



PROCESSO N.º 30/02 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 18/2003-2ª Secção

Despesas Específicas do PIDDAC e
Programas Próprios da Segurança Social



Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
SIGLAS UTILIZADAS	7
FICHA TÉCNICA	9
1 – SUMÁRIO.....	11
1.1 – CONCLUSÕES	11
1.1.1 – <i>Financiamento via PIDDAC</i>	11
1.1.2 – <i>Subsídio Eventual e Subsídio do FSS</i>	13
1.1.3 – <i>Acordos de Cooperação</i>	13
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	14
1.2.1 – <i>Financiamentos do PIDDAC</i>	14
1.2.2 – <i>Subsídios Eventuais e Subsídios do FSS</i>	16
1.2.3 – <i>Acordos de Cooperação</i>	16
2 – INTRODUÇÃO.....	17
2.1 – FUNDAMENTOS DA AUDITORIA	17
2.2 – ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	17
2.3 – METODOLOGIA ADOPTADA	17
2.4 – CONDICIONANTES DA ACÇÃO	19
2.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	19
3 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO E FINANCEIRO	23
3.1 – A ACÇÃO SOCIAL	24
3.1.1 – <i>As Instituições Particulares de Solidariedade Social</i>	24
3.1.2 – <i>Despesas e transferências correntes com Acção Social</i>	25
3.1.3 – <i>Despesas de Capital com Equipamentos Sociais – PIDDAC</i>	26
4 – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	27
4.1 – ANÁLISE DO CONTROLO INTERNO	27
4.1.1 – <i>Observações Genéricas</i>	27
4.1.2 – <i>PIDDAC – Programa Integração e Acção Social</i>	28
4.1.2.1 – Acompanhamento e controlo da execução das empreitadas por parte do CRSS/CDSSS	29
4.1.2.1.1 – Execução Física.....	29
4.1.2.1.2 – Execução Financeira	30
4.1.3 – <i>Acordo de Cooperação</i>	30
4.2 – FINANCIAMENTOS VIA PIDDAC – PROGRAMA INTEGRAÇÃO E ACÇÃO SOCIAL	32
4.2.1 – <i>Execução do PIDDAC no distrito de Évora</i>	32
4.3 – OBSERVAÇÕES COMUNS AOS PROCESSOS OBJECTO DE AMOSTRA.....	33
4.3.1 – <i>Cumprimento dos requisitos legais aplicáveis na concessão de apoios financeiros do PIDDAC pelo CRSS/CDSSS para a realização de obras pelas IPSS</i>	33
4.3.1.1 – Condições de aprovação dos projectos de obras e respectivo financiamento	33
4.3.1.2 – Participação financeira da Segurança Social.....	34
4.3.1.3 – Condições de atribuição da participação financeira pelo CRSS/CDSSS	35
4.3.1.3.1 – Cálculo da participação financeira do PIDDAC.....	35
4.3.1.3.2 – Requisitos e condições de adjudicação das obras.....	35
4.4 – OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS DOS PROCESSOS OBJECTO DE AMOSTRA.....	36
4.4.1 – <i>Obra de S. José Operário</i>	36
4.4.1.1 – Análise do processo de empreitada “ <i>Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo</i> ” – OSJO	36
4.4.1.1.1 – Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada.....	36

4.4.1.1.2 –	Execução da despesa	37
4.4.1.1.2.1 –	Pagamentos relativos à empreitada de “ <i>Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo</i> ”	38
4.4.1.1.3 –	Eventual responsabilidade Financeira	39
4.4.2 –	<i>Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa</i>	40
4.4.2.1 –	Análise do processo de empreitada “ <i>Remodelação, Recuperação e Adaptação de um Edifício para Lar Feminino</i> ” – SCMVV.....	40
4.4.2.1.1 –	Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada.....	40
4.4.2.1.2 –	Execução da despesa	41
4.4.2.1.2.1 –	Pagamentos relativos à empreitada de “ <i>Remodelação e Recuperação do Lar Juvenil Feminino</i> ”.....	41
4.4.2.1.3 –	Eventual Responsabilidade Financeira.....	43
4.4.3 –	<i>Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral</i>	44
4.4.3.1 –	Análise do processo de “ <i>Aquisição do Edifício para Sede da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – Delegação de Évora</i> ” – APPC.....	44
4.4.3.1.1 –	Aquisição do Edifício Sede pela APPC.....	44
4.4.3.1.2 –	Execução da despesa	45
4.4.3.1.2.1 –	Pagamentos relativos à “ <i>Aquisição do Edifício</i> ” para sede da APPC	46
4.4.3.1.3 –	Análise da concessão do subsídio eventual	46
4.4.3.1.4 –	Análise dos pagamentos relativos ao PIDDAC	47
4.4.3.1.5 –	Responsabilidade Financeira	48
4.4.4 –	<i>Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz</i>	49
4.4.4.1 –	Análise do processo de empreitada “ <i>Adaptação e Remodelação do Hospital da Misericórdia em residência de deficientes</i> ” – SCMRM.....	49
4.4.4.1.1 –	Procedimentos prévios à formação dos contratos.....	49
4.4.4.1.2 –	Execução da despesa	50
4.4.4.1.2.1 –	Pagamentos relativos à empreitada de “ <i>Adaptação e Remodelação do Hospital da Misericórdia</i> ”	50
4.4.4.1.3 –	Eventual responsabilidade financeira	52
4.4.4.1.3.1 –	Pagamentos relativos à aquisição de equipamento móvel.....	53
4.4.4.1.4 –	Eventual Responsabilidade Financeira.....	54
4.4.5 –	<i>Centro Social Paroquial Nossa Senhora de Fátima</i>	55
4.4.5.1 –	Análise do processo de empreitada do “ <i>Centro Comunitário do Frei Aleixo – Creche e ATL</i> ” – CSPNSF.....	55
4.4.5.1.1 –	Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada.....	55
4.4.5.1.2 –	Execução da despesa	56
4.4.5.1.2.1 –	Pagamentos relativos à empreitada do “ <i>Centro Comunitário – Creche e ATL</i> ”	56
4.4.5.1.3 –	Eventual Responsabilidade Financeira.....	57
4.4.5.1.3.1 –	Concessão de subsídio através do FSS – “ <i>Trabalhos a Mais</i> ”	58
4.4.5.1.3.1.1 –	Eventual Responsabilidade Financeira	60
4.4.6 –	<i>Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social</i>	61
4.4.6.1 –	Análise do processo de “ <i>Ampliação do Lar Residencial para Deficientes</i> ” 1ª e 2ª fase – ARASS”	61
4.4.6.1.1 –	Procedimentos prévios à formação dos contratos.....	61
4.4.6.1.2 –	Execução da despesa	63
4.4.6.1.2.1 –	Pagamentos relativos à empreitada de “ <i>Ampliação do Lar Residencial para Deficientes</i> ” – 1.ª e 2.ª fases	63
4.4.6.1.3 –	Eventual Responsabilidade Financeira.....	65
4.5 –	ACORDO DE COOPERAÇÃO	65
4.5.1 –	<i>Caracterização económico-financeira</i>	66
4.5.2 –	<i>Características do Acordo de cooperação seleccionado</i>	67
4.5.3 –	<i>Observações</i>	67
5–	EMOLUMENTOS	69
6–	DETERMINAÇÕES FINAIS	69
ANEXO I	FLUXOGRAMAS PIDDAC	71
ANEXO II	MAPA DAS EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	79



Tribunal de Contas

ANEXO III	87
NOTA DE EMOLUMENTOS.....	87
ANEXO IV	89
RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	89

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social	25
Quadro 2 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1999/01	26
Quadro 3 – Cumprimento das Obrigações Legais Relativas aos Orçamentos e Contas	31
Quadro 4 – Execução do PIDDAC 2000.....	32
Quadro 5 – Execução do PIDDAC 2001.....	33
Quadro 6 – Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo.....	38
Quadro 7 – Obra de Remodelação e Recuperação do Lar Juvenil Feminino – SCMVV.....	42
Quadro 8 – Aquisição de Edifício APPC Évora – Subsídio Eventual.....	46
Quadro 9 – Aquisição de Edifício APPC Évora – Verbas do PIDDAC.....	46
Quadro 10 – Pagamentos do Empreendimento – Hospital da Misericórdia.....	51
Quadro 11 – Aquisição de Equipamento Móvel – Residência/lar de Deficientes – Hospital da Misericórdia	53
Quadro 12 – Pagamentos empreendimento.....	57
Quadro 13 – Ampliação da Residência e Anexo.....	62
Quadro 14 – Ampliação do Lar Residencial para Deficientes – 1.ª Fase	63
Quadro 15 – Ampliação do Lar Residencial para Deficientes – 2.ª Fase	64
Quadro 16 – Resultados Operacionais da Obra de S. José Operário.....	66
Quadro 17 – Pessoal previsto no Acordo de Cooperação Lar de Idosos da OSJO	67
Quadro 18 – Pessoal afecto a cada um dos equipamentos do Lar de Idosos da OSJO e respectivos utentes	68

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social	25
Gráfico 2 e Gráfico 3 – Contrato Inicial e Trabalhos a Mais	41



SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Descrição
ADR	Administrador Delegado Regional
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
ARASS	Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social
ATL	Actividades de Tempos Livres
CAO	Centro de Actividades Ocupacionais
CD	Conselho Directivo
CDSSS	Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social
CNP	Centro Nacional de Pensões
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional de Segurança Social
CSPNSF	Centro Social Paroquial Nossa Senhora de Fátima
CSS	Contas da Segurança Social
DA III	Departamento de Auditoria III
DA VII	Departamento de Auditoria VII
DAS	Departamento de Acção Social
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
FSS	Fundo de Socorro Social
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMSST	Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
ISSS	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
NAT	Núcleo de Apoio Técnico
OSJO	Obra de São José Operário
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PCIPSS	Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
RJEOP	Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas
SCMRM	Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz

Siglas	Descrição
SCMVV	Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa
SEIS	Secretaria de Estado da Inserção Social
SRPF	Serviço Regional de Planeamento e Fiscalização
SS	Segurança Social
SSR	Serviço Subregional
TC	Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – “DESPESAS ESPECÍFICAS DO PIDDAC E PROGRAMAS PRÓPRIOS DA SEGURANÇA SOCIAL”			
	TÉCNICOS	CARGO / CATEGORIA	QUALIFICAÇÃO
Supervisão	Abílio Matos	Auditor Coordenador (DA III)	Lic. Economia
Coordenação	João Caracol Miguel	Auditor Chefe (DA III.1)	Lic. Finanças
Equipa	António Marques do Rosário Vítor Manuel C. R. Domingos	Téc. Verif. Sup. 1.ª Cl. (DA III.1) Téc. Verif. Sup. 1ª Cl. (DA VII.1)	Lic. Direito Lic. Economia
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	Assistente Administrativa (DA III.1)	



1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2003, realizou-se a presente acção orientada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apoios financeiros concedidos às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), no âmbito do PIDDAC – Programa “Acção e Integração Social” – e de Programas Próprios da Segurança Social, exclusivamente focalizada na análise do papel legalmente cometido e desempenhado pelo CRSS/CDSSS do Distrito de Évora, nesta matéria, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

1.1.1 – Financiamento via PIDDAC

- a) A execução do PIDDAC – Programa Acção e Integração Social – no Distrito de Évora atingiu, em 2000, o valor de 728 371,53 € e, em 2001, 1 254 380,03 € verificando-se uma taxa de execução, nestes dois anos, próxima dos 100%, sendo de destacar que, em 2001, de uma dotação total de cerca de 1,254 milhões de € restou um saldo de apenas 346 € (*cf. ponto 3.1.3*);
- b) As obras executadas pelas IPSS foram comparticipadas pelo CRSS/CDSSS, através de verbas do PIDDAC, sem que fosse analisada a adequabilidade dos estabelecimentos de acordo com a caracterização prévia das necessidades da comunidade, em ligação com os órgãos autárquicos, tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades, como impõe o n.º 2, al.^{as} a) e b), da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março (*cf. pontos 4.3.1.1 e 4.3.1.3.1*);
- c) Não existia uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação e tipificação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras (*cf. ponto 4.1.2*);
- d) Relativamente aos projectos dos empreendimentos, não foi encontrada evidência de que o CRSS/CDSSS os tenha analisado no sentido de se assegurar de que obedeciam rigorosamente às normas técnicas em vigor, de acordo com o que dispõe o n.º 1, al. c), da Portaria n.º 138/88, nem se verificou a aprovação dos projectos preliminares e dos projectos de execução, nos termos do estipulado no n.º 3, al. b), pontos 2 e 3, da Portaria n.º 7/81 (*cf. ponto 4.3.1.1*);
- e) A percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC foi atribuída sem que fosse analisada a situação financeira das IPSS, não tendo sido comprovada a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do n.º 4 da Portaria n.º 138/88 (*cf. ponto 4.3.1.3.1*);
- f) Nos processos da amostra verificou-se que o CRSS/CDSSS não deu o apoio legalmente previsto às IPSS e estas não cumpriram o disposto no RJEOP, no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada, requisito do qual estava dependente a comparticipação financeira das obras, tendo o financiamento através das verbas do PIDDAC sido efectuado com violação do disposto no n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto (*cf. pontos 4.3.1.3.2, 4.4.1.1.1, 4.4.1.1.2.1, 4.4.2.1.1, 4.4.4.1.1, 4.4.5.1.1 e 4.4.6.1.1*);
- g) Não foi formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras, verificando-se que o financiamento efectuado pelo

CRSS/CDSSS excedeu, em geral, os montantes estipulados no protocolo celebrado entre estas entidades e as IPSS, e tendo, em duas situações, sido financiados trabalhos a mais sem base legal, de acordo com o que dispõe o n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 (*cf. pontos 4.1.2, 4.4.2.1.2.1, 4.4.4.1.3.1, 4.4.4.1.4, 4.4.5.1.2.1 e 4.4.6.1.2.1*);

- h) O cálculo da percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC foi, de um modo geral, efectuado sobre os orçamentos apresentados pelas IPSS, quando deveria ter sido considerado o custo total dos empreendimentos, como dispõe o n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 (*cf. pontos 4.1.2, 4.4.2.1.2, 4.4.4.1.2.1, 4.4.4.1.3 e 4.4.6.1.2*);
- i) Os financiamentos canalizados para as empreitadas das IPSS foram calculados sobre os valores dos autos de medição e das facturas com inclusão do IVA, quando deveriam ter sido apurados sobre aqueles valores líquidos de IVA, tal como resulta do disposto nos art.ºs 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 323/98, de 30 de Outubro, conjugados com o previsto nos n.ºs 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 (*cf. pontos 4.4.1.1.2.1, 4.4.2.1.2.1, 4.4.4.1.3.1, 4.4.4.1.4, 4.4.5.1.2.1 e 4.4.6.1.2.1*);
- j) No financiamento concedido à APPC, para aquisição de um imóvel, não foi celebrado o respectivo protocolo nem foi formalmente definida a percentagem da comparticipação financeira, bem como as condições de atribuição da mesma, podendo esta situação colocar em risco o investimento efectuado quer público quer da IPSS (*cf. pontos 4.4.3.1.2 e 4.4.3.1.4*);
- k) Não foi considerada uma adequada segregação de funções, atendendo, designadamente, aos seguintes factores (*cf. ponto 4.1.2*):

A fiscalização foi efectuada pelo fiscal de obras que se encontrava na dependência do DAS, o qual, conjuntamente com uma técnica de acção social, promoviam a inscrição dos projectos em PIDDAC;

O Coordenador do GAT era responsável pela inscrição dos projectos das IPSS no PIDDAC e, simultaneamente, procedia a autorizações de pagamentos, aliás, sem competência para o efeito;

- l) Relativamente ao acompanhamento e **controlo da execução física das empreitadas**, o SSR do CRSS/CDSSS de Évora não exerceu as competências que lhe estavam cometidas, verificando-se que (*cf. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.1.2*):

Não foram exercidas as suas funções de apoio às IPSS, em particular na formalização dos contratos com os empreiteiros e na elaboração dos autos de consignação dos trabalhos;

Não foi designada a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida nos empreendimentos do PIDDAC, não existindo quaisquer relatórios ou outra evidência formal relativamente ao acompanhamento e execução das obras, designadamente no que respeita ao acompanhamento das medições no local da obra, limitando-se o fiscal de obras a apor nos pedidos de pagamento, nas facturas e nos autos de medição enviados pelas IPSS a menção de “*verifiquei*”, por vezes em datas posteriores às dos recebimentos dos autos de medição e facturas subsequentes;

Não existe evidência de análise e aprovação de propostas relativas a erros e omissões de projecto e a trabalhos a mais, não tendo sido efectuado qualquer acompanhamento e controlo nesta área;



Tribunal de Contas

Com excepção de um caso, não existia nos processos informação sobre as recepções provisórias e definitivas das empreitadas;

m) A análise efectuada ao **acompanhamento e controlo financeiro das empreitadas** demonstra que (*cf. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.1.2*):

Não foi obtida pelo SSR de Évora do CRSS/CDSSS informação relativa às propostas dos concorrentes, à adjudicação da obra e respectivo valor e ao contrato de empreitada, não se tendo procedido à análise de qualquer destes documentos;

Não existe evidência de análise e aprovação de propostas de revisão de preços, não se dispondo sequer de informação sobre a sua existência;

As contas finais das empreitadas não foram solicitadas nem foram enviadas pelas IPSS;

Não existem contas correntes dos equipamentos/obras participados pelo PIDDAC, o que teve como consequência a falta de informação e controlo sobre os pagamentos efectuados, uma vez que o controlo dos pagamentos da participação financeira às IPSS estava ligado apenas às dotações orçamentadas para estas Instituições, podendo originar o seu sobrefinanciamento por parte da SS.

