

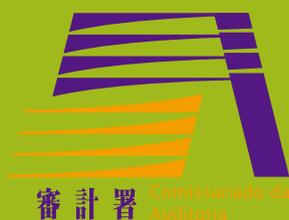


澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

Apoio financeiro atribuído pelo
Fundo do Desporto a competições
desportivas

Junho de 2023



Índice

Parte I : Sumário	1
1.1. Verificações e opiniões de auditoria	1
1.2. Sugestões da auditoria	5
1.3. Resposta do sujeito a auditoria	5
Parte II : Introdução	7
2.1 Contexto da auditoria	7
2.2 Informações gerais	9
2.3 Sujeito a auditoria.....	12
2.4 Período das informações para a auditoria.....	13
2.5 Objectivo e âmbito de auditoria	13
Parte III : Resultados de auditoria.....	14
3.1 Verificações de auditoria	14
3.2 Opiniões da auditoria.....	50
3.3 Sugestões da auditoria	55
Parte IV : Comentários gerais	56
Parte V : Resposta do sujeito a auditoria	57
Parte VI : Anexo	61

Parte I : Sumário

1.1. Verificações e opiniões de auditoria

O Comissariado da Auditoria constatou que o Fundo do Desporto (adiante designado por FD) não levou a cabo um controlo eficaz dos trabalhos de concessão de apoios financeiros atribuídos a competições desportivas nem das verificações de despesas realizadas com as mesmas, conforme a seguir se analisa:

1.1.1 Concessão de apoios financeiros

Normas orientadoras para concessão de apoios financeiros

O Conselho Administrativo do FD não elaborou regras para orientar os procedimentos para a concessão de apoio financeiro, fazendo com que as divisões responsáveis por esses trabalhos tivessem que elaborar, por sua iniciativa, documentos orientadores nesse sentido. No entanto, estes não tinham sido aprovadas pela entidade competente, pelo que não tinham valor vinculativo. Além disso, os documentos orientadores não continham quaisquer especificações relativamente aos critérios de apreciação dos pedidos de apoio financeiro. O FD afirmou que, relativamente às competições associativas, a atribuição de apoios financeiros se baseava nos referidos documentos orientadores, e no que diz respeito às competições co-organizadas, este, num primeiro momento afirmou que tais documentos lhes eram aplicáveis, porém, mais tarde, acabou por dizer que os mesmos não lhes eram aplicáveis. O laxismo nos trabalhos de fiscalização do FD deveu-se à passividade do seu pessoal dirigente e à falta de orientações vinculativas que deviam ter sido aprovadas pelo órgão competente. A falta de rigor é tal que dá a impressão, não só às entidades beneficiárias, como a terceiros, que as orientações não são para ser levadas a sério e que, sobretudo, são altamente permissivas.

Fiscalização da concessão de apoios financeiros

Verificaram-se discrepâncias nos valores dos apoios financeiros atribuídos por pessoa relativamente à realização de banquetes e às despesas com a alimentação em geral. As explicações prestadas pelo FD não foram satisfatórias e até contraditórias. Ao mesmo tempo, verificaram-se discrepâncias óbvias na atribuição de subsídios relativamente a encargos da mesma natureza. Em relação a refeições tomadas em hotéis, a atribuição do respectivo subsídio teve por base o preço médio de uma refeição praticado na altura em causa em hotéis da mesma categoria. No que diz respeito a refeições tomadas no local do evento desportivo,

o apoio concedido teve por base o preço médio de uma refeição *take-away*. Além disso, constatou-se que, relativamente a um evento desportivo que ia ser realizado pela primeira vez, o FD atribuiu um apoio financeiro mais elevado de modo a permitir maior flexibilidade à associação na determinação do número de participantes; ora, esta justificação é obviamente irrazoável.

No que diz respeito ao subsídio a atribuir ao pessoal de apoio à organização dos eventos desportivos, constataram-se grandes disparidades no que diz respeito ao seu número, à duração dos trabalhos, bem como à retribuição. Quando questionado acerca desta situação, o FD afirmou que se teve em consideração o volume de trabalho requerido, a dimensão e necessidades do evento desportivo. No entanto, o FD não foi capaz de fornecer informações relativamente à duração e âmbito dos trabalhos do pessoal de apoio. Além disso, o FD referiu que o montante dos apoios financeiros para a contratação desse pessoal depende do volume de trabalho. Porém, constataram-se casos em que algumas pessoas contratadas para esse efeito auferiram uma retribuição mensal semelhante à de um secretário a tempo inteiro de uma associação desportiva, havendo indivíduos que acumularam outras funções.

Constataram-se, igualmente, disparidades nos critérios seguidos relativamente ao mesmo tipo de despesa. Tal revela inconsistências e contradições no controlo interno levado a cabo pelo FD, o que torna impossível assegurar uma fiscalização rigorosa da atribuição dos apoios financeiros e torna sem efeito a análise levada a cabo durante a apreciação dos pedidos de apoio – por mais minuciosa que seja.

Mais ainda, identificaram-se casos em que as regras orientadoras para a concessão de apoios financeiros não foram correctamente implementadas, nomeadamente, foram aceites, para efeitos de verificação de despesas, despesas que não constavam do pedido de apoio financeiro, despesas com banquetes e alimentação em geral superiores ao limite previsto, atribuição de apoios com base numa taxa de câmbio significativamente mais alta do que a prevista nos documentos orientadores e falta de consulta de preços, por parte das entidades beneficiárias, a pelo menos três entidades da especialidade. Tais falhas demonstram que o FD não levou a cabo uma fiscalização eficaz, nomeadamente, no que diz respeito à realização de despesas claramente irregulares.

1.1.2 Verificação das despesas realizadas com competições desportivas

Documentos orientadores sobre os trabalhos de verificação de despesas

O FD não estabeleceu nos documentos orientadores procedimentos claros relativamente à maior parte dos trabalhos de verificação de despesas, cabendo às divisões pertinentes

avaliar, por si, a sua razoabilidade. Ademais, foram aceites documentos que não correspondiam às exigências previstas nos documentos orientadores. Por outro lado, relativamente às competições co-organizadas, verificaram-se inconsistências nas declarações do FD quanto ao âmbito de aplicação dos documentos orientadores, tendo este acabado por afirmar que não se aplicavam ao caso. Em relação aos mecanismos de fiscalização, por um lado, a regulamentação existente apenas incide sobre uma pequena parte do procedimento de apreciação do pedido de apoio financeiro e de verificação de despesas, por outro, houve falta de rigor na implementação dos documentos orientadores, o que levou a falhas no controlo e ao surgimento de problemas.

Fiscalização dos trabalhos de verificação das despesas

No que diz respeito aos mecanismos de controlo de verificação de despesas, eram aceites documentos justificativos de despesas que não correspondiam ao montante constante nos documentos de apreciação dos pedidos – nomeadamente, despesas superiores aos valores atribuídos ou que não correspondiam às unidades a adquirir e ao preço aprovados – desde que não excedesse o limite máximo previsto do apoio concedido para a rubrica em causa, aceitação da utilização do remanescente de uma rubrica de despesa noutra rubrica, desde que tivessem a mesma classificação – e relativamente às competições co-organizadas, admitia-se o pagamento de despesas que não constassem dos documentos de apreciação dos pedidos, desde que fossem justificadas. A este respeito, o FD referiu que não era necessário dar a conhecer à entidade competente tais alterações, apesar de fazerem com que as despesas efectivamente apoiadas se desviassem bastante do inicialmente previsto, suscitando, com efeito, problemas óbvios. Neste sentido, destaca-se um caso em que o FD atribuiu um apoio de valor mais reduzido do que o constante no pedido de apoio financeiro, mas, aquando da verificação de despesas, foram aceites despesas realizadas pela entidade beneficiária de valor aproximado ao que constava no referido pedido. Noutro caso, constatou-se que o valor remanescente do apoio financeiro referente a uma rubrica de despesas foi utilizado para o pagamento de despesas constantes noutra rubrica, mas dentro da mesma classificação de despesa – no caso, despesas com alimentação em geral e banquetes. Em ambas as situações, as despesas foram aceites pelo FD para efeitos de verificação de despesas.

Constatou-se igualmente que foram aceites, para efeitos de verificação de despesas, documentos justificativos de despesas inadequados, nomeadamente, documentos que não se continham informações essenciais, tais como as unidades a adquirir ou o preço para o tipo de evento em causa, apresentando apenas o total dos gastos realizados. Foram também aceites a apresentação de “listas de pessoal” ou fichas de marcação de presença do prestador de serviços para efeitos de justificação de despesas. A apresentação deste tipo de documentos não permitiu ao FD implementar trabalhos de análise e verificação adequados, não obstante,

tais despesas foram aceites porque o FD confiava na boa fé das associações desportivas beneficiárias.

Foram várias as deficiências verificadas na fiscalização das despesas, entre as quais se destaca a realização de uma despesa dúbia relacionada com o alojamento de um indivíduo que não tinha correspondência com a duração da estadia e que, ainda assim, o FD aceitou para efeitos de verificação de despesas sem pedir qualquer justificação para tal discrepância. Noutro caso, constatou-se que um evento desportivo teve uma redução de 30% no número de participantes e, todavia, os gastos inicialmente previstos com alojamento em hotéis e refeições mantiveram-se, na medida em que elas já tinham sido fixadas e não era possível a sua alteração, acabando estas por ser aceites para efeitos de verificação de despesas. De acordo com o FD situações como esta, isto é, em que há um desfasamento entre o número de participantes previstos e o número de participantes efectivos, eram comuns, pelo que não eram consideradas problemáticas. Outras situações constatadas tiveram que ver com a aceitação, para efeitos de verificação de despesas, de duas fotocópias do mesmo documento justificativo de despesas relativas a dois eventos desportivos distintos, desconformidades entre o valor das despesas efectivas e o valor constante nos recibos, inclusão de despesas indevidas, entre outras situações.

Ainda que o FD tenha atribuído apoios financeiros em montante inferior ao pedido pelas entidades requerentes, os mecanismos de controlo e a conduta do FD não surtiam efeito nenhum, pois, muitas vezes o que acontecia era que os gastos acabavam por ser semelhantes aos montantes pedidos e eram aceites, para efeitos de verificação de despesas. Além disso, os problemas constatados na fiscalização demonstram claramente a total permissividade do FD em relação à justificação e verificação de despesas, tornando difícil assegurar a boa utilização do erário público. Nuns casos, essa permissividade acabou por redundar na atribuição de apoios financeiros a mais.

Relativamente ao apuramento de receitas, geralmente, o FD exige às associações a declaração e o preenchimento do montante total das receitas, bem como a entrega dos documentos justificativos. No momento da verificação das despesas, caso se apure que o evento desportivo gerou receitas superiores às estimadas, o excedente será tido em conta no cálculo do remanescente do apoio financeiro a ser, eventualmente, restituído. Por outro lado, o FD informou este Comissariado que, considerando a relação de confiança entre ele e as associações beneficiárias, o FD usualmente aceita a apresentação de uma única declaração contendo todas as receitas geradas, sem necessidade de prestar quaisquer informações acerca do seu cálculo. Tal situação fez com que não fosse possível a verificação das receitas efectivamente geradas.

Relativamente aos trabalhos de acompanhamento da restituição do remanescente do apoio financeiro atribuído às associações desportivas, foram constatados casos em que o lapso de tempo entre o apuramento desse valor e o envio da notificação para a restituição do remanescente do apoio financeiro foi enorme (chegando a atingir 776 dias), noutros casos, a passividade e falta de rigor no acompanhamento das restituições do remanescente dos apoios financeiros fizeram com que estas fossem bastante demoradas (chegando a demorar mais de 935 dias), prejudicando a adequada afectação de dinheiro público.

1.2. Sugestões da auditoria

O FD deve:

- Dar maior importância à análise da razoabilidade dos pedidos de apoios financeiros devendo, por isso, criar mecanismos de controlo eficazes;
- Rever a execução efectiva dos mecanismos, a fim de assegurar:
 - A implementação efectiva segundo os mecanismos definidos;
 - O aperfeiçoamento contínuo dos respectivos mecanismos em resposta a potenciais problemas no momento da sua implementação.

1.3. Resposta do sujeito a auditoria

Em resposta escrita apresentada a este Comissariado, no dia 14 de Abril de 2023, o FD declarou o seguinte:

Enquanto serviço competente pela implementação das políticas desportivas governamentais, o Instituto do Desporto sempre respeitou o princípio de fazer bom uso dos recursos ao lidar com os apoios financeiros às competições desportivas. Assim como, através dos recursos financeiros do FD, apoia as associações na participação e realização de competições desportivas, promove actividades desportivas, bem como, organiza ou co-organiza grandes eventos desportivos, demonstrando a função social das actividades desportivas.

Como existe um certo intervalo de tempo entre a organização e a conclusão dos eventos desportivos, é comum surgirem alguns imprevistos durante esse intervalo, que podem levar ao desfasamento entre as expectativas e a realidade. Ao manter o enquadramento inalterável, o Instituto do Desporto apoia as associações na participação em competições desportivas e na organização ou co-organização de grandes eventos desportivos adequados à realidade de

Macau e às necessidades do desenvolvimento das respectivas modalidades.

Quanto à situação mencionada no relatório, este Instituto fará revisões contínuas, reavaliando as orientações internas relacionadas com as atribuições de apoios financeiros e os procedimentos internos. No presente momento, estão a ser revistas as disposições relativas à atribuição de apoios financeiros de forma a articular-se com o Regulamento Administrativo n.º 18/2022.

O Instituto do Desporto continua a auscultar as opiniões dos diversos sectores sociais, dando o seu melhor em todas as tarefas no âmbito do desporto.

Parte II : Introdução

2.1 Contexto da auditoria

Nos últimos anos, de modo a promover o desenvolvimento do desporto e a imagem de Macau como cidade saudável e propícia ao turismo desportivo, as Linhas de Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM), no domínio do Desporto, têm-se focado na manutenção da colaboração com associações desportivas devidamente reconhecidas pela RAEM, na promoção de jovens desportistas, na promoção de grandes eventos desportivos, entre outras acções. Para o efeito, o Fundo do Desporto (adiante designado por FD) tem vindo a apoiar 57 associações desportivas devidamente reconhecidas pela RAEM (adiante designadas por Associações)¹, clubes e atletas, no que diz respeito à sua gestão corrente, realização e participação em competições desportivas, etc..

Entre 2018 e 2021, o montante dos apoios financeiros concedido pelo FD ascendeu a mais de 100 milhões de patacas², por ano. As modalidades de apoio vão desde apoios financeiros regulares³ a apoios para contratação de pessoal técnico, e pagamento de taxas para cedência de instalações desportivas, bem como apoios financeiros para realização de estágios, realização e participação em competições internacionais e regionais, actividades relacionadas com o programa “Desporto para Todos”, formação de atletas, entre outros. O montante dos apoios financeiros atribuídos para a realização e participação em competições desportivas nas quais estão envolvidas as 57 associações referidas⁴ totalizou cerca de 137 milhões de patacas ao longo de quatro anos (para mais detalhes *vide* Quadro 1), representando cerca de 24% do valor total dos apoios financeiros atribuídos pelo FD durante o mesmo período. Excluindo os anos de 2020 e 2021, que foram afectados pela pandemia provocada pelo COVID-19, verificou-se que, de 2018 a 2019, o montante dos apoios financeiros concedidos em cada ano para a realização e participação em competições desportivas

¹ Incluem-se, nestas 57 associações desportivas, clubes com prerrogativas de associação desportiva e organizações desportivas legalmente constituídas. Além disso, o FD atribui apoios financeiros a outras associações e indivíduos não incluídos nesse conceito. Devido ao número e ao montante envolvido nos apoios às 57 associações, decidiu-se restringir o âmbito dos trabalhos de auditoria ao processo de atribuição de apoios a estas associações.

² Corresponde ao montante de apoios financeiros concedidos a indivíduos, associações desportivas e clubes com prerrogativas de associação.

³ Este tipo de apoio financeiro é atribuído anualmente a 57 associações desportivas (para mais detalhes *vide* ponto 2.2.2).

⁴ Excluindo os apoios financeiros a competições locais atribuídos, anualmente, sob a forma de subsídio regular e apoios financeiros atribuídos a indivíduos e associações que não sejam uma das 57 associações desportivas abrangidas.

ascendeu a mais de 50 milhões de patacas, representando aproximadamente 30% de todos os apoios financeiros concedidos em dois anos, cujo montante consta da Figura 1:

Quadro 1: Montante de apoio financeiro atribuído a competições desportivas entre 2018 e 2021 (Unidade: Pataca)

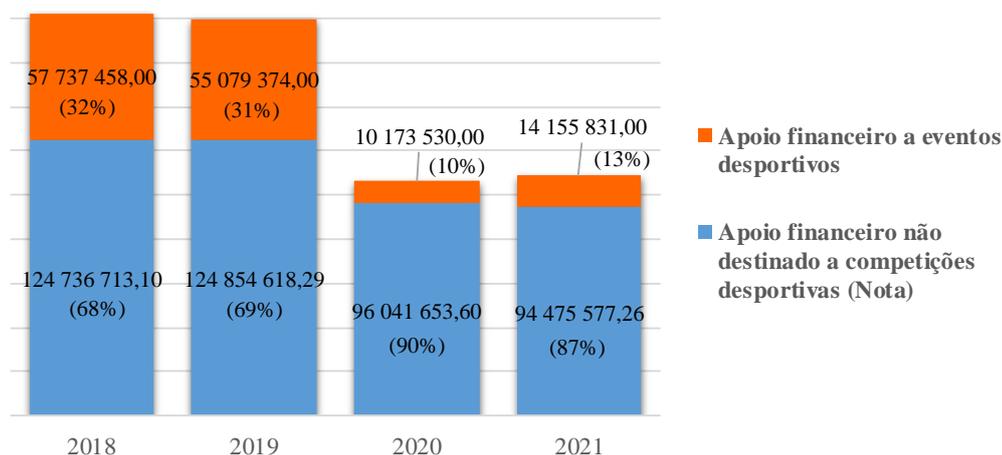
Ano	Montante de apoio financeiro atribuído a competições desportivas ^{Nota 1} (A)	Montante de apoio financeiro restituído ^{Nota 2} (B)	Montante de apoio financeiro efectivamente utilizado (A)-(B)
2018	57 737 458,00	1 876 451,30	55 861 006,70
2019	55 079 374,00	1 869 154,93	53 210 219,07
2020	10 173 530,00	1 615 711,08	8 557 818,92
2021	14 155 831,00	1 571 669,26	12 584 161,74
Total	137 146 193,00	6 932 986,57	130 213 206,43

Nota 1: De acordo com o FD, o valor do apoio financeiro atribuído inclui outros apoios não destinados a competições desportivas, cuja discriminação do montante não foi possível e que corresponde ao todo a 3 015 513,00 patacas.

