectivo montante sido devolvido à Fundação, enquanto os relatórios apresentados entre 2016 e 2018 revelaram défices”.

Após o exame dos aludidos relatórios – que, recorde-se, foram elaborados segundo procedimentos acordados –, o CA constatou que a auditoria feita não tinha incluído a detecção de omissões nas receitas declaradas nos relatórios.

<sup>31</sup> O beneficiário declarou no relatório o seguinte: em 2015 houve um excedente de 709 364 patacas tendo sido devolvido à FM; em 2016, as despesas foram superiores às receitas em cerca de 47 482 patacas; em 2017, as despesas foram superiores às receitas em cerca de 289 243 patacas; em 2018, as despesas foram superiores às receitas em cerca de 466 909 patacas. Tendo em conta o subsídio concedido pelo Fundo do Desporto, o montante excedente dos subsídios em 2015 seria de 849 364 patacas, ou seja, um valor mais elevado do que o montante apurado e, em 2016, haveria um excedente de 92 518 patacas.

## Análise da execução financeira realizada pela Divisão de Subsídios

Em Junho de 2015, a FM propôs que os recibos fossem anexados aos relatórios de actividades relativos aos projectos subsidiados até ao valor de 500 mil patacas, para efeitos de verificação por amostragem. Mais tarde, em Outubro de 2018, a FM aprovou as “Instruções sobre a verificação por amostragem de recibos e outros comprovativos originais (1.ª Fase)”, que foram seguidas pela Divisão de Subsídios desde o primeiro trimestre de 2019, tendo sido feita uma verificação por amostragem aleatória de recibos referentes a 60 projectos subsidiados em 2018, no sentido de averiguar se os montantes constantes nos recibos correspondiam aos valores registados nas contas de receitas e despesas.

Durante a auditoria, a Divisão de Subsídios afirmou que estava a proceder aos trabalhos de recepção de recibos, da reclamação da entrega de relatórios em atraso e de acompanhamento, cuja conclusão estava prevista para o final do terceiro trimestre de 2019. Em vista disso, a presente auditoria acompanhou os casos seleccionados por amostragem cuja análise dos documentos tinha sido concluída, tendo sido constatado que a Divisão de Subsídios tinha efectuado a revisão de todos os comprovativos tais como recibos das receitas e despesas em conformidade com as instruções estabelecidas.

Ao mesmo tempo, a Divisão de Subsídios referiu que, relativamente a alguns apoios, foi determinado que, aquando da sua concessão, as cópias dos recibos fossem entregues juntamente com o relatório de actividades, por exemplo, os recibos de despesas com o arrendamento de instalações para a realização de actividades, declaradas no “Pedido de apoio financeiro para actividades no âmbito de Quyi” e os recibos de despesas declaradas no pedido de apoios financeiros gerais. Entre os projectos financiados em 2018, foram 87 os casos em que foram determinadas a apresentação de recibos. Segundo o resultado da verificação por amostragem realizada na presente auditoria, constatou-se que a Divisão exigiu aos beneficiários a apresentação de recibos de todas as despesas realizadas.

Além disso, a Divisão de Subsídios procedia à consulta de outras informações, tais como as listas dos apoios financeiros concedidos pelos serviços públicos publicadas no BO, fotografias de actividades fornecidas pelos beneficiários, materiais promocionais e notícias publicadas nos meios de comunicação social, para averiguar se os beneficiários receberam subsídios de outros serviços públicos ou organismos e se tiveram outras receitas. O resultado da verificação por amostragem realizada na presente auditoria revelou que a Divisão seguiu as regras estabelecidas para a confirmação de receitas declaradas nos relatórios.

### 3.2.3 Opiniões de auditoria

Os apoios financeiros concedidos pela FM são recursos provenientes do erário público, devendo, por isso, ter um controlo rigoroso da aplicação dos subsídios em conformidade com o princípio de “finalidade da verba cabimentada igual à finalidade da verba aplicada”, bem como exigir a restituição das verbas excedentárias. Como foi referido pela FM na sua resposta ao relatório de auditoria em Junho de 2012, a “FM confere grande importância à auditoria às contas das instituições beneficiárias, como apenas com uma auditoria rigorosa, poderá assegurar a autenticidade e precisão das contas financeiras.” As disposições do Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios prevê claramente a obrigação de os beneficiários terem de manter, para efeitos de auditoria e verificação da sua autenticidade, todas as contas e originais dos recibos/facturas da actividade ou das actividades ou do projecto subsidiado.