1.1.2 – Subsídio Eventual e Subsídio do FSS

Nos processos seleccionados foi analisada a concessão de um subsídio eventual e de um subsídio do FSS, tendo-se verificado que:

- a) Foi atribuído à APPC um subsídio eventual de 20.000 contos (99 759,58 €) destinado a fazer face ao encargo com um empréstimo bancário contraído por esta Instituição para aquisição de um edifício, sem prévia existência de lei autorizadora da despesa, em violação do disposto no n.º 1, al. a), e n.º 2 do art. 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, uma vez que as normas contidas na Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (Lei de Bases da Segurança Social então em vigor) não prevêm, pelo menos directamente, a atribuição destes subsídios (*cf. ponto 4.4.3.1.3*);
- b) Com vista à participação de trabalhos a mais, foi concedido à CSPNSF, pelo MTS, um subsídio do FSS no valor de 43 000,00 € sem que se encontrassem preenchidos os requisitos relativos à sua concessão, tendo em conta que o financiamento destes trabalhos não está incluído no custo total dos empreendimentos a financiar nos termos do disposto no art. 5º, n.º 1, da Portaria n.º 138/88 (*cf. ponto 4.4.5.1.3.1*).

1.1.3 – Acordos de Cooperação

- a) Relativamente às Contas de Gerência, em 2000, apenas 22% tinham sido visadas, verificando-se que mais de 25% das IPSS não as tinham entregue atempadamente; o cenário, em 2001, foi ainda mais preocupante, já que nenhuma conta tinha sido visada e cerca de 35% das 184 IPSS registadas não tinham cumprido esta imposição legal (*cf. ponto 4.1.3*);
- b) Em relação às Contas de Exploração Previsional, o panorama é semelhante, tendo sido visadas, em 2000, 81 contas (46,8%) das quais 62 com reservas, encontrando-se em falta 61 das 173

instituições existentes. Já em 2001 e 2002 não foram analisadas quaisquer contas, sendo que cerca de 1/3 das IPSS do distrito não cumpriu esta obrigação (*cf. ponto 4.1.3*);

- c) Afigura-se, assim, que o controlo exercido pelo CRSS/CDSSS não tem sido eficiente e o sistema não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei (*cf. ponto 4.1.3 e 4.5.3*);
- d) Não existe no plano de contas das IPSS qualquer orientação formalmente estabelecida sobre a forma de repartição dos custos indirectos das valências, o que pode promover distorções significativas no apuramento dos seus resultados. Este e outros problemas conexos subsistem, em grande medida, pelo facto de o Núcleo de Actualização Contabilística, cuja criação se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março (diploma que aprovou o citado Plano de Contas) e cuja incumbência central era a de promover o seu aperfeiçoamento, nunca ter sido constituído (*cf. ponto 4.1.1*).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1.2.1 – Financiamentos do PIDDAC

Relativamente aos Financiamentos do PIDDAC e apesar de se ter constatado a introdução, a partir de Janeiro de 2002, de uma nova metodologia¹ para a atribuição deste tipo de financiamentos, recomenda-se ao CDSSS de Évora:

- a) Deverá ser efectuado, em ligação com os órgãos autárquicos e com as IPSS, o levantamento e a caracterização das necessidades do distrito em matéria de equipamentos sociais, com o objectivo de definir e caracterizar os equipamentos sociais adequados àquelas necessidades e de hierarquizar prioridades de investimento, tal como dispõem as Portaria n.ºs 7/81 e 138/88;
- b) Deverá ser estruturada uma ficha de caracterização das entidades promotoras dos empreendimentos, a apresentar no acto da candidatura ao PIDDAC, no sentido de auxiliar o CDSSS na avaliação e tipificação dos empreendimentos propostos, na análise da sua pertinência e ajuste às necessidades da comunidade para a qual é direccionado e onde conste, entre outros assuntos tidos por pertinentes, o tipo de projecto e respectivo custo, a calendarização dos trabalhos e a capacidade económica das instituições para cumprimento da parcela de investimento que lhes diz respeito;
- c) Relativamente aos projectos dos empreendimentos, deverá ser analisada a obediência às normas técnicas em vigor (n.º 1, al. c), da Portaria n.º 138/88), devendo ser aprovados os projectos preliminares e de execução, nos termos do n.º 3, al. b), pontos 2 e 3, da Portaria n.º 7/81, fazendo-se constar dos respectivos processos evidência desses actos;
- d) A comparticipação financeira do PIDDAC deverá ser sustentada na prévia análise da situação financeira das IPSS e ponderada, de acordo com o previsto no n.º 3 da Portaria n.º 138/88, tendo em conta a adequação dos estabelecimentos e do respectivo grau de prioridade, e calculada de

¹ Como consta do fluxograma em anexo.



Tribunal de Contas

acordo com os valores constantes do despacho do SEIS, de 14 de Junho de 1999, respeitados os limites impostos, quanto à percentagem da comparticipação, pelo n.º 4 do referido diploma legal;

- e) Tal como dispõe o n.º 3, al. b), ponto 1, da Portaria n.º 7/81, as IPSS deverão ser apoiadas na elaboração dos programas preliminares e dos projectos de execução, na instrução dos procedimentos prévios à adjudicação, na apreciação das propostas apresentadas pelos concorrentes, na formalização dos contratos de empreitada, na elaboração dos autos de consignação e na aquisição do equipamento móvel, bem como no acompanhamento da execução e ulterior entrada em funcionamento dos equipamentos;
- f) As adjudicações propostas pelas IPSS deverão ser apreciadas e aprovadas pelo CDSSS, evitando-se, deste modo, o incumprimento do RJEOP e, em especial, do requisito essencial, de que depende a atribuição da comparticipação financeira das obras, previsto no n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96;
- g) Previamente à aprovação dos projectos das obras de construção dos estabelecimentos de equipamentos sociais, deverá ser formalmente assegurada a responsabilização das IPSS pela comparticipação financeira que lhes caiba no seu custo total, devendo ser incluído no financiamento consagrado nos protocolos o custo da construção propriamente dito, os encargos decorrentes da revisão de preços e de erros e omissões do projecto inicial, bem como o do equipamento fixo e móvel, nos termos do n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 e do n.º 3 da Portaria n.º 328/96, evitando-se que a comparticipação financeira do PIDDAC seja calculada sobre valores orçamentados e que seja, conseqüentemente, excedido o financiamento por parte da SS;
- h) Os pagamentos relativos à comparticipação financeira do PIDDAC devem ser calculados sobre os valores das facturas líquidos de IVA;
- i) O financiamento concedido às IPSS deve ser devidamente aprovado e as respectivas condições de atribuição devem ser previstas nos protocolos a celebrar com as IPSS, minimizando-se o risco na aplicação do investimento, quer público quer privado;
- j) Deve ser implementada uma adequada segregação de funções nas diferentes etapas que envolvem a tramitação processual e financeira de um determinado projecto – candidatura, aprovação, acompanhamento da execução das obras ou compra de imóveis ou equipamentos, fiscalização, autorização de pagamento e a respectiva contabilização – isto é, que acautele uma separação efectiva das tarefas a exercer por cada um dos funcionários envolvidos em cada uma destas fases;
- k) Deve ser implementado um efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas participadas pelo PIDDAC, consubstanciando, designadamente:
 - Na elaboração de relatórios ou outra evidência formal do acompanhamento da execução das obras;
 - Na recolha, análise e aprovação das propostas de erros e omissões do projecto, de trabalhos a mais e de revisão de preços;
 - Na obtenção dos autos das recepções provisória e definitiva das obras;
 - Na obtenção e análise das contas finais das empreitadas;
 - Na criação de um sistema de contas correntes individualizado por equipamento/obra.

1.2.2 – Subsídios Eventuais e Subsídios do FSS

Relativamente aos subsídios eventuais e aos subsídios do FSS canalizados para o financiamento de empreendimentos de IPSS (obras, aquisição de imóveis ou equipamento) recomenda-se à tutela:

- a) Deve ser definida pelo Governo regulamentação que clarifique e defina as circunstâncias em que pode proceder-se à atribuição de subsídios eventuais às IPSS, devendo ser promovido pelo CDSSS o efectivo controlo da sua aplicação;
- b) Devem ser promovidas regras procedimentais no sentido de uma análise mais ponderada e fundamentada na atribuição de subsídios por via do FSS, tendo em atenção a situação económico-financeira das IPSS e a sua responsabilidade no financiamento total do empreendimento.

1.2.3 – Acordos de Cooperação

Relativamente aos acordos de cooperação, em particular, e ao relacionamento com as IPSS, em geral, recomenda-se:

ao CDSSS de Évora:

- a) Deve promover a rectificação de incorrecções nos documentos de despesa das IPSS quanto, designadamente, à sua correcta classificação, numeração, arquivamento, validade contabilística e fiscal, correcto preenchimento e fidedignidade relativamente às despesas a que dizem respeito;
- b) Deve promover a avaliação objectiva e criteriosa das reais necessidades da comunidade em matéria de equipamentos sociais e elaborar os necessários estudos económico-financeiros das IPSS no sentido de uma optimização dos acordos de cooperação celebrados e a celebrar;
- c) Deve assegurar o cumprimento das suas atribuições, designadamente no que concerne ao acompanhamento, avaliação e fiscalização da actividade das IPSS em matéria de prestação de serviços de acção social e do restante quadro normativo imposto pelo Despacho Normativo n.º 75/92;
- d) Deve diligenciar no sentido do recebimento atempado dos orçamentos e contas anuais das IPSS e promover a cooperação técnica adequada para a sua elaboração, efectuando a análise e eventuais correcções às mesmas.

ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho:

- a) Deve ser equacionada a possibilidade da definição de um quadro normativo que garanta o cumprimento das obrigações legais das IPSS, nomeadamente no que respeita à obrigação de entrega dos seus orçamentos e contas para serem visadas pelos CDSSS;
- b) Devem ser elaboradas orientações no sentido de que nas notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados das IPSS constem os critérios adoptados e a fundamentação relativa à repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades.



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Fundamentos da auditoria

O Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2002 previu uma acção conjunta, a efectuar pelos Departamentos de Auditoria III e VII, tendo em vista a realização de uma auditoria às **Despesas Específicas do PIDDAC e de Programas Próprios da Segurança Social**, executadas pelo ex-Serviço Sub-regional de Évora (SSR Évora) do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo e pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora (CDSSS Évora), este último enquanto serviço do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), tutelado pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST).

2.2 – Âmbito e objectivos da auditoria

A presente acção foi orientada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apoios financeiros concedidos pelo CRSS/CDSSS às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), no âmbito do PIDDAC – Programa “Acção e Integração Social”² – e de programas próprios da segurança social e especialmente focalizada na análise do papel legalmente cometido e desempenhado pelo CRSS/CDSSS nesta matéria.

Quanto ao cumprimento da legalidade e regularidade, a prossecução do referido objectivo recaiu na análise do relacionamento entre as IPSS e as Instituições de Segurança Social, a partir das obrigações que nestes domínios impendem sobre ambas as partes, no que respeita à legislação em vigor e protocolos anuais de cooperação.

2.3 – Metodologia adoptada

Para a prossecução do trabalho foram adoptados métodos, técnicas e procedimentos de auditoria, ajustados ao âmbito e objectivos propostos, que se podem integrar em duas fases distintas:

- I. Preliminar;
 - II. Trabalho de campo.
-
- I. Na fase preliminar da auditoria foi recolhida e estudada a legislação relativa às matérias que iriam ser objecto de análise, designadamente, as leis relativas aos enquadramentos institucionais dos organismos da Segurança Social – a nível regional, o *Serviço Regional de Planeamento e Fiscalização do Alentejo* (SRPF) e, a nível distrital, o *Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora*³ (CDSSS), ambos estruturas na dependência do *Instituto de Solidariedade e Segurança Social* (ISSS) – e das *Instituições Particulares de Solidariedade Social* com as quais as primeiras interagem nas temáticas em causa – investimentos financiados pelo PIDDAC e subsídios ao funcionamento entregues ao abrigo

² O objectivo central deste Programa é a criação e melhoria de equipamentos sociais das IPSS.

³ Foram igualmente recolhidas e analisadas as leis orgânicas dos organismos antecessores, visto que o horizonte temporal definido – 2000 e 2001 – abarca a fase em que se deu a transição.

dos **Acordos de Cooperação** – tendo sido, para cada um destes assuntos, constituído um *dossier* de legislação.

Ainda no âmbito da fase preliminar, a equipa de auditoria deslocou-se ao CDSSS Évora e SRPF Alentejo com o intuito de ter um primeiro contacto com as referidas instituições e com as matérias que iria abordar, nomeadamente o levantamento dos circuitos de tramitação processual e financeiro e, simultaneamente, de elaborar o Programa de Auditoria onde seria definida a estratégia de abordagem – essencialmente na perspectiva das incumbências legais cometidas e desempenhadas pelo CRSS/CDSSS Évora – e a amostra de processos a analisar. Assim:

1. No tocante ao âmbito temporal da análise, estendeu-se o mesmo ao período de 2000 e 2001;
2. No que se refere à definição da amostra, procedeu-se do modo seguinte:

A fase preliminar da auditoria foi orientada, desde logo, no sentido de obter e analisar sumariamente a informação relativa aos casos identificados no Plano Global: processo de “aquisição da casa de Vila Viçosa” e a empreitada “construção do lar para idosos” da Obra de S. José Operário, tendo sido solicitados, por escrito, ao CDSSS – Núcleo de Apoio Técnico do PIDDAC – os elementos referentes aos projectos financiados com verbas do PIDDAC respeitantes, designadamente, à área geográfica de Vila Viçosa e à Obra de S. José Operário.

Dos elementos fornecidos, que abrangeram o período de 1994 a 2002, não se conseguiu, no entanto, identificar qualquer apoio financeiro do CRSS ou do CDSSS para a aquisição de imóveis pelas IPSS em Vila Viçosa.

Nas listagens facultadas apenas foram identificadas, no período de 2000 e 2001, duas aquisições de imóveis financiadas pelo PIDDAC, ambas efectuadas pela Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), Delegação de Évora.

Assim:

- 2.1 Dos projectos financiados pelo PIDDAC nos referidos anos, três deles foram seleccionados de acordo com o Plano Global (PG), em consequência dos condicionalismos referidos:
 - a) Construção do “Lar de Idosos da **Obra de S. José Operário**” (seleccionado de acordo com o critério definido no PG);
 - b) Processo de remodelação do “Lar Juvenil” da Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa (em substituição da aquisição de um imóvel neste concelho, pelas razões supra expostas);
 - c) Aquisição do edifício para a sede da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – Núcleo Regional de Évora (seleccionado de acordo com o PG e tendo em conta o critério da materialidade).
- 2.2 Os restantes processos de projectos financiados pelo PIDDAC foram seleccionados através do critério da materialidade:
 - a) Adaptação e remodelação do Hospital da Misericórdia da Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz;
 - b) Construção do Centro Social Comunitário do Bairro Frei Aleixo do Centro Social Paroquial Nossa Senhora de Fátima;



Tribunal de Contas

c) Ampliação do Lar Residencial para Deficientes da Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social.