Nota 2: O apoio financeiro restituído corresponde ao montante das “reposições não abatidas no pagamento” constante das contas do FD de 2018 a 2021.

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

Figura 1: Montante global de apoio financeiro atribuído entre 2018 e 2021 (Unidade: Pataca)



Nota: Os apoios financeiros não destinados a competições desportivas incluem subsídios regulares, apoios na contratação de pessoal técnico, arrendamento de instalações, estágios, apoio ao programa “Desporto para todos”, subsídios a atletas, eventos desportivos locais, entre outros.

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

Considerando os avultados montantes concedidos ao longo dos anos às Associações para a realização e participação em competições desportivas, o Comissariado da Auditoria

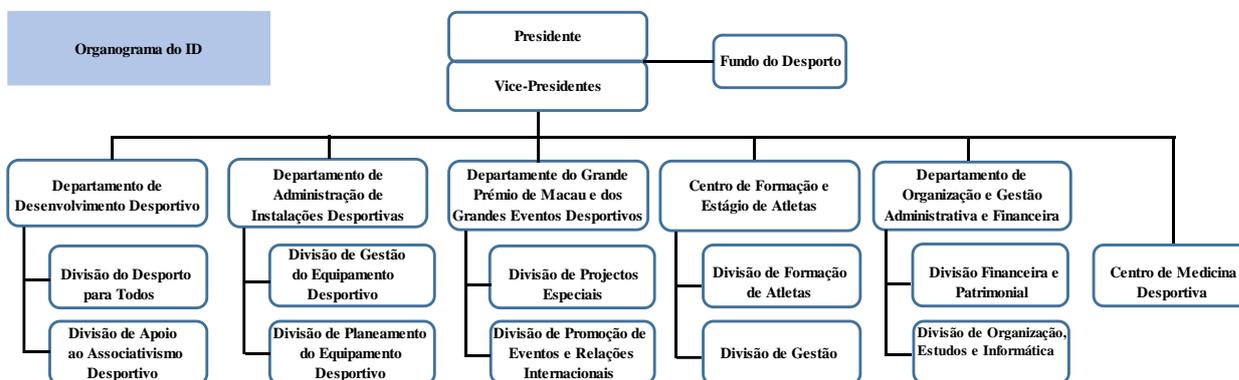
(adiante designado por CA) decidiu realizar a presente auditoria, por amostragem, ao FD de modo a analisar o processo de concessão de apoios financeiros para a realização e participação em competições desportivas durante o período de 2018 a 2021 – em especial, os trabalhos de apreciação dos pedidos de apoio e verificação de despesas.

2.2 Informações gerais

2.2.1 Criação do FD

O Fundo de Desenvolvimento Desportivo⁵, criado pelo Decreto-Lei n.º 11/94/M, de 7 de Fevereiro, é um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira e tem por finalidade financiar as actividades de desenvolvimento desportivo e os encargos com as infra-estruturas desportivas. Os recursos do FD são constituídos pelas receitas provenientes de transferências orçamentais do orçamento geral da RAEM, entre outros. O FD é apoiado técnica e administrativamente pelo Instituto do Desporto (adiante designado por ID). O organograma do ID consta da Figura 2, abaixo:

Figura 2: Organograma do ID



Fonte: Figura organizada de acordo com as informações constantes na página electrónica do ID.

2.2.2 Apoios financeiros atribuídos pelo FD

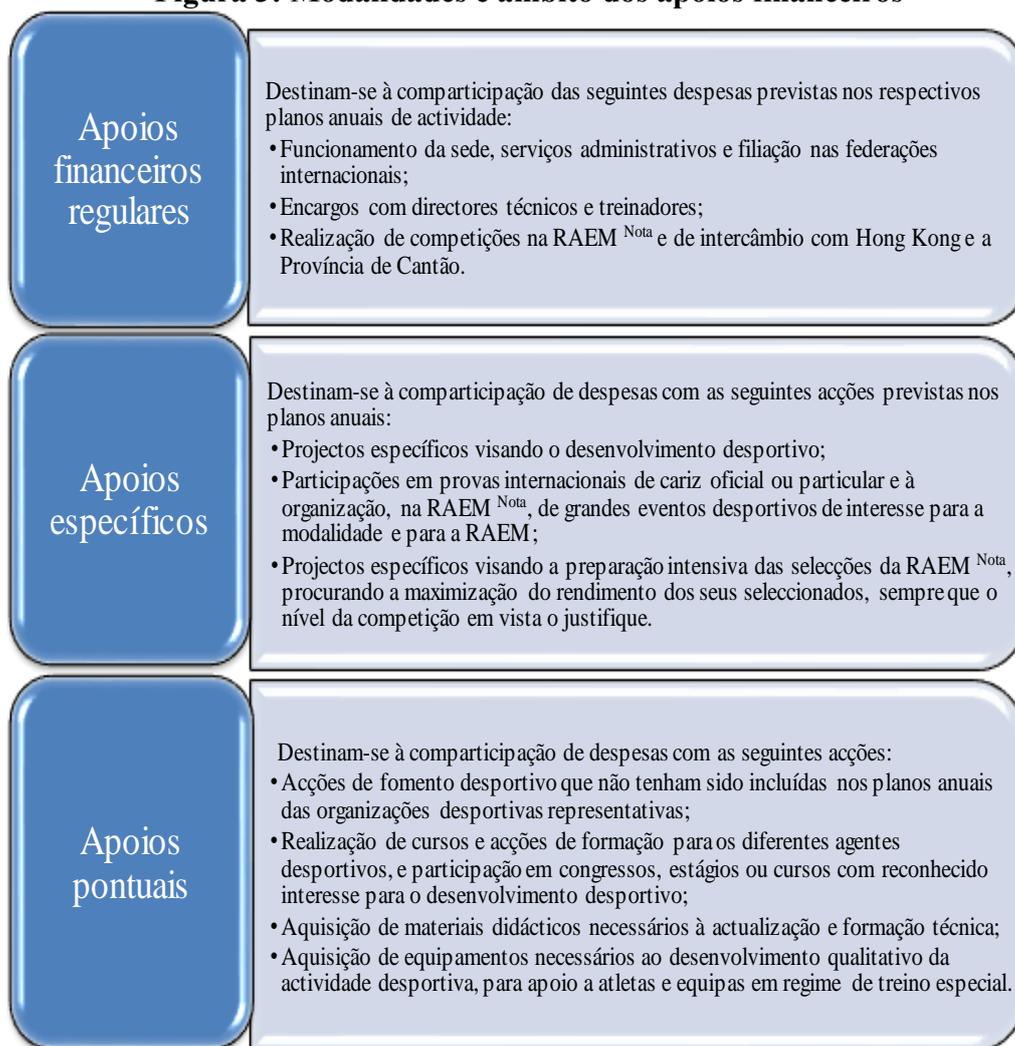
O Regulamento de Atribuição de Apoios Financeiros às Organizações do Desporto Associativo constante do Despacho n.º 23/SAAEJ/94, de 8 de Agosto (adiante designado por Regulamento), entrou em vigor em 1994. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento, o FD é responsável por conceder às associações desportivas, clubes com prerrogativas de associação

⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 31.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2015 (Organização e Funcionamento do Instituto do Desporto), o Fundo de Desenvolvimento Desportivo passou a denominar-se Fundo do Desporto.

desportiva e outras organizações desportivas legalmente constituídas, apoios financeiros regulares, específicos e pontuais.

Entre 2018 e 2021, foram atribuídos, anualmente, apoios financeiros a 57 associações desportivas e organizações. Os apoios financeiros abrangeram despesas com a gestão corrente, realização e participação em competições desportivas internacionais e locais, entre outras. Para mais detalhes veja-se a Figura abaixo:

Figura 3: Modalidades e âmbito dos apoios financeiros



Nota: De acordo com o n.º 2 do Anexo IV da Lei n.º 1/1999 (Aprova a Lei da Reunificação), as referências a “Macau” e “Território” constantes no Regulamento em análise devem ser interpretadas como “Região Administrativa Especial de Macau”.

Fonte: Figura organizada de acordo com os artigos 2.º a 4.º do Regulamento.

No que diz respeito a grandes competições desportivas realizadas pelo ID, as Associações, enquanto co-organizadoras, são responsáveis pela organização e trabalhos técnicos para os quais o FD atribui apoio financeiro de acordo com as disposições do Regulamento.

A presente auditoria, por amostragem, envolve os apoios financeiros específicos e pontuais concedidos pelo FD para a realização e participação em competições desportivas.

2.2.3 Informações gerais sobre as diversas fases dos trabalhos levados a cabo pelo FD

Distribuição de trabalho pelas respectivas divisões

Compete a três divisões do ID os trabalhos de apreciação dos pedidos dos apoios financeiros e verificação das despesas. Em geral, os trabalhos de análise do orçamento constante dos pedidos de apoio financeiro e de verificação das despesas, são levados a cabo de forma independente, pela respectiva divisão. Os trabalhos são organizados da seguinte forma:

- **Competições desportivas organizadas pelas Associações (adiante designadas por Competições Associativas)**
 - **Divisão de Apoio ao Associativismo Desportivo**: É uma subunidade do Departamento de Desenvolvimento Desportivo e é responsável pelas competições organizadas por 47 das 57 associações desportivas.
 - **Divisão de Formação de Atletas**: É uma subunidade do Centro de Formação e Estágio de Atletas e é responsável pelas competições organizadas pelas dez restantes associações desportivas.

- **Competições desportivas organizadas em conjunto pelo FD e as Associações (adiante designadas por Competições Co-organizadas)**
 - **Divisão de Projectos Especiais**: É uma subunidade do Departamento do Grande Prémio de Macau e dos Grandes Eventos Desportivos e é responsável por eventos desportivos de nível internacional, tais como as Regatas Internacionais de Barcos-Dragão, a Maratona Internacional, a Liga das nações de Voleibol Feminino da FIVB, entre outros. Todos estes eventos são realizados em conjunto pelo ID e as Associações, cabendo ao FD a concessão de apoio financeiro a estas, enquanto co-organizadoras do evento.

Legislação e documentos orientadores

Os pedidos de apoio financeiro são analisados e concedidos de acordo com o Regulamento, as “Orientações para formalizar os pedidos”, as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” e os outros documentos orientadores elaborados pelo FD. Relativamente à Divisão de Projectos Especiais, responsável pela

organização de eventos desportivos de nível internacional, o FD referiu que, como esta Divisão organiza esses eventos em conjunto com as Associações (aos quais atribui apoio financeiro), as Orientações e Instruções mencionadas não são aplicáveis.

Trabalhos de apreciação dos pedidos

Às três divisões mencionadas compete receber e dar seguimento aos pedidos de apoio financeiro (que, inclui o respectivo orçamento) para a participação ou organização de competições desportivas apresentados pelas Associações. Após a sua recepção, os pedidos são analisados, elaborando-se, em seguida, o respectivo parecer que é submetido ao Conselho Administrativo do FD para aprovação⁶. Após a aprovação do pedido, esta é comunicada à associação por meio de ofício, competindo à Divisão Financeira e Patrimonial (subunidade do Departamento de Organização e Gestão Administrativa e Financeira) a atribuição de apoio financeiro numa única prestação às associações beneficiárias antes da realização do evento.

Trabalhos de verificação das despesas

Após a conclusão do evento desportivo, as Associações têm de apresentar um relatório final juntamente com os documentos justificativos das despesas dentro do prazo estabelecido no Regulamento. Para além dos trabalhos de apreciação dos pedidos de apoio financeiro, a essas divisões cabe ainda a fiscalização e a apreciação do relatório final, bem como a verificação das despesas. Após a recepção do relatório e dos documentos pertinentes, as divisões em causa procedem à verificação dos valores despendidos e se estes corresponderam ao montante total atribuído. Caso as despesas efectivamente realizadas tenham sido inferiores ao montante concedido, a divisão em causa notificará a associação beneficiária, por meio de ofício, no sentido de restituir o montante não despendido.

2.3 Sujeito a auditoria

Conforme o estabelecido na Lei Orgânica do FD e no Regulamento, o FD é responsável pela concessão e fiscalização dos apoios financeiros a associações desportivas, clubes com prerrogativas de associação desportiva e outras organizações desportivas legalmente constituídas, pelo que o FD é o sujeito a auditoria do presente relatório.

⁶ Caso o montante do apoio financeiro pedido seja superior ao limite da competência para aprovação, o FD submete o pedido à aprovação do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura ou do Chefe do Executivo, consoante o montante em causa.

2.4 Período das informações para a auditoria

Foram selecionados, por amostragem, os apoios financeiros a competições desportivas, atribuídos pelo FD durante o período de 2018 a 2021⁷.

2.5 Objectivo e âmbito de auditoria

A presente auditoria, tem por objectivo analisar a concessão e verificação dos apoios financeiros atribuídos pelo FD. Esta auditoria envolveu documentação relativa a apoios financeiros a competições desportivas atribuídos a 57 associações desportivas para a realização de competições de âmbito internacional e outros grandes eventos desportivos realizados entre 2018 e 2021. O âmbito da auditoria abrangeu o seguinte:

- Concessão de apoios financeiros;
- Verificação das despesas realizadas com as competições desportivas.

⁷ Devido ao número e ao montante envolvido na atribuição de apoios às 57 associações desportivas, decidiu-se restringir os trabalhos de auditoria à atribuição de apoios a essas associações.

Parte III : Resultados de auditoria

3.1 Verificações de auditoria

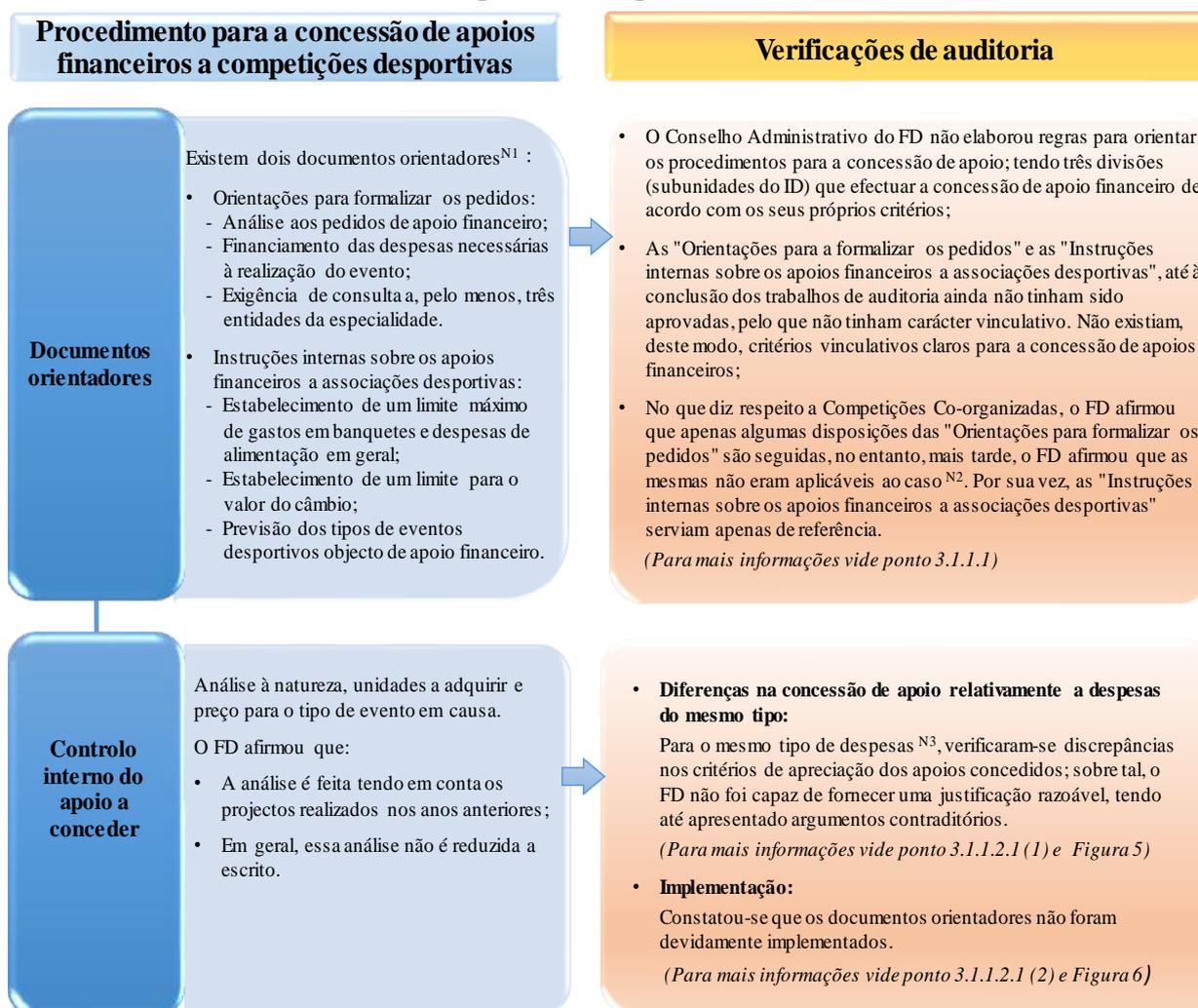
3.1.1 Concessão de apoios financeiros

Afirmou o FD que, quando um pedido de apoio financeiro é recebido, procede-se à sua análise, determinando-se o montante do apoio financeiro a conceder e, em seguida, elabora-se uma proposta que é apresentada ao órgão superior competente⁸. Por fim, notifica-se a associação requerente, por meio de ofício, do resultado do pedido de apoio financeiro.

