

TRIBUNAL DE CONTAS



RELATÓRIO N.º 35/02-2ªS

**AUDITORIA AO
INSTITUTO PARA O DESEN-
VOLVIMENTO SOCIAL**

Dezembro/2002

PROCESSO N.º 16/02-AUDIT



ÍNDICES

Geral

	<u>Pág.</u>
SIGLAS UTILIZADAS	3
FICHA TÉCNICA	4
I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	5
I.1. CONCLUSÕES.....	5
I.2. RECOMENDAÇÕES	10
II. INTRODUÇÃO	11
II.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	11
II.2. METODOLOGIA	11
II.2.1. Fase preliminar.....	11
II.2.2. Fase de execução.....	12
II.2.3. Exercício do contraditório.....	12
II.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	13
II.4. RESPONSÁVEIS	16
II.5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	16
III. O INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL – CARACTERIZAÇÃO.....	16
III.1. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	16
III.2. ESTRUTURA ORGÂNICA	17
III.2.1. Unidade de Apoio à Gestão.....	20
III.2.1.1. Departamento Administrativo e Financeiro.....	20
III.2.1.2. Gabinete de Apoio a Programas.....	21
III.2.2. Unidade de Planeamento Estratégico	21
III.2.3. Unidade de Desenvolvimento Social	22
III.3. DADOS FINANCEIROS.....	24
III.3.1. Orçamentos/Receitas atribuídas	26
III.3.2. Execução orçamental global das despesas.....	28
III.3.3. Execução orçamental – Administração.....	31
III.3.4. Execução orçamental – Programas	31
IV. ANÁLISE.....	33
IV.1. MAPA DE FLUXOS FINANCEIROS.....	33
IV.1.1. Débito.....	34
IV.1.2. Crédito.....	34
IV.2. AMOSTRA SELECIONADA.....	36



Tribunal de Contas

IV.3.	ANÁLISE DOCUMENTAL.....	37
IV.3.1.	<i>Honorários (conta - 62229)</i>	38
IV.3.2.	<i>Despesas de representação – Outras (conta 622211)</i>	41
IV.4.	PROGRAMAS.....	46
IV.4.1.	<i>Programas analisados</i>	46
IV.4.2.	<i>Projectos analisados</i>	48
IV.5.	O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	50
V.	DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES	54
V.1.	AJUSTAMENTO.....	54
V.2.	JUÍZO SOBRE AS CONTAS	55
VI.	EMOLUMENTOS.....	55
VII.	DECISÃO.....	56
ÍNDICE DOS ANEXOS.....		57

Quadros

QUADRO I –	ORÇAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO (1999 - 2001).....	26
QUADRO II –	PROGRAMAS – RECEITAS ANUAIS (1999 – 2001)	28
QUADRO III –	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 1999 – 2001	29
QUADRO IV –	ADMINISTRAÇÃO – EXECUÇÃO (1999 – 2001)	31
QUADRO V –	PROGRAMAS – RECEITA E EXECUÇÃO ANUAIS E DOTAÇÃO DISPONÍVEL (1999 – 2001).....	31
QUADRO VI –	PROGRAMAS – GRAU DE EXECUÇÃO (2001).....	32
QUADRO VII –	AMOSTRA – SUBCONTAS SELECIONADAS.....	36
QUADRO VIII –	<i>PROGRAMA SER CRIANÇA – PROJECTOS, FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO</i>	46
QUADRO IX –	<i>PROGRAMA DE APOIO À INICIATIVA PRIVADA SOCIAL – PROJECTOS, FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO</i>	47
QUADRO X –	AMOSTRA – PROJECTOS ANALISADOS.....	49

Gráficos

GRÁFICO I –	ORGANOGRAMA LEGAL	19
GRÁFICO II –	PROGRAMAS – ENTIDADES INTERVENIENTES.....	21



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

CD	- Conselho Directivo
CRC	- Centro de Recursos em Conhecimento
DAF	- Departamento Administrativo e Financeiro
DF	- Departamento Financeiro
FST	- Fornecimentos e Serviços de Terceiros
GAP	- Gabinete de Apoio a Programas
GTADS	- Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
IDS	- Instituto para o Desenvolvimento Social
IEFP	- Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGFSS	- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IPSS	- Instituições Particulares de Solidariedade Social
ONG	- Organizações Não Governamentais
OSS	- Orçamento da Segurança Social
PAII	- Programa de Apoio Integrado a Idosos
PAIPS	- Programa de Apoio à Iniciativa Privada e Social
PAPI	- Programa de Apoio à Primeira Infância
POCP	- Plano Oficial de Contabilidade Pública
SCM	- Santa Casa da Misericórdia
SCML	- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do Auditor-Coordenador, *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, colaboraram nesta **Auditoria ao Instituto para o Desenvolvimento Social** os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

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



Tribunal de Contas

I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1. Conclusões

Do exposto no presente relatório cumpre extrair as seguintes conclusões, salientando que as mesmas se alicerçam exclusivamente nos dados recolhidos e nas observações efectuadas sobre a realidade existente no decurso dos trabalhos de auditoria:

1. O ano de 2001 foi o primeiro em que o Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS) prestou contas ao Tribunal de Contas, não obstante ter sido criado e o respectivo Conselho Directivo nomeado em Maio de 1998. O incumprimento deste dever poderá, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis na sanção prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Face às insuficiências, do ponto de vista organizacional, que o IDS apresentava nos anos de 1998 a 2000, as respectivas contas estavam incluídas nas do IGFSS, nos termos do protocolo celebrado entre os dois Institutos e homologado pelo Secretário de Estado da Inserção Social (cf. ponto **II.3**);
2. O IDS foi criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, vindo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2001, de 26 de Julho, determinar o início dos processos legislativo e administrativo adequados à fusão ou extinção de diversos organismos, devendo o IDS integrar o Instituto de Solidariedade e Segurança Social. Também a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, determina, na alínea a) do n.º 2 do art.º 2º, a extinção deste Instituto. No entanto, à data da realização dos trabalhos de campo o organismo ainda se encontrava em pleno funcionamento, aguardando orientações concretas quanto aos procedimentos ulteriores atinentes à sua integração no mencionado Instituto (cf. ponto **III.1**);
3. Em matéria orçamental há a registar (cf. ponto **III.3**):
 - a) Como se disse em **1**, durante o período de 1998 a 2000, as contas do IDS estavam integradas nas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, com base no protocolo antes citado, com vista à definição das regras a observar no que respeita às despesas do IDS, as quais eram apresentadas periodicamente ao IGFSS, que procedia ao seu pagamento e respectivo registo;
 - b) quanto aos orçamentos de **administração**, no ano de 1999 não é indicado o montante previsto de receita e a despesa apresenta um montante bastante reduzido em comparação com os anos seguintes; o do ano de 2001 evidencia um decréscimo de cerca de 850 000 contos em relação ao ano anterior;



Tribunal de Contas

- c) relativamente aos **programas**, o IDS não incluiu, até 2001, a previsão das respectivas verbas nos seus orçamentos, mas elabora planos de acção anuais, no âmbito dos quais as entidades candidatas à execução dos projectos apresentam candidaturas dentro dos parâmetros definidos nos respectivos regulamentos dos Programas. Face às atribuições cometidas por lei ao IDS, no que respeita à gestão, avaliação e controlo dos Programas, e, bem assim, ao facto de o IGFSS desempenhar meras funções de tesouraria, entende-se que o orçamento e as contas do IDS deveriam contemplar as verbas àqueles atribuídas. Ao não proceder deste modo, podem incorrer os responsáveis, eventualmente, em responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
 - d) não existe evidência de que o orçamento do IDS, relativo a 2001, houvesse sido aprovado pelo Ministro da tutela, em violação do determinado na alínea d) do n.º 1 do art.º 7º dos Estatutos aprovados pelo DL n.º 433-A/99, de 26/10. Também esta falta pode fazer incorrer os responsáveis, eventualmente, na responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
 - e) no que concerne à execução dos orçamentos:
 - i. no de administração regista-se o baixo grau observado em 2000, que ficou aquém dos 17%, situação que se prende com o facto de o IDS, apenas a partir de 2001, ter assumido a plena responsabilidade pela sua autonomia, após ter visto o seu quadro legal completo;
 - ii. é de relevar o elevado valor da dotação disponível, em todos os programas e em todos os anos;
 - iii. o Programa *Ser Criança* é o que mostra maior índice de execução, a rondar os 80%, seguido do *PAII*, perto dos 62%. A baixa execução do *PAIPS*, 33%, prende-se, ao que se apurou, com a juventude do Programa;
4. O mapa de fluxos financeiros inclui (cf. ponto **IV.1**):
- a) a débito: o montante de 56 945 714\$00 que respeita ao reembolso de pagamentos a fornecedores, do ano de 2000, efectuados pelo IDS, sendo que, até 2001, aqueles pagamentos competiam, na sua maior parte, ao IGFSS;
 - b) a crédito: o valor de 195 026 904\$00, sob a designação genérica de “despesas de exercícios anteriores”, que corresponde a pagamentos a fornecedores relativos ao ano de 2000, através de verbas requisitadas no âmbito do orçamento de 2001; deste total, destaca-se a verba de 87 444 540\$00, escriturada na rubrica 697 – *Correcções de exercícios anteriores*, cuja facturação não foi atempadamente remetida ao IGFSS, por forma a este Instituto proceder à sua contabilização nas contas de 2000. Cumpre salientar que esta rubrica se destina a evidenciar correcções que, pela sua própria natureza, serão sempre de peque-



Tribunal de Contas

no montante. O elevado valor considerado indicia, pois, uma falha no sistema de controlo instituído à data; por outro lado, as situações de contabilização diferida descritas demonstram que as operações não foram registadas no período a que efectivamente diziam respeito, em violação do princípio da especialização de exercícios.

5. Da verificação dos documentos comprovativos da despesa cabe destacar:

a) no âmbito da conta 62229 – *Honorários* foi analisado um contrato de avença, celebrado com uma advogada, que suscita as seguintes observações (cf. ponto **IV.3.1**):

i. a argumentação apresentada, em parecer jurídico da autoria da referida advogada, para fundamento do recurso à contratação por ajuste directo sem consulta a outras entidades, mostra-se inconsistente e é, em parte, destruída pelos termos do contrato. Sobre este parecer, cumpre sublinhar que, sendo o mesmo da autoria da contratada, se pode questionar a sua objectividade e imparcialidade, para além de violar o estipulado no n.º 1 do art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (no que concerne à obrigação de fundamentação da escolha do tipo de procedimento).

Nesta conformidade, a contratação por ajuste directo traduz-se na violação das regras estabelecidas (relativamente ao recurso ao ajuste directo), no n.º 3, al. b) do art.º 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o que pode, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Quanto à responsabilidade financeira reintegratória, só não haverá lugar à mesma, por pagamentos devidos nos termos do n.º 2 do art.º 59º da mesma Lei, uma vez que existiu contraprestação por parte da contratada;

ii. o pagamento anual de 14 prestações mensais leva, necessariamente, à questão de saber como justificar, num ano que só tem 12 meses, duas das prestações – que somam €3 591,34 (720 000\$00) –, o que evidenciará um contrato, também neste aspecto, passível de censura no plano dos princípios jurídico-financeiros aplicáveis.

No entanto, ainda que por uma via que se tem por incorrecta, sempre se poderá argumentar, como o faz o IDS em alegações, que o valor fixado no contrato tem uma natureza anual, ainda que fraccionada ou repartida, e que houve contraprestação efectiva, o que afastará eventual responsabilidade financeira quanto a este aspecto em particular.

b) foram pagas despesas de representação aos membros do Conselho Directivo com base no Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, de 14/05/01; à data de emissão deste despacho já se encontrava em vigor a nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto) e, portanto, revogada a norma em que, segundo o mesmo Despacho, se enquadravam as despesas de representação em causa – art.º 56.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, sem equivalente na nova Lei. Por outro lado,



Tribunal de Contas

a documentação de suporte a estes pagamentos não se enquadra no conceito das despesas de representação previstas no Despacho atrás referido, antes indiciando, pelo menos em grande parte dos casos, tratar-se do reembolso de despesas de carácter pessoal, o que pode, na prática, configurar a natureza de um verdadeiro abono atribuído regularmente. Acresce que, como se referiu, tal reembolso de despesas (cujo carácter excepcional não resulta dos documentos apresentados) foi acumulado com o abono regular para despesas de representação atribuído nos termos da Lei n.º 49/99, de 22 de Julho. Deste modo, tais pagamentos são eventualmente indevidos por inexistência de base legal permissiva (art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro).

Assim, estes pagamentos podem, eventualmente, consubstanciar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º, bem como responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cf. ponto **IV.3.2**);

6. No tocante aos projectos analisados no âmbito dos Programas *Ser Criança* e *PAIPS* é importante referir que os respectivos *dossiers* dispunham de toda a informação pertinente, desde a candidatura até aos pagamentos, contendo os elementos essenciais organizados de forma sistemática, separados por assuntos, bem como a correspondente execução financeira evidenciada através de mapas actualizados (cf. ponto **IV.4.2**);
7. Quanto ao sistema de controlo interno, cumpre referir que (cf. ponto **IV.5**):
 - a) Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização – órgão ao qual cabe realizar a auditoria interna, competindo-lhe, designadamente, acompanhar e controlar a gestão financeira, examinar a contabilidade, verificar o cumprimento das normas que regulam a actividade do IDS e emitir parecer sobre o relatório e contas;
 - b) Não obstante as medidas de controlo adoptadas nessa área, que se afiguram adequadas, constatou-se que os bens de imobilizado não se encontram etiquetados, o que põe em causa o pretendido controlo, já que a forma usual de identificação de um bem é a sua localização, bastando, por conseguinte, uma troca de lugar para que o mesmo deixe de ser identificável;
 - c) Relativamente ao controlo exercido na execução dos Programas, apesar da bondade dos procedimentos, não foi encontrada, dentro da amostra analisada, evidência de acções de controlo realizadas junto das entidades executoras dos projectos, importando, por outro lado, referir, no tocante ao Programa *Ser Criança*, que as alterações ao regulamento, introduzidas em 2002, visaram, basicamente, mudar os procedimentos atinentes à execução financeira dos projectos, já que as anteriormente aprovadas se revelaram inaptas à prossecução dos objectivos, tornando todo o processo subjacente ao financiamento moroso, pouco eficiente e de difícil controlo;



Tribunal de Contas

8. Os dados financeiros carreados ao processo pelo IGFSS, em sede de alegações, evidenciam algumas divergências em relação aos oriundos do IDS. Esta discrepância de informação financeira é uma situação recorrente, aliás já identificada em anteriores Relatórios, e impede, em alguns aspectos, a formulação de quaisquer comentários ou observações, o que o Tribunal considera muito preocupante e a necessitar de urgente acção correctiva;

9. De tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, nomeadamente no que respeita à não inclusão, no Mapa de Fluxos Financeiros, das operações financeiras relativas aos Programas cuja gestão é da responsabilidade do IDS, e ao facto de o IGFSS, instado a fazê-lo, não validar os valores respeitantes à gerência em causa, a apreciação final respeitante à fiabilidade das contas da gerência de 2001 é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites (cf. ponto V.2).



Tribunal de Contas

I.2. Recomendações

Face às conclusões que antecedem, e tendo presente a circunstância de o organismo se encontrar extinto e em fase de integração no Instituto de Solidariedade e Segurança Social, considera-se pertinente formular as seguintes recomendações, dirigidas:

1. Ao Governo, através do Ministro da Segurança Social e do Trabalho:

- A criação de novos organismos, designadamente pessoas colectivas dotadas de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, deve ser acompanhada das medidas necessárias ao seu funcionamento em plenas condições de autonomia, no que concerne, designadamente, à publicação atempada do correspondente quadro legal, à adequada dotação orçamental e à atribuição de meios humanos e materiais.
- Deverá eliminar-se a sistemática dificuldade de confirmar valores referentes a dados financeiros inerentes aos organismos da Segurança Social, através da introdução de rotinas que permitam essa confirmação, com o reconhecimento do papel fulcral desempenhado pelo IGFSS nesta matéria.

2. Ao Instituto de Solidariedade e Segurança Social, no âmbito das atribuições do IDS, para ele transferidas, nomeadamente no que concerne à gestão de Programas:

- Devem ser tomadas todas as medidas necessárias à boa gestão, acompanhamento, avaliação e controlo, quer dos projectos em fase de execução, quer das futuras candidaturas, designadamente afectando a esta área os meios humanos e materiais adequados;
- As verbas atribuídas aos Programas, bem como a respectiva execução, devem ser relevadas nos orçamentos e contas do Instituto.



Tribunal de Contas

II. INTRODUÇÃO

II.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

A presente acção, prevista no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para o ano de 2002, reveste a natureza de auditoria financeira, incidindo sobre as contas do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS) respeitantes ao ano de 2001 e visou:

- Averiguar da legalidade e regularidade das operações efectuadas;
- Avaliar a fiabilidade dos sistemas de controlo interno instituídos;
- Verificar se as demonstrações financeiras são elaboradas segundo as regras contabilísticas fixadas e se reflectem com fidedignidade as receitas e despesas, bem como a respectiva situação financeira e patrimonial;
- Analisar alguns projectos dos programas *Ser Criança* e *PAIPS*.

II.2. Metodologia

II.2.1. Fase preliminar

No âmbito dos trabalhos preliminares, desenvolveu-se um diversificado conjunto de tarefas, tais como:

- Recolha e tratamento dos diplomas legais aplicáveis;
- Análise das despesas do IDS incluídas nas contas do IGFSS;
- Verificação da conta de gerência de 2001 do IDS;
- Apreciação do “Orçamento 2001” e do “Relatório de Execução Orçamental e Contas 2001”.



Tribunal de Contas

II.2.2. Fase de execução

Após deslocação ao IDS, para levantamento dos circuitos instituídos e recolha de alguns elementos de carácter geral e depois de analisar os elementos recolhidos na fase preliminar, foi possível elaborar o Programa de Auditoria e seleccionar a amostra:

- Que recaiu sobre as despesas de administração, recorrendo aos seguintes critérios:
 - peso financeiro das rubricas seleccionados;
 - carácter residual das contas;
 - verificação de:
 - contratos de arrendamento e comodato das instalações;
 - gestão do inventário dos bens de equipamento.

- Relativa aos programas, tendo em consideração os seguintes critérios:
 - peso financeiro;
 - cobertura nacional;
 - grau de execução dos projectos.

Seguidamente, deu-se execução ao Programa entretanto aprovado, procedendo-se à análise e verificação das amostras seleccionadas.

II.2.3. Exercício do contraditório

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas, para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do relato de auditoria, as seguintes entidades:

- Responsáveis pela gerência de 2001;

- Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, relativamente aos pontos **II.3**, **III.3**, **IV.1**, **IV.3.2**, **IV.4** e **V.1**. Foi, ainda, solicitada a validação dos valores apresentados pelos saldos de abertura (Administração e Programas), pelos movimentos a débito e a crédito (Programas) e pela saldo de encerramento (Programas) referidos no ponto **V.1** do relato,

tendo ambas as entidades respondido dentro do prazo estabelecido.

Quanto à resposta recebida do Instituto para o Desenvolvimento Social, cumpre referir o seguinte:



Tribunal de Contas

- ☑ O ofício de remessa das alegações do Conselho Directivo n.º 14260, de 6 de Dezembro de 2002, é assinado por um elemento do CD não identificado;
- ☑ O documento que constitui as alegações é produzido em papel comum, sem timbre, e não se encontra datado nem assinado.

Apesar disso, todos os comentários recebidos foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções de dados consideradas adequadas, sem qualquer comentário; as eventuais citações e respectivos comentários foram introduzidos no texto, nos pontos pertinentes, em tipo de letra diferente.

As respostas recebidas, sem os documentos juntamente remetidos, constituem o **Anexo II** do presente relatório.

II.3. Prestação de contas

O IDS foi criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, tendo, desde logo, sido nomeado e tomado posse o respectivo Conselho Directivo; no entanto, a conta de 2001 é a primeira conta apresentada ao Tribunal de Contas, de acordo com o que a seguir se expõe.

