

# **TRIBUNAL DE CONTAS**



**RELATÓRIO N.º 16/2001 –**

**AUDITORIA**

**AO**

**PROGRAMA DE APOIO INTEGRADO A IDOSOS**

*Maio/2001*



## Índices

### Geral

	<u>Pág.</u>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>4</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>6</b>
I.1. CONCLUSÕES .....	6
I.2. RECOMENDAÇÕES .....	10
<b>II. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
II.1. OBJECTIVOS .....	12
II.2. METODOLOGIA.....	12
II.2.1. Fase preliminar.....	12
II.2.2. Fase de execução .....	12
II.2.3. Exercício do contraditório.....	13
II.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	14
II.4. ENQUADRAMENTO LEGAL .....	14
II.4.1. Génese.....	14
II.4.2. Órgãos, objectivos e atribuições.....	16
<b>III. ANÁLISE DO PROGRAMA.....</b>	<b>19</b>
III.1. CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS PROJECTOS.....	19
III.2. ASPECTOS FINANCEIROS.....	19
III.2.1. Orçamentos .....	20
III.2.2. Planos anuais.....	21
III.2.3. Execução financeira por região.....	22
III.2.4. Receitas/Despesas.....	24
III.2.4.1. Receitas disponíveis.....	24
III.2.4.2. Despesas efectivas .....	26
III.3. ANÁLISE DOS PROJECTOS.....	27
III.3.1. Projectos de desenvolvimento central .....	27
III.3.1.1. Saúde e Termalismo Sénior .....	27
III.3.1.1.1. Execução Física .....	28
III.3.1.1.2. Execução financeira.....	28
III.3.1.2. Passes Terceira Idade .....	32
III.3.1.3. TELEALARME.....	33
III.3.1.3.1. Execução financeira do projecto.....	34
III.3.1.3.2. Execução física do projecto.....	35
III.3.1.3.3. Execução Financeira/Física .....	36
III.3.1.4. Turismo Sénior .....	37
III.3.2. Projectos de promoção Local .....	38



# Tribunal de Contas

---

III.3.2.1.	Aspectos gerais .....	38
III.3.2.1.1.	Processo de candidatura .....	38
III.3.2.1.2.	Processo de financiamento .....	39
III.3.2.1.3.	Participação dos CRSS/SSR.....	41
III.3.2.1.4.	Considerações finais.....	43
III.3.2.2.	Execução física .....	45
III.3.2.2.1.	SAD/CAD .....	45
III.3.2.2.1.1.	Serviço de Apoio Domiciliário.....	47
III.3.2.2.1.2.	Centro de Apoio a Dependentes.....	47
III.3.2.2.2.	FORHUM.....	48
III.3.3.	<i>Instituições visitadas</i> .....	49
III.3.3.1.	Santa Casa da Misericórdia do Porto .....	49
III.3.3.1.1.	Execução financeira.....	49
III.3.3.1.2.	Execução física.....	52
III.3.3.1.2.1.	CAD.....	52
III.3.3.1.2.2.	SAD.....	52
III.3.3.1.2.3.	FORHUM.....	53
III.3.3.2.	Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Braga.....	53
III.3.3.3.	Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Arcos de Valdevez.....	56
III.3.3.3.1.	Execução Financeira.....	56
III.3.3.3.2.	Execução Física.....	58
III.3.3.3.2.1.	CAD.....	58
III.3.3.3.2.2.	SAD.....	58
III.3.3.4.	Centro de Formação Assistência e Desenvolvimento (Guarda) .....	59
III.3.3.4.1.	Execução financeira.....	59
III.3.3.4.2.	Execução física.....	61
III.3.3.5.	Santa Casa da Misericórdia de Mação .....	62
III.3.3.5.1.	Execução financeira.....	62
III.3.3.5.2.	Execução física.....	64
III.3.3.5.2.1.	SAD.....	64
III.3.3.5.2.2.	CAD.....	65
III.3.3.6.	Em síntese .....	65
<b>IV.</b>	<b>APRECIACÃO GLOBAL .....</b>	<b>68</b>
IV.1.	GESTÃO DO PROGRAMA .....	68
IV.2.	PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL.....	69
IV.3.	PROJECTOS DE PROMOÇÃO LOCAL.....	69
<b>V.</b>	<b>EMOLUMENTOS .....</b>	<b>70</b>
<b>VI.</b>	<b>DECISÃO .....</b>	<b>71</b>



## Quadros

	<u>Pág.</u>
QUADRO I:	POPULAÇÃO IDOSA EM PORTUGAL - EVOLUÇÃO.....15
QUADRO II:	ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO - EVOLUÇÃO.....15
QUADRO III:	EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA - PREVISÃO .....16
QUADRO IV:	PAII - ORÇAMENTO.....20
QUADRO V:	PLANO ANUAL .....21
QUADRO VI:	PROJECTOS APROVADOS/REGIÃO .....22
QUADRO VII:	PROJECTOS APROVADOS VS. POPULAÇÃO IDOSA/REGIÃO .....23
QUADRO VIII:	RECEITAS E DESPESAS .....24
QUADRO IX:	RECEITA DISPONÍVEL/SALDO.....25
QUADRO X:	PAGAMENTOS ANUAIS .....26
QUADRO XI:	TERMALISMO SÉNIOR - EVOLUÇÃO DO N.º DE UTENTES.....28
QUADRO XII:	TERMALISMO SÉNIOR - ANÁLISE FINANCEIRA .....29
QUADRO XIII:	TERMALISMO SÉNIOR – PROVEITOS/CUSTOS.....30
QUADRO XIV:	PROTOCOLOS.....32
QUADRO XV:	PASSES TERCEIRA IDADE – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....33
QUADRO XVI:	TELEALARME – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....34
QUADRO XVII:	TELEALARME – EXECUÇÃO FÍSICA .....35
QUADRO XVIII:	TELEALARME - EXECUÇÃO FINANCEIRA/FÍSICA - COMPARAÇÃO .....36
QUADRO XIX:	SAD/CAD – EXECUÇÃO FÍSICA .....45
QUADRO XX:	FINANCIAMENTO MÉDIO POR PROJECTO/UTENTE .....46
QUADRO XXI:	SAD – TIPOS DE APOIOS.....47
QUADRO XXII:	CAD – TIPOS DE APOIOS .....48
QUADRO XXIII:	FORHUM – EXECUÇÃO FÍSICA.....48
QUADRO XXIV:	SCM PORTO – PROJECTOS APROVADOS .....49
QUADRO XXV:	SCM PORTO – EXECUÇÃO FINANCEIRA.....51
QUADRO XXVI:	CVP BRAGA – PROJECTOS APROVADOS .....53
QUADRO XXVII:	CVP BRAGA – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....54
QUADRO XXVIII:	CVP ARCOS – PROJECTOS APROVADOS .....56
QUADRO XXIX:	CVP ARCOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....57
QUADRO XXX:	CFAD – PROJECTOS APROVADOS.....59
QUADRO XXXI:	CFAD – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....59
QUADRO XXXII:	SAD - BALANCETES.....60
QUADRO XXXIII:	SCM MAÇÃO – PROJECTOS APROVADOS .....62
QUADRO XXXIV:	SCM MAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....63

## Diagramas

	<u>Pág.</u>
DIAGRAMA A:	CANDIDATURA .....38
DIAGRAMA B:	FINANCIAMENTO .....40



# Tribunal de Contas

---

## FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do Auditor-Coordenador, Dr. António Manuel Fonseca da Silva, colaboraram nesta *Auditoria ao Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)* os seguintes elementos do **Departamento de Auditoria VII**:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base
Coordenação	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	Maria Angelina Gonçalves Pinto Ribeiro Mateus	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Direito
	Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares	Técnico Verificador Superior de 2ª classe	Lic. Economia



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS UTILIZADAS

<b>ARS</b>	Administração Regional de Saúde
<b>CAD</b>	Centro de Apoio a Dependentes/ Centro Pluridisciplinar de Recursos
<b>CCFL</b>	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
<b>CG</b>	Comissão de Gestão
<b>CG/GAP</b>	Comissão de Gestão/Gabinete de Apoio a Projectos
<b>CR</b>	Centro Regional
<b>CRSS</b>	Centro Regional de Segurança Social
<b>CVP</b>	Cruz Vermelha Portuguesa
<b>FORHUM</b>	Formação de Recursos Humanos
<b>FTI</b>	Férias Terceira Idade
<b>GAP</b>	Gabinete de Apoio a Projectos
<b>IDS</b>	Instituto para o Desenvolvimento Social
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>INATEL</b>	Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IPSS</b>	Instituições Particulares de Solidariedade Social
<b>ISSS</b>	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
<b>LVT</b>	Lisboa e Vale do Tejo
<b>MCT</b>	Ministério do Comércio e Turismo
<b>ML</b>	Metropolitano de Lisboa
<b>MTS/MS</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade/Ministério da Saúde
<b>ONG</b>	Organizações não Governamentais
<b>OSS</b>	Orçamento da Segurança Social
<b>PA</b>	Plano Anual
<b>PAII</b>	Programa de Apoio Integrado a Idosos
<b>PT</b>	Plano de Tesouraria
<b>RA</b>	Região Autónoma
<b>SAD</b>	Serviço de Apoio Domiciliário
<b>SCM</b>	Santa Casa da Misericórdia
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>SSR</b>	Serviço Subregional
<b>STA</b>	Serviço Telealarme



## I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Após a análise efectuada junto dos serviços centrais intervenientes na execução do Programa e das entidades promotoras dos projectos, cumpre extrair as seguintes:

### I.1. CONCLUSÕES

#### 1. ASPECTOS DE CARÁCTER GERAL:

- 1.1. A ausência de uma participação regional mais activa, no que toca ao conhecimento geral das necessidades locais, com vista a um planeamento integrado e adequado à resolução dos problemas sociais face ao grau de cobertura existente, poderá traduzir-se na aplicação dos recursos de forma menos adequada, não potenciando a eficácia, eficiência e economia dos meios disponíveis (cfr. ponto **III.3.2.1.3**);
- 1.2. O art.º 6.º do *Regulamento dos Projectos Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Apoio a Dependentes e Formação de Recursos Humanos* exige, em relação aos projectos financiados pelo PAII, uma garantia de continuidade, o que se afigura correcto. Tal significa, porém, que o apoio do Estado pode não se cingir ao dado através deste Programa, mas reflectir-se, também, em acordos de cooperação entre a Segurança Social e as entidades financiadas, designadamente IPSS, que garantam o funcionamento normal destas entidades. Deste modo, a selecção dos projectos a financiar pelo PAII deve ser exigente e ter em conta esta pressão financeira global sobre o Orçamento da Segurança Social (cfr. ponto **III.3.2.1.3**);
- 1.3. As exigências daquele Regulamento, no que tange ao abastecimento financeiro dos projectos, têm originado divergências de interpretação e procedimentais, contribuindo para as fraquezas registadas no controlo interno da gestão dos projectos (cfr. ponto **III.3.2.1.4**);
- 1.4. Os processos dos projectos, objecto de análise, revelaram-se de difícil e morosa consulta, uma vez que continham documentação desnecessária, secundária e em duplicado (cfr. ponto **III.3.2.1.4**);

#### 2. NO QUE RESPEITA À GESTÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLO, DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE GESTÃO:

- 2.1. Os saldos anuais ao dispor do Programa variam entre 2 e 3 milhões de contos, enquanto os pagamentos efectuados não ultrapassam 1,4 milhões de contos, o que traduz uma utilização não maximizada de recursos (cfr. ponto **III.2.4.1**);



- 2.2. As participações financeiras, sobretudo nos projectos de promoção local, são efectuadas com 4/5 anos de diferimento, situação reveladora de ineficiências ao nível dos vários intervenientes no processo (cfr. ponto **III.2.4.2**);
- 2.3. A afectação anual das verbas, quer globalmente considerada, quer em relação ao último ano (2000), é feita quase equitativamente entre os projectos de âmbito central e os de promoção local, o que limita, na prática, a capacidade gestonária da CG apenas a metade do volume financeiro do PAII (cfr. ponto **III.2.2**);
- 2.4. O número de projectos aprovados e correspondente atribuição de verbas, a nível regional, evidencia uma tendência de concentração de recursos nas regiões de LVT e Centro, em contraste com total ausência no Algarve e Regiões Autónomas, nos anos de 1996, 1997, 1999 e 2000, e valor diminuto no Alentejo, nestes dois últimos anos (cfr. pontos **III.2.3** e **III.3.2.2**);
- 2.5. Em termos de investimento global aprovado, verifica-se que o mesmo acompanha, de uma forma geral, a distribuição regional da população idosa (cfr. ponto **III.2.3**);
- 2.6. A CG nem sempre demonstrou a eficiência desejável no exercício das suas competências, no âmbito, designadamente, do controlo, o que se repercutiu, por exemplo, na participação de despesas não elegíveis (cfr. ponto **III.3.4**);
- 2.7. Ainda no tocante à participação de despesas não elegíveis, decorre da análise efectuada o facto de a CG ter autorizado, em alguns casos, tal participação, ainda que a título excepcional (cfr. pontos **III.3.3.1.1** e **III.3.3.2**).

### 3. PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL:

- 3.1. O Serviço Telealarme (STA) evidencia, a nível global, um grau de execução financeira muito baixo, na ordem dos 38%, ao mesmo tempo que o número de aderentes se afigura reduzido (264 em 1999), havendo distritos (no triénio em confronto, 1997/99) com apenas 1 utente; esta situação pode decorrer da inadequação do equipamento inicialmente adquirido, o que determina a sua total substituição, já iniciada com a instalação, em 1999, de nova central, não podendo deixar de merecer, por parte do Tribunal, um juízo negativo relativamente à verificação dos critérios de eficácia, eficiência e economia dos dinheiros públicos despendidos (126 000 contos) (cfr. ponto **III.3.1.3**);
- 3.2. Relativamente ao Turismo Sénior, e apesar de não ser este um projecto da responsabilidade do PAII e das críticas de que foi alvo, foi-lhe atribuída, por despacho ministerial, uma participação financeira no âmbito deste Programa, entre 1995 e 1998, no valor total de 1 177 500 contos (cfr. ponto **III.3.1.4**);
- 3.3. Quanto ao projecto Saúde e Termalismo Sénior, cabe assinalar o seguinte (cfr. ponto **III.3.1.1**):



# Tribunal de Contas

---

- 3.3.1.** É gerido pelo INATEL, sendo as respectivas verbas atribuídas por despacho conjunto dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Saúde;
  - 3.3.2.** Registou uma execução muito baixa nos anos de 1995 e 1996, tendo aumentado, significativamente, a partir de 1997, após reformulação do projecto;
  - 3.3.3.** As transferências efectuadas pelo IGFSS não respeitaram a programação estipulada nos despachos conjuntos de atribuição das verbas, verificando-se correntemente atrasos;
  - 3.3.4.** As demonstrações financeiras relativas ao projecto não espelham completamente a realidade, uma vez que não incluem a totalidade dos respectivos custos, afectando, assim, a transparência e a fidedignidade das mesmas.
- 3.4.** A gestão destes projectos não exige da CG uma intervenção assídua, em termos dos respectivos planeamento e avaliação da execução, uma vez que, ou se encontram balizados por protocolos (*Telealarme e Passes Terceira Idade*), ou vêm as suas verbas atribuídas por despachos ministeriais (*Saúde e Termalismo Sénior e Turismo Sénior*) (cfr. ponto **III.3.4**).

## 4. PROJECTOS DE PROMOÇÃO LOCAL:

- 4.1.** O limite de 80% de financiamento das despesas elegíveis, pago pelo PAII, só é respeitado considerando os valores que os parceiros e entidades promotoras vêm atribuir aos chamados bens *d'apport* (valores com que contribuem para o projecto), não estando definidas regras de orçamentação, registo e documentação que permitam formular um juízo sobre a forma como é cumprido esse limite.

No caso de parceiros que sejam entidades públicas – nomeadamente, serviços da Segurança Social e da Saúde, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia – foram também financiadas por dinheiros públicos; mesmo tratando-se de entidades privadas – IPSS e outras instituições – poderão, eventualmente, ter sido, também, financiadas por dinheiros públicos, ao abrigo de outros apoios.

- 4.2.** Esses bens *d'apport* não foram objecto de registo apropriado nem se encontram adequadamente documentados, pelo que não podem ser considerados como custos dos projectos (cfr. ponto **III.3.4**). Estão nestas condições:

**4.2.1.** CVP de Braga – 14 470 contos (cfr. ponto **III.3.3.2**);

**4.2.2.** CVP de Arcos de Valdevez (cfr. ponto **III.3.3.3.1**);



# Tribunal de Contas

---

- Segundo a instituição – 31 744 contos;
- Segundo a CG – 28 008 contos;

**4.2.3.** CFAD (cfr. ponto **III.3.3.4.1**):

- Segundo a instituição – 9 004 contos;
- Segundo a CG – 9 954 contos;

**4.3.** Foram financiadas obras não enquadráveis no conceito de pequenas obras de adaptação, tratando-se, antes, de renovação de equipamentos de grande porte, logo, não elegíveis para efeitos de comparticipação pelo PAII:

**4.3.1.** SCM do Porto – 16 191 contos, autorizada, a título excepcional, pela CG (cfr. ponto **III.3.3.1.1**);

**4.3.2.** CVP de Braga – 14 100 contos (cfr. ponto **III.3.3.2**);

**4.4.** Não foi respeitado o limite de 80% na comparticipação do PAII, relativamente à SCM de Mação, restando por justificar o valor de 11 884 contos (cfr. ponto **III.3.3.5.1**);

**4.5.** Foram considerados, para efeitos de comparticipação, custos de amortizações, no caso da SCM do Porto, no valor de 2 298 contos (cfr. ponto **III.3.3.1.1**);

**4.6.** Nalgumas instituições as despesas com obras e equipamentos não integram o centro de custos respectivo (cfr. pontos **III.3.3.1.1**, **III.3.3.4.1** e **III.3.3.5.1**);

**4.7.** Num caso, os balancetes apresentados para comparticipação no final do projecto não respeitavam a contas finais (cfr. ponto **III.3.3.4.1**);

**4.8.** Observou-se a não entrada em funcionamento (à data dos trabalhos de campo – finais de 2000) de um equipamento (CAD) que já reunia condições para tal desde meados de 1999 (cfr. ponto **III.3.3.3**);

**4.9.** Tudo o que antes se expôs não invalida, porém, que, na generalidade, conforme a equipa de auditoria teve a oportunidade de testemunhar, se revista de grande importância e mérito o trabalho desenvolvido pelas instituições no sentido da resolução dos problemas sociais, designadamente aqueles que se prendem com o isolamento e inacessibilidades das populações idosas.



# Tribunal de Contas

---

## I.2. RECOMENDAÇÕES

**A -** Com vista a incrementar a eficácia do Programa, desenvolvendo a sua abrangência das reais necessidades nas áreas que constituem o seu objectivo, recomenda-se à Comissão de Gestão do PAII:

1. Ponderar da utilidade de um maior envolvimento dos serviços desconcentrados da segurança social em todo o processo, designadamente por via da transferência de competências e responsabilidades, com vista à maximização da utilidade do capital de conhecimento da realidade local que aqueles serviços detêm;
2. Proceder sempre ao planeamento das acções em articulação com os serviços desconcentrados da Segurança Social, por forma a não perder de vista as limitações orçamentais, evitando a inviabilização futura da continuidade dos projectos;
3. Zelar pela adesão da execução financeira aos planos aprovados, visando a maximização da utilidade dos recursos disponíveis com a consequente redução dos significativos saldos registados;
4. Investir na dinamização/divulgação do Programa junto de entidades, potenciais promotoras de projectos, sediadas em áreas actualmente com menor cobertura, por forma a reduzir as acentuadas assimetrias existentes;
5. Providenciar pela emissão e adequada divulgação de normas que, pela sua clareza, promovam a uniformização de critérios relativamente aos procedimentos de natureza financeira e contabilística a observar pelas instituições;
6. Definir orientações com vista ao registo e adequada documentação dos custos com bens *d'apport*, imprimindo, assim, maior transparência na apresentação das contas dos projectos;
7. Diligenciar pela eliminação das ineficiências conducentes à tardia efectivação das participações financeiras;
8. Assegurar a remessa regular, por parte das entidades promotoras, dos relatórios semestrais relativos à avaliação e execução dos projectos;



# Tribunal de Contas

---

9. Melhorar a eficácia do acompanhamento e da avaliação dos projectos financiados, através de acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico;
  
10. Relativamente ao Serviço Telealarme:
  - 10.1. Analisar a situação com vista à identificação e correcção das possíveis causas da baixa adesão;
  
  - 10.2. Promover a avaliação criteriosa das qualidade, adequação e compatibilidade dos equipamentos cuja aquisição se venha a revelar necessária;
  
11. Deverá, ainda, a Comissão de Gestão do PAII providenciar pela regularização ou esclarecimento cabal, fundado em adequado suporte documental, das situações constantes das conclusões 4.2 a 4.4 do presente relatório.