Quanto à contratação de auditores externos para efectuar a auditoria, apesar de as “Orientações Complementares sobre a Gestão Financeira dos Apoios Financeiros de Elevado Montante e a Elaboração de Relatórios Financeiros” não terem sido integralmente cumpridas, a revisão das Orientações em 2018 revela que os trabalhos de auditoria devem estar em conformidade com as normas locais, do Interior da China ou internacionais de forma a garantir a autenticidade e integridade das receitas e despesas declaradas pelos beneficiários.

Neste momento, o acompanhamento da aplicação dos subsídios concedidos cabe a duas divisões da FM: à Divisão de Cooperação, cabe o acompanhamento dos subsídios de valor superior a 500 mil patacas e à Divisão de Subsídios, os subsídios até ao valor de 500 mil patacas. Em relação aos subsídios de projectos ou actividades até ao valor de 500 mil patacas, a Divisão de Subsídios examina as receitas mediante a consulta do BO e a inspecção às demais informações de suporte; ao mesmo tempo, é efectuada anualmente a verificação aleatória de todos os recibos de um determinado número de projectos. Estas medidas, já em execução, têm tido efeitos dissuasores, pois obriga a que beneficiários apresentem todas as informações, permitindo ainda assegurar a integridade e autenticidade das informações financeiras dos subsídios de pequeno montante.

Quanto aos subsídios de elevado valor, haverá dificuldades em garantir a integridade e autenticidade das informações financeiras apresentadas pelos beneficiários devido aos seguintes problemas:

Insuficiente fiscalização dos subsídios de montante elevado devido ao facto de a FM não ter contratado auditores para efectuar a auditoria

A contratação de auditores externos para proceder a auditoria aos projectos de elevado

valor é, sem dúvida, uma ferramenta de fiscalização eficaz, dando maiores garantias relativamente às informações financeiras apresentadas pelos beneficiários.

Contudo, em vez disso, a FM sugeriu que os beneficiários contratassem auditores para procederem à verificação das suas contas, cujas despesas daí resultantes seriam total ou parcialmente suportadas pela FM. A Figura 6 mostra que, entre 2015 e 2018, apenas entre 6% a 12% dos beneficiários entregavam os relatórios financeiros, sendo que somente em 1,6% dos casos acompanhados pela Divisão de Cooperação<sup>32</sup> houve a apresentação de relatório financeiro elaborado por auditor de contas e que continham a expressão, “as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os aspectos materiais, a situação das receitas e das despesas na referida data” conforme as normas técnicas de auditoria reconhecidas. A referida Divisão não foi capaz de assegurar, através de auditoria externa, a integridade e autenticidade das informações financeiras apresentadas pelos beneficiários de subsídio de elevado montante. Ao mesmo tempo, as principais insuficiências da referida actuação foram as seguintes:

- Actualmente, é o próprio beneficiário que decide contratar ou não auditores externos, isto é, a FM não aproveitou os meios de controlo que dispõe, o que equivale à renúncia do poder de fiscalização. A realização de auditorias por parte da FM permitiria incentivar os beneficiários a reforçar a integridade e autenticidade das contas apresentadas, dado que, neste caso, os beneficiários saberiam de que as suas contas seriam examinadas.
- Ao mesmo tempo, a sujeição à auditoria depende da aceitação do próprio beneficiário, portanto, é mais do que claro que só estarão dispostos à auditoria aqueles que têm confiança na regularidade das suas contas. Neste sentido, se este estado de coisas se mantiver, será difícil encontrar eventuais contas irregulares.
- O baixo grau de colaboração dos beneficiários teve que ver com o facto de a medida em causa ser facultativa. Assim, ao deixar aos beneficiários a decisão de contratar auditores para efectuar a auditoria às suas contas, a Fundação reduziu a sua capacidade de fiscalização, o que em nada ajuda ao controlo da aplicação dos subsídios.
- Além disso, alguns relatórios financeiros apresentados nos últimos anos, por exemplo, os que foram preenchidos por auditor ou contabilista, de acordo com o modelo apresentado pela FM, não envolveram procedimentos de verificação, ou