Na sequência do pedido, formulado pela Direcção Geral do Tribunal de Contas, de remessa das contas dos anos de 1999 a 2000, bem como das correspondentes ao ano de 1998 – desde a entrada em funções do Conselho Directivo¹ –, vem o IDS informar que, durante aquele período, as contas do organismo estavam integradas nas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, esclarecendo o seguinte, através do ofício n.º 7 121, de 19 de Junho de 2002:

- ☑ face à necessidade de reestruturar o Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, com novas atribuições e ampliando os objectivos, foi criado, sob a forma de estrutura de projecto (com duração de 20 meses) e na dependência do Ministro do Trabalho e Solidariedade, o Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social (GTADS), através do Despacho n.º 604/98, de 28 de Agosto;

¹ Despacho Conjunto n.º 722/98, de 09/05, publicado no DR II série n.º 238, de 15/10/98, com efeitos a partir de 11/05/98, nomeia o presidente do IDS (F1);
Despacho n.º 9117/98 (2.ª série), de 09/05, publicado no DR II série n.º 124, de 29/05/98, com efeitos a partir de 11/05/98, nomeia vogal do IDS (F2);
Despacho n.º 9362/98 (2.ª série), de 09/05, publicado no DR II série n.º 127, de 02/06/98, com efeitos a partir de 11/05/98, nomeia vogal do IDS (F3);
Despacho n.º 1649/99 (2.ª série), de 14/01, publicado no DR II série n.º 26, de 01/02/99, com efeitos a partir de 01/01/99, nomeia vogal do IDS (F4);
Despacho n.º 13280/2001 (2.ª série), de 04/06, publicado no DR II série n.º 147, de 27/06/2001, com efeitos a partir de 10/03/2001, nomeia vogal do IDS (F5).



Tribunal de Contas

- ☑ os encargos orçamentais decorrentes do funcionamento daquele Gabinete Técnico foram suportados por verbas do Orçamento da Segurança Social, transferidas do Orçamento do Estrado, sendo os respectivos montantes fixados por despacho do Ministro do Trabalho e Solidariedade:
 - no âmbito do RMG, nos termos legalmente previstos para esta Medida;
 - para a Rede Social e da Protecção das Crianças e Jovens em Risco, das verbas previstas para o financiamento da acção social;
- ☑ dado tratar-se de uma estrutura de projecto, a execução do OSS na parte respeitante ao Gabinete era da responsabilidade do IGFSS, reflectindo-se nas suas contas, pelo que o reporte financeiro era efectuado por este Instituto; a fim de facilitar o respectivo controlo orçamental foram estabelecidos protocolos entre os dois institutos, homologados pelo Ministro;
- ☑ o Decreto-Lei n.º 433-A/99, de 26 de Outubro, que aprova os estatutos do IDS, estabelece que o pessoal a exercer funções no GTADS pode ser integrado nos quadros de pessoal do IDS. Por outro lado, os meios financeiros e patrimoniais pertencentes ao Gabinete passam a estar afectos ao IDS;
- ☑ ainda no que concerne a encargos orçamentais, o art.º 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 433-A/99 determina que *“Enquanto não estiver aprovado o orçamento do IDS decorrente da entrada em vigor do presente diploma, mantém-se o regime previsto nos n.ºs 11 e 12 do despacho conjunto n.º 604/98, de 28 de Agosto”*²;
- ☑ perante estas circunstâncias e para que o processo de transferência para o IDS fosse tranquilo e sem sobressaltos, optou-se por um relacionamento com o IGFSS em moldes idênticos àquele que havia sido seguido pelo Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social;
- ☑ em 15/03/99, com efeitos a partir de 02/01/99, foi celebrado um protocolo, homologado pelo Secretário de Estado da Inserção Social, entre o IDS e o IGFSS, com vista à definição das regras a observar no que respeita às despesas inerentes ao funcionamento do IDS, apresentadas periodicamente ao IGFSS, que procedia ao seu pagamento e respectivo registo, encontrando-se, assim, todos os documentos de suporte referentes a este período arquivados no IGFSS;
- ☑ a opção por este modelo de funcionamento, que constituiu um momento de aprendizagem fundamental, assentou no facto de se entender que o IDS só poderia assumir a sua autonomia administrativa e financeira após a aprovação da estrutura orgânica, do reglamento interno e do quadro de pessoal, o que viria a ocorrer em:

² Reestrutura, sob a forma de estrutura de projecto, o *Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido*, que passa a designar-se *Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social*.



Tribunal de Contas

- regulamento interno e quadro de pessoal – Despacho n.º 26137-A/2000, de 29 de Novembro, publicado na II Série do DR de 22 de Dezembro;
 - estrutura orgânica – Portaria n.º 1208-A/2000, de 22 de Dezembro;
- ☑ assim, só a partir de 2001 se encontravam reunidas as condições de organização interna para assumir e concretizar a sua autonomia administrativa e financeira, passando o IDS a ter contabilidade regularmente organizada e a estar apto a prestar contas ao Tribunal de Contas.

A questão relatada neste ponto não mereceu, por parte dos responsáveis do IDS, qualquer comentário adicional, remetendo para as justificações já apresentadas através do ofício n.º 7 121, de 19 de Junho de 2002.

Face aos esclarecimentos prestados, cabe tecer as seguintes considerações:

- ☑ Independentemente da fraca expressão financeira nos anos de 1998 a 2000, bem como da inexistência de um completo quadro legal, conforme adiante se alude, e ainda do facto de as contas do IGFSS incluírem, em centro de custo individualizado, o registo contabilístico das operações financeiras relativas ao IDS, está-se, no entanto, perante a existência de um organismo legalmente criado com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dotado de personalidade jurídica, tendo o respectivo conselho directivo sido nomeado com efeitos – e, por conseguinte, autorizado todas as operações financeiras – a partir da data da sua criação (11/05/98).
- ☑ Nestes termos, de acordo com o art.º 51.º, n.º 1, al. f) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Instituto para o Desenvolvimento Social está sujeito à elaboração e prestação de contas desde a gerência de 1998.

O incumprimento deste dever poderá fazer incorrer os responsáveis, eventualmente, na sanção prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97.

- ☑ Acresce, no entanto, salientar que os trabalhos da presente auditoria decorreram dentro da normalidade, tendo sido facultados todos os dados financeiros solicitados relativamente aos anos anteriores, e que constam, aliás, do ponto *Dados Financeiros*. Refira-se, também e a propósito, o facto de que a contabilização das operações respeitantes ao período de 1998 a 2000 se encontra efectuada no âmbito das contas do IGFSS, entretanto já encerradas, de forma que permite a respectiva identificação e controlo.



Tribunal de Contas

II.4. Responsáveis

Nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pela conta da gerência de 2001, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro, são os membros do Conselho Directivo do IDS:

Nome	Cargo
F1	Presidente
F2	Vogal
F3	Idem
F4	Idem
F5 (de 10/03/01 a 31/12/01)	Idem

II.5. Condicionantes e limitações

Cabe sublinhar a excelente colaboração de todos os elementos contactados, com destaque para os responsáveis da área financeira que, nos assíduos contactos com a equipa de auditoria, manifestaram grande competência e sentido de responsabilidade.

III. O INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL – CARACTERIZAÇÃO

III.1. Enquadramento legal

O IDS, criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela e superintendência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade³, tem como missão e objectivos dinamizar e gerir as políticas de desenvolvimento social e de luta contra a pobreza e a exclusão social, e, ainda, apoiar as parcerias.

Nos termos dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 433-A/99, de 26 de Outubro, são atribuições do IDS designadamente:

- promover e gerir o rendimento mínimo garantido, o desenvolvimento do sistema de protecção de crianças e jovens em risco e os programas necessários à promoção do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza e a exclusão social;

³ Actualmente, Ministro da Segurança Social e do Trabalho.



Tribunal de Contas

- dinamizar o desenvolvimento da rede social e de projectos de inovação e desenvolvimento social;
- coordenar, acompanhar, apoiar e avaliar, no âmbito das suas atribuições, instituições públicas ou particulares;
- colaborar na definição da estratégia de desenvolvimento em equipamentos sociais e na análise das situações de pobreza, de exclusão social e de perigo para crianças e jovens.

No âmbito da modernização da Administração Pública e da consolidação das finanças públicas, com os objectivos de racionalidade e eficiência, o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 110/2001, de 26 de Julho, publicada no Diário da República de 10 de Agosto de 2001, aprova, de acordo com as propostas de reorganização dos respectivos ministérios, uma primeira lista que inclui, designadamente, organismos ou unidades orgânicas a extinguir ou a fundir.

O n.º 3 daquela Resolução determina dar início aos processos legislativo e administrativo adequados à extinção ou fusão de diversos serviços públicos, no prazo de 120 dias. Assim, o Instituto para o Desenvolvimento Social integrará o Instituto da Solidariedade e da Segurança Social.

Também a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, determina, na alínea a) do n.º 2 do art.º 2º, a extinção deste Instituto. Conforme n.º 3 do mesmo preceito, no prazo de 45 dias após a entrada em vigor desta Lei, deverá ser aprovado o Decreto-Lei que estabeleça, nomeadamente, a cessação de funções do pessoal dirigente, a reafecção do pessoal e do património, bem como dos respectivos direitos e obrigações.

Segundo informa o CD do IDS, em sede de alegações, está “...já aprovado pelo Conselho de Ministros de 4 de Dezembro de 2002 o Decreto Lei que regula a extinção do IDS e respectiva integração no ISSS”.

À data da realização dos trabalhos de campo, o organismo encontrava-se em pleno funcionamento, aguardando orientações concretas quanto aos procedimentos ulteriores atinentes à sua integração no Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

III.2. Estrutura orgânica

Nos termos estatuídos, são órgãos do Instituto:

- o **conselho directivo**, que é constituído por um presidente e dois a quatro vogais, equiparados a director-geral e subdirector-geral, respectivamente;



Tribunal de Contas

- ☑ ao **conselho consultivo**, órgão de consulta do IDS, cuja composição é definida por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, compete pronunciar-se sobre todas as questões que lhe sejam submetidas pelo conselho directivo;
- ☑ a **comissão de fiscalização**, constituída por três membros nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, devendo um deles ser revisor oficial de contas. Compete-lhe realizar a auditoria interna da actividade do IDS. Este órgão nunca foi nomeado.

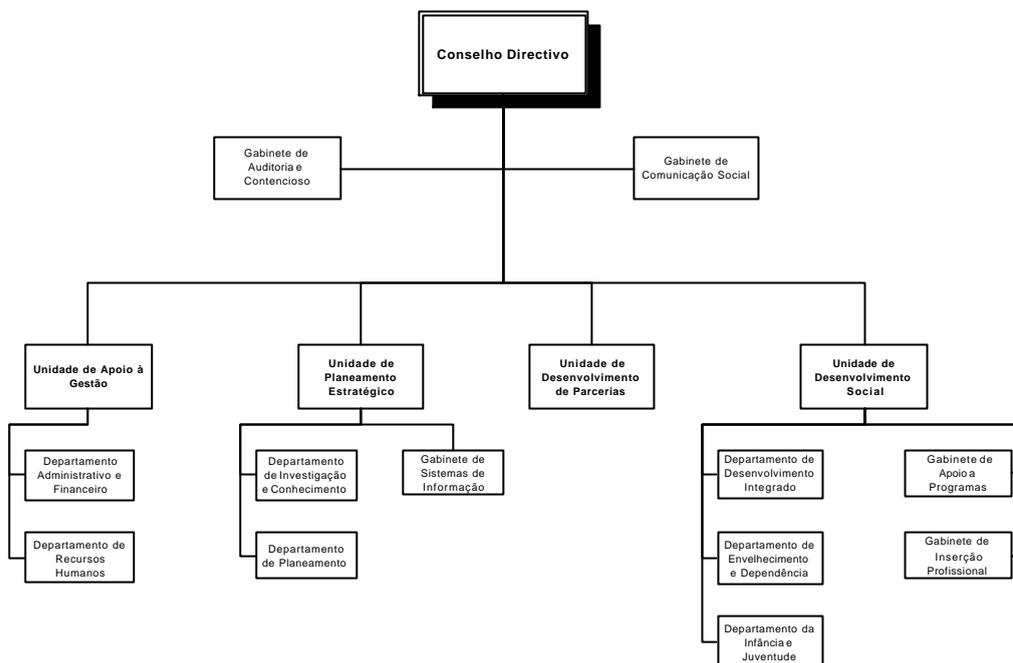
No que concerne à estrutura orgânica do IDS, aprovada através da Portaria n.º 1 208-A/2000, de 22 de Dezembro, com efeitos a partir de 1 de Fevereiro de 2000, cabe destacar o seguinte:

- ☑ o IDS dispõe de serviços centrais e de serviços desconcentrados, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 4.º dos Estatutos;
- ☑ os serviços centrais compreendem as seguintes unidades orgânicas, dirigidas por um director de unidade:
 - Unidade de Planeamento Estratégico;
 - Unidade de Desenvolvimento Social;
 - Unidade de Desenvolvimento de Parcerias;
 - Unidade de Apoio à Gestão.
- ☑ estas unidades estruturam-se em departamentos e em gabinetes, dirigidos, respectivamente, por directores de departamento e coordenadores de gabinete. Alguns departamentos podem compreender núcleos, coordenados por coordenadores de núcleo;
- ☑ são, ainda, criados, na dependência directa do conselho directivo, o Gabinete de Auditoria Jurídica e Contencioso e o Gabinete de Comunicação Institucional;
- ☑ por portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, podem ser criadas novas unidades, departamentos ou núcleos, sempre que se revelar necessário.

É o seguinte o organograma legal do IDS, conforme aprovado pela já referida Portaria n.º 1208-A/2000 (para mais fácil apresentação e leitura o organograma apresentado não contempla desagregação para além da unidade orgânica *Departamento*):



Gráfico I – Organograma legal



A estrutura real, no entanto, apresenta alguns desvios, como a seguir se dá conta:

- Das quatro unidades legalmente previstas, apenas a *Unidade de Planeamento Estratégico* se encontra dotada com o respectivo director;
- A *Unidade de Desenvolvimento de Parcerias* não foi implementada;
- A *Unidade de Apoio à Gestão* integra um *Gabinete de Apoio a Programas*, com o fim de prestar apoio, do ponto de vista financeiro, à execução dos Programas;
- Quanto ao *Gabinete de Apoio a Programas* da *Unidade de Desenvolvimento Social*, verifica-se que não existe enquanto tal, concretizando-se o apoio técnico à execução dos Programas através de Núcleos, para tal efeito criados em cada um dos Departamentos.

O quadro de pessoal, aprovado pelo Despacho n.º 26 137-A/2000 (2ª série), publicado no DR de 22/12, prevê 200 efectivos. Na sequência, foi aprovada, por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, de 01/03/01, a respectiva lista nominativa, que integrava 159 efectivos; segundo informação actualizada a Maio de 2002, encontram-se em exercício de funções 192 titulares. Com excepção de 19 elementos (não incluídos no número atrás referido) que se encontram na situação de requisitados ou destacados, o pessoal rege-se pelas normas aplicáveis ao regime do contrato individual de trabalho, tendo a tabela de remunerações e a lista



Tribunal de Contas

nominativa sido aprovadas por despachos do Secretário de Estado Adjunto do Ministério do Trabalho e da Solidariedade⁴, datados de 24 de Janeiro e 1 de Março de 2001, respectivamente.

No que concerne às atribuições legais cometidas aos diversos serviços e à actividade desenvolvida, a equipa de auditoria recolheu alguns elementos ilustrativos, ciente, no entanto, de que uma parte significativa daquela actividade, sobretudo a que é prosseguida na *Unidade de Desenvolvimento Social*, não é facilmente traduzível por dados estatísticos, uma vez que se consubstancia, em grande parte, no estabelecimento de contactos e relações com os diversos intervenientes na área do social.

III.2.1. Unidade de Apoio à Gestão

III.2.1.1. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Este departamento concentra as tarefas atinentes ao apoio administrativo e logístico da instituição, designadamente contabilidade, tesouraria e aprovisionamento.

Quanto à gestão financeira e patrimonial do IDS, cabe destacar:

- utiliza o POCP;
- as receitas são constituídas, entre outras, por dotações atribuídas no Orçamento do Estado, rendimentos de depósitos, produto de venda de publicações e saldos das contas dos anos findos;
- constituem despesas os encargos, quer de funcionamento, quer com os Programas e os custos de aquisição, manutenção e conservação de bens e serviços.

Para fazer face a despesas com carácter urgente, foram constituídos os seguintes fundos de maneiio, em cada uma das Comissões Regionais do Programa de Apoio à Família e à Criança:

- Porto – 2.494€
- Évora – 2.494€
- Coimbra – 2.244,6€
- Faro – 2.244,6€
- Lisboa – 997,6€

Estes fundos, aprovados por despacho do Conselho Directivo de 28 de Julho de 2000, anexo à acta n.º 30, de 31 do mesmo mês, são reconstituídos mensalmente mediante prestação de contas.

⁴ De acordo com o preceituado no art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 433-A/99, de 26 de Outubro.



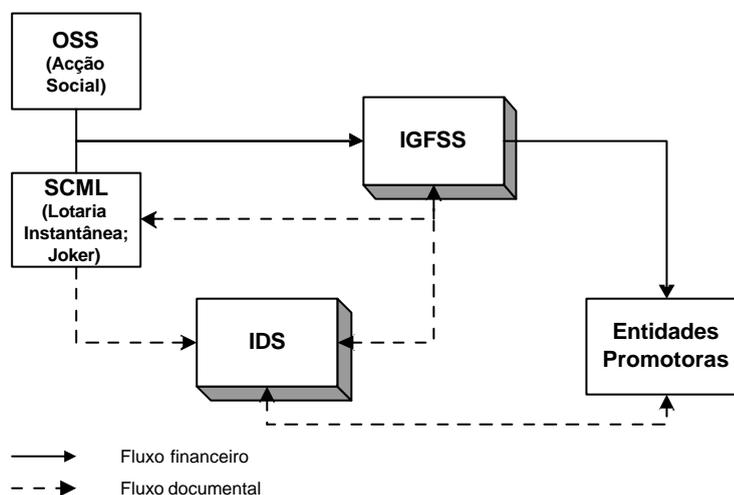
Tribunal de Contas

III.2.1.2. GABINETE DE APOIO A PROGRAMAS

A este serviço compete, genericamente, prestar todo o apoio, do ponto de vista financeiro, relativamente à execução dos Programas cuja gestão é da competência do IDS; quer na fase de aprovação de candidaturas dos projectos, quer no que concerne à execução financeira dos mesmos, funcionando em articulação com os Gabinetes de Programas inseridos na Unidade de Desenvolvimento Estratégico.

O diagrama que segue pretende identificar, ainda que de uma forma simplificada, as entidades intervenientes na execução dos Programas e os circuitos que entre eles se estabelecem:

Gráfico II – Programas – Entidades intervenientes



III.2.2. Unidade de Planeamento Estratégico

Compete a esta unidade orgânica, designadamente através dos Departamentos de Planeamento e de Investigação e Conhecimento, prestar todo o apoio, em articulação com os demais serviços, ao nível da concepção, elaboração e divulgação dos planos e relatórios atinentes à actividade do organismo, a recolha e tratamento de dados de naturezas diversas para divulgação no exterior e a satisfação de solicitações externas relativamente a elementos que ao IDS caiba fornecer.

Integra, ainda, esta Unidade o *Centro de Recursos em Conhecimento* (CRC), estrutura que se insere na acção “Centros de Recursos em Conhecimento” da medida 1, “Acções Gerais”, do Programa Assistência Técnica, Subprograma FSE, cujo regulamento foi aprovado pelo Despacho n.º 14 160/99 (2.ª série), de 24 de Junho, publicado no DR de 24/07/99.



Tribunal de Contas

O CRC é, assim, uma infra-estrutura organizacional que pode integrar, entre outras, as valências de biblioteca, mediateca, centro multimédia, centro de documentação e centro de recursos e cujos objectivos, genericamente, são:

- ☑ Facilitar o acesso a informação estratégica e melhorar a intervenção de formadores e consultores nas áreas de formação profissional, gestão de recursos humanos e organizacional;
- ☑ Desenvolver interfaces entre quem produz e quem utiliza o conhecimento, difundir e desenvolver a transferência de experiências formativas;
- ☑ Permitir o desenvolvimento de uma real formação, permanente e ao longo da vida.

III.2.3. Unidade de Desenvolvimento Social

Nesta unidade orgânica concentram-se os serviços operativos do IDS, repartidos por três departamentos:

- ☑ *Departamento de Desenvolvimento Integrado*, que desenvolve acções no âmbito da Rede Social (instrumento criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, e regulamentada pelo Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de Fevereiro, sendo a respectiva implementação um processo gradual, faseado em sucessivos alargamentos anuais, até 2006) e do Rendimento Mínimo Garantido;
- ☑ *Departamento de Envelhecimento e Dependência*, que actua no sentido de apoiar e desenvolver iniciativas inovadoras, em vista a melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas e em situação de dependência;
- ☑ *Departamento de Infância e Juventude*, com funções análogas às referidas no parágrafo anterior, na área da infância e Juventude.