2.3 Relativamente aos programas próprios da segurança social, foi seleccionada, em primeiro lugar e de forma aleatória, uma IPSS de entre as referidas no ponto anterior, sendo, posteriormente, escolhido o acordo de cooperação mais relevante em termos financeiros. Assim, a selecção recaiu sobre o Acordo de cooperação “Lar de Idosos” – valência terceira idade – celebrado entre a **Obra de S. José Operário** e o CDSSS de Évora.

II. No decorrer dos trabalhos de campo recorreu-se a entrevistas e questionários aos diversos responsáveis identificados como intervenientes nos sistemas alvo da auditoria designadamente os relativos aos financiamentos via PIDDAC e Acordos de Cooperação com as IPSS.

2.4 – Condicionantes da Acção

No decorrer do trabalho de campo, apesar da boa colaboração e empenho de todos os responsáveis e funcionários contactados – designadamente do CDSSS de Évora e SRPF Alentejo –, registaram-se as seguintes condicionantes à sua execução:

A deficiente organização dos processos relativos aos financiamentos (remodelação, construção ou aquisição) concedidos a IPSS via PIDDAC, nomeadamente, a inexistência de informação sistematizada e completa dos apoios concedidos e das inerentes tramitações administrativas;

Carência de informação centralizada relativa ao conjunto dos apoios públicos concedidos a cada uma das IPSS do distrito de Évora (designadamente os atribuídos por entidades públicas exógenas ao Sistema da Segurança Social), impossibilitando, assim, o conhecimento cabal da extensão e finalidades dos mesmos.

Saliente-se, por outro lado, que, no período em que decorriam os trabalhos de campo, o CDSSS de Évora sofria consideráveis alterações, designadamente a mudança de direcção e a reestruturação de diversos serviços, incluindo o que mais directamente se relacionava com uma das matérias a abordar – financiamentos do PIDDAC – que se reflectiram num compreensível desconhecimento dos procedimentos anteriormente existentes por parte dos novos dirigentes.

2.5 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art^{os} 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁴, o relato de auditoria foi enviado:

Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho;

Ao ISSS – Instituto de Solidariedade e Segurança Social;

Ao CDSSS – Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora;

⁴ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro.

Ao FSS – Fundo de Socorro Social.

As entidades a quem foi enviado o relato apresentaram as suas alegações e, sobre a matéria dele constante, reconheceram a “... *pertinência e a justeza das conclusões e recomendações...*” nele referidas (MSST - Gabinete do Ministro e CDSSS de Évora) e a “... *generalidade das irregularidades...*”, destacando o ISSS “... *que as recomendações formuladas ... na parte respeitante ao financiamento do PIDDAC, se inserem nas suas preocupações dominantes*”.

Da matéria constante das alegações produzidas destaca-se:

❖ **MSST – Gabinete do Ministro**

O MSST, através do Gabinete do Ministro, refere que, “... *com o objectivo de prevenir a repetição do tipo de situações apontadas e de assegurar o rigoroso cumprimento das disposições legais, foi determinado, por decisão da tutela, a constituição de um Grupo de Trabalho, integrando os organismos deste Ministério com participação mais relevante no âmbito do PIDDAC, nomeadamente o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, tendo por objectivos, entre outros, a definição de um sistema de informação que reflecta um modelo integrado de gestão do PIDDAC, numa perspectiva institucional e funcional e ainda promover o desenvolvimento dos instrumentos necessários conducentes a um eficaz planeamento, à racionalização de meios e à boa execução dos seus projectos e programas*”.

No que se refere à obrigação de entrega dos orçamentos e contas das IPSS, para serem visados pelos CDSSS, o MSST pretende aplicar as medidas necessárias ao total cumprimento das obrigações legais das IPSS.

❖ **ISSS – Instituto de Solidariedade e Segurança Social e CDSSS – Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora**

Relativamente ao alegado pelo ISSS e pelo CDSSS, releva-se a invocação de graves carências de recursos humanos, designadamente ao nível dos quadros técnicos especializados, razão pela qual o acompanhamento e o apoio prestado às IPSS não corresponderam às necessidades daquelas instituições.

O CDSSS refere, também, que “*desde o mês de Fevereiro de 2002 encontram-se a ser implementados novos procedimentos relativamente às despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social. Atendendo a que as recomendações agora formuladas encerram os melhores e mais correctos procedimentos, serão os mesmos conjugados com aqueles que se encontram estabelecidos*”.

❖ **IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social**

Quanto à recomendação constante da alínea f) do ponto 1.2.3 do relato, O IGFSS refere que “... *o PCIPSS, promovido por um grupo de trabalho liderado pelo IGFSS e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, é um plano sectorial ao POC, e, nessa medida, reflecte os princípios, a estrutura e os conceitos do referido plano de contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de Fevereiro.*

Relativamente à necessidade de orientações quanto à forma de repartição dos custos indirectos por centros de funções/responsabilidade, por questões que se prendem com a multiplicidade das respostas sociais, complexidade e sobretudo com as condições específicas com que se desenvolvem as actividades, foi entendido que seria contraproducente emitir normas rígidas sobre as bases/chaves de imputação de custos e proveitos indirectos, para além das que constam no Manual Explicado do PCIPSS.

Contudo, afigura-se pertinente que constem nas notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados os critérios de repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades e respectiva fundamentação.”



Tribunal de Contas

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no **Anexo IV** do presente relatório, nos termos dos art^{os} 13^o, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60^o, n.º 3, do Regulamento da 2^a Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2^a Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2^a Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2^a Secção, de 23 de Maio.



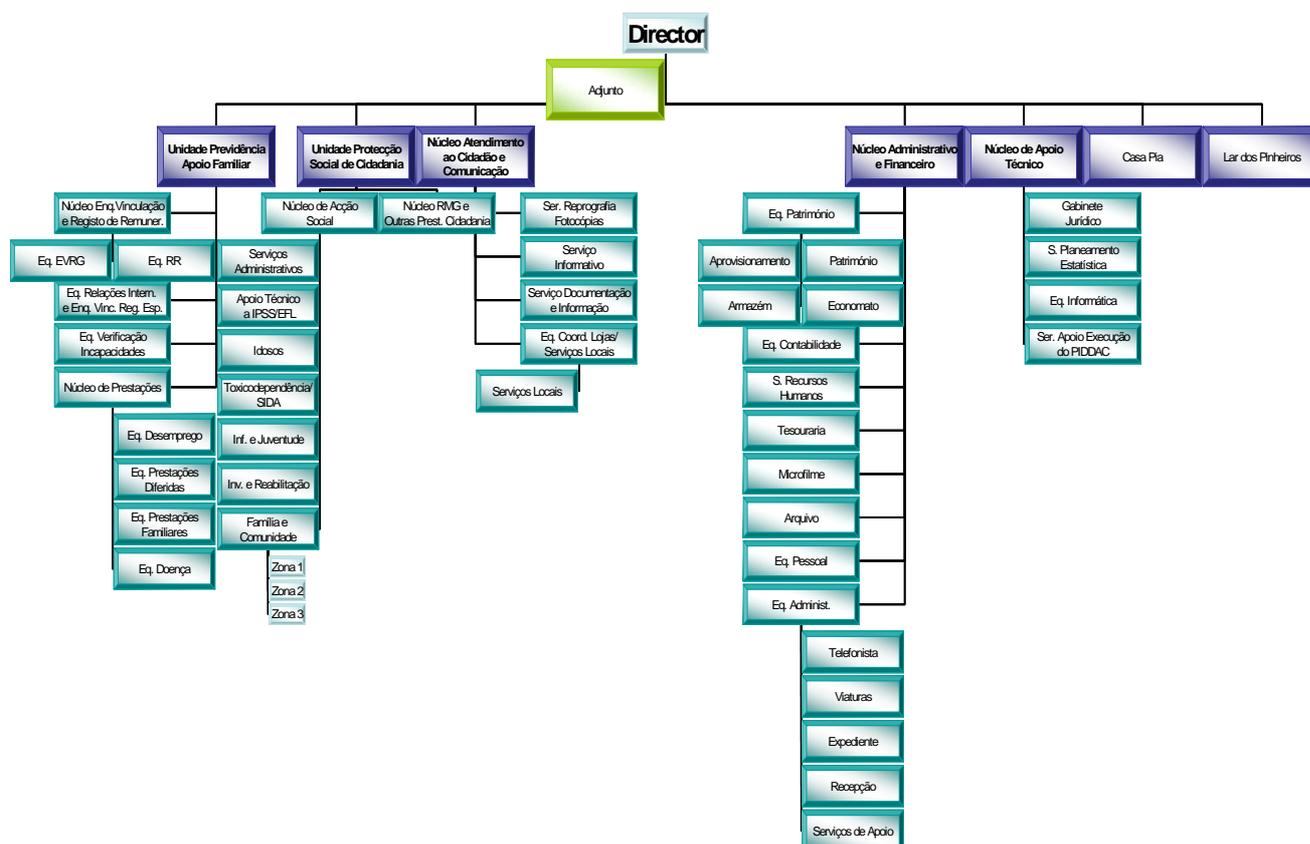
Tribunal de Contas

3 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO E FINANCEIRO

Com a aprovação, pelo Decreto-Lei n.º 316-A/00, de 7 de Dezembro, dos Estatutos do ISSS, foram definidas as novas unidades orgânicas – Serviços Regionais de Planeamento e Fiscalização (SRPF) e Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social⁵ (CDSSS) – que a nível regional e distrital substituiriam os anteriores CRSS e SSR⁶.

A estrutura orgânica do CDSSS de Évora encontra-se reflectida no organograma seguinte:

Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora



⁵ A estrutura orgânica do CDSSS Évora foi aprovada pela Portaria n.º 994/01, de 17 de Agosto.

⁶ Os CRSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho, eram institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira (art. 1º) e constituídos por serviços e estabelecimentos (art. 15º). De acordo com o tipo de actividade exercida e a respectiva área de actuação, os serviços assumiam a natureza de serviços regionais, serviços sub-regionais e serviços locais (art. 15º, n.º 2 – cf. também o Dec Reg n.º 37/93, de 21 de Outubro, que estabeleceu a estrutura orgânica do CRSS Alentejo).

Dentro da estrutura apresentada e focando, exclusivamente, as matérias objecto do trabalho, três unidades orgânicas ganham relevância:

A Unidade de Protecção Social e Cidadania, à qual compete, através do seu Núcleo de Acção Social, o seguinte:

Prestar apoio técnico na elaboração dos orçamentos e contas das IPSS;

Desenvolver e dinamizar a cooperação com as IPSS, em articulação com os demais núcleos e centros territoriais da unidade de solidariedade e acção social e verificar o seu cumprimento por parte das instituições;

Avaliar a qualidade e verificar a regularidade do serviço prestado aos utentes das IPSS e de outros estabelecimentos de apoio social das entidades privadas;

Proceder, em articulação com os centros territoriais e ouvida a rede social, ao levantamento de necessidades de obras e equipamentos das IPSS e emitir parecer social sobre os projectos de construção ou de alteração de equipamentos sociais;

Prestar apoio técnico e acompanhamento às IPSS na preparação e execução dos programas de acção dos equipamentos sociais, de acordo com as necessidades identificadas.

O *Núcleo Administrativo Financeiro*, na medida em que está incumbido de:

Apoiar as IPSS na elaboração do orçamento e contas, proceder à sua análise e certificação, bem como efectuar o cálculo das participações a conceder às mesmas instituições;

E o *Núcleo de Apoio Técnico* que, apesar de a Portaria n.º 994/01, de 17 de Agosto, que fixa os princípios gerais de organização e funcionamento do CDSSS de Évora, lhe atribuir apenas competências de apoio à elaboração dos programas de investimento e acompanhamento da sua execução, em matéria de PIDDAC, funciona, na prática, como elemento catalisador de toda a tramitação administrativa desses investimentos⁷.

3.1 – A Acção Social

3.1.1 – As Instituições Particulares de Solidariedade Social⁸

As IPSS⁹ são instituições de direito privado, mas de interesse público, sem finalidade lucrativa, constituídas e administradas por particulares, que, para prossecução dos seus objectivos de solidariedade social, têm o apoio do Estado, concretizado através de formas de cooperação que revestem duas modalidades distintas: a contractualizada, a estabelecer mediante acordos (de cooperação e de gestão); e a casuística, que pode revestir a forma de Subsídios Eventuais, subsídios

⁷ Como se verifica no organograma apresentado foi constituído, na dependência deste núcleo, um Serviço de Apoio à Execução do PIDDAC.

⁸ Uma síntese do enquadramento jurídico das IPSS pode ver-se em FÁTIMA BARROCO, Maria, “*As Instituições Particulares de Solidariedade Social seu enquadramento e regime jurídico*”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 59-74. Sobre esta matéria pode, também, consultar-se o Relatório da “Auditoria aos Sistemas de Controlo e Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo”, n.º 37/01-2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

⁹ Podem assumir várias formas: associações de solidariedade social; associações de voluntários de acção social; associações mutualistas; fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia. Estas instituições podem, ainda, agrupar-se em uniões, federações e confederações.



Tribunal de Contas

por via do Fundo de Socorro Social (FSS) e apoios através de programas, como sejam o PILAR¹⁰ e o PAII¹¹, bem como de transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC. Ao Estado, entidade tutelar, compete, subsidiariamente, o exercício da fiscalização e da inspecção das actividades e dos subsídios atribuídos a estas entidades quer através dos serviços da sua administração directa quer pelas instituições de segurança social¹².

3.1.2 – Despesas e transferências correntes com Acção Social

As transferências canalizadas para a acção social, designadamente as relativas ao apoio a IPSS, têm vindo, ao longo dos últimos anos, a ganhar uma considerável relevância. O quadro e gráfico seguintes demonstram a evolução na despesa com prestações sociais ocorrida no triénio 1999-2001:

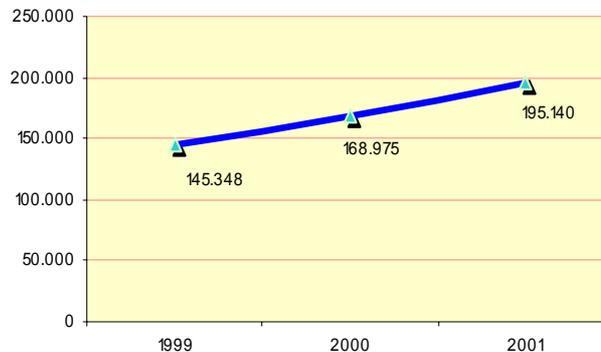
Quadro 1 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social

(em milhares de contos; em milhares de €uros)

Despesa	PTE	1999	2000	2001	% 1999/00	% 2000/01
		€	145 348	168 975	195 140	16,3%

Fonte: IGFSS

Gráfico 1 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social



Como se observa pela leitura do quadro e gráfico anteriores, a evolução destas despesas e transferências correntes denotam um crescimento continuado nos últimos três anos, atingindo, em 2001, a soma de 195 milhões de contos, 15,5% acima do montante dispendido em 2000.

¹⁰ Programa de Idosos em Lar

¹¹ Programa de Apoio Integrado a Idosos

¹² Cf. art. 103º da Lei n.º 17/00, de 8 de Agosto.

3.1.3 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais – PIDDAC

As despesas de capital canalizadas para equipamentos sociais evoluíram, no triénio 1999/01, da seguinte forma:

Quadro 2 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de €uros)

PIDDAC	Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa		
	1999	2000	2001	1999/00	2000/01	1999/00	2000/01	
OE – Tradicional	4 612	3 342	4 685	(1 270)	1 343	(27,5)	40,2	
OSS	4 791	4 500	5 987	(291)	1 487	(6,1)	33,0	
OE - Integrar	498	307	320	(191)	13	(38,4)	4,2	
FEDER - Integrar	2 083	1 284	1 091	(799)	(193)	(38,4)	(15,0)	
Totais	PTE	11 984	9 433	12 083	(2 551)	2 650	(21,3)	28,1
	€	59 775,9	47 051,6	60 269,7	(12 724,3)	13 218,1		

Fonte: IGFSS

A análise do quadro anterior revela que depois de em 2000 se ter verificado, relativamente a 1999, um decréscimo de cerca de 21% destas despesas, 2001 foi um ano de retoma, tendo sido aplicados cerca de 12 milhões de contos, o que significou um crescimento de 28% em relação a ano anterior.