O CA seleccionou, por amostragem, 14 pedidos de apoio financeiro concedidos entre 2018 e 2021 (correspondendo a cerca de 32% dos apoios financeiros concedidos a competições desportivas e cerca de 8% do total dos apoios financeiros atribuídos pelo FD, durante o mesmo período), tendo-se constatado insuficiências nos trabalhos de apreciação dos pedidos de apoio financeiro, nomeadamente, no que diz respeito à análise das despesas relacionadas com a realização de banquetes, com a alimentação em geral, despesas com pessoal, etc.. Para mais detalhes, veja-se a Figura seguinte:

⁸ O apoio financeiro é atribuído, de acordo com a competência, pelo Conselho Administrativo do FD, pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura ou pelo Chefe do Executivo, competentes consoante o montante em causa.

Figura 4: Problemas verificados nos trabalhos para concessão de apoios financeiros a competições desportivas



N1: Os documentos abrangem sobretudo o procedimento para a concessão de apoio financeiro, enquanto algumas disposições constantes nas "Orientações para formalizar os pedidos" dispõem sobre o procedimento de verificação de despesas.

N2: Relativamente às Competições Co-organizadas, num primeiro momento, o FD afirmou que apenas os princípios/parte das disposições das "Orientações para formalizar os pedidos" eram aplicáveis. Quando questionado sobre quais as disposições aplicáveis, o FD acabou por afirmar que os referidos documentos não eram aplicáveis.

N3: Incluindo as despesas com banquetes, alimentação em geral e pessoal de apoio à organização do evento desportivo.

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

Figura 5: Diferenças na concessão de apoio relativamente a despesas do mesmo tipo

➤ **Despesas com banquetes e alimentação em geral**

Existem diferenças nos montantes financiados relativamente a despesas com banquetes e alimentação em geral, por pessoa.

Exemplo:	Orçamento de despesas do pedido	Montante concedido	O FD afirmou o seguinte
Competição Co-organizada	Alimentação: 700 patacas por pessoa por dia atribuídas a dirigentes e árbitros das federações ✓	\$700	Devido à envergadura da competição determinou-se ser necessário tomar as refeições no hotel.
Competição Associativa	Banquete: 500 patacas por pessoa Alimentação: 500 patacas por pessoa por dia atribuídas a participantes, dirigentes e árbitros das federações ✓	\$500 \$500	Dado que era a primeira vez que se realizava o evento em causa, determinou-se permitir maior flexibilidade ao organizador no que diz respeito ao número de participantes.
	Alimentação: 200 patacas por pessoa por dia atribuídas a árbitros locais ✗	\$150	A refeição podia ser tomada no local do evento.

➤ **Apoio financeiro atribuído ao pessoal de apoio à organização do evento desportivo**

Existem diferenças na atribuição de apoio financeiro ao pessoal de apoio à organização do evento desportivo, ao nível do seu número, prazo da prestação do serviço e na retribuição.

Exemplo:	Orçamento de despesas do pedido	Montante concedido	O FD afirmou o seguinte
Competição Co-organizada	\$15 000 × 1 elemento de apoio à organização do evento desportivo × 6 meses ✓	\$15 000 × 1 elemento de apoio à organização do evento desportivo × 6 meses	O apoio financeiro foi concedido tendo em consideração o nível do evento, necessidade da despesa e o volume de trabalho.
	\$12 000 × 2 elementos de apoio à organização do evento desportivo × 2 meses ✓	\$12 000 × 2 elementos de apoio à organização do evento desportivo × 2 meses	
	\$6 000 × 1 elemento de apoio à organização do evento desportivo × 6 meses ✓	\$6 000 × 1 elemento de apoio à organização do evento desportivo × 6 meses	
Competição Associativa	\$10 000 × 4 elementos de apoio à organização do evento desportivo × 6 meses ✗	\$3 000 × 2 elementos de apoio à organização do evento desportivo × 3 meses	O FD não foi capaz de fornecer nenhum registo de análise.

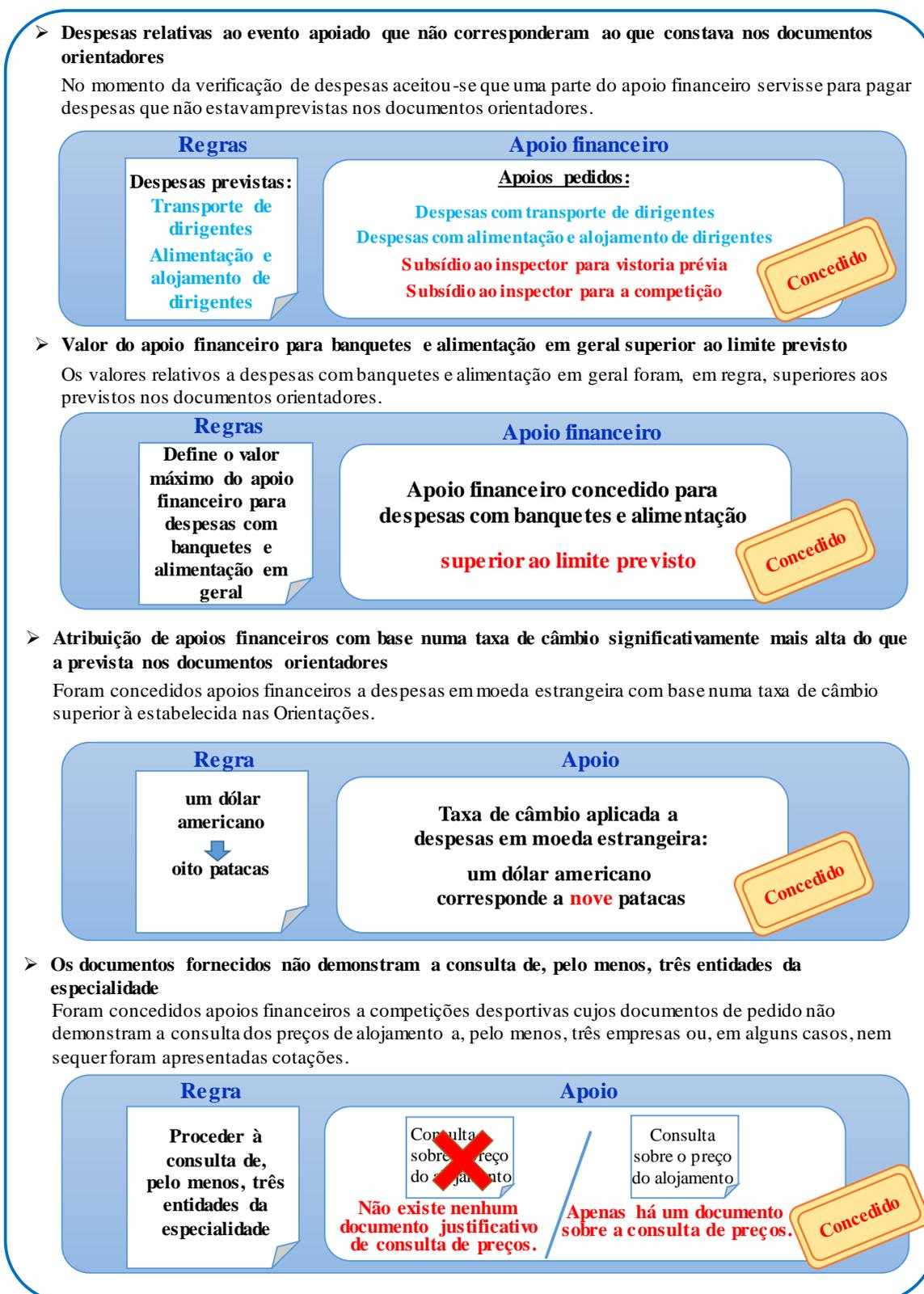
Nota: Para efeitos de referência, o salário de um secretário a tempo inteiro de uma associação desportiva é de 16 000 patacas por mês, e o salário de um secretário a tempo parcial de uma associação desportiva é de 5 500 patacas por mês.

O FD explicou que, devido ao grande volume de trabalho, foi atribuído apoio financeiro para a contratação de pessoal de apoio à organização dos eventos desportivos. No entanto, constatou-se que esse pessoal exercia outras funções em acumulação.



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

Figura 6: Casos em que a atribuição de apoios financeiros não seguiu o previsto nos documentos orientadores



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

3.1.1.1 Documentos orientadores relativos à concessão de apoio financeiro

Normas orientadoras

Em Fevereiro de 2015, a Divisão de Apoio ao Associativismo Desportivo e à Formação⁹, unidade do ID criada pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2006 (Aprova a organização e funcionamento do Instituto do Desporto), elaborou as “Orientações para formalizar os pedidos”¹⁰. Em Novembro de 2016, a sucessora dessa Divisão, a Divisão de Apoio ao Associativismo Desportivo – criada pelo Regulamento Administrativo n.º 19/2015 (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto) – elaborou as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas”¹¹. O conteúdo destes documentos é analisado a seguir:

Orientações para formalizar os pedidos

O objectivo destas orientações é explicar às Associações as formalidades necessárias para requerer apoio financeiro, cujo conteúdo é o seguinte:

- Análise ponderada do montante do subsídio a pedir;
- Discriminação, no pedido de apoio financeiro, das despesas necessárias à organização do evento¹²;
- No caso de ser necessária a aquisição de bens e serviços que impliquem o uso de uma parte do subsídio atribuído pelo FD, será necessário proceder à consulta a, pelo menos, três entidades da especialidade.

Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas

O objectivo é estabelecer um conjunto de regras normalizadas para o processamento e análise dos pedidos de apoio financeiro, cujo conteúdo é o seguinte:

- Tipos de actividades e especificação das despesas previstas;
- Limitação das despesas diárias com a alimentação, por pessoa, bem como das

⁹ O Regulamento Administrativo n.º 19/2015 (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto), que entrou em vigor em Janeiro de 2016, revogou o Regulamento Administrativo n.º 1/2006 (Organização e funcionamento do Instituto do Desporto).

¹⁰ Entre 2018 e 2021, as “Orientações para formalizar os pedidos” foram revistas duas vezes.

¹¹ Entre 2018 e 2021, as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” foram revistas várias vezes.

¹² As despesas necessárias para a organização do evento incluem despesas com a cedência de instalações, transportes, colaboradores, árbitros, troféus, etc..

despesas com banquetes de boas-vindas e de despedida, bem como a sua frequência;

- Limitação da taxa máxima de câmbio utilizada.

O FD referiu que, no momento da análise e apreciação dos pedidos de apoio financeiro, é necessário determinar se os montantes pedidos constituem despesas necessárias e se o seu valor é razoável.

Problemas constatados

No que diz respeito ao conteúdo das normas orientadoras, verificaram-se os problemas seguintes:

- O Conselho Administrativo do FD não elaborou nem aprovou, formalmente, os documentos orientadores para normalizar os procedimentos para a concessão de apoios financeiros a competições desportivas;
- Enquanto fundamento para a atribuição de apoio financeiro, as Orientações e as Instruções não foram aprovadas pela entidade competente, deste modo, não têm valor vinculativo. Além disso, não especificam os critérios de apreciação dos pedidos de apoio financeiro, muito menos os elementos que permitam determinar a razoabilidade das despesas;
- Relativamente às Competições Associativas, o FD afirmou que, a atribuição de apoios financeiros se baseia em dois documentos orientadores e, no que diz respeito às Competições Co-organizadas, o FD afirmou inicialmente que apenas os princípios/algumas das disposições das “Orientações para formalizar os pedidos” eram aplicáveis. No entanto, já no decorrer da presente auditoria, o FD¹³ alterou a sua posição e declarou que as Orientações não eram aplicáveis e que as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” serviam apenas de referência.

¹³ No que diz respeito a estas Orientações, o FD, num primeiro momento, afirmou que os princípios/parte das disposições das Orientações eram aplicáveis. Relativamente à necessidade de consulta de, pelo menos três entidades da especialidade, o FD afirmou que era apenas necessário para a aquisição de serviços de transporte aéreo e de prestação de serviços de alojamento temporário, dada a ampla margem de preços praticados nestes tipos de mercados. No entanto, já no decurso da presente auditoria, o FD acrescentou que as Associações devem, na medida do possível, consultar pelos menos três entidades prestadoras de serviços de alojamento temporário, não exigindo, no entanto, qualquer documento justificativo nesse sentido.

3.1.1.2 Fiscalização da concessão de apoios financeiros

3.1.1.2.1 Apreciação de despesas

Formas usuais de apreciação das despesas

Após a recepção do pedido de apoio financeiro, o FD verifica o valor do montante pedido, os apoios financeiros que tenham concedido em anos anteriores (se for o caso), o regulamento do evento desportivo em causa, entre outros documentos. Em seguida, o FD procede à análise das despesas estimadas, e, com base nas informações providenciadas pelas Associações (tais como, a natureza, as unidades a adquirir e o preço para o tipo de evento em causa), determina o valor do apoio financeiro a ser atribuído; porém, na maioria dos casos, a análise levada a cabo não é reduzida a escrito. Nas verificações por amostragem de 14 apoios financeiros atribuídos a competições desportivas, constataram-se os seguintes problemas:

Problemas constatados

(1) Grande disparidade na concessão de apoios para o mesmo tipo de despesa

(i) Banquetes e despesas com a alimentação em geral

Durante a auditoria, verificaram-se discrepâncias nos valores dos apoios financeiros a atribuir, por pessoa, relativamente à realização de banquetes e às despesas com a alimentação em geral, tendo as explicações prestadas pelo FD sido pouco satisfatórias. Os casos mais flagrantes encontram-se discriminados no Quadro seguinte:

Quadro 2: Discrepâncias verificadas na análise por amostragem (despesas com banquetes e alimentação em geral)

Natureza da competição	N.º	Tipo de despesa	Elementos abrangidos	Valor pedido por pessoa (em patacas)	Valor concedido por pessoa (em patacas)	Justificação do FD
Competição Co-organizada	1	Banquete	Banquete de boas-vindas	517,50	517,50	Devido à envergadura da competição determinou-se ser necessário tomar as refeições no hotel.
		Alimentação em geral	Participantes	440,00	440,00	
			Dirigentes e árbitros das federações	700,00	700,00	

Natureza da competição	N.º	Tipo de despesa	Elementos abrangidos	Valor pedido por pessoa (em patacas)	Valor concedido por pessoa (em patacas)	Justificação do FD	
Competição Associativa	2	Alimentação em geral	Árbitros internacionais	300,00	150,00	Determinou-se que as refeições podiam ser tomadas no local do evento.	
			Árbitros locais	200,00	150,00		
	3	Alimentação em geral	Banquete	Banquete de boas-vindas	500,00	500,00	Dado que era a primeira vez que se realizava o evento em causa, determinou-se dar maior flexibilidade ao organizador no que diz respeito ao número de participantes.
				Participantes, e dirigentes e árbitros das federações	500,00	500,00	

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

Conforme se pode constatar nos n.ºs 1 e 2 do Quadro acima, existem discrepâncias óbvias na atribuição do subsídio relativamente a encargos da mesma natureza. Por um lado, em relação ao evento n.º 1, o FD afirmou que, considerando que a refeição seria tomada no hotel, o financiamento para essa despesa teve por base o preço médio de uma refeição praticado nessa altura em hotéis da mesma categoria. Por outro lado, relativamente ao evento n.º 2, o FD afirmou que, tendo em conta que as refeições iriam ser tomadas no local do evento, o valor do apoio a conceder teve por base o preço médio de uma refeição *take-away*. Deste modo, as considerações para a concessão de apoio financeiro relativamente a despesas deste tipo foram obviamente diferentes.

O FD acrescentou ainda que a despesa relativa às refeições do evento n.º 1 enquadrava-se num evento desportivo universitário de alto nível, por isso, a organização teve que se adaptar às especificações exigidas para esse tipo de evento. O CA solicitou ao FD documentos justificativos que pudessem corroborar essa afirmação, nomeadamente, regulamentos das associações desportivas nos quais constassem orientações sobre as refeições, porém, este Comissariado não conseguiu encontrar nenhuma indicação ou exigência nesse sentido.

No que diz respeito ao evento n.º 3, constatou-se que, por um lado, o valor de apoio financeiro foi alto, ultrapassando o valor máximo determinado pelo FD para o financiamento a essa rubrica. De acordo com o FD, foi atribuído um apoio financeiro mais elevado para dar maior flexibilidade à associação na determinação do número de participantes. No entanto, se

foi essa a intenção, a determinação do valor do apoio devia ter tido como base num número de participantes mais elevado e não com base nas despesas com a alimentação por pessoa mais elevadas. Deste modo, a explicação avançada pelo FD é irrazoável. Além disso, posteriormente, aquando da verificação das despesas, os documentos justificativos revelaram que as despesas com a alimentação rondaram as 500 patacas por pessoa.