Estes dois últimos departamentos integram *Núcleos de Programas* aos quais compete (em articulação com o Gabinete de Apoio a Programas, inserido na Unidade de Apoio à Gestão e com competências na área de controlo financeiro) dar apoio técnico nas respectivas áreas, acompanhar, avaliar e controlar os projectos cuja gestão é da responsabilidade do IDS. Cabe aqui, assim, fazer algumas referências a esses Programas.



Tribunal de Contas

Ser Criança

O *Programa Ser Criança* foi criado através do Despacho n.º 26/MSSS/95, de 06/12/95, publicado no DR, II série, de 28/12/95, com o objectivo de apoiar projectos especiais destinados a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação das crianças com deficiência, tendo-lhe sido afectado 30% do resultado líquido obtido com a venda da lotaria instantânea, conforme determina o art.º 2.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro.

O Despacho n.º 3 269/2000, de 17 de Janeiro, publicado no DR, II série, de 10 de Fevereiro do mesmo ano, aprova o regulamento de execução do programa, recentemente alterado pelo Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social n.º 8 874/2002, de 27 de Março, publicado na II Série do DR de 30 de Abril de 2002⁵.

Em **Anexo I**, destacam-se alguns aspectos considerados pertinentes relativos ao conteúdo daquele regulamento.

Programa de Apoio à Primeira Infância (PAPI)

O *Programa de Apoio à Primeira Infância*, dirigido à iniciativa privada e criado pelo Despacho n.º 6 802/2001, de 21 de Fevereiro, publicado no DR, II série, de 3 de Abril, tem como objectivos a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços destinados ao acolhimento de crianças com idades compreendidas entre os 3 meses e os 3 anos.

O PAPI é financiado, num valor global de 9.975.957,94 €, através de verbas inscritas no orçamento de segurança social, desenvolvendo-se em duas medidas: Medida I – Creches e Medida II – Amas.

Em **Anexo I**, encontram-se alguns aspectos relativos ao conteúdo daquele regulamento.

Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)

Relativamente ao *Programa de Apoio Integrado a Idosos*, abstemo-nos de introduzir referências alargadas, na medida em que o mesmo foi objecto de uma auditoria do Tribunal de Contas, concluída em Maio de 2001, conforme Relatório n.º16/2001-2.ª Secção⁶.

Recorda-se, apenas, que este Programa, criado pelo Despacho Conjunto dos Ministérios da Saúde e do (então) Emprego e da Segurança Social, de 1 de Julho de 1994, publicado no DR de 20 do

⁵ Este Despacho, porém, contém apenas o texto objecto de alterações, tornando a sua consulta e manuseamento algo desconfortáveis. À data da realização da auditoria, encontrava-se em curso o processo de republicação integral do texto do regulamento.

⁶ Disponível no endereço http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/16-2001.shtm, para consulta ou download.



Tribunal de Contas

mesmo mês e ano, e financiado por verbas provenientes da SCM de Lisboa, que lhe afecta, trimestralmente, o produto de 25% dos resultados líquidos do JOKER, tem como objectivos:

- 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.

Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (PAIPS)

O *Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social* foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/99, publicada no DR, I série-B, de 12 de Agosto, para vigorar até ao ano de 2001.

Do Regulamento do Programa, aprovado através daquela Resolução, sublinham-se os aspectos considerados relevantes no **Anexo I**.

III.3. Dados financeiros

Na apresentação dos dados relativos aos orçamentos aprovados e respectiva execução ter-se-á em conta que as operações financeiras efectuadas pelo IDS devem ser consideradas em duas vertentes distintas: de um lado estão as de “administração”⁷, que englobam, basicamente, a nível da despesa, custos com pessoal e outros inerentes ao funcionamento dos serviços; e, por outro, há que ter em consideração as relativas aos Programas, cuja gestão é da competência deste Instituto, de acordo com a legislação já referida, mas que não integram os respectivos orçamentos e contas.

Esta situação fica a dever-se, por um lado, à inexistência do IDS aquando da criação dos Programas, mormente no que respeita aos *PAII* e *Ser Criança* (cujo financiamento provém do JOKER e da Lotaria Instantânea), prevendo-se, por isso, um circuito financeiro em que o IGFSS desempenha um papel fulcral; por outro lado, esta actuação insere-se no âmbito da solução que foi adoptada até ao final do ano de 2000, relativamente à execução orçamental do IDS (situação que se manteve,

⁷ A denominação *despesas de administração* tem em vista, estritamente, estabelecer a diferenciação entre encargos inerentes, por um lado, ao funcionamento do IDS, enquanto organismo (englobando, portanto, despesas correntes e de capital), e, por outro, à execução dos *Programas*. É, pois, nesta acepção que aquela designação é utilizada no presente relatório, em consonância, aliás, com o que se passa, por exemplo, na Conta da Segurança Social.



Tribunal de Contas

aliás, no que concerne aos Programas, em 2001). Quanto aos outros dois Programas, de criação recente e cujo financiamento é proveniente do OSS, é, igualmente, ao IGFSS que compete proceder aos pagamentos.

Acresce que, de acordo com a legislação atinente aos Programas e com os protocolos posteriormente estabelecidos entre o IDS e o IGFSS, cabe a este proceder à arrecadação das verbas atribuídas e ao pagamento às entidades promotoras dos projectos.

Não obstante esta realidade, face às atribuições cometidas por lei ao IDS, no que respeita à gestão, avaliação e controlo dos Programas, e, bem assim, ao facto de o IGFSS desempenhar meras funções de tesouraria, entende-se que o orçamento e as contas do IDS deveriam contemplar as verbas atribuídas àqueles Programas. Ao não proceder deste modo, podem incorrer os responsáveis, eventualmente, em responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Igualmente se constatou não existir evidência de que os orçamentos do IDS – aliás, cuidadosamente elaborados e fundamentados – houvessem sido submetidos à aprovação do Ministro da tutela, em violação do determinado na alínea d) do n.º 1 do art.º 7º dos Estatutos aprovados pelo DL n.º 433-A/99, de 26/10. Também esta falta poderá fazer incorrer os responsáveis, eventualmente, na responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente a esta questão, o IDS remeteu a seguinte informação:

- 1998 – o IDS elaborou um orçamento de despesas em moldes rudimentares, que foi autorizado, em 98/08/04, pelo Secretário de Estado do Emprego e Formação, por delegação do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, e comunicado ao IGFSS;
- 1999 – sobre a proposta de orçamento para o IDS, elaborada pelo IGFSS em 99/08/05, o Secretário de Estado da Inserção Social profere, em 99/08/19, despacho de autorização;
- 2000 – em 00/01/06 o IDS remete cópia do orçamento para 2000 ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade. Em 00/09/29 o IGFSS submete à apreciação e decisão do Secretário de Estado da Segurança Social a Informação 43/2000 referente ao orçamento do IDS, que merece despacho de “Concordo” em 00/11/03;
- 2001 – em 01/01/25 o IDS remeteu ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade o Plano de Acção e o Orçamento para 2001. Em **02/05/29** deu entrada no IDS o ofício do IGFSS n.º 18815, datado de **01/12/28**, a remeter os “... *mapas orçamentais com as dotações finais aprovadas para o corrente ano*”.

Face ao exposto, cumpre concluir que, em matéria orçamental, designadamente no que concerne à respectiva aprovação, o IDS se manteve, entre 1998 e 2001, na “dependência” do IGFSS. Salienta-se, ainda, que, relativamente ao ano de 2001, não foi exibido nenhum despacho governamental atinente à aprovação do mesmo.



Tribunal de Contas

A partir do ano de 2002, o IDS assumiu a responsabilidade da execução do orçamento na sua globalidade – Administração e Programas.

III.3.1. Orçamentos/Receitas atribuídas

Para um melhor enquadramento do organismo em matéria financeira, apresenta-se, a seguir, um conjunto de dados relativos aos orçamentos dos anos de 1999 a 2001; não se incluem na análise comparativa os elementos reportados ao primeiro ano de funcionamento do IDS (1998), dada a imaterialidade dos mesmos.

Quanto ao orçamento de **Administração**:

Quadro I – Orçamento de Administração (1999 - 2001)

(Unid:contos)

Ano	Receita total	Administração			
		Despesa			Total
		Pessoal	FST/outras	D. Capital	
1999		36.867	63.083	25.000	124.950
2000	4.416.618	1.082.455	792.451	2.541.712	4.416.618
2001	3.566.588	1.081.885	2.317.593	167.110	3.566.588

Nota: FST/outras - inclui as contas 62, 65, 68 e 69

Fonte: Orçamentos do IDS

- no que respeita ao ano de 1999, o orçamento apresentado pelo IDS não inclui o montante correspondente a receita, informando, no entanto, que “... *os encargos inerentes ao funcionamento do IDS são assegurados por verbas do orçamento da segurança social para o financiamento do Rendimento Mínimo Garantido e da Acção Social*”;

Em sede de alegações o IDS afirma que, em 1999, a receita do orçamento de Administração está prevista no n.º 4 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio. Esta norma, todavia, refere que “*Os encargos inerentes ao funcionamento do IDS são, em 1998, assegurados pelas verbas do orçamento da segurança social ...*”, pelo que se mantém injustificada a situação de ausência de previsão orçamental de receita para o ano de 1999.

- quanto às previsões para aos anos seguintes (2000 e 2001) há a registar o significativo incremento relativamente a 1999;
- é notório o pico assumido pelas despesas de capital em 2000, relacionado com a aquisição de equipamentos para apetrechamento dos serviços;
- por outro lado, a posição cimeira nas despesas passa a ser, em 2001, assumida pelos FST e outras despesas, que conheceram forte incremento em relação a 2000; no entan-



Tribunal de Contas

to, apesar deste aumento, o total das despesas de administração reduziu-se perto de 1 milhão de contos.

No que respeita aos **Programas**, o IDS não procedia, até 2001, à elaboração destes orçamentos; as verbas destinadas a cada Programa são transferidas para o IGFSS, de acordo com as regras estabelecidas para cada um, ficando à ordem do IDS com vista à execução dos mesmos. Anualmente, são elaborados planos de acção, no âmbito dos quais as entidades candidatas⁸ à execução dos projectos apresentam candidaturas dentro dos parâmetros definidos nos regulamentos dos respectivos Programas.

A este propósito, o IDS vem esclarecer que, com a criação do *PAIPS*, o IDS sentiu necessidade de uniformizar procedimentos, no sentido de agilizar os pagamentos às entidades promotoras dos Programas *Ser Criança* e *PAIPS*, tendo, então, solicitado ao IGFSS orientações nesse sentido; na sequência, este Instituto emitiu um conjunto de normas em que assume a responsabilidade pelo pagamento directamente às entidades promotoras dos vários projectos, orientações que o IDS acatou, "*Considerando que o IGFSS era, o órgão responsável pela gestão global do orçamento da segurança social e responsável pelo acompanhamento da execução orçamental, e considerando ainda a experiência desta instituição em lidar com casos similares noutros organismos da segurança social ...*". E conclui informando que estes procedimentos foram alterados a partir de 2002 "*... por se ter constatado que o circuito administrativo era moroso, prejudicando gravemente as entidades promotoras e também por nessa data o IDS já reunir todas as condições de organização e maturidade para fazer face a essa responsabilidade*".

Como se constata, os esclarecimentos ora introduzidos nada acrescentam ao que já havia sido explanado.

Nos três anos em análise, as receitas arrecadadas⁹ são as constantes do quadro seguinte:

⁸ Entidades particulares, com ou sem fins lucrativos, de acordo com os destinatários dos Programas.

⁹ Relativamente ao *PAII*, os valores de 1999 e 2000 apresentam divergências face aos correspondentes montantes incluídos no Relatório n.º 16/2001 – 2.ª S (PAII), pelos seguintes motivos:

- os dados constantes desse Relatório foram facultados pelo IGFSS e são coincidentes com os apresentados pelo IDS, no que concerne às receitas do JOKER;
- os juros de 1999 mencionados no Relatório em causa, com base em informação do IGFSS (39.231 contos), foram, pelo IDS, considerados como receita de 2000; na mesma linha, os 68.918 contos relativos a 1998 foram lançados em 1999;
- quanto a 2000, os dados daquele Relatório reportam-se, apenas, a 3 trimestres, não podendo, pois, coincidir com os ora apresentados.



Tribunal de Contas

Quadro II – Programas – receitas anuais (1999 – 2001)

(Unid: contos)

Ano	Programas			Total
	Ser Criança	PAII	PAIPS	
1999	1.637.542	1.050.389		2.687.931
2000	2.478.347	1.033.558	1.500.000	5.011.905
2001	1.221.085	743.534	1.700.000	3.664.619

Nota: Os montantes do PAII incluem juros do ano anterior

Fonte: Relatório de Execução Orçamental e Contas 2001 - IDS

- ☑ o Programa *Ser Criança* demonstra alguma inconstância no volume de verbas arrecadadas, registando o ano de 2000 um montante significativamente superior aos dos demais anos em apreciação; em 2001 essas receitas caem para cerca de metade;
- ☑ quanto ao *PAII*, é de sublinhar o decréscimo manifestado em 2001.

Em sede de alegações, o IGFSS vem:

- relativamente ao *PAII*, confirmar os valores constantes do Quadro II. A divergência que se observa é motivada pelo facto de o IGFSS contabilizar os juros no próprio ano, enquanto o IDS os lança no ano seguinte.
- No que concerne ao *PAIPS*, informa que “... foi financiado pelo Orçamento da Segurança Social de 2000 e de 2001, não reverteram para o mesmo quaisquer rendimentos provenientes de juros bancários, nem originou quaisquer saldos transitados de anos anteriores. O financiamento proveniente do OSS – Acção Social corresponde ao valor das despesas processadas, as quais foram no valor de 13.039.916\$00 (em 2000) e 302.914.734\$00 (em 2001)”.

Perante tais circunstâncias – e reafirmando que os elementos constantes do Quadro II foram fornecidos pelo IDS e não foram objecto de contestação, por parte deste Instituto, em sede de alegações – cumpre esclarecer que os valores mencionados naquele Quadro correspondem às dotações aprovadas para este Programa, enquanto que os montantes, ora indicados pelo IGFSS, respeitam às despesas efectuadas no respectivo âmbito (como consta do Quadro III). Esta, apenas aparente, divergência de posições encontra explicação no facto de, para o IGFSS, apenas ser de considerar como receita o valor necessário para cobertura das despesas, pelo que ambas assumem igual valor, enquanto que o IDS considera, como receita do *PAIPS*, a totalidade da dotação.

III.3.2. Execução orçamental global das despesas

Dos quadros que seguem, que incluem a execução, quer de Administração, quer de Programas¹⁰, pode extrair-se o seguinte:

¹⁰ Ainda quanto ao *PAII*, a explicação para a diferença entre os valores da despesa de 1999, constantes do Relatório antes mencionado e do presente, só pode ser encontrada na – já várias vezes apontada – pouca fidedignidade da informação financeira no âmbito da Segurança Social, variável conforme as fontes.



Tribunal de Contas

Quadro III – Execução orçamental em 1999 – 2001

(Unid: contos)

Ano	Administração				Programas				Total geral
	Pessoal	FST/outras	D. Capital	Total	Ser Criança	PAII	PAIPS	Total	
1999	36.279	74.919	3.091	114.289	902.815	1.242.101		2.144.916	2.259.205
2000	555.025	172.550	21.726	749.301	612.837	1.028.689	13.040	1.654.566	2.403.867
2001	1.053.811	1.250.942	96.179	2.400.932	748.601	1.511.259	302.915	2.562.775	4.963.707

Fontes: Administração 1999 e 2000 – IGFSS (Relatório e Contas/2000)

Administração 2001 e Programas – IDS (Relatório de Execução Orçamental e Contas 2001)

Ano	Administração	Programas	Total	% Adm. s/total
1999	114.289	2.144.916	2.259.205	5,06
2000	749.301	1.654.566	2.403.867	31,17
2001	2.400.932	2.562.775	4.963.707	48,37

- No ano de 1999 os encargos com administração têm uma execução diminuta relativamente aos de programas;
- Em 2000 a execução de administração representa cerca de 31% do total, para no último ano atingir quase metade.

O IGFSS, em sede de alegações, vem:

- o relativamente a despesas de “Administração” informar que “... *com referência ao ano de 1999 (114.289 contos) não incluem as despesas com a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (127.078.525\$00)*”.

Como se constata do Quadro III, a fonte utilizada para a construção deste quadro foi o Relatório e Contas/2000 do IGFSS, documento remetido e este Tribunal no âmbito do Parecer sobre a Conta da Segurança Social.

- o No que respeita à execução do Programa *Ser Criança* “... *não coincide, nos anos 2000 (612.837 contos) e 2001 (748.601 contos), com o valor das despesas processadas ...*”

Esta situação merece o comentário já anteriormente feito e que consiste na reafirmação dos elementos constantes do Quadro III fornecidos pelo IDS, os quais não mereceram contestação, por parte deste Instituto, em sede de alegações

- o Quanto à execução do PAII “... *não coincide com o valor das despesas processadas pelo IGFSS nos anos de 1999, 2000 e 2001 ...*”

Os valores indicados pelo IGFSS, respeitantes aos anos de 2000 e 2001, não obedecem ao mesmo conceito subjacente ao apuramento dos incluídos no Quadro III, uma vez que o montante de 1.358.344.000\$00 corresponde,



Tribunal de Contas

segundo a fonte utilizada, a projectos aprovados em 2000; a verba de 532.813.034\$00 diz respeito apenas à execução do Plano Anual de 2001, de acordo com a mesma fonte.

No tocante ao ano de 1999, não se vislumbra explicação para a divergência apontada.



Tribunal de Contas

III.3.3. Execução orçamental – Administração

O grau de execução orçamental nos três anos em confronto foi de:

Quadro IV – Administração – Execução (1999 – 2001)

unid: contos			
Ano	Orçamentado	Executado	%
1999	124.950	114.289	91,47
2000	4.416.618	749.301	16,97
2001	3.566.588	2.400.932	67,32

- Em 2000 a execução ficou muito aquém do orçamento, não atingindo os 17%, verificando-se, assim, uma sobreorçamentação, confirmada pela significativa redução (cerca de 850 mil contos) em 2001. Esta situação prende-se, ainda, com o facto de o IDS apenas ter visto o seu quadro legal completo a partir de 2001, conforme se faz alusão no ponto **III.2** deste relatório;
- No último ano, o grau de execução aproxima-se dos 67%, sendo de realçar que o valor orçamentado é inferior ao do ano anterior em cerca de 850 000 contos.

III.3.4. Execução orçamental – Programas

Como se demonstra nos pontos anteriores, as verbas envolvidas na gestão dos Programas da responsabilidade do IDS assumem, nos anos de 1999 e 2000, montantes significativamente superiores àquelas que traduzem os encargos com o funcionamento do Instituto, pelo que se afigura pertinente desenvolver um pouco mais a análise na vertente programas.

Assim, começa por se apresentar, no quadro a seguir, a receita anual arrecadada para cada Programa, a respectiva execução anual e a dotação disponível, correspondendo esta à receita anual acrescida dos saldos sobranes (do ano anterior):

Quadro V – Programas – Receita e execução anuais e dotação disponível (1999 – 2001)

Ano	Receita anual			Execução anual			Dotação disponível		
	Ser Criança	PAII	PAIPS	Ser Criança	PAII	PAIPS	Ser Criança	PAII	PAIPS
1999	1.637.542	1.050.389		902.815	1.242.105		2.021.989	2.786.078	
2000	2.478.347	1.033.558	1.500.000	612.837	1.028.689	13.040	3.887.499	2.790.947	1.486.960
2001	1.221.085	743.534	1.700.000	748.601	1.511.259	302.915	4.359.983	2.023.222	2.884.045

Fonte: Relatório de Execução Orçamental e Contas 2001 - IDS

O principal comentário que o quadro sugere centra-se no elevado valor da dotação disponível, em todos os programas e em todos os anos.



Tribunal de Contas

No que respeita ao grau de execução, tendo em conta o financiamento global aprovado e o total liquidado até 2001, constata-se que:

Quadro VI – Programas – Grau de Execução (2001)

unid:contos				
Programas	Financiamento global aprovado	Pagamentos até 2001	Saldo	% execução
Ser Criança	4.452.037	3.559.706	892.331	79,96
PAII	9.851.375	7.611.377	2.239.998	77,26
PAIPS	961.372	315.955	645.417	32,87

Nota: Face à inexistência de dados, o Programa Ser Criança, não inclui o ano de 1996.

Fonte: Relatório de Execução Orçamental e Contas 2001 - IDS

O Programa *Ser Criança* é o que mostra maior índice de execução, a rondar os 80%, seguido do *PAII*, perto dos 62%, enquanto o *PAIPS* se aproxima dos 33%.

