



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

# Relatório de Auditoria de Resultados

Fiscalização dos Apoios Financeiros  
Realizada pelo Fundo das Indústrias  
Culturais

Maio de 2022



# Índice

<b>Parte I :</b>	<b>Sumário .....</b>	<b>1</b>
1.1	Verificações e opiniões de auditoria .....	1
1.2	Sugestões de auditoria .....	3
1.3	Resposta do sujeito a auditoria .....	3
<b>Parte II :</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>5</b>
2.1	Contexto da auditoria .....	5
2.2	Informações gerais .....	6
2.3	Sujeito a auditoria.....	10
2.4	Objectivo e âmbito de auditoria .....	10
<b>Parte III :</b>	<b>Resultados de Auditoria .....</b>	<b>12</b>
3.1	Verificações de auditoria .....	12
3.2	Opiniões da auditoria.....	28
3.3	Sugestões da auditoria .....	30
<b>Parte IV :</b>	<b>Comentários Gerais.....</b>	<b>31</b>
<b>Parte V :</b>	<b>Resposta do sujeito a auditoria .....</b>	<b>33</b>
<b>Parte VI :</b>	<b>Anexos.....</b>	<b>39</b>



## **Parte I : Sumário**

### **1.1 Verificações e opiniões de auditoria**

O Comissariado da Auditoria constatou que o Fundo das Indústrias Culturais (adiante designado por FIC) não levou a cabo um controlo eficaz dos trabalhos de verificação de despesas, que a seguir se analisa:

#### **1.1.1 Fiscalização das transacções com partes relacionadas**

O FIC não reconhece despesas que envolvam conflitos de interesses quanto a transacções com partes relacionadas. Com vista a identificar despesas relativas a esse tipo de transacções, o FIC exigia às empresas beneficiárias que as declarassem, ao mesmo tempo que aquele averiguava se o nome do fornecedor era semelhante ou coincidente com o da empresa beneficiária, analisando ao mesmo tempo as informações reveladas nos relatórios de auditoria de contas dos beneficiários. No entanto, em meados de 2017, a exigência de divulgação das transacções com partes relacionadas foi dispensada; apesar disso, o organismo público sob escrutínio afirmou que poderia, ainda assim, saber se houve ou não transacções com partes relacionadas através da averiguação das denominações dos fornecedores e das informações constantes nos relatórios de auditoria de contas.

Contudo, as dificuldades em identificar transacções com partes relacionadas com base nesse método ficaram claras. Pois, uma vez dispensada essa exigência, o auditor de contas não fica obrigado a averiguar se houve ou não transacções com partes relacionadas. Além disso, os problemas detectados no relatório de auditoria de contas referem-se a situações já ocorridas, ou seja, não é possível detectar tempestivamente a existência desse tipo de transacções. Por outro lado, a maioria dos projectos que foram beneficiárias de apoios financeiros não atingiu o valor mínimo exigido para a entrega do relatório de auditoria de contas (apenas 23,73% desses projectos é que estavam sujeitos a essa exigência).

Da selecção por amostragem dos 15 projectos que obtiveram apoios financeiros de elevado montante, verificaram-se casos flagrantes de transacções com partes relacionadas em nove projectos, envolvendo um total de 23 796 377,01 patacas. Mais, em cinco desses projectos, que totalizaram 6 067 169,90 patacas, o FIC ignorava a existência de transacções com partes relacionadas, mas, mesmo assim, as despesas foram verificadas.

Para além das deficiências das medidas adoptadas, não se demonstra que o FIC tenha efectivamente levado a cabo os trabalhos de fiscalização e análise aos casos de transacções com partes relacionadas. Na realidade, o FIC nunca chegou a tomar medidas quanto aos casos

de conflitos de interesses nesse tipo de transacções. Além disso, no único caso de subarrendamento em que este Comissariado conseguiu obter documentação suficiente para proceder a uma análise mais aprofundada, constatou-se que a renda paga pelo subarrendatário ao arrendatário era substancialmente mais elevada do que a renda paga por este ao locador.

A forma de fiscalização adoptada pelo FIC não lhe permite identificar tempestivamente todas as situações de transacções com partes relacionadas. Além disso, a falta de informações sobre essas transacções não permite àquele organismo público aferir da razoabilidade das despesas, o que torna difícil garantir o uso racional do erário público e a prossecução dos interesses da RAEM.

### **1.1.2 Legalidade das despesas**

Ao FIC compete fazer a verificação da legalidade das despesas relacionadas com o apoio financeiro. Em relação ao subarrendamento de imóveis, tanto a legislação local como a do Interior da China, determinam que apenas pode haver subarrendamento com o consentimento do locador.

De acordo com os resultados da presente auditoria, relativamente aos casos de subarrendamento, constatou-se que até Junho de 2020 houve 16 empresas beneficiárias de apoio financeiro que se instalaram em imóveis subarrendados; destes, 12 careciam do consentimento por escrito do locador, porém, ainda assim, essas despesas foram verificadas. Tais apoios custaram ao erário público 15 371 950,88 patacas. Além da existência de problemas ao nível da legalidade deste tipo de despesas, há, também, um potencial de conflito entre o arrendatário ou subarrendatário e o locador proprietário do imóvel, que pode ir desde o aumento da renda – que poderá pôr em causa a viabilidade do projecto – ou à resolução do contrato de arrendamento, implicando um desperdício do erário público.

### **1.1.3 Fiscalização da percentagem do montante do apoio financeiro a atribuir aos beneficiários**

O FIC deve garantir que a concessão do apoio financeiro cumpre o princípio definido nas disposições pertinentes, isto é, que “o apoio financeiro é concedido pelo FIC, assente no princípio de que é um complemento aos investimentos das próprias empresas”. O FIC define a percentagem do montante do apoio financeiro a conceder no momento da sua atribuição, submetendo em seguida ao órgão competente para decisão. Deste modo, a percentagem do montante do apoio financeiro, quer ao nível da legislação, quer para efeitos de avaliação e aprovação, tem grande importância, sendo um elemento importante a fiscalizar.

No entanto, de acordo com o actual mecanismo adoptado pelo FIC, a verificação de despesas não é feita tendo em conta a percentagem do montante do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição. Na realidade, o FIC apura se as despesas corresponderam aos fins e se não excedem o limite máximo do valor de apoio financeiro definido. A verificação das despesas não tem em conta o facto de estas terem sido realizadas ou não de acordo com o plano definido no projecto.

Dos 125 projectos concluídos, verificou-se uma discrepância, por excesso, em relação à percentagem do montante determinado no momento da atribuição do apoio financeiro no que diz respeito a 79 dos referidos projectos (correspondendo a 63,20%). De acordo com os resultados da presente auditoria, houve 48 projectos cuja percentagem do montante do apoio financeiro atribuído foi superior em mais de 5% – variando entre 5,21% e 56,55%.

Supostamente, o mecanismo de verificação de despesas adoptado pelo FIC devia cobrir apenas uma parte dos gastos previstos no plano inicial, todavia, na prática, o que acontece é, precisamente, o contrário; isto é, o montante atribuído pelo FIC acaba por cobrir uma parte substancial dos custos, ou seja, o que em princípio devia ser um projecto de grandes dimensões, acaba por ser um projecto substancialmente reduzido. Tal situação dificulta a possibilidade de os apoios financeiros terem um efeito multiplicador, bem como, o alcance dos benefícios económicos previstos aquando da apreciação dos projectos, além de, ainda que de forma indirecta, ter impacto ao nível de eventuais benefícios que tais projectos trariam à sociedade.

## **1.2 Sugestões de auditoria**

A fim de garantir que o FIC alcance os seus objectivos, este deve:

- Assegurar a interligação entre cada uma das fases do procedimento de fiscalização, garantir que os objectivos da fiscalização sejam claros e adoptar meios eficazes para atingir os fins da fiscalização;
- Implementar de forma eficaz os procedimentos de fiscalização.

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

Em resposta escrita apresentada a este Comissariado, no dia 23 de Março de 2022, o Fundo de Desenvolvimento da Cultura<sup>1</sup> declarou concordar e valorizar as opiniões referidas

---

<sup>1</sup> Desde 1 de Janeiro de 2022, o Fundo de Cultura e o Fundo das Indústrias Culturais foram fundidas e deram lugar ao Fundo de Desenvolvimento da Cultura.

no relatório de auditoria, comprometendo-se a, de forma contínua, rever, melhorar, reflectir e corrigir os procedimentos. A síntese da resposta às verificações de auditoria é apresentada a seguir:

➤ Fiscalização das transacções com partes relacionadas

O organismo público em causa concordou que a fiscalização das transacções com partes relacionadas era deficiente e foram elaboradas as correspondentes medidas de aperfeiçoamento, nomeadamente, a não utilização do subsídio para remuneração dos accionistas das empresas financiadas através da modalidade de pagamento de projectos; ao mesmo tempo, passará a ser obrigatória a declaração de transacções com partes relacionadas; as empresas beneficiárias devem efectuar consultas de preços a fornecedores que não sejam partes relacionadas; a apresentação obrigatória do relatório de auditoria de contas dos projectos financiados, entre outras medidas.

➤ Fiscalização da legalidade das despesas com imóveis subarrendados

O Fundo afirmou que iria proceder à revisão dos procedimentos em vigor e adoptar as melhorias correspondentes, nomeadamente, será exigida às empresas beneficiárias que declarem se o imóvel no qual se encontram instalados é ou não subarrendado e, em caso afirmativo, essas despesas só serão reconhecidas após a apresentação de documento comprovativo de subarrendamento com o consentimento do proprietário.

➤ Fiscalização da percentagem do montante do apoio financeiro a atribuir aos beneficiários

A fim de assegurar o uso racional do erário público, já foi criado um mecanismo de verificação e de contabilidade para o controlo da percentagem do montante do apoio financeiro, incluindo a introdução de medidas relativas à dedução do valor concedido com base na percentagem do montante entre as despesas efectivas e as previstas no âmbito de um programa específico de apoio financeiro lançado em Julho de 2020. Esta medida será adoptada em futuros programas de apoio financeiro.

Relativamente à inexistência de indícios de execução dos trabalhos de fiscalização, o Fundo de Desenvolvimento da Cultura referiu que passará a registar por escrito esses trabalhos.

## Parte II : Introdução

### 2.1 Contexto da auditoria

Em Abril de 2020, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura anunciou a fusão do Fundo das Indústrias Culturais com o Fundo de Cultura. O Fundo das Indústrias Culturais (adiante designado por FIC) foi criado<sup>2</sup> em 29 de Outubro de 2013 e, até Junho de 2020, foram apoiados financeiramente 316 projectos<sup>3</sup>, que totalizaram 517 858 773,35 patacas. Tendo em consideração que o FIC foi criado há mais de seis anos e o número de projectos apoiados financeiramente envolveram a aplicação de avultadas somas de dinheiro público, o Comissariado da Auditoria (adiante designado por CA) procedeu à auditoria dos trabalhos de fiscalização dos apoios financeiros concedidos pelo referido Fundo no sentido de averiguar a existência de eventuais vicissitudes ao nível da sua gestão.

É de referir que, apesar da fusão dos dois fundos, as actividades financiadas continuam a decorrer, pelo que a presente auditoria deverá servir como uma chamada de atenção ao fundo que resultou da fusão dos referidos organismos no sentido de rectificar os seus procedimentos e gestão e, bem assim, de servir como exemplo para os outros fundos e organizações autónomas que atribuam apoios financeiros no sentido de os incentivar a garantir, de forma proactiva, o bom uso dos fundos públicos.