**B - Quanto ao Termalismo Sénior, deve o INATEL:**

1. Diligenciar pela total imputação dos custos inerentes a este projecto, por forma a possibilitar uma correcta avaliação da sua execução financeira;
  
2. Apresentar atempadamente os relatórios de execução exigíveis, com vista a possibilitar o cumprimento das normas relativas ao abastecimento financeiro do projecto previstas nos competentes Despachos.



# Tribunal de Contas

---

## II. INTRODUÇÃO

### II.1. OBJECTIVOS

A presente acção, prevista no Programa de Fiscalização aprovado para o ano de 2000, incidiu sobre o **Programa de Apoio Integrado a Idosos** e visou:

- Identificar e avaliar o sistema de controlo interno;
- Efectuar um levantamento das actividades desenvolvidas desde o início do Programa até ao momento da realização da acção;
- Conhecer, concretamente, as entidades intervenientes na execução do programa, quer a nível central, quer local;
- Avaliar a execução financeira.

### II.2. METODOLOGIA

#### II.2.1. *Fase preliminar*

A auditoria iniciou-se com a recolha, estudo e tratamento dos diplomas legais com relevo para o programa. Seguidamente estabeleceram-se contactos com o IGFSS, na qualidade de entidade que detém as atribuições da natureza financeira no sistema de segurança social, e o IDS, na qualidade de apoio logístico e instrumental à Comissão de Gestão do PAII.

#### II.2.2. *Fase de execução*

Nesta fase a auditoria desenrolou-se nas seguintes etapas:

- Estudo e recolha de elementos no IDS, designadamente através da leitura dos protocolos celebrados no âmbito dos projectos de desenvolvimento central e, ainda, da análise dos processos de candidatura relativos às entidades seleccionadas para verificação *in loco*, de harmonia com o programa de auditoria. Esta análise foi, ainda, complementada com a leitura das actas da Comissão de Gestão e com a recolha de informação vária considerada pertinente;
- O trabalho prosseguiu junto do IGFSS com pedido de informação detalhada sobre receitas e despesas, desagregadas por projectos, relativa à execução do Programa, desde o seu início, em 1995, até 13 de Outubro de 2000;



# Tribunal de Contas

---

- Recolha, *in loco*, nas entidades promotoras dos projectos previstas no programa de auditoria, bem como no INATEL, na qualidade de gestor do Projecto Saúde e Termalismo Sénior, de um conjunto de informação, fundamentalmente financeira. Nalgumas instituições, conforme oportunamente se dará conta, a equipa de auditoria acompanhou o trabalho junto dos utentes no serviço de apoio domiciliário e visitou estruturas de centros de apoio a dependentes;
- Em complemento, contactaram-se os serviços competentes dos CRSS/SSR no sentido de conhecer qual a intervenção destes no processo de aprovação, execução e gestão dos projectos.

A selecção dos projectos objecto de análise, de acordo com o programa de auditoria, obedeceu aos seguintes critérios:

- peso financeiro (valor materialmente relevante);
- antiguidade dos projectos;
- cobertura nacional;
- grau de execução.

## II.2.3. *Exercício do contraditório*

De acordo com o preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citadas, para alegar o que houvesse por conveniente, relativamente a todo o relato, os seguintes responsáveis:

- Presidente da Comissão de Gestão do PAII;
- Presidentes dos Conselhos Directivos de:
  - Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
  - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
  - Instituto para o Desenvolvimento Social,

e, ainda, em relação às partes pertinentes do relato, os responsáveis seguidamente enumerados:

- Presidente da Direcção do INATEL;
- Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Mação;
- Presidente do Núcleo da Cruz Vermelha de Arcos de Valdevez;
- Presidente do Núcleo da Cruz Vermelha de Braga;
- Director do Centro de Formação Assistência e Desenvolvimento;
- Provedor da Santa Casa da Misericórdia do Porto.



# Tribunal de Contas

---

Foram recebidas alegações de:

- Comissão de Gestão do PAII;
- Conselho Directivo do Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
- Direcção do INATEL;
- Santa Casa da Misericórdia de Mação;
- Núcleo da Cruz Vermelha de Arcos de Valdevez;
- Núcleo da Cruz Vermelha de Braga;
- Centro de Formação Assistência e Desenvolvimento,

encontrando-se os comentários decorrentes da sua análise insertos ao longo do texto, nos pontos pertinentes, em tipo de letra diferente. As alterações ou correcções motivadas pelas alegações produzidas foram efectuadas no texto do presente relatório, sem qualquer referência.

## II.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

A equipa obteve, por parte de todas as entidades intervenientes, a melhor colaboração, com destaque para as entidades executoras dos projectos.

Não obstante esse boa colaboração, é de referir que os trabalhos desenvolvidos no Instituto para o Desenvolvimento Social sofreram de alguma morosidade, decorrente da deficiente organização dos *dossiers* relativos aos projectos seleccionados para análise.

## II.4. ENQUADRAMENTO LEGAL

### II.4.1. *Génese*

Na generalidade dos países europeus, o envelhecimento da população é uma questão que tem influenciado o desenvolvimento de políticas sociais <sup>1</sup>; no nosso país, a população evidencia também um crescimento do envelhecimento a partir da década de 60 e, nos últimos anos, de uma forma mais acentuada, como se pode verificar no **Quadro I**.

---

<sup>1</sup> O envelhecimento demográfico é, aliás, o aspecto mais saliente da demografia da União Europeia – cfr, por exemplo, COMISSÃO EUROPEIA, *A Situação Demográfica na União Europeia – Relatório de 1995*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais da União Europeia, 1996.



**Quadro I: POPULAÇÃO IDOSA EM PORTUGAL - EVOLUÇÃO**

Ano	População c/ 65 ou + anos	
	N.º	% da pop. total
1950	589 515	7,0
1960	708 569	8,0
1970	832 760	9,7
1981	1 125 458	11,4
1991	1 342 221	13,6

Fonte: Recenseamentos Gerais da População (INE)

Igualmente, tomando como referência o índice de envelhecimento<sup>2</sup>, se pode observar a mesma realidade:

**Quadro II: ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO - EVOLUÇÃO**

Ano	Índice de envelhecimento
1960	27,3
1970	34,0
1981	46,0
1991	71,4
1997	88,5

Fonte: INE, citado em *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais, 2000

Existe, aliás, uma dupla causa para este acentuado envelhecimento: por um lado, o aumento do peso da população idosa no total, que passou de 8%, em 1960, para 13,6%, em 1991; por outro, o enfraquecimento da população jovem<sup>3</sup>, que, no mesmo período, passa de 29,16% para 19,99%.

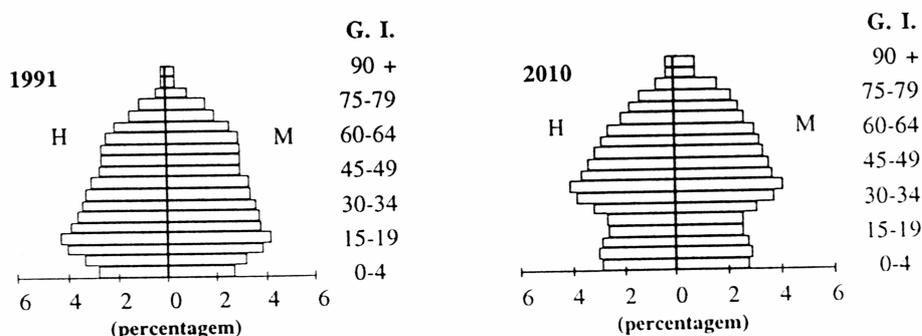
Esta evolução, de acordo com estudos desenvolvidos no meio universitário, terá até tendência para agravar-se, como demonstra a seguinte projecção da pirâmide de idades:

<sup>2</sup> Relação entre a população idosa (65 ou mais anos) e a população jovem (0 aos 14 anos) por cada 100 indivíduos.

<sup>3</sup> BARRETO, António e PRETO, Clara Valadas: *“A Situação Social em Portugal 1960 – 1999”*, Vol. II, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais, 2000, pág. 80.



Quadro III: EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA - PREVISÃO



Fonte: Rosa, Maria João Valente, "Envelhecimento demográfico: proposta de reflexão sobre o curso dos factos" in *Análise Social* n.º 139, pág. 1186.

Por esta via, a questão do envelhecimento tornou-se uma questão prioritária para as políticas sociais, tendo, aliada a certas características da população, como seja o acréscimo de pessoas com mais de 65 anos a viverem em grandes centros urbanos ou isoladas em pequenas localidades e a situação sócio-económica, que não garante a satisfação das suas necessidades básicas, levado o Governo a incluir na área da Segurança Social *"a definição e execução de uma política nacional para os idosos, que vise a garantia de um nível de vida condigno, a prestação de cuidados de saúde possíveis para prolongar a vida e diminuir o sofrimento físico, a manutenção nos limites realizáveis da autonomia e privacidade pessoais e familiares e o cumprimento pela família e pela sociedade dos deveres de gratidão e solidariedade para com os mais idosos"*<sup>4</sup>.

Foi, para este efeito, necessário promover o reforço da cooperação entre os diversos departamentos, serviços e instituições, criando um órgão de natureza interdisciplinar que fosse incentivador, promotor e coordenador de uma política social global, coerente e adequada às necessidades da população na fase não activa da vida.

## II.4.2. Órgãos, objectivos e atribuições

Neste contexto, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/88, de 23 de Abril, é criada a *Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade* com as seguintes atribuições (resumidamente):

- Desenvolver o estudo global da problemática do envelhecimento da população;

<sup>4</sup> Programa do XI Governo Constitucional, Capítulo III, citado no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/88, de 23/04.



# Tribunal de Contas

---

- Elaborar um relatório de análise prospectiva das questões relativas ao envelhecimento;
- Definir e propor medidas de política social articuladas e em colaboração com os serviços do Estado, autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, organizações não governamentais e outras entidades;
- Promover a solidariedade intergerações, através de acções de informação sobre a problemática do envelhecimento.

A referida Comissão é constituída por peritos e técnicos especialistas em questões de envelhecimento, que representem as áreas da comunicação social, cultura, justiça, finanças, planeamento e administração do território, educação, obras públicas, transportes, saúde, emprego e formação profissional, segurança social e comunidade portuguesa, em articulação com as instituições particulares de solidariedade social, que poderão integrar um conselho consultivo.

Do trabalho desenvolvido pela Comissão em referência destaca-se a proposta de criação do **Programa de Apoio Integrado a Idosos** - objecto do presente trabalho - criado pelo Despacho Conjunto dos Ministérios da Saúde e do Emprego e da Segurança Social, de 1 de Julho de 1994, publicado no Diário da República, II Série, de 20 dos mesmos mês e ano.

Os objectivos a prosseguir pelo Programa são os seguintes:

- Assegurar a oferta de cuidados com carácter urgente e permanente;
- Estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade e a acessibilidade a benefícios e serviços e implementar respostas de apoio às famílias dos idosos;
- Promover e apoiar iniciativas de formação inicial de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade;
- Desenvolver medidas preventivas do isolamento, da exclusão e da dependência e, bem assim, a criação de postos de trabalho.

Nos termos desse Despacho, o Programa será desenvolvido por projectos e acções constantes do plano anual aprovado pelos Ministros da Saúde e da Segurança Social, sendo a sua gestão (apoiada por um secretariado) da competência de uma Comissão de Gestão, constituída por representantes da Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade, com funções de coordenação, e das Direcções-Gerais da Acção Social e da Saúde.

A comissão de gestão é competente para:

- Elaborar e apresentar o plano anual;



# Tribunal de Contas

---

- Definir os critérios de apresentação de candidaturas e apreciar e encaminhar as mesmas;
- Avaliar a execução dos projectos e acções do plano.

Com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (lei orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), é criado o Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS) - art.º 30.º, com o objectivo de dinamizar e gerir as políticas de desenvolvimento social, de luta contra a pobreza e exclusão social, bem como dinamizar as parcerias.

A criação deste Instituto determinou alterações na constituição da Comissão de Gestão do Programa, na medida em que a mesma passou a integrar dois representantes do IDS, um dos quais com funções de coordenação, e dois representantes da Direcção-Geral da Saúde - Despacho Conjunto n.º 726/98, de 18 de Setembro, publicado no Diário da República, II Série, de 16 de Outubro de 1998.

No que respeita a projectos desenvolvidos no âmbito deste Programa há a referir que, através do Despacho Conjunto dos Ministérios da Saúde e da Solidariedade e da Segurança Social n.º 259/97, de 24 de Julho, publicado no Diário da República de 21 de Agosto, foram criados os seguintes:

- De âmbito central: Passes Terceira Idade, Serviço Telealarme e Saúde e Termalismo;
- A nível local: Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Apoio a Dependentes, Formação de Recursos Humanos.

A complexidade de alguns destes projectos, no que respeita à organização dos processos de candidatura, acompanhamento e controlo, suscitou a necessidade de elaboração do *Regulamento dos Projectos Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Apoio a Dependentes e Formação de Recursos Humanos*, aprovado pelo mesmo despacho<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Anteriormente à aprovação deste regulamento, a CG, em reunião de 6 de Setembro de 1995, já havia aprovado um primeiro regulamento sobre a mesma matéria (*Procedimentos administrativo-financeiros*).



# Tribunal de Contas

---

## III. ANÁLISE DO PROGRAMA

### III.1. CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS PROJECTOS

Face aos objectivos do PAII definidos pelo Despacho Conjunto de criação, o Programa desenvolve-se por projectos e acções constantes de planos anuais aprovados pelos Ministros da Saúde e do (actual) Trabalho e da Solidariedade.

O primeiro plano foi elaborado em 1995 e contemplava o desenvolvimento dos seguintes **projectos a nível central**:

- Passes Terceira Idade, visando a eliminação de restrições horárias aos passes 3.<sup>a</sup> idade em Lisboa e no Porto;
- Serviço Telealarme, destinado prioritariamente a pessoas idosas isoladas e/ou dependentes;
- Saúde e Termalismo, destinado a actividades de lazer e tratamentos termais.

**Os projectos de promoção local** constituem medidas complementares e coordenadas para a prestação de cuidados integrados e inovadores à população idosa, sendo promovidos e executados por serviços ou organismos dependentes ou tutelados pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade, IPSS do âmbito da Saúde e da Segurança Social e outras ONG sem fins lucrativos, e desenvolvem-se em três vertentes distintas e com os seguintes objectivos:

- Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) - visa a manutenção das pessoas idosas no seu ambiente, junto de familiares, vizinhos e amigos;
- Centro de Apoio a Dependentes (CAD) - espaços pluridisciplinares que prestam cuidados integrados, de carácter temporário, visando a prevenção, reabilitação e reinserção de pessoas com dependência;
- Formação de Recursos Humanos (FORHUM) - destinado a familiares, vizinhos, voluntários e profissionais das áreas da saúde e acção social.

### III.2. ASPECTOS FINANCEIROS

Neste ponto, dadas as características profundamente diferenciadas entre os projectos de desenvolvimento central e local e para além de uma apresentação detalhada, relativamente aos projectos seleccionados, cumpre fazer uma apreciação global, de forma a caracterizar o Programa do ponto de vista da sua execução financeira, recorrendo a fontes diversas, desde o



# Tribunal de Contas

Orçamento do Estado a dados facultados, quer pelo IGFSS, quer pela CG, através dos Planos Anuais e Relatórios de Actividades do PAII, sem prejuízo de outras referências específicas em relação a cada projecto, remetendo os dados respeitantes a execução física para inclusão nos pontos correspondentes dos diversos projectos.

Antes, porém do desenvolvimento deste tema e respectivos comentários, torna-se necessária uma explicitação: os valores constantes dos **relatórios de actividades do PAII**, fonte de informação para boa parte dos elementos evidenciados ao longo deste relatório, contêm a particularidade de, de ano para ano, sofrerem alterações nos montantes atribuídos aos projectos, circunstância apoiada no facto de a execução prevista não atingir 100%, o que se traduz em verbas sobranças, a desorçamentar desses projectos para atribuição a outros.

Nesta perspectiva, a generalidade dos quadros apresentados foram construídos com recurso à informação constante do Relatório de Actividades de 1999 (e informação avulsa para 2000), por ser esta a fonte mais actualizada; no entanto, nalguns casos houve necessidade de recorrer aos Planos Anuais, situação em que os valores apresentados não são comparáveis com os oriundos dos Relatórios.

## III.2.1. Orçamentos

De acordo com o art.º 5.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 412/93, 21 de Dezembro, o Programa é sustentado por verbas provenientes da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que lhe afectará, trimestralmente, o produto de 25% dos resultados líquidos do JOKER, apurados no trimestre anterior; as referidas verbas são entregues ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que assegura a gestão financeira e respectivo controlo.

Compulsados os Orçamentos da Segurança Social, entre 1995 e 2000, concluiu-se que o PAII teve expressão orçamental pela primeira vez em 1996 na rubrica "*Transferências Correntes*"; a partir de 1997 as despesas com este Programa passam a integrar a rubrica "*Despesas Correntes - Terceira Idade Programa de Apoio Integrado a Idosos*".

Quadro IV: PAII - ORÇAMENTO

Ano	Montante (em contos)
1996	987.000
1997	1.267.000
1998	1.136.564
1999	889.000
2000	1.000.000

Fonte: OSS



# Tribunal de Contas

## III.2.2. Planos anuais

A afectação das verbas aos diversos projectos é feita através de planos anuais, elaborados pela Comissão de Gestão e aprovados pelos Ministros da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade.

O quadro<sup>6</sup> infra evidencia os montantes atribuídos aos diversos projectos, agrupando-os em duas grandes áreas - desenvolvidos a nível local e central - e, bem assim, o peso relativo dos mesmos em função do total (os valores apresentados no ano de 2000 reportam-se ao ponto de situação em 13/10/2000):

Quadro V: PLANO ANUAL

(em contos)

Projectos		Projectos Aprovados											
		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
		Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total
Promoção Local	FORHUM	47.035	3,79	29.766	2,21	11.967	1,03	22.978	1,06	30.740	2,26	26.709	1,97
	SAD	530.559	42,75	379.843	28,21	336.038	28,84	955.946	44,04	660.660	48,64	566.602	41,71
	CAD							178.257	8,21	49.970	3,68	107.548	7,92
	Subtotal	577.594	46,54	409.609	30,42	348.005	29,86	1.157.181	53,31	741.370	54,58	700.859	51,60
Promoção Central	Passes Terceira Idade	348.590	28,09	292.221	21,70	380.818	32,68	393.166	18,11	405.915	29,88	418.257	30,79
	Telealarme	165.000	13,29	95.000	7,06	15.000	1,29	30.380	1,40	10.000	0,74	19.228	1,42
	Saúde e Termalismo	40.000	3,22	137.200	10,19	17.800	1,53	185.000	8,52	200.000	14,72	220.000	16,20
	Turismo Sénior	100.000	8,06	392.500	29,15	392.500	33,68	392.500	18,08		0,00		0,00
Subtotal	653.590	52,66	916.921	68,10	806.118	69,17	1.001.046	46,12	615.915	45,35	657.485	48,40	
Outros	Administração	10.000	0,81	10.000	0,74	11.256	0,97	12.243	0,56	1.000	0,07		0,00
	Coop. Acções Cultura e Lazer		0,00	10.000	0,74		0,00		0,00		0,00		0,00
<b>Total</b>		<b>1.241.184</b>	<b>100,00</b>	<b>1.346.530</b>	<b>100,00</b>	<b>1.165.379</b>	<b>100,00</b>	<b>2.170.470</b>	<b>100,00</b>	<b>1.358.285</b>	<b>100,00</b>	<b>1.358.344</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatórios de Actividades do PAII de 1999 e, para 2000, mapas fornecidos pelo IDS - Ponto da Situação Financeira em 13/10/2000

Da sua análise constata-se que, nos anos de 1995 e 1998 a 2000, a distribuição fez-se quase equitativamente, com tendência, nos últimos anos, para um incremento dos projectos de nível local, em contraste com os de 1996 e 1997, em que estes registam um significativo decréscimo, relativamente aos promovidos centralmente.