A baixa execução do *PAIPS*, ao que se apurou, prende-se com a juventude do Programa.

O IGFSS, em sede de alegações, vem referir que o montante correspondente à coluna de Pagamentos até 2001, do *PAII* “... *não é coincidente com qualquer valor anual, nem com a soma das despesas do triénio*”, cabendo, a este propósito, dizer que o valor em causa foi alterado na sequência das alegações produzidas pelo IDS.



Tribunal de Contas

IV. ANÁLISE

IV.1. Mapa de fluxos Financeiros

Para melhor compreensão de algumas questões suscitadas na análise do mapa de fluxos financeiros, de que adiante se tratará, cabe fazer algumas referências relativamente às normas de articulação entre o IDS e o IGFSS, no âmbito dos encargos orçamentais decorrentes da actividade desenvolvida pelo IDS.

As referidas normas foram vertidas no protocolo assinado pelos Presidentes dos Conselhos Directivos dos dois institutos em 15/03/99, homologado pelo Secretário de Estado da Inserção Social em 16/03/99, com efeitos a partir de 02/01/99, traduzindo-se, sinteticamente, no seguinte:

- é da competência do IDS apresentar, anualmente, ao IGFSS o orçamento de despesas de funcionamento aprovado, especificando o seu enquadramento nas respectivas fontes de financiamento;
- o pagamento daquelas despesas é efectuado pelo IGFSS, do qual dá conhecimento ao IDS;
- com vista a assegurar o pagamento imediato de despesas com carácter de urgência é criado um fundo fixo de caixa, no valor de 10 000 contos, do qual serão prestadas contas no último dia de cada mês, devendo os respectivos documentos de caixa ser suportados pela autorização de despesa e fundamentação da mesma. O reabastecimento do fundo é efectuado após a conferência dos documentos;
- a fim de possibilitar o controlo orçamental por parte do IDS, os serviços de contabilidade do IGFSS remetem, mensalmente, os mapas de execução orçamental, individualizando as fontes de financiamento.

Era, assim, ao IGFSS que competia o pagamento a fornecedores, o registo, a contabilização e o arquivo de toda a documentação de despesa.

A partir do ano de 2000, porém, visando a transição para o regime de “plena autonomia” que se viria a verificar em 2001, os procedimentos atrás referidos foram, em parte, alterados no que respeita, nomeadamente, ao pagamento a fornecedores efectuados por caixa através do fundo de maneiio, que passou a ser assegurado pelo IDS.

Deste modo, o IDS efectuava os pagamentos e remetia os respectivos documentos ao IGFSS para posterior reembolso (continuando a contabilização e arquivo dos documentos a ser efectuados pelo IGFSS). Acresce referir que, durante esse ano (2000), o IDS dispunha de uma aplicação informática de contabilidade que permitia, não só proceder aos registos contabilísticos das operações, mas



Tribunal de Contas

também efectuar o controlo orçamental e do imobilizado; esta era, porém, uma operação considerada de teste, com objectivos sobretudo pedagógicos e de aprendizagem.

Procedeu-se à análise dos montantes incluídos no mapa de fluxos financeiros, cabendo destacar os seguintes aspectos quanto ao:

IV.1.1. Débito

Receitas do exercício:

Conta 74 – *Subsídios à exploração* – o montante de 2.528.094.429\$00 não corresponde ao mencionado na certidão emitida pelo IGFSS – 2.528.626.485\$00 –, respeitando a diferença de 532.056\$00 a regularizações efectuadas, relativas aos vencimentos do mês de Janeiro de 2001 que ainda foram da responsabilidade do IGFSS.

Receitas de exercícios anteriores:

Conta 2 – *Terceiros*, no total de 79.764.775\$00 – o valor de 56.945.714\$00 respeita ao reembolso de pagamentos a fornecedores, do ano de 2000, efectuados pelo IDS, sendo que, como já atrás se referiu, até 2001 aqueles pagamentos competiam, na sua maior parte, ao IGFSS; o montante de 22.819.061\$00 respeita a retenções efectuadas nos vencimentos de Dezembro de 2000 (pagos pelo IGFSS) e entregues, pelo IDS, em Janeiro de 2001 (assumindo, portanto, o carácter de reembolso, em moldes idênticos aos pagamentos a fornecedores).

IV.1.2. Crédito

As rubricas incluídas a crédito do mapa de fluxos financeiros não revelam, na sua generalidade, particularidades merecedoras de nota, com excepção das que integram o grupo *Despesas de exercícios anteriores*, num total de 195 026 903\$00.

O valor anormalmente elevado que este item regista deve-se, basicamente, ao facto de, no início de 2001 – data a partir da qual o IDS viu completo o seu quadro legal, como atrás se referiu – o organismo ter passado por uma fase, caracterizada pela existência de alguma conturbação, decorrente da adaptação ao novo estatuto. Os montantes envolvidos, no entanto, foram objecto de esclarecimentos detalhados, conforme a seguir se dá conta:

- Iniciado o ano de 2001, o IDS começa a funcionar plenamente e a receber as verbas inscritas no orçamento desse ano;



Tribunal de Contas

- ☑ Em virtude da descoordenação já referida, procedeu aos pagamentos a fornecedores, através destas verbas de 2001, quer das despesas deste ano, quer das de 2000 que ainda não haviam sido pagas;
- ☑ Remeteu para o IGFSS, nos moldes em que vinha funcionando até finais de 2000, a facturação (do ano de 2000) correspondente ao montante de 107.582.364\$00, inscrito no mapa de fluxos sob a designação de *Terceiros* – conta 2;
- ☑ Porém, o valor de 87.444.540\$00 escriturado¹¹ na rubrica *Correcções de exercícios anteriores* – conta 697 do mapa de fluxos financeiros –, não obstante ter sido objecto de tratamento idêntico ao referido no ponto anterior no tocante ao pagamento, a facturação correspondente não foi atempadamente remetida ao IGFSS, por forma a este instituto proceder à sua contabilização nas contas de 2000; assim:
 - Só em Maio de 2001, na sequência de troca de correspondência com o IGFSS no sentido de esclarecer dúvidas entretanto surgidas, o IDS se deparou com a existência do conjunto de facturas referido e, nessa data, contactou aquele Instituto na tentativa de regularizar a situação, remetendo, na mesma data, a documentação em causa;
 - No entanto, atendendo a que o processo de encerramento das contas de 2000 do IGFSS já se encontrava em fase muito avançada e que a integração daquela facturação iria provocar significativos atrasos, este Instituto devolveu-a ao IDS, a fim de que este procedesse à sua integração no ano de 2001;
 - Perante tais circunstâncias, o IDS decidiu considerar, conforme atrás se disse, o referido valor na rubrica *Correcções de exercícios anteriores*, e manter em arquivo esta documentação, organizada em pastas próprias e subdividida em dezassete grupos; existe ainda, em complemento, um mapa resumo de todas aquelas listagens.

Cada grupo encontra-se capeado com uma lista (totalizada) que contém todos os elementos de identificação de cada documento, relativamente, quer ao fornecedor (número da proposta e nome e número de contribuinte), quer à factura (número, data e valor) e, ainda, a classificação económica e orçamental e respectivo centro de custo.

Cumprе salientar, no entanto, que esta rubrica se destina a evidenciar correcções que, pela sua própria natureza, serão sempre de pequeno montante. O elevado valor considerado indicia, pois, uma falha no sistema de controlo instituído à data.

¹¹ Conforme requisito 12º, n.º 3, alínea f) das Instruções contidas na Resolução n.º 1/93.



Tribunal de Contas

As situações de contabilização diferida descritas neste ponto, bem como no anterior, demonstram que as operações não foram registadas no período a que efectivamente diziam respeito, em violação do princípio da especialização de exercícios.

Pese embora as deficiências apontadas, é de referir que os serviços evidenciaram a capacidade de demonstrar, com base em suporte documental adequado, todas as operações efectuadas e respectiva fundamentação.

IV.2. Amostra seleccionada

No que concerne a **despesas de administração** seleccionaram-se, previamente, subcontas, cuja denominação e respectivo conteúdo se afigurava conterem elementos com especial interesse para verificação documental. Foram elas:

Quadro VII – Amostra – Subcontas seleccionadas

Subconta	Designação	Executado (em contos)	Valor da subconta em % do total da conta
423	Equipamento Básico	51.589	53,64
426	Equipamento Administrativo	36.696	38,15
62219	Rendas e Alugueres	184.890	30,51
622211	Despesas de Representação – Outros	9.278	1,53
62227	Deslocações e Estadas	55.169	9,11
62229	Honorários	17.982	2,97
62233	Publicidade e Propaganda	121.963	20,13
62236	Trabalhos Especializados	93.376	15,41
622984	Outros Fornecimentos e Serviços – Outros	7.842	1,29
6418	Remunerações de Órgãos Directivos – Outros	6.681	0,63
642118	Pessoal dos Quadros – Outros	3.439	0,33
642138	Pessoal em Qualquer Outra Situação – Outros	3.146	0,30
6971	Correcções de Exercícios Anteriores	87.445	99,88

A selecção dos documentos comprovativos da despesa a analisar foi efectuada *in loco* no âmbito destas subcontas, com recurso a diversos tipos de critérios, conforme as características e dimensão dos montantes envolvidos.



Tribunal de Contas

IV.3. Análise documental

Em função da amostra atrás referida e na fase de execução da auditoria, as verificações efectuadas consistiram, nomeadamente, no seguinte:

- ☑ relativamente a aquisições de bens e serviços, procedeu-se à análise dos respectivos processos de aquisição, que continham toda a documentação, desde o pedido formulado pelo serviço ao qual o bem ou serviço se destinava, até ao pagamento, verificando, por conseguinte, o procedimento adoptado em função da legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho), as informações e autorizações pertinentes dos diversos serviços intervenientes e as autorizações relativas às fases da realização de despesas públicas, bem como a respectiva contabilização; tratando-se de bens inventariáveis apreciou-se, também, os procedimentos ulteriores, encontrando-se os comentários pertinentes sobre esta matéria no ponto **IV.5** deste relatório;
- ☑ no que concerne a rendas e alugueres, os montantes incluídos nesta rubrica respeitam, quer a uma diversidade de despesas, em regra de pequeno valor, para satisfazer necessidades pontuais dos serviços para a realização de certos eventos, quer aos encargos regulares com o aluguer das instalações onde funcionam os serviços do IDS. Relativamente a estes últimos analisaram-se os contratos de arrendamento: as instalações são constituídas por três pisos (rés-do-chão, 3.º e 6.º andares), que envolvem um custo mensal no montante total de €56.621,67; em complemento dos contratos de arrendamento respeitantes ao rés-do-chão e 6.º andar, foram celebrados contratos de comodato, com vista a fixar as condições de plena utilização das referidas instalações, que prevêem o uso exclusivo de vinte e cinco lugares de estacionamento numa das caves do edifício e serviços de segurança, limpeza, assistência técnica SOS, energia eléctrica e água das áreas privativas e segurança e assistência técnica das áreas comuns, o que traduz um encargo mensal de €9.202,82.

Genericamente, os documentos de despesa objecto de análise encontravam-se regularmente suportados, evidenciando cuidado na apresentação e transparência nas transacções subjacentes. Suscitaram-se, no entanto, algumas dúvidas sobre a classificação orçamental, mas, por se tratar de casos de fronteira, considerou-se, após troca de opiniões com os responsáveis, a orientação adoptada como aceitável e justificável.

À parte esses aspectos, outros há que merecem algumas referências, como se verá nos pontos seguintes.



Tribunal de Contas

IV.3.1. Honorários (conta - 62229)

A conta *Honorários* comporta o pagamento correspondente a um contrato de avença celebrado entre o IDS e _____, licenciada em Direito e advogada.

De acordo com o teor do contrato, a advogada contratante obriga-se a prestar, ao IDS, o resultado dos serviços no âmbito da advocacia, nas áreas de assessoria e contencioso, designadamente elaboração de pareceres jurídicos e peças processuais, ao que corresponde o trabalho de seis horas semanais a realizar, quer no seu escritório, quer na sede do IDS. Aos serviços prestados “... *no âmbito deste contrato, corresponderá a remuneração anual de catorze prestações mensais cada uma no valor de 360 000\$00 ...*”.

Antecedendo a celebração do contrato em análise, a referida advogada elaborou um parecer jurídico no qual expõe a fundamentação para a pretendida contratação, que, em consequência, foi efectuada por ajuste directo, sem consulta a outras entidades. Sobre este parecer cumpre sublinhar que, sendo o mesmo da autoria da contratada, se pode questionar a sua objectividade e imparcialidade, para além de violar o estipulado no n.º 1 do art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (no que concerne à obrigação de fundamentação da escolha do tipo de procedimento).

A sua apreciação, no entanto, suscita os seguintes comentários:

- a primeira questão abordada é a de saber se se verificam os pressupostos legais exigidos para a celebração do contrato de avença (art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 03/02, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 299/85, de 29/07), nomeadamente no que respeita à inexistência de funcionários ou agentes nos quadros de pessoal do Instituto.

Face aos termos da lei, o parecer vai no sentido de que “*O IDS apenas dispõe de juristas contratados em regime de contrato de trabalho que por não conferir a qualidade nem de agente nem de funcionário leva à conclusão de que não existem funcionários nem agentes no IDS disponíveis para a referida prestação*”. Ora, atendendo a que, de acordo com os estatutos do IDS (Decreto-Lei n.º 433-A/99, de 26/10), o pessoal se rege pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho (excepto os funcionários públicos que, ao transitarem para o quadro, optaram pela não celebração de contrato individual de trabalho), afigura-se que a interpretação a fazer das normas aplicáveis ao caso não pode cingir-se à letra da lei, devendo, antes, entender-se que os trabalhadores ao serviço do IDS (independentemente do vínculo por contrato individual de trabalho) estão aptos a desempenhar as tarefas que se revelem necessárias para o seu normal funcionamento, desde que possuam as habilitações académicas e profissionais exigíveis; no caso, licenciatura em Direito e cédula profissional de advogado.

Recorda-se que a estrutura orgânica do IDS comporta um Gabinete de Auditoria Jurídica e de Contencioso, com atribuições, nomeadamente, na área de “... *produção nor-*



Tribunal de Contas

mativa, a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do IDS e a acção disciplinar.” – Portaria n.º 1208-A/2000, de 22 de Dezembro, com entrada em vigor a partir de 1 de Fevereiro de 2000. Em 2001 este Gabinete encontrava-se dotado com cinco Técnicos Superiores e um Coordenador de Gabinete.

Sob a epígrafe **“Necessidade da contratação em causa, devidamente fundamentada”**, vem o IDS alegar que: em 1999, o IDS iniciou a gestão de vários Programas, o que acarretou a necessidade de dispor de um profissional com conhecimento e especialização em contencioso, bem como com a necessária credenciação para acompanhamento em sede de recurso.

À data, integravam o quadro do IDS 5 técnicos, com formação jurídica mas sem inscrição na Ordem dos Advogados, contratados entre Novembro de 1997 e Outubro de 1999.

Em Junho de 2000, o IDS recorreu à consulta da advogada, solicitando-lhe, igualmente, *“... por questões de confiança no profissionalismo e tecnicismo revelados, que formulasse parecer quanto ao procedimento para a referida contratação”*, vindo a celebrar o contrato em apreço em Setembro do mesmo ano, *“... porque já estava identificada com a missão e estrutura orgânica do IDS bem como com a lógica e a filosofia subjacente aos programas da gestão deste Instituto. Além de que os pareceres pontuais anteriores apontavam para a qualidade do trabalho em defesa dos interesses do Estado. Em conclusão foi a ausência de colaboradores com o perfil e a experiência correspondentes às necessidades, independentemente da natureza do vínculo e da relação contratual ... que fundamentou a opção pela contratação em causa.”*

Ora, face ao exposto, cumpre reafirmar que, existindo 5 juristas no Instituto, não se vislumbra a necessidade do recurso a uma advogada externa para elaborar o parecer jurídico que serviu de base **à sua própria contratação**; por outro lado, uma vez que, desde o início de 1999, a gestão de vários Programas foi atribuída ao IDS, seria espectável que, ao contratar trabalhadores com formação jurídica, fosse tido em conta o requisito de posse de cédula profissional de advogado. No entanto, tal não ocorreu, o que se censura. Apenas por esse motivo houve lugar ao recurso à contratação externa.

- Relativamente ao procedimento aplicável (ajuste directo), é elidível a argumentação apresentada, no que concerne à definição dos factores e critérios de ponderação a utilizar, uma vez que: sendo certo que é conhecida a dimensão do organismo, e, por conseguinte, a dimensão das necessidades, que estão legalmente definidas as atribuições cometidas ao departamento de assuntos de contencioso e que se trata da contratação de serviços de natureza jurídica, não se vê como possa ser impossível a definição das especificações do contrato. De uma maneira geral, a contratação de serviços de natureza intelectual reveste-se de alguma complexidade no tocante à definição de todas as circunstâncias subjectivas e objectivas com vista à apreciação das candidaturas, sem que tal traduza, inevitavelmente, a impossibilidade de definir as necessárias especificações, inviabilizando a consulta a várias entidades.

A propósito do **“Recurso ao ajuste directo”**, a argumentação apresentada pelo IDS nas suas alegações relativamente a este aspecto não se afasta nem nada



Tribunal de Contas

adianta de significante relativamente àquela que já consta do parecer e, por conseguinte, já tratada.

- ☑ Quanto à impossibilidade de definir o número de horas de trabalho a prestar, para determinar cálculos objectivos e comparativos, é o próprio contrato que, no § segundo da cláusula I, destrói tal argumento ao estabelecer *“A presente prestação corresponde ao resultado do trabalho de seis horas semanais...”*.

Quanto aos montantes pagos no âmbito do presente contrato:

- ☑ De acordo com a cláusula V do contrato *“Aos serviços prestados pelo segundo outorgante no âmbito deste contrato, corresponderá a remuneração anual de catorze prestações mensais cada uma no valor de 360 000\$00...”*¹²;
- ☑ De idêntico teor é o parecer jurídico a que se vem aludindo *“Estabelece o n.º 3, 1.ª parte da alínea b), do artigo 24.º do mesmo diploma legal [D.L. n.º 197/99], que o valor do contrato para efeitos da escolha do procedimento é o valor global dos bens durante os 12 meses seguintes à primeira prestação quando o período de vigência do contrato seja de 12 meses...”*;
- ☑ Os serviços de contabilidade procederam ao pagamento das 13.ª e 14.ª prestações, intitulando-as ‘Honorários Sub. Férias’ e ‘Honorários Sub. Natal/2001’, datando os respectivos registos de 27/09/2001 e 31/12/2001, respectivamente. Com efeito, não obstante os termos do contrato não referirem prestações de subsídios de férias e de Natal, está implícito que, das 14 prestações, duas corresponderão a tais abonos;
- ☑ O pagamento de um subsídio de férias e de Natal é devido no âmbito do contrato de trabalho;
- ☑ Ora, atentas as características do contrato de prestação de serviços, onde se inclui o de avença, definidas no art.º 1 154.º do Código Civil – *“...aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual...”*, e não subsistindo dúvidas quanto à natureza do contrato em análise, afigura-se não haver lugar ao pagamento de 14 prestações mensais durante um ano (independentemente de duas delas se intitularem, ou não, subsídio de férias e de Natal), pois não é possível a contratante proporcionar à outra parte 14 contraprestações mensais, em cada ano, do resultado do seu trabalho;
- ☑ Nestes termos, estar-se-ia perante o pagamento eventualmente indevido de duas prestações no valor total de €3 591,34 (720 000\$00)¹³.

¹² Este montante não inclui IVA.

¹³ Este montante não inclui IVA.



Tribunal de Contas

Quanto a este tema do **“Pagamento de remuneração indevida, de 2 meses”**, a argumentação aduzida a este propósito pelo IDS, nas suas alegações, vai no sentido de afirmar que **“... os catorze meses referenciados não estão identificados com os subsídios de férias e Natal ...”** e mais adiante **“Trata-se portanto de uma obrigação anual fraccionada ou repartida, sendo que o tempo não influi na determinação da remuneração mas relaciona-se com o modo de pagamento”**. Sem questionar a liberdade contratual no que concerne à repartição anual do montante a pagar no âmbito do contrato de avença, sempre se poderá, no entanto, pôr em causa se à contratante é possível proporcionar à outra parte, do resultado do seu trabalho, 14 contraprestações mensais por ano.