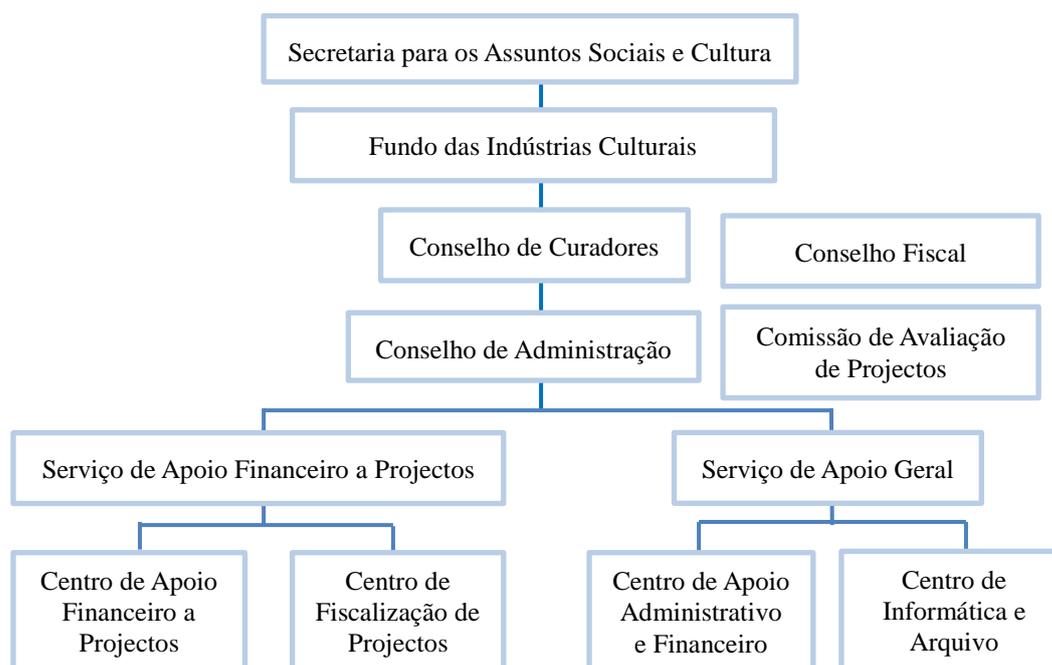
De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2013 (Fundo das Indústrias Culturais) – ou seja, a Lei Orgânica do FIC (adiante designada por Lei Orgânica) – o Fundo está sujeito à tutela do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Em Outubro de 2013, o então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura afirmou que o Fundo tinha como objectivo criar condições mais favoráveis para os profissionais ligados às indústrias culturais para a realização de projectos nesse âmbito, de modo a impulsionar o desenvolvimento diversificado adequado da economia. O organograma do FIC consta da Figura 1, abaixo:

---

<sup>2</sup> O FIC foi criado pelo Regulamento Administrativo n.º 26/2013 (Fundo das Indústrias Culturais), entretanto alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 11/2019 e parcialmente revogado pelo Regulamento Administrativo n.º 2/2021. Este diploma foi revogado em 1 de Janeiro de 2022 pelo Regulamento Administrativo n.º 40/2021 (Organização e funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Cultura), que procedeu à fusão do Fundo de Cultura com o Fundo das Indústrias Culturais, dando origem ao Fundo de Desenvolvimento da Cultura.

<sup>3</sup> Em 2014, o FIC deu início às candidaturas a apoio financeiro. Segundo as informações prestadas por esse organismo, foram concedidos apoios financeiros a 330 projectos, dos quais 14 foram cancelados a pedido dos beneficiários, havendo uns que requereram o cancelamento antes da assinatura do acordo ou do recebimento do apoio financeiro e outros que o requereram durante a execução do projecto e efectuaram a devolução do apoio financeiro. Deste modo, apenas 316 projectos foram efectivamente levados a cabo.

**Figura 1: Organograma do FIC**



Fonte: Figura organizada de acordo com a Lei Orgânica do FIC e as informações constantes na sua página electrónica.

## 2.2 Informações gerais

### 2.2.1 Razão de ser e objectivos do FIC

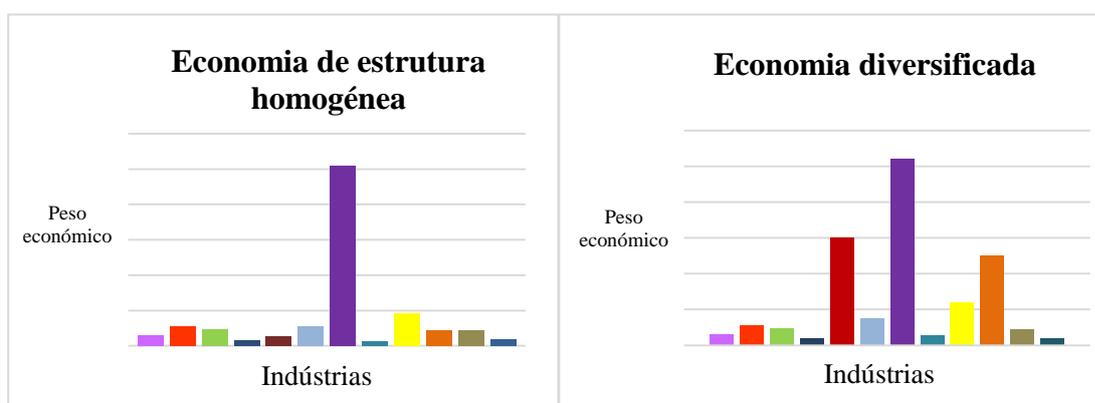
De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica, “[o] FIC visa apoiar, com os seus recursos, o desenvolvimento de projectos das indústrias culturais da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, de modo a impulsionar o desenvolvimento diversificado adequado da economia.”

Desde o estabelecimento da RAEM que a economia de Macau se tem desenvolvido substancialmente, porém, a par desse desenvolvimento, têm surgido preocupações, até agora ocultas, que têm afectado o desenvolvimento social devido à dependência da economia da Região de apenas um tipo de indústria. Como tal, e no sentido da economia de Macau não ficar dependente de apenas uma indústria, foi implementada, com o apoio inequívoco do Governo Central, a política da “diversificação adequada” da economia de Macau. No primeiro Relatório das Linhas de Acção Governativa do terceiro Governo da RAEM foi apontada a necessidade de apoiar o desenvolvimento das “indústrias emergentes”, enfatizando, ao mesmo tempo, a promoção do desenvolvimento das indústrias de convenções e exposições, das indústrias culturais e criativas, da medicina tradicional chinesa, serviços, entre outras indústrias. Ora, foi precisamente com esse intuito (o da promoção da

diversificação económica) que o FIC foi criado.

É de salientar que a causa do predomínio de um sector sobre os outros não tem como base a inexistência de outras indústrias, mas sim, devido à pouca relevância que estas têm na economia da RAEM. Na realidade, existem várias indústrias, todavia, elas têm um peso pouco significativo, o que quer dizer que a economia de Macau tem uma estrutura homogénea. Deste modo, para que haja uma economia adequadamente diversificada, é necessário que haja mais do que uma indústria com peso na economia, que, ao mesmo tempo, potencie o crescimento de indústrias afins de modo a que, em épocas de crise, os cidadãos consigam, ainda assim, ter opções de emprego.

**Figura 2: Quadro comparativo dos tipos de estrutura económica<sup>Nota</sup>**



Nota: O Quadro do lado esquerdo, que representa uma economia de estrutura homogénea, foi organizado de acordo com as informações recolhidas por este Comissariado sobre a estrutura económica de Macau em 2019, divulgadas pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau. A imagem do lado direito, que representa uma economia diversificada, foi organizada com base em dados hipotéticos.

### 2.2.2 Apoios financeiros atribuídos pelo FIC

Em Abril de 2014, entrou em vigor o primeiro Regulamento da Concessão de Apoio Financeiro pelo Fundo das Indústrias Culturais, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 73/2014, tendo as candidaturas aos apoios financeiros sido abertas na mesma altura. Mais tarde, em 2018, entrou em vigor o segundo Regulamento da Concessão de Apoio Financeiro pelo Fundo das Indústrias Culturais, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 16/2018 (adiante designado por Regulamento)<sup>4</sup>, que revogou o Regulamento anterior.

<sup>4</sup> Posteriormente, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 180/2019 procedeu a alterações ao *supra* citado Regulamento. Em 2022, o Regulamento da Concessão de Apoio Financeiro pelo Fundo das Indústrias Culturais foi revogado pelo artigo 45.º do Regulamento Administrativo n.º 40/2021 (Organização e funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Cultura) que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2022, no entanto, o n.º 2 do mesmo artigo determinou que o Regulamento em causa continuaria a ser aplicável até à entrada em vigor de novo regulamento.

## **Tipos de apoio financeiro**

De acordo com o artigo 4.º do Regulamento, existem dois tipos de apoio financeiro: o apoio financeiro propriamente dito, ou *regular*, e os programas específicos para a concessão de apoio financeiro. Na prática, o Fundo concede apoios financeiros<sup>5</sup> ao sector das indústrias culturais através da atribuição de apoios financeiros directos e, além disso, concede apoios financeiros indirectos para a criação, operação e desenvolvimento de plataformas de serviços ligadas ao referido sector.

Porém, aquando da criação do FIC, em 2014, e até 2018, apenas havia uma modalidade de apoio financeiro: o apoio financeiro regular. De forma a concretizar o programado nas Linhas de Acção Governativa, em 2018, foi criada a modalidade de programas específicos para a concessão de apoio financeiro, em que o FIC passou a conceder apoio financeiro a plataformas de serviços e a outros projectos que carecessem de apoio especial. O Quadro 1, abaixo, dá conta do ponto de situação dos tipos de apoio financeiro referidos até Junho de 2020 (as informações gerais sobre os mesmos vêm pormenorizadas no Anexo I a este relatório):

**Quadro 1: Candidaturas regulares a apoio financeiro e programas específicos para a concessão de apoio financeiro recebidas entre 2014 e Junho de 2020**

<b>Tipo de candidatura</b>	<b>Número de projectos financiados</b>	<b>Valor do apoio financeiro determinado no momento da sua atribuição (em patacas)</b>	<b>Valor do apoio financeiro efectivamente atribuído<sup>Nota</sup> (em patacas)</b>
Regular	192	424 203 320,35	395 079 034,59
Programa específico	124	93 655 453,00	45 760 368,52
Total	316	517 858 773,35	440 839 403,11

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo FIC.

Nota: O valor concreto dos apoios financeiros aos projectos em execução atribuídos pelo FIC apenas pode ser liquidado após a sua conclusão.

---

<sup>5</sup> Incluindo a disponibilização de espaços de trabalho, fornecimento de apoio técnico e operacional, bem como o auxílio na exploração de mercados, entre outros apoios.

## **Modalidades de apoio financeiro**

De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 35.º da Lei Orgânica e o n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento, o apoio financeiro atribuído pelo FIC pode revestir as seguintes modalidades: subsídios a fundo perdido (nas formas de pagamento de projectos e pagamento dos juros de empréstimos bancários) e empréstimos sem juros. Os limites máximos de apoio financeiro estão fixados no n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (os limites máximos vêm descritos no Anexo II a este relatório).

Entre 2014 e meados de 2015, os candidatos a apoio financeiro apenas podiam escolher uma das referidas modalidades de apoio financeiro (ou seja, apenas se podia escolher a modalidade de subsídio a fundo perdido ou a modalidade de empréstimo sem juros). No entanto, a partir de meados de 2015, passou-se a admitir candidaturas a apoios financeiros na modalidade combinada (isto é, um tipo de modalidade que permite a junção das modalidades anteriormente referidas). O Quadro 2, abaixo, apresenta o ponto de situação dos apoios financeiros das diferentes modalidades até Junho de 2020.