Quanto aos projectos desenvolvidos a nível central, destaca-se os Passes Terceira Idade, a rondar os 30% em todos os anos, com excepção de 1996 e 1998, a ficar pelos 22% e 18%, respectivamente. O projecto de Cooperação no Programa Turismo Sénior consumiu 29% e 34% nos anos de 1996 e 1997, respectivamente, conhecendo o seu último ano de financiamento, 1998, 18%.

No tocante aos projectos locais regista-se a baixa expressão do FORHUM. Quanto aos SAD e CAD, é de sublinhar o peso do primeiro, de 44%, 49% e 42%, nos anos de 1998 a 2000; nos três primeiros anos, a informação facultada mantém agrupados estes dois projectos.

<sup>6</sup> A fonte de informação utilizada para a recolha destes elementos encontra justificação no esclarecimento constante do ponto III.2.



# Tribunal de Contas

## III.2.3. Execução financeira por região

Das verbas do PAII (**Quadro V**) têm vindo a assumir preponderância as afectas a projectos de desenvolvimento local (SAD, CAD e FORHUM), a exceder os 50% nos 3 últimos anos; nessa medida, considera-se pertinente uma abordagem no sentido de demonstrar a distribuição dos recursos em função das regiões (para tal houve que recorrer aos Planos Anuais, única fonte contendo informação desagregada a este nível):

**Quadro VI: PROJECTOS APROVADOS/REGIÃO**

(em contos)

Ano	Projecto	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	TOTAL
1995	SAD	75.456	33.193	188.942	12.568		6.240		316.399
	CAD	79.544	44.741	56.150	26.000	38.000	26.869		271.304
	FORHUM	15.000	4.400	21.920	3.035	2.000	6.680		53.035
	total anual	170.000	82.334	267.012	41.603	40.000	39.789		640.738
	% s/ total anual	26,53	12,85	41,67	6,49	6,24	6,21	0,00	100,00
1996/97	SAD	36.650	225.118	48.237	62.074				372.079
	CAD	19.582							19.582
	FORHUM	1.920	14.503	3.930	413				20.766
	total anual	58.152	239.621	52.167	62.487				412.427
	% s/ total anual	14,10	58,10	12,65	15,15	0,00	0,00	0,00	100,00
1998	SAD	108.010	141.959	428.152	124.901	38.000	62.847	27.442	931.311
	CAD	71.391	98.901	7.965					178.257
	FORHUM	1.805	4.484	6.851	2.238	2.000			17.378
	total anual	181.206	245.344	442.968	127.139	40.000	62.847	27.442	1.126.946
	% s/ total anual	16,08	21,77	39,31	11,28	3,55	5,58	2,44	100,00
1999	SAD	244.200	175.720	194.200	46.540				660.660
	CAD		13.400	11.000	25.570				49.970
	FORHUM	5.600	8.520	4.500	2.120				20.740
	total anual	249.800	197.640	209.700	74.230				731.370
	% s/ total anual	34,16	27,02	28,67	10,15	0,00	0,00	0,00	100,00
2000	SAD	134.283	264.766	154.312	13.241				566.602
	CAD		62.191	45.357					107.548
	FORHUM	2.000	4.988	9.721					16.709
	total anual	136.283	331.945	209.390	13.241				690.859
	% s/ total anual	19,73	48,05	30,31	1,92	0,00	0,00	0,00	100,00
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>795.441</b>	<b>1.096.884</b>	<b>1.181.237</b>	<b>318.700</b>	<b>80.000</b>	<b>102.636</b>	<b>27.442</b>	<b>3.602.340</b>
% s/ total geral		22,08	30,45	32,79	8,85	2,22	2,85	0,76	100,00

Fonte: Planos Anuais 1995 a 2000

Globalmente, a região com maior volume de verbas atribuídas é Lisboa e Vale do Tejo, com cerca de um terço do total, seguindo-se-lhe a do Centro e, em terceiro lugar, a do Norte. Em último lugar, com menos de 1%, figura a RA da Madeira, sendo seguida pelo CRSS do Algarve.

Numa análise ano a ano conclui-se que, genericamente, esta tendência se mantém, sendo, no entanto, de assinalar algumas situações:



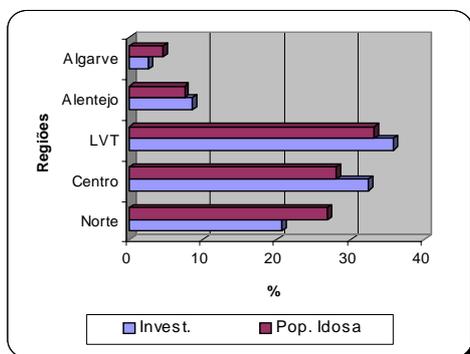
# Tribunal de Contas

- ☑ Nos anos de 1996/97 os CRSS do Centro e do Alentejo a evidenciarem mais de 58% e 15%, respectivamente, contra, apenas, 13% em LVT;
- ☑ Em 1999 e 2000 as RA dos Açores e da Madeira e o Algarve com nenhum projecto aprovado, à semelhança do observado nos anos de 1996/97.

Relativamente a este ponto, a CG informa que *“a filosofia do Programa dá particular importância aos projectos ‘da base para o topo’ (art.º 6º, n.º 4 do Regulamento), pelo que a iniciativa das candidaturas por parte das entidades locais é um requisito essencial para a promoção de respostas mais adequadas às necessidades das populações; a diferente distribuição das referidas candidaturas resulta, necessariamente, dos diferentes graus de iniciativa nas várias regiões”*. Para fomentar aquela iniciativa por parte dos parceiros sociais *“A CG tem promovido a divulgação nacional, regional e local do PAII pelos diversos meios...”*.

Face à distribuição regional das verbas do PAII aprovadas para os diversos projectos, desde o seu início, pretende-se, no **Quadro VII**, compagnar o *ratio* de investimento com o da respectiva população idosa:

**Quadro VII: PROJECTOS APROVADOS VS. POPULAÇÃO IDOSA/REGIÃO**



Região	Invest. Total aprovado		Pop. Idosa	
	Valor (contos)	%	N.º	%
Norte	635.641	20,7	343.968	26,8
Centro	994.734	32,4	358.610	28,0
LVT	1.098.337	35,7	424.973	33,1
Alentejo	264.470	8,6	95.594	7,5
Algarve	80.000	2,6	59.079	4,6
<b>TOTAIS</b>	<b>3.073.182</b>	<b>100,0</b>	<b>1.282.224</b>	<b>100,0</b>

**Nota:** Dados demográficos reportados a 1991, obtidos por cálculo com base na distribuição percentual da população idosa e da população total por concelho .

**Fontes:** Dados financeiros: Planos Anuais  
Dados demográficos: INE

Uma primeira conclusão a retirar do quadro supra é a de que se regista sintonia entre o investimento e a população idosa em cada região, isto é, quanto maior é o *ratio* da população idosa, maior é, também, o do investimento.

Noutra perspectiva, apura-se que nas regiões do Centro, LVT e Alentejo a percentagem de investimento aprovado é superior à de população idosa.



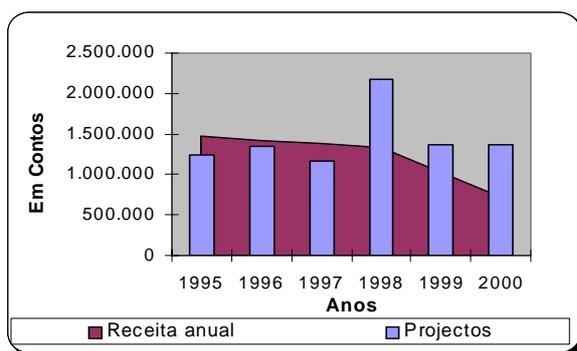
# Tribunal de Contas

## III.2.4. Receitas/Despesas

No quadro e gráfico seguintes (**Quadro VIII**), construídos com base em informação facultada pelo IGFSS, no que concerne a receitas arrecadadas<sup>7</sup>, e do IDS, relativamente às verbas afectas aos diversos projectos, mostra-se a evolução ao longo dos seis anos de vida do PAII.

Recorde-se que, como já se disse, os valores constantes dos relatórios de actividades do PAII sofrem, de ano para ano, alterações nos montantes atribuídos aos projectos, em virtude da desorçamentação de projectos com execução inferior à prevista para atribuição a outros, bem como da acumulação de saldos. Assim se justifica que os montantes aprovados ultrapassem as receitas anuais, ainda que sem exceder o montante global disponível em cada ano (cfr. ponto **III.2.4.1**).

**Quadro VIII: RECEITAS E DESPESAS**



(em contos)

Ano	Receita anual	Projectos aprovados
1995	1.483.369	1.241.184
1996	1.419.014	1.346.530
1997	1.378.869	1.165.379
1998	1.323.251	2.170.470
1999	1.020.702	1.358.285
2000	728.211	1.358.344
<b>TOTAIS</b>	<b>7.353.416</b>	<b>8.640.192</b>

Nota: a receita inclui os juros.

2000 - respeita apenas a 3 trimestres

Fontes:

Receita: IGFSS

Despesa: Relatório do PAII 1999

As receitas evidenciam uma constante queda ao longo dos anos, que se acentua a partir de 1998.

Quanto ao montante atribuído aos projectos aprovados, é de notar uma certa constância, apenas quebrada no ano de 1998, em que este valor quase duplica o da receita, situação que encontra apoio na explicação anteriormente apresentada.

### III.2.4.1. RECEITAS DISPONÍVEIS

Para além das receitas do JOKER, trimestralmente transferidas para o IGFSS, existem outros montantes a ter em consideração, na medida em que vão engrossar o volume de receita a utilizar – saldos dos anos anteriores, juros atribuídos pelo IGFSS às verbas disponíveis

<sup>7</sup> Inclui o montante correspondente a juros atribuídos pelo IGFSS às verbas disponíveis afectas ao PAII, nos termos do n.º 9 do Protocolo celebrado entre aquele Instituto e a Comissão de Gestão do PAII.



# Tribunal de Contas

afectas ao PAII, nos termos do n.º 9 do Protocolo celebrado entre aquele Instituto e a Comissão de Gestão do PAII.

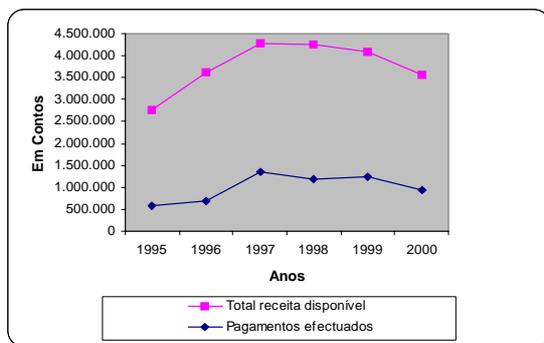
Assim, no quadro e gráfico seguintes espelham-se esses montantes, em confronto com os pagamentos efectuados, apurando os respectivos saldos:

**Quadro IX: RECEITA DISPONÍVEL/SALDO**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo ano anterior	1.271.633	2.185.001	2.901.256	2.932.954	3.065.014	2.842.014
Receita arrecadada	1.483.369	1.419.014	1.378.869	1.323.251	1.020.702	728.211
Total receita disponível	2.755.002	3.604.015	4.280.125	4.256.205	4.085.716	3.570.225
Pagamentos efectuados	570.001	702.759	1.347.171	1.191.191	1.243.702	929.177
<b>Saldo do ano</b>	<b>2.185.001</b>	<b>2.901.256</b>	<b>2.932.954</b>	<b>3.065.014</b>	<b>2.842.014</b>	<b>2.641.048</b>

Notas: Saldo inicial de 1995 respeita a transferência da SCML efectuado em 1994;  
Saldo em 2000 até 15/10

Fonte: IGSSS



O saldo no final de cada ano vem oscilando entre cerca de 2 e de 3 milhões de contos em 1995 e 1998, respectivamente, mantendo valores muito próximos destes nos demais períodos em referência.

O montante de receita arrecadada em cada ano regista, sistematicamente, uma tendência decrescente.

No tocante a pagamentos efectuados, com excepção dos dois primeiros anos, pouco ultrapassam 1 milhão de contos, isto é, os saldos são quase três vezes superiores aos pagamentos; tal revela ineficiência na utilização dos recursos disponíveis para a maximização dos seus efeitos.

Sobre esta matéria, vem a CG alegar que esta situação decorre, fundamentalmente, de *“Dificuldades por parte das entidades promotoras e dos parceiros no arranque dos projectos (falta de recursos humanos, falta de recursos informáticos, falta de rede de comunicação, etc.), no envio de documentação contabilística necessária e imprescindível aos abastecimentos financeiros (art.º 18º - n.º 2, do Regulamento), no envio dos questionários de avaliação (art.º 20º - n.º 5, do Regulamento) e na prestação de contas finais. De referir ainda, demoras na assinatura dos termos de responsabilidade, nos vistos dos planos de tesouraria e dificuldades de articulação entre serviços regionais, sub-regionais e locais da Acção Social e da Saúde.”*



# Tribunal de Contas

## III.2.4.2. DESPESAS EFECTIVAS

Através de informação fornecida pelo IGFSS torna-se possível avaliar a execução dos diversos projectos no que respeita, quer aos montantes efectivamente despendidos, quer à pontualidade nos pagamentos: as duas primeiras colunas do **Quadro X** mostram, respectivamente, o ano em que foi efectuado o pagamento e aquele a que o projecto respeita (isto é, ano de aprovação, sabendo-se que é de dois anos o período de execução).

**Quadro X: PAGAMENTOS ANUAIS**

(em contos)												
Ano		IPSS		Telealarme	Saúde e Termalismo	Passes Sociais		Turismo		Despesas Administr.	Coop. Acções Cultura e lazer	Total
De pagamento	A que respeita	Montante	Anulações/Reposições	Montante	Montante	Montante	Anulações/Reposições	Montante	Anulações/Reposições	Montante	Montante	
1995		234.322		6.966	7.160	216.000		100.000		5.553		570.001
1996		118.677				224.518				4.367	10.000	702.759
	1995	198.007			17.800	129.390						
1997		48.289				316.239		196.250		11.256		1.347.171
	1995	107.450	(21.720)	82.593	1.480	12.610	(9.410)					
	1996	178.567	(27.544)			59.313	(702)	397.500	(5.000)			
1998		66.986			138.750	331.163				4.437		1.191.191
	1995	39.932	(529)	8.006	13.560							
	1996	59.385			137.200							
	1997	146.093	(364)		4.480	45.842		196.250				
1999		55.308	757			276.101				624		1.243.702
	1995	10.452		5.083								
	1996	83.213										
	1997	70.826	(243)	7.571								
	1998	299.609	(757)			42.658		392.500				
2000		2.500				202.253						929.177
	1996		(434)			9.092						
	1997	6.475		7.429		18.737						
	1998	242.231		8.761	46.250	19.345						
	1999	126.666			150.000	89.872						
<b>Subtotal</b>		<b>2.094.988</b>	<b>(50.834)</b>	<b>126.409</b>	<b>516.680</b>	<b>1.993.133</b>	<b>(10.112)</b>	<b>1.282.500</b>	<b>(5.000)</b>	<b>26.237</b>	<b>10.000</b>	<b>5.984.001</b>
<b>Total</b>		<b>2.044.154</b>		<b>126.409</b>	<b>516.680</b>	<b>1.983.021</b>		<b>1.277.500</b>		<b>26.237</b>	<b>10.000</b>	<b>5.984.001</b>

Fonte: IGFSS

Assim, a comparticipação atinente a projectos de 1995 foi objecto de pagamento até 1999; idêntica situação ocorre para os demais anos, designadamente 1996, com pagamentos a ter lugar em 2000.

Um outro aspecto a assinalar é o de que este diferimento nos pagamentos tem particular relevância nas comparticipações atribuídas aos projectos de execução local (IPSS).

Este diferimento, causado por sucessivos atrasos dos diversos intervenientes, encontra, em parte, explicação no facto de os últimos pagamentos (acerto de contas) serem efectuados em função da apresentação de contas finais, a qual ocorre, por vezes, tardiamente e ou suscitando dúvidas que carecem de esclarecimento.

Quanto a este ponto, a CG, para além das afirmações transcritas no ponto anterior, vem referir que *“Face aos constrangimentos enunciados ... tem pautado a sua actuação pelo diálogo permanente com os diversos intervenientes,*



# Tribunal de Contas

---

*flexibilizando os procedimentos de acordo com as dificuldades manifestadas caso a caso, de modo a permitir a rentabilização do investimento.”*

## III.3. ANÁLISE DOS PROJECTOS

### III.3.1. *Projectos de desenvolvimento central*

#### III.3.1.1. SAÚDE E TERMALISMO SÉNIOR

De acordo com o programa de auditoria, o projecto Saúde e Termalismo Sénior foi objecto de análise mais detalhada, com recolha de elementos junto do INATEL, conforme se dará conta seguidamente.

O projecto destina-se a pessoas com idade igual ou superior a 60 anos<sup>8</sup>, cujo médico de família da área de residência lhes haja prescrito tratamento termal. As estadas têm duração de 15 dias e incluem transporte de ida e volta e participação em actividades de cultura e lazer.

O custo das estadas é participado pelos utentes segundo três escalões, calculados em função do respectivo rendimento mensal. As despesas respeitantes aos tratamentos termais são suportadas pelos participantes, podendo ser participadas pelo Serviço Nacional de Saúde.

Como principais objectivos do projecto, podem apontar-se os seguintes:

- melhorar a qualidade de vida e o bem estar das pessoas idosas;
- incentivar a utilização dos estabelecimentos termais, designadamente por participantes de mais baixos rendimentos;
- aumentar a utilização da capacidade hoteleira e manter postos de trabalho;
- potenciar o desenvolvimento económico das estâncias termais.

O acompanhamento da execução deste projecto está a cargo, desde 1998, de uma comissão, criada pelos Despachos Conjuntos (adiante referidos) de atribuição anual das respectivas verbas.

---

<sup>8</sup> Isto, a partir do ano 2000. Anteriormente, a idade mínima situava-se nos 65 anos.



# Tribunal de Contas

## III.3.1.1.1. *Execução Física*

Este projecto, iniciado em 1995, desenvolve-se, actualmente, em moldes substancialmente diferentes, envolvendo mais meios e abrangendo um muito maior número de utentes. Nos dois primeiros anos de funcionamento registou uma baixa aderência, ficando muito aquém das previsões efectuadas, pelo que, a partir de 1997, após análise do problema e identificação de possíveis causas, como sejam:

- diversidade de preços em função dos meses;
- não participação da estada do cônjuge;
- fraca divulgação do projecto;
- dificuldades de acesso aos estabelecimentos termais, uma vez que o transporte não estava incluído;
- ausência de programa de animação para os tempos livres,

o projecto foi reformulado no sentido de corrigir aqueles pontos fracos, o que se traduziu, a partir do ano de 1997, num substancial aumento da procura, como se pode constatar pelo quadro que segue.