(ii) Pessoal de apoio à organização do evento desportivo

No que diz respeito ao subsídio a atribuir para a contratação de pessoal de apoio à organização do evento desportivo, constataram-se grandes discrepâncias consoante o tipo de organização em causa – caso se tratasse de Competições Co-organizadas ou Competições Associativas –, nomeadamente, no que diz respeito ao número de elementos de apoio à organização, à duração das suas funções, bem como o nível de retribuição. No caso das Competições Co-organizadas, foram atribuídos subsídios que permitiam recrutar entre um a três elementos de apoio à organização do evento, durante dois a seis meses, com uma retribuição mensal entre seis mil (retribuição mínima) a 15 mil patacas (retribuição máxima). Todavia, relativamente às Competições Associativas, as retribuições por mês conferidas foram apenas de três mil patacas, para mais detalhes veja-se o Quadro abaixo:

Quadro 3: Discrepâncias verificadas na análise por amostragem (rubrica de pessoal de apoio à organização do evento desportivo)

Natureza da competição	N.º	Subsídios concedidos		
		Retribuição mensal (em patacas)	Número de pessoal de apoio à organização do evento desportivo	Duração dos trabalhos
Competição Co-organizada	1	13 200,00	3	6 meses
	2	15 000,00	1	6 meses
		12 000,00	2	2 meses
	3	15 000,00	1	6 meses
		12 000,00	2	2 meses
	4	15 000,00	1	6 meses
		12 000,00	2	2 meses
	5	6 000,00	1	6 meses
	6	6 000,00	1	6 meses
7	7 200,00	1	5 meses	
8	12 000,00	1	2 meses	
Competição Associativa	9	Valor do pedido: 10 000,00 x 4 elementos de apoio à organização x 6 meses Valor do apoio atribuído: 3 000,00 x 2 elementos de apoio à organização x 3 meses		

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

Questionado sobre como o FD determina se o número do pessoal de apoio e a sua retribuição constante nos pedidos de apoio financeiro correspondiam às necessidades do evento, o organismo público afirmou que se teve em consideração o seguinte:

- A dimensão e necessidades concretas do evento;
- O volume de trabalho requerido para a realização do evento.

No entanto, durante os trabalhos de auditoria, este Comissariado constatou o seguinte:

Atribuição de apoio financeiro com base em informações insuficientes

O FD afirmou que, relativamente a esta rubrica, o apoio financeiro é atribuído em função do volume de trabalho previsto para o pessoal de apoio à organização do evento desportivo, todavia, quando o CA pediu mais informações relativamente ao tempo e âmbito dos trabalhos, o FD não foi capaz de as fornecer.

Contradições nos fundamentos para a atribuição de apoio financeiro

O FD referiu que o montante da concessão do apoio financeiro para o recrutamento de pessoal de apoio à organização do evento desportivo depende do volume de trabalho. No entanto, constataram-se casos de acumulação de funções por parte do pessoal em causa. Tomando como exemplo a competição n.º 2, em que foi atribuído apoio financeiro a uma associação para participar nas despesas com a contratação de uma pessoa para o desempenho de funções administrativas a tempo parcial, durante seis meses, cuja retribuição correspondeu a cerca de 94% do salário mensal de um secretário a tempo inteiro de uma associação¹⁴. A pessoa em causa assumiu, em acumulação de funções, o cargo de técnico durante 24 dias. Noutro caso, o FD atribuiu um apoio financeiro a outra associação para participar nas despesas com a contratação a tempo parcial de dois elementos de apoio à organização de um evento desportivo por dois meses, cuja retribuição correspondeu a 75% do salário mensal de um secretário a tempo inteiro dessa associação. Um deles, no entanto, acabou por acumular as funções de secretário da mesma associação, onde prestava 36 horas de trabalho semanal. Os detalhes constam do Quadro abaixo:

¹⁴ O FD atribui, anualmente, às associações desportivas um apoio financeiro regular, com intuito de participar nas despesas constantes nos respectivos planos anuais de actividades, tais como, o pagamento dos salários de um secretário a tempo inteiro, que auferem um salário de 16 000 patacas por mês, e um secretário a tempo parcial, que auferem um salário de 5 500 patacas por mês. De acordo com as exigências do FD, os secretários a tempo inteiro e a tempo parcial devem trabalhar, pelo menos, 5 dias por semana para a associação em causa e, além disso, os secretários a tempo inteiro devem prestar, pelo menos, 35 horas de trabalho semanal, enquanto os secretários a tempo parcial devem prestar, pelo menos, 18 horas de trabalho semanal.

Quadro 4: Pessoal de apoio à organização de eventos desportivos que desempenhou mais de uma função subsidiada

Pessoal de apoio à organização do evento desportivo	Funções desempenhadas	Período de apoio financeiro	Duração dos trabalhos	Valor concedido (em patacas)	Valor total concedido pelo desempenho das funções em acumulação (em patacas)
Elemento de apoio A	Elemento de apoio à organização do evento desportivo a tempo parcial	Abril e Maio de 2019	2 meses	12 000,00 por mês	24 000,00
	Secretário objecto de subsídio regular	Janeiro a Maio de 2019	5 meses	16 000,00 por mês	80 000,00
	Total				104 000,00
Elemento de apoio B	Elemento de apoio à organização do evento desportivo a tempo parcial	Janeiro a Junho de 2019	6 meses	15 000,00 por mês	90 000,00
	Comissário técnico numa competição	Abril a Junho de 2019	24 dias	700,00 por dia	16 800,00
	Total				106 800,00

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

(2) Implementação efectiva dos documentos orientadores

No que diz respeito às “Instruções internas para a formalização dos pedidos de apoio financeiro” e às “Orientações para formalizar os pedidos”, as chefias dos departamentos e das divisões responsáveis pela co-organização de competições desportivas referiram que os subsídios atribuídos não tinham por base esses documentos, apenas serviam de referência. Assim, a questão da implementação dos documentos orientadores apenas se põe em relação às competições organizadas pelas Associações. Deste modo, o CA seleccionou, por amostragem, casos de apoio financeiro atribuído a este tipo de competições, tendo constatado os seguintes problemas:

(i) Divergências entre a natureza da despesa apoiada e o estabelecido nos documentos orientadores

De acordo com as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas”, as despesas a ter em consideração para a atribuição de apoio financeiro são de

vária ordem, sendo que alguns dos itens a ter em conta têm limites mínimo e máximo de financiamento claramente expressos, bem como o preço para o tipo de evento em causa, podendo, deste modo, entender-se que, em princípio, despesas não previstas nas instruções não podem ser objecto de apoio financeiro.

O FD acrescentou ainda que, caso não haja qualquer menção nas Instruções sobre algum item, este terá de ter em consideração as especificidades da competição desportiva em causa bem como os respectivos regulamentos de modo a determinar se a despesa é ou não essencial para a sua realização.

No que toca aos dirigentes das federações, as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” e demais regulamentos das associações desportivas estabelecem que o apoio financeiro por eles percebido abrange o transporte, alimentação e alojamento, nada dispondo relativamente a gastos pessoais. No entanto, constatou-se que foi atribuído um subsídio para despesas pessoais a um inspector técnico de uma federação, *vide* Quadro abaixo:

Quadro 5: Apoio financeiro a dirigentes desportivos

N.º	Detalhes da despesa	Essencialidade da despesa para a realização da competição de acordo com os documentos orientadores		Resultado (atribuído/não atribuído)
		Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas	Regulamento da competição	
1	Despesas de transporte para inspector técnico da prova	✓	✓	✓
2	Despesas de alimentação e alojamento para o inspector técnico da prova	✓	✓	✓
3	Subsídio para realização da vistoria prévia ao inspector técnico da prova	✗	✗	✓
4	Subsídio atribuído ao inspector técnico durante a realização da competição	✗	✗	✓

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

As despesas constantes n.ºs 3 e 4 do Quadro acima, foram consideradas nos documentos de apreciação como essenciais para a realização do evento e, como tal, foram concedidas,

porém, nada constava nas “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” e demais regulamentos das associações desportivas sobre a atribuição de subsídio a inspector técnico para gastos pessoais. Quando questionado, o FD respondeu:

- O inspector técnico estava incumbido de inspeccionar as instalações e organizar o pessoal para a realização da vistoria prévia e fiscalização das provas.
- É prática internacional a associação responsável pela organização do evento desportivo atribuir um subsídio para gastos pessoais ao pessoal em causa;
- Embora seja prática comum, elas não estão previstas nos regulamentos de competição.

Após análise dos documentos de apreciação, constatou-se que houve um pedido de subsídio para um dirigente técnico encarregue de realizar inspeções prévias e participar em reuniões relacionadas com um evento que não foi concedido devido ao facto de se ter considerado que as suas funções não se enquadravam no âmbito do apoio financeiro.

(ii) Desconsideração do limite máximo do montante a atribuir por rubrica e inconformidades com o tipo de evento previsto

Considerando que as “Instruções internas sobre os apoios financeiros a associações desportivas” fixam os limites quanto ao montante a atribuir por rubrica bem como as regras a observar, o CA decidiu auditar o nível de cumprimento dessa determinação, tendo-se constatado que, relativamente a algumas despesas, o limite máximo aí estabelecido não foi cumprido:

- O valor do subsídio concedido por pessoa para a realização de um banquete ultrapassou o limite máximo estabelecido para essa rubrica constante nas Instruções;
- O valor por pessoa para despesas com a alimentação em geral concedido ultrapassou o limite máximo estabelecido para essa rubrica constante nas Instruções;
- Foi concedido apoio financeiro para determinadas despesas em moeda estrangeira a uma taxa de câmbio de nove patacas para um dólar americano, superior ao limite estabelecido¹⁵.

¹⁵ As “Instruções internas sobre os apoios financeiro a associações desportivas” estabeleceram que a taxa de câmbio do dólar americano para patacas seria de oito patacas.

Para maiores desenvolvimentos, veja-se o Quadro abaixo:

Quadro 6: Apoios concedidos que excederam o limite máximo do montante a atribuir por rubrica

N.º	Tipo de despesa	Elementos abrangidos	Montante (em patacas)
1	Banquete	Participantes	500,00 por pessoa
	Alimentação	Dirigentes, participantes e árbitros	500,00 por pessoa
	Taxa de câmbio	Subsídio para vistoria	Foi concedido 1 500,00 patacas a mais (câmbio estabelecido: um dólar americano corresponde a nove patacas)
2	Alimentação	Participantes e árbitros	400,00 por pessoa

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

No que diz respeito a este assunto, o FD afirmou que a concessão teve por base diferentes factores, tais como o caso concreto, a dimensão do evento, os recursos necessários e a razoabilidade das despesas¹⁶. Caso os documentos orientadores sejam omissos ou não se apliquem por inteiro ao caso concreto, os pedidos de subsídio serão tratados tendo em consideração o caso concreto; porém, nesta situação, não se encontrou nenhum documento escrito que fundamentasse tal tipo de tratamento especial.

(iii) As medidas constantes nos documentos orientadores não são seguidas

As “Orientações para formalizar os pedidos” estabelecem que, “[p]ara a garantir a utilização adequada do subsídio concedido, exigimos às associações desportivas que, quando adquirirem serviços que utilizem o subsídio do ID, será necessário pedir a quotação [*sic*] pelo menos a 3 empresas e constituir um conselho para respectiva avaliação”. Ou seja, as Orientações mencionam expressamente a necessidade de consultar pelo menos três entidades da especialidade antes da aquisição do respectivo serviço.

¹⁶ Tendo em conta que os documentos orientadores não eram aplicáveis aos apoios financeiros a Competições Co-organizadas, o presente relatório de auditoria não inclui os casos em que estes apoios não satisfizeram os requisitos estabelecidos nos documentos orientadores. No entanto, no que se refere aos apoios a despesas pagas em moeda estrangeira, é evidente que a fixação da taxa de câmbio do dólar americano para nove patacas é desrazoável, pelo que importa fazer menção a estes casos. Mais concretamente, constatou-se um caso de uma despesa com a aquisição de artigos desportivos no valor de 9 800,00 dólares americanos que foi subsidiada com base nessa taxa de câmbio. Após o cálculo da despesa com base na taxa de câmbio vigente na altura (tendo em conta a data dos respectivos documentos justificativos, a taxa de câmbio de USD para MOP publicada na página electrónica da Autoridade Monetária de Macau na data em causa era de cerca de 8,0848), o CA constatou que a taxa de câmbio aplicada pelo FD resultou num pagamento de cerca de 8 968 patacas a mais.

No entanto, de acordo com o que foi referido pelo FD durante os trabalhos de auditoria, na prática, não se exigia às Associações essa consulta. Por outro lado, de acordo com o mesmo organismo, em certas circunstâncias, tal procedimento não é viável; por exemplo: relativamente a algumas despesas de baixo valor, o fornecedor não tem possibilidade de responder por escrito; além disso, em certos casos, relativamente a produtos patenteados não é de todo possível cumprir a orientação referida. Não obstante isso, relativamente à aquisição de serviços sujeitos a grande variação de preço, tais como transporte aéreo e alojamento, o FD exige que as Associações consultem pelo menos três entidades do sector.

Relativamente à limitação do âmbito de aplicação das “Orientações para formalizar os pedidos”, o FD nunca chegou a realizar qualquer revisão do seu conteúdo ou a elaborar novas instruções. Além disso, constatou-se ainda que, mesmo nos casos relativos a despesas com alojamento em hotéis (isto é, despesas sujeitas a grande variação de preços) nem sempre foi exigida a consulta a pelo menos três entidades do sector. O CA seleccionou, para análise por amostragem, cinco eventos organizados pelas Associações que implicaram despesas com alojamento, tendo-se verificado dois casos em que a escolha do alojamento não foi precedida de consulta a três entidades da especialidade, conforme dispõem as Orientações, tal como se pode constatar no Quadro abaixo:

Quadro 7: Casos em que não houve consultas a três entidades da especialidade

N.º	Rubrica	Detalhes
1	Alojamento para participantes e árbitros	Houve apenas uma consulta.
2	Alojamento para colaboradores, participantes e consultores das federações internacionais	Apenas houve uma consulta, todavia, os participantes acabaram por ficar alojados em dois hotéis.

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

Relativamente a esta situação, o FD apenas referiu que, apesar de não ter havido consulta, os subsídios para esta rubrica foram atribuídos com base no preço de mercado e na sua razoabilidade e teve-se em conta a proximidade do hotel ao local da realização do evento desportivo.

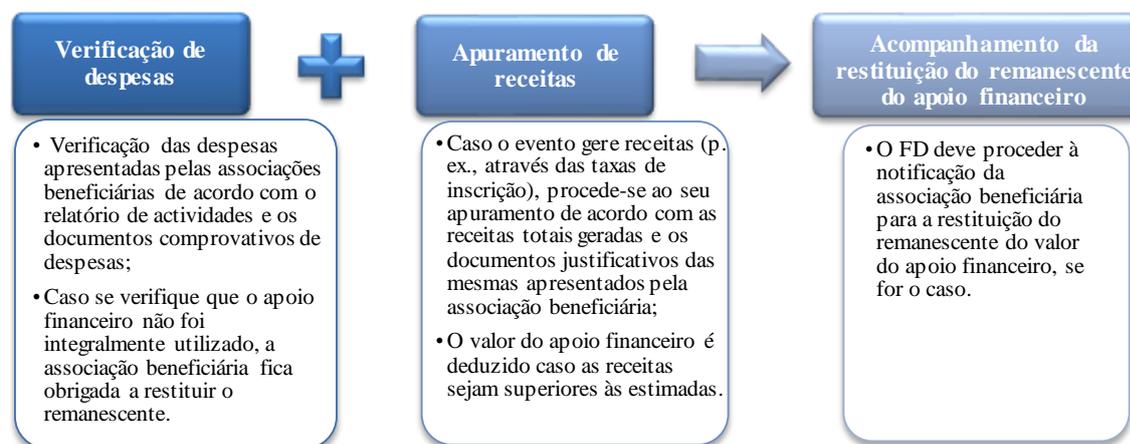
3.1.2 Verificação de despesas

Segundo o “Regulamento de atribuição de apoios financeiros às organizações do desporto associativo”, as associações desportivas devem apresentar, dentro do prazo de 30 dias após a realização do evento, o relatório de actividades, juntando os documentos justificativos das despesas efectuadas. O FD, por sua vez, procede à análise das despesas bem como das receitas geradas para determinar o montante dos apoios financeiros efectivamente atribuídos.

Geralmente, as verbas dos apoios financeiros são atribuídas numa única prestação às associações beneficiárias antes da realização do evento. Após a verificação das despesas, se se concluir que as despesas efectivas foram inferiores às verbas atribuídas, o FD notifica a associação beneficiária no sentido de restituir o remanescente do apoio financeiro atribuído. De acordo com a informação prestada pelo organismo, os trabalhos de verificação de despesas relativamente a Competições Associativas e a Competições Co-organizadas são, essencialmente, os mesmos.

Os trabalhos de verificação de despesas compreendem, sobretudo, as seguintes fases (conforme se demonstra na Figura abaixo): (1) verificação de despesas; (2) apuramento de receitas; (3) acompanhamento da restituição do remanescente dos apoios financeiros.