**Quadro 2: Discriminação dos apoios financeiros atribuídos de acordo com a modalidade entre 2014 e Junho de 2020**

<b>Modalidade<sup>N1</sup></b>	<b>Número de projectos</b>	<b>Valor do apoio financeiro determinado no momento da sua atribuição (em patacas)</b>	<b>Valor do apoio financeiro efectivamente atribuído (em patacas)</b>
Pagamento de projectos	209	223 599 323,35	162 979 655,23
Empréstimos sem juros	46	111 073 158,00	110 838 158,00
Modalidade combinada	61 <sup>N2</sup>	183 186 292,00	167 021 589,88
<b>Total</b>	<b>316</b>	<b>517 858 773,35</b>	<b>440 839 403,11</b>

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo FIC.

N1: Segundo as informações fornecidas pelo FIC, não foi concedido nenhum apoio financeiro na modalidade de pagamento de juros de empréstimos bancários.

N2: Foram concedidos apoios financeiros a 60 projectos através da combinação das duas modalidades de apoio financeiro, “pagamento de projecto + empréstimo sem juros”; foi concedido apoio financeiro a um projecto através da combinação das duas modalidades de apoio financeiro, “pagamento do projecto + pagamento de juros de empréstimo bancário”.

### **2.2.3 Situação geral dos trabalhos durante o procedimento de concessão do apoio financeiro**

#### **Apreciação dos pedidos de apoio financeiro**

Ao Centro de Apoio Financeiro a Projectos do FIC compete receber e dar seguimento aos pedidos de apoio financeiro. Após a sua recepção, o Centro de Apoio Financeiro a Projectos realiza uma análise preliminar do projecto e, em seguida, apresenta-a à Comissão de Avaliação de Projectos para avaliação da sua viabilidade técnica. Posteriormente, o Centro de Apoio Financeiro a Projectos procede ao cálculo do valor do apoio financeiro a atribuir ao projecto aprovado, elabora a respectiva proposta de concessão de apoio financeiro e submete-a ao Conselho de Administração para apreciação e demais procedimentos relevantes.

#### **Fiscalização dos projectos financiados**

O Centro de Fiscalização de Projectos do FIC, é responsável por acompanhar a execução dos projectos apoiados financeiramente bem como a utilização do montante do apoio financeiro concedido (as competências do Centro de Fiscalização de Projectos constam do Anexo III a este relatório).

### **2.3 Sujeito a auditoria**

Conforme o estabelecido na Lei Orgânica e no Regulamento<sup>6</sup> que estabelece o regime de concessão de apoio financeiro, o FIC é responsável pela apreciação, concessão e fiscalização dos apoios financeiros a projectos relacionados com as indústrias culturais, pelo que o FIC é o sujeito a auditoria do presente relatório.

### **2.4 Objectivo e âmbito de auditoria**

A fiscalização da execução dos projectos apoiados financeiramente pelo FIC é importante para a verificação da eficácia e bom uso dos apoios financeiros que, por sua vez, estão directamente relacionados com a eficácia e bom uso dos dinheiros públicos investidos. Assim, a presente auditoria tem por objectivo examinar a fiscalização dos projectos financiados pelo FIC e analisar o seu mecanismo de gestão bem como a qualidade da sua

---

<sup>6</sup> Como foi referido anteriormente, o Fundo de Cultura e o Fundo das Indústrias Culturais foram fundidas e deram lugar ao Fundo de Desenvolvimento da Cultura, criado pelo Regulamento Administrativo n.º 40/2021. No entanto, o Regulamento da Concessão de Apoio Financeiro pelo Fundo das Indústrias Culturais continua a ser aplicável até à entrada em vigor de novo regulamento.

implementação com vista a assegurar que o erário público é utilizado de forma adequada.

O âmbito da auditoria abrangeu os apoios financeiros concedidos desde 2014 até Junho de 2020. Uma vez que os trabalhos de verificação das despesas é o principal elemento de fiscalização no que diz respeito à aplicação dos apoios financeiros concedidos, a presente auditoria concentra-se na análise aos trabalhos nesse âmbito, na análise dos mecanismos de fiscalização definidos pelo FIC e na sua implementação no sentido de averiguar se o erário público tem sido ou não aplicado de forma adequada, com vista a assegurar que o fim que subjaz à criação deste organismo – o de impulsionar o desenvolvimento diversificado adequado da economia de Macau – é prosseguido.

## **Parte III : Resultados de Auditoria**

### **3.1 Verificações de auditoria**

#### **Supervisão dos trabalhos de verificação de despesas**

De acordo com o disposto na subalínea (2) da alínea 5) do número 1 do artigo 34.º da Lei n.º 15/2017 (Lei de enquadramento orçamental), nenhuma despesa pode ser autorizada e liquidada, sem que satisfaça os requisitos de uma boa gestão financeira preconizados pelo princípio da economia, eficiência e eficácia<sup>7</sup>.

Nos termos do número 1 do artigo 28.º do Regulamento do FIC, “[c]ompete ao FIC fiscalizar o cumprimento do disposto no presente regulamento, nomeadamente a aplicação, por parte das empresas beneficiárias, das verbas de apoio concedidas para os fins constantes da decisão de concessão.”

Tendo em conta os requisitos exigidos nas legislações acima referidas, é necessário certificar a existência e a legalidade das despesas realizadas pelas empresas beneficiárias, por forma a assegurar a utilização oportuna dos dinheiros públicos. No entanto, o CA constatou o seguinte:

#### **3.1.1 Fiscalização das transacções com partes relacionadas**

##### **(1) Objectivo da fiscalização**

Assegurar que não existem conflitos de interesses quanto às despesas liquidadas referentes a transacções com partes relacionadas<sup>8</sup>.

##### **(2) Formas de fiscalização**

###### **(i) Formas de detectar transacções com partes relacionadas**

#### **Verificação dos nomes dos fornecedores**

Com vista a identificar despesas relativas a transacções com partes

---

<sup>7</sup> Esta disposição legal prevê o seguinte: “1. Os serviços e organismos do SPA devem observar as seguintes regras sobre a execução do orçamento: (...) 5) Nenhuma despesa pode ser autorizada e liquidada, sem que: (...) (2) Satisfaça os requisitos de uma boa gestão financeira preconizados pelo princípio da economia, eficiência e eficácia; (...)”.

<sup>8</sup> Não serão reconhecidas as despesas que o FIC tenha considerado ter havido conflito de interesses nas transacções com partes relacionadas.

relacionadas<sup>9</sup>, o FIC referiu que, no momento da verificação das despesas, averigua se o nome do fornecedor é semelhante ou coincidente com o da empresa beneficiária<sup>10</sup>.

### **Declaração de transacções com partes relacionadas pelas empresas beneficiárias**

- O FIC exigia às empresas beneficiárias que declarassem eventuais transacções com partes relacionadas nos Relatórios Periódicos de Execução e no Relatório Final.
- Contudo, a partir de Julho de 2017, essa exigência foi dispensada<sup>11</sup>.

Apesar dessa dispensa, o FIC referiu que tinha maneira de saber se tinha ou não havido transacções com partes relacionadas através da averiguação das denominações dos fornecedores e das informações reveladas nos relatórios de auditoria de contas dos beneficiários.

No entanto, após análise deste Comissariado, constataram-se as seguintes situações:

- Uma vez dispensada essa exigência, o auditor de contas não fica obrigado a averiguar se houve ou não transacções com partes relacionadas, melhor dizendo, o auditor de contas não tem o dever de verificar se a entidade beneficiária realizou ou não transacções com partes relacionadas.

De acordo com as exigências do FIC, a auditoria de contas deve apurar se a utilização das verbas de apoio está conforme o

---

<sup>9</sup> Além disso, o FIC solicita à empresa candidata que inclua no boletim de candidatura ao apoio financeiro regular informações sobre as entidades com quem irá colaborar. A partir 2018 o mesmo foi solicitado às empresas candidatas aos programas específicos para a concessão de apoio financeiro. O FIC referiu que procura saber quem são os sócios das empresas que colaboram com as empresas beneficiárias, porém, este afirmou que as transacções com partes relacionadas são actos comerciais legais, pelo que o preenchimento das referidas informações serve apenas para efeitos de informação.

<sup>10</sup> O FIC afirmou que possui informações sobre os fornecedores e que servem para identificar as transacções com partes relacionadas.

<sup>11</sup> O FIC referiu que deve incentivar a dinamização das indústrias culturais e tornar as empresas que actuem nesta área comercialmente viáveis, pelo que, de acordo com os princípios de gestão de empresas, as transacções com partes relacionadas devem ser consideradas como práticas gerais de comércio. Portanto, após revisão do conteúdo dos relatórios, o FIC simplificou o seu formato e deixou de exigir a declaração de transacções com partes relacionadas.

disposto na Lei Orgânica, no Regulamento, no acordo<sup>12</sup> e nas instruções por si emitidas. Desde a referida dispensa, em Julho de 2017, o auditor das contas não tem o dever de apreciar as transacções com partes relacionadas<sup>13</sup>.

- Os problemas detectados no relatório de auditoria de contas referem-se a situações já ocorridas.

Geralmente, após o decurso do prazo de financiamento do projecto, o relatório de auditoria de contas é apresentado juntamente com o Relatório Final<sup>14</sup>, pelo que os problemas detectados no relatório referido em primeiro lugar dizem respeito a situações já ocorridas. Portanto, quer antes quer depois da dispensa da exigência da declaração de transacções com partes relacionadas, não é possível, no momento da verificação das despesas, detectar tempestivamente a existência desse tipo de transacções.

- À maioria dos beneficiários não é exigida a apresentação de relatórios de auditoria de contas.

Apenas aos beneficiários que obtiveram apoios financeiros de elevado montante é que é exigida a apresentação do relatório de auditoria<sup>15</sup>. Até Junho de 2020, dos 316 projectos apoiados, apenas foi exigida a apresentação de relatórios de auditoria de contas a cerca de 23,73% dos beneficiários.

---

<sup>12</sup> Consistindo na celebração de um acordo entre o FIC e a empresa beneficiária onde são fixados os termos da decisão de atribuição de apoio financeiro, nomeadamente, o seu montante, prazo e demais cláusulas pertinentes.

<sup>13</sup> O Regulamento e o Acordo impõem que a empresa beneficiária apresente os Relatórios Periódicos de Execução do Projecto e o Relatório Final, para tal, basta que a empresa preencha e entregue ao FIC esses relatórios elaborados de acordo com o modelo prescrito por esse organismo. Inicialmente, o FIC solicitava às empresas beneficiárias que declarassem as transacções com partes relacionadas no relatório, portanto, em princípio, o relatório de auditoria de contas deveria conter essa informação. Contudo, uma vez que o FIC deixou de requerer às empresas informações sobre transacções com partes relacionadas, o auditor das contas já não tem o dever de apreciar essa situação.

<sup>14</sup> Geralmente, o relatório de auditoria de contas é apresentado juntamente com o Relatório Final após o decurso do prazo de financiamento do projecto, porém, em alguns programas específicos para a concessão de apoio financeiro, esse relatório é apresentado a cada 12 meses, por exemplo, relativamente aos programas específicos para a concessão de apoio financeiro a plataformas de publicação, audiovisuais, *design* e moda.

<sup>15</sup> No que toca às candidaturas regulares: antes de Junho de 2019, era exigida a apresentação do relatório de auditoria de contas relativos aos projectos cujo montante global de financiamento fosse igual ou superior a cinco milhões de patacas. A partir de Junho de 2019, passou-se a exigir a apresentação do relatório de auditoria de contas relativos aos projectos cujo montante global de financiamento seja igual ou superior a um milhão de patacas. Existem outras regras para os programas específicos para a concessão de apoio financeiro ; em geral, só é exigida a apresentação do relatório de auditoria de contas dos projectos que tenham obtido financiamento avultado.

## **(ii) Forma de tratamento das transacções com partes relacionadas**

O FIC referiu que as despesas com transacções com partes relacionadas não são reconhecidas quando se verificar que existem conflitos de interesses entre transacções.