Sintetizando:

- a argumentação apresentada para fundamento do recurso à contratação por ajuste directo sem consulta a outras entidades mostra-se inconsistente e é, em parte, destruída pelos termos do contrato; nesta conformidade, a contratação por ajuste directo traduz-se na violação das regras estabelecidas (relativamente ao recurso ao ajuste directo), no n.º 3, al. b) do art.º 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o que pode, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Quanto à responsabilidade financeira reintegratória, só não haverá lugar à mesma, por pagamentos indevidos nos termos do n.º 2 do art.º 59º da mesma Lei, uma vez que existiu contraprestação por parte da contratada.

Há ainda a considerar que:

- o pagamento anual de 14 prestações mensais leva, necessariamente, à questão de saber como justificar, num ano que só tem 12 meses, duas das prestações – que somam €3 591,34 (720 000\$00) –, o que evidenciará um contrato, também neste aspecto, passível de censura no plano dos princípios jurídico-financeiros aplicáveis. No entanto, ainda que por uma via que se tem por incorrecta, sempre se poderá argumentar, como o faz o IDS em alegações, que o valor fixado no contrato tem uma natureza anual, ainda que fraccionada ou repartida, e que houve contraprestação efectiva, o que afastará eventual responsabilidade financeira quanto a este aspecto em particular.

IV.3.2. Despesas de representação – Outras (conta 622211)

Esta conta, de carácter residual, inclui, designadamente, o pagamento de despesas de representação aos membros do Conselho Directivo. Estas despesas, no valor máximo mensal de 98 805\$00 e 65 870\$00 para os cargos de Director-Geral ou equiparado e Subdirector-Geral ou equiparado, respectivamente, encontram fundamento em Despacho do Secretário de Estado da Segurança



Tribunal de Contas

Social, de 25 de Setembro de 1986, conforme comunicação do IGFSS, através do ofício n.º 8511, de 24 de Maio de 2001, do seguinte teor: *“Para os efeitos convenientes comunica-se que, por Despacho de 01.05.14, do Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, se mantém em vigor o reembolso de despesas efectuadas a título de representação decorrentes da aplicação do Despacho...”* anteriormente mencionado.

Dado que os citados despachos não foram objecto de publicação no Diário da República e o IDS apenas dispunha da comunicação do IGFSS, foram os mesmos solicitados a este Instituto (FAX n.º 486/02 e n.º 576/02, de 15/07/02 e 29/08/02, respectivamente); do respectivo teor merecem destaque os seguintes aspectos:

- o Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25 de Agosto de 1986 foi exarado sobre a Proposta n.º 7/86, de 22 de Setembro, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- nessa Proposta afirma o IGFSS que *“O exercício de cargos de particular responsabilidade implica, frequentemente, a realização de despesas de representação...”* que deverão ser suportadas pelas respectivas entidades; e
- não pretendendo criar uma nova remuneração acessória, propõe instituir um *plafond* mensal para despesas de representação enquadráveis no art.º 56.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, que não podem ultrapassar os seguintes quantitativos:
 - Director-Geral ou equiparado – 15% do vencimento de Director-Geral;
 - restantes dirigentes – 10% do vencimento de Director-Geral;
- estas despesas são suportadas por documentos comprovativos, passados em nome da instituição de segurança social e assinados por quem as realizou¹⁴;
- no que ao ano de 2001 diz respeito (Despacho de 14/05/01, do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social), cabe referir que:
 - o mencionado Despacho do Secretário de Estado fora exarado sobre a Informação n.º 14, de 19 de Março de 2001, do IGFSS;
 - esta Informação visava a actualização dos montantes a reembolsar, a título de despesas de representação, já que, afirma, *“... se mantém para 2001 o direito a reembolso de despesas efectuadas a título de representação ...”*.

Por outro lado, quanto ao teor da Informação n.º 14, acima referenciada, cumpre assinalar que, à data da sua elaboração, já se encontrava em vigor a nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º

¹⁴ Em documento datado de 30 de Outubro de 1986, o IGFSS emitiu o conjunto de normas a observar pelas diversas instituições, no que respeita ao processamento de despesas de representação e, bem assim, o modelo a utilizar para, mensalmente, as submeter a homologação do Secretário de Estado da Segurança Social.



Tribunal de Contas

17/2000, de 8 de Agosto) e, portanto, revogada a norma em que, segundo o Despacho do Secretário de Estado, se enquadravam as despesas de representação em causa – art.º 56.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, sem equivalente na nova Lei –, o que determina a ilegalidade, por falta de fundamento legal, daquele Despacho.

Acresce referir que, de acordo com a Lei n.º 49/99, de 22 de Julho – art.º 34.º, podem ser abonadas ao pessoal dirigente despesas de representação em montante a fixar por despacho conjunto do Primeiro-Ministro, Ministro das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública. Tal possibilidade foi concretizada pelo Despacho Conjunto n.º 625/99, de 13/07, publicado no DR, II série, n.º 179, de 03/08/99, o qual determina que o suplemento mensal que estabelece “...*não é acumulável com outros de idêntica natureza que porventura sejam já abonados...*”.

Cabe, ainda, mencionar que, por Despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, datado de 16/05/2002, foi revogado o Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 17 de Dezembro de 1999, relativo a reembolsos de despesas de representação. Esclarece-se que este Despacho de 1999 – posterior à entrada em vigor da Lei n.º 49/99 e do Despacho Conjunto n.º 625/99 – visava manter, em acumulação com o abono concedido por estes diplomas, o reembolso das despesas de representação concedido pelo Despacho de 25 de Setembro de 1986 e, eventualmente, posta em causa por aqueles normativos.

Este acto ministerial de 2002 fundamenta-se na consideração como não acumuláveis dos abonos possibilitados pelos dois diplomas em causa (Despacho Conjunto e Despacho SESS), bem como na revogação tácita do Despacho SESS de 1999, operada por força da revogação da legislação em que se fundamentava.

A verificação documental desta rubrica, de acordo com a amostra seleccionada, incidiu sobre os documentos cujo registo contabilístico respeita a Janeiro e a Julho; de entre eles destacam-se os respeitantes a despesas de representação do conselho directivo, que suscitam os seguintes comentários:

- trata-se de recibos que respeitam, genericamente, ao pagamento de refeições;
- estes recibos (com excepção de um caso) não foram emitidos em nome da respectiva instituição, contrariando as normas emitidas pelo IGFSS relativamente à realização destas despesas;
- alguns não têm indicação da data;
- nenhum** dos recibos objecto de análise continha qualquer menção que evidenciasse qual o evento realizado em representação do organismo.

Afigura-se, assim, que a documentação referida não se enquadra no conceito de despesas de representação previstas no Despacho atrás referido (aliás, como se viu, ferido de ilegalidade), antes indicando, pelo menos em grande parte dos casos, tratar-se do reembolso de despesas de carácter



Tribunal de Contas

peçoal, o que pode, na prática, configurar a natureza de um verdadeiro abono atribuído regularmente (e pago trimestralmente)¹⁵. Acresce que, como se referiu, tal reembolso de despesas (cujo carácter excepcional não resulta dos documentos apresentados) foi acumulado com o abono regular para despesas de representação atribuído nos termos da Lei n.º 49/99, de 22 de Julho. Deste modo, tais pagamentos são eventualmente indevidos por inexistência de base legal permissiva (art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro).

Assim, estes pagamentos consubstanciam, eventualmente, responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º, bem como responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No quadro que segue, apontam-se os valores correspondentes ao total dos pagamentos efectuados neste âmbito, durante o ano de 2001 e evidenciam-se, também, aqueles que foram objecto de verificação no decurso da auditoria:

Nome	Cargo	Montante anual pago		Valor da amostra analisada (Julho/2001)	
		PTE	€	PTE	€
F1	Presidente	903.532	4.506,80	204.093	1.018,01
F2	Vogal	783.360	3.907,38	190.530	950,36
F3	Vogal	663.355	3.308,80	154.445	770,37
F4	Vogal	711.910	3.550,99	155.120	773,74
F5	Vogal	361.971	1.805,50	131.550	656,17
Total		3.424.128	17.079,48	835.738	4.168,64

Para além do que acaba de se expor e para um melhor enquadramento do problema, a equipa de auditoria socorreu-se de uma situação similar (entre outras) que foi objecto de apreciação e decisão por parte do Tribunal de Contas – Processo n.º 446/90, da responsabilidade do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Coimbra.

Assim, a coberto do Despacho n.º 209-I/SESS/88, de 13 de Setembro, os membros do Conselho Directivo do, então, Centro Regional de Segurança Social de Coimbra, na gerência de 1990, foram abonados de quantitativos correspondentes ao *plafond* mensal estabelecido, a título de despesas de representação documentadas com recibos comprovativos das despesas efectuadas.

A questão foi colocada no relatório inicial, considerando tais pagamentos ilegais por violação do disposto no n.º 3 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Julho, vindo o Digno Magistrado do Ministério Público a promover no sentido de que os respectivos responsáveis procedessem,

¹⁵ Na doutrina está há muito aceite, mesmo para efeitos não fiscais, que são “*despesas de representação os encargos suportados com recepções, viagens, passeios e espectáculos oferecidos no País ou no estrangeiro a clientes ou a fornecedores ou ainda a quaisquer outras pessoas ou entidades*” (cf. n.º 6 do art.º 81º do Código do IRC). Sobre a relevância deste conceito para os organismos públicos, veja-se, por exemplo, PIRES CAIADO, António e CALADO PINTO, Ana, *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, Áreas Editora, 2002, pág. 384.



Tribunal de Contas

voluntariamente, à reposição das verbas “...*que não encontrem justificação legal sob pena de o Tribunal poder vir a decidir em conformidade (art.º 48.º e 49.º da Lei 86/89)*”, determinação que os visados acolheram, procedendo à reposição integral das verbas recebidas a este título durante o ano de 1990.

A questão suscitada neste ponto mereceu por parte do IDS, em sede de alegações, a seguinte contestação:

Em primeiro lugar, as alegações tratam o problema da ilegalidade do despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, de 14 de Maio de 2001, com base no qual foram processados os abonos em causa, concluindo pela correcção de tal processamento, na medida em que aquele despacho, afectado do vício de violação de lei, seria juridicamente anulável; ora, tendo decorrido o prazo legal para a declaração de nulidade sem que tal tenha sucedido, este acto tornou-se válido por sanção do vício de que enfermava, em 14 de Maio de 2002, consolidando-se na ordem jurídica, o que determina a correcção do processamento destes abonos.

Como comentário, refira-se, apenas, que a convalidação dos actos no plano administrativo não opera na esfera da responsabilidade financeira pelos pagamentos indevidos.

Por outro lado, as alegações colocam a tónica no facto de um “documento de despesa” não ser um “recibo”, sendo, este, o “... *comprovativo de que efectuou a despesa e que foi não realizada por terceiro* ...”.

No caso vertente, independentemente de se aferir como, de harmonia com as regras estabelecidas no que concerne à realização e documentação de despesas públicas, as mesmas devem ser documentadas, o facto é que a documentação em análise se resume aos recibos correspondentes às despesas realizadas e reembolsadas. Recordar-se que a documentação visada não se encontra acompanhada da “declaração de despesa” a que as alegações fazem referência, não existindo qualquer evidência de que as despesas em causa hajam sido efectuadas em representação do organismo.

No que concerne aos “recibos” apresentados cabe, ainda, mencionar que um número muito significativo deles:

- ou não contêm a discriminação do fornecimento efectuado ou mencionam, apenas, “*refeição*”;
- referem-se ao fornecimento de uma única refeição. Não se vê, neste caso em concreto, como pode um elemento do CD, ao tomar uma refeição (aliás, já objecto de um outro subsídio específico para o efeito), estar a actuar em representação do Instituto.

Ora, o que está abrangido pelo despacho em causa não é o reembolso de quaisquer despesas que os interessados apresentem, mas o reembolso de despesas de representação, incorridas, no interesse do IDS, com terceiros, prova essa que não resulta dos documentos apresentados (indiciando-se, mesmo, o contrário em grande parte desses documentos).



Tribunal de Contas

IV.4. Programas

No ano de 2001, não obstante o IDS já dispor dos serviços de contabilidade em pleno funcionamento, a contabilização das verbas respeitantes aos Programas manteve-se nos mesmos moldes, em prática até então. Isto é, ao IDS competia desenvolver todas as tarefas conducentes ao pagamento, cabendo ao IGFSS a contabilização e arquivo da respectiva documentação.

IV.4.1. Programas analisados

Dos quatro Programas geridos pelo IDS, atrás referenciados, a equipa de auditoria debruçou-se, em particular, sobre o *Ser Criança* e o *Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social*, tendo em conta que o *PAPI* não tivera execução em 2001 e que o *PAII* fora objecto de uma auditoria recente por parte do Tribunal de Contas, conforme já referido.

Com recurso a informação facultada pelo GAP, apresenta-se um conjunto de dados que permitem conhecer a dimensão dos programas em análise, sobretudo ao nível dos montantes aprovados e respectiva execução no ano de 2001.

Chama-se à atenção que os dados financeiros constantes dos quadros insertos neste ponto do relatório se apresentam na unidade monetária *Euro*, uma vez que uma parte significativa dos mesmos já se encontrava convertida, face à necessidade de actualização por parte dos serviços, em vista à respectiva execução financeira durante o ano em curso. Nessa medida, para que se observasse uniformização, entendeu-se razoável manter em *Escudos* os valores integrantes dos quadros que figuram no ponto anterior do relatório, já que relativamente a esses não se verifica nenhuma necessidade de conversão por não terem repercussões para além de 2001, em contraponto com os do presente capítulo.

Assim, quanto ao Programa *Ser Criança*, os elementos disponibilizados, relativos aos projectos com execução em 2001, independentemente do ano de aprovação, são os seguintes:

Quadro VIII – Programa *Ser Criança* – Projectos, financiamento e execução

unid: Euros.

Ano	Região	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	Total
1997/98	N.º projectos aprovados	37	21	17	5	6	5	7	98
	Financiamento aprovado	243.808,36	276.147,39	272.502,43	172.940,21	554.195,65	92.291,18	687.991,35	2.299.876,57
	Execução em 2001	69.173,53	67.444,66	20.139,99	2.146,76	78.699,53	10.542,59	54.992,79	303.139,84
2000	N.º projectos aprovados	31	28	20	7	4	4	1	95
	Financiamento aprovado	6.478.253,10	5.779.885,10	4.216.894,93	1.599.476,96	858.244,81	782.225,69	191.811,25	19.906.791,84
	Execução em 2001	1.382.664,73	841.966,88	666.900,21	378.651,11	92.045,74	43.105,45	25.533,03	3.430.867,14
2001	N.º projectos aprovados	11	10	10	7			2	40
	Financiamento aprovado	2.141.217,70	1.783.147,77	1.792.763,67	1.309.309,51			498.293,93	7.524.732,58
	Execução em 2001								

Nota: Os montantes considerados em financiamento aprovado, nos anos de 1997/98 respeitam apenas aos projectos que, ainda, tiveram execução em 2001 e não à totalidade dos projectos aprovados. O financiamento global aprovado para os 98 projectos foi de € 11.844.897,29. No ano de 1999 não foram aprovados projectos.

Fonte: IDS



Tribunal de Contas

Os projectos respeitantes aos anos de 1997/98 passaram para o âmbito de acompanhamento e controlo do IDS na sequência da publicação dos estatutos do Instituto (DL n.º 433-A/99, de 26/10) que lhe atribui a gestão de Programas.

O ano de 1999 constituiu-se como o ano de reestruturação do Programa (não tendo, por isso, havido projectos aprovados) o que passou, designadamente, pela elaboração e aprovação do regulamento de execução, actualmente já substituído.

No ano de 2000, de acordo com o novo regulamento aprovado (Despacho n.º 3269/2000, de 17 de Janeiro, publicado no DR, IIS, de 10 de Fevereiro), teve lugar uma fase excepcional de apresentação de candidaturas, que decorreu durante o mês de Fevereiro, pelo que, neste ano, o número total de projectos aprovados ascendeu a 95, com um montante de financiamento próximo dos 20 milhões de Euros, abrangendo todo o território nacional e assumindo maior relevância nas regiões Norte e Centro.

Finalmente, em 2001, o número de projectos aprovados reduz para 40, envolvendo um financiamento global de cerca de 7,5 milhões de Euros, em que as regiões do Algarve e da Madeira não viram qualquer projecto aprovado.

Quanto à execução financeira em 2001, cabe destacar que, relativamente ao total aprovado para o ano 2000, se regista um grau de execução na ordem dos 17%.

No que concerne ao *Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social* verifica-se que:

Quadro IX – Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social – Projectos, financiamento e execução

unid:Euros

Ano	Região	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Total
1999	N.º projectos aprovados	5	6	3	2	1	17
	Financiamento aprovado	393.738,06	320.299,52	239.705,51	132.499,28	99.759,58	1.186.001,95
	Execução em 2001	49.879,79	243.593,10	135.195,42	102.725,45	0,00	531.393,76
2000	N.º projectos aprovados	20	37	37	5	2	101
	Financiamento aprovado	1.465.366,00	2.485.669,40	2.741.025,30	341.845,34	97.255,61	7.131.161,65
	Execução em 2001	153.270,94	252.607,85	430.541,66	143.118,13	0,00	979.538,57
2001	N.º projectos aprovados	3	3	1	1		8
	Financiamento aprovado	245.918,15	299.278,74	99.759,58	99.759,58		744.716,05
	Execução em 2001						

Nota: Relativamente ao ano de 2001, encontram-se em fase de análise (e portanto não considerados) 56 projectos a que corresponde uma previsão de investimento no total de € 4 601 876,34

Fonte: IDS

No ano de arranque do Programa, 1999, foram objecto de aprovação 17 projectos, a que corresponde um montante global de financiamento de perto de 1,2 milhões de Euros.

Já em 2000, o número de projectos aprovados regista um grande incremento, passando para 101, com um financiamento global superior a 7,1 milhões de Euros.

Quanto ao último ano de vigência do Programa, 2001, cumpre referir que, à data de realização da auditoria, se encontravam em fase de análise um total de 56 projectos, aos quais corresponde uma previsão de investimento de 4 601 876,34 Euros.



Tribunal de Contas

IV.4.2. Projectos analisados

Dentro dos Programas *Ser Criança* e *de Apoio à Iniciativa Privada Social* seleccionaram-se os projectos constantes do quadro abaixo, recorrendo aos seguintes critérios:

- peso financeiro;
- cobertura nacional (tentativa de apreciar a realidade nas diversas zonas do país);
- grau de execução dos projectos.



Tribunal de Contas

Quadro X – Amostra – Projectos analisados

Unid: Euros

Prog.	Localidade	N.º Proc.	Entidade promotora	Financiamento aprovado	Montante pago em 2001
SER CRIAN- ÇA	Paços de Ferreira	32-N-00		227.302,73	104.482,41
	Porto	140-N-00		248.489,95	0,0
	Aveiro	173-C-00		245.648,19	24.030,74
	Lisboa	77-LVT-00		249.398,95	124.633,37
	Évora	58-ALE-00		231.598,05	117.938,84
	Tavira	217-ALG-00		199.856,36	13.065,96
PAIPS	Porto	52/J/00		92.885,75	27.865,72
	Gondomar	68/J/00		85.322,37	0,0
	C. Branco	4/S/99		77.086,47	61.669,18
	Lisboa	59/J/00		63.331,77	19.899,53
	Montemor-o-Novo	6/J/00		95.885,75	74.308,60
	Faro	14/S/99		99.759,58	0,0

Fonte: IDS

A análise consistiu na apreciação dos *dossiers* relativos aos projectos seleccionados, uma vez que os mesmos dispõem de toda a informação pertinente, desde a candidatura até aos pagamentos (estes documentados com cópias das autorizações de pagamento, já que os originais se encontram no IGFSS), sendo de realçar que os mesmos se encontravam documentados com os elementos essenciais e organizados de forma sistemática, separados por assuntos, encontrando-se a correspondente execução financeira evidenciada através de mapas actualizados.

Conforme atrás se refere (ponto **III.2** – Estrutura Orgânica), do ponto de vista financeiro e, designadamente, na fase de execução dos projectos, é ao Gabinete de Apoio a Programas que compete todo o acompanhamento e controlo dos mesmos, mantendo o arquivo dos *dossiers*.

Deste modo, para além da informação respeitante a cada projecto, o GAP dispõe, igualmente, de um vasto conjunto de elementos, de carácter geral, que permite conhecer a situação financeira do Programa, não só no que respeita à execução, mas também em relação à programação inicial aprovada, eventuais alterações ocorridas e previsões de execução até final dos projectos.

As acções de controlo que tenham lugar junto das entidades promotoras dos projectos são desenvolvidas pelo GAP, em colaboração com o Núcleo de Programas da Unidade de Desenvolvimento Social, a quem compete dar apoio técnico, acompanhar, avaliar e controlar. Cumpre referir, no entanto, que os processos objecto de análise não evidenciavam nenhuma acção de controlo efectuada neste âmbito.