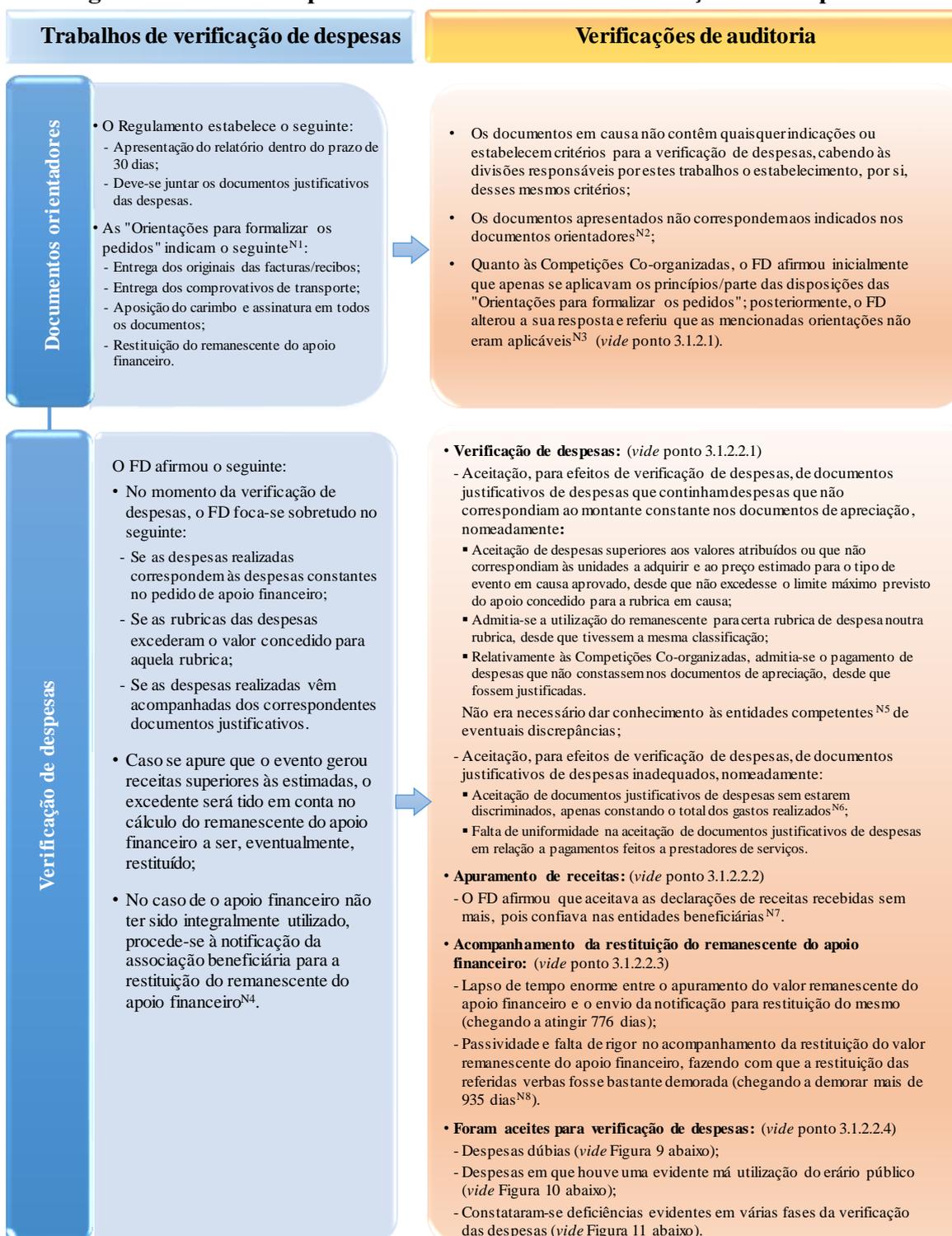
Figura 7: Fases dos trabalhos de verificação de despesas



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

Após a análise das 14 amostras dos eventos financiados, constataram-se deficiências nos trabalhos de verificação de despesas dos apoios financeiros atribuídos para a realização de competições desportivas, cujo conteúdo se passa a expor:

Figura 8: Síntese dos problemas constatados na verificação das despesas



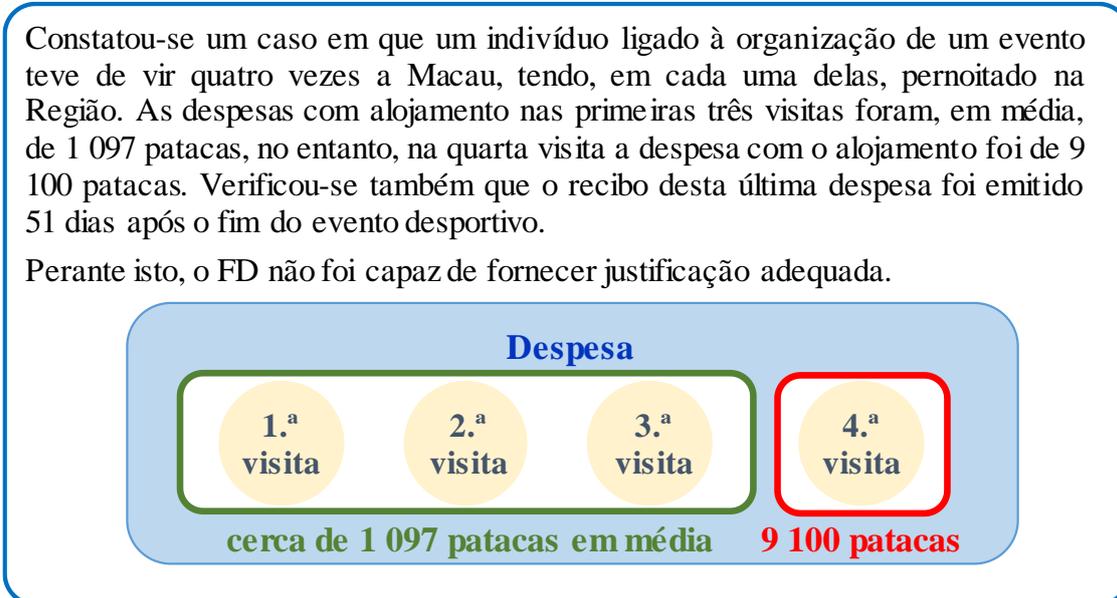
N1: Das "Orientações para formalizar os pedidos" consta o seguinte: "as associações desportivas necessitarão obrigatoriamente de apresentar o relatório do resultado e despesas da actividade, com o original dos respectivos recibos, dentro do prazo de 30 dias após a conclusão da actividade". Nas Orientações constam os documentos que devem ser apresentados, nomeadamente: "[c]omprovativos de transporte (ex.: *boarding pass*, bilhetes de barco, bilhetes de carro, recibos de aluguer de carros, etc.)". Mais à frente, é dito o seguinte "[t]odos os documentos (incluindo facturas de despesas), têm que ser reconhecidos com carimbo e mediante assinatura do responsável da Associação". Relativamente à análise das despesas diz-se que "[o] princípio do ID, será a análise das despesas do relatório das actividades e na utilização própria de cada item do subsídio. Caso o item de uma despesa seja inferior ao subsídio atribuído, será solicitado o respectivo reembolso do montante da respectiva diferença (...)". Após a realização da presente auditoria,

- o FD alterou os requisitos constantes das “Orientações para formalizar os pedidos”, acabando por não exigir a entrega do original das facturas/recibos.
- N2: Foram aceites despesas mediante a apresentação das fotocópias das facturas/recibos e despesas com transportes sem a apresentação do respectivo documento justificativo. Ainda que fosse necessário a aposição do carimbo e a assinatura do elemento responsável pela Associação, o FD aceitava que apenas a carta de apresentação do relatório estivesse carimbada e assinada e que os documentos anexos estivessem apenas carimbados.
- N3: Relativamente às Competições Co-organizadas, inicialmente o FD afirmou que as entidades beneficiárias tinham de cumprir os princípios/parte das disposições nas “Orientações para formalizar os pedidos”. Quando questionado sobre quais eram as disposições que as entidades deviam seguir, o FD alterou várias vezes a sua resposta, num momento afirmou que as Orientações não se aplicavam ao caso, mais tarde, afirmou que apenas não era necessário que a entidade beneficiária apresentasse os documentos justificativos das despesas de transporte, depois, voltou a alterar de posição e afirmou que as “Orientações para formalizar os pedidos” não se aplicavam.
- N4: O valor do remanescente do apoio financeiro a restituir é calculado da seguinte forma: Valor do remanescente do apoio financeiro a restituir = apoio financeiro atribuído – despesas financiadas + diferença na receita gerada (diferença na receita gerada = receita efectiva – estimativa da receita).
- N5: Tendo em conta o valor dos apoios financeiros aprovados, as entidades competentes para a sua apreciação e a aprovação podem ser, o Conselho Administrativo do FD ou o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura.
- N6: Os documentos justificativos de despesas devem discriminar, nomeadamente, as unidades adquiridas, o preço para o tipo de evento em causa e a data da transacção, entre outras informações.
- N7: Por exemplo, apenas foi declarado o montante das receitas das taxas de inscrição de diferentes países participantes, sem se discriminar o número de participantes, o número de acompanhantes tais como líder da comitiva, treinador, etc., muito menos foi apresentado o modo de cálculo das taxas de inscrição.
- N8: Desde a primeira notificação, por ofício, para a restituição do remanescente até 31 de Dezembro de 2022, passaram-se mais de 935 dias. Até à conclusão dos trabalhos de auditoria, a associação beneficiária em causa ainda estava por proceder à restituição do remanescente.

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

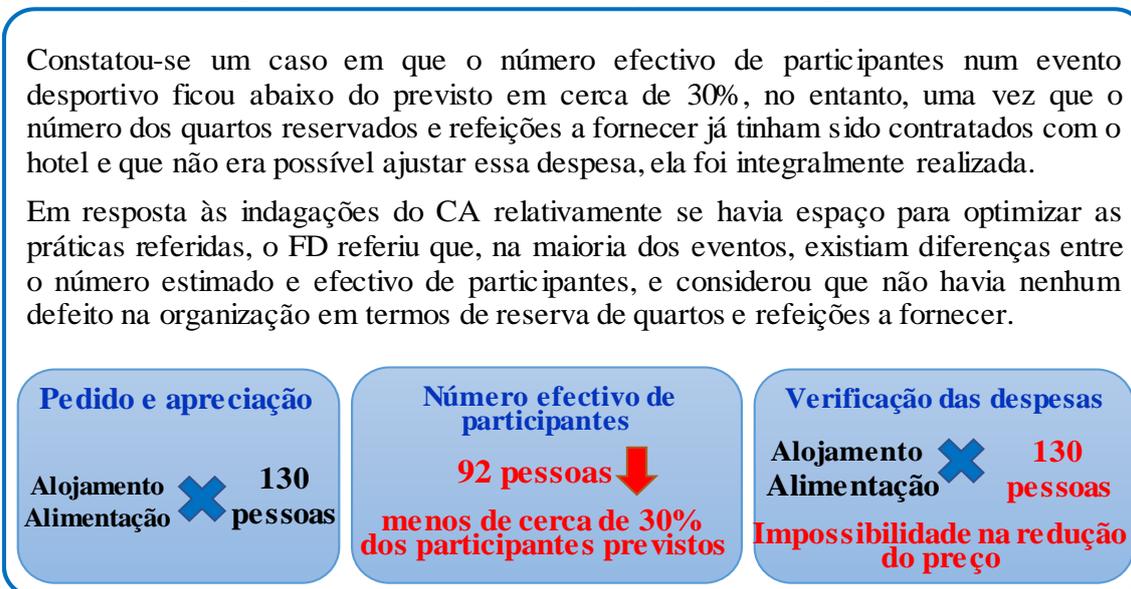
Da análise dos trabalhos de verificação de despesas, constataram-se casos evidentes de despesas dúbias, de má utilização do erário público e outras deficiências, como se demonstra nas figuras seguintes:

Figura 9: Despesas dúbias



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

Figura 10: Evidente má utilização de fundos públicos



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

Figura 11: Detecção de deficiências na verificação das despesas

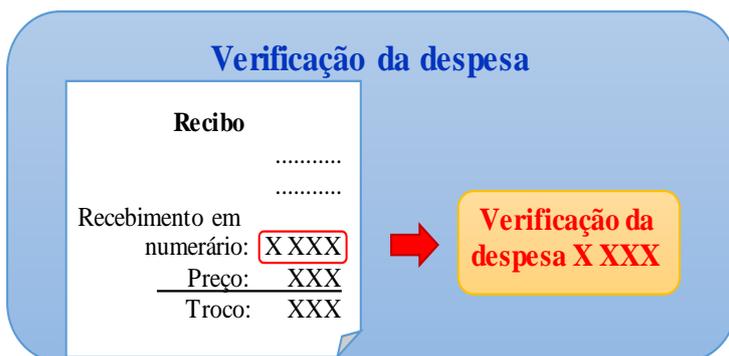
➤ **Fotocópias da mesma factura serviram para a verificação das despesas de duas competições distintas**

O FD não se apercebeu que lhe foram entregues duas fotocópias da mesma factura original para justificar as despesas realizadas em dois eventos distintos.



➤ **Desconformidade do valor indicado nos recibos**

O FD procedeu à verificação de despesas com alimentação com base no valor pago em numerário e não no valor da despesa.



➤ **Inclusão de despesas que não faziam parte do âmbito do apoio financeiro**

O FD aceitou, para efeitos de verificação de despesa, despesas que não estavam compreendidas no âmbito do apoio financeiro, nomeadamente, despesas com alimentação em restaurante, limpeza a seco e outras despesas relacionadas com serviços de quarto de hotel.



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

3.1.2.1 Documentos orientadores sobre os trabalhos de verificação de despesas

Conteúdo dos documentos orientadores

Conforme se disse, de acordo com o artigo 12.º do Regulamento, as Associações devem apresentar, no prazo de 30 dias após a realização do evento, o relatório de actividades, juntando documentos justificativos das despesas efectuadas, cabendo ao FD, com base nas “Orientações para formalizar os pedidos”, determinar e especificar quais os documentos a serem apresentados, bem como o modo de restituição do remanescente do apoio financeiro, conforme se pode verificar a seguir:

Quadro 8: Principais exigências no que respeita à apresentação do relatório e à restituição do remanescente do apoio financeiro

N.º	Exigências	Conteúdo	Documentos e cláusulas pertinentes
1	Aposição do carimbo e assinatura nos documentos	“Todos os documentos (incluindo facturas de despesas), têm que ser reconhecidos com carimbo e mediante assinatura do responsável da Associação”.	“Orientações para formalizar os pedidos”, I. Apoio Financeiro, Cláusula 4. ^{aNota}
2	Comprovativos de transporte	“Comprovativos de transporte (Ex.: boarding pass, bilhetes de barco, bilhetes de carro, recibos de aluguer de carros, etc.)”.	“Orientações para formalizar os pedidos”, I. Apoio Financeiro, Cláusula 4. ^{aNota}
3	Apresentação dos documentos justificativos de despesa	“Original das facturas das despesas”.	“Orientações para formalizar os pedidos”, I. Apoio Financeiro, Cláusula 4. ^{aNota}
4	Restituição do remanescente do apoio financeiro	“O princípio do ID, será a análise das despesas do relatório das actividades e na utilização própria de cada item do subsídio. Caso o item de uma despesa seja inferior ao subsídio atribuído, será solicitado o respectivo reembolso do montante da respectiva diferença”.	“Orientações para formalizar os pedidos”, I. Apoio Financeiro, Cláusula 1. ^a

Nota: No que diz respeito à Cláusula em questão constatou-se que apenas eram aplicáveis no caso de participação em eventos, reuniões internacionais ou acções de formação, todavia, o FD afirmou que, na prática, esta cláusula também se aplicava à organização de eventos.

Fonte: Quadro organizado de acordo com as cláusulas das “Orientações para formalizar os pedidos”.

Problemas constatados

No que diz respeito ao conteúdo acima referido, constataram-se os seguintes problemas:

(1) Os documentos orientadores não estabelecem critérios de verificação de despesas, cabendo às divisões pertinentes avaliar por si a sua razoabilidade

Os trabalhos de verificação de despesas são compostos por várias etapas. Porém, salvo a exigência da entrega do relatório dentro do prazo estabelecido no Regulamento e as exigências constantes nas Orientações, nem o Regulamento nem os documentos orientadores estabelecem procedimentos claros relativamente à verificação de despesas, tais como os critérios de verificação de despesas, os tipos e formas de facturas/recibos a entregar, bem como os elementos que deles devem constar, entre outros aspectos. Deste modo, cabe às três divisões do Instituto do Desporto avaliar por si a razoabilidade das despesas realizadas.

(2) Aceitação de documentos que não correspondem às exigências previstas nos documentos orientadores

Considerando que o FD afirmou que os procedimentos e documentos até agora referidos não eram aplicáveis às Competições Co-organizadas, este Comissariado seleccionou cinco Competições Associativas de modo a auditar o grau de cumprimento dos procedimentos e orientações. Verificou-se que na maioria dos casos analisados, não foram cumpridas as orientações adoptadas, conforme se pode constatar no Quadro abaixo:

Quadro 9: Cumprimento das orientações adoptadas

N.º	Orientação	Cumprimento
1	Aposição do carimbo e assinatura em todas as páginas dos documentos apresentados ao FD	● Das amostras analisadas, nenhuma entidade beneficiária cumpriu esta orientação.
2	Apresentação dos documentos justificativos de despesas com transporte	● Nem todas as amostras analisadas cumpriam esta orientação.
3	Apresentação do original de facturas/recibos	● Nenhuma das amostras analisadas cumpriu integralmente o previsto.

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

Em relação a estas conclusões, o FD declarou que, no que toca às Competições Associativas, na prática, permitia-se que apenas a carta de apresentação do relatório fosse assinada e carimbada, enquanto os documentos anexos podiam ser apenas carimbados, não

sendo necessário estarem assinados. Quanto aos documentos justificativos de despesas, nomeadamente os de transporte¹⁷, o FD afirmou que aceitava a apresentação de outros documentos justificativos em sua substituição, e, quanto à exigência da apresentação dos originais, por questões de conveniência, admitia-se a apresentação das respectivas cópias¹⁸.

Por outro lado, entre 2018 e 2021, de modo a melhor adaptar-se à realidade, o FD fez duas alterações às “Orientações para formalizar os pedidos”. Contudo, ainda assim constataram-se discrepâncias entre o previsto nas Orientações e a prática, sem que, para tal, o FD conseguisse encontrar resposta¹⁹.

(3) Inconsistência nas declarações do FD quanto ao âmbito de aplicação dos documentos orientadores

Relativamente às Competições Co-organizadas, num primeiro momento, o FD afirmou que as associações co-organizadoras apenas precisavam de cumprir os princípios/algumas disposições previstas nas “Orientações para formalizar os pedidos”. Quando o CA quis saber, em concreto, quais as disposições que deviam ser seguidas, o FD alterou várias vezes a sua resposta: num primeiro momento, começou por dizer que as Orientações não eram aplicáveis, mais tarde, afirmou que apenas não era necessário cumprir a exigência da entrega do comprovativo de transporte. Depois, voltou a emendar-se, e afirmou que as “Orientações para formalizar os pedidos” não se aplicavam. A inconsistência das declarações é por demais notória.