## **(3) Contexto da fiscalização das transacções com partes relacionadas**

De modo a melhor compreender, em concreto, o contexto desta fiscalização, o CA seleccionou, por amostragem, projectos que obtiveram apoios financeiros de elevado montante, nomeadamente, em relação a projectos de dez plataformas de serviços e cinco projectos subsidiados a fundo perdido<sup>16</sup>.

Enquanto o FIC optou por fazer a comparação entre as denominações dos fornecedores e as empresas beneficiárias para verificar a existência ou não de transacções com partes relacionadas, o CA recolheu todas as informações disponíveis no registo comercial sobre os sócios/empresários individuais (incluindo os proprietários beneficiários finais) tanto das empresas beneficiárias dos apoios financeiros como dos fornecedores e dos locadores dos imóveis em causa. Contudo, é difícil detectar as transacções com partes relacionadas apenas com recurso aos nomes dos sócios, sendo tal apenas possível nos casos mais óbvios<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, os resultados só abrangem as despesas com apoios financeiros a fundo perdido.

De acordo com o método de análise adoptado por este Comissariado, verificaram-se casos flagrantes de transacções com partes relacionadas em nove projectos, envolvendo um total de 23 796 377,01 patacas em apoios financeiros, para a aquisição de serviços ou equipamentos a sócios ou entidades relacionadas com as empresas beneficiárias, para o arrendamento de instalações, remunerações dos sócios ou dos respectivos cônjuges, entre outros casos, cujos pormenores se encontram discriminados no Quadro 3, abaixo:

---

<sup>16</sup> O montante global dos apoios financeiros aos referidos projectos foi de 134 792 804,54 patacas, equivalendo a 26,03% do total dos apoios financeiros concedidos, que foram de 517 858 773,35 patacas. O método de selecção por amostragem consistiu no seguinte: foram seleccionadas todas as despesas fixas de cada projecto (incluindo rendas, despesas com renovações, equipamentos e pessoal) e despesas com a aquisição de bens e serviços pagas ao mesmo fornecedor no valor igual ou superior a 100 000 patacas, tendo igualmente sido consultadas as informações constantes no registo comercial desses fornecedores. Assim, os resultados obtidos não incluíram todas as transacções com partes relacionadas. Ao mesmo tempo, foram incluídas as transacções com partes relacionadas declaradas pelas empresas nos Relatórios Periódicos de Execução do Projecto e nos Relatórios Finais.

<sup>17</sup> Por exemplo, através dos dados dos sócios/empresários individuais bem como dos respectivos cônjuges constantes do registo comercial, consegue-se determinar se existe algum tipo de relação entre a empresa beneficiária e o fornecedor ou locador, no caso de arrendamento de imóveis. Relativamente aos fornecedores não sedeados em Macau ou Hong Kong, não foi possível obter informações.

**Quadro 3: Resultados por amostragem dos projectos financiados até Junho de 2020, que envolveram despesas com partes relacionadas**

N.º	Projecto	Tipo de despesa	Contéudo da despesa	Montante do apoio financeiro (em patacas)
1	A-Plataforma integrada de serviços comerciais	Equipamentos, consultoria e divulgação	➤ O administrador geral adjunto da sociedade S1, que disponibilizou equipamentos e serviços de consultoria e divulgação, é também um dos sócios da empresa beneficiária que gere a plataforma integrada de serviços comerciais.	602 003,40
		Remunerações <small>Nota</small>	➤ Um sócio directo e um sócio indirecto foram nomeados administradores, remunerados, da empresa beneficiária que gere a plataforma integrada de serviços comerciais.	1 148 186,00
2	B-Plataforma de serviços de espectáculos	Equipamentos e divulgação	➤ Dois dos sócios da sociedade S2 e da sociedade S3, que prestaram serviços de reparação de equipamentos e de divulgação de eventos, são, igualmente, sócios da empresa beneficiária que gere a plataforma de serviços e espectáculos.	32 400,00
3	C-Plataforma para o desenvolvimento de protótipos	Arrendamento	➤ O sócio que representa a sociedade S4, que arrendou instalações à empresa beneficiária que gere a plataforma de desenvolvimento de protótipos, é cônjuge do administrador desta última empresa.	1 430 821,90
4	D-Plataforma integrada de serviços de <i>design</i>	Consultoria e divulgação	➤ Um dos sócios da empresa beneficiária auferiu uma remuneração mensal paga por esta empresa por prestação de serviços. ➤ A empresa beneficiária adquiriu serviços de <i>design</i> , consultoria para a tomada de decisões e planeamento de projectos a três dos seus sócios e às respectivas sociedades S5, S6 e S7.	2 026 721,47
5	E-Plataforma de vestuário	Arrendamento	➤ O representante da sociedade S8, que arrendou instalações à empresa beneficiária que gere a plataforma de vestuário, é também sócio desta última. Além disso, a sociedade S8 é subsidiária da empresa beneficiária.	6 929 076,46
		Divulgação	➤ O representante da sociedade S8, que prestou serviços de coordenação numa actividade levada a cabo pela empresa gestora da plataforma de vestuário, é também sócio desta empresa. Por sua vez, a sociedade S8 é subsidiária da empresa beneficiária em questão.	60 404,75
		Remunerações <small>Nota</small>	➤ Um dos sócios da sociedade S8 foi nomeado administrador, remunerado, da empresa beneficiária.	440 450,00
6	F-Plataforma de incubação e promoção de marcas	Arrendamento	➤ Dois dos sócios da sociedade S9, que deu em arrendamento instalações à empresa beneficiária gestora da plataforma de incubação e promoção de marcas, são também sócios desta empresa.	5 350 321,73
		Obras de renovação e fornecimento de equipamentos	➤ Um dos sócios da sociedade S10, que realizou obras de renovação e forneceu equipamentos informáticos à empresa beneficiária que gere a plataforma de incubação e promoção de marcas, é, também, sócio desta.	4 411 187,30
7	G-Plataforma de serviços audiovisuais	Divulgação	➤ A sociedade S11, que prestou serviços de divulgação e de redacção, é sócia da empresa beneficiária que gere a plataforma de serviços audiovisuais.	16 200,00
		Remunerações <small>Nota</small>	➤ Três sócios da sociedade S11 foram nomeados administradores, remunerados, da empresa beneficiária; o cônjuge de um dos sócios foi nomeado administrador da área de <i>design</i> de multimédia.	600 748,00
8	H-Projecto de jogos de animé	Divulgação, materiais de produção e custos de produção	➤ Um dos sócios da sociedade S12, que prestou serviços de divulgação e de manutenção de rede, é também sócio da empresa beneficiária. ➤ Foram adquiridos à empresa-mãe direitos de autor de programas que foram posteriormente vendidos; foram adquiridos à empresa-mãe serviços de produção de vídeos promocionais.	369 856,00

N.º	Projecto	Tipo de despesa	Conteúdo da despesa	Montante do apoio financeiro (em patacas)
9	I-Projecto de promoção de marcas de Macau	Divulgação	➤ Um dos sócios da sociedade S13, que prestou serviços de divulgação e de criação de plataformas de serviços, é também sócio da empresa beneficiária. Ademais, um dos sócios da sociedade S13 é, também, cônjuge de um dos sócios da empresa beneficiária.	378 000,00
			<b>Total</b>	<b>23 796 377,01</b>

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações constantes do registo comercial e fornecidas pelo FIC.

Nota: Na resposta escrita, o Fundo referiu que, desde Outubro de 2017, as verbas concedidas na modalidade de pagamento de projectos não podem ser utilizadas para remunerar os accionistas das empresas financiadas. Portanto, os dados apresentados neste Quadro referentes a remunerações dos accionistas dizem respeito a financiamentos de projectos anteriores a Outubro de 2017.

Com base nos resultados da amostragem acima referidos, o CA fez o respectivo acompanhamento e constatou o seguinte:

**(i) Conhecimento por parte do FIC das transacções com partes relacionadas**

**Execução dos trabalhos**

No que toca aos procedimentos de verificação das despesas, o FIC, de modo a identificar todas as situações de transacções com partes relacionadas, terá que fazer a recolha das informações necessárias antes de efectuar essa análise e o respectivo acompanhamento. Contudo, os registos de verificação das despesas não evidenciam nada nesse sentido<sup>18</sup>, nomeadamente no que diz respeito ao seguinte:

- Recolha e identificação dos dados das transacções com partes relacionadas aquando da verificação das despesas.
- Análise e avaliação, para efeitos de confirmação, de despesas em transacções com partes relacionadas.

**Resultados de execução**

Do Quadro 3 conclui-se que houve casos de transacções com partes relacionadas em nove projectos e que, em cinco deles (totalizando 6 067 169,90 patacas) o FIC ignorava a existência dessa situação, mas, ainda assim, as respectivas despesas foram verificadas. Para maiores detalhes *vide* Quadro 4, abaixo:

<sup>18</sup> Após ter sido inquirido pelo CA, já na fase final da presente auditoria, o FIC facultou uma lista das transacções com partes relacionadas ocorridas nos últimos anos, todavia, este organismo esclareceu que a lista não foi elaborada durante a fiscalização dos apoios financeiros, mas sim, em resposta à presente auditoria e às indagações do CA.

**Quadro 4: Declaração e divulgação no relatório de auditoria de contas das transacções com partes relacionadas que não foram detectadas pelo FIC**

N.º	Projecto	Resumo do conteúdo das despesas	Fase do financiamento	Tipo de relatório	Montante financiado (em patacas)	Declaração nos relatórios entregues pela empresa beneficiária <sup>N1</sup>	Divulgação no relatório de auditoria de contas
1	B-Plataforma de serviços de espectáculos (corresponde ao n.º 2 do Quadro 3)	A sociedade S2 prestou serviços de reparação de equipamentos	Única	Relatório final	14 600,00 <sup>N2</sup>	N/A	Não divulgado
2	C-Plataforma para o desenvolvimento de protótipos (corresponde ao n.º 3 do Quadro 3)	O sócio que representa a sociedade S4, que arrendou instalações à empresa beneficiária que gere a plataforma de desenvolvimento de protótipos, é cônjuge do administrador desta última empresa	Primeira fase	Primeiro Relatório de Execução	360 000,00	×	N/A (o montante financiado não requer a entrega do relatório de auditoria de contas)
				Relatório Final	353 824,40		
			Segunda fase	Primeiro Relatório de Execução	360 000,00	N/A	
				Relatório Final	356 997,50		
3	F-Plataforma de incubação e promoção de marcas (corresponde ao n.º 6 do Quadro 3)	A sociedade S10 prestou serviços de obras de renovação	Primeira fase	Segundo Relatório de Execução	2 580 000,00 <sup>N3</sup>	×	Divulgação intempestiva (a transacção com partes relacionadas apenas foi divulgada no relatório de auditoria de contas, após o decurso do prazo do apoio financeiro)
				Terceiro Relatório de Execução	1 290 000,00 <sup>N3</sup>		
4	G-Plataforma de serviços audiovisuais (corresponde ao n.º 7 do Quadro 3)	Três sócios foram nomeados para cargos de administração, remunerados  O cônjuge de um dos sócios foi nomeado administrador, remunerado	Primeira fase	Primeiro Relatório de Execução	303 167,00	×	Não divulgado
				Programa específico de apoio financeiro	Primeiro Relatório de Execução		
			Programa específico de apoio financeiro	Segundo Relatório de Execução	149 927,00	N/A	Não divulgado
5	H-Projecto de jogos de animé (corresponde ao n.º 8 do Quadro 3)	A sociedade S12 prestou serviços de divulgação e manutenção de rede	Única	Primeiro Relatório de Execução	151 000,00 <sup>N4</sup>	N/A	N/A (durante a presente auditoria, o projecto financiado ainda estava a decorrer, pelo que não foi apresentado nenhum relatório de auditoria de contas)
				<b>Total</b>	<b>6 067 169,90</b>		

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações do registo comercial e fornecidas pelo FIC.