---

<sup>32</sup> Entre 2015 e 2018, a Divisão de Cooperação recebeu 803 pedidos de apoio financeiro. Excluindo as actividades canceladas, suspensas e as que até finais de Fevereiro de 2019 ainda não tinham sido concluídas ou cujo prazo de apresentação do relatório ainda se encontrava a decorrer, a Divisão em causa recebeu e deu seguimento a 701 pedidos.

seja, não permitiram garantir a integridade e autenticidade das informações. Quanto aos relatórios de auditoria elaborados segundo procedimentos acordados, de momento, a FM não dispõe de regras que regulamentem o seu conteúdo, sendo acordadas entre o beneficiário e o auditor, portanto, é difícil assegurar a qualidade e a abrangência dos relatórios financeiros elaborados. Os dados dos últimos quatro anos revelam que apenas 1,6% dos relatórios foram elaborados por auditores de contas, ou seja, apenas uma minoria dos relatórios apresentados davam garantias da veracidade e autenticidade das contas. Porém, independentemente da forma como os relatórios financeiros foram elaborados, a FM concedia um subsídio de montante fixo ou reembolsava integralmente as despesas incorridas, sem ter em consideração a qualidade e abrangência dos relatórios.

Pelo exposto, a medida de incentivo à auditoria adoptada pela FM, em termos de qualidade e quantidade não foi capaz de assegurar com eficácia a integridade e autenticidade das informações financeiras relativas aos projectos beneficiários de subsídios de elevado valor.

As medidas de fiscalização implementadas pela própria FM são insuficientes para garantir a integridade e autenticidade das informações financeiras dos projectos beneficiários de subsídios de elevado valor

De acordo com as regras da boa gestão do erário público, quanto maior a quantia envolvida, maior o risco; daí a necessidade de reforçar os trabalhos de fiscalização. Da Figura 1 pode-se constatar que, em 2018, os apoios financeiros sujeitos à fiscalização da Divisão de Cooperação corresponderam a 97,1% dos subsídios atribuídos, isto é, 2 158 milhões de patacas; enquanto os da Divisão de Subsídios corresponderam a 2,9% dos subsídios atribuídos, ou seja, 64 milhões de patacas. A intenção inicial da FM era contratar auditores de contas para efectuar a auditoria aos projectos sujeitos à fiscalização da Divisão de Cooperação, constituindo a principal medida de fiscalização dos projectos que receberam subsídios de elevado valor. Neste contexto, justificava-se a não adopção da medida de verificação por amostragem de recibos implementada pela Divisão de Subsídios.

No entanto, como não foi implementada a auditoria externa, era essencial que a Divisão de Cooperação tivesse definido outras medidas de fiscalização internas que fossem abrangentes e eficazes. Porém, as medidas adoptadas pela Divisão em causa, em relação à fiscalização dos projectos que receberam subsídios de elevado montante, não foram suficientes, tendo apenas estabelecido procedimentos de verificação de receitas e despesas relativamente abrangentes para os projectos que beneficiaram de “subscritos auspiciosos” no valor de cerca de 10 milhões de patacas por ano. Relativamente aos restantes apoios

financeiros, no valor de cerca de 2 mil milhões de patacas, a principal medida de fiscalização consistiu apenas em averiguar se as receitas e despesas declaradas pelo beneficiário preenchiam as condições de concessão do subsídio, sendo raramente pedida a apresentação de recibos para verificar a integridade e autenticidade das informações financeiras constantes do relatório de actividades. A Divisão de Cooperação não foi capaz de garantir a qualidade dos relatórios de actividades conforme lhe era exigido. Os pormenores estão apresentados a seguir:

- Em primeiro lugar, relativamente às despesas, a Divisão de Cooperação não implementou a medida de verificação de recibos por amostragem (medida implementada pela Divisão de Subsídios) em relação à maioria dos projectos subsidiados. Apenas nos casos onde havia necessidade é que a Divisão exigia aos beneficiários a apresentação de recibos, sendo que os exames aos mesmos eram feitos apenas em relação aos itens onde havia dúvidas sobre a sua exactidão. Segundo os dados da Figura 8, foi efectuada a verificação por amostragem de apenas entre 0,8% e 2,9% dos apoios concedidos entre 2015 e 2018, referente a 14 amostras, sendo que em apenas duas delas foram examinados todos os recibos, o que demonstra que a fiscalização realizada pela Divisão de Cooperação não é suficiente nem abrangente. Assim, o objectivo da FM de haver uma auditoria rigorosa está longe de ser atingido.
- Além disso, para saber se havia ou não outras receitas, a Divisão de Cooperação apenas consultava as informações apresentadas pelos beneficiários (por exemplo, as fotografias das actividades e notícias), ao passo que o procedimento normal adoptado pela Divisão de Subsídios consistia na consulta às listas de apoios financeiros no BO. Dado que a Divisão de Cooperação não consultava o BO, não foi capaz, durante vários anos, de detectar o caso – já referido – do beneficiário que recebia outros subsídios, levando a que o remanescente dos subsídios atribuídos nunca chegasse a ser restituído. Embora a Divisão de Cooperação tenha afirmado que o beneficiário em causa submeteu relatórios financeiros assinados por auditores externos, elaborados de acordo com procedimentos acordados, é de realçar que, a maioria dos beneficiários não apresentava relatórios financeiros e, tal como demonstra a Figura 6, entre 2015 e 2018, apenas 6% a 12% dos beneficiários apresentaram relatórios financeiros. Perante esta circunstância, era difícil garantir a integridade e autenticidade das receitas declaradas pelos beneficiários. Aliás, uma vez que a FM não regulamentou os procedimentos acordados para a elaboração de relatórios financeiros, tal cabia ao critério do auditor de contas ou do contabilista. O Quadro 5 revela que, mesmo que o beneficiário tivesse elaborado o relatório financeiro de acordo com os procedimentos acordados, tal não significava necessariamente que tenha sido feita

a verificação de omissões nas contas de receitas – trabalho que deveria ser da responsabilidade da FM.

Concluindo, a apresentação do relatório de auditoria por parte dos beneficiários podia, sem dúvida, assegurar a integridade e autenticidade dos relatórios financeiros, no entanto, é de ressaltar que, como a FM deixou ao critério dos beneficiários contratar ou não auditores de contas, em vez de realizar por si a verificação de contas por amostragem, por um lado, foi difícil garantir que todos os beneficiários apresentassem relatórios financeiros elaborados por auditores de contas; por outro lado, não foi possível garantir a integridade e autenticidade das contas. Além disso, as medidas de verificação de receitas e despesas adoptadas pela Divisão de Cooperação, responsável pelo acompanhamento dos projectos que receberam subsídios de montante elevado, também apresentaram insuficiências evidentes. Desta forma, não havendo uma auditoria rigorosa, as despesas subsidiadas pelo erário público poderão ser desperdiçadas. Devido à insuficiente fiscalização dos projectos que receberam subsídios de montante elevado, a FM não foi capaz de garantir eficazmente a integridade e autenticidade das informações financeiras apresentadas por esses beneficiários, pondo em risco uma fiscalização adequada às contas. Portanto, a melhoria da verificação de auditoria não foi satisfatória.

### **3.3 Sugestões de auditoria**

A FM deve:

- Fazer com que os beneficiários cumpram escrupulosamente as obrigações constantes no Regulamento Interno da Fundação Macau sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios e demais regulamentos, incluindo a realização dos procedimentos de audiência; além disso, que dê cumprimento ao estabelecido no seu Regulamento Interno e que suspenda os beneficiários que incumpram o prazo de entrega do relatório das actividades do direito de solicitar subsídios e exija a restituição da totalidade do subsídio atribuído.
- Repensar a prática actual de fazer com que os beneficiários optem por contratar auditores independentes para auditar as contas, ao mesmo tempo, rever os procedimentos internos de análise de projectos candidatos a subsídios de montante elevado para assim contribuir para uma integração eficaz dos trabalhos de verificação externos e internos por forma a assegurar a integridade e autenticidade das informações declaradas nos relatórios de actividades.