¹⁷ A Divisão de Apoio ao Associativismo Desportivo referiu que, se a associação declarasse o motivo da impossibilidade da apresentação de documentos justificativos das despesas com transporte e conseguisse fornecer outros documentos justificativos nesse sentido (por exemplo, fotografias dos participantes no evento, certificado do resultado da competição, acta de reunião, etc.), o FD poderia aceitar a despesa para efeitos de verificação de despesa. Por outro lado, a Divisão de Formação de Atletas referiu que uma factura emitida por uma agência de viagens, desde que viesse com o carimbo da associação apostado, podia servir como documento justificativo de despesa com transporte.

¹⁸ Apesar de as “Orientações para formalizar os pedidos” exigirem a apresentação do original dos recibos, o FD referiu que tal exigência não consta expressamente do Regulamento e, por outro lado, para agilizar os procedimentos, na prática, permitia-se que as Associações ficassem com os documentos originais e que fossem entregues apenas as cópias. Além disso, após averiguação do CA, o FD alterou as “Orientações para formalizar os pedidos” e eliminou a exigência da entrega do original dos recibos/facturas.

¹⁹ O FD apenas referiu que as “‘Orientações para formalizar os pedidos’, são apenas isso, orientações, o seu objecto é auxiliar as Associações a formalizar os pedidos de apoio financeiro. Tendo em conta que são várias as modalidades desportivas existentes e que cada uma tem as suas próprias especificidades, não é possível prever nas Orientações todas as situações que possam ocorrer durante a organização e participação nos eventos desportivos. Por isso, os documentos apresentados pelas Associações são aceites desde que reúnam os requisitos essenciais e que seja possível verificar as despesas realizadas”.

3.1.2.2 Execução dos trabalhos de verificação das despesas

3.1.2.2.1 Verificação das despesas

Formas usuais de verificação das despesas

Após a realização da competição desportiva, o FD procede à verificação das despesas de acordo com o relatório e documentos justificativos das despesas apresentados pelas Associações. O FD referiu que se concentrava principalmente nos seguintes aspectos:

- Se as classificações e rubricas das despesas realizadas tinham sido abrangidas pelos apoios financeiros concedidos;
- Se o montante total constante nas facturas/recibos era ou não superior ao montante correspondente atribuído para a rubrica em causa;
- Se as despesas realizadas estavam devidamente justificadas, procedendo-se à revisão do conteúdo dos mesmos.

Problemas constatados

(1) Aceitação, para efeitos de verificação de despesas, de documentos justificativos de despesas que continham gastos que não correspondiam ao montante constante nos documentos de apreciação

O apoio financeiro é atribuído após análise à natureza, unidades a adquirir, preço para o tipo de evento em causa constantes em cada rubrica. Todavia, segundo as práticas usuais declaradas pelo FD, constatou-se o seguinte problema:

- Aceitação de despesas superiores aos valores atribuídos ou que não correspondiam às unidades a adquirir e ao preço estimado para o tipo de evento em causa aprovado, desde que não excedesse o limite máximo previsto do apoio concedido para a rubrica em causa.

Além disso, constatou-se que em alguns casos não foram seguidas as práticas usuais declaradas pelo FD. Perante esta constatação, o organismo auditado afirmou o seguinte:

- Admitia-se a utilização do remanescente de certa rubrica de despesa noutra rubrica, desde que tivessem a mesma classificação;
- Relativamente às Competições Co-organizadas, admitia-se o pagamento de despesas que não constassem nas rubricas previstas nos documentos de apreciação, desde que fossem razoáveis.

Estas situações fizeram com que as despesas efectivamente apoiadas se desviassem bastante do conteúdo considerado razoável após a análise pelo FD, suscitando problemas óbvios que se passam a relatar:

(i) Aceitação, para efeitos de verificação de despesa, de despesas superiores aos valores aprovados e que acabavam por ser semelhantes aos valores constantes no pedido de apoio financeiro

No decurso da auditoria verificaram-se vários casos em que os valores atribuídos pelo FD ficavam abaixo dos valores pedidos pelas Associações (por exemplo, valores relativos à retribuição diária de pessoal). Todavia, verificaram-se casos em que, de acordo com os documentos justificativos de despesas, houve uma redução no que diz respeito à dimensão do evento (por exemplo, redução do número de pessoal ou no número de dias de trabalho), mas, apesar disso, os gastos com o evento acabaram por ser semelhantes aos valores constantes no pedido de apoio financeiro apresentado pela associação, conforme se demonstra a seguir:

No âmbito duma competição associativa, a associação tinha pedido apoio financeiro para participar nas despesas com a atribuição de “subsídios para acções de formação antes da realização da competição desportiva” a ser atribuído a 35 participantes, com um valor de 400 patacas por pessoa. Segundo os documentos de apreciação, o montante desse subsídio tinha sido reduzido para 300 patacas por pessoa, mantendo-se o número de participantes inalterado. Contudo, no procedimento de verificação de despesas, o FD não teve em conta o valor do subsídio aprovado, conforme se demonstra no Quadro seguinte:

Quadro 10: Dados sobre a atribuição de subsídios de montante superior ao que inicialmente tinha sido aprovado (Unidade: Pataca)

Apoio	Apreciação		Verificação			
	Valor pedido	Valor aprovado	Valor das despesas efectivas	Valor das despesas verificadas A	Valor das despesas segundo o valor aprovado pelo FD B	Diferença (por excesso) C=A-B
Subsídio para acções de formação antes da realização da competição desportiva	14 000,00 (400 × 35 pessoas)	10 500,00 (300 × 35 pessoas)	11 200,00 (400 × 28 pessoas)	10 500,00 ^{Nota} (375 × 28 pessoas)	8 400,00 (300 × 28 pessoas)	2 100,00

Nota: O subsídio em causa, no valor de 400 patacas por pessoa, foi atribuído a 28 participantes, totalizando 11 200 patacas, superior ao montante do apoio financeiro atribuído (10 500 patacas). O FD apenas aceitou a despesa até ao valor de 10 500 patacas, ou seja, até ao valor limite do apoio financeiro aprovado.

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

Após a apreciação do pedido de apoio financeiro, o valor do subsídio por participante foi reduzido de 400 para 300 patacas. No entanto, desde que o limite do apoio financeiro na rubrica da despesa não fosse ultrapassado, o FD permitia que as unidades a adquirir ou o preço para o tipo de evento em causa fossem superiores aos limites aprovados aquando da atribuição do apoio financeiro. Deste modo, o FD acabou por aceitar, para efeitos de verificação de despesas, uma despesa de 375 patacas por participante, valor muito próximo ao pedido pela Associação, ou seja, 400 patacas por participante e que tinha sido reduzido pelo FD. Tal resultou num apoio financeiro de 2 100 patacas a mais, além disso, o facto de o número efectivo de participantes ter sido inferior ao previsto revela que o FD, aquando da apreciação do pedido de apoio financeiro não foi capaz de estimar correctamente o número de participantes.

(ii) Utilização de verbas de outras rubricas na rubrica do pagamento de despesas de alimentação em geral e banquetes

No decurso da presente auditoria verificaram-se vários casos em que o remanescente do apoio financeiro para determinada rubrica foi utilizado noutra rubrica, porém, com a mesma classificação. Em resultado disso, o valor dessa rubrica foi superior ao que constava nos documentos de apreciação e, mesmo assim, as despesas em causa foram aceites pelo FD. O caso mais evidente consistiu na utilização do remanescente do apoio financeiro para uma rubrica para o pagamento de despesas de alimentação em geral e banquetes, resultando assim num apoio financeiro de valor superior ao que tinha sido atribuído, conforme se demonstra a seguir:

No âmbito da classificação de despesa denominada “Realização de reuniões do Conselho Geral e da Comissão Executiva da Associação” respeitante a uma competição desportiva, as despesas realizadas no âmbito da rubrica “Alimentação” e “Banquete” foram de montante superior ao que estava previsto nos documentos de apreciação, mas, ao mesmo tempo, as despesas realizadas no âmbito das rubricas “Arrendamento de sala de reuniões” e “Material impresso e aparelhos de som”, pertencente à mesma classificação, foram de montante inferior ao previsto; sendo assim, o montante total das despesas realizadas no âmbito da referida classificação não ultrapassou o valor do apoio financeiro concedido, pelo que essas despesas foram aceites pelo FD, conforme se demonstra no Quadro seguinte:

Quadro 11: Valor das despesas efectivas que ultrapassaram o valor do apoio concedido
(Unidade: Pataca)

Apoio financeiro		Valor do apoio financeiro pedido e valor concedido (A)	Valor das despesas efectivas (B)	Diferença (B)-(A)
Classificação de despesa	Rubrica da despesa			
Reuniões do Conselho Geral e da Comissão Executiva da Associação	Alojamento	108 000,00	108 000,00	-
	Alimentação	25 000,00	30 500,00	5 500,00
	Transporte	45 600,00	45 600,00	-
	Arrendamento de sala de reuniões	30 320,00	28 430,00	(1 890,00)
	Banquete	10 000,00	12 338,00	2 338,00
	Material impresso e aparelhos de som	15 500,00	9 552,00	(5 948,00)
Total:		234 420,00	234 420,00	-

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

No que diz respeito às três situações mencionadas em que a despesa efectiva não correspondeu à despesa prevista, o FD afirmou o seguinte:

- Em relação às Competições Associativas, considerando que no ofício para a notificação da atribuição do apoio financeiro não estavam detalhadas as despesas em rubricas e, igualmente, tendo em conta que as verbas são atribuídas antes da realização do evento, admitia-se que as Associações alocassem as verbas conforme entendessem de acordo com a situação concreta.
- No que toca às Competições Co-organizadas, o FD afirmou que os apoios financeiros eram concedidos às associações no sentido de cobrirem os gastos com a vertente técnica da competição, portanto, todas as despesas com a realização desses trabalhos são financiadas pelo FD.

O facto de o FD, no procedimento de verificação de despesas, não ter em consideração os valores previstos para cada rubrica fez com que a análise levada a cabo durante a fase da apreciação do pedido – por exemplo, a redução do valor das despesas previstas com o evento – ficasse sem efeito, acabando o FD por atribuir um apoio financeiro mais elevado do que o realmente necessário. Além disso, o FD afirmou que estas situações de divergência entre as despesas aprovadas e despesas efectivamente realizadas não eram comunicadas à entidade

competente²⁰.

(2) Aceitação de documentos justificativos de despesas inadequados

(i) Aceitação de documentos justificativos de despesas sem estarem discriminados, apenas constando o total dos gastos realizados

No decurso da presente auditoria, este Comissariado deparou-se com um grande número de documentos justificativos de despesas que não se encontravam discriminados, ou seja, não continham informações sobre as unidades a adquirir, o preço para o tipo de evento em causa, período da prestação de serviço, entre outras, que, apesar disso, o FD aceitou. Por exemplo, o CA verificou que, relativamente a despesas com alojamento e alimentação num estabelecimento hoteleiro, o respectivo documento justificativo não estava discriminado, isto é, não continha informações acerca da duração de estadia, o número de hóspedes, o número de refeições consumidas e os respectivos preços, etc..

Questionado sobre esta situação, o FD respondeu que acreditava que as entidades beneficiárias estavam de boa fé e, por isso, confiava na veracidade dos montantes declarados bem como nos documentos justificativos apresentados; além do mais, o FD acrescentou que, por confiar que as Associações estavam a agir de boa fé, elas estariam cientes das responsabilidades a que ficariam sujeitas caso as informações prestadas não fossem verdadeiras.

(ii) Falta de uniformidade na aceitação de documentos justificativos de despesas em relação a pagamentos feitos a prestadores de serviços

Quanto às despesas com prestadores de serviço, o FD não estabelecera qualquer exigência relativamente aos correspondentes recibos de pagamentos, sendo aceites tanto recibos de quitação assinados pelo prestador de serviços, como atestados comprovativos da presença do mesmo, passando pela aceitação de “listas de pessoal” elaboradas pela própria associação beneficiária. Por exemplo, relativamente à comprovação de despesas realizadas em cinco Competições Associativas organizadas entre 2019 e 2021, a associação beneficiária responsável pela sua organização, após cada evento, entregava apenas uma “lista de pessoal” na qual fazia a relação dos gastos com pessoal de arbitragem, trabalhadores, acções de formação, pequenos-almoços, combustíveis, telefones, etc., sem juntar qualquer documento justificativo dessas despesas (como, por exemplo, comprovativos de transferências bancárias,

²⁰ Tendo em conta o valor dos apoios financeiros aprovados constantes nas amostras, as entidades competentes para a apreciação e aprovação dos apoios financeiros são o Conselho Administrativo do FD ou o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, consoante o montante em causa.

cópias de cheques, recibos de quitação, etc.). Mesmo assim, o FD aceitou, sem mais, a apresentação das “listas” bem como as despesas nelas inscritas.

Face a isto, o CA quis saber como é que o FD conseguia proceder à verificação das despesas e, principalmente, como é que o organismo público conseguia comprovar a sua efectiva realização. O FD simplesmente respondeu que as Associações tinham o dever de assegurar a exactidão do conteúdo das “listas de pessoal”²¹.

3.1.2.2.2 Apuramento de receitas

Formas usuais de verificação das receitas

Em relação às receitas²² dos eventos, por norma, o FD exigia às Associações que declarassem e preenchessem o montante total das receitas geradas, bem como entregassem os documentos justificativos. No momento da verificação das despesas, caso se apurasse que o evento gerou receitas superiores às estimadas, o excedente seria tido em conta no cálculo do remanescente do apoio financeiro a ser, eventualmente, restituído. Por outro lado, o FD informou este Comissariado que, considerando a relação baseada na confiança entre o organismo e as Associações, o FD usualmente aceitava a apresentação de uma declaração única contendo todas as receitas geradas, sem necessidade de prestar quaisquer informações acerca do cálculo das mesmas.

Problemas constatados

➤ A relação de confiança não é suficiente para efeitos de verificação de despesas

²¹ Relativamente às Competições Associativas, o FD referiu o seguinte: “considerando que temos tratado com esta associação há vários anos, reconhecemos que ela costuma apresentar o documento denominado ‘lista de pessoal’ como documento justificativo de despesa relativamente a eventos desportivos por ela organizados. A aposição do carimbo da associação significa que ela reconhece tais despesas como sendo realizadas por si, por outro lado, a referida associação está consciente de que tem o dever de prestar informações verdadeiras. Deste modo, o FD nunca exigiu documentos justificativos, seja através da apresentação de um comprovativo de transferência bancária, cópia do cheque ou recibo de quitação”. Quanto às Competições Co-organizadas, o FD afirmou que “a liquidação das despesas está a cargo das associações, tendo estas o dever de fiscalizar os seus trabalhos; o trabalhador responsável pela verificação da despesa procede à análise da lista pessoal com base na sua experiência, pelo que admite a entrega de listas de pessoal como documento justificativo e não exige a apresentação de outros documentos justificativos, como recibos de transferências bancárias, cópias de cheques ou recibos de quitação.”

²² Em alguns eventos desportivos, além dos apoios financeiros atribuídos pelo FD, as Associações poderão ter outras fontes de receitas como, por exemplo, receitas de bilheteira, taxas de inscrição. Aquando da verificação das despesas, o FD confronta as receitas totais com as despesas totais e, deste confronto, procura-se apurar o limite máximo dos apoios financeiros do projecto e o valor do remanescente efectivamente a ser restituído.

A auditoria constatou que, das amostras das receitas verificadas, o FD aceitava que as Associações apresentassem os respectivos relatórios juntamente com uma declaração na qual constava o montante total das receitas geradas, sem que fosse exigida a sua forma de cálculo, nomeadamente, o número de participantes no evento, o preço da inscrição, etc., deste modo, não foi possível a verificação das receitas efectivamente geradas.

Por exemplo, numa amostra relativa a uma competição organizada por uma associação em que foram cobradas taxas de inscrição²³, verificou-se que os documentos entregues ao FD que apenas indicavam as receitas das inscrições dos diferentes países participantes, sem discriminar o número de atletas, líderes das comitativas, treinadores, etc., nem sequer constava o cálculo das receitas com os preços de inscrição.

Quanto à forma da verificação do montante das receitas geradas com os eventos, que tem por objectivo apurar o valor do remanescente do apoio financeiro a ser restituído²⁴, o FD afirmou que a associação estava ciente da sua responsabilidade e da obrigação de fornecer informações verdadeiras, tendo reiterado a sua confiança nas informações apresentadas pela mesma.

3.1.2.2.3 Acompanhamento da restituição do remanescente do apoio financeiro

Formas usuais do acompanhamento

Geralmente, os apoios financeiros a competições desportivas são atribuídos numa única prestação às associações beneficiárias e antes da realização dos eventos. Após a verificação das despesas e das receitas, se se apurar que as verbas não foram integralmente utilizadas²⁵, o FD notifica a associação beneficiária no sentido de restituir o remanescente, fiscalizando, o FD, esse processo. Porém, não foram estabelecidas normas expressas sobre a forma e o momento em que a restituição do remanescente deve ser feita e muito menos as sanções a que ficam sujeitas as Associações em caso de incumprimento das regras.

²³ A taxa de inscrição inclui a participação na competição das equipas (que inclui atletas, líderes da comitativa, treinadores e pessoal médico) e acompanhantes, bem como o alojamento em quarto duplo; o valor da taxa de inscrição dos elementos da equipa e dos acompanhantes é diferente e varia consoante a duração do evento.

²⁴ O valor do remanescente do apoio financeiro a restituir é calculado da seguinte forma: Valor do remanescente do apoio financeiro a restituir = apoio financeiro atribuído – despesas financiadas + diferença na receita gerada (diferença na receita gerada = receita efectiva – estimativa da receita).

²⁵ Referem-se à diferença entre as receitas e despesas verificadas pelo FD deduzido do valor dos apoios financeiros concedidos. De acordo com as “Orientações para formalizar os pedidos”, se o valor da diferença entre as receitas e despesas efectivas for inferior ao valor concedido, segundo o princípio “da utilização própria de cada item do subsídio”, notificar-se-á a associação para a respectiva restituição do remanescente do apoio financeiro.