**Quadro XI: TERMALISMO SÉNIOR - EVOLUÇÃO DO N.º DE UTENTES**

Ano	Participantes
1995	330
1996	332
1997	2.408
1998	2.859
1999	3.188

Fonte: INATEL

## III.3.1.1.2. *Execução financeira*

Os quadro e gráfico seguintes colocam em confronto os montantes anuais aprovados<sup>9</sup> e pagos, sendo que estes últimos são encarados sob duas perspectivas: por um lado, os

<sup>9</sup> A partir de 1998, as dotações passaram a ser atribuídas por despacho conjunto dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Saúde:

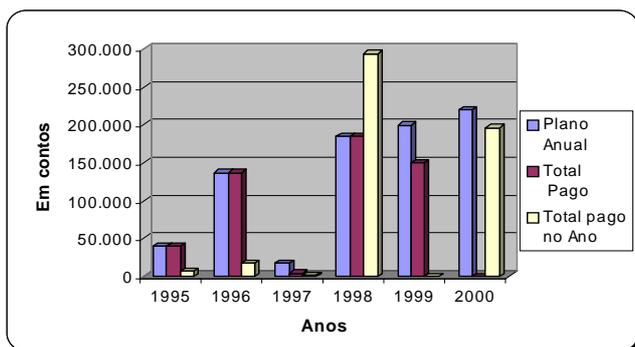
- Despacho Conjunto n.º 272/98, de 24 de Março, publicado no DR II série de 15 de Abril de 1998;
- Despacho Conjunto n.º 216/99, de 30 Dezembro 1998, publicado DR II série de 9 Março de 1999;
- Despacho Conjunto n.º 260/2000, de 31 Dezembro de 1999, publicado no DR II série, de 6 Março 2000.



# Tribunal de Contas

montantes pagos relativamente ao que foi aprovado para o próprio ano, independentemente do ano em que ocorra o pagamento; e, por outro, os valores efectivamente pagos pelo IGFSS, independentemente do ano a que respeitem.

Quadro XII: TERMALISMO SÉNIOR - ANÁLISE FINANCEIRA



(em contos)

Ano	Plano Anual	Total Pago	Total pago no Ano
1995	40.000	40.000	7.160
1996	137.200	137.200	17.800
1997	17.800	4.480	1.480
1998	185.000	185.000	293.990
1999	200.000	150.000	0
2000	220.000	0	196.250
<b>Totais</b>	<b>800.000</b>	<b>516.680</b>	<b>516.680</b>

Fonte: Plano Anual 2000  
IGFSS (2000 até 15/10)

A sua análise suscita as seguintes apreciações:

- ☑ Os pagamentos efectuados em cada ano corroboram o anteriormente afirmado relativamente ao baixo índice de aderência registado nos três primeiros anos, conhecendo um grande incremento a partir de 1998;

Segundo a Direcção do INATEL *“O referido programa registou uma execução de muito baixa expressão nos anos de 1995 e 1996, situação que se alterou significativamente em consequência das reformulações efectuadas em 1997...”*.

- ☑ Um outro aspecto a sublinhar é a ausência de pagamentos no ano de 1999, situação que entronca no já atrás referido (ponto III.2.4.2), no que concerne ao diferimento nos pagamentos;

De acordo com a CG, o Despacho Conjunto n.º 272/98, de 24 de Março *“... determina que o pagamento da última tranche de 25% fique sujeito à apresentação, à CG, por parte do INATEL, do Relatório de execução do Programa. Os atrasos verificados nos pagamentos subsequentes decorrem de demoras no envio daqueles relatórios.”*

- ☑ Quanto ao momento das transferências a efectuar pelo IGFSS cumpre referir que as mesmas deverão ser efectuadas em três *tranches* de acordo com o estabelecido nos respectivos despachos conjuntos de atribuição das verbas, nos seguintes moldes: 50% até Junho, 25% até Outubro e o restante após apresentação do relatório de execução do Programa.

A este propósito, afirma a Direcção do INATEL que *“As transferências efectuadas pelo IGFSS não respeitaram a programação estipulada nos despachos conjuntos de atribuição de verbas, verificando-se regularmente atrasos que são compensados com recurso a verbas do orçamento do INATEL”*.



# Tribunal de Contas

Com o objectivo de obter uma perspectiva mais abrangente da execução deste projecto solicitou-se ao INATEL os balancetes com indicação dos respectivos custos e proveitos imputados, a partir dos quais se construiu o **Quadro XIII**.

**Quadro XIII: TERMALISMO SÉNIOR – PROVEITOS/CUSTOS**

(em contos)

Anos	Comp. PAII (pago no ano)	Receitas geradas	Total receitas	Total de encargos
1995	7.160	16.953	24.113	
1996	17.800	7.261	25.061	5.560
1997	1.480	64.281	65.761	175.032
1998	293.990	82.323	376.313	192.632
1999	0	79.806	79.806	221.441
2000	196.250	46.249	242.499	198.191
<b>Total geral</b>	<b>516.680</b>	<b>296.873</b>	<b>813.553</b>	<b>792.856</b>

**Nota:** Ano 2000: não se encontram contabilizados todos os custos e proveitos (valores parciais)

**Fonte:** IGSSS e INATEL

Este quadro suscita os seguintes comentários:

- De acordo com o total geral apurado, os custos do projecto são inferiores ao total de receitas, tomando em conta a parte correspondente, tanto à comparticipação dos utentes, como aos recebimentos do PAII. Esta situação ocorre em todos os anos, com excepção de 1999, em que a comparticipação do PAII foi nula.
- Esta constatação poderia conduzir à interpretação, em termos puramente contabilísticos, de que o projecto em causa se constituiria como fonte de “lucro” para o INATEL.

No entanto, o INATEL aduz alguns esclarecimentos:

- Nos anos de 1995/96 a comparticipação do PAII foi de 40 contos por participante;
- A partir de 1997, a comparticipação passou a assumir um montante anualmente atribuído, pago ao INATEL de acordo com as regras atrás referidas;
- Quanto à imputação de custos, realça-se:
  - No ano de 1995, o projecto foi executado na totalidade nos estabelecimentos termais do INATEL, pelo que os respectivos custos se encontram incluídos nos restantes custos de funcionamento daquelas unidades;



# Tribunal de Contas

- Em 1996, uma parte teve idêntico tratamento ao ano de 1995 e outra parte, executada pelo sector privado, está imputada ao centro de custos *Termalismo Sénior*;
- A partir de 1997 “... ao centro de responsabilidade ‘*Termalismo Sénior*’ não se encontram imputados de forma exaustiva todos os custos do programa, nomeadamente os relativos ao pessoal envolvido na sua organização, gestão e execução, as amortizações de equipamentos e instalações, custos de comunicação e outros quer do ‘*Gabinete de Projectos Especiais*’...”. “Não se encontram igualmente imputados ao programa custos indirectos ...”.

Reforçando estas informações, em sede de alegações afirma o INATEL “... que não foram considerados:

*Custos com Pessoal nas Delegações e Sub Delegações deste Instituto*  
*Custos com Pessoal na Divisão de Turismo Social*  
*Parte dos Custos com Comunicações e Material de Escritório nas Delegações e Sub Delegações do INATEL*  
*Parte dos Custos com Comunicações e Material de Escritório na Divisão de Turismo Social”.*

Do que se expôs, conclui-se que os registos contabilísticos referentes a este projecto e mantidos pelo INATEL não espelham a realidade total da respectiva execução, pondo, deste modo, em causa a transparência e a fidedignidade das demonstrações financeiras relativas a este projecto.

Em sede de alegações, o INATEL nada aduz além do já anteriormente informado; junta, no entanto, um conjunto de cálculos efectuados “... com base nos valores do Relatório de Contas de cada ano atribuindo a cada Programa o correspondente aos meses que se estima terem sido preenchidos por cada um destes ...” por forma a apurar os custos do projecto, mais próximos da realidade, através da imputação de custos indirectos, anteriormente não considerados, conforme, resumidamente, se constata a seguir:

	(em contos)			
	1997	1998	1999	2000
Total custos	242.835	269.060	312.768	(a)

(a) “... Temporada 2000, tendo em atenção que o mesmo não se encontra encerrado a nível de custos, não é apresentado quadro de análise financeira do mesmo”.

Face a esta imputação de custos, e compaginando-os com os dados constantes do Quadro XIII, sai reforçada a conclusão de que o projecto não constitui uma fonte de “lucro” para o INATEL. Porém, a contabilidade do organismo não reflecte esta realidade, mantendo-se, pois, válida a opinião da equipa de auditoria inicialmente expendida.

Mais informa o INATEL que “*Presentemente, mantendo os critérios de imputação de custos calculados para estes Programas, com o programa informático BAAN que permite que seja o Departamento de Turismo a efectuar a própria*



# Tribunal de Contas

*Contabilidade e no seguimento de soluções encontradas entre a Divisão de Contabilidade e Finanças e este Departamento no sentido de serem criados centros de custo específicos para cada uma das contas, estes procedimentos permitirão um maior rigor contabilístico no apuramento dos resultados do Programa Saúde e Termalismo Sénior bem como do Turismo Sénior”.*

## III.3.1.2. PASSES TERCEIRA IDADE

No âmbito dos objectivos do PAII, conforme, designadamente, o disposto na alínea b) do n.º 2 do Despacho Conjunto que cria o Programa “*estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade dos idosos e a acessibilidade a benefícios e serviços*”, foi assinado e homologado pelo (então) Ministro do Emprego e da Segurança Social, em 23 de Dezembro de 1994, um protocolo entre a Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade, a Companhia Carris de Ferro de Lisboa (CCFL) e o Metropolitano de Lisboa (ML) no sentido de eliminar as restrições horárias de utilização do Passe “L” – 3.ª idade.

A sua cláusula 3.ª estabelece que, no ano de 1995, se procederia ao pagamento de 72 000 contos à CCFL e de 18 000 contos ao ML. Estes montantes são objecto de actualização anual, de acordo com a taxa de aumento tarifário fixado pelo Governo para os transportes urbanos de Lisboa, agravado pelo índice 101.02, correspondente à taxa média anual de crescimento do passe “L” – 3.ª idade no período 1989/1994 (Cláusula 4.ª).

Situação em tudo similar ocorreu relativamente à Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, tendo sido atribuída, em 1995, a verba de 16 000 contos. Por despacho ministerial de 11 de Julho de 1995 foi aprovada uma adenda àquele protocolo, no sentido de reforçar a verba atribuída para 110 000 contos.

Posteriormente, foram assinados novos protocolos com as empresas de transportes a operar nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto, como seguidamente se indica:

Quadro XIV: PROTOCOLOS

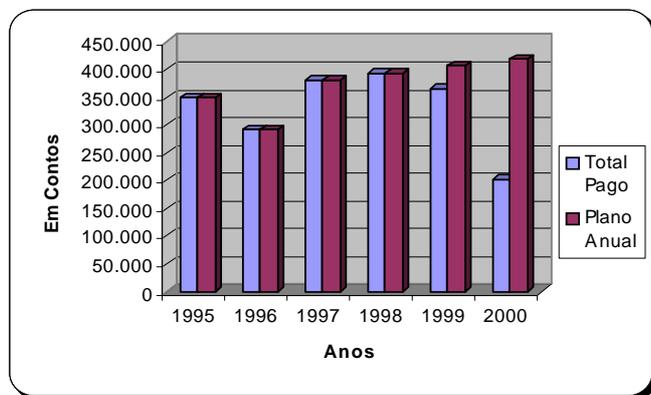
<b>Data homologação</b>	<b>Empresa</b>	<b>Montante anual aprovado (contos)</b>
06/02/96	Transportes Sul do Tejo, AS	24 100
06/02/96	Transtejo – Transportes Tejo	5 000
06/02/96	Serv. Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro	2 440
27/03/96	Rodoviária de Lisboa, AS	52 160
26/03/96	Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, SA	2 690
26/03/96	CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	44 040
08/04/96	VIMECA – Transportes Lda.	20 000
08/04/96	STAGECOACH PORTUGAL	200

No quadro a seguir espelha-se a globalidade dos montantes despendidos com este projecto, desde 1995.



# Tribunal de Contas

Quadro XV: PASSES TERCEIRA IDADE – EXECUÇÃO FINANCEIRA



(Em contos)

Ano	Total Pago	Plano Anual
1995	348.590	348.590
1996	292.221	292.221
1997	380.818	380.818
1998	393.166	393.166
1999	365.973	405.915
2000	202.253	418.257

Fontes: IGFSS (2000 até 15/10)  
Plano Anual 2000

### III.3.1.3. TELEALARME

O Projecto TELEALARME tem expressão nos Planos Anuais desde 1995, tendo sido homologado pelo (então) Ministro do Emprego e da Segurança Social, em 21 de Abril de 1995, o Protocolo celebrado entre a Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade, a Direcção Geral da Família, a Cruz Vermelha Portuguesa e a Portugal Telecom, S.A., com o objectivo da implantação e funcionamento de um Serviço de Telealarمة, de âmbito nacional.

Em 19 de Setembro de 1995 celebrou-se um protocolo bilateral entre o (então) Ministério do Emprego e da Segurança Social e a Cruz Vermelha Portuguesa, destinado à organização e funcionamento do STA, onde são estabelecidos, para ambos, um conjunto de compromissos, donde se destacam, designadamente, questões em matéria de financiamento, apoio logístico e pessoal.

Transcorridos dois anos e tendo terminado o período de vigência de um ano do protocolo celebrado em 21 de Abril de 1995, renovado por mais um ano, foi assinado o protocolo entre a Comissão de Gestão do PAII – entidade responsável pelo projecto – a Cruz Vermelha Portuguesa – responsável pelo funcionamento da central de telealarمة e pelas operadoras – e a Portugal Telecom, SA – a quem cabe a instalação e assistência ao equipamento central e terminal –, homologado pelo Secretário de Estado da Inserção Social em 11 de Novembro de 1997, tendo em vista a implementação e funcionamento de um Serviço Telealarمة (STA), de âmbito nacional, integrado no PAII e destinado a apoiar, no seu domicílio, prioritariamente, pessoas idosas e em situação de dependência física, mental ou social, no sentido de contribuir para a promoção da sua autonomia.

Este sistema inovador é composto por uma central permanente instalada na Cruz Vermelha Portuguesa, por um telefone terminal, colocado na casa do utilizador, e por um medalhão com botão de alarme que, accionado, dará sinal de alerta no receptor previamente escolhido



# Tribunal de Contas

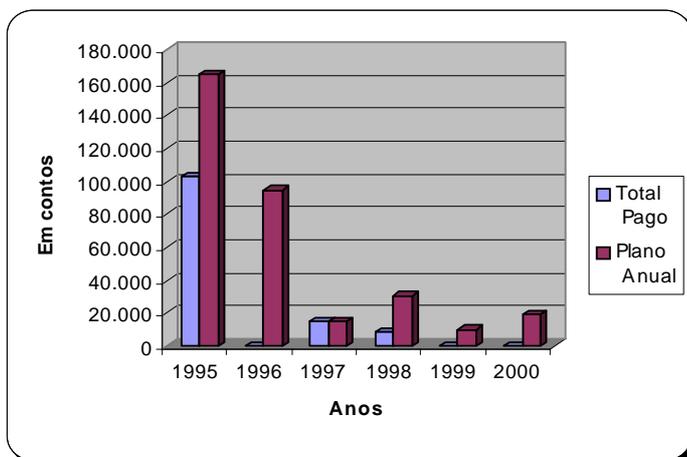
pelo utente. O custo da assinatura mensal (2 500\$) poderá, em caso de necessidade comprovada, ser compartilhado pelo PAII.

Ao longo da sua existência, desde Abril de 1995, o STA sofreu algumas vicissitudes, resultantes de anomalias técnicas no equipamento. Em Abril de 1999 foi instalada nova central, cuja aquisição foi autorizada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade e pela Ministra da Saúde, por proposta da Comissão de Gestão do PAII, tendo-se verificado, desde então, uma melhoria no funcionamento do sistema; no entanto, a qualidade do serviço depende da substituição total do equipamento terminal, cuja aquisição foi autorizada pelos ministros da tutela.

### III.3.1.3.1. Execução financeira do projecto

Conforme já foi referido, o STA conhece inclusão em Plano Anual desde 1995, sendo a respectiva execução a que consta dos quadro e gráfico seguintes:

Quadro XVI: TELEALARME – EXECUÇÃO FINANCEIRA



(em contos)

Ano	Total Pago	Plano Anual
1995	102.648	165.000
1996	0	95.000
1997	15.000	15.000
1998	8.761	30.380
1999	0	10.000
2000	0	19.228
<b>Total</b>	<b>126.409</b>	<b>334.608</b>

Fontes: IGFSS (2000 até 15/10 )  
Plano Anual 2000

Como se constata, de um total de cerca de 335 000 contos atribuídos, ao longo dos anos, a este projecto, apenas foram despendidos cerca de 126 000 contos, ou seja, perto de 38%.

O ano de 1995, que corresponde ao início do projecto com aquisição de equipamento, é o que apresenta o valor mais elevado de verbas pagas; não foi despendida qualquer importância no ano seguinte (1996), nem em 1999 e 2000 (até 15/10).



# Tribunal de Contas

## III.3.1.3.2. Execução física do projecto

Apesar da inclusão no Plano de Actividades do PAII desde 1995 e de ter havido execução financeira, de acordo com o atrás referido, o facto é que, devido a problemas de diversa natureza, a sua entrada em funcionamento só se tornou possível a partir de 1997.

O quadro a seguir mostra o número de pessoas aderentes ao projecto no triénio de 1997/99, distribuídas por distritos.

**Quadro XVII: TELEALARME – EXECUÇÃO FÍSICA**

(N.º aderentes)

Distritos	Ano		
	1997	1998	1999
Aveiro		4	
Beja		1	
Castelo Branco	1	3	3
Coimbra	1	2	
Évora	5	29	18
Faro		1	
Horta	13	24	13
Leiria		2	
Lisboa	20	140	172
Madalena (*)			5
Portalegre	15	14	11
Porto		3	8
Santarém	1	3	5
Setúbal	7	32	29
Vila Real		1	
<b>Totais</b>	<b>63</b>	<b>259</b>	<b>264</b>

(\*) Não se tratando, embora, de um distrito, é assim individualizado na informação fornecida.

Fonte: IDS

Regista-se um significativo incremento do ano 1997 para o de 1998, mantendo certa estabilidade para 1999, ainda que os números em causa revelem uma muito fraca adesão, a qual poderá dever-se, em parte, a uma inadequada publicitação deste serviço.

O distrito com maior número de aderentes é Lisboa, seguindo-se-lhe Setúbal. Beja, Faro e Vila Real são os distritos com menos aderentes, apenas 1, no ano de 1998.

*“A CG está a desenvolver todos os esforços para que o referido projecto, que se considera da maior importância como elemento complementar social de ajuda às pessoas idosas, nomeadamente as mais isoladas, tenha o incremento necessário para atingir plenamente e de forma o mais rápida e abrangente possível, os seus objectivos.”*

Considerando tudo o que antes se expôs, designadamente o período decorrido desde a celebração do primeiro protocolo (1995), o volume de verbas entretanto investido (126 000 contos, representando apenas cerca de 38% do total disponibilizado) e o reduzido número de



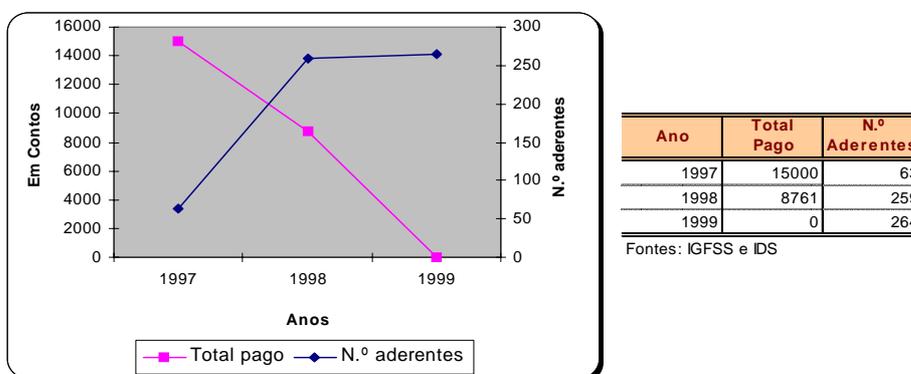
# Tribunal de Contas

peças abrangidas por este serviço (264 em 1999), aliado às deficiências do equipamento inicialmente adquirido – o que conduziu já à necessidade da sua substituição – põe-se em causa a qualidade das decisões tomadas, em termos de eficácia, eficiência e economia.