Quanto à falta de evidência de acções de controlo efectuadas às entidades promotoras dos projectos, o IDS vem, em sede de alegações, por um lado, informar que os *dossiers* analisados pela equipa de auditoria não dispunham dos relatórios correspondentes às referidas acções de controlo, uma vez que, sendo os mesmos



Tribunal de Contas

elaborados pelo Núcleo de Programas da Unidade de Desenvolvimento Social, constituem um instrumento de consulta diária, pelo que se torna imprescindível o seu arquivo neste Núcleo e, por outro, remeter um conjunto de informação elucidativa acerca das acções de controlo levadas a cabo nos anos de 2001 e 2002:

- *Ser Criança* – dos 135 projectos aprovados entre Fevereiro e Junho de 2000 e em Junho de 2001 foram objecto de visitas de acompanhamento 69 projectos¹⁶, o que corresponde a cerca de 51%;
- *PAIPS* – foram efectuadas 6 visitas no ano de 2002 a projectos terminados ou em fase de conclusão.

Face aos esclarecimentos ora prestados cumpre referir que, quer de acordo com a informação obtida pela equipa durante a realização da auditoria, quer nos termos da legislação em vigor, as acções de acompanhamento e controlo técnico-pedagógico e financeiro dos projectos são realizadas pelos Núcleos de Programas, em articulação com o Gabinete de Apoio a Programas (inserido na Unidade de Apoio à Gestão), pelo que se considera pertinente que os referidos *dossiers* contenham tal evidência, conforme previsto, aliás, na respectiva sistematização, já que os mesmos integravam o correspondente separador.

Quanto aos projectos objecto de apreciação pela equipa de auditoria, é de referir que, segundo as informações ora apresentadas:

- Programa *Ser Criança* – dos 6 analisados, 4 haviam sido visitados pelo IDS;
- *PAIPS* – nenhum fora visitado.

IV.5. O sistema de controlo interno

Do levantamento do sistema de controlo interno instituído à data da realização da acção, cabe referir os seguintes aspectos:

Pontos fortes

No que concerne à **entrada e saída de documentação** no IDS:

- entrada
 - toda a documentação é recepcionada e registada pelo serviço de expediente (DAF) e remetida ao CD;
 - o CD toma conhecimento e despacha;

¹⁶ A lista remetida contém, apenas, 38 projectos.



Tribunal de Contas

- o serviço de expediente arquiva os originais e remete cópias ao secretariado do departamento a que se destina que organiza o seu próprio arquivo. Os originais das facturas e recibos são entregues no DAF;

saída

- toda a correspondência é assinada pelo CD;
- após assinatura, é concentrada no secretariado de cada Departamento, que tem a responsabilidade de verificar os documentos anexos aos ofícios e remete para
- o serviço de expediente (DAF) que procede ao competente registo e expedição.

É de referir que o serviço de expediente dispõe de uma aplicação informática para registo de entradas e saídas com a possibilidade de a mesma fazer associação entre os ofícios saídos e respectivas respostas recebidas e *vice-versa*.

No que concerne ao processo de **aquisições**:

- as propostas de adjudicação são da exclusiva competência da secção de aprovisionamento; assim,
- a necessidade de aquisição de um bem ou serviço é apresentada, por escrito, ao coordenador do departamento respectivo, que submete à consideração do CD; este pedido contém a descrição do bem ou serviço a adquirir e respectiva justificação e, se possível, a estimativa do valor;
- após informação de cabimento e autorização do CD, a secção de aprovisionamento inicia o processo de consulta ao mercado para posterior aquisição (de harmonia com o estipulado no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho);
- a entrega do material por parte do fornecedor é acompanhada de guia de remessa, que é conferida no acto da recepção e remetida para o DAF.

Quanto ao controlo dos **bens do imobilizado**:

- é suportado através da aplicação informática da contabilidade;
- a aquisição e respectivo registo contabilístico nas contas de imobilizado desencadeia, automaticamente, a criação de uma ficha de controlo, que inclui, desde logo, alguns elementos de identificação;
- esta ficha contém vários campos, de molde a permitir uma cabal identificação do bem em causa:



Tribunal de Contas

- número (composto por número e sufixo);
- características do bem;
- data e valor de aquisição;
- elementos respeitantes à amortização;
- localização.

Relativamente ao controlo exercido na **área de Programas**, sublinha-se o facto de, em 2001, o pagamento às entidades executoras ser efectuado pelo IGFSS, no entanto, todo o controlo de execução financeira é exercido pelo GAP (conforme antes referido); tal controlo encontrava-se patenteado, quer individualmente em cada processo objecto de análise, através de quadros síntese suportados pelos planos de acção, orçamentos globais e anuais, cópias dos planos de tesouraria¹⁷ e recibos, quer globalmente, existindo quadros síntese por programa, objecto de constante actualização.

No que diz respeito ao **sistema contabilístico**, importa referir que, em 2001, o IDS utilizava o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) no registo das operações contabilísticas, tendo passado, a partir de do início do corrente ano, a adoptar o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS).

Pontos fracos

- ☑ Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização – órgão ao qual cabe realizar a auditoria interna, competindo-lhe, designadamente, acompanhar e controlar a gestão financeira, examinar a contabilidade, verificar o cumprimento das normas que regulam a actividade do IDS e emitir parecer sobre o relatório e contas.

Em sede de alegações o IDS informa que, por ofício n.º 4503, de **15 de Abril de 2002**, solicitou à Secretária de Estado da Segurança Social as diligências necessárias para proceder à nomeação da Comissão de Fiscalização.

- ☑ Não obstante as medidas de controlo do imobilizado, que se afiguram adequadas, constatou-se que os bens não se encontram etiquetados, o que põe em causa o pretendido controlo, já que a forma usual de identificação de um bem é a sua localização, bastando, por conseguinte, uma troca de lugar para que o mesmo deixe de ser identificável; esta questão assume maior relevância, revelando-se impossível a identificação, quando se trata da existência de diversos bens em tudo idênticos, como é o caso de material informático ou de certo tipo de mobiliário (cadeiras, por exemplo).

Relativamente a este ponto vem o IDS aduzir, em sede de alegações, que *“Foi dado início ao trabalho de etiquetagem dos bens de imobilizado, trabalho suspen-*

¹⁷ No Programa *Ser Criança* os pagamentos eram feitos com base em planos de tesouraria, de acordo com o respectivo regulamento de execução; no caso do *PAIPS*, os mesmos eram feitos por tranches.



Tribunal de Contas

so dada a morosidade da tarefa e dado o facto de se ter conhecimento que em 2002 iria ser constituída uma equipa da Segurança Social para realizar junto de cada instituição o inventário físico dos bens de imobilizado.”

- ☑ Relativamente ao controlo exercido na execução dos Programas, apesar da bondade dos procedimentos, atrás referidos, não foi encontrada, dentro da amostra analisada, evidência de acções de controlo realizadas junto das entidades executoras dos projectos, importando, por outro lado, referir, no tocante ao Programa *Ser Criança*, que as alterações ao regulamento, introduzidas em 2002, visaram, basicamente, mudar os procedimentos atinentes à execução financeira dos projectos, já que as anteriormente aprovadas se revelaram inaptas à prossecução dos objectivos, tornando todo o processo subjacente ao financiamento moroso, pouco eficiente e de difícil controlo.

Face ao exposto e tendo em conta as informações obtidas *in loco* e, bem assim, as verificações efectuadas, é de concluir que o sistema de controlo interno instituído revela relativa fiabilidade, ressaltando, contudo, as deficiências apontadas.



Tribunal de Contas

V. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES

V.1. Ajustamento

O seguinte ajustamento contempla (de acordo com a alínea c) do n.º 3 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08), não só os montantes correspondentes ao mapa de fluxos financeiros, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2001, mas também os valores relativos aos Programas cuja gestão é da competência do IDS, na medida em que, não obstante o que atrás se expõe no que concerne às regras estabelecidas com o IGFSS quanto à arrecadação e contabilização de recebimentos e pagamentos, estas verbas, por um lado, encontram-se à ordem do IDS e, por outro, é este instituto que autoriza os respectivos pagamentos.

O apuramento dos montantes (recebimentos, pagamentos e saldos) correspondentes aos Programas foi efectuado com base em mapas constantes do Relatório de Execução Orçamental e Contas de 2001. Quanto ao saldo de abertura de Administração, encontra-se devidamente confirmado por certidões bancárias e folha de caixa¹⁸.

Débito			
Administração:			
Saldo de Abertura	68 552 760\$0		
Recebido na Gerência	3 380 828 300\$0	3 449 381 060\$0	
Programas:			
Saldo de Abertura	8 165 405 485\$0		
Recebido na Gerência	3 664 619 420\$0	11 830 024 905\$0	15 279 405 965\$0
Crédito			
Administração:			
Saído na Gerência	2 963 741 940\$0		
Saldo de Encerramento	485 639 120\$0	3 449 381 060\$0	
Programas:			
Saído na Gerência	2 562 774 516\$8		
Saldo de Encerramento	9 267 250 388\$2	11 830 024 905\$0	15 279 405 965\$0

Perante a solicitação ao IGFSS para, em sede de alegações, proceder à validação dos montantes constantes do ajustamento que antecede, vem aquele Instituto alegar que *“... porque desconhecemos o conteúdo dos valores indicados no ponto*

¹⁸ Saldo esse que é, de resto, sustentado pela contabilidade que o IDS manteve, durante o exercício de 2000, em paralelo com a efectuada pelo IGFSS.



Tribunal de Contas

V.1, não nos é possível confirmar ou infirmar os mesmos ...”; informa, ainda, que “No ano 2001 este Instituto transferiu para o IDS importâncias no valor total de 2.528.626.485\$00 ...”. A este propósito, cabe sublinhar que, não obstante ser este o valor constante da certidão emitida pelo IGFSS, o montante efectivamente transferido para o IDS foi de 2.528.094.429\$00, como consta do mapa de fluxos financeiros (e mencionado no ponto IV.1.1 deste Relatório).

V.2. Juízo sobre as contas

Tendo em conta as verificações efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, é possível concluir que:

- a) As operações efectuadas, **com as excepções constantes deste relatório**, são legais e regulares;
- b) O sistema de controlo interno apresenta falhas;
- c) As demonstrações financeiras do IDS **não** reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial, por não incluírem as operações financeiras relativas aos Programas cuja gestão é da responsabilidade do IDS;
- d) O IGFSS, instado a fazê-lo, não valida nem o saldo de abertura (“Administração” e “Programas”) da gerência em causa, nem os movimentos e o saldo de encerramento de “Programas”.

Assim, de tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade das contas da gerência de 2001 é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites.

VI. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 9º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, a suportar pelo **Instituto para o Desenvolvimento Social**, no valor de **€1 551,65** (mil quinhentos e cinquenta e um euros e sessenta e cinco cêntimos).



Tribunal de Contas

VII. DECISÃO

Os Juízes 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 Presidente da Assembleia da República e aos Presidentes das Comissões Parlamentares do Trabalho e de Controlo e Acompanhamento da Execução Orçamental;
 - Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho;
 - Às entidades ouvidas em sede de contraditório;
 - Ao Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
- c) Determinar que o IGFSS e o IDS promovam a reconciliação, devidamente justificada, dos valores indicados em III.3.2 (Quadro III), III.3.4 (Quadros V e VI) e V.1 (Ajustamento), nos casos em que resulta do contraditório os mesmos não serem coincidentes, informando este Tribunal, no prazo de 180 dias, do resultado dessas diligências;
- d) Determinar a remessa do relatório e seus anexos ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 54.º e no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores e remoção de todas as referências nominais, colocar o presente relatório e seus anexos I e II à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VI.

Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2002.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Tribunal de Contas

ÍNDICE DOS ANEXOS

Anexo	Conteúdo
I	Programas – Descrição detalhada
II	Alegações produzidas no exercício do contraditório



Programas – Descrição detalhada

Ser Criança

O Programa *Ser Criança* foi criado através do Despacho n.º 26/MSSS/95, de 06/12/95, publicado no Diário da República em 28/12/95, com o objectivo de apoiar projectos especiais destinados a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação das crianças com deficiência, tendo-lhe sido afectado 30% do resultado líquido obtido com a venda da lotaria instantânea, conforme determina o art.º 2.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro.

O Despacho n.º 3 269/2000, de 17 de Janeiro, publicado no DR de 10 de Fevereiro do mesmo ano, aprova o regulamento de execução do programa, recentemente alterado pelo Despacho do Secretário da Solidariedade e da Segurança Social n.º 8 874/2002, de 27 de Março, publicado na II Série do DR de 30 de Abril de 2002¹⁹.

Seguidamente, destacam-se alguns aspectos:

- Os projectos devem ter a duração máxima de três anos, com excepção daqueles cuja natureza ou carácter excepcional justifique duração diferente;
- Podem ser entidades promotoras de projectos:
 - Associações de Municípios;
 - Autarquias;
 - Misericórdias;
 - Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS);
 - Mutualidades;
 - Organizações não governamentais (ONG);
 - Cooperativas de ensino e de solidariedade social que desenvolvam actividades destinadas a crianças;
 - Serviços da segurança social com estabelecimentos integrados;

¹⁹ Este Despacho, porém, contém apenas o texto objecto de alterações, tornando a sua consulta e manuseamento algo desconfortáveis. À data da realização da auditoria, encontrava-se em curso o processo de republicação integral do texto do regulamento.



Tribunal de Contas

- ☑ As entidades promotoras, que serão, simultaneamente, promotoras e responsáveis pela execução dos projectos, devem reunir as condições que lhes permitam realizar os procedimentos inerentes ao desenvolvimento dos projectos e demonstrar a sua idoneidade;
- ☑ A candidatura, cujo prazo de entrega decorre de 1 a 30 de Junho do ano anterior ao do início do projecto, é apresentada em formulário próprio nos serviços da segurança social, os quais devem apreciar e emitir parecer até 31 de Julho. Tratando-se de projectos a desenvolver na cidade de Lisboa, carecem também de parecer de SCM de Lisboa, a suscitar pelos serviços da segurança social, até 10 de Agosto; os processos de candidatura deverão ser remetidos ao IDS no prazo de 5 dias úteis;
- ☑ A aprovação dos projectos compete ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, mediante proposta a apresentar pelo IDS, até ao final de mês de Novembro;
- ☑ O projecto iniciar-se-á no prazo máximo de três meses após a notificação à entidade promotora, devendo a data de início ficar estabelecida no termo de aceitação;
- ☑ O capítulo V do Regulamento estabelece as regras de financiamento e os procedimentos administrativos, donde se destaca:
 - Os projectos são co-financiados até 80% dos custos elegíveis, não podendo, no entanto, ultrapassar 249.400,00 €(o que pode ser considerado custo elegível está previsto no art.º 11.º do Regulamento);
 - A entidade gestora do Programa poderá reavaliar a dotação aprovada em candidatura,
 - O IDS pode autorizar transferências inter-rubricas, ficando isentas de autorização aquelas cujo valor não ultrapasse 20% do total do orçamento, com excepção dos custos com pessoal;
 - O financiamento dos projectos, a que a entidade promotora tem direito após a aceitação da decisão de aprovação, é efectuado pelo IDS até ao limite da dotação anual orçamentada, com o parecer dos serviços de segurança social aos quais a entidade promotora o solicita;
 - O pagamento dos apoios é efectuado em três tranches, após parecer favorável dos serviços de segurança social, e depende da confirmação dos elementos constantes do pedido de pagamento:



Tribunal de Contas

- Com carácter de adiantamento: 30% no início do projecto e 50%, com a apresentação de balancete comprovativo da execução de 80% do primeiro adiantamento;
- 20% como saldo final, após a conclusão do investimento total;
- As entidades promotoras devem abrir um centro de custo para cada projecto, por forma a possibilitar a análise dos proveitos e custos, por natureza;
- Devem, igualmente, organizar um *dossier* técnico-pedagógico e um *dossier* contabilístico;
- Os saldos remanescentes do Programa ficam cativos à ordem do IDS e transitam como receita para o ano seguinte;
- ☑ No final de cada período de 12 meses e no prazo máximo de dois meses as entidades promotoras devem apresentar o relatório de actividades, juntamente com o plano de acção para os 12 meses seguintes. Estes elementos carecem de parecer dos serviços competentes da segurança social;
- ☑ O acompanhamento do Programa cabe à Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco;
- ☑ O acompanhamento e controlo técnico-pedagógico e financeiro competem ao IDS, em articulação com os serviços de segurança social;
- ☑ A avaliação, da competência do IDS, é efectuada de forma sistemática, privilegiando o diagnóstico inicial, a execução, os resultados e impactos. Concluído cada projecto, as entidades promotoras devem apresentar, ao IDS, um relatório final que integre elementos de natureza física e financeira, por forma a avaliar os resultados, processos, metodologias e impactos.

A finalizar, importa referir que as alterações ao regulamento, introduzidas em 2002, visam, basicamente, mudar os procedimentos atinentes à execução financeira dos projectos, já que as anteriormente aprovadas se revelaram inaptas à prossecução dos objectivos, tornando todo o processo subjacente ao financiamento moroso, pouco eficiente e de difícil controlo.

☑ Programa de Apoio à Primeira Infância (PAPI)

O Despacho n.º 6 802/2001, de 21 de Fevereiro aprova o regulamento do Programa, relativamente à Medida I, donde se destaca:



- ☑ Os projectos a desenvolver visam o aumento e a melhoria das respostas de acolhimento à primeira infância em estabelecimentos privados, através, nomeadamente, do aumento do número de respostas, da adaptação e reconversão física de equipamentos, da modernização de equipamentos e qualificação dos serviços prestados;
- ☑ Podem candidatar-se aos apoios do PAPI empresas privadas, designadamente sociedades comerciais e empresários em nome individual;
- ☑ O apoio financeiro tem carácter de subsídio a fundo perdido e não pode ultrapassar 80% das despesas de investimento elegíveis (elencadas no art.º 12.º do Regulamento), nem ultrapassar 74.819,68 €, o prazo máximo para a realização da totalidade das despesas de investimento é de 18 meses;
- ☑ Os processos de candidatura, organizados nos termos do art.º 16.º, são apresentados nos serviços da segurança social da área geográfica do estabelecimento, que deve emitir parecer no prazo de 45 dias e remeter à entidade gestora;
- ☑ O acompanhamento da execução financeira compete à entidade gestora, cabendo aos serviços da segurança social a fiscalização das obras e a verificação do cumprimento dos requisitos do licenciamento;
- ☑ As entidades promotoras ficam obrigadas a manter organizado um *dossier* contabilístico, a apresentar anualmente contas ao IDS e a elaborar relatório final, de acordo com formulário próprio, no prazo de 90 dias a contar da data de conclusão do investimento.

☑ Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (PAIPS)

O Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/99, publicada no DR de 12 de Agosto, para vigorar até ao ano de 2001.

Do Regulamento do Programa, aprovado através daquela Resolução, sublinha-se o seguinte:

- ☑ O PAIPS visa a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços dirigidos à população idosa, designadamente através do aumento ou criação de lugares em lares, de acolhimento temporário ou em situação de dependência e da formação de recursos humanos e apoio à criação de postos de trabalho em lares de idosos;
- ☑ Podem candidatar-se aos apoios do PAIPS as entidades que se inscrevam no âmbito do Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio²⁰;

²⁰ Define o regime de licenciamento e de fiscalização da prestação de serviços e dos estabelecimentos que exerçam actividades de apoio social do âmbito da segurança social relativas a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência.



- ☑ Os apoios a conceder no âmbito deste Programa assumem as seguintes modalidades:
 - Na área da **solidariedade social** – apoio financeiro ao investimento, com carácter de subsídio a fundo perdido, até 80% das despesas de investimento elegíveis (identificadas no art.º 9.º), respeitando o limite máximo definido pela Comissão Europeia²¹;
 - Na área do **emprego** – subsídio a fundo perdido, concedido pelo IEFP, de montante correspondente a 18 vezes o salário mínimo nacional, observando os limites impostos pelo art.º 10.º do Regulamento;
 - Na área da **formação** – o IEFP disponibiliza os meios técnicos necessários à organização de acções de formação profissional, elaborando os respectivos planos de acção, que devem especificar os meios técnicos e financeiros a afectar à execução do programa.

- ☑ A gestão do PAIPS compete à comissão de gestão nomeada pelo Despacho n.º 20 118/99, de 30 de Setembro, publicado no DR de 22 de Outubro, que é apoiada, técnica e administrativamente, pelo IDS e pelo IEFP;

- ☑ A concessão dos incentivos é formalizada através de contrato, celebrado entre o IDS, o IEFP e a entidade promotora, que deve ser homologado pelo Ministro da tutela daqueles Institutos, ficando os promotores sujeitos à verificação da aplicação das verbas atribuídas.