Problemas constatados

Das 14 amostras verificadas, 13 não utilizaram integralmente os apoios atribuídos, cabendo, deste modo, ao FD notificar as Associações em causa para a restituição das verbas remanescentes, bem como o seu devido acompanhamento. No entanto, em duas situações, o FD apenas notificou as Associações para a restituição do remanescente dos apoios muito depois da conclusão dos trabalhos de verificação das despesas. Além disso, verificaram-se três situações em que o FD não procedeu ao acompanhamento proactivo e rigoroso dos atrasos na restituição das verbas remanescentes, conforme se desenvolverá a seguir:

(1) Notificação para a restituição do remanescente dos apoios muito tempo após a conclusão dos trabalhos de verificação das despesas

Durante a presente auditoria constatou-se que, houve duas situações em que o FD apenas notificou as beneficiárias para a restituição das verbas remanescentes muito tempo após a conclusão dos trabalhos de verificação das despesas e da aprovação e confirmação do valor do remanescente do apoio financeiro; num caso essa notificação deu-se meio ano depois, noutra, dois anos depois dos referidos trabalhos estarem concluídos. Os detalhes vêm descritos no Quadro abaixo: (O cronograma dos trabalhos de verificação das despesas e do acompanhamento da restituição do remanescente dos apoios financeiros referidos no Quadro abaixo encontra-se no Anexo I a este relatório)

Quadro 12: Notificação para a restituição do remanescente dos apoios financeiros

Apoio (vide Anexo I)	Ano	Data da aprovação do relatório de análise^{Nota}	Data da primeira notificação para a restituição do remanescente do apoio financeiro	Lapso de tempo entre a aprovação do relatório de análise e a data da primeira notificação para a restituição do remanescente do apoio financeiro
Evento 3	2019	06/03/2020	21/04/2022	776 dias (cerca de 2,13 anos)
Evento 4	2019	20/04/2020	13/01/2021	268 dias (cerca de 0,73 anos)

Nota: A data da aprovação do relatório de análise refere-se à data da revisão e confirmação do valor do remanescente dos apoios financeiros a ser restituído, após a análise do relatório de actividades e dos documentos justificativos de despesas e das receitas apresentados pelas Associações e após a conclusão do processo de verificação de despesas com a elaboração do respectivo relatório pelo FD.

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

Perante esta situação, o FD, em relação a um dos casos, respondeu que “estava à espera que a associação entregasse os relatórios referentes a outros eventos desportivos, para que a restituição de eventuais apoios financeiros constasse da mesma notificação, porém, constatou-se que relativamente aos outros eventos não havia lugar à restituição do remanescente do apoio financeiro. Foi por esta razão que a notificação foi enviada apenas em Janeiro de 2021”.

Relativamente a outra competição, a mesma entidade afirmou que “o colega responsável pelo acompanhamento, após a elaboração do relatório de análise, comunicou com a associação para lhe dar parte das conclusões. Todavia, há casos em que as associações têm dúvidas ou reservas quanto aos resultados da análise. Considerando que a organização de eventos internacionais implica a coordenação com várias entidades, nomeadamente, Federações Internacionais, a recolha de informações pelas associações leva algum tempo. Após todas as dúvidas terem sido esclarecidas e haver concordância quanto aos resultados da análise realizada pelo FD, este emitirá o respectivo ofício de notificação para a restituição do remanescente”.

Relativamente a este caso, durante a verificação das despesas, o FD apurou que os apoios financeiros não foram integralmente utilizados no que toca às rubricas referentes aos “subsídios a árbitros”/“subsídios a árbitros assistentes”, correspondendo a 21 800 patacas (equivalendo a 1,53% do apoio financeiro atribuído, no valor de 1 423 800 patacas).

Porém, de acordo com o relatório de análise, o remanescente do valor do apoio financeiro relativo às rubricas “subsídios a árbitros”/“subsídios a árbitros assistentes” foi confirmado “após comunicação com a Associação”. Além disso, o FD referiu que na elaboração do relatório de análise, a confirmação do valor das despesas é feita após comunicação com a respectiva Associação.

(2) Passividade e falta de rigor no acompanhamento dos atrasos na restituição das verbas remanescentes

A auditoria verificou casos em que, entre a primeira notificação e a restituição das verbas remanescentes, o lapso de tempo era mais de um ano. Além disso, até ao momento da conclusão dos trabalhos de auditoria, constatou-se que havia restituições que estavam por realizar há mais de um ano e meio e outra há mais de dois anos, conforme se descreve a seguir: (O cronograma dos trabalhos de verificação das despesas e do acompanhamento da restituição do remanescente dos apoios financeiros referidos no Quadro abaixo constam do Anexo I a este relatório)

Quadro 13: Acompanhamento da restituição do remanescente do apoio financeiro (até 31/12/2022)

Apoio (vide Anexo I)	Ano	Data do evento desportivo	Data da primeira notificação para a restituição do remanescente do apoio financeiro	Data da restituição do remanescente do apoio financeiro	Lapso de tempo entre a data da primeira notificação para a restituição do remanescente do apoio financeiro e a restituição do remanescente do apoio financeiro
Evento 1	2018	02/08/2018-05/08/2018	1ª notificação: 12/12/2018	07/04/2020	482 dias (1,32 anos)
Evento 2	2019	29/10/2019-03/11/2019	1ª notificação: 09/06/2020, notificações subsequentes: 25/02/2022, 17/06/2022 e 26/10/2022	Restituição por realizar	>935 dias (2,56 anos)
Evento 4	2019	10/04/2019-14/04/2019	1ª notificação: 13/01/2021, notificações subsequentes: 17/03/2022, 24/05/2022 e 21/09/2022	Restituição por realizar	>717 dias (1,96 anos)

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

Relativamente aos casos em que houve a notificação para a restituição do referido remanescente mas que ainda não foi realizada, o FD referiu que “em conformidade com a situação concreta, irá analisar se existe ou não algum atraso na restituição do remanescente, caso se venha a confirmar tal situação, o FD irá proceder ao seu devido acompanhamento, bem como proceder às diligências necessárias no sentido de apurar a razão pela sua demora, instando, ao mesmo tempo, para que se proceda à devida restituição e, posteriormente, remeter-se-á a notificação por correio electrónico ou ofício”.

Todavia, relativamente aos eventos 2 e 4 constantes do Quadro acima, o FD apenas voltou a notificar os beneficiários, num caso, mais de um ano após a primeira notificação e, noutra, mais de dois anos após a primeira notificação. Embora o FD reiterasse que tem feito o devido acompanhamento, nomeadamente, por telefone, não existem quaisquer registos nesse sentido. Ainda que o FD diga que está a acompanhar a situação, a realidade é que – até ao momento da conclusão dos trabalhos de auditoria – o remanescente do apoio financeiro ainda estava por restituir, decorridos quase dois anos sobre a notificação.

3.1.2.2.4 Casos de despesas dúbias, má utilização do erário público e deficiências na verificação de despesas

Durante os trabalhos de auditoria, este Comissariado, constatou casos de despesas dúbias, flagrante má utilização do erário público e que, não obstante, foram aceites. Aliás, foi este Comissariado que apurou tais deficiências na verificação de despesas, conforme se explica a seguir:

(1) Despesas dúbias

Constatou-se um caso em que um indivíduo ligado à organização de um evento teve de vir quatro vezes a Macau, tendo, em cada uma delas, pernoitado na Região. O número de dias de trabalho e o tipo de quarto foram sempre iguais. A despesa com alojamento nas primeiras três visitas foi, em média, de 1 096,67 patacas, no entanto, na quarta visita a despesa com alojamento foi de 9 100 patacas, além disso, verificou-se que o recibo desta última despesa foi emitido 51 dias após o fim do evento desportivo. O FD justificou-se com o facto de esta última visita ter sido mais longa.

Todavia, o FD não foi capaz de explicar a razão pela qual esta última estadia foi mais longa, apesar do número de dias de trabalho ter sido o mesmo que os anteriores. Além disso, o recibo comprovativo da despesa não discriminava os gastos, apenas indicava o seu valor total²⁶, por outro lado, o FD não solicitou à associação beneficiária a apresentação de informações complementares para efeitos de verificação da despesa. Sobre tal, o FD afirmou apenas que “a associação forneceu os documentos solicitados para a verificação da despesa”.

(2) Evidente má utilização do erário público

Noutro caso, o FD atribuiu apoio financeiro para a realização de uma competição, que contaria com a participação de 130 pessoas. Contudo, veio-se a verificar que o número de participantes foi de 92, correspondendo a uma redução de 30% do número previsto. Não obstante isso, os gastos mantiveram-se. Por outro lado, ainda que a estadia dos participantes tivesse sido tratada através de uma agência de viagens, a associação beneficiária apenas apresentou o documento justificativo de despesas da agência de viagens, não apresentando, no entanto, o documento justificativo de despesas emitido pelo respectivo hotel.

²⁶ O documento justificativo da despesa com alojamento apenas indica o valor total das despesas sem indicar a data da estadia, o número de quartos, preço do alojamento, etc..

Perante este caso, o FD afirmou que, uma vez que o número de quartos e as despesas com a alimentação já tinham sido previamente estabelecidos, não era possível ajustar o número de quartos e o número de refeições a servir, tendo as despesas em causa sido aceites.

Questionado sobre esta prática e se havia espaço para melhorias, o FD referiu que era comum haver diferenças entre o número estimado e efectivo de participantes, porém, para “assegurar o sucesso da organização e a realização do evento”, as Associações reservam o alojamento e o número de refeições a servir com base na estimativa feita. Apesar destas não poderem ser alteradas, o FD não considera este desfasamento como um problema.

(3) Outras deficiências na verificação das despesas

(i) Utilização do mesmo documento justificativo de despesas para eventos diferentes

O CA verificou que houve uma associação que, relativamente a duas competições distintas, apresentou duas fotocópias do mesmo documento justificativo de despesas relativo à prestação de serviços de primeiros socorros. Esta situação passou despercebida pelo FD, que aceitou os documentos em causa para efeitos de verificação das despesas.

Perante esta situação o CA procurou saber as razões para tal falha, ao que o FD respondeu o seguinte: “uma vez que ambos os eventos foram realizados no mesmo local e em datas próximas, a associação organizadora contratou a mesma entidade para a prestação de serviços de primeiros socorros nos dois eventos (...), aquando da elaboração dos relatórios de actividades, por lapso, uma das cópias foi colocada junto com o relatório da outra actividade. A associação comprometeu-se a restituir a respectiva diferença (...)”.

(ii) Desconformidade entre o valor da despesa e o valor indicado nos recibos

A presente auditoria constatou casos de desconformidade entre o valor da despesa com a alimentação e o valor indicado nos recibos. No relatório apresentado pela associação, esta indicou como valor da despesa no respectivo documento justificativo o montante gasto em numerário e não o valor da prestação. Tal passou despercebido ao FD e este aceitou a despesa com o valor errado, o que levou a que o apoio financeiro atribuído fosse mais elevado do que na realidade era (este caso envolveu seis recibos).

O FD afirmou que “a associação não foi cuidadosa na verificação dos documentos antes de os apresentar, e, por isso, devia restituir a diferença”.

(iii) Inclusão de despesas indevidas

Constatou-se uma situação em que o apoio financeiro atribuído apenas previa despesas com alojamento, porém, a associação organizadora incluiu outras despesas não previstas no pedido de atribuição de apoio financeiro, tais como, despesas com alimentação, limpeza a seco e outras despesas relacionadas com serviço de quarto. Mesmo assim, aquando da verificação das despesas, o FD aceitou-as.

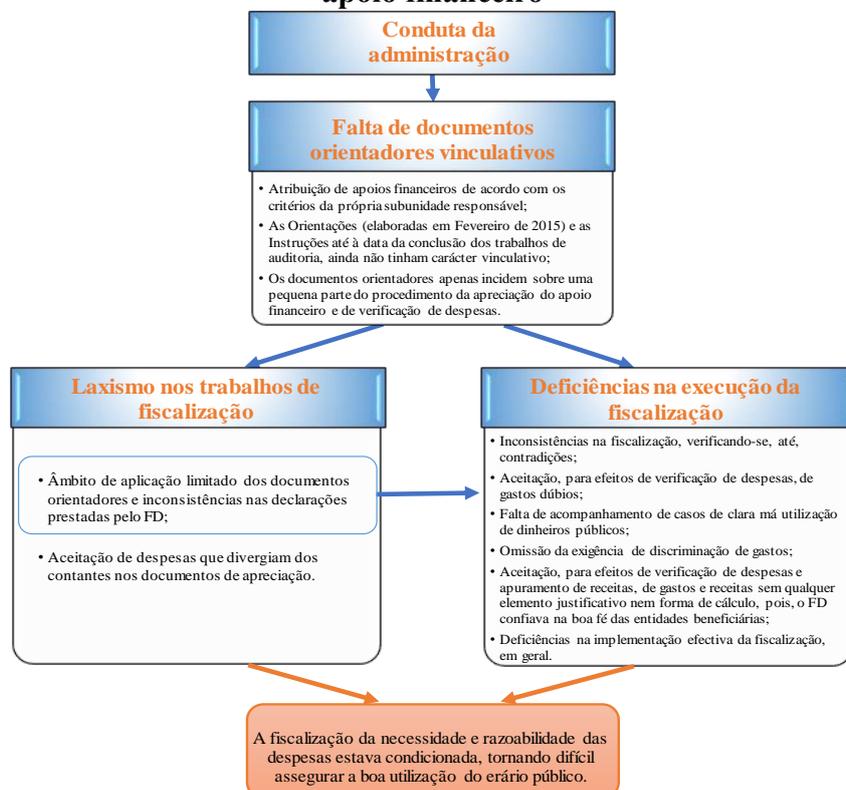
Posteriormente, em resposta ao CA, o FD reviu o caso e referiu o seguinte: “após revisão (...) as despesas com ‘*Room Service*’, ‘*Chinese Restaurant*’ e ‘*Dry Clean & Pressing*’ constantes na factura do hotel não fizeram parte do âmbito da despesa com alojamento. Segundo o princípio da utilização dos apoios financeiros no exclusivo fim para o qual foram atribuídos, deve-se proceder à sua restituição. Houve falhas nos trabalhos de verificação de despesas realizado por um trabalhador deste Instituto, iremos proceder à recuperação das respectivas verbas indevidamente pagas”.

3.2 Opiniões da auditoria

No intuito de garantir a boa utilização do erário público, todas as despesas efectuadas pelos serviços ou entidades públicas devem ter uma relação favorável custo-benefício, incluindo os apoios financeiros. A fim de assegurar que os apoios financeiros possam atingir os objectivos pretendidos e ter uma relação favorável custo-benefício, a necessidade e a razoabilidade dos apoios financeiros a atribuir devem ser ponderadas e rigorosamente analisadas na sua plenitude.

Embora o FD tivesse estabelecido regras de apreciação e de verificação de despesas através da elaboração, pelas unidades responsáveis, de documentos orientadores, no sentido de garantir uma fiscalização eficaz dos apoios financeiros, o FD foi laxista no modo como levou a cabo essa fiscalização, muito devido à passividade do seu pessoal dirigente e devido à falta de documentos orientadores vinculativos aprovados pelo órgão competente. Além disso, devido ao âmbito de aplicação limitado dos documentos orientadores e à sua falta de vinculatividade, houve várias falhas no controlo interno da atribuição dos apoios financeiros. Tendo em conta as situações referidas neste relatório, era difícil ao FD proceder a uma análise congruente da necessidade e razoabilidade das despesas previstas nos pedidos de apoio financeiro e, deste modo, garantir a boa utilização dos dinheiros públicos, conforme se pode constatar a seguir:

Figura 12: Problemas, causas e consequências dos trabalhos de análise dos pedidos de apoio financeiro



Problemas e causas

O ónus da apreciação e verificação dos apoios bem como a respectiva verificação das despesas realizadas com a organização das competições desportivas foram passadas às subunidades orgânicas, muito por causa da passividade do FD no que diz respeito à sua gestão. A administração do FD não foi capaz de formular, muito menos aprovar, orientações que permitissem normalizar os trabalhos. Na realidade, o que acabou por acontecer foi que as subunidades orgânicas formularam – por sua iniciativa – os documentos orientadores pertinentes e – também por sua iniciativa – realizavam as devidas fiscalizações, perante a passividade da administração do FD.

Devido a estas lacunas, os documentos orientadores – desde a sua elaboração até à conclusão dos trabalhos de auditoria – nunca chegaram a ser verdadeiramente aplicados. Aliás, a unidade responsável pela co-organização de eventos afirmou, num primeiro momento, que apenas eram aplicáveis os princípios/parte das disposições constantes nas “Orientações para formalizar os pedidos”, para, mais tarde, dizer que as mesmas eram aplicáveis, para, depois, finalmente, dizer que os documentos orientadores não se aplicavam às Competições Co-organizadas. Também a subunidade orgânica que mantém o contacto com as Associações, num primeiro momento, afirmou que os documentos orientadores eram de cumprimento obrigatório, posteriormente, a mesma unidade voltou atrás, afirmando, pelo contrário, que eles eram parcialmente aplicáveis. Pelo exposto, é mais do que óbvio a inconsistência das posições do FD. A fiscalização levada a cabo pelo FD é complacente, de tal maneira que dá impressão, não só às entidades beneficiárias como a terceiros que as orientações não são para ser levadas a sério e que, sobretudo, são altamente permissivas. Ora, tal situação faz com que, a longo prazo, seja cada vez mais difícil controlar a razoabilidade dos apoios financeiros.

Por outro lado, os documentos orientadores incidem apenas sobre uma pequena parte do procedimento de apreciação da atribuição do apoio financeiro e da verificação de despesas. Relativamente aos elementos que compõem a fiscalização, mas que não se encontram expressamente previstos, o FD criou mecanismos informais – isto é, não reduzidas a escrito –, no entanto, aceitou, para efeitos de verificação de despesas, gastos em desconformidade com os cálculos previstos nos documentos de apreciação, ou seja, despesas superiores aos valores atribuídos ou que não correspondiam às unidades a adquirir e ao preço para o tipo de eventos em causa aprovado; por outro lado, o FD permitiu a utilização do remanescente de uma rubrica para o pagamento de despesas de outras rubricas dentro da mesma classificação.