4 – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

4.1 – Análise do Controlo Interno

4.1.1 – Observações Genéricas

As instituições que cooperam com o Estado e a Segurança Social no âmbito da acção social e, particularmente, as que se regem pelo direito privado ou pelo direito canónico, às quais a Lei reconhece e valoriza o importante e insubstituível papel que desempenharam na “*consecução mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante*” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro), constituem hoje peça importante deste universo. Porém, o Estado, ao delegar nestas entidades (*maxime* através da contratualização de apoios) as obrigações sociais que constitucionalmente lhe competem, não deixa de assumir ele próprio especiais compromissos, designadamente na fiscalização e controlo da forma como são exercidas. Com efeito:

1. A transferência destas responsabilidades para as referidas instituições se, por um lado, aparentemente o liberta dos encargos inerentes a estas actividades, designadamente, com pessoal e equipamentos, por outro, não o desobriga de garantir aos utentes condições condignas na sua prestação;
2. Por outro lado, a promoção de um apoio financeiro optimizado a estas entidades que, no caso vertente, reveste as mais variadas formas, obriga a que se promovam mecanismos que concorram para um eficaz e eficiente acompanhamento e fiscalização das mesmas quer em relação ao financiamento das actividades por elas desenvolvidas quer em relação ao investimento canalizado para os seus empreendimentos;
3. Porém, o que transparece das entrevistas tidas com os responsáveis destas áreas e das análises efectuadas é que, efectivamente, existe um distanciamento considerável entre as propostas legislativas encontradas para fazer face às situações atrás descritas e a realidade existente. É certo que, tendo em atenção a complexidade das matérias aqui envolvidas, houve o cuidado de se contemplar, em diversos diplomas legais¹³, a constituição de Grupos de Trabalho e Comissões de Avaliação incumbidas de, entre outras atribuições, promover o aperfeiçoamento do relacionamento entre o Estado e as entidades privadas de solidariedade social;
4. No entanto, alguns desses grupos de trabalho e comissões nunca passaram do papel ou, se passaram, a sua actividade ficou muito aquém do que seria desejável, impossibilitando que, em particular ao longo da última década¹⁴, fossem introduzidas melhorias, correcções e aperfeiçoamentos no referido relacionamento e levando a que determinados vícios, falhas e omissões fossem, ao longo do tempo, sendo cristalizados;
5. Como paradigma do referido no ponto anterior apontam-se dois casos que se afiguram reveladores destas ineficiências:

¹³Cf. designadamente Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio e Grupos de Trabalho constituídos no âmbito do Pacto de Cooperação (para revisão dos Estatutos das IPSS e dos Benefícios Fiscais).

¹⁴Mormente porque as últimas regras definidas, relativas aos acordos de cooperação, datam de 1992, por força do Despacho Normativo n.º 75/92.

A *Comissão de Acompanhamento e Avaliação* dos protocolos de cooperação, criados, a nível nacional, pelo n.º 1 da Norma XXXII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, e incumbida de analisar as questões suscitadas pela aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação, promover a sua resolução e propor aos serviços competentes as medidas consideradas necessárias, apenas produziu até hoje um relatório¹⁵, quando, nos termos do n.º 6 da citada Norma deveria apresentar um relatório anual sobre a actividade desenvolvida e respectivo funcionamento; por outro lado a comissão regional de acompanhamento e avaliação criado pelo n.º 3 da mesma Norma, no caso da região do Alentejo, nunca chegou a funcionar¹⁶;

O *Núcleo de Actualização Contabilística*, criado no âmbito da aprovação do Plano de Contas das IPSS¹⁷, ao qual competiria assegurar o aperfeiçoamento do referido plano, não chegou a ser constituído.

6. Ao nível do CDSSS de Évora, o reflexo destas circunstâncias tem-se traduzido num cada vez maior distanciamento relativamente às IPSS, designadamente no que respeita à respectiva fiscalização, acompanhamento e prestação de apoio técnico, criando uma sensação de impotência de acção, potenciada e reforçada pelo facto de existir uma grande carência de recursos humanos especializados e vocacionados para estas áreas.
7. Em relação aos financiamentos por via do PIDDAC, sublinha-se também o facto do Estado se ver, em muitas situações, compelido a financiar parcelas do investimento que não eram da sua responsabilidade ou que competiam às IPSS proprietárias dos empreendimentos que não cumpriram as obrigações assumidas nos protocolos.

4.1.2 – PIDDAC – Programa Integração e Acção Social

Aquando da realização do trabalho de campo, ainda por reflexo das mudanças impostas pelo Decreto-Lei n.º 45-A/00, de 22 de Março, e diplomas subsequentes, o CDSSS de Évora encontrava-se em reestruturação. O Gabinete de Apoio Técnico (GAT) que anteriormente geria o PIDDAC, foi extinto, dando lugar ao Núcleo de Apoio Técnico (NAT) que, na sua dependência, tem um serviço de apoio à execução deste programa¹⁸.

Feito o levantamento dos circuitos inerentes às tramitações administrativas e financeiras¹⁹ associadas ao PIDDAC, concluiu-se o seguinte:

¹⁵Relativo à actividade desenvolvida em 1994/95.

¹⁶Entretanto, o Despacho Normativo n.º 40/99, de 24 de Agosto, assume as dificuldades encontradas na constituição e funcionamento destas comissões, designadamente em consequência “da reorganização dos centros regionais de segurança social” ocorrida posteriormente à publicação do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, mas continua a reconhecer a sua utilidade, propondo-se “alterar a regulamentação da constituição das referidas comissões, adequando-a à actual estrutura orgânica dos centros regionais, e criar as condições para a imediata dinamização do seu funcionamento (...)”. Porém, a nova reorganização dos CRSS operada em 2000 em resultado da criação do ISSS veio, de novo, comprometer o seu adequado funcionamento.

¹⁷Cf. Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março.

¹⁸Apesar dos processos analisados dizerem respeito unicamente aos anos de 2000 e 2001, altura em que eram da responsabilidade do GAT, efectuou-se o levantamento dos circuitos de tramitação documental e financeira adoptados antes e depois de Janeiro de 2002, data em que assumiu funções o novo coordenador do NAT e a partir da qual foi imposta uma nova metodologia de trabalho.

¹⁹No anexo I apresentam-se os fluxogramas onde se descrevem os procedimentos e tramitações adoptados relativos aos financiamentos a IPSS com verbas provenientes do PIDDAC.



Tribunal de Contas

Não existia uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação e tipificação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras;

Os valores dos custos máximos anuais por utente e por resposta social que deveriam determinar a comparticipação máxima da segurança social no custo total das obras, nos termos do n.º 3, al. a), da Portaria n.º 138/88, só foram fixados, por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social, em 14 de Junho de 1999;

A metodologia prática utilizada no financiamento foi a de efectuar comparticipações de 80% do custo orçamentado das obras, nos casos de equipamentos para deficientes, e de 65%, nos restantes casos;

Existiram comparticipações financeiras superiores às consagradas nos protocolos celebrados entre o CRSS/CDSSS e as IPSS, tendo sido financiados trabalhos a mais, originados em situações não previstas no ponto 1 do n.º 5 da Portaria n.º 138/88;

Não foi formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras;

Existiram comparticipações que foram calculadas sobre valores dos autos de medição e facturas que incluíram o IVA;

Não foi considerada uma adequada segregação de funções, atendendo, designadamente, aos seguintes factores:

A fiscalização foi efectuada pelo fiscal de obras que se encontrava na dependência do DAS, o qual, conjuntamente com uma técnica de acção social, promovia a inscrição dos projectos em PIDDAC;

O Coordenador do GAT era responsável pela inscrição dos projectos das IPSS no PIDDAC e, simultaneamente, procedia a autorizações de pagamento aliás, sem competência para o efeito.

Atendendo ao que atrás ficou dito, considera-se o controlo existente **deficiente**.

4.1.2.1 – Acompanhamento e controlo da execução das empreitadas por parte do CRSS/CDSSS

4.1.2.1.1 – Execução Física

Tendo por base a delimitação de competências entre as IPSS e o CRSS/CDSSS, definida nas al^{as} a) e b) do n.º 3 da Portaria n.º 7/81, observa-se que estes serviços não exerceram as competências que lhe estavam cometidas nesta área, nomeadamente:

As suas funções de apoio às IPSS, designadamente na formalização dos contratos com os empreiteiros e na elaboração dos autos de consignação dos trabalhos;

Não designaram a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos do PIDDAC, não existindo quaisquer relatórios ou outra evidência formal relativamente ao acompanhamento e execução das obras, designadamente no que respeita ao

acompanhamento das medições no local da obra²⁰, limitando-se o fiscal de obras a apor nos pedidos de pagamento, nas facturas e nos autos de medição enviados pelas IPSS a menção de “verifiquei”, a maioria das vezes em datas posteriores à do recebimento dos autos de medição e facturas subsequentes;

Não existe evidência de análise e aprovação de propostas de erros e omissões de projecto e de trabalhos a mais, não tendo sido efectuado qualquer acompanhamento e controlo nesta área;

Não existia nos processos informação sobre as recepções provisórias e definitivas das empreitadas.

Considerando os factos expostos, considera-se que o **acompanhamento e controlo da execução física das empreitadas foi deficiente**.

4.1.2.1.2 – Execução Financeira

A análise efectuada relativa ao acompanhamento e controlo financeiro das empreitadas demonstra que:

O CRSS/CDSSS não exigiu a informação relativa às propostas dos concorrentes, às adjudicações das obras e respectivo valor e aos contratos de empreitada celebrados entre os empreiteiros e as IPSS, não se tendo procedido à análise de qualquer destes documentos;

Não existe evidência de análise e aprovação pelo CRSS/CDSSS de propostas de revisão de preços, não dispondo sequer de informação sobre a sua existência;

O CRSS/CDSSS não solicitou nem analisou as contas finais das empreitadas;

Não existem contas correntes dos equipamentos/obras participadas pelo PIDDAC, o que provocou falta de informação e controlo sobre os pagamentos efectuados; o controlo dos pagamentos da participação financeira às IPSS estava ligado apenas às dotações orçamentadas para cada uma delas, e não à execução de cada um dos empreendimentos/obras, o que pode originar o seu sobrefinanciamento por parte da SS.

Pelo exposto conclui-se que, no período 2000/2001, **não existiu**, ao nível das obras executadas pelas IPSS, **uma monitorização financeira eficiente** por parte do CRSS/SSR/CDSSS.

4.1.3 – Acordo de Cooperação

Dispõe o n.º 1 do art. 33º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro²¹, que os orçamentos e as contas das IPSS, depois de aprovados pelos seus corpos gerentes, necessitam de visto dos serviços competentes. Este procedimento é determinante para os CDSSS terem a percepção e, de alguma forma, o controlo do desempenho das IPSS, designadamente ao nível da gestão financeira dos dinheiros públicos canalizados para fins de acção social.

²⁰Realça-se que, na amostra seleccionada, ocorreram duas situações de empreitadas executadas **em regime de série de preços**, pelo que nestas situações as exigências técnicas de controlo e medição dos trabalhos deveriam ter sido acrescidas, o que não se verificou.

²¹Conjugado com o previsto na Circular Normativa n.º 2/95, de 6 de Janeiro, emitida pelo IGFSS, que estabelece, no seu ponto 5, a obrigação das contas serem apresentadas até 15 de Abril do ano imediato a que respeitam.



Tribunal de Contas

A medida do exercício destes poderes de visto por parte dos CRSS/CDSSS revela, embora apenas em parte, o nível de controlo por eles exercido²².

A realidade constatada relativamente a esta obrigação no distrito de Évora, em 2000, 2001 e 2002, encontra-se sumariada no quadro seguinte:

Quadro 3 – Cumprimento das Obrigações Legais Relativas aos Orçamentos e Contas

	Contas de Gerência					Contas de Exploração Previsional					
	2000	%	2001	%	2002*	2000	%	2001	%	2002	%
Visadas	38	22,0	0	0,0	-	19	11,0	0	0,0	0	0,0
Visadas com reservas	5	2,9	0	0,0	-	62	35,8	0	0,0	0	0,0
Não analisadas	75	43,4	119	64,7	-	31	17,9	122	66,3	116	61,7
Em falta	44	25,4	65	35,3	-	61	35,3	62	33,7	72	38,3
A rectificar	2	1,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
A aguardar visto	9	5,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total de IPSS registadas	173		184		188						

* As Contas de Gerência de 2002 serão entregues entre 1 Janeiro e 15 de Abril de 2003.

Fonte: Núcleo de Apoio Administrativo e Financeiro do CDSSS Évora

Pela observação dos dados constantes deste mapa, verifica-se que:

Relativamente às Contas de Gerência, em 2000, apenas 22% tinham sido visadas e mais de 25% encontravam-se em falta, não tendo sido entregues atempadamente pelas IPSS; o cenário, em 2001, é ainda mais preocupante, já que nenhuma conta tinha sido visada e cerca de 35% das 184 IPSS registadas não tinham cumprido esta imposição legal;

Em relação às Contas de Exploração Previsional, o panorama é semelhante, tendo sido visadas, em 2000, 81 contas (46,8%) das quais 62 com reservas, encontrando-se em falta 61 das 173 instituições existentes. Em 2001 e 2002 não foram analisadas quaisquer contas, sendo que cerca de $\frac{1}{3}$ das IPSS do distrito se encontravam em falta.

Esta análise reflecte que, por um lado, o CRSS/CDSSS não tem sido eficiente no cumprimento das suas obrigações²³ e, por outro, o sistema implantado não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei, assim:

Não tem sido possível efectuar um acompanhamento atempado da informação financeira remetida pelas instituições de solidariedade social, designadamente, na efectivação dos vistos de conformidade das contas e orçamentos e/ou respectiva correcção em caso de erro²⁴;

²² Esta disposição é de fundamental importância, por exemplo, para a atribuição de subsídios eventuais para equilíbrio económico-financeiro das instituições alegadamente carenciadas. Ora, sem uma adequada prestação de contas por parte das IPSS e visto que estes subsídios são atribuídos, casuisticamente, por despacho do Secretário de Estado, baseado em parecer técnico dos CDSSS, corre-se o risco de uma avaliação incorrecta da sua real situação e subsequente necessidade de financiamento.

²³ Cf. designadamente, alínea h) da Norma XVII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

Não tem sido aplicado o quadro legislativo em vigor na área dos acordos de cooperação nem tem sido exercida a faculdade de denúncia dos mesmos sempre que ocorra “*de modo reiterado ou por forma grave*”²⁵ violação das disposições legais sobre cooperação.

Pelas razões atrás invocadas e na estrita medida das análises efectuadas, infere-se que existe um **controlo deficiente** sobre os financiamentos às IPSS no âmbito dos acordos de cooperação.