N1: “✓” significa que no relatório constam transacções com partes relacionadas; “×” significa que não consta do relatório transacções com partes relacionadas. Em Julho de 2017, o FIC deixou de exigir a divulgação de transacções com partes relacionadas nos Relatórios Periódicos de Execução e no Relatório Final, como tal, “N/A” quer dizer “não aplicável”.

N2: Os serviços de divulgação constantes no Quadro 3 no valor de 17 800,00 patacas estão relacionados com transacções com partes relacionadas, tendo o FIC tido conhecimento dessas despesas e, por isso, não foram contabilizadas.

N3: O FIC concedeu um apoio financeiro para o pagamento de despesas com renovações no valor de 4 300 000,00 patacas, dos quais 430 000,00 patacas seriam pagas na fase final, após entrega do Relatório Final, o qual incluiu um relatório de auditoria de contas onde consta que as despesas de renovação se tratavam de transacções com partes relacionadas pelo que as mesmas não foram contabilizadas. Além disso, o Quadro 3 inclui ainda despesas com equipamentos no valor de 111 187,30 patacas, que, pela mesma razão, não foram contabilizadas.

N4: O Quadro 3 inclui ainda despesas com materiais de produção e custos de produção no valor de 218 856,00 patacas que o FIC soube serem resultantes de transacções com partes relacionadas e que, por esta razão, não foram contabilizadas.

A partir das informações constantes do Quadro 4, acima, pode-se concluir o seguinte:

- No momento da verificação das despesas, o FIC não foi capaz de detectar situações de transacções com partes relacionadas não declaradas pelas empresas beneficiárias.
- Mesmo que o relatório de auditoria de contas revele a existência de transacções com partes relacionadas, de pouco poderá servir essa constatação, porquanto a verificação das despesas é feita aquando da entrega dos Relatórios Periódicos de Execução do Projecto.
- Nos casos em que o montante do apoio financeiro não atinge o valor mínimo exigido para a entrega do relatório de auditoria de contas (em regra, apoios financeiros inferiores a cinco milhões de patacas) ou em casos de lapso nos relatórios de auditoria de contas, bem como após a dispensa da exigência da declaração de transacções com partes relacionadas (em que elas deixaram também de ser objecto de verificação nos relatórios de auditoria), não é possível ao organismo público sob escrutínio conhecer as referidas transacções através do relatório de auditoria de contas.

## **(ii) Avaliação e tratamento das transacções com partes relacionadas**

### **Execução dos trabalhos**

De modo a determinar a existência ou não de conflitos de interesses nas transacções com partes relacionadas, é necessário examinar os benefícios obtidos com as mesmas, verificar se as despesas foram ou não necessárias, etc.. No entanto, no caso, não existem quaisquer documentos que comprovem que o FIC tenha feito essa análise no momento da verificação das despesas.

Além disso, não se consegue comprovar que o FIC tenha solicitado informações adicionais quanto às transacções com partes relacionadas – pois sem as informações necessárias não é possível analisar convenientemente o caso, nomeadamente, o grau de conflito de interesses.

### **Resultados da execução**

Relativamente às transacções com partes relacionadas apresentadas no Quadro 3, os apoios financeiros foram pagos aos beneficiários sem que o

FIC procedesse à respectiva análise no momento da verificação das despesas<sup>19</sup>.

Como foi referido, não havia informações suficientes para analisar eventuais conflitos de interesse, não obstante, o CA verificou um caso de subarrendamento, em que a renda paga pelo subarrendatário ao arrendatário<sup>20</sup> era substancialmente mais elevada do que a renda paga por este ao locador (ainda que o valor da renda estivesse ocultado no contrato de arrendamento fornecido pelo FIC, foi possível apurá-lo através do valor da caução prestada), para mais detalhes *vide* Quadro 5:

**Quadro 5: F – Plataforma de incubação de marcas e sua promoção – caso de subarrendamento**

<b>Projecto</b>	<b>Resumo do conteúdo das despesas</b>	<b>Valor da renda paga pela sociedade S9 (valor por pé quadrado)</b>	<b>Valor da renda paga pela empresa beneficiária à sociedade S9 (valor por pé quadrado)</b>
F-Plataforma de incubação e promoção de marcas	A sociedade S9 <sup>N1</sup> subarrendou um prédio e, posteriormente, subarrendou dois andares à empresa beneficiária gestora da plataforma em causa <sup>N2</sup>	Cerca de 4,30 patacas por pé quadrado	Entre 10,34 a 11,62 patacas por pé quadrado

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pelo FIC.

N1: De acordo com as informações do registo comercial, os dois sócios da sociedade que gere a plataforma detêm cerca de 48,15% do capital social da sociedade S9 e são seus administradores.

N2: Caso que envolve dois subarrendamentos. O proprietário arrendou o imóvel, de seis andares com uma área de 53 281,8 pés quadrados, à sociedade S14 que, por sua vez, o subarrendou à sociedade S9, por uma renda mensal de cerca de 4,30 patacas por pé quadrado. Por sua vez, a sociedade S9 subarrendou dois pisos do mesmo prédio, com uma área de 17 760,60 pés quadrados, à empresa F - Plataforma de incubação e promoção de marcas por uma renda mensal de entre 10,34 patacas e 11,62 patacas por pé quadrado.

<sup>19</sup> O FIC referiu que, desde a sua criação até Junho de 2020, só tratou de um caso de despesas com arrendamento de imóveis envolvendo um caso de transacção com partes relacionadas (despesas estas que não foram reconhecidas). No entanto, o CA constatou que esta situação é juridicamente inexistente, isto é, não tem efeitos jurídicos, não podendo, por isso, ser considerado como despesa. O não reconhecimento dessa despesa não foi devido ao facto de se tratar de uma transacção com partes relacionadas.

O caso em concreto tem que ver com um empresário pessoa singular beneficiário de apoio financeiro que declarou ao FIC o arrendamento de um imóvel que pertencia ao património desse mesmo empresário (a empresa enquanto organização de factores de produção não tem, em si, personalidade jurídica), constituindo-se, assim, ao mesmo tempo senhorio e arrendatário do imóvel, o que, claro está, não é susceptível de produzir quaisquer efeitos jurídicos. Aliás, os documentos internos do FIC, já apontavam nesse sentido.

Sendo que o contrato de arrendamento não produz efeitos jurídicos, as despesas daí resultantes nunca poderiam vir a ser reconhecidas. Portanto, o não reconhecimento da despesa não tem a ver com o valor da renda nem com transacções com partes relacionadas. Segundo os procedimentos do FIC, se a empresa beneficiária fosse uma sociedade comercial, constituída de acordo com a lei, as despesas com o arrendamento seriam reconhecidas.

<sup>20</sup> O montante da renda estava ocultado no contrato de arrendamento, mas na parte da caução refere que o arrendatário (sociedade S9) deve pagar uma caução no valor de 458 223,48 patacas, valor que corresponde a 2 meses de renda, pelo que se pode deduzir que a renda mensal paga pela sociedade em causa é de 229 111,74 patacas.

### 3.1.2 Legalidade das despesas

No decurso da presente auditoria, constataram-se casos de falta de fiscalização da legalidade das despesas com imóveis subarrendados<sup>21</sup>.

#### (1) Objectivo da fiscalização

Ao FIC compete fazer a verificação da legalidade das despesas relacionadas com o apoio financeiro. Em relação ao subarrendamento, tanto a legislação local como a do Interior da China, determinam que apenas pode haver subarrendamento com o consentimento do locador, conforme se pode constatar a seguir:

- Nos termos dos artigos 1008.º, 1032.º<sup>22</sup> e 1034.º, alínea f)<sup>23</sup> do Código Civil, alterado pela Lei n.º 13/2017, é necessário o consentimento por escrito do locador para que o arrendatário possa subarrendar o imóvel (tal pode estar previsto no contrato de arrendamento ou, em alternativa, pode-se obter o posterior consentimento por escrito do locador), caso contrário, o locador pode resolver o contrato e exigir a restituição do imóvel.
- De acordo com o disposto no artigo 215.º da Lei dos Contratos da República Popular da China<sup>24</sup>, “[s]e o prazo de arrendamento for superior a seis meses, o contrato deverá ser celebrado por escrito (...)”. De acordo com o artigo 224.º da mesma lei, “[o] arrendatário pode subarrendar o imóvel a terceiros desde que tenha o consentimento do locador (...). O locador pode resolver o contrato de arrendamento no caso de subarrendamento não autorizado.”

---

<sup>21</sup> Por exemplo, o senhorio arrenda o imóvel a A e este o subarrenda à empresa beneficiária do apoio financeiro.

<sup>22</sup> O artigo 1008.º do Código Civil estabelece o seguinte:

“1.A autorização para sublocar está sujeita à forma exigida para a locação.

2. A sublocação não autorizada considera-se, todavia, ratificada pelo locador, se ele reconhecer o sublocatário como tal.

3. O simples conhecimento de que a coisa foi sublocada não constitui reconhecimento do sublocatário como tal.”

Além disso, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 1032.º, “[o] contrato de arrendamento é celebrado por escrito particular, cujas assinaturas devem ser reconhecidas notarialmente.”

<sup>23</sup> Conforme o estabelecido na alínea f) do artigo 1034.º do Código Civil:

“O senhorio só pode resolver o contrato se o arrendatário: (...)

f) Subarrendar ou emprestar, total ou parcialmente, o prédio arrendado, ou ceder a sua posição contratual, nos casos em que estes actos são ilícitos, inválidos por falta de forma ou ineficazes em relação ao senhorio, salvo o disposto no artigo 1020.º; (...)”

<sup>24</sup> Esta lei foi revogada pelo Código Civil da República Popular da China, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2021, que transpôs as disposições relativas à forma do contrato de arrendamento e subarrendamento para os artigos 707.º e 716.º.

Além disso, estipula o artigo 11.º das Medidas Administrativas para o Arrendamento de Imóveis que “[s]ó se pode subarrendar o imóvel com o consentimento escrito do locador (...)”.

## **(2) Formas de fiscalização**

Este Comissariado constatou que, até Abril de 2019, o FIC não exigira às empresas beneficiárias a apresentação de qualquer comprovativo em como o locador deu o seu consentimento para o subarrendamento do imóvel em causa.

Em Abril de 2019, o FIC aprovou, internamente, as “Instruções para Fiscalização de Procedimentos”, no qual se passou a exigir que as empresas beneficiárias apresentassem documentos comprovativos do consentimento do locador para o subarrendamento do imóvel em causa<sup>25</sup>.

## **(3) Contexto da fiscalização**

### **(i) Execução dos trabalhos**

Quanto aos imóveis subarrendados, até Abril de 2019, o FIC não tomou quaisquer medidas no sentido de verificar ou confirmar se as empresas beneficiárias que subarrendaram imóveis tiveram o necessário consentimento do locador.

O FIC afirmou que, a finalidade das referidas Instruções era apenas para incentivar as empresas beneficiárias a cumprir as disposições legais aplicáveis. Portanto, não era obrigatória a entrega de documentos comprovativos do consentimento do locador relativamente ao subarrendamento do imóvel. De facto, não há nenhum documento que indique que este organismo público tenha exigido a entrega dos referidos comprovativos; ainda assim, as despesas em causa foram verificadas e confirmadas.