### III.3.1.3.3. Execução Financeira/Física

Face ao exposto nos dois pontos antecedentes considerou-se interessante evidenciar o sentido da evolução das execuções física e financeira:

**Quadro XVIII: TELEALARME - EXECUÇÃO FINANCEIRA/FÍSICA - COMPARAÇÃO**



O ano de 1997 é o que regista o maior volume de verbas despendidas em contraste com o menor número de aderentes; estes registam uma subida abrupta para 1998, estabilizando no último ano em referência, ao contrário da execução financeira, que é nula em 1999.

Face aos elementos disponíveis esta evolução não se apresenta de fácil interpretação; no entanto e levando em linha de conta os dados financeiros constantes do ponto III.3.1.3.1 – Execução financeira do projecto, aponta-se:

- ☑ Quanto ao total pago, uma vez que houve um forte investimento no primeiro ano (1995), é compreensível que os anos subsequentes registem uma queda considerável;
- ☑ Relativamente ao acentuado acréscimo do número de aderentes, observado de 1997 para 1998, registre-se apenas a coincidência de tal facto com a assinatura de novo protocolo em Novembro de 1997.



# Tribunal de Contas

---

## III.3.1.4. TURISMO SÉNIOR

O Programa Turismo Terceira Idade, como inicialmente foi denominado, foi promovido pelos Ministérios (então) do Emprego e da Segurança Social e do Comércio e Turismo e organizado pelo INATEL. Trata-se, pois, de um programa do INATEL, cujos projectos não são da responsabilidade do PAII, tendo-lhe, no entanto, sido atribuída uma comparticipação financeira através de verbas provindas do JOKER.

O Turismo Sénior foi financiado por verbas do PAII desde 1995 até 1998 (100 000 contos no ano de 1995 e 392 500 em cada um dos demais, num total de 1 177 500 contos) - *vide Quadro V*.

De acordo com a informação disponibilizada, no decorrer dos trabalhos de campo, cabe referir o seguinte:

- ☑ Em reunião da Comissão de Gestão do PAII de 1 de Fevereiro de 1995 foi emitida a Informação/Proposta n.º 3/95, na sequência da análise de um documento (a que a equipa de auditoria não teve acesso) relativo ao “*Programa Férias na Terceira Idade (FTI) – documento do MCT*”, donde se extrai o seguinte:
  - ☐ Na generalidade, o programa apresenta objectivos de interesse social, económico e cultural, sendo, no entanto, mais dirigido a turistas estrangeiros do que a portugueses, pelo que se trata mais de uma medida que visa recuperar os efeitos negativos para a política turística no âmbito da economia e do emprego;
  - ☐ Para além de outras considerações em relação, designadamente, ao nível cultural e socio-económico do público-alvo a que o programa se destina e, ainda, a questões de acessibilidade que poderão levantar-se para as pessoas idosas ou com deficiências, o documento sugere que o referido programa não seja integrado no PAII, uma vez que se afigura “*fora do âmbito do Despacho Conjunto e que inviabilizaria todo o PAII, de natureza social, comprometendo cerca de 80% da sua receita anual, tendo por referência a de 1994.*”;
- ☑ A verba para 1995 foi autorizada por despacho do Ministro do Emprego e da Segurança Social de 15 de Setembro de 1995;
- ☑ Para os anos seguintes, esta verba foi reforçada para 397 500 contos/ano, de acordo com o Despacho Conjunto dos Ministros da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social, de 31 de Julho de 1996; o montante utilizado, no entanto, foi de 392 500 contos/ano.



# Tribunal de Contas

## III.3.2. Projectos de promoção Local

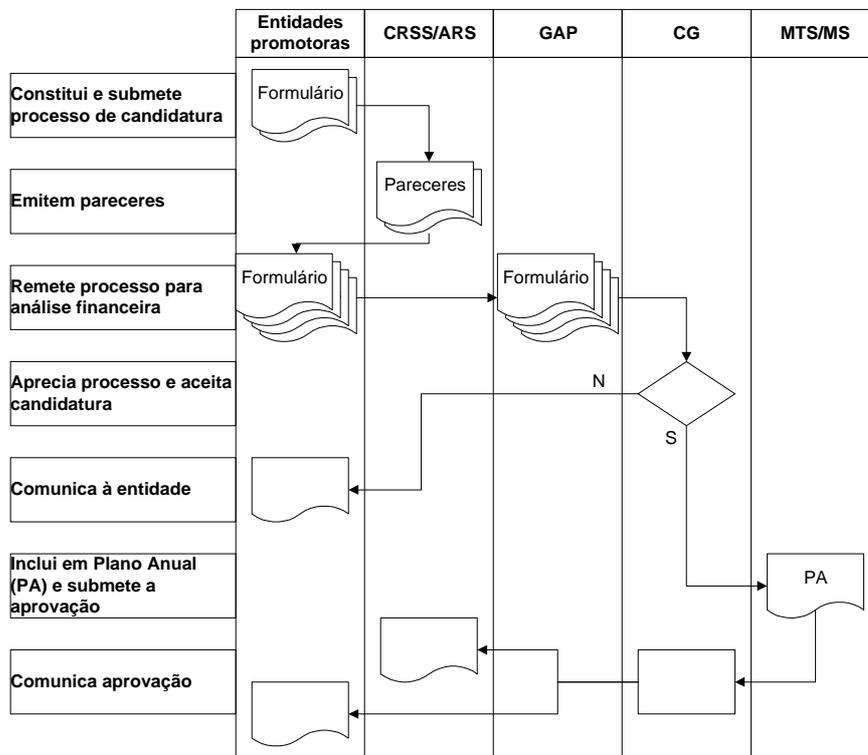
### III.3.2.1. ASPECTOS GERAIS

#### III.3.2.1.1. Processo de candidatura

A organização dos processos de candidatura, bem como os respectivos acompanhamento e controlo são matérias constantes de regulamento próprio, que define os princípios, regras e procedimentos a adoptar, aprovado pelo Despacho Conjunto n.º 259/97, de 24 de Julho, publicado no Diário da República, II Série, de 21 de Agosto do mesmo ano.

No esquema que segue representa-se, graficamente, os procedimentos subjacentes ao processo de candidatura:

Diagrama A: Candidatura



Ainda com base no referido Regulamento compete frisar que:

- As entidades promotoras devem:



# Tribunal de Contas

---

- Envolver as vertentes da saúde e da acção social;
- Serem simultaneamente entidades promotoras e executoras e disporem de adequada capacidade técnica e organizativa;
- Encontrarem-se regularmente constituídas e não serem devedoras ao Estado ou à Segurança Social.
  
- Os projectos devem:
  - Apresentar condições de continuidade para além do período de financiamento;
  - Ser integrados, inovadores e mobilizar vários parceiros conhecedores das problemáticas locais.

### III.3.2.1.2. *Processo de financiamento*

Quanto aos aspectos financeiros, realça-se:

- Constituem despesas elegíveis<sup>10</sup>, atendendo à natureza do projecto, *“Custos de investimento, nomeadamente em pequenas obras de adaptação<sup>11</sup>, equipamentos e viaturas...”* e *“Custos correntes, designadamente com o pessoal indispensável ao projecto, fornecimentos e serviços de terceiros e outros”<sup>12</sup>*;
- O financiamento dos projectos não poderá ultrapassar 80% das despesas elegíveis, até ao limite de 40 000 contos e por um período máximo de dois anos; sendo que a atribuição das verbas para o segundo ano depende da apreciação do desenvolvimento das acções previstas no projecto e parecer favorável dos serviços regionais da saúde e segurança social, submetido a despacho ministerial;
- Os abastecimentos financeiros são efectuados trimestralmente com base em planos de tesouraria apresentados pela entidade promotora, dependendo o abastecimento seguinte da apresentação do balancete do trimestre anterior; nos projectos plurianuais, o abastecimento financeiro do segundo ano depende, ainda, da apresentação de contas do ano anterior;

---

<sup>10</sup> No período de vigência do PAII, antes da aprovação do Regulamento (em 1997), segundo informação do IDS, a CG observava, genericamente, as regras vigentes para os programas comunitários, no que concerne à elegibilidade das despesas.

<sup>11</sup> De acordo com orientações do IDS, insertas num documento de trabalho facultado à equipa e denominado *“Indicadores de custos”*, o PAII comparticipa despesas com obras até ao montante de 1.000 e 3.000 contos para o SAD e CAD, respectivamente.

<sup>12</sup> Alíneas a) e b) do art.º 8º do *Regulamento*.

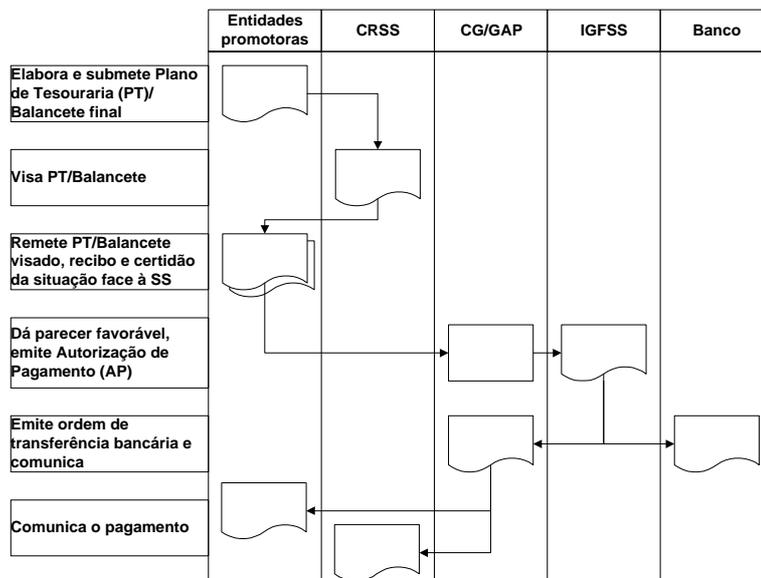


# Tribunal de Contas

- ☑ As entidades promotoras deverão manter um *dossier* contabilístico e observar os seguintes procedimentos:
  - ☐ Utilizar um centro de custos<sup>13</sup> específico e documentar as despesas através de recibos e facturas;
  - ☐ Arquivar, em pastas próprias, cópias de todos os documentos de receitas e despesas;
  - ☐ Elaborar balancetes mensais;
  - ☐ Abrir e manter uma conta bancária específica;
  - ☐ Apresentar as contas finais após cada ano de execução dos projectos;
  - ☐ Enviar inventário à comissão de gestão e pôr à sua disposição, bem como dos serviços regionais da saúde e da segurança social, todos os elementos necessários ao acompanhamento, controlo e avaliação.

O esquema que segue dá uma visão simplificada do percurso do processo conducente à comparticipação do PAII nos respectivos projectos.

**Diagrama B: Financiamento**



<sup>13</sup> Este conceito não é exactamente coincidente com o contabilístico, uma vez que admite a inclusão de despesas com obras e equipamentos enquadráveis na classe 4.



# Tribunal de Contas

---

## III.3.2.1.3. Participação dos CRSS/SSR

Dos contactos realizados, de acordo com o programado, com os CRSS/SSR da área das entidades executoras dos projectos seleccionados – Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo –, cabe destacar os seguintes aspectos:

- ☑ A participação dos serviços regionais da segurança social em todo o processo, desde a candidatura (já que estas são apresentadas directamente à CG) até ao acompanhamento e avaliação (atribuições da mesma CG), é diminuta e secundária;
- ☑ Estes serviços são chamados, de igual forma com os serviços regionais de saúde, nos termos dos art.ºs 6.º e 7.º do Regulamento, a dar parecer sobre as condições de continuidade para além do prazo de financiamento; neste ponto, do que foi dado perceber, os serviços da segurança social, por regra, lançam mão do conhecimento que detêm da instituição em função do relacionamento existente ao nível, nomeadamente, do financiamento mediante acordos de cooperação celebrados e do exercício das funções de avaliação e controlo que lhes estão cometidas por lei;
- ☑ Os CR são informados, pela Comissão de Gestão, sobre as candidaturas aprovadas na sua área de intervenção e, bem assim, numa fase posterior, das comparticipações que vão sendo pagas às entidades executoras dos projectos; trata-se, pois, de uma atitude não interventiva.

Este modelo de gestão adoptado para o PAII suscita algumas questões para reflexão, como sejam:

- ☑ A ausência de uma participação regional mais activa, no que toca ao conhecimento geral das necessidades locais, com vista a um planeamento integrado e adequado à resolução dos problemas sociais face ao grau de cobertura existente, poderá, eventualmente, traduzir-se na aplicação dos recursos de forma menos adequada;

Face ao que se expõe neste ponto o Instituto da Solidariedade e Segurança Social, nas suas alegações, informa “... *ser este Instituto concordante relativamente ao ponto III 3.2.1.3, tendo já sido tomadas algumas medidas com vista a uma maior intervenção por parte dos serviços, desconcentrados deste Instituto. Foi acordado com a Comissão de Gestão que os projectos apresentados deveriam merecer um parecer inicial de maior exigência, sendo utilizados os mesmos critérios e indicadores a nível nacional com vista à apreciação das candidaturas por aquela Comissão*”.

Informa, ainda, o ISSS que foi objecto de acordo com a Comissão de Gestão a remessa, àquele Instituto, de um vasto conjunto de informação, desde o Plano Anual às avaliações periódicas, nos aspectos, quer financeiro, quer técnico e de investigação e, bem assim, os relatórios finais.



# Tribunal de Contas

---

*“Deverá ainda haver formas articuladas de circulação de informação com vista à referenciação de constrangimentos e a forma de os ultrapassar”.*

Também a CG, nas alegações, se pronuncia sobre o assunto, remetendo para as correspondentes normas do Regulamento e afirmando que as mesmas têm vindo a ser observadas.

Quanto ao modelo de gestão adoptado para o PAII, a CG discorda de que ao mesmo possa ser atribuída responsabilidade pela atitude não interventiva dos CR e afirma que *“... ele tem-se revelado, no nosso entender, potenciador do estabelecimento de parcerias e da mudança de mentalidades ...”* e, mais adiante, *“... ao longo dos anos de desenvolvimento do PAII, o modelo de gestão adoptado tem ajudado a promover a participação e o envolvimento de todos os intervenientes aos diferentes níveis de responsabilidade ...”.*

- Por outro lado, afigura-se legítimo suscitar a questão de o PAII ser um indutor do aumento significativo dos encargos com acção social, a cargo do Orçamento do Estado, uma vez que a garantia de condições de continuidade, a que se refere o art.º 6.º do Regulamento, se traduz, futuramente, na celebração de acordos de cooperação com a segurança social, criando, necessariamente, novas despesas;

Quanto a esta questão o ISSS afirma: *“Efectivamente o PAII é um indutor do aumento significativo dos encargos com a acção social, contudo porque se trata de uma medida de política nova e de interesse para as populações e muitas vezes indutores de novas intervenções sociais, desde que correctamente planeada, de acordo com as necessidades locais, considera-se que estes devem ser assumidos”.*

Por seu turno a CG, não rejeitando esta ideia, convida à reflexão sobre o tema, na medida em que *“O diagnóstico de novas necessidades e a exigência de novas metodologias, são indissociáveis de respostas com qualidade aos novos desafios das alterações demográficas e dos equilíbrios sociais ... Em todos os países onde se faz sentir um aumento significativo do envelhecimento da população, existe um aumento de despesas para a Segurança Social ...”.* Por outro lado, observa que, numa perspectiva de acção preventiva, se *“... a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida inerentes à promoção da autonomia e à prevenção da dependência, a diminuição das desigualdades e a melhoria no acesso a bens e serviços ...”* pudessem ser quantificados, registar-se-ia uma diminuição de despesas com as deficiências e dependências evitáveis. E conclui *“... o PAII, promovendo a melhoria na articulação dos recursos da Saúde e Acção Social existentes, bem como o desenvolvimento das parcerias, constitui um agente promotor do desenvolvimento social que necessita do compromisso de continuidade por parte do Estado”.*

Registando-se, por um lado, a concordância dos alegantes com as afirmações anteriormente expendidas, e, por outro, a pertinência das perspectivas adiantadas pela CG, é, no entanto, de realçar que não se poderão perder de vista as limitações orçamentais, pelo que o planeamento deverá sempre efectuar-se em articulação com os serviços desconcentrados da Segurança Social, por forma a evitar a inviabilização futura da continuidade dos projectos.



# Tribunal de Contas

---

- Os pareceres a emitir pelos serviços regionais da saúde e segurança social poderiam ser conjuntos, por forma a unir esforços no sentido de reforçar as parcerias.

A este propósito, o ISSS afirma concordar com o teor do parágrafo antecedente e acrescenta “... os pareceres ... deveriam ser conjuntos ... pelo que se irá tentar caminhar nesta linha”.

No mesmo sentido se pronuncia a CG, ao afirmar: “*Tem sido igualmente sempre entendimento da CG, que os pareceres das entidades de tutela devem reflectir uma apreciação conjunta, da Acção Social e da Saúde, tendo em conta o conhecimento que estes serviços detêm das realidades locais ... A sugestão feita no Relatório de Auditoria, no último parágrafo do ponto III 3.2.1.3 (Participação dos CRSS/SSR) é já, na prática o entendimento da CG, traduzida na atitude de permanente esforço junto das entidades promotoras e de tutela, no sentido do aperfeiçoamento das parcerias e da melhoria de gestão de recursos*”.

## III.3.2.1.4. Considerações finais

Feitas estas referências aos princípios e regras que norteiam a execução dos projectos de promoção local apresentam-se, a seguir, alguns dados relativos à execução física do PAII para, seguidamente, incluir os comentários decorrentes das verificações *in loco* efectuadas no âmbito da presente auditoria.

Antes, porém, cabe tecer algumas considerações:

- No que concerne aos processos objecto de verificação, não obstante o esforço demonstrado no sentido de melhorar a qualidade do controlo, os mesmos carecem da introdução de uma ampla reformulação, por forma a permitir a consulta acessível e a apreensão imediata do essencial, devendo, para tanto, ser expurgados de numerosa documentação desnecessária, secundária ou em duplicado; elencam-se, a título exemplificativo, um conjunto de elementos que, no entender da equipa de auditoria, deveriam integrar os referidos processos de uma maneira clara e inequívoca:
  - Formulário de candidatura, na sua versão definitiva, sem rasuras ou comentários marginais que possam induzir dúvidas; devendo exhibir os pareceres e protocolos legalmente exigidos (art.º 7.º do Regulamento), designadamente o resultante da apreciação da Comissão de Gestão, em vista à obtenção de aprovação ministerial;
  - Orçamento final do projecto;
  - Planos de tesouraria e balancetes que suportam os pedidos de financiamento, exibindo os respectivos despachos;
  - Cópias das autorizações de pagamento e respectivos recibos;
  - Avaliações periódicas dos projectos;



# Tribunal de Contas

---

- ☑ Qualquer outra informação de carácter secundário deverá ser arquivada separadamente, evitando-se cópias desnecessárias, repetidamente.

Sobre estas questões a CG alega que a documentação em excesso “... *evidencia a preocupação da CG com a transparência de todos os actos de gestão, de acompanhamento e avaliação no âmbito do PAII*”, mas acrescenta que irá ter em consideração as apreciações e sugestões contidas no presente relatório, neste e noutros pontos.

No que respeita à apresentação da informação de natureza financeira:

- ☑ Nos termos do Regulamento, os projectos são financiados por um período máximo de dois anos, considerando-se iniciados a partir da data indicada no termo de responsabilidade que a entidade promotora deverá remeter à CG, devidamente visado pelos serviços regionais da saúde e segurança social;
- ☑ Em termos de programação financeira, a entidade promotora deve elaborar, por ano civil e por trimestre civil, ou correspondente aos meses em exercício e por despesas a efectuar, um plano de tesouraria para cada projecto;
- ☑ Os abastecimentos financeiros são efectuados com referência a cada trimestre de execução do projecto, com base em planos de tesouraria; no caso dos trimestres seguintes, a respectiva participação financeira depende da apresentação do balancete acumulado dos anteriores;
- ☑ No caso de projectos para dois anos, o segundo ano de financiamento é condicionado à apresentação de contas finais;
- ☑ Estas determinações conduzem, portanto, à não coincidência da execução financeira dos projectos com anos económicos, o que, pelo que foi dado observar, tem criado algumas divergências de interpretação e, conseqüentemente, procedimentais, contribuindo para as fraquezas registadas no controlo interno da gestão dos projectos;
- ☑ Nessa medida, face à informação recolhida nas entidades visitadas, a análise financeira é efectuada em ambas as vertentes: por um lado, montante aprovado e utilizado por projecto e, por outro, total de verbas despendidas e respectivo financiamento por ano económico.