## Parte IV : Comentários Gerais

A Fundação concede anualmente milhares de milhões de patacas em apoios financeiros a associações. Tomando como exemplo o ano de 2018, os apoios concedidos foram de 2 222 milhões de patacas, envolvendo um vasto leque de actividades, tais como, actividades culturais, sociais, económicas, académicas e actividades que consistiram na promoção de Macau. A fim de garantir a boa aplicação dos subsídios concedidos, é necessário definir medidas de melhoria para o seu acompanhamento e fiscalização. Como foi dito na resposta da FM no relatório de auditoria publicado em Junho de 2012, os recursos financeiros públicos são limitados, pelo que a Fundação deve empenhar-se em melhorar os trabalhos de acompanhamento e de supervisão, com vista a assegurar que os subsídios sejam adequadamente distribuídos e utilizados.

No entanto, segundo os resultados do presente acompanhamento, observa-se que, sete anos após a publicação do relatório anterior, as melhorias adoptadas não foram satisfatórias. A principal razão deve-se à falta de vontade da Fundação em melhorar as situações existentes e de exigir aos beneficiários que cumpram escrupulosamente as obrigações a que estão adstritos, nomeadamente:

- No que diz respeito à entrega de relatórios dentro do prazo, se a Fundação tivesse organizado regularmente os dados sobre a entrega dos relatórios, seria fácil aperceber-se que são numerosos os casos de incumprimento do prazo de entrega dos relatórios. A Fundação devia também ter realizado os procedimentos de audiência e sancionatórios, de acordo com o estabelecido. No entanto, de acordo com os dados constantes do Quadro 3, a FM não tem prestado atenção aos casos de apresentação de relatórios fora do prazo estabelecido. Só após o CA ter iniciado a presente auditoria, em Fevereiro de 2019, é que a FM realizou 13 audiências aos beneficiários que apresentaram o relatório de actividades fora do prazo e definiu expressamente o prazo para o início da audiência. Pelo exposto, desde a publicação do relatório anterior até o final do ano 2018, a Fundação não foi capaz de proceder de forma séria e proactiva à implementação de medidas de melhoria.
- Quanto à verificação das informações financeiras, em 2015 a FM começou a incentivar os beneficiários a contratarem auditores externos para a realização de auditorias às suas contas, mas o grau de colaboração por parte dos beneficiários foi bastante baixo. Mais preocupante são as lacunas de fiscalização resultantes das insuficiências que objectivamente existem. Além disso, as medidas de fiscalização interna adoptadas pela FM apenas consistiram no exame às contas das receitas e despesas apresentadas pelos beneficiários, no sentido de averiguar se preencheram as condições para a atribuição de subsídios, sendo raros os casos em que a FM

solicitava os recibos originais para efeitos de verificação. Como se vê, as medidas de verificação interna adoptadas pela FM não foram rigorosas, tanto em termos de qualidade como de quantidade, não sendo capazes de assegurar a integridade e autenticidade das informações constantes dos relatórios financeiros dos projectos que receberam subsídios de montante elevado.