4.2 – Financiamentos via PIDDAC – Programa Integração e Acção Social

4.2.1 – Execução do PIDDAC no distrito de Évora

Os quadros seguintes reflectem as dotações, reformulações e execução do PIDDAC no distrito de Évora, em 2000 e 2001, no âmbito do Programa “Integração e Acção Social”:

Quadro 4 – Execução do PIDDAC 2000

(em €uros)

Designação das Entidades Beneficiárias	Dotação Inicial	Reformulação		Total	Execução		Saldo
		1. ^a	2. ^a		Valor	%	
Casa Pia de Évora – Remod./Beneficiação	73 812,11	0,00	14 963,94	88 776,05	88 745,12	100,0	30,93
SCM Vila Viçosa - Ob.Remod.Benef.	14 963,94	0,00	59 855,75	74 819,68	74 819,68	100,0	0,00
Assoc.Port.Paralisia Cerebral-Évora – Aq. Imóvel	19 951,92	0,00	0,00	19 951,92	19 951,92	100,0	0,00
CAO "CERCIMOR– Obras Remodelação Benef.	19 951,92	0,00	19 951,92	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
SCM Reg.Monsaraz - Obras Remodelação	24 939,89	0,00	0,00	24 939,89	24 939,89	100,0	0,00
ARASS – Obras ampliação	19 951,92	0,00	19 951,92	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
Lar Pinheiros– Remod. Beneficiação	14 963,94	0,00	0,00	14 963,94	14 867,08	99,4	96,86
Assoc.Idosos Ref. Sabugueiro– Ampliação	49 879,79	0,00	49 879,79	99 759,58	99 759,58	100,0	0,00
CSP Stº António Arcos– Construção raiz	56 967,71	0,00	29 010,09	85 977,79	85 977,79	100,0	0,00
Ass.Solid.Soc. S.Marcos Campo-C.Raiz	19 951,92	0,00	49 879,79	69 831,71	69 831,71	100,0	0,00
CSP Nª Sª Rosário – S.Pedro Corval-ºRem.Bem.	19 951,92	0,00	0,00	19 951,92	19 951,92	100,0	0,00
CSP Stº André – Construção Raiz	19 951,92	0,00	0,00	19 951,92	19 951,92	100,0	0,00
CSP S.Bento do Cortiço– Remod.Benef.	0,00	0,00	9 975,96	9 975,96	9 975,96	100,0	0,00
CSP Nsª Srª de Fátima – Const.raiz	94 851,41	0,00	0,00	94 851,41	94 851,41	100,0	0,00
SCM Vendas Novas – Obras Rem.Adad.	24 939,89	0,00	0,00	24 939,89	24 939,89	100,0	0,00
Total	475 030,18	0,00	253 469,14	728 499,32	728 371,53	100,0	127,79

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora

Nota: as linhas destacadas a azul correspondem aos processos analisados no decorrer desta auditoria

²⁴ Pelo que se apurou junto do responsável pelo departamento de contabilidade, tem sido feito um esforço significativo, nomeadamente com o reforço do pessoal técnico afecto ao departamento incumbido deste trabalho, no sentido de conseguir recuperar o atraso que se regista neste momento; por outro lado, segundo a mesma fonte, num futuro próximo serão constituídas equipas de auditoria para efectuarem, junto das instituições, verificações documentais e procedimentais.

²⁵ Cf. n.º 3 da Norma XXV do Despacho Normativo n.º 75/92. Esta e outras questões que deviam ser analisadas, resolvidas e regulamentadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, instituída pela Norma XXXII do mesmo diploma, nunca o foram, visto que esta comissão nunca chegou a ser constituída.



Tribunal de Contas

Quadro 5 – Execução do PIDDAC 2001

(em €uros)

Designação das Entidades Beneficiárias	Dotação Inicial	Reformulações		Total	Execução		Saldo
		1.ª	2.ª		Valor	%	
Casa Pia de Évora - Remod./Beneficiação	44 891,81	0,00	0,00	44 891,81	44 802,19	99,8	89,62
CERCIESTREMOZ – Lar residencial	54 867,77	0,00	0,00	54 867,77	54 867,77	100,0	0,00
APP Cerebral – Évora – Aq. Imóvel	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CAO "CERCIMOR"-Obras Remodelação Benef.	84 795,64	18 954,32	0,00	103 749,96	103 749,96	100,0	0,00
SCM Reg. Monsaraz – Construção de Raiz	99 759,58	124 699,47	51 460,98	275 920,03	275 920,03	100,0	0,00
ARASS – Obras ampliação	119 711,50	39 903,83	0,00	159 615,33	159 615,33	100,0	0,00
Lar Pinheiros-Remod.Beneficiação	24 939,89	0,00	0,00	24 939,89	24 683,44	99,0	256,46
CSP Stº António Arcos-Construção raiz	14 963,94	0,00	0,00	14 963,94	14 963,94	100,0	0,00
Assoc. S. S. S. Marcos Campo – Const. Raiz	59 855,75	34 915,85	0,00	94 771,60	94 771,60	100,0	0,00
API Stº António Baldio - Const.raiz	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CSP Nª Srª Rosário – S. Pedro Corval	39 903,83	18 794,70	18 704,92	77 403,46	77 403,46	100,0	0,00
CSP Stº André – Construção Raiz	39 903,83	51 002,08	0,00	90 905,92	90 905,92	100,0	0,00
Obra de S.José Operário – Construção de raiz	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
CSP Nsª Srª de Fátima – Construção de raiz	99 759,58	4 653,78	0,00	104 413,36	104 413,36	100,0	0,00
Lar de Santa Helena – Remodelação	0,00	9 078,12	0,00	9 078,12	9 078,12	100,0	0,00
SCM de Borba – Remodelação	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
ADBES – Cruz da Picada - Remodelação	0,00	59 541,50	0,00	59 541,50	59 541,50	100,0	0,00
Total	823 016,53	361 543,68	70 165,90	1 254 726,11	1 254 380,03	100,0	346,08

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora

Nota: as linhas destacadas a azul correspondem aos processos analisados no decorrer desta auditoria

Como se verifica, quer em 2000 quer em 2001, a taxa de execução deste tipo de financiamento ficou próxima dos 100%, sendo de destacar que, em 2001, de uma dotação total de cerca de 1 254 milhões de € restou um saldo de apenas 346 €

4.3 – Observações comuns aos processos objecto de amostra

4.3.1 – Cumprimento dos requisitos legais aplicáveis na concessão de apoios financeiros do PIDDAC pelo CRSS/CDSSS para a realização de obras pelas IPSS

4.3.1.1 – Condições de aprovação dos projectos de obras e respectivo financiamento

No que respeita às condições de aprovação dos projectos de obras das IPSS e do respectivo financiamento, observou-se que:

- As obras executadas pelas IPSS foram comparticipadas pelo CRSS/CDSSS através de verbas do PIDDAC sem que fosse definida e caracterizada a adequabilidade dos equipamentos sociais, de acordo com o levantamento e caracterização prévia das necessidades da comunidade feitos em ligação com os órgãos autárquicos e tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades,

como impõe o n.º 2, al^{as} a) e b), da Portaria n.º 7/81 e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88 a que também se não procedeu;

- b) Embora em alguns pareceres técnico/sociais se refira que os espaços apresentados em planta estão de acordo com as directrizes da DGAS, não existe qualquer evidência de que o CRSS/CDSSS tenha analisado os projectos no sentido de se assegurar de que obedeciam rigorosamente às normas técnicas em vigor, de acordo com o que dispõe o n.º 1, al. c), da Portaria n.º 138/88, nem se verificou a aprovação dos projectos preliminares e dos projectos de execução, nos termos do estipulado no n.º 3, al. b), pontos 2 e 3, da Portaria n.º 7/81;
- c) Não se assegurou previa e formalmente que as IPSS se responsabilizavam relativamente à sua comparticipação financeira no custo total dos empreendimentos, nos termos do n.º 1, al. b), da Portaria n.º 138/88.

4.3.1.2 – Comparticipação financeira da Segurança Social

A percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC para as obras executadas pelas IPSS, tem os seguintes limites (cf. n.º 4 da Portaria n.º 138/88):

- a) 80% – No caso de verificação pelos CRSS/CDSSS de que o estabelecimento a construir é o mais adequado às reais necessidades da comunidade e ainda de que se trata de um equipamento de primeira prioridade;
- b) 65% – No caso de estar verificada a adequação do estabelecimento em causa, mas ser este considerado de segunda prioridade;
- c) Inferior a 65% – Nos casos não contemplados supra, podendo ser nula quando se verifique desadequação, face às reais necessidades, do estabelecimento projectado.

Estas percentagens poderão ser diminuídas (podendo ser mesmo nulas) ou aumentadas, consoante, respectivamente, a situação financeira da instituição interessada comprovadamente lhe permita suportar os custos ou se conjugue a manifesta prioridade do equipamento com a insuficiência financeira da instituição, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do citado n.º 4.

O custo total do empreendimento inclui:

- Custo de construção propriamente dito;
- Os encargos decorrentes da revisão de preços;
- Os erros e omissões do projecto inicial;
- O equipamento fixo e móvel.

Este regime jurídico referente a obras de construção é aplicável, com as devidas adaptações, a obras de ampliação ou remodelação, à aquisição de instalações e à aquisição de equipamento para o funcionamento de serviços sociais à comunidade (cf. n.º 6 da Portaria n.º 138/88).



Tribunal de Contas

4.3.1.3 – Condições de atribuição da comparticipação financeira pelo CRSS/CDSSS

4.3.1.3.1 – Cálculo da comparticipação financeira do PIDDAC

A atribuição da comparticipação financeira pelo CRSS/CDSSS não foi ponderada de acordo com os requisitos estabelecidos na Portaria n.º 138/88:

O cálculo da percentagem da comparticipação financeira do CRSS/CDSSS, não foi obtido através da multiplicação do número de utentes a abranger pelo custo máximo/utente definido pelo despacho do Secretário de Estado da SS, de 14 de Junho de 1999 (n.º 5, ponto 2, da Portaria n.º 138/88);

A percentagem da comparticipação financeira foi atribuída sem que fosse analisada a situação financeira das IPSS, não tendo sido comprovada a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do n.º 4 da Portaria n.º 138/88.

4.3.1.3.2 – Requisitos e condições de adjudicação das obras

O financiamento pelo CRSS/CDSSS das obras de iniciativa das IPSS, de acordo com o n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96, está **dependente** do cumprimento dos procedimentos prévios à formação dos contratos, nos termos de regime jurídico das empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Os aspectos relativos ao montante da comparticipação financeira assegurada pela segurança social, as condições em que é atribuída, as obrigações de ambas as partes e as condições em que poderá ser concedido um adiantamento – nunca superior a 30% do valor da obra – devem ser formalizados em **protocolo** celebrado entre o CRSS/CDSSS e a instituição promotora do empreendimento (cf. n.º 3 da Portaria n.º 328/96).

Ao CRSS/CDSSS, para além do **dever de apoio** às IPSS em toda a tramitação destes processos – desde a fase da elaboração dos programas preliminares até à consignação dos trabalhos – compete, nomeadamente (cf. n.º 3, al. b), da Portaria n.º 7/81):

Emitir parecer sobre as adjudicações propostas pelas IPSS;

Designar a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos a coberto do PIDDAC;

Apreciar os pedidos de financiamento relativos aos empreendimentos apresentados e satisfazê-los dentro dos limites da competência fixada legalmente;

Aprovar as propostas apresentadas pelas IPSS sobre revisão de preços e de erros e omissões e sobre a execução de trabalhos a mais.

Nos processos da amostra verificou-se que o CRSS/CDSSS não cumpriu as obrigações supra referidas nem deu o **apoio** legalmente previsto às IPSS; por sua vez, estas não cumpriram o RJEOP no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada; assim, o

financiamento da SS foi efectuado com violação do disposto no n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96.

Observou-se também que em um dos processos não foi celebrado o protocolo imposto pelo n.º 3 da Portaria n.º 328/96.

4.4 – Observações específicas dos processos objecto de amostra

4.4.1 – Obra de S. José Operário

4.4.1.1 – Análise do processo de empreitada “Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo” – OSJO

Características Genéricas da Empreitada	
Dono de Obra	Fundação de Solidariedade Social “Obra de S. José Operário”
Empreiteiro	Urbévara – Construções e Empreendimentos Imobiliários, Lda.
Diploma Legal	Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março
Tipo de Empreitada	Preço Global
Procedimento	Concurso Público – DR de 21-11-01
Preço Base	Sem preço base
Adjudicação	Data:
	Valor: 126 954 000\$00 (633 243,94 €)
Consignação	2001/12/10
Protocolo	▪ Data da celebração – 2002/01/25
	▪ Participação PIDDAC 88 920 000\$00 – 443 531,09 € (65%)
Rescisão do contrato	04-04-02

4.4.1.1.1 – Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada

Em 21-11-01 foi publicado o anúncio de concurso público desta obra (DR IIIS, n.º 271), no qual, apesar da execução da empreitada ser por preço global, **não foi fixado o preço base do concurso**, tendo sido estabelecido o prazo de 15 dias para apresentação das propostas.

Sobre esta matéria, dispõe o n.º 1 do art. 9º do Decreto-Lei n.º 59/99 que se entende por preço global “a empreitada cujo montante da remuneração, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra ou parte da obra objecto do contrato, é previamente fixado”.

Dispõe também o n.º 2 do mesmo preceito legal que “devem ser contratadas por preço global as obras cujos projectos permitam determinar a natureza e as quantidades dos trabalhos a executar, bem como os custos dos materiais e da mão-de-obra a empregar”.

De acordo com o disposto no art. 63º, n.º 1, do citado diploma legal, as peças do projecto a exhibir no concurso serão as suficientes para definir, designadamente, o **valor** para efeitos de concurso.



Tribunal de Contas

As obras deverão ser postas a concurso mediante a publicação de anúncio do qual deve, em regra, constar o seu preço base²⁶ (cf. art. 80º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99 e Modelo n.º 2 do Anexo IV a este diploma).

Quanto ao prazo de apresentação das propostas, este deve ser fixado de harmonia com o volume e a complexidade da obra e, havendo preço base, não poderá ser inferior a 30 dias (cf. art. 83º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei 59/99).

Decorre do exposto que, se o dono da obra tivesse fixado o preço base da empreitada em questão, como decorre do regime legal explanado, o prazo de apresentação das propostas não poderia ser de 15 mas, no mínimo, de 30 dias.

Refira-se, aliás, que, mesmo a não existir preço base, o dono da obra deveria atender ao “*valor provável dos trabalhos a adjudicar*” na fixação deste prazo (art. 83º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 59/99).

Quanto aos critérios de adjudicação, designadamente os constantes do anúncio de concurso, verifica-se que o critério adoptado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, atendendo aos seguintes factores de apreciação e respectiva ponderação:

1. Preço – 40%
2. Garantia de boa execução e qualidade técnica (com atenção às obras executadas nos últimos cinco anos - que deviam ser descritas) – 35%
3. Capacidade económica e financeira – 25%

Estes factores, com excepção do preço, respeitam a elementos que devem ser ponderados na fase de qualificação dos concorrentes (art. 98º do Decreto-Lei n.º 59/99), não podendo a sua aptidão ser avaliada, directa ou indirectamente, na fase de análise das propostas (art. 100º, n.º 3 do diploma legal citado).

Esta empreitada foi adjudicada pela IPSS à empresa Urbévora – Construções e Empreendimentos Imobiliários, Lda., sem que o CDSSS tenha emitido qualquer parecer favorável sobre esta adjudicação, nos termos impostos pelo n.º 3, al^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96.

Aliás, relativamente ao documento referente à adjudicação da empreitada, apesar de ter sido solicitado por escrito, o mesmo não foi facultado à equipa.

4.4.1.1.2 – Execução da despesa

Em 22-08-00, a Direcção da OSJO apresentou no CRSS um projecto de Construção de um Lar de Idosos no Bairro do Bacelo, o qual mereceu despacho favorável do DAS, embora referindo a necessidade de algumas modificações (parecer técnico/social de 20-06-01 e informação de 30-07-01).

²⁶ Quando se trate de empreitada por percentagem, dever-se-á indicar o valor máximo dos trabalhos a realizar.

De acordo com o protocolo de 25-01-02 (assinado apenas pela representante da IPSS), a comparticipação financeira da SS – PIDDAC/01 – foi de **65%** do custo global orçado da obra (126 954 000\$00), correspondendo à importância de 88 920 000\$00.

Em 04-04-02, devido às incorrecções do concurso público, foi rescindido, consensualmente, o contrato relativo a esta empreitada, tendo sido acordado como montante indemnizatório global ao empreiteiro o valor de 39 290,70 € (7 877 078\$00), montante correspondente a 7% do valor dos trabalhos não realizados.

4.4.1.1.2.1 – Pagamentos relativos à empreitada de “Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo”

Os pagamentos efectuados pela OSJO relativamente aos trabalhos executados no processo de empreitada em análise foram os seguintes:

Quadro 6 – Construção do Lar de Idosos – Bairro do Bacelo

Autos	Valor sem IVA
1 e 2	12 227 905\$00
3	2 196 398\$00
Total	14 424 303\$00

Fonte: CDSSS de Évora

Os montantes a que se refere o quadro supra correspondem aos montantes apurados depois de corrigidos os autos de medição n.ºs 1 e 2.