A este propósito a CG alega que tem sido sua preocupação a dissipação das dúvidas que vão surgindo, mediante acções de formação dirigidas aos responsáveis pelas entidades promotoras dos projectos e, até, dos técnicos da área financeira dos CRSS e SSR. Refere, ainda, que as dúvidas decorrem, sobretudo, da impreparação de muitos técnicos, no que concerne à gestão orçamental.



# Tribunal de Contas

## III.3.2.2. EXECUÇÃO FÍSICA

### III.3.2.2.1. SAD/CAD

Do ponto de vista da execução física do PAII e utilizando informação constante nos Planos de Acção de 1995 a 2000, cabe fazer a seguinte apresentação e apreciar a evolução operada no que respeita ao número da projectos SAD e CAD executados e, bem assim, o de utentes envolvidos, por região, ao longo dos seis anos.

Quadro XIX: SAD/CAD – EXECUÇÃO FÍSICA

Ano	Projecto	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Açores		Madeira		Total	
		Nº de projectos	Nº utentes abrangidos														
1995	SAD	4	141	4	61	14	346	1	210			2	203			25	961
	CAD	4	48	2	31	4	33	1	16	1	23	3	189			15	340
1996/97	SAD	3	80	16	357	2	110	1	50							22	597
	CAD	1	8													1	8
1998	SAD	5	685	6	489	17	2.352	4	465	1	110	2	338	1	12	36	4.461
	CAD	2	148	4	660	1	300									7	1.108
1999	SAD	13	1.135	10	343	11	481	4	90							38	2.049
	CAD			2	109	2	19	2	693							6	821
2000	SAD	4	316	10	713	7	172	1	30							22	1.231
	CAD			2	30	2	19									4	49
<b>TOTAL</b>		36	2.571	56	2.793	60	3.832	14	1.554	2	133	7	730	1	12	176	11.625
<b>%s/ total</b>		20,45	22,12	31,82	24,03	34,09	32,96	7,95	13,37	1,14	1,14	3,98	6,28	0,57	0,10	100,00	100,00

Fonte: Planos Anuais 1995 a 2000

- ☑ Atendendo-se, em primeiro lugar, às colunas de totais, temos 176 projectos aprovados a abranger 11.625 utentes, sendo o ano de 1998 aquele que assume maior relevância. Em termos evolutivos, cabe registar a tendência de diminuição dos projectos CAD, relativamente ao primeiro ano de execução do PAII. O SAD, mostra alguma constância quanto ao número de projectos aprovados, sobressaindo os anos de 1998 e 1999 com valores mais elevados; a partir de 1998, é maior número de utentes contemplados.
- ☑ Centrando a apreciação no âmbito regional, destaca-se o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, a apresentar 34% e 33% em número de projectos e pessoas abrangidas, respectivamente.
- ☑ O CRSS do Centro ocupa o segundo lugar, com 32% e 24%, respectivamente.
- ☑ À RA da Madeira pertence o último lugar, com apenas um projecto SAD aprovado em 1998, abrangendo doze pessoas. O CRSS do Algarve representa 1% com somente dois projectos e 133 utentes contemplados.



# Tribunal de Contas

Ainda com base nos elementos constantes do **Quadro XIX**, conjugados com os dados de natureza financeira incluídos no **Quadro VI** e na tentativa de melhor apreciar a evolução a que atrás se alude, construiu-se o quadro seguinte acerca do qual cabe realçar:

**Quadro XX: FINANCIAMENTO MÉDIO POR PROJECTO/UTENTE**

(valores monetários em contos)

Região	Ano	Financiamento médio por projecto		N.º médio de utentes por Projecto		Financiamento médio por utente	
		SAD	CAD	SAD	CAD	SAD	CAD
Norte	1995	18.864	19.886	35	12	535	1.657
	1996/97	12.217	19.582	27	8	458	2.448
	1998	21.602	35.696	139	74	155	482
	1999	18.785		87		215	
	2000	33.571		79		425	
Centro	1995	8.298	22.371	15	16	544	1.443
	1996/97	14.070		22		631	
	1998	23.660	24.725	82	165	290	150
	1999	17.572	6.700	34	55	512	123
	2000	26.477	31.096	71	15	371	2.073
LVT	1995	13.496	14.038	25	25	546	568
	1996/97	24.119		55		439	
	1998	25.185	3.983	138	300	182	13
	1999	17.655	5.500	44	10	404	579
	2000	22.045	22.679	25	10	897	2.387
Alentejo	1995	12.568	26.000	210	16	60	1.625
	1996/97	62.074		50		1.241	
	1998	31.225		116		269	
	1999	11.635	12.785	23	347	517	37
	2000	1.324		30		44	
Algarve	1995		38.000		23		1.652
	1996/97						
	1998	38.000		110		345	
	1999						
	2000						
Açores	1995	3.120	8.956	102	63	31	142
	1996/97						
	1998	31.424		169		186	
	1999						
	2000						
Madeira	1995						
	1996/97						
	1998	27.442		12		2.287	
	1999						
	2000						

Fonte: Planos Anuais 1995 a 2000

- Em primeiro lugar cumpre introduzir as necessárias reservas às conclusões a extrair, na medida em que, por um lado, trata-se informação contida nos Planos Anuais e não em dados reais de execução e, por outro, trata-se de meras médias aritméticas, sem ter em consideração factores de vária ordem, como sejam, particularidades decorrentes da localização geográfica, das condições sócio/económicas dos utentes e do sistema de parceria adoptado em cada projecto;
- A principal conclusão a extrair é a de que a diversidade de valores nos resultados obtidos inviabiliza qualquer análise;
- Para ilustrar aquela afirmação veja-se, simplesmente, a grande variação entre os valores mínimos e máximos apurados:



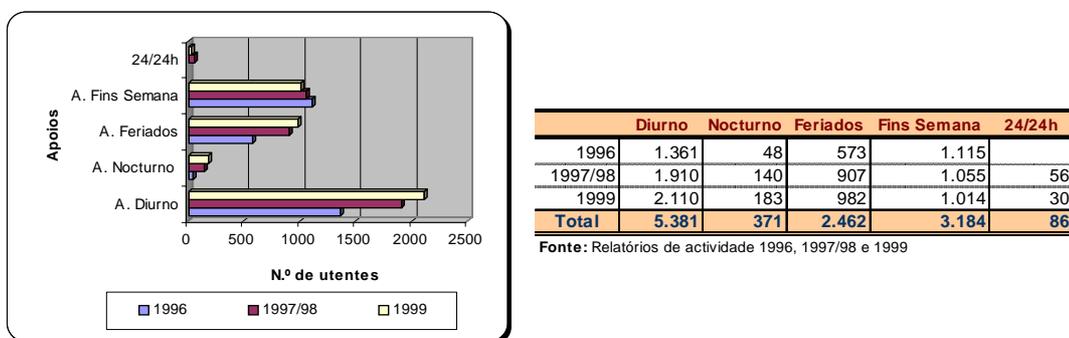
# Tribunal de Contas

- ❑ O *financiamento médio por projecto*, para SAD, varia entre 1.324 contos e 62.074 contos, ambas as situações verificadas na região Alentejo; para o CAD, a variação ocorre entre 3.983 contos no Centro Regional de LVT e 38.000 na Região do Algarve;
- ❑ Relativamente ao *número médio de utentes por projecto* o intervalo vai de 12, na RA da Madeira, a 210 no Alentejo, no que concerne ao SAD; já no CAD, a variação é entre 8 no CRSS do Norte e de 347, no do Alentejo;
- ❑ Quanto ao *financiamento médio por utente*, são as Regiões Autónomas que exibem os extremos no que respeita ao SAD: 31 contos nos Açores, contra 2.287 na Madeira; o CAD regista o seu valor mais baixo na região de LVT e o mais alto na do Norte.

### III.3.2.2.1.1. Serviço de Apoio Domiciliário

Caracterizando o projecto por tipo de apoio prestado - sendo certo que cada indivíduo pode estar considerado em mais do que um tipo de apoio -, temos:

Quadro XXI: SAD – TIPOS DE APOIOS



- ☑ É o regime diurno o que tem maior expressão, em contraponto com o 24/24 horas, que apenas figura nos dois últimos anos em referência; a vertente regime nocturno exhibe, igualmente, valores reduzidos face aos demais.
- ☑ Numa análise ano a ano, as três primeiras colunas do quadro mostram uma evolução crescente, em contraposição com o regime 24/24, caso em que essa evolução é em sentido contrário; na vertente fins de semana, os dados mantêm certa constância.

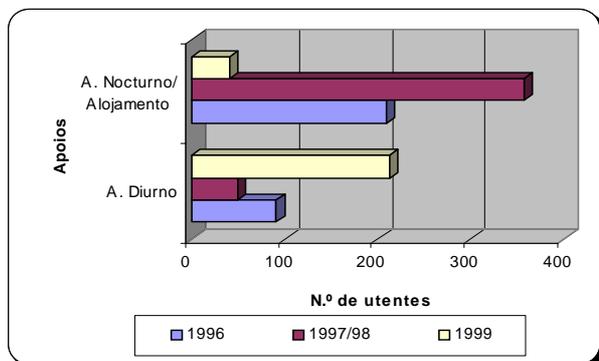
### III.3.2.2.1.2. Centro de Apoio a Dependentes

Dentro da mesma linha de pensamento, o CAD traduz-se da seguinte forma:



# Tribunal de Contas

Quadro XXII: CAD – TIPOS DE APOIOS



	Diurno	Nocturno/Alojamento
1996	91	210
1997/98	49	358
1999	213	41
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>609</b>

Fonte: Relatórios de actividade 1996, 1997/98 e 1999

- Desenvolve-se, apenas, em duas vertentes: diurno e nocturno/alajamento, sendo este último o que tem maior expressão global.
- Observando os dados do quadro em função dos anos, constata-se um grande incremento para o ano de 1999, relativamente ao regime diurno, registando-se evolução contrária no nocturno/alajamento.

### III.3.2.2.2. FORHUM

Quanto a projectos FORHUM, uma vez que o número de pessoas contempladas são formandos e não utentes, merecem tratamento separado, pelo que do seguinte quadro se extrai:

Quadro XXIII: FORHUM – EXECUÇÃO FÍSICA

Anos	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Açores		Madeira		Total	
	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Nº de pessoas abrangidas	Nº de projectos	Pessoas abrangidas
1995	1	375	2	110	12	518	2	150	1	50	4	167			22	1.370
1996/97	1	48	11	244	2	192	1	80							15	564
1998	2	228	4	246	6	1.924	2	53	1	96					15	2.597
1999	5	403	6	370	3	114	1	230							22	1.400
2000	2	97	4	270	3	790									9	1.157
<b>Total</b>	11	1.151	27	1.240	26	3.538	6	513	2	146	4	167	0	0	83	7.088
<b>% s/ total</b>	13,25	16,24	32,53	17,49	31,33	49,92	7,23	7,24	2,41	2,06	4,82	2,36	0,00	0,00	100,00	100,00

Fonte: Planos Anuais de 1995 a 2000

- Em sentido idêntico ao observado relativamente aos demais projectos, é o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo que evidencia valores mais elevados de execução, atingindo os 50% no número de pessoas abrangidas.



# Tribunal de Contas

- ☑ O CRSS do Centro apresenta-se em segundo lugar, com mais de 32% do total, no número de projectos e 17% no de pessoas abrangidas.
- ☑ A RA da Madeira não desenvolveu nenhum projecto nesta área.

### III.3.3. Instituições visitadas

Conforme previsto no programa de auditoria, o presente trabalho terminou com a deslocação da equipa de auditoria às instituições seleccionadas, onde, por um lado, recolheu informação relativa à execução dos projectos e, por outro, teve a oportunidade de visitar algumas das estruturas objecto de financiamento do PAII.

Assim, neste ponto, de acordo com o anteriormente referido, inclui-se uma análise detalhada, por instituição, com base em elementos facultados pelas mesmas e, do ponto de vista financeiro, compaginando esses dados com os obtidos no IDS, mediante as correspondentes autorizações de pagamento, evidenciando-se, igualmente, os montantes aprovados e utilizados para cada projecto.

#### III.3.3.1. SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO PORTO

##### III.3.3.1.1. Execução financeira

De acordo com a informação colhida, quer junto do IDS e confirmada através dos elementos fornecidos pelo IGFSS, quer junto da Santa Casa da Misericórdia do Porto, constata-se que a instituição se candidatou, em 1995, a um projecto CAD, no valor de 30.008 contos, que conheceu uma execução de 100%, e em 1996, a outro projecto, no montante de 30.000 contos, dos quais apenas foram utilizados 11.596 (grau de execução de 38,7%); ainda em 1996, viu aprovada a sua candidatura a um projecto SAD e um FORHUM, do montante, respectivamente, de 9.248 e 1.920, cuja execução foi de 89,6% e 49,7%, respectivamente. Em 1997 foi aprovada nova candidatura para o projecto SAD, com o valor de 13.531 contos utilizado na totalidade.

No quadro que segue sintetiza-se a informação acabada de referir:

Quadro XXIV: SCM PORTO – PROJECTOS APROVADOS

Projecto	Data de aprovação	Valor aprovado (contos)	Montante Utilizado (contos)	Grau Execução %
CAD	12/10/95	30.008	30.008	100,0
	08/04/96	30.000	11.596	38,7
SAD	29/05/96	9.248	8.285	89,6



# Tribunal de Contas

FORHUM	“	1.920	955	49,7
SAD	18/07/97	13.531	13.531	100,0
<b>TOTAL</b>		<b>84.707</b>	<b>64.375</b>	<b>76,0</b>

Relativamente à análise efectuada *in loco* há a registar:

- A Misericórdia dispunha de centros de custo próprios para contabilização das despesas de funcionamento respeitantes ao PAII, conforme determina o art.º 19.º do Regulamento dos projectos;
- Encontravam-se adequadamente registadas e documentadas as operações respeitantes às entradas de verbas provenientes do IGFSS e, bem assim, as correspondentes às despesas efectuadas;
- Para além destes aspectos, cumpre notar que:
  - O montante de 16.541 contos imputado ao CAD/1995 (*vide Quadro XXV*) suscita os seguintes comentários:

Inclui 349.830\$ correspondente à aquisição de um computador, o que se traduz numa despesa incorrectamente classificada;

Respeita a uma parte da facturação da empreitada de “*Remodelação do Hospital de S. Lázaro*” (16.191 contos), actualmente a funcionar na valência de lar, como mais adiante se refere;

Afigura-se não enquadrável no conceito de despesas elegíveis definido no art.º 8.º do Regulamento, caindo, isso sim, no âmbito da al. d) do art.º 9.º, pois trata-se, na verdade, de uma obra de “... *renovação de equipamento de grande porte*”; no entanto, as despesas em causa foram efectuadas em 1995, anteriormente, portanto, à existência do Regulamento. É, todavia, sabido que a vocação do PAII não é o financiamento de grandes investimentos mas sim a participação nos custos de pequenas obras de adaptação;

A CG, não rejeitando esta posição, vem, no entanto, esclarecer que a comparticipação destas obras foi autorizada “... *a título excepcional, em resposta ao pedido formulado pela SCM do Porto em 05/05/1997 que mereceu despacho de 06/05/97.*”

Estas despesas, assim como de equipamento no montante de 5.385 contos, foram contabilizadas na Classe 4 da contabilidade geral da instituição, não se encontrando, por limitações da aplicação informática em uso, afectados os respectivos centros de custo;



# Tribunal de Contas

- Idêntico tratamento foi dado às despesas de investimento imputadas ao SAD/1996 no montante de 2.100 contos, correspondente à aquisição de uma viatura.

Para melhor elucidação quanto à execução financeira, com base nos balancetes dos anos de 1995 a 1999, facultados pela instituição e, ainda, nas Autorizações de Pagamento relativas à comparticipação do PAII, construiu-se o **Quadro XXV**.

**Quadro XXV: SCM PORTO – EXECUÇÃO FINANCEIRA**

(em contos)

	1995		1996		1997		1998		1999		Total geral	
	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total
SAD	Obras (Classe 6)					263		649		381		
	Equip.			2.100		210				31		
	Custos			2.552	3.339	9.310		17.677	19.264	10.252		
	Subtotal	0		2.552	5.439	9.783		18.326	19.264	10.664	21.816	44.212
CAD	Obras Classe 4	16.541										
	Obras Classe 6					100				7		
	Equip.	5.385										
	Custos	2.401	21.081	6.703		23.334		3.039	20.523	6.197		
Subtotal	24.327	21.081	6.703		23.434		3.039	20.523	6.204	41.604	63.707	
FORHUM	Custos		955	376		1.518					955	1.894
Total	24.327	24.588	12.518	0	34.735	0	21.365	39.787	16.868	64.375	109.813	
Despesas não elegíveis	16.191		156		970		1.142		30		18.489	
Total apurado	8.136	24.588	12.362	0	33.765	0	20.223	39.787	16.838		91.324	

Fonte: Balancetes, listagem de bens do imobilizado e Autorizações de Pagamento

Este quadro suscita os seguintes comentários:

Na linha de despesas não elegíveis figuram: o montante imputado ao PAII relativo à obra do CAD atrás referida (1995) e, em cada ano, o custo correspondente a amortizações, incluído nos respectivos balancetes, no valor total de 2.298 contos (1.109 contos ao SAD e 1.189 contos ao CAD).

De acordo com orientações dimanadas do Gabinete de Apoio a Projectos do IDS, os custos com amortizações não constituem despesas elegíveis<sup>14</sup>. Mesmo assim, se ao total das despesas se subtrair esse montante, acrescido, ainda, do correspondente à empreitada do Hospital de S. Lázaro (igualmente não elegível, como atrás se alude), obtém-se um total de despesas elegíveis de 91.324 contos, traduzindo-se, por conseguinte, a comparticipação do PAII em 70%.

Quanto à elegibilidade das amortizações, informa a CG que “... *estes custos foram devidamente autorizados nos orçamentos dos projectos, ficando estipulado que o PAII comparticiparia nas amortizações de equipamentos quando não houvesse lugar a comparticipação na aquisição, como foi o caso do equipamento de transporte do SAD e alguns equipamentos do CAD.*”

<sup>14</sup> Também relativamente a esta matéria se coloca a questão que se prende com as regras aplicáveis ao período anterior a 1997 (anteriormente ao Regulamento e à intervenção do IDS na gestão do PAII); à falta das mesmas, afigura-se de bom senso recorrer a orientações genéricas, como seja, desde logo, o facto de que custos de amortizações não são, nem constituirão, despesa; por outro lado, ao serem comparticipados, incorrer-se-ia numa situação de dupla comparticipação (com a aquisição e com a amortização) cfr., a este propósito, por exemplo, MENEZES, H. Caldeira: “*Princípios de Gestão Financeira*” 1997, pág. 373, escreve “*Do ponto de vista financeiro, as amortizações não traduzem quaisquer fluxos financeiros negativos (pagamentos) e, portanto, integram o autofinanciamento anual da empresa;*”.