Na resposta ao relatório de auditoria de resultados, a FM indicou que, desde a publicação do relatório em 2012, tem vindo a adoptar diversas medidas de aperfeiçoamento. De acordo com os dados estatísticos durante os anos 2015 a 2018, verifica-se que, a taxa dos relatórios entregues dentro do prazo foi de 78,2% e relatórios entregues nos 30 dias seguintes ao termo do prazo estabelecido foi de 14,2%, constituindo 92,4% dos relatórios entregues. Comparando com os dados anteriores, sem dúvida que a situação melhorou no que concerne ao cumprimento da obrigação de entrega tempestiva dos relatórios, o que comprova que a maior parte das associações e indivíduos beneficiários colaboram nos trabalhos da FM, sendo muito poucos os que não cumprem ou até violam as obrigações inerentes à atribuição de apoios financeiros. Em relação ao conteúdo da resposta acima referida, deve salientar-se que a inclusão dos casos de entrega de relatórios nos 30 dias seguintes ao termo do prazo estabelecido no cálculo da percentagem de beneficiários que cumpriram as suas obrigações de entrega de relatórios e a afirmação de que mais 90% dos mesmos colaboraram nos trabalhos da FM não é acertada. De acordo com os resultados da presente auditoria, verificou-se que, entre 2015 e 2018, mais de 20% dos beneficiários de apoios financeiros não cumpriam com a obrigação de entregar os relatórios dentro do prazo. O número total de atrasos foi de 788, envolvendo um montante de 2 091 milhões de patacas, havendo casos cuja entrega estava por efectuar há mais de dois anos. O objectivo deste acompanhamento de auditoria é ajudar os sujeitos a auditoria a verificar insuficiências e reconhecer os problemas que não foram melhorados após a auditoria anterior. A FM deve, de modo a garantir a boa gestão do erário público, rever de forma gradual cada uma das questões suscitadas, não devendo considerar que as medidas tomadas até aqui foram eficazes.

Em resumo, há uma flagrante insuficiência no acompanhamento e fiscalização da FM após a atribuição dos subsídios, mais concretamente, no que toca à entrega dos relatórios de actividades dentro do prazo estabelecido e à garantia da integridade e autenticidade das informações declaradas nos mesmos. Portanto, a Fundação deve efectuar melhorias de forma séria e responsável, com vista a assegurar a fiscalização e a aplicação adequada dos milhares de milhões de patacas de subsídios concedidos anualmente.



## **Parte V : Resposta do sujeito a auditoria**



**Resposta ao relatório de auditoria de resultados “Acompanhamento dos relatórios de auditoria divulgados - atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”**

A pedido do vosso Comissariado, a Fundação Macau (FM) vem, pela presente, em resposta ao vosso relatório de auditoria de resultados “Acompanhamento dos relatórios de auditoria divulgados - atribuição de apoios financeiros a associações pela Fundação Macau”, apresentar o seguinte:

A FM concorda com os resultados da presente auditoria e agradece a auditoria e fiscalização do vosso Comissariado relativamente aos trabalhos da FM no âmbito da atribuição de apoios financeiros a associações desde o ano 2012, sobretudo ao acompanhamento especial prestado aos apoios financeiros atribuídos durante os anos 2017 a 2019.

A FM reconhece a importância das questões suscitadas na auditoria e das sugestões do vosso Comissariado, pois são fundamentos objectivos e orientações para que a FM aperfeiçoe os seus trabalhos. De facto, quanto às questões suscitadas nas auditorias efectuadas a partir do ano 2012 (incluindo as da presente auditoria, efectuada no último ano) e às consequentes sugestões, a FM tem vindo a adoptar, de forma gradual, diversas medidas de aperfeiçoamento. Comparando com a situação verificada em 2012, nota-se um aperfeiçoamento evidente relativamente aos procedimentos de atribuição de apoios financeiros pela FM e ao seu controlo. Dando como exemplo a obrigatoriedade de entregar, atempadamente, o relatório de actividades subsidiadas a que ficam sujeitas as associações beneficiárias, de acordo com os dados estatísticos constantes da Tabela 4 do relatório de auditoria, desta vez, relativamente aos relatórios entregues durante os anos 2015 a 2018, verifica-se que: a taxa dos relatórios atempadamente entregues (78.2%) e relatórios entregues nos 30 dias seguintes ao termo do prazo estipulado (14.2%) atingiu 92.4%. Comparando com os valores do ano 2012, sem dúvida que a situação melhorou no que concerne ao cumprimento da obrigação de entrega atempada de relatórios, o que comprova que a maior parte das associações e indivíduos beneficiários prestam a sua colaboração aos trabalhos da FM, sendo muito poucos os que não cumprem ou até violam as



1

obrigações inerentes à aceitação de apoios financeiros.