Relativamente à execução da empreitada, realça-se que, por ofício da OSJO, de 11-12-01, foram enviados a factura n.º 954 e o auto de medição n.º 1, igualmente datados de 11-12-01, no valor de 8 060 438\$00 s/IVA (9 430 712\$00 c/IVA), verificados pelo fiscal de obras do CDSSS, em 12-12-01.

Do referido ofício consta o despacho do Coordenador do NAT, datado de 13-12-01, que ordena à contabilidade que pague 65% do total da factura – incluindo o IVA – quando a comparticipação da SS deveria incidir sobre o custo total da obra sem IVA, uma vez que as IPSS têm direito à sua restituição, nos termos do art.ºs 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98, violando este procedimento o disposto nos n.ºs 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 e podendo originar uma comparticipação financeira do CRSS/CDSSS superior à legalmente permitida.

Conforme recibo da OSJO, datado de 28-12-01, esta IPSS recebeu do CDSSS a quantia de 6 000 000\$00 (29 927,87 €). No entanto, a autorização de recebimento de cheques não foi assinada pela Directora do CDSSS.

No processo em análise, este pagamento foi o único efectuado pelo CDSSS em consequência quer de ser esta apenas a dotação inscrita para a Instituição no PIDDAC/01 quer porque o contrato de empreitada foi rescindido.

O exposto permite observar o seguinte:



Tribunal de Contas

- a) Uma análise comparativa dos factos descritos, designadamente das datas relativas à factura, ao auto de medição n.º 1 – **11-12-01** – e à consignação – **10-12-01** – evidencia:

A impossibilidade de o empreiteiro realizar os trabalhos referidos no auto de medição n.º 1 apenas no dia que mediou entre a consignação da empreitada e a apresentação daqueles documentos, o que **indicia** que já decorriam as obras aquando da realização do concurso (esta situação parece relacionar-se com o facto de não ter sido fixado preço base no anúncio do concurso e, em consequência, ter sido fixado o prazo de 15 dias para apresentação das propostas pelos concorrentes), violando-se deste modo o regime imposto pelo Decreto-Lei n.º 59/99, designadamente as normas relativas aos procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada (art.º 47º e seguintes do referido diploma).

- b) O citado pagamento foi efectuado antes da celebração do protocolo, violando-se, deste modo, o disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96.

4.4.1.1.3 – Eventual responsabilidade Financeira

Os factos expostos evidenciam que:

Este financiamento por parte do CDSSS foi realizado com violação do disposto no ponto 1 do n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96, uma vez que a comparticipação PIDDAC estava **dependente** da adjudicação da obra de acordo com o RJEOP;

O pagamento relativo à comparticipação do PIDDAC foi efectuado antes da celebração do protocolo (embora este documento se encontre apenas assinado pela representante da IPSS), com violação do disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96;

A autorização de recebimento de cheque não se encontra assinada pela Directora do CDSSS, violando esta omissão o disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92²⁷.

A violação das citadas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória, considerando que o montante pago pelo CDSSS não ultrapassou a percentagem de 65% da totalidade dos trabalhos pagos (s/ IVA) pela OSJO, não é este facto susceptível de consubstanciar um pagamento indevido, porquanto não parece existir dano para o Estado, nos termos do art. 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97.

²⁷ A Directora do SSR de Évora do CRSS e posteriormente do CDSSS (respectivamente, até ao final de 2000 e a partir de 2001), tinha competência delegada quer para aprovar a proposta de adjudicação da obra quer para autorizar o pagamento (cf. Deliberação publicada no DR II S, de 16-08-96, ponto 1.2.24 e Deliberação n.º 487/2000, publicada no DR, II S, de 19-04-00). Após a reestruturação orgânica operada a partir de 2001, a Directora do CDSSS era a representante no distrito do sistema de SSS, sendo responsável pelo pagamento da comparticipação financeira às IPSS, nos termos do art. 25º, n.º 2, al. i) e do art. 29º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000.

4.4.2 – Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa

4.4.2.1 – Análise do processo de empreitada “Remodelação, Recuperação e Adaptação de um Edifício para Lar Feminino” – SCMVV

Características Genéricas da Empreitada	
Dono de Obra	Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa
Empreiteiro	Construtor Civil, António Garção Silva
Diploma Legal	Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março
Tipo de Empreitada	Preço Global
Procedimento	Concurso limitado s/ publicação de anúncio
Preço Base	172 845 € (34 652 225\$00)
Adjudicação	Data: 21-09-99
	Valor: 147 145,38 € (29 500 000\$ sem IVA)
Consignação	1999/10/04
Protocolo	▪ Data da celebração – 23-12-99
	Comparticipação PIDDAC – 19 175 000\$00 – 95 644,50 € (65%)
Recepção	▪ Provisória: 30-09-02
	▪ Definitiva

4.4.2.1.1 – Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada

A celebração deste contrato de empreitada foi precedida da realização de concurso limitado sem publicação de anúncio, com convites formulados, em 24-08-99, a treze entidades seleccionadas.

As propostas apresentadas por apenas três dos concorrentes convidados foram as seguintes:

Propostas	Valor
RECUPEREVORA, Lda	64 923 832\$
António Joaquim Pestana Chamorra	51 429 643\$
António Garção da Silva	29 500 000\$

De acordo com o estipulado no art. 132º do Decreto-Lei n.º 59/99, a Mesa Administrativa da SCMVV, em 21-09-99, adjudicou a empreitada ao empreiteiro António Garção da Silva pelo preço global de 29 500 000\$ (sem IVA) – adjudicação à proposta de mais baixo preço.

Sobre esta adjudicação não foi, no entanto, emitido qualquer parecer favorável do SSR do CRSS e, conseqüentemente, não foi aprovada a proposta de adjudicação da obra pela IPSS, de acordo com o n.º 3, al^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96.

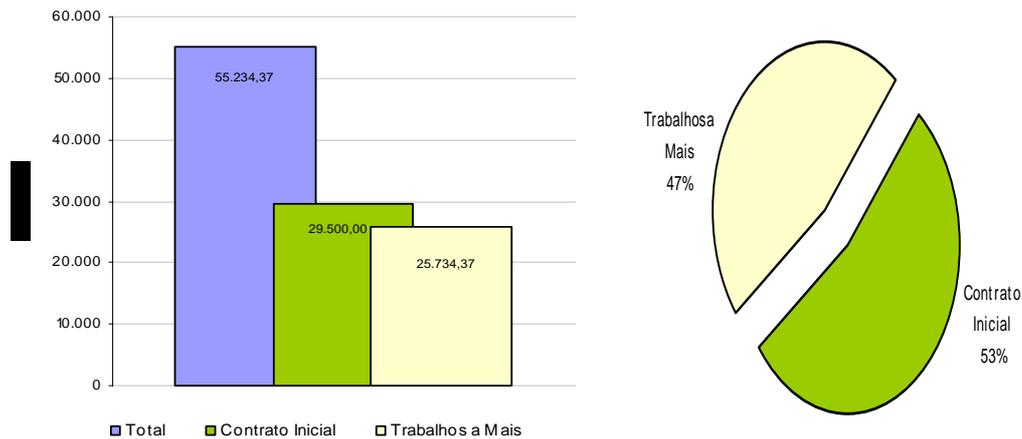
Observa-se, também, que o preço da proposta vencedora é inferior em cerca de 42,7% à proposta com o segundo preço mais baixo, qualificando-se como uma proposta com **preço anormalmente baixo**, o



Tribunal de Contas

que se reflectiu, de modo evidente, na realização de trabalhos a mais, conforme expressam os gráficos seguintes:

Gráfico 2 e Gráfico 3 – Contrato Inicial e Trabalhos a Mais



Os trabalhos a mais corresponderam a cerca de 87% do valor do contrato inicial (25 734 374\$00 s/ IVA), situando-se em 47% do valor total da empreitada.

O custo total da empreitada atingiu o valor de 55 234 374\$00, sem IVA (64 624 218\$00 com IVA), valor superior à proposta classificada em segundo lugar (51 429 643\$00, sem IVA).

4.4.2.1.2 – Execução da despesa

Estas obras de remodelação, adaptação e beneficiação do Lar Juvenil da SCMVV surgiram na sequência de uma recomendação nesse sentido da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, resultante de uma inspeção às valências Creche, Jardim-de-infância, ATL e Lar de Jovens (Proc. n.º 175/94).

Pelo ofício n.º 275/99, de 10 de Agosto, solicitou a SCMVV ao SSR do CRSS o reforço da verba PIDDAC com vista à execução da obra de remodelação do edifício de que era proprietária, anexando um orçamento no montante de 34 652 225\$, sem IVA.

Sobre este pedido da SCMVV foi emitido o parecer social favorável à execução da obra, propondo-se a sua inclusão numa reformulação do PIDDAC/00 ou noutra possibilidade de financiamento.

De acordo com o protocolo celebrado em 23-12-99 entre o CRSS e a SCMVV, a comparticipação financeira da SS – PIDDAC/99 e PIDDAC/00 – foi de **65%** do custo global orçamentado da obra (29 500 000\$00), correspondendo à importância de 19 175 000\$00.

4.4.2.1.2.1 – Pagamentos relativos à empreitada de “Remodelação e Recuperação do Lar Juvenil Feminino”

Os pagamentos relativos a esta empreitada foram os seguintes:

Quadro 7 – Obra de Remodelação e Recuperação do Lar Juvenil Feminino – SCMVV

(em escudos)

Autos de Medição		Facturas					Autorizações de Pagamento			Recibo		
N.º	Data	N.º	Data	Verificação Fiscal Obras	Valor sem IVA	Valor com IVA	Directora do SSR do CRSS/CDSSS	Coordenador GAT/NAT	Valor	N.º	Data	Valor
1	30-11-99	292	30-11-99	03-01-00	5 932 258	6 940 742						
2	31-12-99	294	31-12-99	07-01-00	15 800 000	18 486 000		Jan-00	16 573 000	223		16 573 000
3	14-09-00	318	14-09-00	02-10-00	4 615 385	5 400 000	Out-00		3 510 000	372		3 510 000
		333	23-12-00	12-01-01	4 871 795	5 700 000						
		334	27-12-00	12-01-01	2 820 513	3 300 000						
		434	22-12-00	12-01-01	1 709 402	2 000 000						
		3907	28-12-00	12-01-01	2 849 500	3 333 915		Fev-01	11 490 000	459	08-02-01	11 490 000
		3908	28-12-00	12-01-01	1 898 500	2 221 245						
		3909	28-12-00	12-01-01	1 068 300	1 249 911						
Total					41 565 653	48 631 813						31 573 000

Fonte: CDSSS de Évora

Relativamente aos montantes a que se refere o quadro supra, verifica-se que a comparticipação PIDDAC do CRSS/CDSSS para esta obra foi de 31 573 000\$00, em vez dos 19 175 000\$00 protocolados, observando-se que:

Os pagamentos efectuados pelo SSR de Évora do CRSS/CDSSS abrangeram as facturas n.ºs 333 e 334 respeitantes a trabalhos a mais, os quais foram adjudicados pela SCMVV com violação do disposto nos art.ºs 45º, n.ºs 1, 2 e 4 e 48º, n.º 2, al. a), do Decreto-Lei n.º 59/99, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, evidenciando-se que as propostas de trabalhos a mais não foram aprovadas pelo SSR de Évora do CRSS, como determina a al. b) do ponto 8 do n.º 3 da Portaria n.º 7/81;

Foram comparticipados os montantes relativos às facturas n.ºs 3907, 3908 e 3909, no valor de 5 816 300\$00 (s/ IVA), respeitantes à aquisição de equipamento móvel.

Da análise destes pagamentos evidencia-se, ainda, que:

- De acordo com o disposto no n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, o custo total dos empreendimentos a financiar não inclui os trabalhos a mais²⁸, pelo que não poderia haver comparticipação financeira sobre o montante de 7 692 308\$00 (s/ IVA).
- O custo total do empreendimento a financiar deveria incluir também o custo do equipamento móvel, nos termos do preceito citado.

Relativamente à aquisição de equipamento para o funcionamento de serviços sociais à comunidade, embora se possa considerar que podia ser financiado autonomamente, aplica-se-lhe, com as necessárias adaptações o disposto na Portaria n.º 138/88 (cf. n.º 6, ponto 1).

²⁸A não ser os decorrentes de erros e omissões do projecto inicial.



Tribunal de Contas

Assim, e face ao disposto neste preceito legal, este tipo de financiamento, para além de que deveria ter sido incluído no protocolo celebrado com a IPSS, de acordo com o disposto no n.º 3 da Portaria n.º 328/96, estava sujeito às condições e requisitos exigidos para o financiamento das obras pelo CRSS, pelo que se lhe aplica, designadamente, o regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

Aliás, nos termos do art. 3º, n.º 1, al^{as} a) e b) do Decreto-Lei n.º 197/99, a SCMVV estava sujeita às disposições relativas aos tipos e escolha de procedimentos para a aquisição destes bens, designadamente o da consulta prévia, relativamente às aquisições/fornecimentos superiores a 1000 contos, nos termos do art. 81º, n.º 1, al^{as} b) e c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

- c) Todas as facturas, conforme consta dos despachos do Coordenador do GAT/NAT a ordenar à contabilidade os pagamentos e das autorizações de recebimento de cheques do citado Coordenador, neste último caso sem competência para o efeito (cf. art^{os} 18º do Decreto Regulamentar n.º 37/93, de 21 de Outubro, e 10º da Portaria n.º 994/01) e da Directora do SSR do CRSS/CDSSS, foram financiadas pelo PIDDAC a 65%, incluindo o IVA, quando a comparticipação da SS deveria incidir sobre o custo total da obra sem IVA, uma vez que as IPSS têm direito à restituição deste imposto, nos termos dos art^{os} 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98, violando este procedimento o disposto nos n^{os} 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, podendo originar uma comparticipação financeira do CRSS/CDSSS superior à legalmente permitida.

O exposto permite concluir que:

A comparticipação financeira máxima do PIDDAC deveria ser apurada sobre 65% de 33 873 345\$00 (41 565 653\$00 – 7 692 308\$00), perfazendo o montante máximo de 22 017 674\$00, pelo que foi indevidamente paga a quantia de **9 555 326\$00 (47 661,77 €)**.

Além disso, mesmo que se entendesse que os trabalhos a mais também deveriam ser comparticipados, atendendo a que a percentagem da comparticipação financeira da SS foi apurada sobre os valores brutos das facturas (incluindo, portanto, o IVA), sempre teria sido pago indevidamente pelo CRSS/SSR/CDSSS o montante de 4 593 005\$00 – 22 909,81 € (65% de 41 565 653\$00 = 27 017 674\$00 – 31 610 678\$ = 4 593 005\$00).

4.4.2.1.3 – Eventual Responsabilidade Financeira

Os factos supra expostos permitem observar que:

Foram efectuados pagamentos pelo CDSSS, a título de trabalhos a mais, com violação do disposto no n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 e de equipamentos móveis com violação do disposto no ponto 1, n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96;

O pagamento total excedeu, ainda, o montante estipulado no protocolo celebrado entre o CRSS e a IPSS, violando-se o disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96;

A percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC foi efectuada sobre o valor bruto das facturas (incluindo o IVA), quando essa percentagem não podia exceder os 65% sobre o valor das facturas líquido de IVA, nos termos dos n^{os} 4, ponto 1, al. b), e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, conjugados com os art^{os} 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98;

O Coordenador do GAT/NAT, sem competência para o efeito, assinou autorizações de recebimento de cheques pela IPSS, constituindo esta acção uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

A violação das referidas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Os pagamentos efectuados excederam em **9 555 326\$00 (47 661,77 €)** a percentagem máxima legalmente permitida, nos termos do n.º 4, ponto 1, al. b), da Portaria n.º 138/88, sendo esta situação susceptível de consubstanciar um pagamento indevido, de acordo com o art. 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97.

4.4.3 – Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral

4.4.3.1 – *Análise do processo de “Aquisição do Edifício para Sede da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – Delegação de Évora” – APPC*

Características Genéricas da Aquisição	
Comprador	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – Núcleo Regional de Évora
Escritura	Data: 05-01-99
	Valor: 94 000 000\$00 (468 870,02 €)
Protocolo	Não foi celebrado

4.4.3.1.1 – Aquisição do Edifício Sede pela APPC

A APPC – Associação que, a nível regional, dá apoio à integração social e à reabilitação de pessoas com paralisia cerebral e outros problemas neurológicos – solicitou, em 15-06-98, ao Ministro da Solidariedade e Segurança Social um apoio financeiro extraordinário com vista à aquisição de um edifício no valor de 100 000 000\$00, referindo neste documento que a Instituição não conseguiria ultrapassar o financiamento de 10% deste valor.