²¹ Segundo informação obtida *in loco*, este limite é de 99 759,60€



Alegações produzidas no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 09/12/02

Exmo. Senhor
Director Geral da Direcção Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

06.DEZ.02 14260

ASSUNTO: Instituto para o Desenvolvimento Social - Auditoria Financeira

Vossa referência: proc. nº 16/02-Audit-DA VII

Na sequência do despacho do Ex.mo. Conselheiro Relator exarado no processo acima identificado e nos termos do artigo 13º da Lei 98/97 de 26 de Agosto, junto se envia documento com as alegações que o Conselho Directivo do IDS apresenta quanto às questões suscitadas no relatório enviado em 22.11.2002.

O documento agora apresentado seguirá a enumeração das Conclusões constantes do Ponto I.1 do relato desse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

O Conselho Directivo

UAG/DAF/GAJC

Rua Castilho, nº 5 - 3º • 1250-066 LISBOA
Telef. 21 318 49 00 • Fax: 21 313 95 59
E-mail: ids@seg-social.pt
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE



BGTC 0912'02 25787



Documento com as alegações do IDS - proc. nº 16/02-Audit-DA VII

Introdução

Os comentários que se seguem relativos às conclusões do relatório de Auditoria Financeira realizada ao IDS, são produzidos no momento em que se encontra já aprovado pelo Conselho de Ministros de 4 de Dezembro de 2002 o Decreto Lei que regula a extinção do IDS e respectiva integração no ISSS.

Este facto é relevante porque se trata de uma decisão que embora já tomada há algum tempo atrás, vem consagrar a interrupção de um processo que desde a primeira hora se pautou por preocupações de rigor e modernização relativamente aos métodos e atitudes de gestão.

O próprio relatório do Tribunal de Contas em apreço representa aliás para o IDS a confirmação de que o caminho que temos procurado seguir é o mais adequado. São inúmeras as afirmações, ao longo do relatório, que confirmam a bondade do conjunto das práticas em vigor no IDS, o que naturalmente constitui para este Instituto um motivo de natural satisfação e gratificação.

Por esta mesma razão, não poderíamos, a propósito de algumas das conclusões apresentadas, deixar de produzir as alegações que julgamos adequadas, no sentido de esclarecer aspectos que aparentemente resultam como menos positivos presentes no Relatório.

Tentaremos assim, e seguindo a própria sistemática do relatório, expressar um conjunto de argumentos a propósito.

Assim:

1. Prestação de contas dos períodos anteriores a 2001.
2. Orçamentos de Administração.
3. Não evidência no orçamento e contas do IDS das verbas atribuídas aos Programas.
4. Submissão dos orçamentos à tutela.
5. Honorários.
6. Despesas de representação.



7. Acções de controlo dos projectos financiados.
8. Não nomeação da Comissão de Fiscalização.
9. Programas grau de execução.
10. Esclarecimentos diversos



Assim,

1. Prestação de contas dos períodos anteriores a 2001

Esta questão foi já objecto de explicação, tendo a respectiva justificação sido apresentada através do ofício nº 7121 enviado a esse tribunal em 19 de Junho de 2002, que se junta como *Anexo 1*.

Reafirma-se que pese embora o IDS tenha sido criado pelo Decreto - Lei nº 115/98, de 04 de Maio, só em finais de 2000 início de 2001 foi dotado dos mecanismos legais necessários, a saber estatutos, quadro de pessoal e regulamento interno, indispensáveis ao seu funcionamento pleno como estrutura organizada.

2. Orçamentos de Administração

Durante o período de 1998 a 2000 as contas do IDS estavam integradas nas contas do IGFSS, com base num protocolo homologado pelo Secretário de Estado da Inserção Social.

No que respeita à previsão de receita do orçamento de administração de 1999, está prevista no nº 4 do artigo 45º do Decreto - Lei nº 115/98 de 04 de Maio.

Quanto ao facto de a despesa nesse ano, apresentar valores bastantes reduzidos, justifica-se porque grande parte dos encargos de administração eram suportados pelo orçamento do GTADS, explicação esta detalhada no ofício já citado e referenciada como *Anexo 1*.

3. Não evidência no orçamento e contas do IDS das verbas atribuídas aos Programas

O Programa Ser Criança foi criado em 1995 através do Despacho n.º 26/MSSS/95 de 28 de Dezembro tendo como receitas 30% do resultado líquido da Lotaria Instantânea conforme define a alínea a) do artigo 2º do Dec. Lei 314/94.

O PAII foi criado pelo Despacho Conjunto dos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social de 01 de Julho de 94, publicado no Diário da República nº 166 de 20.07.94, tendo como receitas 25% dos resultados de exploração do Jocker.

As receitas do PAII só passaram a estar incluídas no orçamento do IDS a partir de Janeiro de 2002, facto este que se admite ser do conhecimento desse tribunal em



resultado da auditoria efectuada ao referido programa, em Maio de 2001, conforme Relatório nº 16/2001-2ª Secção, que não suscitou qualquer recomendação.

Já nessa data a gestão deste programa era da competência do IDS, de acordo com a legislação existente.

Além disso nas auditorias efectuadas ao IGFSS tal questão nunca foi abordada não tendo por consequência o IDS alterado o procedimento até então seguido.

Com o aparecimento de outros programas, nomeadamente o PAIPS foi sentida a necessidade de uniformizar os procedimentos e nesse sentido se enviou para o IGFSS o ofício nº 7898, de 22 de Agosto de 2000, solicitando orientações no que respeita aos pagamentos deste novo programa e inclusivamente fazendo referência à nova estrutura orgânica já aprovada para o IDS. *Anexo 2*

Em resposta o IGFSS informou que atendendo à necessidade de uniformizar procedimentos, e por forma a estabelecer as normas de controlo que garantissem a eficácia dos programas e as despesas a eles inerentes, assumia a responsabilidade do pagamento directamente às entidades promotoras dos projectos. *Anexo 3*.

Considerando que o IGFSS era, o órgão responsável pela gestão global do orçamento da segurança social e responsável pelo acompanhamento da execução orçamental, e considerando ainda a experiência desta instituição em lidar com casos similares noutros organismos da segurança social, entendeu o IDS dever acatar tal orientação.

Acresce o facto de estar legalmente consagrado nos regulamentos de todos os programas que os pagamentos eram efectuados pelo IGFSS, razão pela qual o IDS não supunha estar a violar as regras de transparência e rigor tanto mais que a contabilização das operações respeitantes se encontravam efectuadas no âmbito das contas do IGFSS, já encerradas, o que permite a respectiva identificação e controlo.

Não parece que, face a este conjunto de argumentos a transparência e o rigor pudessem ser postos em causa.

O procedimento atrás descrito viria a ser alterado em 2002 por se ter constatado que o circuito administrativo era moroso, prejudicando gravemente as entidades promotoras e também por nessa data o IDS já reunir todas as condições de organização e maturidade para fazer face a esta responsabilidade.

4. Submissão dos orçamentos à tutela

Quanto à aprovação dos orçamentos de administração por parte da tutela informamos:



◆O orçamento de 1998 foi aprovado em 04.08.1998 por Sua Excelência o Secretário de Estado do Emprego e Formação. *Anexo 4*

◆O orçamento de 1999 foi aprovado por sua Excelência o Secretário de Estado da Inserção Social em 19 de Agosto de 1999. *Anexo 5*

◆O orçamento de 2000 foi aprovado em 03.11.2000 por Sua Excelência o Secretário de Estado da Segurança Social. *Anexo 6*

◆O orçamento de 2001 foi enviado para aprovação de Sua Excelência o Secretário de Estado Ajunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade conforme comprova o nosso ofício nº 473 de 25 de Janeiro de 2001. *Anexo 7*. A aprovação deste orçamento foi recepcionada via IGFSS em Maio de 2002. *Anexo 8*

5. Honorários– conta n.º 62229 – contrato de avença

Questões suscitadas no relatório , em síntese:

1. Necessidade da contratação em causa, devidamente fundamentada;
2. Recurso a ajuste directo;
3. Pagamento de remuneração indevida, de 2 meses.

Respondendo:

Quanto ao ponto 1

O IDS iniciou em 1999 a gestão de vários programas alguns dos quais prevêem a candidatura de entidades privadas lucrativas (ex.: PAIPS e PAPI) programas que implicam procedimentos administrativos regulados no CPA bem como processos de pré-contencioso e contencioso resultantes do normal relacionamento entre a gestão e os proponentes de candidaturas, sobretudo quando se trata de não aprovações e/ou de indeferimentos.

Tal exige um conhecimento e especialização em procedimentos e contencioso bem como a devida credenciação para o acompanhamento em sede de recurso.



Tribunal de Contas

À data de celebração do contrato, do elenco de colaboradores do IDS constavam 5 técnicos com formação jurídica, sem inscrição na ordem dos advogados e com funções e experiências em áreas não coincidentes com a necessidade atrás referida (confrontar quadro)

Nome	Data de Admissão	Entidade	Habilitações	Funções
Dra.	03.11.1997	CNRM	Lic. em Direito	Rendimento Mínimo Garantido
Dra.	05.01.1998	CNRM	Lic. em Direito	Rendimento Mínimo Garantido
Dra.	01.06.1999	GTADS	Lic. em Direito	Unidade de Apoio à Gestão
Dra.	02.12.1998	GTADS	Lic. em Direito	Unidade de Apoio à Gestão
Dra.	26.10.1999	GTADS	Lic. em Direito	Unidade de Apoio à Gestão

Por isso em Junho de 2000 quando, em sede do Programa PAIPS, surgiram as primeiras reclamações de entidades relativamente a procedimentos e indeferimentos, o Conselho Directivo recorreu à consulta de uma advogada – Dra. | com cédula da Ordem dos Advogados n.º .

Na previsão de que o futuro da gestão do programa impulsionasse consultas da mesma natureza, decidiu-se pela contratação em causa, solicitando-se à mesma advogada, por questões de confiança no profissionalismo e tecnicismo revelados, que formulasse parecer quanto ao procedimento para a referida contratação. E por essas tarefas se processou os respectivos honorários.

O parecer jurídico conclui que, tratando-se de um trabalho intelectual que não permite à partida a definição das especificações, poderia recorrer-se ao ajuste directo desde que não fosse ultrapassado o montante de € 200.000/ano.

Como adiante se demonstrará era o caso em apreço.

E assim, em Setembro de 2000 celebrou-se o referido contrato tendo sido escolhida a Dra. | , porque já estava identificada com a missão e estrutura orgânica e do IDS bem como com a lógica e a filosofia subjacente aos programas da gestão deste



Instituto. Além de que os pareceres pontuais anteriores apontavam para a qualidade do trabalho em defesa dos interesses do Estado.

Em conclusão foi a ausência de colaboradores com o perfil e a experiência correspondentes à necessidade, independente da natureza do vínculo e da relação contratual que é a regra de recrutamento no IDS, que fundamentou a opção pela contratação em causa.

Acresce que, o relatório de auditoria apoia as suas observações no próprio parecer jurídico da Dra. e concedendo sem transigir que eventualmente não foram explicados aos Srs. Auditores a fundamentação supra (que de resto não foi pedida) se suscita a questão de não haver colaboradores no IDS com as características da contratada, pelo vínculo contratual ser de natureza privada, contesta-se porquanto, o n.º 3 do artigo 17º da Lei 41/84, de 3 de Fevereiro, em nosso entender é passível da interpretação para que o parecer jurídico aponta.

De facto, a interpretação da norma legal assenta, ela própria, na lei e pressupõe uma metodologia legalmente considerada e desenvolvida pela doutrina e jurisprudência. A disposição fundamental nesta matéria da interpretação da lei a ter em conta é, como se sabe, o artigo 9º do Código Civil:

«1. A interpretação não deve cingir-se à letra, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente exposto.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.»

Na lógica deste artigo a determinação do sentido prevaemente da norma implica ter em consideração a letra da lei, mas também a componente lógica da interpretação, que



engloba diversos elementos: racional ou teológico, sistemático e histórico, que reclamam, no seu conjunto, para a análise do interesse que se pretendeu proteger e do âmbito de tal protecção; para o complexo normativo em que se insere, que se pretende global e coerente; e para as circunstâncias políticas, culturais e sociais em que a norma foi elaborada, eventualmente constante de trabalhos preparatórios ou dos preâmbulos dos diplomas legislativos.

O recurso à interpretação extensiva e restrita faz também parte, como se sabe, da metodologia da interpretação.

Dito isto, qual a fundamentação para a interpretação que o parecer jurídico faz do artigo 17.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 41/84?

Dispõe esta norma:

«3 –O contrato de avença caracteriza-se por ter como objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas podendo os serviços recorrer a tal tipo de contrato quando no próprio serviço não existam funcionários e agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença.»

É entendimento doutrinário, legal e jurisprudencial que actualmente existem três tipos de relação jurídica de emprego na função pública:

- a relação de funcionários, dada pela constituição da relação de emprego mediante nomeação (por força do disposto no n.º 5, do artigo 4.º, do DL 427/89, de 7 de Dezembro);
- a relação de agente administrativo, dada pela constituição da relação de emprego mediante contrato de provimento (por força do disposto no n.º 2, do artigo 14.º, do DL 427/89, de 7 de Dezembro);
- a relação de contrato privado, dada pela constituição da relação de emprego mediante contrato de trabalho, e que não confere a qualidade de agente administrativo (por força do disposto no n.º 3, do artigo 14.º, do DL 427/89, de 7 de Dezembro).

Muito embora o n.º 3, do artigo 14.º, referido apenas verse a relação jurídica de emprego constituída mediante contrato de trabalho a termo certo, para efeitos de não lhe conferir a qualidade de agente administrativo, tem sido entendido que são idênticas as razões que levam ao não reconhecimento da qualidade de agente aos vinculados mediante contratos individuais de trabalho.



Assim, por exemplo, a Jurisprudência do STA, na vigência deste mesmo diploma, tem considerado a identidade do vínculo conseguido por estes dois tipos de contrato de trabalho, uma vez que a relação jurídica que se estabelece é de direito privado, especificamente de direito de trabalho e não uma relação jurídica de natureza administrativa ou de carácter publicístico, razão pela qual não confere quer a qualidade de agente administrativo quer o carácter de funcionário, vínculos estes de direito administrativo, exclusivamente regulados por este ramo de direito (Acs STA 11/11/97, 1/10/96, 25/9/90 entre outros).

Assim sendo, desde logo se encontra reunido o pressuposto legal de não existirem funcionários e agentes com as qualificações ajustadas ao objecto do contrato a celebrar exigida nos n.os 2 e 3 do artigo 17.º, do DL 41/84”.

A argumentação aduzida a favor da interpretação defendida no relatório de auditoria, filia-se num argumento de maioria de razão, assim enunciado: se a lei veda relativamente à existência de funcionários e agentes com as qualificações adequadas, a contratação de profissional em regime de avença, por maioria de razão, este direito deverá ser vedado quando existam contratos individuais de trabalho com profissionais com as mesmas qualificações, que têm o estatuto e exercem as funções nos mesmos moldes, e exercem-nas demais dentro dos serviços de contencioso, sendo irrelevante o vínculo que geram. Isto é, assenta numa interpretação extensiva.

Ora, se o legislador tivesse pretendido tornar extensivo incluir na norma os contratados em regime de contrato individual de trabalho, não teria dificuldade em exprimir tal propósito - já pela via da sua inclusão no elenco dos vínculos referidas no artigo 17.º, n.º 3, já pela do alargamento do conteúdo por remissão.

Mais o legislador de 1984, de 1985, 1987, e 1989, que introduzem inúmeras alterações ao diploma, conhecia o tipo de vínculo em causa, e regulava o contrato de trabalho no n.º2, do artigo 11º do mesmo diploma, e nunca procedeu à inclusão daquele outro vínculo, isto é o que resulta de contrato individual de trabalho.

Afigura-se, portanto, que é com este alcance que o conceito de funcionário e agente deve ser interpretado, e que o elenco das situações que vedam a contratação, constitui uma enumeração fechada.



Poderemos aqui concluir que a interpretação extensiva só é possível quando uma situação não está contemplada na letra, mas é ainda abrangida pelo espírito da lei.

Não há qualquer razão para se concluir que o legislador tenha querido atribuir aos contratados em regime de contrato individual o mesmo regime. A eventualidade de tal propósito não encontra na letra da lei um mínimo de correspondência nem se afigura justificada pela teologia da norma.

Esta fundamentação tem acolhimento doutrinal em vários autores, citando a título exemplificativo, J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “interpretação das leis. Integração das lacunas. Aplicação do princípio da analogia” em Revista da Ordem dos Advogados ano 57, Lisboa, Dezembro de 1997, pág. 918, mesmo autor, v. O Direito – Introdução e Teoria Geral, pp. 420, 433 – 435).

Quanto ao ponto 2:

Defende-se no relatório ser possível a definição das especificações do contrato e por isso o Conselho Directivo, com a contratação em causa, violou o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 81º do DL. N.º 197/99, de 08 de Junho. Não concordamos.

De facto, que dispõe a norma em apreço? Dispõe que se pode recorrer ao ajuste directo sem consulta quando se trata de:

- a) Serviços de natureza intelectual;
- b) Que não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos;
- c) Desde que o contrato não ultrapasse os limites do artigo 191.º do mesmo diploma;
- d) No caso dos serviços de natureza jurídica este valor é o previsto no artigo 202º n.º 2 e anexo VII- n.º 21 de 200.000 euros ou seja 40.096.400\$00.

Quanto à alínea a) não oferece dúvidas. Tratava-se de um contrato de serviços de natureza intelectual.

Quanto à alínea b) importa desde logo estabelecer o sentido do conceito legal de especificações do contrato necessárias à adjudicação para depois podermos determinar que serviços, dada a sua natureza, impedem essa fixação.



Estas especificações são os factores que devem obrigatoriamente constar quer do programa quer da carta convite e que estabelecem os critérios de adjudicação tais como: preço, qualidade, mérito técnico, características estéticas e funcionais assistência técnica, prazos de entrega e execução ou mais baixo preço.

Trata-se pois da definição para efeitos de ulterior adjudicação de todas as circunstâncias subjectivas e objectivas dos concorrentes que facultam, naquele acto final, a possibilidade de apreciação valorativa dos candidatos.

Isto é, a solução legalmente adoptada é a de exigir a prévia fixação dos pressupostos ou critérios através dos quais, no acto de adjudicação, a administração vai exercer uma margem de livre apreciação quanto à definição e aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados que previamente fixou no aviso ou carta convite (preço, qualidade, prazo de entrega, etc.).

Dito isto importa agora fixar o universo de serviços de natureza intelectual que atenta a sua natureza não permitem a definição das circunstâncias objectivas e subjectivas que levam à apreciação valorativa do candidato.

Defende o Prof. Sérvulo Correia in “Legalidade e Autonomia do Contrato Administrativo”, relativamente às prestações de natureza intelectual, 3 tipos de situações que justificariam o recurso ao ajuste directo: a pouca importância dos interesses em causa, caso previsto na alínea b) do artigo 81º a peculiaridade da prestação e a urgência na sua obtenção.

Assentamos a nossa interpretação para o recurso ao ajuste directo na peculiaridade ou especificidade da prestação em termos de não permitir uma fixação imparcial dos critérios de adjudicação. Desde logo, porque o contrato de avença, tendo por objecto a realização de prestações sucessivas no âmbito da profissão liberal, pressupõe que não exista por parte da entidade contratante uma ideia clara ou concreta dos serviços a prestar, dos prazos de execução a cumprir e consequentemente impedem a fixação concreta de critérios imparciais comparativos. Isto é, a peculiaridade há-de resultar da imprevisibilidade concreta das prestações que irão surgir, dos prazos de cumprimento e das áreas do conhecimento específico a aplicar.



Quanto às alíneas c) e d) também estão presentes na contratação em análise. Isto é, o contrato envolve o montante anual de € 25.139,41 e por isso, cabe no disposto nas referidas alíneas.

Donde, o ajuste directo está conforme à lei.

Acresce que, foram observados os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 79º do mesmo DL 197/99, porque a referida contratação foi precedida da fundamentação e dos pressupostos relativos à escolha prévia do procedimento, constantes no parecer jurídico bem como na fundamentação referida nos anteriores pontos 1 e 2.

Quanto ao ponto 3:

Não têm os Senhores relatores razão.