Diga-se em abono da verdade, continuam a existir muitos problemas quanto à gestão dos trabalhos de atribuição de apoios financeiros a associações, havendo ainda um caminho longo a percorrer para ir de encontro às expectativas e exigências da população em geral relativamente aos trabalhos da FM, desafio que a FM tem de enfrentar, atender e corrigir em tempo útil. Na presente auditoria equacionaram-se duas questões principais: 1) na gestão dos trabalhos de atribuição de apoios financeiros, a FM dá maior ênfase à “consciência de serviço”, “consciência de negociação” e “consciência de cooperação”, reduzindo relativamente a rigidez na implementação das disposições relativas à fiscalização e à aplicação oportuna de sanções na verificação de infracções, fazendo com que a FM conceda direito às entidades beneficiárias de apoios financeiros sem exigir, de forma rigorosa, o cumprimento das obrigações a eles inerentes, existindo um certo desequilíbrio; 2) com excepção de uma menor parte das associações de grande dimensão, muitas entidades beneficiárias não têm uma gestão padronizada, sobretudo no que concerne ao seu regime financeiro e, face a esta situação, a FM adopta a posição de “incentivar as entidades beneficiárias de apoios financeiros a promoverem, de forma proactiva, a padronização da sua gestão”, mas isto não é suficiente para alcançar os resultados e efeitos esperados, pelo que é indispensável tomar a iniciativa de criar um mecanismo efectivo de gestão.

Assim, em resposta às questões suscitadas na presente auditoria, a FM já adoptou e irá adoptar as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

Em primeiro lugar, relativamente às entidades beneficiárias de apoios financeiros que entreguem os relatórios financeiros e de actividades subsidiadas fora do prazo estipulado, a FM desencadeia, em cumprimento rigoroso do calendário definido de acordo com as regras estabelecidas, os procedimentos de restituição, audiência, apreciação e aplicação de sanções. Esta medida teve início em Fevereiro de 2019. Até 12 de Dezembro de 2019, a FM promoveu audiência relativamente a 39 casos e recebeu resposta de 38 casos depois da notificação para audiência. Relativamente às entidades beneficiárias que continuam a não cumprir a obrigação de entregar os

2



relatórios exigidos, nos termos do Regulamento Interno sobre Critérios de Análise e Concessão de Subsídios, a FM procede, atempadamente, à cessação da concessão de apoio financeiro e a inclusão dos infractores na lista dos incumpridores, à restituição de apoios financeiros pagos, etc. Além disso, a partir do ano 2020, se as entidades beneficiárias de apoios financeiros não cumprirem o prazo estipulado para a entrega de relatórios e as respectivas alegações apresentadas no âmbito de audiência não forem aceites, será exigida também a restituição dos novos apoios financeiros atribuídos.

Em segundo lugar, relativamente aos apoios financeiros atribuídos pela FM depois do ano 2020, é exigida às entidades beneficiárias de apoios financeiros a elaboração de relatórios financeiros específicos que esclarecem a sua aplicação e a guarda dos documentos comprovativos originais. A forma concreta da implementação desta medida será brevemente decidida pela FM ouvidas as associações profissionais de auditoria / contabilidade. Quanto às associações às quais sejam atribuídos apoios financeiros de valor relativamente baixo e que tenham mesmo dificuldade na elaboração de relatórios financeiros, a FM irá divulgar o modelo de impresso do “Quadro Comprovativo de Receitas e Despesas relativas a Actividades Subsidiadas”, de forma a facilitar a elaboração de relatórios financeiros exigidos.

Em terceiro lugar, a par da padronização dos relatórios financeiros a entregar pelas entidades beneficiárias de apoios financeiros, a FM irá contratar, por conta própria, auditores certificados para realizar a auditoria das contas das entidades beneficiárias dos apoios financeiros de valor elevado. Quanto às entidades beneficiárias dos apoios financeiros de pequeno valor, vai ser a própria FM a verificar as contas de forma aleatória, podendo ainda a FM contratar auditores certificados para realizar a auditoria das contas.

A FM gostaria de aproveitar a oportunidade para agradecer novamente as opiniões e sugestões apresentadas pelo vosso Comissariado.



3