Em 27-08-98, foi elaborado o parecer técnico/social, onde se analisa, designadamente, a área do prédio, sendo o despacho da Directora do SSR do CRSS no sentido de se proceder à sua avaliação.

Por ofício do Director do CRSS, com carimbo de expedição de 07-10-98, é proposto ao Secretário de Estado da Inserção Social (SEIS) a concessão de um subsídio de 80 000 000\$00, correspondente a 80% do custo de aquisição (100 000 000\$00), tendo por base a avaliação do prédio em 100 750 000\$00.

Pelo Despacho n.º 419/SE/EIPR/SEIS/98 do SEIS, de 27-12-98, é concedido um subsídio eventual de 20 000 000\$00 para equilíbrio económico-financeiro da IPSS, nele se referindo que o levantamento deste montante deveria ser feito tendo em conta a correcta aplicação financeira e técnica a ser avaliada pelo CRSS do Alentejo.



Tribunal de Contas

Em 18-03-99, a APPC enviou ao CRSS cópia da escritura de compra e venda do prédio, referindo que aguardava o envio dos 20 000 000\$00. Deste documento consta o despacho da Directora do SSR, datado de 18-03-99, a remeter estes documentos ao coordenador do GAT, o qual, por sua vez, em 19-03-99, despacha no sentido da contabilidade pagar à APPC a quantia em causa.

A escritura de compra e venda do prédio foi celebrada em 15-01-99, cifrando-se o preço de aquisição em **94 000 000\$00** (468.870,02 €).

Pelo ofício n.º 37/99, de 09-03-99, a APPC informa o CRSS da contracção de um empréstimo de 80 000 000\$00, a 10 anos, referindo que os encargos inerentes serão de 8 000 000\$00 por ano, quanto à amortização do capital, a que acrescerão os respectivos encargos financeiros. Ainda neste ofício, a APPC solicita inscrição em PIDDAC, em anos sucessivos, para fazer face ao pagamento do capital e respectivos juros.

4.4.3.1.2 – Execução da despesa

No que respeita à concessão de apoio financeiro pelo CRSS às IPSS para aquisição de instalações, é de realçar que:

Com as devidas adaptações, está sujeita aos critérios definidos para as obras de construção de estabelecimentos de equipamento social, nos termos do disposto no n.º 6, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 328/96;

De acordo com o n.º 4 da Portaria n.º 138/88, a percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC nesta aquisição – considerando que o estabelecimento em causa é de primeira prioridade – poderia atingir o limite de 80% do preço de aquisição;

Esta percentagem só poderia ser aumentada ou diminuída (podendo mesmo ser nula), consoante, respectivamente, a situação financeira da instituição interessada lhe permitisse suportar os custos ou fosse comprovadamente insuficiente, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do citado n.º 4.

Sobre esta matéria, de acordo com os esclarecimentos prestados pelo CDSSS, na sequência das questões enunciadas pela equipa de auditoria na requisição n.º 13 e das verificações efectuadas, evidencia-se que:

Não foi elaborado o protocolo de comparticipação financeira em conformidade com o disposto no n.º 3 da Portaria n.º 328/96 e, conseqüentemente, não existe qualquer fixação formal da percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC.

No entanto, conforme se refere na informação prestada pelo CDSSS, foi acordado com a APPC que a SS financiaria 80% do custo da aquisição do edifício, inscrevendo anualmente em PIDDAC uma verba de acordo com o montante disponibilizado ao Centro Distrital.

Relativamente à possibilidade da percentagem da comparticipação financeira da SS exceder 80% do preço da compra nos termos supra expostos, ela é desde logo afastada, porquanto não existe qualquer análise da situação financeira da IPSS por parte do CRSS.

4.4.3.1.2.1 – Pagamentos relativos à “Aquisição do Edifício” para sede da APPC

Os pagamentos efectuados pelo SSR do CRSS/CDSSS à APPC relativos à comparticipação financeira para a aquisição do edifício foram os seguintes:

Quadro 8 – Aquisição de Edifício APPC Évora – Subsídio Eventual

(em escudos)

Ano	Subsídios Eventuais	Ordem de pagamento à contabilidade do Coordenador do GAT	Autorização de pagamento da Directora do SSR	Data do Recibo
1999	20 000 000,00	19-03-99	22-03-99	09-03-99

Fonte: CDSSS de Évora

Quadro 9 – Aquisição de Edifício APPC Évora – Verbas do PIDDAC

(em escudos)

Ano	PIDDAC	Ordem de pagamento à contabilidade do Coordenador do GAT/NAT	Autorização de pagamento do Coordenador do GAT	Data do Recibo
2000	4 000 000	12-05-00	Mai-00	06-06-00
2001	8 000 000	15-03-01	Abr-01	22-02-01
Total	12 000 000			

Fonte: CDSSS de Évora

Da análise dos quadros supra resulta que o SSR de Évora do CRSS/CDSSS, com vista à aquisição/amortização do capital do edifício sede da APPC, nos anos de 1999 a 2001, comparticipou com a quantia de 32 000 000\$00 (159 615,33 €).

4.4.3.1.3 – Análise da concessão do subsídio eventual

Relativamente à concessão do subsídio eventual, para além dos factos demonstrarem que o mesmo se destinou a fazer face à aquisição do edifício sede pela APPC, nos esclarecimentos prestados pelo CDSSS à requisição n.º 13 da equipa de auditoria refere-se, expressamente, que este subsídio se destinou “a fazer face ao encargo com o empréstimo bancário efectuado pela Instituição para aquisição do edifício”.

Atento o fim visado com a atribuição do subsídio eventual, este terá de ser considerado no cômputo da percentagem da comparticipação financeira máxima permitida, neste caso, à SS, sob pena desta situação potenciar um financiamento superior aos limites legalmente estabelecidos.

No que respeita à fundamentação deste subsídio, é de salientar que ela não preenche os requisitos estabelecidos pelas normas provisórias para concessão de subsídios eventuais a IPSS, aprovadas em 13-10-80 por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS), as quais, aliás, nunca chegaram a ter eficácia externa, uma vez que não foram publicadas.

No entanto, mesmo tendo em conta as referidas normas, da análise destas decorre que os subsídios eventuais relacionar-se-iam com o **apoio financeiro extraordinário** a IPSS, tendo por finalidade



Tribunal de Contas

permitir a resposta a **situações imprevistas** ou para as quais fossem insuficientes os mecanismos normais decorrentes de acordos de cooperação (cf. norma II e III).

Nos termos da norma IV do citado regulamento, as situações a considerar na concessão dos subsídios eventuais, bem como as condições da sua atribuição, deveriam ser objecto de tipificação e regulamentação provisória do respectivo CRSS, a qual deveria ter em conta:

A possibilidade de a situação ser enquadrada por celebração ou revisão do acordo de cooperação;

A existência de alternativas, e quais, para a resolução do problema concreto suscitado;

A análise da situação financeira, conjuntural e estrutural da instituição e seu possível desenvolvimento.

Das verificações e solicitações efectuadas, apurou-se que não existe qualquer regulamentação desta matéria por parte do CRSS/CDSSS, evidenciando os factos expostos que não foram efectuadas as análises expressas naquelas normas provisórias, designadamente no tocante à situação financeira, conjuntural e estrutural da APPC e seu possível desenvolvimento.

Acresce que a atribuição deste subsídio foi efectuada em 1998, na vigência da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto²⁹, que, pelo menos directamente, não prevê a atribuição destes subsídios.

Observa-se, ainda, que, não tendo o SEIS competência própria para a atribuição deste subsídio, uma vez que a partir da Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro (Lei orgânica do 6º Governo Constitucional), a competência dos Secretários de Estado passou a ser apenas a competência nele delegada, o despacho em causa deveria mencionar a qualidade de órgão delegado, de acordo com o art. 38º do CPA.

Tendo em conta o exposto, a atribuição do subsídio eventual foi efectuada sem prévia existência de lei autorizadora da despesa, em violação do disposto no n.º 1, al. a) e n.º 2, do art. 22º do Decreto-Lei n.º 155/92³⁰.

4.4.3.1.4 – Análise dos pagamentos relativos ao PIDDAC

A título de financiamento do PIDDAC, foram efectuados pelo SSR do CRSS/CDSSS pagamentos no montante de 12 000 000\$00 (4 000 000\$00 em 2000 e 8 000 000\$00 em 2001) sem que tivesse sido celebrado o protocolo entre a CRSS e a IPSS, violando-se, deste modo, o disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96.

²⁹Lei de bases da Segurança Social entretanto revogada pela Lei n.º 17/00, de 8 de Agosto.

³⁰A análise efectuada quanto à atribuição deste subsídio eventual é aplicável, “mutatis mutandi”, à concessão dos mesmos no âmbito da Lei n.º 17/00, de 8 de Agosto (actual Lei de Bases da Segurança Social). Com efeito, este diploma legal refere apenas no seu art. 36º, al. a) que “a protecção nas eventualidades a que se refere a presente subsecção realiza-se, através da concessão de ... prestações pecuniárias de carácter eventual e em condições de excepcionalidade”.

Acresce que o disposto na referida al. a), salvo melhor opinião, consagra um conceito indeterminado, pelo que a sua aplicação em concreto depende, também, nos termos do art. 198º, n.º 1, al. c), conjugado com o art. 165º, n.º 1, al. f) da CRP – versão da Lei Constitucional 1/01, de regulamentação, através de Decreto-Lei, do desenvolvimento dos princípios nela consagrados.

Nos pedidos de pagamento efectuados pela IPSS constam os despachos da Directora do SSR do CRSS no sentido de os mesmos serem enviados ao Coordenador do GAT/NAT, o qual ordenou à contabilidade a realização dos pagamentos, assinando as autorizações de recebimento de cheques de Maio/00 e Abril/01 sem competência para o efeito (cf. art^{os} 18º do Decreto Regulamentar n.º 37/93), consubstanciando esta situação uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

É ainda de salientar que se está perante uma situação de indefinição da percentagem de comparticipação financeira por parte da SS (pelo menos quanto ao seu estabelecimento de modo formal e vinculativo), **o que pode colocar em risco quer o investimento público quer o investimento da APPC.**

4.4.3.1.5 – Responsabilidade Financeira

A atribuição do subsídio eventual com violação do n.º 1, al. a), e n.º 2 do art. 22º do Decreto-Lei n.º 155/92 e os pagamentos efectuados através do PIDDAC sem se dar cumprimento ao disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96 – falta de celebração do protocolo entre a CRSS e a IPSSS – e no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92 – autorizações de pagamento feridas do vício de incompetência – constituem factos susceptíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

No que respeita à eventual responsabilidade sancionatória quanto à primeira das situações enunciadas é, atento o momento da prática dos factos, passível de ser amnistiada, nos termos previstos na Lei n.º 29/99, de 12 de Maio, art. 7º, al. a), de acordo com o disposto no art. 69º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 98/97.

Quanto à eventual responsabilidade financeira reintegratória, as situações em causa parecem não ser susceptíveis de a determinar, uma vez que, considerando que a comparticipação financeira da SS poderia atingir 80%, não existe dano para o Estado, nos termos do art. 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97.



4.4.4 – Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz

4.4.4.1 – Análise do processo de empreitada “Adaptação e Remodelação do Hospital da Misericórdia em residência de deficientes” – SCMRM

Características Genéricas da Empreitada	
Dono de Obra	Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz
Empreiteiro	Construções Monsaraz – Sociedade de Construção Civil de Reguengos de Monsaraz, Lda.
Diploma Legal	Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março
Tipo de Empreitada	Série de preços
Procedimento	Concurso Público – DR de 12-10-00
Preço Base	349 158,53 € (70 000 000\$00)
Adjudicação	Data: 13-12-00
	Valor: 407 289,81 € (81 654 275\$00 (Sem IVA)
Consignação	26-12-00
Protocolo	▪ Data da celebração – 01-03-01
	▪ Comparticipação PIDDAC – 52 566 928\$00 – 262 202,73 € (80%)
Recepção	▪ Provisória
	▪ Definitiva

4.4.4.1.1 – Procedimentos prévios à formação dos contratos

No empreendimento em análise procedeu-se à realização de concurso público – DR de 12-10-00.

Pela apreciação do processo do concurso, designadamente do respectivo anúncio e do programa de concurso, verifica-se que os critérios de apreciação das propostas foram os seguintes:

1. Proposta economicamente mais vantajosa;
2. Capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes;
3. Prazo de execução.

Pela análise destes critérios verifica-se que:

Nos termos do art. 98º do Decreto-Lei n.º 59/99, a capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes é um factor a ser ponderado em sede da sua qualificação, não podendo ser tido em consideração, directa ou indirectamente, na análise das propostas (cf. art. 100º, n.º 3, do citado diploma legal).

O critério da proposta economicamente mais vantajosa é, de facto, o critério de adjudicação legalmente previsto. No entanto, este critério é apurado em função da ponderação de diversos factores e subfactores de apreciação – embora influenciando a sua escolha – cada um de *per si*

pela ordem e valor constantes do anúncio e do programa de concurso (cf. art^{os} 100º, n.º 2, e 105º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99).

Os critérios enumerados quer no anúncio quer no programa do concurso não foram especificados nem incluíram a respectiva graduação, tendo sido contemplados como critérios de adjudicação factores relativos a fases distintas do concurso, violando-se deste modo o art. 66º, n.º 1, al. e), do Decreto-Lei n.º 59/99.

A Mesa Administrativa da SCMRM, em sessão ordinária realizada em 13-12-00, adjudicou a empreitada à empresa *Monsaraz – Sociedade de Construção Civil de Reguengos de Monsaraz, Lda*.

Sobre esta adjudicação não foi, no entanto, emitido qualquer parecer favorável do SSR de Évora do CRSS e, conseqüentemente, não foi aprovada a proposta de adjudicação da obra pela IPSS, nos termos impostos pelo n.º 3, al^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96.

4.4.4.1.2 – Execução da despesa

A SCMRM, através dos ofícios n.ºs 13/99 e 234/99, de 5 de Janeiro e 15 de Junho, respectivamente, solicitou a inscrição em PIDDAC/99 da construção de raiz de uma residência e salas de actividades para portadores de deficiências – acordo CAO (Centro de Actividades Ocupacionais).

Sobre este pedido foi emitido o parecer social de 20-01-99 – parecer favorável à construção –, tendo sido nele proferido, em 21-06-99, o despacho da Directora do SSR de Évora do CRSS no sentido da sua inscrição em PIDDAC/00, apenas relativamente ao valor da residência, referindo-se no mesmo que, devido a esta situação, era necessário rever os orçamentos.

A comparticipação autorizada foi a correspondente a **80%** do custo total orçamentado para a execução da empreitada – **65 708 660\$00** (cf. protocolo).

4.4.4.1.2.1 – Pagamentos relativos à empreitada de “Adaptação e Remodelação do Hospital da Misericórdia”

Os pagamentos relativos à referida empreitada foram os que constam do quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro 10 – Pagamentos do Empreendimento – Hospital da Misericórdia

(em escudos)

Autos de Medição		Facturas					Autorizações de Pagamento			Recibo			
N.º	Data	N.º	Data	Verificação Fiscal Obras	Valor sem IVA	Valor com IVA	Directora do SSR do CRSS/ CDSSS	Coordenador GAT/NAT	Valor	N.º	Data	Valor	
1	Dez-00	1420	29-12-00	10-01-01	5 341 880	6 250 000		Fev-01	5 000 000	665	07-02-01	5 000 000	
2	Fev-01	1451	23-02-01	02-05-01	699 934	818 923		Maio-01	908 506	700	30-05-01	908 506	
3	Mr-01	1470	29-03-01	08-06-01	270 690	316 707							
4	Abr-01	1488	30-04-01	08-06-01	3 928 888	4 596 799	Jul-01		3 677 439	822	11-07-01	3 677 439	
5	Maio-01	1518	01-06-01	12-07-01	8 773 468	10 264 957	Jul-01		8 255 586	828	26-07-01	8 255 586	
6	Jun-01	1531	05-07-01	30-07-01	9 389 164	10 985 322	Set-01		8 788 258	850	10-09-01	8 788 258	
7	Jul-01	1549	08-08-01	13-09-01	5 725 168	6 698 446	Set-01		5 358 757	518	28-09-01	5 358 757	
8	Out-01	1588	26-10-01	07-11-01	2 250 815	2 633 454	Dez-01		2 106 763	878	17-12-01	2 106 763	
9	Nov-01	1601	06-12-01	12-12-01	6 359 508	7 440 624	Não assinada			884	28-12-01	15 904 691	
10	Dez-01	1606	12-12-01	12-12-01	10 669 154	12 482 910							
Total					53 408 669	62 488 142							50 000 000

Fonte: CDSSS de Évora

O protocolo de comparticipação financeira, assinado pela Directora do CDSSS, foi celebrado em **31-03-01**, tendo sido estabelecida, conforme já se referiu, a comparticipação de 80% do montante orçamentado, o que perfazia o montante total a financiar pela SS de **52 566 928\$00**.