# Tribunal de Contas

---

## III.3.3.1.2. *Execução física*

No tocante à execução física e ao ponto de situação actual dos projectos, salienta-se:

### III.3.3.1.2.1. **CAD**

- Funcionou nos anos de 1995 a 1998, com uma média de 16 utentes. Actualmente, esta valência continua a funcionar mas não de uma forma autonomizada, isto é, o Hospital de S. Lázaro é um lar de idosos que presta cuidados diversos, designadamente a dependentes profundos, articulando estreitamente com os serviços de saúde no acolhimento de doentes em períodos de convalescença e estados terminais.
- No âmbito desta articulação, em 23 de Fevereiro de 2000, com entrada em vigor a 1 de Dezembro de 1999, foi celebrado um acordo de cooperação entre a Administração Regional de Saúde do Norte, o Centro Regional de Segurança Social do Norte/Serviço Subregional do Porto e a Santa Casa da Misericórdia do Porto – Hospital de S. Lázaro para a valência de Unidade de Apoio Integrado, de acordo com as orientações aprovadas pelo Despacho Conjunto n.º 407/98, publicado no Diário da República, II Série, de 18 de Junho.
- Sucintamente, o referido acordo visa criar as condições de intervenção articulada da saúde e da acção social dirigida às pessoas idosas em situação de dependência, com o objectivo de promover a sua autonomia e desenvolver as capacidades das famílias para lidar com as situações.
- No decurso dos trabalhos de campo, a equipa de auditoria teve a oportunidade de visitar o Hospital de S. Lázaro e de constatar que a instituição desenvolve um trabalho de grande mérito e qualidade.

### III.3.3.1.2.2. **SAD**

O financiamento do PAII teve em vista:

- O aumento da capacidade de resposta – o Serviço de Apoio Domiciliário iniciou-se com seis utentes, atendendo hoje cerca de trinta, número que inclui dependentes e grandes dependentes;
- O alargamento do serviço prestado também aos fins-de-semana e feriados.



# Tribunal de Contas

Estes serviços consistem no fornecimento de refeições, prestação de cuidados de higiene pessoal e da habitação e tratamento de roupas.

A Misericórdia do Porto convidou a equipa de auditoria, que aceitou, a acompanhar uma das equipas do Serviço de Apoio Domiciliário no período de distribuição do almoço. Foi uma experiência gratificante pela satisfação visível dos utentes perante a presença e tratamento carinhoso das funcionárias.

### III.3.3.1.2.3. FORHUM

A SCM do Porto levou a efeito, nos meses de Novembro e Dezembro de 1996, acções de formação para Ajudantes de Enfermaria e Ajudantes de Lar, num total de 34 pessoas.

### III.3.3.2. CRUZ VERMELHA PORTUGUESA – NÚCLEO DE BRAGA

A Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Braga candidatou-se, nos anos de 1995 e 1996, a projectos SAD e CAD, tendo os mesmo conhecido um grau de execução de, praticamente, 100%, conforme se vê do quadro que segue:

**Quadro XXVI: CVP BRAGA – PROJECTOS APROVADOS**

Projecto	Data de aprovação	Valor aprovado (contos)	Montante utilizado (contos)
CAD	28/06/95	16.318	5.637
SAD		13.682	7.623
CAD	12/10/95 <sup>(*)</sup>	21.930	27.541
SAD		18.930	
SAD	29/05/96	8.315	8.315
CAD		8.736	8.736
<b>Total</b>		<b>57.911</b>	<b>57.852</b>

<sup>(\*)</sup> Este despacho substituiu o de 28/06/95, passando, portanto, o valor total dos projectos para 40.860 contos.

Para a apreensão da aplicação das verbas, veja-se o quadro seguinte, que carece, no entanto, das seguinte explicitações:

- os valores correspondentes a comparticipação do PAII são apresentados pela totalidade em cada ano, uma vez que a fonte utilizada – autorizações de pagamento da CG – não contém a informação desagregada;
- o montante de “Custos” do projecto CAD, em 1996, inclui 14 100 contos, correspondentes a obras, mas contabilizados como amortizações. Esta aparente deficiente contabilização colhe justificação no facto de o programa informático de



# Tribunal de Contas

contabilidade em uso na Instituição não permitir a inclusão de contas da classe 4 nos centros de custo do PAII, pelo que, após contabilização nas contas de imobilizado da contabilidade geral da CVP, foi esse montante lançado como se de uma amortização se tratasse e, logo, repercutível nos custos do projecto.

**Quadro XXVII: CVP BRAGA – EXECUÇÃO FINANCEIRA**

(em contos)

Projectos	Rubricas	1995		1996		1997		Total geral	
		Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total
SAD	Obras (Classe 6)				190				190
	Equipamentos (Classe 6)						1		1
	Custos	13.260	4.873	23.800	18.376	20.792	3.792	57.852	27.041
CAD	Obras (Classe 6)						3.800		3.800
	Equipamentos (Classe 6)						2.951		2.951
	Custos		2.321		20.514		1.034		23.869
<b>Total</b>		<b>13.260</b>	<b>7.194</b>	<b>23.800</b>	<b>39.080</b>	<b>20.792</b>	<b>11.578</b>	<b>57.852</b>	<b>57.852</b>

Fonte: Balancetes e Autorizações de Pagamento

Feitas estas explicitações, a análise do mesmo, complementada com as verificações efectuadas e a informação recolhida na instituição, permitiu concluir que:

- o montante total das despesas é coincidente com a comparticipação do PAII, o que significa não ter sido respeitado o limite máximo de 80% de financiamento, conforme o estabelecido nas normas aprovadas pela CG, em 06/09/95, “*procedimentos administrativo/financeiros*”, já referidas;

A CVP informa que, aquando da apresentação da candidatura, foi celebrado um protocolo entre as entidades intervenientes no Projecto que previa, na sua Cláusula XI “ ... o montante de 20% da despesa para além do limite de financiamento de 80% do Programa de Apoio Integrado a Idosos fosse suportado pelas Instituições subscritoras do protocolo em bens d’apport”.

Esse valor dos bens d’apport nunca foi incluído nos balancetes da contabilidade apresentados trimestralmente, procedendo-se, apenas, à contabilização dos valores directamente financiados pelo PAII. E conclui “... se acrescentar à despesa apresentada ao financiamento do Programa o valor dos bens d’apport ... o custo total dos Projectos CAD e SAD ascende a setenta e dois milhões de escudos”. Importa salientar que **não foi fornecido qualquer documento de suporte** da verba referida.

Ainda quanto a este aspecto, a CG informa que o valor dos contributos dos parceiros (SSR de Braga e Sub-Região de Saúde de Braga) em bens d’apport se cifrou em 14 470 contos, traduzindo-se, assim, o montante total dos projectos em 72 322 contos, pelo que a comparticipação do PAII terá representado 80% deste total.

Perante os elementos aduzidos nesta sede, concluir-se-ia não ter existido violação das normas estabelecidas quanto ao limite de financiamento. Tal não obsta, no entanto, a que os custos ora identificados careçam de adequados suporte documental e expressão contabilística.

- a verba de 14 100 contos, antes referida e contabilizada como amortizações, respeitante ao CAD, sai do âmbito das despesas elegíveis a que alude a al. a) do n.º 1



# Tribunal de Contas

---

do art.º 8.º do Regulamento, uma vez que se afigura não se tratar de “*pequenas obras de adaptação*”, mas sim de uma obra de maior vulto, que consistiu na remodelação profunda, interior e exteriormente, de uma antiga casa de habitação, de molde a criar a infraestrutura necessária ao funcionamento de uma unidade com as características do CAD. Acresce referir que a esta situação se aplicam, de igual forma, os comentários feitos a propósito da Santa Casa da Misericórdia do Porto.

Quanto à questão suscitada neste ponto, a CVP de Braga nada alega, ainda que refira que as obras daquele equipamento ascenderam a 35.000 contos, traduzindo-se, desse modo, em 23% a participação do PAII.

Os equipamentos destinaram-se às seguintes entidades:

## No âmbito do CAD:

- Centro de Recursos de Braga
- Centro Social e Paroquial de Ferreiros
- Centro de Recursos de Vila Verde

## No âmbito do SAD:

- Centro Social e Paroquial de Ferreiros
- Centro Social Divino Salvador de Valdreu
- Centro Social de Santa Maria de Freiriz

Assim, cerca de 37% das verbas (obras e equipamentos) foram utilizadas por outras instituições, tendo cabido à CVP a função de suporte jurídico para a candidatura e recepção dos valores para posterior entrega às entidades directamente beneficiárias. Esta situação constituiria uma violação das regras de elegibilidade das entidades promotoras, porquanto o art.º 5.º, n.º 2 do Regulamento dos projectos estabelece, como condição de elegibilidade, “*Serem simultaneamente entidades promotoras e executoras*”. Porém, anteriormente à vigência do Regulamento não foram produzidas normas específicas sobre esta matéria, podendo, todavia, inferir-se tal exigência das regras estabelecidas para a execução financeira dos projectos (procedimentos administrativo/financeiros).

Face a esta observação a CVP de Braga reafirma: “*A entidade promotora do Projecto TEAS (Teias de Entre – Ajuda e Solidariedade), financiado no âmbito do Programa de Apoio Integrado a Idosos, que integrava sub-projectos CAD e SAD foi o Serviço Sub Regional de Braga da Segurança Social, cabendo, por solicitação deste, a esta Delegação de Braga da Cruz Vermelha Portuguesa a função de suporte jurídico e administrativo da candidatura apresentada*”.



# Tribunal de Contas

Segundo a CG, esta terá autorizado “... após múltiplos pedidos de esclarecimento ... que, neste projecto em particular, a entidade promotora não fosse simultaneamente executora...”.

No decorrer dos trabalhos de campo, a equipa de auditoria visitou o Centro Social e Paroquial de Ferreiros, onde funciona o CAD, cujas obras de adaptação foram financiadas pelo PAII; o Centro demonstrava uma taxa de ocupação de 100%, tendo o seu responsável testemunhado a sua extrema utilidade e boa aceitação por parte dos utentes e familiares, ao mesmo tempo que referiu a necessidade sentida na região de outras estruturas de apoio no campo da dependência, designadamente temporária, e da necessidade de intensificar, no futuro, o diálogo e a colaboração com as demais instituições com competências na área dos idosos.

### III.3.3.3. CRUZ VERMELHA PORTUGUESA – NÚCLEO DE ARCOS DE VALDEVEZ

A instituição em apreço apresentou candidaturas para SAD e CAD, entre 1995 e 1998, num total aprovado de 100 mil contos, dos quais foram utilizados cerca de 72.000 contos, conforme demonstra o **Quadro XXVIII**.

#### III.3.3.3.1. Execução Financeira

Quadro XXVIII: CVP ARCOS – PROJECTOS APROVADOS

Projecto	Data de aprovação	Valor aprovado (contos)	Montante Utilizado (contos)	Grau Execução %
SAD	12/10/95	16.764	14.206	84,7
CAD		14.206	10.115	71,2
SAD	12/10/95	22.592	6.649	29,4
CAD	29/05/96	4.032	257	6,4
SAD		6.151	9.926	161,4
SAD	18/07/97	8.612	4.760	55,3
CAD		8.064	8.856	109,8
SAD	08/04/98	19.802	17.068	86,2
<b>TOTAL</b>		<b>100.223</b>	<b>71.837</b>	<b>71,7</b>

Seguidamente, sintetiza-se a informação em função dos financiamentos anuais:



# Tribunal de Contas

Quadro XXIX: CVP ARCOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA

(em contos)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Total geral	
	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total
<b>SAD</b>														
Obras (Classe 6)										942	1000		0	1.942
Equip.		3.283								996		200	0	4.479
Custos	6.649	1.678	12.725	14.109	10.944	12.438	2.103	977	10.818	8.085	5279	4871	48.518	42.158
Subtotal	6.649	4.961	12.725	14.109	10.944	12.438	2.103	977	10.818	10.023	5.279	6.071	48.518	48.579
<b>CAD</b>														
Obras (Classe 6)						9.126		1.989					0	11.115
Equip.				121		300		1.774					0	2.195
Custos	1.158	513	11.306	3.351	8.424	2.881	2.431	3.028					23.319	9.773
Subtotal	1.158	513	11.306	3.472	8.424	12.307	2.431	6.791	0	0	0	0	23.319	23.083
Devolução														364
<b>Total geral</b>	<b>7.807</b>	<b>5.474</b>	<b>24.031</b>	<b>17.581</b>	<b>19.368</b>	<b>24.745</b>	<b>4.534</b>	<b>7.768</b>	<b>10.818</b>	<b>10.023</b>	<b>5.279</b>	<b>6.071</b>	<b>71.473</b>	<b>71.662</b>

Fonte: Balançetes e Autorizações de Pagamento

Observando a coluna correspondente ao total geral constata-se que, quer o SAD, quer o CAD apresentam um total de despesas elegíveis idêntico ao montante da comparticipação do PAII o que constitui violação do preceituado no art.º 10.º do Regulamento<sup>15</sup>, que limita a comparticipação a 80% das despesas elegíveis.

Acerca deste assunto, a CVP de Arcos de Valdevez alega que “... fomos esclarecidos de que o limite máximo de comparticipação do PAII era de 80% e que as entidades promotora e parceiras teriam de se responsabilizar pela cobertura dos restantes 20%. ... essa percentagem de comparticipação poderia ser feita através de Bens D’ Apport”.

A entidade envia um quadro com a afectação dos bens d’ apport pelas diversas entidades parceiras. Considerando o montante global daqueles bens, o valor total dos programas terá sido de 103.581 contos, cifrando-se a comparticipação do PAII em cerca de 70%:

Valor total dos projectos	103.581
Contributos dos parceiros (bens d’ apport)	31.744
Comparticipação do PAII	71.837
% comparticipação	69,4

Acrescenta, ainda, “... os custos dos Bens D’ Apport não eram passíveis de documentar em termos contabilísticos por não haver documentos de receita/despesa. Por isso, só foram contabilizadas as verbas cujo financiamento era pedido ao PAII.”

Ainda quanto à comparticipação do PAII, a CG vem fornecer os seguintes dados:

Custo total do projecto	99.481
Contributos dos parceiros (bens d’ apport)	28.008
Financiamento do PAII *	71.473
% comparticipação	61,0

\* Valor líquido após devolução de 364 contos (vd. quadro XXIX)

Face ao que antecede, sublinha-se a ausência de concordância entre os valores indicados por estas entidades. Porém, qualquer que seja o conjunto de dados que se utilize, constatar-se-ia não ter sido ultrapassado o limite de comparticipação (80%) estabelecido.

<sup>15</sup> E “Procedimentos Administrativo/financeiros”, referidos na nota de rodapé n.º 5.



# Tribunal de Contas

---

## III.3.3.3.2. Execução Física

### III.3.3.3.2.1. CAD

- ☑ As instalações do CAD, com capacidade para acolher oito utentes, encontram-se operacionais, incluindo equipamento (camas e respectivos colchões e roupas e cozinha completamente equipada), desde meados de 1999; no entanto, à data da visita da equipa de auditoria (Novembro de 2000), não tinha ainda entrado em funcionamento. Em diálogo com o Presidente do Núcleo da CVP, apurou-se que não fora celebrado acordo de cooperação com o CRSS do Norte/SSR de Viana do Castelo com vista ao respectivo financiamento, não obstante os contactos estabelecidos entre os respectivos responsáveis.
- ☑ Segundo informação posteriormente remetida, em Dezembro de 2000, foi celebrado o referido acordo de cooperação, ao abrigo do Despacho Conjunto dos Ministros da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade n.º 407/98, publicado no Diário da República, II Série de 18 de Junho, com a participação, ainda, da Administração Regional de Saúde do Norte/Serviço Subregional de Viana do Castelo.

A CVP de Arcos de Valdevez confirma “... *que efectivamente o equipamento (CAD) estava em condições de ser utilizado desde 1999 mas a implementação do serviço foi complicada por não ter havido resposta da Segurança Social (Serviço Sub-Regional de Viana do Castelo) ao pedido de celebração de um acordo de cooperação indispensável para garantir o funcionamento da estrutura referida*”, circunstância que vai ao encontro do que se afirma no ponto III.3.2.1.3 deste relatório, designadamente no tocante à intervenção secundária dos serviços desconcentrados da segurança social e ao facto de poder o PAII configurar-se como indutor de aumento de encargos futuros com acção social.

### III.3.3.3.2.2. SAD

Desde Setembro de 1995 até Julho de 2000, foi de 200 o número de utentes beneficiados pelo projecto SAD, distribuídos por diversas valências, como sejam, fornecimento de refeições diárias, tratamento de roupas, prestação de cuidados de higiene pessoal e na habitação e apoio psico-social.

Terminado o período de financiamento do PAII, foi assegurada a continuidade do serviço de apoio domiciliário diário a 20 utentes através da celebração de um acordo de cooperação com o CRSS do Norte/SSR de Viana do Castelo.

Em Dezembro de 2000 foi celebrado outro acordo de cooperação, incluindo, também, a Administração Regional de Saúde do Norte/Serviço Subregional de Viana do Castelo, para a prestação de apoio domiciliário integrado a 10 utentes.



# Tribunal de Contas

## III.3.3.4. CENTRO DE FORMAÇÃO ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO (GUARDA)

### III.3.3.4.1. Execução financeira

O Centro de Formação Assistência e Desenvolvimento executou um projecto SAD, em 1996 e 1997, um FORHUM em 1996 e um CAD em 1998.

Quadro XXX: CFAD – PROJECTOS APROVADOS

Projecto	Data de aprovação	Ano	Valor aprovado (contos)	Montante Utilizado (contos)	Grau Execução %
SAD	29/05/96	1996	11.560	11.560	100,0
FORHUM	29/05/96	1996	768	616	80,2
SAD	18/07/97	1997	11.356	7.722	68,0
CAD	08/04/98	1998	40.000	30.997	77,5
<b>Total</b>			<b>63.684</b>	<b>50.895</b>	<b>79,9</b>

Com base nos balancetes facultados pela instituição elaborou-se o quadro seguinte:

Quadro XXXI: CFAD – EXECUÇÃO FINANCEIRA

(em contos)

Balancetes Inicialmente Fornecidos														
Projectos	1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total geral	
	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total
SAD		1.581	9.326	8.110	9.956	6.771							19.282	16.462
CAD	Equip. (Classe 4)					7.528								7.528
	Obras (Casse 6)					1.974								1.974
	Custos				5.000	4.512	18.590	13.097	7.407	8.406			30.997	26.015
	Subtotal				5.000	14.014	18.590	13.097	7.407	8.406			30.997	35.517
FORHUM			609		616								616	609
<b>Total</b>		<b>1.581</b>	<b>9.326</b>	<b>8.719</b>	<b>15.572</b>	<b>20.785</b>	<b>18.590</b>	<b>13.097</b>	<b>7.407</b>	<b>8.406</b>			<b>50.895</b>	<b>52.588</b>

Informação Fornecida em Sede de Contraditório					
SAD				19.770	30.260
CAD				5.320	36.317
<b>Total Rectificado</b>				<b>5.320</b>	<b>56.087</b>

Nota: Segundo o CFAD: 30 260 =25 317 (balancetes) + 4 943 (comparticipação CFAD) e 45 321=36 317 (idem) + 9 004 (idem)

Fonte: Balancetes e inventário de equipamento, Autorizações de Pagamento e alegações

de cuja análise se pode concluir que:

- Relativamente ao SAD e FORHUM, cuja execução terminou em 1998, e de acordo com os balancetes inicialmente fornecidos pela Instituição, o valor da participação do PAII é superior ao das despesas elegíveis apresentado;
- Ainda no que concerne ao SAD, cumpre referir que, confrontando aqueles balancetes (valores constantes no **Quadro XXXI**, que antecede) e os que se encontravam na



# Tribunal de Contas

posse do IDS e que serviram de base de cálculo para a respectiva comparticipação, se apuraram algumas divergências, conforme se demonstra a seguir:

**Quadro XXXII: SAD - BALANCETES**

(em contos)

Anos	IDS	CFAD	Divergência
1996	2.063	1.581	<b>482</b>
1997	12.140	8.110	<b>4.030</b>
1998	11.114	6.771	<b>4.343</b>
<b>Total</b>	<b>25.317</b>	<b>16.462</b>	<b>8.855</b>

Perante este apuramento, não teria sido observado o estipulado no art.º 18.º do Regulamento, no que se refere à apresentação de contas finais.

Esta constatação foi contrariada pelo CFAD, em sede de alegações, apresentando novos balancetes que totalizam 25.317 contos de custos, valor, aliás, condizente com os balancetes na posse do IDS, conforme se expõe no Quadro XXXII.