### **(ii) Resultados da execução**

De acordo com os resultados da presente auditoria relativamente aos

---

<sup>25</sup> As referidas instruções estabelecem que os trabalhadores responsáveis pela fiscalização devem realizar uma visita/entrevista às empresas beneficiárias, no prazo de 30 dias antes do final de cada período a que se reportam os relatórios, com vista a verificar se as instalações financiadas pelo FIC estão de acordo com o projecto financiado e, no caso de se tratar de subarrendamento ou co-arrendamento, se foi obtido o consentimento escrito do locador.

casos de subarrendamento<sup>26</sup>, até Junho de 2020, constatou-se que houve 16 empresas beneficiárias que se instalaram em imóveis subarrendados<sup>27</sup>; destes, 12 careciam do consentimento por escrito do locador. Estes apoios custaram ao erário público 15 371 950,88 patacas<sup>28</sup>, *vide* Quadro 6:

**Quadro 6: Empresas beneficiárias que se instalaram em imóveis subarrendados<sup>N1</sup>**

N.º	Projecto	Número de subarrendamentos	Contrato de arrendamento inicial com cláusula de permissão de subarrendamento <sup>N2</sup> (A)	Consentimento por escrito do locador (B)	Subarrendamento com consentimento do locador (verificação das situações previstas em A ou B)
1	F-Plataforma de incubação e promoção de marcas	2	x	x	x
2	E-Plataforma de vestuário	1	x	x	x
3	J-Plataforma de publicações	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
4	G-Plataforma de serviços audiovisuais	Candidatura regular ao apoio financeiro	1	x	x
		Candidatura ao programa específico de apoio financeiro <sup>N4</sup>			
5	K-Criação de produtos em couro	1	x	x	x
6	L-Projecto cultural e artístico	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
7	M-Projecto de produtos electrónicos e gastronómicos	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x

<sup>26</sup> Uma vez que o FIC não regista os casos de subarrendamento, este Comissariado, de modo a aferir a sua existência, procedeu da seguinte forma: confrontou o local onde se encontra instalada a empresa beneficiária e o endereço constante do contrato de arrendamento com as informações relativas ao proprietário do imóvel constante do registo predial (caso o proprietário seja uma sociedade, procura-se saber quem são os sócios). Se o proprietário não for o mesmo que consta no contrato de arrendamento, considera-se que se está perante um subarrendamento.

<sup>27</sup> De acordo com as informações fornecidas pelo FIC, até Junho de 2020, houve 74 projectos cujo financiamento incluiu o arrendamento de imóveis, 15 dos quais no Interior da China, um em Taiwan; porém, não foi possível obter informações sobre os imóveis em causa. No entanto, dos documentos fornecidos pelo FIC, o CA constatou que um dos contratos de arrendamento de imóvel situado no Interior da China (E-Plataforma de vestuário) se tratava, na realidade, de um subarrendamento. Por outro lado, constatou-se também que houve quatro casos em que não foi possível obter nenhum registo predial dos espaços arrendados e um caso em que não foi possível confirmar se se tratava de um subarrendamento devido a questões de transliteração dos nomes do titular da propriedade e do locador. Portanto, ao todo, foram 54 projectos financiados que reuniram as condições para serem analisados devidamente, dos quais 16 foram considerados como sendo subarrendamentos.

<sup>28</sup> Dos 12 casos de subarrendamento sem comprovativo do consentimento do locador, 11 foram objecto de apoio financeiro concedido pelo FIC. Relativamente a um projecto (Q-Projecto de arte e *design* de vestuário), o FIC não procedeu à análise dos Relatórios Periódicos de Execução, pelo que ainda não foi verificada nenhuma despesa com arrendamento.

N.º	Projecto	Número de subarrendamentos	Contrato de arrendamento inicial com cláusula de permissão de subarrendamento N2 (A)	Consentimento por escrito do locador (B)	Subarrendamento com consentimento do locador (verificação das situações previstas em A ou B)
8	N-Projecto de produtos de artesanato	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
9	O-Projecto de concepção de acessórios para bolsas	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
10	P-Projecto de concepção de jogos de tabuleiro	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
11	Q-Projecto de arte e <i>design</i> de vestuário	Pelo menos um <sup>N3</sup>	x	x	x
12	R-Projecto de promoção de marcas culturais e criativas	1	x	x	x
13	D-Projecto de plataforma integrada de prestação de serviços de <i>design</i>	1	x	✓	✓
14	S-Projecto de planeamento de <i>design</i>	1	x	✓	✓
15	T-Projecto de jogos para dispositivos móveis	1	✓		✓
16	U-Projecto de artesanato criativo	1	✓		✓

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações fornecidas pelo FIC.

N1: Com base nas informações fornecidas pelo FIC, o CA comparou o nome do locador constante no contrato de arrendamento e o nome do titular do imóvel constante do registo predial (que pode ser pessoa singular ou pessoa colectiva) para averiguar se existe subarrendamento.

N2: Por contrato de arrendamento inicial quer-se dizer o contrato de arrendamento assinado entre o primeiro arrendatário e o proprietário do imóvel onde funciona o projecto.

N3: Devido à falta do contrato de arrendamento inicial, não foi possível determinar o número de subarrendamentos, pelo que se considera que houve, pelo menos, um contrato de subarrendamento.

N4: Durante o prazo do apoio financeiro concedido a uma candidatura regular, foi celebrado um contrato de subarrendamento em Outubro de 2016, relativamente ao qual não foi fornecido nenhum documento comprovativo do consentimento do locador. Posteriormente, em Março de 2019, foi concedido um apoio financeiro ao abrigo de um programa específico para a concessão de apoio financeiro, na altura em que o referido contrato de subarrendamento caducou e o espaço passou a ser arrendado directamente pelo proprietário, pelo que, enquanto durou o referido programa de apoio financeiro, não houve subarrendamento.

### 3.1.3 Fiscalização da percentagem do montante do apoio financeiro a atribuir aos beneficiários

O artigo 34.º da Lei Orgânica determina que o apoio financeiro é concedido assente no princípio de que é um complemento aos investimentos das próprias empresas. No mesmo sentido segue o Regulamento de Abril de 2014, todavia, o n.º 1 do artigo 7.º estabelece um

limite máximo para cada modalidade de apoio financeiro<sup>29</sup>, podendo atingir 100% do custo total do programa de subsídios a fundo perdido, após avaliação<sup>30</sup>.

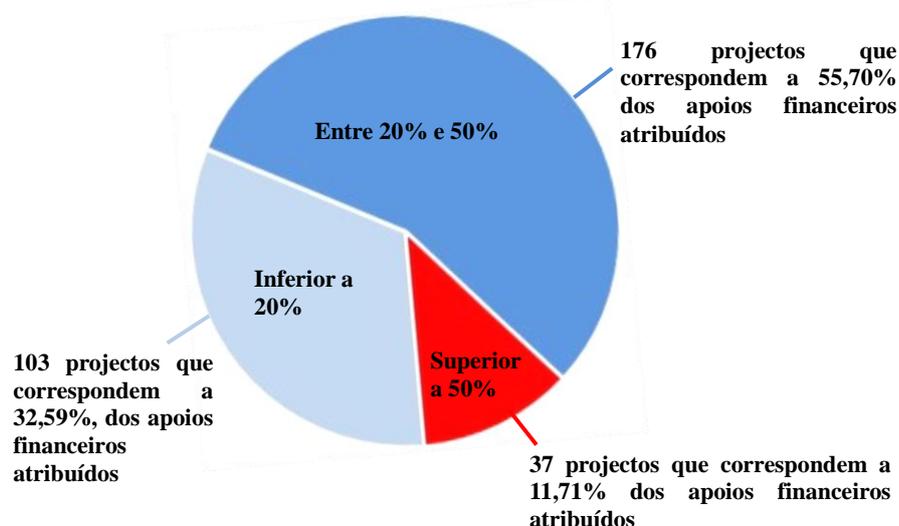
O FIC afirmou que, quando um projecto é analisado, efectua-se uma estimativa do seu custo e em seguida calcula-se a percentagem do apoio financeiro a atribuir com base nessa análise<sup>31</sup>, submetendo-se em seguida à apreciação do órgão superior competente.

Deste modo, o montante de apoio financeiro, quer ao nível da legislação, quer para efeitos de avaliação e aprovação, tem grande importância, sendo um elemento importante a fiscalizar.

Até Junho de 2020 foi concedido apoio financeiro a 316 projectos, cujo montante em termos percentuais consta da Figura 3, abaixo:

**Figura 3: Distribuição da percentagem do apoio nos 316 projectos financiados**

**Distribuição da percentagem do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição**



Fonte: Figura organizada de acordo com as informações fornecidas pelo FIC.

<sup>29</sup> O disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento da Concessão de Apoio Financeiro pelo Fundo das Indústrias Culturais estabelece o seguinte:

“1. O valor máximo do apoio financeiro a conceder a cada projecto não deve exceder, em regra, 9 000 000 patacas, sendo os limites do apoio fixados nos termos seguintes:

- 1) Pagamento de projectos – o montante do apoio financeiro a conceder tem como limite máximo o valor avaliado do investimento total ou os custos avaliados de exploração orçamentados do projecto;
- 2) Pagamento de juros de empréstimos bancários – os juros a pagar têm como limite máximo os juros devedores concretos do projecto;
- 3) Empréstimos sem juros – o valor do empréstimo a conceder tem como limite máximo o valor avaliado correspondente a 50% do investimento total ou os custos avaliados de exploração orçamentados do projecto.”

<sup>30</sup> O n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (que revogou o Despacho do Chefe do Executivo acima referido) determina o mesmo.

<sup>31</sup> Na prática, o FIC, discrimina nos documentos de apreciação a percentagem do apoio financeiro na modalidade de subsídio a fundo perdido (pagamento de projectos) e na modalidade de empréstimos sem juros.

## **(1) Objectivo da fiscalização**

O objectivo é garantir que a concessão do apoio financeiro cumpre o princípio definido na Lei Orgânica, isto é, que “o apoio financeiro é concedido pelo FIC, assente no princípio de que é um complemento aos investimentos das próprias empresas”.

## **(2) Formas de fiscalização**

Ao apreciar o montante de apoio financeiro a conceder, o FIC define, segundo o princípio acima mencionado, a percentagem e o limite máximo do valor de apoio financeiro<sup>32</sup>. Quanto à verificação das despesas, esta é feita tendo em conta as despesas efectivamente realizadas; além disso, o referido organismo verifica se o limite máximo do apoio financeiro definido para cada modalidade foi ultrapassado a fim de garantir que este não exceda o referido limite.

## **(3) Contexto da fiscalização**

### **(i) Execução dos trabalhos**

Aquando da verificação das despesas, o FIC apura se estas corresponderam aos fins e se não excederam o limite máximo do valor de apoio financeiro definido.

A verificação das despesas não tem em conta o facto de estas terem sido realizadas ou não de acordo com o plano definido no projecto.

Após a conclusão do projecto, o FIC não averigua se a percentagem do apoio financeiro atribuído está conforme a percentagem determinada no momento da sua atribuição, muito menos analisa a diferença entre as percentagens ou o motivo dessa diferença.

### **(ii) Resultado de execução**

Dos 125 projectos concluídos<sup>33</sup> até 30 de Junho de 2020, verificou-se uma discrepância, por excesso, em relação à percentagem do montante

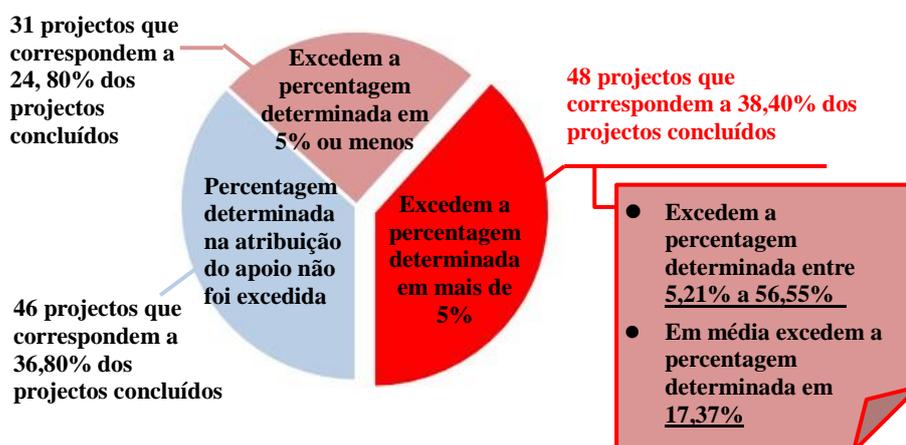
---

<sup>32</sup> O FIC referiu que, geralmente, o limite máximo do apoio financeiro é de 50% do valor avaliado do custo total do projecto. No entanto, esse limite pode ser superior a 50% para os seguintes tipos de projectos: 1) projectos de plataformas de serviços das indústrias culturais; e 2) projectos considerados como prioritários pelo Governo mas que não sejam alvo de investimentos relevantes pelas empresas.