Assim, temos que, por um lado, a regulamentação existente apenas incide sobre uma pequena parte do procedimento de apreciação do pedido de apoio financeiro e da verificação

de despesas, por outro lado, houve falta de rigor na implementação dos documentos orientadores, o que levou a falhas no controlo e ao surgimento de problemas na apreciação dos pedidos de apoio financeiro e nos trabalhos de verificação de despesas.

Consequências

A análise dos pedidos de apoio financeiro tem por objectivo assegurar que esta seja “fundamental” e “necessária” à boa realização do evento desportivo; assim sendo, a análise deve focar-se em três aspectos:

- Necessidade da despesa;
- Razoabilidade das unidades a adquirir;
- Razoabilidade do preço para o tipo de evento em causa.

Consequências da aceitação de despesas em desconformidade com os cálculos constantes nos documentos de apreciação

Como se referiu, o FD aceitou despesas que não estavam em conformidade com o constante nos documentos de apreciação, desconformidade essa que não foi objecto de análise nem foi dada a conhecer à entidade competente. Tal fez com que as despesas aceites fossem de valor superior às unidades a adquirir ou ao preço para o tipo de evento em causa, que o remanescente de determinada rubrica de despesa pudesse ser utilizado para o pagamento de despesas de outras rubricas dentro da mesma classificação, e, no que diz respeito às Competições Co-organizadas, permitiu que despesas que não constavam dos documentos de apreciação fossem aceites para efeitos de verificação de despesas.

Em consequência, a determinação dos limites máximos dos preços para o tipo de evento em causa, a análise das unidades a adquirir, bem como a atribuição de apoios abaixo dos valores pedidos (procedimentos estes levados a cabo no âmbito de apreciação do apoio financeiro) não tiveram qualquer efeito prático.

Por outro lado, houve casos em que o FD, durante a apreciação do pedido de apoio financeiro, considerou o valor do apoio proposto demasiado elevado e acabou por atribuir um apoio de valor mais reduzido, porém, veio-se a constatar que as despesas efectivamente realizadas acabaram por ser de valor semelhante ao que constava dos documentos de pedido de apoio financeiro e, apesar disso, foram aceites. Além disso, houve um caso em que o remanescente do apoio financeiro referente a uma rubrica foi utilizado para o pagamento de despesas com alimentação e banquetes, dentro da mesma classificação de despesa, e que foi

aceite pelo FD.

Consequências da deficiente fiscalização

As deficiências na fiscalização têm consequências, mais concretamente:

- Inconsistências e contradições nos critérios de apreciação dos pedidos de apoio financeiro

Relativamente ao mesmo tipo de despesa, constataram-se critérios de apreciação diferentes. Tal revela inconsistências e contradições no controlo interno levado a cabo pelo FD, o que torna impossível assegurar uma fiscalização rigorosa da atribuição dos apoios financeiros e torna sem efeito prático qualquer análise levada a cabo durante a apreciação dos pedidos de apoio financeiro – por mais minuciosas que sejam.

- Aceitação de despesas dúbias

Situações de subida anormal das despesas com alojamento e o desfasamento entre a data de emissão do recibo e a estadia, são mais do que susceptíveis de criar dúvidas, ainda assim, o FD aceitou a apresentação do recibo e continuou os trabalhos de verificação de despesas, sem exigir qualquer explicação, demonstrando claramente a total permissividade do FD em relação à justificação e verificação de despesas, não cumprindo, assim, a sua função de fiscalização.

- Falta de acompanhamento de situações de flagrante má utilização do erário público

Ainda que o FD tenha afirmado ser comum haver um desfasamento entre o número de participantes previstos e o número de participantes efectivos nas competições desportivas, o FD não exigia às associações organizadoras que celebrassem acordos com as entidades prestadoras de serviços de alojamento e alimentação de modo a permitir maior flexibilidade ao nível dos preços, caso as previsões não batessem certo, evitando-se assim gastos de dinheiro desnecessários. Pelo contrário, o FD permitia que as despesas fossem pagas com base no número de participantes previstos.

- Falta de fiscalização de despesas claramente irregulares

Os documentos orientadores são, em princípio, elaborados tendo em conta a realidade e o bom senso. Por exemplo, relativamente às despesas pagas em moeda estrangeira, foi estabelecido que a taxa de câmbio do dólar americano seria de oito patacas. Porém, no âmbito de uma Competição Co-organizada – ao qual não são

aplicáveis os documentos orientadores – o FD atribuiu apoio financeiro para compartilhar uma despesa em dólares americanos, calculada tendo por base uma taxa de câmbio em que um dólar americano correspondia a nove patacas, ou seja, uma taxa de câmbio muito mais elevada que a praticada no mercado e em desconformidade com o estabelecido nos documentos orientadores. O valor do apoio financeiro atribuído era claramente desrazoável e excedeu em muito o valor efectivamente pago pela associação, resultando em má utilização do erário público.

Pelo exposto, pode-se concluir que a não inclusão das Competições Co-organizadas no âmbito da aplicação dos documentos orientadores pode gerar problemas.

- Aceitação, para efeitos de verificação de despesas, de documentos justificativos de despesas e de receitas sem estarem discriminados ou sem conter o respectivo método de cálculo, apenas porque o FD confiava nas Associações

Constaram-se vários casos em que os documentos justificativos de despesas e receitas apresentados pelas associações beneficiárias não continham informações importantes que permitissem a sua comprovação, nomeadamente, as unidades a adquirir, o preço por unidade, a data da sua realização, entre outras informações. Contudo, tal não impediu que o FD aceitasse esses elementos para efeitos de verificação de despesas. Tome-se como exemplo o caso relativo ao alojamento e refeição de participantes num evento desportivo em que a associação beneficiária apresentou um documento justificativo onde apenas constava o montante total da despesa sem discriminar a duração de estadia, o número de hóspedes, o número de refeições consumidas e os respectivos preços, etc.. Tal situação fez com que não fosse possível ao FD verificar os detalhes da despesa e se estavam conforme o previsto nos documentos de apreciação do apoio financeiro.

Além disso, no que diz respeito ao pagamento dos prestadores de serviços, a função da quitação é provar a prestação do serviço e a recepção da respectiva contraprestação, isto é, do serviço prestado ou do bem fornecido. Embora a maioria das Associações fornecessem as quitações assinadas pelos respectivos fornecedores dos serviços, uma pequena parte delas não apresentaram o referido documento e, mesmo assim, as despesas em causa foram aceites apenas porque o FD confiava nas Associações. Esta conduta demonstra que o FD não procedeu a um controlo eficaz dos trabalhos de verificação de despesas.

Também com base na confiança que o FD tinha nas associações beneficiárias, o organismo público aceitava, para efeitos de verificação de despesas, a apresentação de documentos justificativos de receitas sem a respectiva forma de

cálculo, impossibilitando o FD de apurar a exactidão das receitas geradas com o evento em causa.

➤ Outras deficiências na fiscalização

Outras deficiências flagrantes na fiscalização incluem, nomeadamente, a incapacidade de detectar que duas fotocópias apresentadas ao FD como comprovativo de despesas, relativamente a dois eventos distintos, provinham do mesmo original que dizia respeito a um desses eventos, a aceitação, para efeitos de verificação de despesas, de gastos baseados na quantia despendida em numerário e não o valor da despesa – ainda que constasse nos respectivos documentos justificativos o preço, o pagamento em numerário e o troco –, resultando em má utilização do erário público.

Além disso, a passividade e a falta de rigor no acompanhamento das restituições dos remanescentes dos apoios financeiros atribuídos, fazem com que estes demorem anos a serem devolvidos, prejudicando a adequada afectação de recursos públicos.

É óbvio que as deficiências na fiscalização referidas prejudicam directamente a possibilidade de o erário público ser utilizado com razoabilidade e podem dar a impressão de que existe uma grave falta de rigor na aplicação dos recursos públicos por parte do FD. Isto, aliado à aceitação, para efeitos de verificação de despesas, de gastos dúbios, reforça ainda mais essa impressão. A longo prazo, estas deficiências prejudicam o controlo da razoabilidade dos apoios financeiros bem como a boa utilização do erário público.

3.3 Sugestões da auditoria

O FD deve:

- Dar maior importância à análise da razoabilidade dos pedidos dos apoios financeiros sendo, por isso, necessário criar mecanismos de controlo eficazes;
- Rever a execução efectiva desses mecanismos, a fim de assegurar:
 - A implementação efectiva segundo os mecanismos definidos;
 - O aperfeiçoamento contínuo dos respectivos mecanismos de controlo em resposta a potenciais problemas no momento da sua implementação.

Parte IV : Comentários gerais

O apoio ao desenvolvimento desportivo sempre foi uma das prioridades das Linhas de Acção Governativa da RAEM. O Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016-2020), tem como objectivo melhorar a “condição física da população e (...) estabelecer o hábito da prática permanente do exercício físico”, “[reforçar] (...) o desenvolvimento do desporto de competição” e “[promover] o desenvolvimento interactivo do comércio, turismo e actividades recreativas com vista ao estabelecimento de um destino para fins turísticos e de lazer”, tal é também claramente expresso no Segundo Plano Quinquenal de Desenvolvimento Socioeconómico da RAEM (2021-2025) ao pretender-se “[i]ntensificar o desenvolvimento da indústria desportiva” e “desenvolver o efeito de complementaridade entre o desporto, o turismo e a cultura, aprofundando o desenvolvimento integrado desses sectores e desenvolver sucessivamente a indústria desportiva de Macau”. Deste modo, o FD tem a responsabilidade de assegurar o bom uso do erário público, que, aliás, é um dos princípios fundamentais da administração pública e um elo fundamental na implementação de políticas.

Durante a presente auditoria ao FD, verificou-se que a concessão de apoios financeiros e a verificação das despesas com a participação e organização de competições desportivas, nomeadamente, de cariz internacional, foi pouco científico e irracional. Ademais, constataram-se graves inconsistências devido à falta de critérios coerentes que vêm de longe, provocando consequências adversas. Dos casos seleccionados por amostragem, constataram-se problemas na atribuição de apoios financeiros, tanto a competições desportivas internacionais, como locais e, também, de apoios para a participação em competições desportivas, realização de estágios, entre outros. Os problemas constatados incluem situações de disparidade nos critérios de atribuição de apoios e de verificação de despesas, bem como falhas na gestão.

A existência de orientações e instruções escritas são fundamentais, e, quando se trata de apoio financeiro público, tais documentos devem ser revistos e melhorados periodicamente. O presente relatório concluiu que houve insuficiências por parte do FD no âmbito da implementação das orientações adoptadas, nomeadamente, constatou-se que, no momento da atribuição dos apoios financeiros, essas orientações foram alteradas arbitrariamente ou parcialmente implementadas sem que nada dispusesse nesse sentido, o mesmo sucedendo no que diz respeito aos trabalhos de verificação de despesas, reflectindo enorme discricionariedade na condução desses procedimentos, sendo um risco significativo em termos de administração da coisa pública.

Com a recuperação socioeconómica verificada após o levantamento das restrições provocadas pela pandemia de COVID-19, prevê-se que serão realizados vários grandes eventos desportivos em Macau, sendo, portanto, a posição do FD de enorme responsabilidade. Pelo exposto, é necessário que o FD acompanhe, com rigor, os problemas detectados, resolva-os oportunamente, e fortaleça a fiscalização da forma como os recursos públicos são gastos a fim de evitar que situações como as verificadas neste relatório ocorram novamente.

Parte V : Resposta do sujeito a auditoria



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

體育局
Instituto do Desporto
體育基金
Fundo do Desporto

Resposta escrita sobre os apoios financeiros atribuídos pelo Fundo do Desporto a competições desportivas

Conforme o vosso pedido relativo aos apoios financeiros atribuídos pelo Fundo do Desporto a competições desportivas, cumpre a este Fundo responder o seguinte:

1. Enquanto serviço competente pela implementação das políticas desportivas governamentais, seja como o actual Instituto do Desporto ou como o antigo Instituto dos Desportos de Macau, este serviço sempre respeitou o princípio de fazer bom uso dos recursos ao lidar com os apoios financeiros às competições desportivas. Assim como, através do recurso financeiro do Fundo do Desporto, apoia as associações desportivas, os clubes com prerrogativas de associação e outras entidades desportivas para participarem e realizarem competições desportivas, promove actividades desportivas, concretiza a implementação da política desportiva desenvolvendo em paralelo o desporto para todos e o desporto de alto rendimento, bem como, ao organizar ou co-organizar grandes eventos desportivos, demonstra a função social das actividades desportivas.
2. Como existe um certo intervalo de tempo entre a organização e a conclusão dos eventos desportivos, é comum surgirem alguns imprevistos durante esse intervalo, tais como as condições do espaço das competições, as condições atmosféricas, as orientações das Federações Internacionais ou alterações que podem surgir por parte da entidade organizadora da competição, que podem levar à discrepância entre as expectativas e a realidade. Contudo, o Instituto do Desporto continua a manter o enquadramento inalterável, apoiando as associações desportivas e os clubes com prerrogativas de associação para



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

體育局
Instituto do Desporto
體育基金
Fundo do Desporto

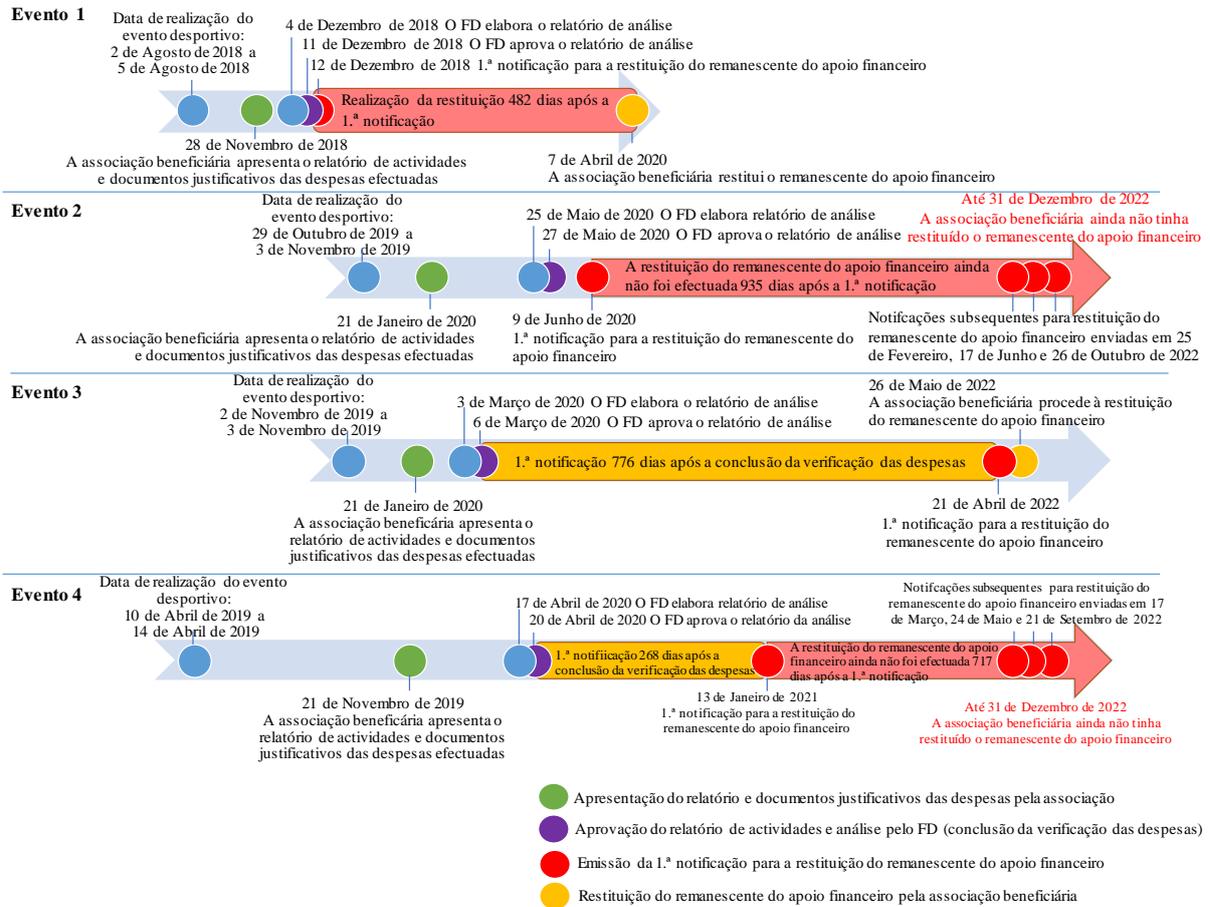
participarem em competições desportivas e na organização ou co-organização de grandes eventos desportivos adequados à realidade de Macau e às necessidades do desenvolvimento das respectivas modalidades.

3. Quanto à situação mencionada no relatório do Comissariado da Auditoria, o Instituto do Desporto fará revisões contínuas, reavaliando as orientações internas relacionadas com as atribuições de apoio financeiro e os procedimentos internos. Com a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º18/2022, o Instituto do Desporto está a rever as respectivas disposições relativas à atribuição de apoios financeiros.
4. O Instituto do Desporto continua a auscultar as opiniões dos diversos sectores sociais, dando o seu melhor em todas as tarefas no âmbito do desporto, bem como, divulgar informações ao público através de diferentes meios, para que os diversos organismos possam ter um melhor conhecimento dos procedimentos de apoios financeiros às competições, proporcionando conjuntamente o desenvolvimento da actividade desportiva local.

Eis a nossa resposta, agradecemos a vossa opinião e sugestão de auditoria.

Parte VI : Anexo

Anexo I: Cronograma dos trabalhos de verificação das despesas e do acompanhamento da restituição do remanescente do apoio financeiro



Fonte: Anexo organizado de acordo com as informações fornecidas pelo FD.