Face aos novos elementos ora disponibilizados pelo CFAD, conclui-se que a comparticipação do PAII, no projecto SAD, sem considerar a contribuição da entidade, foi de 65%.

Quanto ao CAD, constata-se que:

- Igualmente de acordo com os balancetes inicialmente fornecidos pelo CFAD, a comparticipação seria de 87%, o que violaria o estipulado no art.º 10.º do Regulamento, no que concerne ao limite de comparticipação por verbas providas do PAII;

Sobre esta questão o CFAD informa que *“... os Balancetes do projecto CAD correspondem somente a 80% das verbas do projecto, esta alteração de metodologia deveu-se a instruções do sector financeiro do PAII”*.

Para ilustrar esta afirmação, a instituição sintetiza a informação, em quadro, nos seguintes termos:

Total do projecto	Balancetes	Recebido PAII	Comparticipação CAFD
45.321	36.317	36.317	9.004
100%	80.1%		19.9%

Assim, como se observa no quadro anterior, a comparticipação do PAII neste projecto (CAD) teria atingido os 80%. Porém, mais uma vez, nenhuma documentação justificativa foi oferecida.

Perante este novo conjunto de dados cabe retirar o seguinte:

O valor total dos balancetes não corresponde ao dos facultados, inicialmente, à equipa de auditoria, que totalizavam 35.517 contos (Quadro XXXI);



# Tribunal de Contas

---

O montante recebido do PAII apresenta uma divergência de 5.321 contos em relação ao inicialmente considerado (Quadro XXXI), a qual, de acordo com as alegações produzidas pela CG, corresponde a “... última tranche deste projecto, no valor de 5 320 917\$00 realizado em Janeiro de 2001, após encerramento de contas em 18/12/2000”.

Pode, assim, reforçar-se a conclusão, já anteriormente retirada, acerca da utilização e fornecimento de informação que não respeita a contas finais. Para além disso, também se pode concluir pela não fidedignidade da mesma informação, tendo em linha de conta as divergências face às alegações da CG.

São disso exemplo: o quantitativo respeitante a “*contributos da própria entidade*” que, segundo a CG é de 9.954 contos, no total dos projectos, enquanto o CFAD apresenta um valor total de 13.947, para o SAD e CAD (4 943 – SAD e 9 004 – CAD); e os custos de investimento totais que, segundo o CFAD, são de 10.708 contos (SAD+CAD) e, de acordo com a CG, são de 9.011 contos.

- ❑ Os montantes despendidos com Equipamentos e Obras não integram o respectivo centro de custo, pelo que os correspondentes valores inseridos no Quadro XXXI foram obtidos através do Inventário de Equipamento.

A CG informa que esta situação decorre de limitações da aplicação informática em uso pelo CFAD, na medida em que só permite a imputação aos respectivos centros de custo das classes de custos e de proveitos. Acrescenta a CG ter decidido “... para ultrapassar estes constrangimentos, ... contornar a situação através do envio por parte da entidade promotora, dos balancetes da contabilidade geral da instituição (onde figura a classe de imobilizado) e, sempre que necessário, acompanhados por cópias dos documentos de despesa com referência ao PAII.

*Deste modo considerou-se elegível um total de despesas de investimento no valor de 9 010 497\$00.”*

### III.3.3.4.2. Execução física

Do que foi dado observar, durante o desenvolvimento dos trabalhos de campo, cumpre evidenciar:

- ☑ FORHUM:
  - ❑ Foi analisado o respectivo *dossier* que se encontrava regularmente organizado;
  - ❑ O número de formandos foi de 24;
- ☑ SAD:



# Tribunal de Contas

- Teve início com o PAII, a abranger 25 utentes e encontra-se, actualmente, em processo de alargamento da cobertura aos fins de semana e feriados;
- CAD:
  - A estrutura criada inicialmente evoluiu para um centro de dia, objecto de visita pela equipa de auditoria, que acolhe cerca de 28 utentes;
  - A instituição celebrou acordo de cooperação com a segurança social, por forma a assegurar a continuidade do projecto.

## III.3.3.5. SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE MAÇÃO

### III.3.3.5.1. Execução financeira

A Santa Casa da Misericórdia de Mação desenvolveu um projecto SAD e um CAD, ambos entre 1995 e 1998, tendo sido despendidas as verbas constantes do quadro que segue:

Quadro XXXIII: SCM MAÇÃO – PROJECTOS APROVADOS

Projecto	Data de aprovação	Valor aprovado (contos)	Montante utilizado (contos)	Grau Execução %
SAD	12/04/95	37.024	37.024	100,0
CAD	12/04/95	15.776	15.776	100,0
SAD	29/05/96	7.344	7.344	100,0
CAD	29/05/96	3.024	3.024	100,0
SAD	18/07/97	22.032	20.147	91,4
CAD	18/07/97	9.072	0	0,0
<b>Total</b>		<b>94.272</b>	<b>83.315</b>	<b>88,4</b>

Recorrendo, à semelhança dos pontos anteriores, a informação facultada pela SCM de Mação e às autorizações de pagamento, conclui-se que:



# Tribunal de Contas

Quadro XXXIV: SCM MAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA

(em contos)

			1995		1996		1997		1998		Total geral	
			Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total	Comp. PAII	Total
SAD/CAD	Obras	classe 4			2.902							2.902
		classe 6			42		618		668	0	1.328	
	Equipamento				8.942		2.092		11.563	0	22.597	
	Custos			10.122	9.257	16.749	19.766	32.975	44.170	12.738	83.315	62.462
	<b>Total</b>			<b>10.122</b>	<b>0</b>	<b>9.257</b>	<b>28.635</b>	<b>19.766</b>	<b>35.685</b>	<b>44.170</b>	<b>24.969</b>	<b>83.315</b>

Nota: Os dados do ano de 1998 são de Novembro

Fonte: Balançetes e Autorizações de Pagamento

Antes de mais, cabe introduzir dois comentários: o primeiro é relativo à impossibilidade, face aos elementos utilizados para a recolha dos dados (autorizações de pagamento), de separação dos montantes de comparticipação do PAII por projectos; o outro comentário vai para o facto de o ano de 1995 registar uma comparticipação do PAII sem que tenha havido execução dos projectos.

Relativamente a esta última observação, a equipa de auditoria inteirou-se da justificação que consta de ofício da SCM de Mação endereçado à CG, tratando-se sucintamente do seguinte: a verba de 10.122 contos, transferida em Outubro de 1995 “... só começou a ser utilizada a partir da assinatura do Protocolo, 07/03/96 ...”. “Independentemente do SAD ter início em 27/12/95 as despesas foram suportadas na totalidade pela Santa Casa da Misericórdia. O CAD só teve início a 24/05/96, daí pensarmos que as verbas atribuídas por 2 (dois) anos ao projecto só terminem em Março de 1998 para o SAD e Maio de 1998 para o CAD.”

Assim, a verba em causa foi imputada ao centro de custos do PAII, tendo decorrido a execução dos projectos conforme atrás referido.

A análise dos valores constantes do quadro permite concluir que, em termos globais, o PAII financiou 93% das despesas imputadas aos projectos, o que contraria o disposto no art.º 10.º do Regulamento<sup>16</sup>, que limita aquele financiamento a 80%.

A SCM de Mação não refuta as conclusões do presente relatório, vindo comunicar a existência de “*graves lacunas em termos administrativos e contabilísticos, o que explica o deficiente acompanhamento do PAII.*” Em 1999, o SSR de Santarém comunica à Instituição que “... as Contas de Gerência de 1990 a 1998 não iriam ser visadas, por deficiências na contabilidade ...”. Posteriormente, as contas de gerência foram reformuladas e aprovadas pela Assembleia Geral e pelo SSR de Santarém.

Quanto ao PAII, a SCM informa que “*Na fase em que se procedeu às alterações e correcções contactou-se a Segurança Social no sentido de saber como proceder com a documentação do PAII, tendo sido informado que o processo*

<sup>16</sup> E “Procedimentos Administrativo/financeiros”, referidos na nota de rodapé n.º 5.



# Tribunal de Contas

---

*estava encerrado, porque aprovado em Santarém e pela Comissão de Gestão, aguardando-se só o pagamento final”.*

*Ainda acerca deste item, a CG informa que “... o custo total considerado para efeitos de apuramento de comparticipação do PAII foi de 104 143 915\$00, tendo o PAII participado 83 315 132\$00. Esta comparticipação representa assim um contributo de 80% do custo total.”*

A análise efectuada pela equipa de auditoria conduziu, todavia, a um total de custos diferente daquele, uma vez que, com base nos balancetes facultados pela instituição (referentes a 1996, 1997 e 1998), e após o expurgo das contas das classes 2 e 7, se procedeu ao apuramento dos saldos das contas das classes 3, 4 e 6. O valor considerado pela CG como base para o cálculo da comparticipação (104 144 contos) corresponde ao somatório do total dos débitos dos balancetes respeitantes àqueles anos, valores esses que não traduzem, na sua totalidade, custos.

Assim, a comparticipação do PAII atingiu, como antes se disse, 93% dos custos apurados. Porém, uma vez que, de acordo com as alegações da SCM, terão existido custos que não tiveram expressão nos respectivos centros de custo - *“Procedendo-se agora a uma análise ainda que sumária do processo, verificou-se haver custos com o pessoal (de cozinha, lavandaria e apoio geral), que deveriam ter sido imputados ao PAII e não o foram. O mesmo aconteceu com algumas despesas de fornecimentos e serviços externos.”* -, não seria, de qualquer modo, possível apurar, em rigor, qual o montante financiado em excesso. Resta, por conseguinte, por justificar a importância de 11 884 contos, resultante da diferença entre a comparticipação do PAII (83 315) e 80% do total de custos apurado ( $89\,289 \times 0,8 = 71\,431$ ).

É, também, de sublinhar a circunstância, aliás no mesmo sentido da apreciação feita a propósito do **Quadro IX**, de que o maior volume de financiamento (mais de metade) ocorreu em 1998, atingindo o dobro das despesas desse ano.

### **III.3.3.5.2. Execução física**

#### **III.3.3.5.2.1. SAD**

Os apoios prestados aos utentes englobam, nomeadamente, alimentação, cuidados de higiene pessoal e da habitação, tratamento de roupas e outros. Estes serviços, segundo informação fornecida, reportada a Junho de 1998, atingia 61 utentes.



# Tribunal de Contas

---

## III.3.3.5.2.2. CAD

O CAD entrou em funcionamento em Maio de 1996, com um caso terminal que transitou do SAD. Em Junho de 1998 tinha acolhido 183 pessoas, consideradas casos terminais.

A equipa visitou o CAD, que funciona nas antigas instalações do Centro de Saúde, submetidas a obras de adaptação (financiadas pelo PAII), tendo constatado, pelo diálogo com o seu responsável, a estreita colaboração existente ao nível das várias instituições com responsabilidades na área da dependência, permitindo, assim, desenvolver um trabalho de parceria efectiva para a resolução dos problemas sociais.

## III.3.3.6. EM SÍNTESE

Das observações constantes do ponto **III.3.3** – Instituições visitadas, decorrentes das verificações efectuadas, nas entidades promotoras, dos projectos seleccionados e da análise dos elementos de natureza financeira, bem como das alegações produzidas, conclui-se pela existência de algumas irregularidades e deficiências, sobretudo a nível financeiro e contabilístico.

A ocorrência destas deficiências deve-se, essencialmente, quer à carência de meios, humanos e materiais, adequados a uma correcta gestão administrativo-financeira da maioria das instituições, quer à ineficácia do acompanhamento, avaliação e controlo da responsabilidade da Comissão de Gestão.

*A CVP de Braga subscreve "... integralmente o que se conclui quanto à carência de meios humanos e materiais adequados a uma correcta gestão administrativa-financeira, tanto por parte da Delegação da Cruz Vermelha Portuguesa ... como das restantes instituições beneficiárias ...".*

Tendo a detecção daquelas deficiências decorrido da análise dos dados financeiros fornecidos pelas instituições visitadas, efectuou-se uma tentativa de conciliação desses elementos com os existentes em poder da CG e que haviam servido de base aos financiamentos. Tal tentativa revelou-se, porém, infrutífera, na medida em que os montantes comunicados àquela CG eram, em alguns casos, superiores aos ora apurados, nomeadamente por via da inclusão de despesas não elegíveis ou de incorrecta interpretação dos elementos contabilísticos facultados (balancetes).

Após análise das alegações oferecidas pelas entidades intervenientes, resulta que:

- A inclusão das comparticipações, nos custos dos projectos, das entidades executoras e parceiras (bens *d'apport*), conduziria à conclusão de que a comparticipação do PAII não ultrapassara o limite estabelecido de 80% do total dos custos. De notar, porém,



# Tribunal de Contas

que aquelas não foram objecto de registo apropriado nem se encontram adequadamente documentadas, pelo que não podem ser consideradas como custos dos projectos.

A este propósito, e para melhor compreensão da natureza deste tipo de custos, veja-se, a título exemplificativo, os que foram considerados por uma das instituições:

(em escudos)

Bens d'apport	Montante
Recursos humanos	22.805.261
Utilização de instalações	4.380.000
Utilização de armazém	1.920.000
Utilização de equip. de cozinha	1.040.000
Utilização de equip. de lavandaria	1.040.000
Utilização de uma carrinha	560.000
<b>Total</b>	<b>31.745.261</b>

sendo que estes bens *d'apport* resultaram da participação de entidades públicas – como sejam, serviços da Segurança Social e da Saúde, Câmara Municipal e Juntas de Freguesia – e privadas – caso de várias IPSS e da própria instituição.

Outro aspecto a notar é a falta de rigor no apuramento destes custos, consubstanciada na existência de divergências entre os montantes indicados pelas instituições e pela CG.

Perante o exposto, e na ausência de regras de orçamentação, registo e documentação daqueles custos, fica inviabilizada a formulação de um juízo sobre a forma como é cumprido o limite de comparticipação regulamentarmente estabelecido.

- ☑ Relativamente à SCM de Mação, se confirmam os valores apurados como custos pela equipa de auditoria, os quais divergem dos considerados pela CG como base para o cálculo da comparticipação. Tal conduziu a uma comparticipação de 93%, pese embora o facto de, nas suas alegações, a instituição afirmar a existência de custos não incluídos nos apresentados para comparticipação.
- ☑ Foram consideradas como custos, para efeitos de comparticipação, amortizações (SCM do Porto) no valor de 2 298 contos.
- ☑ Ainda quanto à SCM do Porto, foi comparticipada, no montante de 16 191 contos, a obra relativa à remodelação do Hospital de S. Lázaro (CAD), a qual, configurando uma “*renovação de equipamento de grande porte*”, não constitui, à face das normas então em vigor, um custo elegível. Tal comparticipação foi, no entanto e segundo a CG, autorizada “*a título excepcional*” por despacho de 06/05/97.
- ☑ Situação semelhante se regista no projecto CAD - Centro Social e Paroquial de Ferreiros - da responsabilidade da CVP de Braga, no que concerne à comparticipação da remodelação profunda de uma casa de habitação. Assim, houve lugar a uma



# Tribunal de Contas

---

comparticipação de 14 100 contos, a qual não era devida por, à luz do regulamento, os custos incorridos com aquelas obras não serem elegíveis.

É, porém, de sublinhar que, na generalidade, conforme a equipa de auditoria teve a oportunidade de testemunhar, se reveste de grande importância e mérito o trabalho desenvolvido pelas instituições no sentido da resolução dos problemas sociais, designadamente aqueles que se prendem com o isolamento e inacessibilidades das populações idosas.



## IV. APRECIÇÃO GLOBAL

Apesar do notório esforço que o IDS tem vindo a desenvolver, de que é exemplo o recém criado Gabinete de Apoio a Projectos, no seio da sua estrutura orgânica, dotado de pessoal qualificado para o acompanhamento da execução financeira do Programa, o certo é que a análise efectuada pela equipa de auditoria, que englobou todo o período de vigência do PAII, conduz à qualificação do controlo interno instituído como fraco, atentos, sobretudo, os seguintes aspectos:

### IV.1. GESTÃO DO PROGRAMA

A gestão deste Programa, da responsabilidade da Comissão de Gestão, revela:

- manutenção de saldos, no final de cada ano, com valores entre cerca de 2 e 3 milhões de contos, o que representa um montante aproximadamente três vezes superior aos pagamentos efectuados;
- atrasos muito significativos no pagamento das participações, chegando o diferimento desses pagamentos a atingir 4 anos;
- ineficiência na utilização dos recursos disponíveis para a maximização dos seus efeitos;
- modesta intervenção na gestão dos projectos de desenvolvimento central, por causas exógenas à própria CG; no caso particular do STA, porém, tais causas não são suficientemente justificativas daquela actuação;
- no que concerne aos projectos de promoção local objecto de análise:
  - frequentes tomadas de decisão, a título excepcional:
    - aceitação, para efeitos de participação, de despesas e custos não elegíveis;
    - aprovação de candidatura de entidade que não reunia cumulativamente as qualidades de promotora e de executora;
  - autorização de pagamento de participações indevidas:
    - relativas a despesas não elegíveis;
    - por baseadas em balancetes não respeitantes a contas finais;



# Tribunal de Contas

---

por deficiente interpretação dos balancetes remetidos para o efeito;

- falta de eficácia no exercício das funções de acompanhamento e controlo, conduzindo a:

criação de estruturas sem condições para funcionamento;  
não continuidade de projectos, após o período de financiamento.

## IV.2. PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL

No que respeita aos projectos de desenvolvimento central, de que se tratou no ponto **III.3.1**, constata-se que a sua gestão não exige da CG uma intervenção assídua, em termos dos respectivos planeamento e avaliação da execução, uma vez que aqueles, ou se encontram balizados por protocolos (*Telealarme e Passes Terceira Idade*), ou vêm as suas verbas atribuídas por despachos ministeriais (*Saúde e Termalismo Sénior e Turismo Sénior*).

No caso do STA registe-se a reduzida taxa de execução financeira, bem como a fraca cobertura, por este projecto, da população alvo. Esta situação pode decorrer da inadequação do equipamento inicialmente adquirido, o que não pode deixar de merecer, por parte do Tribunal, um juízo negativo relativamente à verificação dos critérios de eficácia, eficiência e economia dos dinheiros públicos despendidos.

## IV.3. PROJECTOS DE PROMOÇÃO LOCAL

Na maioria dos casos, a comparticipação do PAII só não ultrapassou o limite estabelecido de 80% do total dos custos devido a terem sido consideradas comparticipações, nos custos dos projectos, dos executores e parceiros através de bens *d'apport*, os quais resultaram da participação de entidades públicas (como sejam, serviços da Segurança Social e da Saúde, Câmara Municipal e Juntas de Freguesia) e privadas (caso de várias IPSS e das próprias instituições).

De notar, ainda, que essas comparticipações não foram objecto de registo apropriado nem se encontram adequadamente documentadas, não estando, para esse efeito, definidas regras que permitam formular um juízo sobre a forma como é cumprido aquele limite.

Observou-se, também, a comparticipação de despesas que, nos termos regulamentares, não seriam elegíveis.

Reafirme-se, por último, a grande importância e mérito do trabalho desenvolvido pelas instituições no sentido da resolução dos problemas sociais, designadamente aqueles que se prendem com o isolamento e inacessibilidades das populações idosas.



# Tribunal de Contas

---

## V. EMOLUMENTOS

O presente trabalho, de acordo com a definição constante do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, enquadra-se no conceito de auditoria de projectos ou programas, pelo que, conforme o disposto no n.º 2 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 66/99, de 31 de Maio, a obrigação emolumentar recai sobre o serviço ou entidade executora financeira dos mesmos.

Sendo, neste caso, aquela entidade a Comissão de Gestão do PAII, o valor a pagar será de 3 050 000\$00.



## Tribunal de Contas

### VI. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
  - Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade;
  - À Ministra da Saúde;
  - Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 55.º;
- d) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- e) Determinar que, **no prazo de seis meses**, a Comissão de Gestão dê cumprimento ao teor do n.º 11 do ponto L2 – Recomendações do presente relatório;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto V.

Tribunal de Contas, em 3 de Maio de 2001.

O Conselheiro Relator,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos,

  
(José Alves Cardoso)

(António José Avérous Mira Crespo)