<sup>33</sup> Por projectos concluídos quer-se dizer aqueles cujo Relatório Final foi entregue até 30 de Junho de 2020.

determinado no momento da atribuição do apoio financeiro no que diz respeito a 79 dos referidos projectos (correspondendo a 63,20%). De acordo com os resultados da presente auditoria, houve 48 projectos cuja percentagem do montante do apoio financeiro atribuído foi superior em mais de 5% – variando entre 5,21% e 56,55% <sup>34</sup>, relativamente à percentagem determinada no momento da atribuição do montante total, conforme demonstra a Figura 4. Quanto aos 125 projectos referidos, a distribuição da percentagem do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição e a percentagem de apoio financeiro efectivamente atribuído encontram-se apresentadas na Figura 5.

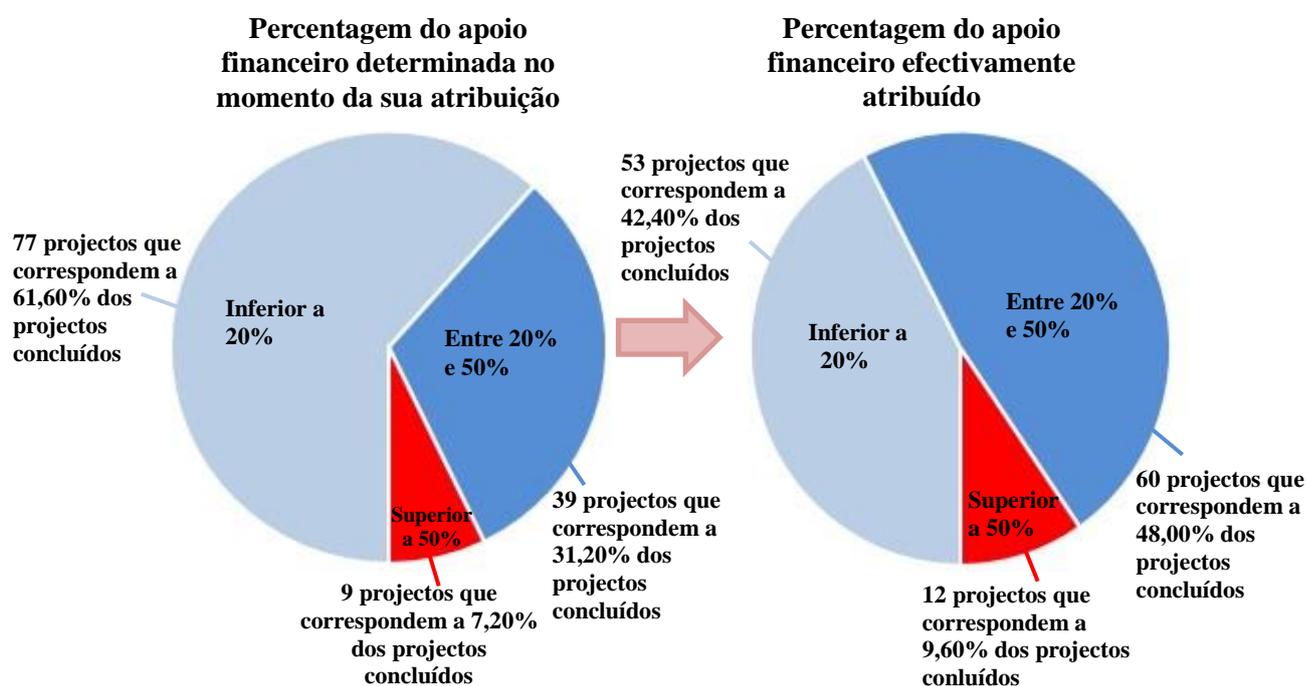
**Figura 4: Discrepância entre a percentagem do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição e a percentagem do apoio financeiro efectivamente atribuído, relativamente aos 125 projectos concluídos**



Fonte: Figura organizada de acordo com as informações fornecidas pelo FIC.

<sup>34</sup> O FIC referiu que, tendo em conta que os empréstimos sem juros são reembolsados, estes são considerados como despesas da empresa beneficiária, pelo que aquando da análise do Relatório Final após a conclusão do projecto, apenas os subsídios a fundo perdido são tidos em conta para efeitos de cálculo da percentagem de apoio financeiro. Deste modo, na comparação entre a percentagem do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição e a percentagem do apoio financeiro efectivamente atribuído, o CA considerou apenas os subsídios a fundo perdido.

**Figura 5: Comparação entre a percentagem do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição e a percentagem do apoio financeiro efectivamente atribuído, relativamente aos 125 projectos concluídos**



Fonte: Figura organizada de acordo com as informações fornecidas pelo FIC.

### 3.2 Opiniões da auditoria

Tanto entidades públicas como empresas privadas, devem estabelecer e implementar mecanismos de gestão eficazes de modo a atingir os seus objectivos.

#### Problemas com os mecanismos de fiscalização

Este Comissariado constatou que o FIC carece de meios eficazes de fiscalização e, os que existem, encontram-se bastante enfraquecidos, ao ponto de serem praticamente inexistentes. Assim sendo, é difícil que o Fundo consiga alcançar os objectivos pretendidos:

##### **Transacções com partes relacionadas**

- O FIC demonstrou dificuldade em identificar transacções com partes relacionadas com base na semelhança dos nomes dos fornecedores e da empresa beneficiária do apoio financeiro.
- O FIC ao dispensar a exigência da declaração das transacções com partes relacionadas tornou impossível conhecer grande parte dessas transacções no momento da verificação das despesas.
- Devido aos problemas referidos no ponto 3.1.1 (2) (i) das verificações deste

relatório de auditoria, é muito difícil ao FIC conhecer todas as transacções com partes relacionadas com base nos relatórios de auditoria de contas.

### **Legalidade das despesas com o subarrendamento de imóveis**

Durante muito tempo não foi exigida a entrega de comprovativo do consentimento do locador para o subarrendamento de imóveis e, mesmo após a elaboração do Regulamento Interno que prevê essa entrega, não houve uma implementação eficaz desta exigência.

### **Controlo da percentagem do montante de apoio financeiro a atribuir à empresa beneficiária**

Na verificação das despesas não é tida em conta a percentagem do montante do apoio financeiro determinada no momento da sua atribuição.

Além dos problemas acima mencionados, verificou-se que os documentos fornecidos pelo FIC não permitem demonstrar nenhum dos trabalhos que este organismo público afirmou ter realizado.

### **Consequências**

Os problemas acima mencionados afectam directamente o uso racional do erário público e a implementação eficaz dos fins do FIC, conforme se pode constatar a seguir:

#### **Transacções com partes relacionadas**

A falta de informações sobre as transacções com partes relacionadas não permite aferir da razoabilidade das despesas, o que torna difícil garantir o uso racional do erário público e a prossecução dos interesses da RAEM.

#### **Legalidade das despesas com o subarrendamento**

Existem não só problemas ao nível da legalidade deste tipo de despesas como também existe um potencial de conflito entre o arrendatário ou subarrendatário e o locador proprietário do imóvel, que pode ir desde o aumento da renda – que poderá pôr em causa a viabilidade do projecto – ou à resolução do contrato de arrendamento, implicando um desperdício do erário público.

### **Percentagem do montante do apoio financeiro a atribuir à empresa beneficiária**

- Dificuldades em obter as vantagens do pressuposto da complementaridade do apoio financeiro aos investimentos das próprias empresas estabelecido no Regulamento

O pressuposto de que o apoio financeiro concedido pelo FIC é um complemento aos investimentos das próprias empresas tem por objectivo motivá-las bem como reforçar a sua capacidade empreendedora e a perspicácia empresarial e bem assim consciencializá-las no sentido de aprimorar a eficiência económica e a gestão de riscos e promover o desenvolvimento das indústrias culturais e, conseqüentemente, alcançar a diversificação adequada da economia.

- Dificuldade em alcançar os benefícios previstos

O mecanismo de verificação de despesas adoptado pelo FIC, supostamente, devia cobrir apenas uma parte dos gastos previstos nos planos das despesas apresentados pelas empresas beneficiárias, todavia, na prática, o que acontece é, precisamente, o contrário; isto é, o montante atribuído pelo FIC acaba por cobrir uma parte substancial dos custos, ou seja, o que em princípio devia ser um projecto de grandes dimensões, acaba por ser um projecto substancialmente reduzido. Tal situação dificulta a possibilidade de os apoios financeiros terem um efeito multiplicador, bem como, o alcance dos benefícios económicos previstos aquando da apreciação dos projectos, além de, ainda que de forma indirecta, ter impacto ao nível de eventuais benefícios que tais projectos trariam à sociedade.

### **3.3 Sugestões da auditoria**

A fim de garantir que o FIC alcance os seus objectivos, este deve:

- Assegurar a interligação entre cada uma das fases do procedimento de fiscalização, garantir que os objectivos da fiscalização sejam claros e adoptar meios eficazes para atingir os fins da fiscalização;
- Implementar de forma eficaz os procedimentos de fiscalização.

## Parte IV : Comentários Gerais

As indústrias culturais, que têm como fonte a criatividade e como núcleo o conteúdo, desempenham não só um papel importante no desenvolvimento da economia verde como também um papel importante num sector de serviços que se quer moderno, além de serem um importante eixo na prossecução da mudança de sentido no que diz respeito ao desenvolvimento económico e no ajustamento da estrutura económica.

No Segundo Plano Quinquenal de Desenvolvimento Socioeconómico da Região Administrativa Especial de Macau (2021-2025), foi claramente destacado o papel das indústrias culturais na colaboração para a criação de uma “[b]ase de intercâmbio e cooperação que, tendo a cultura chinesa como predominante, promove a coexistência de diversas culturas”, na implementação do Quadro da Política do Desenvolvimento das Indústrias Culturais (2020-2024), na integração e aperfeiçoamento dos regimes de apoio financeiro para a área da cultura, elevando o nível de profissionalização nesta área e, bem assim, o seu nível de mercadorização e industrialização e na sua articulação com o objectivo de tornar Macau num Centro Mundial de Turismo e Lazer, através do desenvolvimento conjunto de diversas áreas, para a promoção do desenvolvimento das indústrias culturais.

O objectivo do Fundo das Indústrias Culturais é utilizar os seus recursos para apoiar os projectos das indústrias culturais da RAEM e promover o desenvolvimento da diversificação adequada da economia. Desde a sua criação, o valor de apoio financeiro concedido ultrapassou os 500 milhões de patacas. Apesar de o FIC ter sido fundido com o Fundo de Cultura e ter dado lugar ao Fundo de Desenvolvimento da Cultura, em 1 de Janeiro de 2022, o desempenho daquele organismo nestes mais de seis anos de funcionamento merece atenção.