De facto, como resulta do próprio contrato, os catorze meses referenciados não estão identificados com os subsídios de férias e de Natal, nem se trata de prestações complementares. Trata-se apenas e tão só, por recurso à livre capacidade negocial e contratual, de estabelecer quanto à forma de pagamento a diluição no horizonte temporal, o montante anual contratualizado.

Trata-se portanto de uma obrigação anual fraccionada ou repartida, sendo que o tempo não influi na determinação da remuneração mas relaciona-se com o modo de pagamento.

O que de resto é permitido pelo disposto no n.º 2 do artigo 1158º, aplicável por força do artigo 1156º ambos do Código Civil, quando estabelece as regras de negociação no contrato de avença.

Junta-se parecer jurídico e contrato de avença como *Anexo 9*.

6. (Ponto IV.3.2 do Relatório , conta n.º 622211):

I O Instituto baseou os pagamentos destes abonos a partir de 2001, no despacho de 14 de Maio de 2001 do Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.

O relatório da auditoria considera que o IDS não poderia proceder a estes pagamentos pois o despacho do Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social de 2001 (14.5.2001) era ilegal “por falta de fundamento legal”, atendendo a que à data



da sua prolação já se encontrava revogada a norma que permitia este abono, isto é, o artigo 56.º, da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, já então revogado pela Lei n.º 17/2000, de 08 de Agosto.

Ora não contestando, por mera economia de alegação, que o despacho referido estaria afectado de violação de lei, à data da sua prática, a consequência seria ser um acto juridicamente anulável, regime regra da invalidade dos actos administrativos(artigo 135.º do CPA);

Porém os actos administrativos anuláveis, enquanto não o forem, são eficazes e produzem efeitos como se fossem válidos, até ao momento em que venham a ser anulados. Obrigam por isso quer os funcionários públicos quer os particulares.

Mas, os actos administrativos são juridicamente anuláveis num prazo legal de um ano por razões de certeza e segurança jurídica (Art.º 141º do CPA), sendo a decisão anulatória da competência dos tribunais administrativos. O que nos diz Freitas do Amaral in: Curso de Direito administrativo, com a colaboração de Lino Torgal, vol. II, Almedina, páginas 392,393, 406 a 409,421,429,439,451,459,463,465; salvo o devido respeito não cabe na conjuntura do Tribunal de Contas.

Donde, porque ultrapassado o prazo legal de anulação do acto administrativo, a sanação do acto deu-se em 14 de Maio de 2002, pela consolidação do mesmo na ordem jurídica;

Assim sendo, o despacho de 14 de Maio de 2001 que mandava pagar as despesas de representação era válido por sanação entretanto ocorrida e porque só foi revogado em 16 de Maio de 2002, obrigando o IDS. Isto é, os pagamentos foram correctamente processados.

É certo que, o acto poderia ter sido revogado cabendo a revogação ao próprio autor do acto, ao seu superior hierárquico ou ao órgão delegante ou sub-delegante, ou nos casos expressamente previstos na lei, aos órgãos tutelares (artigo 142.º do CPA);

Tal só veio a ocorrer pelo Despacho, de 16 de Maio de 2002, do MSST, data a partir do qual deixou de se processar os referidos pagamentos.

Acresce que, entretanto, o então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, mantém o pagamento por despacho de 06 de Março de 2002, notificado ao IDS pelo ofício de 15.4.02, (junta-se cópia do citado ofício n.º 5584,de 14.4.02).

Carece por isso de fundamentação as observações contidas no relatório, a este respeito, pelo que não há lugar a reposição por recebimento indevido. E nem se argumente com o



Despacho de 16 de Maio de 2002, que revogou o anterior, porque este último expressamente conclui que:

“Neste contexto, o despacho que tal venha a determinar, deverá fazer reportar os seus efeitos a partir daí e apenas para o futuro, em respeito ao princípio da salvaguarda dos direitos adquiridos e por analogia ao art.º 145º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (eficácia da revogação), pelo que só deverão passar a ser pagas as despesas de representação previstas na Lei n.º 49/99 de 22 de Junho.

Em obediência à boa fé dos dirigentes beneficiários da acumulação e aos princípios da confiança dos cidadãos perante o Estado e da salvaguarda dos direitos adquiridos, parece-nos não ser exigível a reposição das quantias recebidas em acumulação”

III Quanto à verificação documental considera o relatório que os recibos não cumprem as exigências estabelecidas no despacho do Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social (que não identifica mas que se supõe ser o de 25.9.86 por ser o único que contém normas de pagamento de despesas de representação), nomeadamente, os recibos não foram emitidos em nome do IDS, não indicam qual o evento representativo e alguns (verificados por amostragem) não estão datados.

Defende o Conselho Directivo não terem os Senhores relatores razão.

De facto, reportando-nos ao Despacho de 25 /09/86 e às normas que ele contém, estamos perante exigências em matéria de processamento das despesas não se estabelecendo qualquer exigência quanto aos recibos, que são documentos de natureza diferente.

De facto um “documento de despesa” não é um “recibo”. Aquele pressupõe a sua realização pelo funcionário credor do reembolso e assim o seu prévio pagamento pelo próprio funcionário, o qual posteriormente, com base no recibo comprovativo de que efectuou a despesa e que não foi realizada por terceiro, vem declará-lo junto dos serviços e solicita a devolução utilizando e preenchendo um modelo/tipo de documento de despesa (declaração de despesa e pedido de reembolso). É nesta declaração de despesa que deve constar então o nome da Instituição (IDS), devendo ser assinada pelo próprio e visada pelo superior hierárquico, sendo entregue acompanhado do recibo como prova da efectivação da despesa;

E aliás não poderia ser de outro modo. Como poderiam os recibos ser emitidos em nome do IDS, se não foi esta Instituição a apresentar-se para realizar a despesa no



restaurante, por exemplo no caso verificado, se não foi o IDS a pagar a conta? Emitir o recibo em nome do IDS seria fazer constar deste documento um elemento falso.

Caso interpretássemos, como se faz no relatório, que o recibo é a declaração de despesa para efeitos de aplicação das exigências do citado Despacho de 1986, então também deveriam os recibos estar assinados pelo gestor da Instituição (IDS); Ora teríamos então a aberração de para além de constar falsamente que a despesa tinha sido realizada pelo IDS, violaríamos o artigo 9.º do Código comercial por não estar assinado pelo respectivo comerciante.

De facto a este respeito estabelece o artigo 9.º do CC, que todo o comerciante será designado no exercício do seu comércio, sob um nome comercial, que constituirá a firma, e com ele assinará todos os documentos àquele respectivos; Tal obsta por si só a que o gestor do IDS viesse a assinar os recibos emitidos pelos restaurantes em causa com as suas firmas apostas no timbre dos mesmos (junta em anexo de documento de despesa que sempre acompanhava os recibos a que se reportam os pagamentos em causa).

Concedendo mas sem transigir que ao “recibo” é o mesmo que “declaração de despesa” diga-se ainda que quanto às datas, como se sabe é frequente a omissão da mesma, ainda que se reconheça que tal “falha” não deveria ocorrer. Contudo a solicitação do pagamento era feita regularmente e a data da sua entrega e declaração do próprio, provam a data da sua efectivação e por outro lado esta irregularidade sempre seria sanável; O mesmo se diga quanto à declaração do evento a que o recibo se reporta.

Assim sendo as despesas de representação foram pagas em obediência a decisão ministerial – despacho 14.05.01 – e estão sustentadas em documentos legítimos e legais que em nada contrariam as normas do referido despacho, pelo que não há lugar a reposição.

7. Acções de controlo dos projectos financiados

Segundo o relatório os projectos objecto de financiamento não evidenciavam nenhuma acção de controle efectuada junto das entidade promotoras.

O sistema de acompanhamento e avaliação do Programa Ser Criança assenta, entre outras estratégias, na realização de visitas de acompanhamento aos projectos. Neste contexto, efectua-se um contacto directo com os projectos, em articulação com o respectivo Interlocutor, após o qual se realiza um Relatório.



Do conjunto de 135 projectos distribuídos pelos períodos de candidaturas de Fevereiro e Junho de 2000 e Junho de 2001, efectuou-se um total de 69 visitas de acompanhamento, que representaram cerca de 51% do total de projectos aprovados. *Anexo 11*

A este propósito, refira-se que a grande maioria dos 40 projectos aprovados na candidatura de Junho de 2001 apenas se iniciaram em Setembro de 2002 pelo que as visitas a estes projectos apenas ocorrerão em 2003.

As visitas já realizadas abrangeram 16 distritos onde se encontram a ser dinamizados projectos no âmbito do Programa Ser Criança e centraram-se essencialmente nos projectos aprovados nas candidaturas de 2000. Não se verificou qualquer visita aos distritos de Vila Real, Portalegre e Região Autónoma dos Açores.

Os relatórios das visitas não estavam arquivados no separador referenciado com o número 6 - Relatórios. Estes relatórios são elaborados pelo Núcleo de Programas do Departamento de Infância e Juventude, enquanto que o arquivo dos *dossiers* é da responsabilidade do Gabinete de Apoio a Programas.

Diariamente aquele Núcleo necessita de consultar os relatórios, não só para prestar esclarecimentos, mas também porque são um instrumento de comparação fundamental, razão que justificará certamente o facto de não estarem à época da auditoria arquivados no devido lugar.

No que respeita ao PAIPS foram visitados 6 projectos durante o ano de 2002, projectos terminados ou em fase de conclusão. *Anexo 12.*

Encontram-se detalhadas no *Anexo 13* todas as visitas realizadas no âmbito do PAII.

8. Não nomeação da Comissão de Fiscalização.

No que se refere a este ponto esclarece-se:

a) Foi solicitada a nomeação da Comissão de Fiscalização, conforme ofício nº 4503 de 15 de Abril enviado a Sua Excelência a Senhora Secretária de Estado da Segurança Social. *Anexo 14*

b) No que respeita às aquisições de serviço e considerando os procedimentos internos definidos, ver Manual de Acolhimento, página 62, as autorizações evidenciadas nestas informações funcionavam e funcionam como a autorização para desencadear o início dos procedimentos.



Facto comprovativo disto é que posteriormente à informação/proposta que indicia a necessidade de adquirir um bem ou serviço, existe sempre uma proposta ao Conselho Directivo efectuada nos termos do Decreto-Lei nº 197/99 de 08 de Junho justificativa da despesa e consagrando não só o seu enquadramento legal, mas também a verificação da cabimentação orçamental. *Anexo 15.*

e) Foi dado início ao trabalho de etiquetagem dos bens de imobilizado, trabalho suspenso dada a morosidade da tarefa e dado o facto de se ter conhecimento que em 2002 iria ser constituída uma equipa da Segurança Social para realizar junto de cada instituição o inventário físico dos bens de imobilizado. Trabalho este que será realizado com recurso ao novo software entretanto instalado em todas as instituições do sistema de solidariedade e segurança social.

9. Programas grau de execução.

Constatamos as seguintes incorrecções:

Quadro VI denominado Programas- Grau de Execução

Na coluna Pagamentos até 2001 e referente ao programa PAII, só foram consideradas as verbas pagas até 2001, não tendo V.Ex.a incluído os montantes pagos em 2001.

Este dado desvirtua a percentagem de execução, que deste modo passa de 62% para 77%. Anexamos Quadro 18 do Relatório de Execução e Contas 2001-IDS onde estão detalhados por projectos os valores liquidados em 2001. *Anexo 16*

Relativamente ao mesmo quadro mas referente ao Ser Criança e considerando que enviamos nesta data o Financiamento Aprovado Ser Criança para os anos de 1997-1998 (*Anexo 15*), num total de 461.084 contos, e seguindo o mesmo critério definido para os restantes programas, identificando na coluna Pagamentos até 2001 os montantes totais pagos e não somente a execução do ano, a percentagem de execução passa de 18% para (3.559.706/4.452.037) 80%. Anexa-se Quadro 23 do Relatório de Execução e Contas 2001-IDS. *Anexo 17*

10. Esclarecimentos diversos

Esclarecemos ainda o seguinte:

a) Programa Ser Criança

Nos anos de 1997 e 1998 foram aprovados 98 projectos, representando um financiamento aprovado Ser Criança de € 11.844.897,29



1997- Total de 85 projectos

Norte = 35 projectos;
Centro = 18 projectos
Lisboa e Vale do Tejo = 15 projectos
Alentejo = 4 projectos
Algarve = 4 projectos
Madeira = 5 projectos
Açores = 4 projectos

1998- Total de 13 projectos

Norte = 2 projectos;
Centro = 3 projectos
Lisboa e Vale do Tejo = 2 projectos
Alentejo = 1 projecto
Algarve = 2 projectos
Madeira = 2 projectos
Açores = 1 projecto

Destes projectos que ainda tiveram execução em 2001, os montantes aprovados de Financiamento Ser Criança estão detalhados no *Anexo 18*.



Tribunal de Contas



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 13/12/02

Exmº Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Data

020640 12.DEZ2002

ASSUNTO: Instituto para o Desenvolvimento Social - Auditoria Financeira à gerência 2001

Em resposta ao ofício nº 14578, Proc. Nº 16/02 – AUDIT-DA VII, de 22-11-2002, informa-se o seguinte:

1. Quanto à contabilização das despesas inerentes ao funcionamento do IDS e das verbas respeitantes ao desenvolvimento dos projectos mencionados no ofício desse Tribunal ("Ser Criança", PAII e PAIPS):
 - 1.1. As despesas inerentes ao funcionamento do IDS relativas aos anos 1999 e 2000 foram contabilizadas pelo IGFSS, tendo para tal sido estabelecidas normas de articulação entre os dois Institutos, através de um protocolo celebrado em 15-03-99 e homologado pelo Secretário de Estado de Inserção Social, com efeitos reportados a 02-01-1999. Assim, quanto ao ponto 1. das conclusões do relato desse Tribunal (página 5) somos de parecer que os procedimentos adoptados relativamente à integração das contas do IDS nas do IGFSS foram superior e devidamente sancionados
 - 1.2. Em 2001, primeiro ano em que o IDS passou a ter contabilidade organizada, a contabilização das despesas inerentes ao funcionamento daquele Instituto passou a ser assumida pelo mesmo
 - 1.3. No que se refere aos Programas PAII e PAIPS a contabilização das verbas relativas aos mesmos foi efectuada pelo IGFSS durante o período a que se refere a análise (de 1999 a 2001)
 - 1.4. O pagamento e o processamento das despesas relativas ao programa "Ser Criança" foi efectuado pelos ex-CRSS/Centros Distritais e pelo IGFSS durante o período a que se refere a análise (de 1999 a 2001)
2. Da análise efectuada aos valores das despesas indicados no relato anexo ao ofício nº 14578 desse Tribunal, considera-se que é de rectificar e/ou clarificar o seguinte:

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

BETC 131202 26119



Tribunal de Contas



SEGURANÇA SOCIAL

2.1. Relativamente ao Quadro II – Programas – receitas anuais (1999-2001) incluído na página 26 do relato desse Tribunal:

2.1.1. As receitas anuais do programa PAII, transferências da SCML provenientes do Joker acrescidas dos juros bancários, não foram as indicadas no referido quadro, mas sim as seguintes:

	Transferências da SCML	Rendimento / juros	Total
1999	981.471.000\$00	39.230.579\$00	1.020.701.579\$00
2000	994.327.000\$00	43.426.664\$00	1.037.753.664\$00
2001	700.107.490\$50	45.840.042\$00	745.947.532\$50

2.1.2. Como o programa PAIPS foi financiado pelo Orçamento da Segurança Social de 2000 e de 2001, não reverteram para o mesmo quaisquer rendimentos provenientes de juros bancários, nem originou quaisquer saldos transitados de anos anteriores.
O financiamento proveniente do OSS – Acção Social corresponde ao valor das despesas processadas, as quais foram no valor de 13.039.916\$00 (em 2000) e 302.914.735\$00 (em 2001).

2.2 Relativamente ao Quadro III – Execução orçamental (valor) em 1999-2001 incluído na página 26 do relato desse Tribunal:

Os valores indicados neste quadro não coincidem com o valor das despesas processadas, nos seguintes casos:

2.2.1. As despesas de "Administração" indicadas com referência ao ano 1999 (114.289 contos) não incluem as despesas com a Comissão de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (127.078.525\$00)

2.2.2. As despesas de "Administração" indicadas com referência ao ano 2001 (2.400.932 contos) são superiores ao valor das despesas consideradas como "despesas de funcionamento do IDS" (1.124.588.675\$00), porque além destas terão sido também incluídas naqueles 2.400.932 contos as seguintes despesas que na CSS se encontram afectas a outras contas:

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social



Tribunal de Contas



SEGURANÇA SOCIAL

- Despesas relativas a Protocolos Municipais 556.784.000\$00
- Projecto de Apoio à Família e Criança (PAFAC) ..140.030.690\$00
- Rendimento Mínimo Garantido 510.378.179\$00
- Despesas de capital financiadas pelo PIDDAC 69.150.304\$00

2.2.3. A execução do programa "Ser Criança" constante deste quadro, não coincide, nos anos 2000 (612.837 contos) e 2001 (748.601 contos), com o valor das despesas processadas e que foram as seguintes:

	Em 2000	Em 2001
CRSS Norte	209.539.869\$00	8.870.090\$00
CRSS Centro	121.162.342\$00	5.991.750\$00
CRSS Lisboa e Vale do Tejo	104.021.410\$00	15.218.865\$00
CRSS Alentejo	61.123.021\$00	0
CRSS Algarve	45.105.312\$00	0
R A Açores	34.504.545\$00	0
R A Madeira	37.380.983\$00	0
IGFSS	5.246.055\$00	731.861.519\$00
TOTAL	618.083.537\$00	761.942.224\$00

2.2.4. A execução do programa PAII constante deste quadro, não coincide com o valor das despesas processadas pelo IGFSS nos anos 1999, 2000 e 2001 e que foram as seguintes:

- Em 1999 1.020.619.028\$00
- Em 2000 1.358.344.000\$00
- Em 2001 532.813.034\$00

2.3. Relativamente ao Quadro IV – Administração – Execução (1999-2001) incluído na página 27 do relato desse Tribunal:

Relativamente aos valores constantes deste quadro na coluna "Executado" foram já anteriormente feitas as observações que se julgam necessárias nos pontos 2.2.1. e 2.2.2. do presente ofício.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social



SEGURANÇA SOCIAL

2.4. Relativamente ao Quadro V – Programas – Receita e execução anuais e dotação disponível (1999-2001) incluído na página 28 do relato desse Tribunal:

- 2.4.1. As receitas anuais do Programa "Ser Criança" contabilizadas pelo IGFSS, verbas transferidas pela SCML provenientes da Lotaria Instantânea, correspondem aos valores indicados neste quadro.
- 2.4.2. As receitas anuais do programa PAII, transferências da SCML provenientes do Joker acrescidas dos juros bancários, não correspondem aos valores indicados neste quadro, tendo-se cifrado nos valores indicados no ponto 2.1.1. do presente ofício
- 2.4.3. Em relação ao programa PAIPS incluem-se neste ponto as observações feitas no ponto 2.1.2. do presente ofício
- 2.4.4. No que se refere à "Execução anual" dos programas "Ser Criança" e "PAIPS", as despesas processadas corresponderam aos valores indicados, respectivamente, nos pontos 2.2.3. e 2.2.4. do presente ofício

2.5. Relativamente ao Quadro VI – Programas – Grau de Execução (2001) incluído na página 28 do relato desse Tribunal:

- 2.5.1. O valor constante da coluna de "Pagamentos até 2001" referente ao programa "Ser Criança" coincide com o valor indicado no Quadro V referente à execução do ano 2001
- 2.5.2. O valor constante da mesma coluna referente ao programa PAII não é coincidente com qualquer valor anual, nem com a soma das despesas do triénio
- 2.5.3. O valor constante da mesma coluna referente ao programa PAIPS corresponde à soma das despesas processadas em 2000 e 2001 no âmbito deste programa

3. Quanto à solicitada validação dos elementos do ponto V.1 Ajustamento, constante da página 48 do relato desse Tribunal:

- 3.1. No ano 2001 este Instituto transferiu para o IDS importâncias no valor total de 2.528.626.485\$00, conforme certidão passada por este Instituto.
- 3.2. Por outro lado, a conta do IDS relativa ao ano 2001 evidencia uma despesa global no valor de 2.400.931.847\$00

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

20



Tribunal de Contas



SEGURANÇA SOCIAL

Nestas condições e porque desconhecemos o conteúdo dos valores indicados no ponto V.1, não nos é possível confirmar ou infirmar os mesmos, sendo que nos mantemos inteiramente disponíveis para prestarmos qualquer outra informação que esse Tribunal considere necessária.

Com os melhores cumprimentos *Manuel*

O Presidente do Conselho Directivo

(Manuel Ferreira Teixeira)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social