São vários os serviços e organismos do Governo da RAEM que atribuem apoios financeiros, no entanto, os seus relatórios anuais de actividade limitam-se, geralmente, à divulgação do número de apoios financeiros concedidos e dos respectivos montantes, sendo que raramente incidem sobre os efeitos concretos dos referidos apoios, nomeadamente, relativos à concretização dos objectivos das políticas definidas. Contudo, o objectivo destas não é a atribuição de apoios financeiros em si, porquanto esta é apenas um meio para atingir um fim. A simples concessão de apoios financeiros não garante, por si só, o alcance dos seus benefícios, não se podendo presumir que quanto mais apoios financeiros forem atribuídos, maior será a concretização dos objectivos. Os serviços e organismos que atribuem apoios financeiros devem fiscalizar o uso das verbas atribuídas de acordo com a lei; estas não podem ser atribuídas apenas pelo simples facto de poderem ser atribuídas, e os trabalhos de fiscalização não podem ser levados a cabo de forma imprudente.

Na presente auditoria, o CA analisou o mecanismo de verificação de despesas e a gestão

efectuada pelo FIC. Relativamente ao mecanismo de fiscalização estabelecido, verificou-se que este carece de meios eficazes, e que o FIC ao não corrigi-los a tempo, fez com que esse mecanismo ficasse enfraquecido. No que diz respeito à sua implementação, o FIC afirmou que, apesar de não haver registos, os trabalhos em causa foram levados a cabo, porém, o CA constatou que muitos dos problemas evidentes foram ignorados. Tal demonstra que a atitude passiva do organismo em análise é a principal causa dos problemas detectados.

Para que a utilização do erário público, que é limitado, possa melhor alcançar as políticas definidas, o organismo público em causa tem de ter uma boa gestão, quer na atribuição de apoios financeiros, quer na realização de outros trabalhos, devendo, nomeadamente, valorizar os recursos disponibilizados e a eficiência. Por outro lado, os candidatos a apoios financeiros devem interiorizar que a lei é para cumprir, devendo compreender cabalmente quais são os seus deveres e obrigações e colaborar activamente com os serviços públicos nos trabalhos de fiscalização para, deste modo, promover um ambiente propício para os trabalhadores das indústrias culturais, nunca esquecendo, contudo, que devem seguir princípios éticos e nunca perder de vista a intenção inicial do projecto.

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





澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
文化發展基金  
Fundo de Desenvolvimento da Cultura

## **Resposta escrita ao relatório de auditoria de resultados sobre a Fiscalização dos Apoios Financeiros Realizada pelo Fundo das Indústrias Culturais**

O Fundo de Desenvolvimento da Cultura (adiante designado por “FDC”) vem por este meio agradecer ao Comissariado da Auditoria (adiante designado por “CA”) a realização da revisão à fiscalização de apoio financeiro realizada pelo Fundo das Indústrias Culturais na área das indústrias culturais e a elaboração do relatório de auditoria de resultados relevante, podendo servir assim uma referência significativa do FDC no aperfeiçoamento dos procedimentos de apoio financeiro. O FDC concorda e valoriza as opiniões referidas no relatório, e irá, de forma contínua, rever, melhorar, reflectir e corrigir os posteriores procedimentos, no sentido de apoiar o desenvolvimento das indústrias culturais locais, com o cumprimento rigoroso do princípio sobre o bom uso do erário público.

### **1. Relativamente à fiscalização de transacções com partes relacionadas**

Relativamente ao FDC deixar de exigir a declaração pelas empresas sobre as transacções com partes relacionadas desde Julho de 2017, referida no relatório, passando a exigir apenas a apresentação dos relatórios de auditoria relativos aos projectos com montante de concessão elevado, o FDC reconhece a falta de consideração. A intenção original desta simplificação visa reduzir a carga das empresas na elaboração dos relatórios, mas se ignorou a fiscalização inadequada que daí resultava. Com vista a assegurar o uso razoável do erário público, o FDC criou um mecanismo de fiscalização e princípio de verificação das despesas efectivas correspondentes, nomeadamente:

#### **Medidas adoptadas:**

- 1.1. Desde Outubro de 2017, as verbas concedidas sob a modalidade de pagamento de projectos não podem ser utilizadas para cobrir as despesas de recursos humanos relativas aos accionistas da empresa financiada.



### **Medidas a serem adoptadas:**

- 1.2. No que diz respeito aos projectos não concluídos, o FDC irá exigir a todas as empresas financiadas que, ao apresentarem o relatório periódico e o relatório final, devem declarar as transacções com partes relacionadas pagas pela empresa com a utilização das verbas concedidas sob a modalidade de pagamento de projectos durante o período a que se reporta o relatório em causa, com justificação fundamentada a estas transacções.
- 1.3. Para os programas de apoio financeiro no âmbito das indústrias culturais a serem lançados, o FDC irá exigir:
  - 1.3.1. As empresas devem efectuar a declaração das transacções com partes relacionadas, antes e depois da sua realização. Em relação às transacções com partes relacionadas que sejam pagas com verbas concedidas pelo FDC sob a modalidade de pagamento de projectos, as empresas devem proceder, com antecedência, o processo de consulta aos fornecedores de partes não relacionadas, com justificação da razoabilidade dessas transacções.
  - 1.3.2. Todos os projectos financiados são obrigados a apresentar relatório de auditoria e o FDC só procede a verificação das despesas efectuadas com as verbas financiadas, de forma uniformizada, depois de ter recebido o relatório de auditoria e de ter obtido uma compreensão completa das respectivas transacções com partes relacionadas.

## **2. Relativamente à fiscalização da legalidade sobre as despesas de subarrendamento**

O relatório refere que o Fundo não exigia às empresas financiadas a apresentação de documentos comprovativos relativos ao subarrendamento sob o



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
文化發展基金  
Fundo de Desenvolvimento da Cultura

consentimento de proprietário, como documentos necessários para efeitos de reembolso de rendas. Sobre esta matéria, anteriormente o Fundo apenas se concentrava em verificar se as despesas de arrendamento correspondem aos locais arrendados, pelo que, o Fundo procederá a revisão e adoptará as medidas correspondentes.

**Medidas a serem adoptadas:**

- 2.1 O prazo de execução das Plataformas de Serviços referidas no relatório de auditoria já terminou. O FDC não irá lançar programa específico de apoio financeiro para plataforma de serviço de natureza semelhante.
- 2.2 Para os projectos não concluídos, se houver qualquer situação de rendas pagas com verbas concedidas sob a modalidade de pagamento de projectos, o FDC irá exigir à empresa para declarar se se trata de subarrendamento e proceder a respectiva verificação. Caso verifique que se trata de subarrendamento, as respectivas despesas só serão reconhecidas após a apresentação pela empresa do documento comprovativo de subarrendamento com o consentimento do proprietário.
- 2.3 Será introduzida a mesma medida para os programas de apoio financeiro no âmbito das indústrias culturais a serem lançados.

**3. Relativamente à fiscalização do rácio de apoio financeiro**

Quanto à fiscalização do rácio do apoio financeiro referido no relatório, nas anteriores revisões dos trabalhos de apoio financeiro realizados, o Fundo já tinha verificado a existência de casos em que não houve ajustamento do valor concedido de acordo com as despesas efectivas dos projectos. Nesta sequência, a fim de assegurar o uso adequado do erário público e aproveitar ao máximo o efeito de alavancagem do FDC para incentivar o investimento do capital social nas indústrias culturais com os recursos financeiros, já foi criado um mecanismo de verificação e de contabilidade para a proporção do apoio financeiro, conforme segue:



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
文化發展基金  
Fundo de Desenvolvimento da Cultura

**Medidas adoptadas:**

- 3.1 Foi introduzida a medida relativa à dedução do valor concedido com base na proporção entre as despesas efectivas e as previstas, no “Programa Específico de Apoio Financeiro para a Promoção de Marcas - Exposições e Espectáculos Culturais”, lançado em Julho de 2020.

**Medidas a serem adoptadas:**

- 3.2 Foi estabelecida uma proposta de implementação, em Dezembro de 2021, sobre a dedução com base na proporção de apoio financeiro. Se as despesas efectivas dos projectos financiados, no momento da conclusão, forem inferiores às orçamentadas no momento da apresentação do pedido, o valor concedido será deduzido de acordo com esta proposta e à empresa será exigida a devolução da diferença. Esta medida será adoptada nos programas de apoio financeiro no âmbito das indústrias culturais a serem lançados.

Ademais, o relatório indica que não há indícios de execução por parte do Fundo na fiscalização de transacções com partes relacionadas e de subarrendamento acima mencionados. Em relação a esta matéria, o FDC irá implementar rigorosamente as medidas de aperfeiçoamento acima referidas, fiscalizar continuamente a execução dos projectos financiados, bem como, quando forem detectados os problemas, acompanhá-los de imediato e registar por escrito o seu tratamento.

O FDC gostaria de apresentar de novo a gratidão pelas vossas sugestões e irá proceder ao aperfeiçoamento contínuo nos procedimentos de apoio financeiro, de modo a utilizar adequadamente o erário público para a execução de trabalhos sobre o apoio no desenvolvimento das indústrias culturais locais.

Fundo de Desenvolvimento da Cultura

## **Parte VI : Anexos**



## **Anexo I**

### **Informações gerais sobre os tipos de apoio financeiro**

- Apoio financeiro regular:
  - As candidaturas podem ser apresentadas a todo o tempo e são avaliadas de acordo com os critérios definidos no respectivo Regulamento.
  - O valor máximo de apoio financeiro a conceder, em regra, não deve exceder 9 000 000 patacas, e o valor avaliado do investimento total e a ponderação da Comissão de Avaliação de Projectos são factores decisivos no montante concreto do apoio financeiro a conceder.
  
- Programas específicos para a concessão de apoio financeiro:
  - O valor máximo de apoio financeiro a conceder, em regra, não deve exceder 9 000 000 patacas.
  - Cabe ao FIC estabelecer o prazo para a candidatura, as condições, o número de apoios financeiros a conceder, o valor fixo do apoio financeiro e os critérios de avaliação.
  - Após a avaliação da Comissão de Avaliação de Projectos, o apoio financeiro é concedido ao melhor projecto.

## **Anexo II**

### **Limite máximo do apoio financeiro atribuído a fundo perdido e empréstimos sem juros**

Relativamente ao valor máximo de apoio financeiro os números 1 e 2 do artigo 8.º do Regulamento estabelecem o seguinte:

- “1. O valor máximo do apoio financeiro a conceder a cada projecto não deve exceder, em regra, 9 000 000 patacas.
  
2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, os limites do apoio são fixados nos termos seguintes:
  - 1) Pagamento de projectos — o montante do apoio financeiro a conceder tem como limite máximo o valor avaliado do investimento total ou os custos avaliados de exploração orçamentados do projecto;
  - 2) Pagamento de juros de empréstimos bancários — os juros a pagar têm como limite máximo os juros devedores concretos do projecto;
  - 3) Empréstimos sem juros — o valor do empréstimo a conceder tem como limite máximo o valor avaliado correspondente a 50% do investimento total ou os custos avaliados de exploração orçamentados do projecto.”

## **Anexo III**

### **Competências do Centro de Fiscalização de Projectos**

O número 1 do artigo 25.º da Lei Orgânica do FIC elenca as competências do Centro de Fiscalização de Projectos:

“1. Ao Centro de Fiscalização de Projectos compete:

- 1) Acompanhar a execução dos projectos apoiados financeiramente bem como a utilização do montante do apoio financeiro concedido, apresentando superiormente os respectivos relatórios;
- 2) Elaborar o relatório de análise sobre o resultado final da execução dos projectos apoiados financeiramente;
- 3) Receber e tratar as impugnações interpostas pelos candidatos aos apoios financeiros, bem como elaborar pareceres;
- 4) Propor superiormente medidas de aperfeiçoamento e melhoria relativas ao regime de fiscalização de concessão de apoio financeiro.”