Em 26-04-00 foi comunicada à SCMRM (pela Directora do SSR do CRSS) a concessão da verba de 5000 contos para a construção do Lar Residencial para Deficientes – PIDDAC/00.

Em 08/01/01, a SCMRM solicitou este pagamento (do qual consta o despacho da Directora do SSR do CRSS no sentido de o mesmo ser enviado ao Coordenador do GAT), tendo o Coordenador do GAT despachado, em 11/01/01, no sentido de a contabilidade pagar 80% da totalidade da factura através da verba inscrita no PIDDAC/00.

Conforme consta do mapa supra, este pagamento viria a ser autorizado em Fevereiro de 2001 pelo mesmo Coordenador – assinando esta autorização de recebimento de cheques sem competência para o efeito (cf. art. 18º do Decreto Regulamentar n.º 37/93 e 10º da Portaria n.º 994/01), consubstanciando esta situação uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92. O recibo da SCMRM foi emitido em 07-02-01, pelo que o pagamento foi efectuado antes da celebração do protocolo, com violação do disposto no art. 3º da Portaria n.º 326/98.

Estes pagamentos, através de verbas PIDDAC/00 e PIDDAC/01, corresponderam a 80% do montante total das facturas com IVA, com a excepção do montante de 34 137\$00 motivado, apenas, pela não existência de dotação orçamental disponível relativamente ao PIDDAC para a Instituição.

Assim, a comparticipação PIDDAC deveria incidir sobre os montantes das facturas sem consideração do IVA, isto é, a percentagem de 80% deveria ser aplicada sobre o valor total de 53 408 669\$00 (62 488 142\$00 – 17% de IVA), o que corresponderia ao financiamento total do PIDDAC de 42 726 934\$00.

4.4.4.1.3 – Eventual responsabilidade financeira

A análise dos factos subjacentes ao financiamento em causa permite observar que:

O SSR de Évora do CRSS/CDSSS efectuou os pagamentos relativos à sua comparticipação financeira nesta empreitada sem que tivesse emitido qualquer parecer favorável sobre a adjudicação efectuada pela IPSS e, conseqüentemente, sem que tivesse sido aprovada a proposta de adjudicação da obra, nos termos impostos pelo n.º 3, al.^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96, apesar de não ter sido cumprido pela IPSS, relativamente ao processo de concurso público, o regime imposto pelos art.^{os} 66º, n.º 1, al. e), 98º, 100º, n.^{os} 2 e 3, e 105º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99.

Este financiamento foi, assim, realizado com violação do disposto no ponto 1 do n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96, uma vez que o financiamento da obra estava **dependente** da sua adjudicação de acordo com o RJEOP.

Considerando, também, que a celebração prévia do protocolo é condição essencial ao processamento da despesa, conclui-se que o pagamento efectuado antes da sua celebração, bem como os pagamentos efectuados depois, mas nele não previstos, constituem violações do disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96.

Nos pedidos de pagamento efectuados pela IPSS constam os despachos da Directora do SSR de Évora do CRSS/CDSSS no sentido de os mesmos serem enviados ao Coordenador do GAT/NAT, o qual ordenou à contabilidade a realização dos pagamentos e assinou as autorizações de recebimento de cheques de Fevereiro/01 e Maio/01 sem competência para o efeito (cf. art.^{os} 18º do Decreto Regulamentar n.º 37/93, de 21 de Outubro, e 10º da Portaria n.º 994/01). Verifica-se, ainda, que a autorização de recebimento de cheques correspondente ao auto de medição n.º 10 não se encontra assinada pela referida Directora do CDSSS.

Estas situações consubstanciam uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

As facturas, conforme consta dos despachos do Coordenador do GAT/NAT a mandar a contabilidade efectuar os pagamentos, das autorizações de recebimento de cheques do citado Coordenador e da Directora do SSR de Évora do CRSS/CDSSS, foram financiadas pelo PIDDAC a 80%, incluindo o IVA, quando a comparticipação do PIDDAC deveria incidir sobre o custo total da obra sem IVA, uma vez que as IPSS têm direito à restituição deste imposto, nos termos dos art.^{os} 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98, violando este procedimento o disposto no n.^{os} 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88.

A violação das referidas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Relativamente à eventual responsabilidade financeira reintegratória, importa considerar os seguintes factos:

- a) A comparticipação autorizada foi a correspondente a **80%** do custo total orçamentado para a execução da empreitada – **65 708 660\$00** (cf. protocolo), perfazendo assim a importância total de **52 566 928\$00** da responsabilidade da SS;



Tribunal de Contas

b) A obra foi adjudicada pela quantia de 81 654 275\$00, sem IVA, o que potenciava, desde logo, um financiamento do PIDDAC no montante de **65 323 420\$00**.

Da análise destes factos e tendo em conta que a comparticipação financeira PIDDAC da SS acordada poderia ser de **52 566 928\$00**, entende-se que esta situação, só por si, não é geradora de dano para o Estado, não sendo, nos termos do n.º 2 do art. 59º da Lei n.º 98/97, susceptível de determinar este tipo de responsabilidade.

É de realçar que, apesar de terem sido solicitados por escrito (Requisição n.º 14) o auto de recepção provisória e o documento correspondente à conta final da empreitada, os mesmos não foram facultados, pelo que não foi possível apurar o custo total desta empreitada.

4.4.4.1.3.1 – Pagamentos relativos à aquisição de equipamento móvel

Na sequência do ofício n.º 457/01, de 25 de Setembro, da SCMRM, foram, ainda, financiados e pagos, autonomamente à empreitada, equipamentos móveis desta obra de Adaptação e Remodelação do Hospital da Misericórdia – Residência para Portadores de Deficiência – no montante de 10 317 000\$00, tal como consta do quadro infra:

Quadro 11 – Aquisição de Equipamento Móvel – Residência/lar de Deficientes – Hospital da Misericórdia

(em escudos)

Facturas								Recibos		
N.º	Data	Fornecedor	Valor sem IVA	Valor com IVA	Verificação Fiscal Obras	Data Autoriz. Pagamento	Valor	N.º	Data	Valor
VD 3948-A	11-12-01	António Gonçalves	2 439 539	2 854 261	12-12-01	Não assinada		885	28-12-01	10 317 000
59	11-12-01	J. Alves, Lda	601 999	704 339	12-12-01					
60	11-12-01	J. Alves, Lda	194 097	227 093	12-12-01					
9217	30-11-01	António Vieira	169 573	198 400	12-12-01					
26550	30-11-01	Disotel	3 542 645	4 144 895	12-12-01					
26551	30-11-01	Disotel	378 700	443 079	12-12-01					
1612	30-11-01	J.Saragosa,Lda	1 544 500	1 807 065	12-12-01					
Total			8 871 053	10 379 132						10 317 000

Fonte: CDSSS de Évora

Do quadro supra resulta um evidente fraccionamento da despesa relativamente às seguintes facturas (cf. n.ºs 1 e 2 do art. 16º do Decreto-Lei n.º 197/99):

Fornecedor	Facturas	Data	Valor sem IVA
J. Alves, Lda	59	11-12-01	601 999
J. Alves, Lda	60	11-12-01	194 097
Sub total			796 096
Disotel	26550	30-11-01	3 542 645
Disotel	26551	30-11-01	378 700
Sub total			3 921 345

Pela análise destes pagamentos verifica-se que:

De acordo com o disposto no ponto 1 do n.º 5 da Portaria n.º 138/88, o custo total do empreendimento a financiar devia incluir também o custo do equipamento móvel;

Relativamente à aquisição de equipamento para o funcionamento de serviços sociais à comunidade, embora se possa considerar que podia ser financiado autonomamente, aplicar-se-lhe-á, com as necessárias adaptações o disposto na Portaria n.º 138/88 (cf. n.º 6, ponto 1);

Assim, face ao disposto neste preceito legal, este tipo de financiamento está sujeito às condições e requisitos exigidos para o financiamento das obras pelo CDSSS, pelo que se lhe aplica, designadamente, o regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

Acresce ainda que, nos termos do art. 3º, n.º 1, al^{as} a) e b), do Decreto-Lei n.º 197/99, a SCMRM estava sujeita às disposições relativas aos tipos e escolha de procedimentos para a aquisição destes bens, designadamente o da consulta prévia, relativamente às aquisições/fornecimentos superiores a 1000 contos, nos termos do art. 81º, n.º 1, al^{as} b) e c), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

4.4.4.1.4 – Eventual Responsabilidade Financeira

Tendo em conta as facturas e os montantes sem IVA referenciados nos quadros supra, só as aquisições relativas às facturas n.ºs 59 e 60 do fornecedor J. Alves, Lda., nos montantes, respectivamente de 601 999\$00 e de 194 097\$00, perfazendo o total de 796 096\$00, e à factura n.º 9 217, no montante de 169 573\$00, do fornecedor António Vieira, poderiam ser efectuadas por ajuste directo, nos termos do art. 81º, n.º 3, al. a), do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que existiram financiamentos por parte do CDSSS com ofensa do disposto no ponto 1 do n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96;

O financiamento destes bens através do PIDDAC foi efectuado sem que se encontrasse previsto no protocolo, com violação do disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96;

Todas as facturas, conforme consta dos despachos do Coordenador do NAT a mandar pagar à contabilidade e do recibo da IPSS, foram financiadas pelo PIDDAC a 100%, incluindo o IVA, quando essa percentagem não podia exceder os 80%, nos termos dos n.ºs 4, ponto 1, al. a), e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, conjugado com o disposto nos art.ºs 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98;



Tribunal de Contas

Verifica-se, também, que a autorização de recebimento de cheques pela IPSS, correspondente ao pagamento efectuado pelo CDSSS, não se encontra assinada pela referida Directora deste serviço, consubstanciando esta omissão uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

A violação das referidas normas financeiras é, assim, susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Quanto à eventual responsabilidade reintegratória, parece-nos de ponderar o seguinte:

Analisada isoladamente a comparticipação financeira do CDSSS na aquisição dos bens móveis pela SCMRM, esta não podia exceder 7 096 842\$39 (80% de 8 871 053\$00), pelo que seria indevidamente paga a quantia de 3 220 158\$00.

Considerando, no entanto, que, face ao valor de adjudicação da obra, sem IVA, o financiamento do PIDDAC podia ser no montante de **65 323 420\$00**, parece-nos que esta situação não é geradora de dano para o Estado, nos termos do art. 59º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, uma vez que os pagamentos totais por parte do CDSSS não excedem aquele montante (50 000 000\$00 + 10 317 000\$00 = 60 317 000\$00).

4.4.5 – Centro Social Paroquial Nossa Senhora de Fátima

4.4.5.1 – Análise do processo de empreitada do “Centro Comunitário do Frei Aleixo – Creche e ATL” – CSPNSF

Características Genéricas da Empreitada	
Dono de Obra	Centro Social Paroquial Nossa Senhora de Fátima
Empreiteiro	Vila Franca, Lda.
Diploma Legal	Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro
Tipo de Empreitada	Preço Global
Procedimento	Concurso limitado s/ apresentação de candidaturas
Preço Base	170 000 000\$00
Adjudicação	12-02-99 – 885 389,29 € (177 504 616\$00/ IVA)
Consignação	22-11-99
Protocolo	<ul style="list-style-type: none">▪ Data da celebração – 25-10-00▪ Comparticipação PIDDAC – 43 376 320\$00 – 216 360,17 € (65%)
Recepção	<ul style="list-style-type: none">▪ Provisória: 10-10-02▪ Definitiva

4.4.5.1.1 – Procedimentos prévios à formação do contrato de empreitada

A celebração deste contrato de empreitada foi precedida da realização de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, tendo sido invocado o n.º 2 do art. 50º do Decreto-Lei n.º 405/93.

Considerando que o preço base desta empreitada era de 170 000 000\$00, o procedimento adequado à formação do contrato de empreitada era o concurso público e não o concurso limitado sem apresentação de candidaturas (cf. art. 47º do Decreto-Lei n.º 405/93 e art^{os} 1º, 32º, n.º 1, al^{as} a) e c), e 103º do Decreto-Lei n.º 55/95).

Em 12-02-99, a Direcção do CSPNSF adjudicou a obra à empresa *Vila Franca, Lda.*, pelo valor de 177 504 616\$00. Sobre esta adjudicação não foi, no entanto, emitido qualquer parecer favorável do SSR do CRSS, nos termos impostos pelo n.º 3, al^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96.

Por ofício datado de 13-10-99, o CSPNSF solicitou ao SSR do CRSS de Évora apoio financeiro, através do PIDDAC, com vista à realização da obra relativa ao Centro Comunitário do Frei Aleixo, no que se refere às valências da Creche e ATL, apontando como custo final previsto destas valências o montante de 66 732 800\$00.

O custo estimado das obras relativas a estas valências inicialmente apresentado foi de 44 640 000\$00, tendo sido concedido um financiamento do PIDDAC de 29 016 000\$00, com atribuição de uma verba de 10 000 000\$00, em 1999.

4.4.5.1.2 – Execução da despesa

Em 27-10-99 foi emitido um parecer técnico/social no qual se propôs a aceitação do valor apresentado pelo CSPNSF (66 732 800\$00), não sendo objecto de despacho por parte do SSR.

Em 25-10-00 foi celebrado o protocolo entre o CRSS e o CSPNSF estabelecendo a comparticipação financeira do PIDDAC de 43 376 320\$00, correspondente a 65% do montante de 66 732 800\$00, relativa à execução do Centro Comunitário – Creche e ATL.

4.4.5.1.2.1 – Pagamentos relativos à empreitada do “Centro Comunitário – Creche e ATL”

No quadro abaixo encontram-se referidos os pagamentos relativos a esta empreitada:



Tribunal de Contas

Quadro 12 – Pagamentos empreendimento

(em escudos)

Autos de Medição		Facturas					Autorizações de Pagamento			Recibo		
N.º	Data	N.º	Data	Verificação Fisc Obras	Valor sem IVA	Valor com IVA	Directora do SSR do CRSS/CDSSS	Coordenador do GAT/NAT	Valor	N.º	Data	Valor
1	31-12-99	2281	31-12-99	14-01-00	17 888 000	20 928 960	Jan-00		10 000 000	1868	11-02-00	10 000 000
2	30-11-00	401	30-11-00	12-01-01	14 627 692	17 114 400		Fev-01			06-02-01	19 016 000
3	31-12-00	474	29-12-00	12-01-01	14 627 333	17 113 980						
4	26-06-01	32	12-06-01	27-06-01	3 638 482	4 257 024,	Jul-01		2 767 066	1997	01-08-01	2 767 066
5	13-07-01	90	17-07-01	Não existe	22 786 331	26 660 008	Set-01		11 592 934	2006	17-09-01	11 592 934
		294*	10-12-01	12-12-01	1 530 250	1 790 393	Não assinada				28-12-01	6 573 000
		354*	12-12-01	12-12-01	5 177 494	6 057 668			6 573 000			
Total					80 275 584	93 922 433						49 949 000

* 100% Equipamento

Fonte: CDSSS de Évora

Relativamente aos montantes a que se refere o quadro supra verifica-se que, até 2001, a comparticipação PIDDAC do CRSS/CDSSS para esta obra foi de 49 949 000\$00, em vez dos 43 376 320\$00 estipulados no protocolo.

4.4.5.1.3 – Eventual Responsabilidade Financeira

A análise dos factos supra expostos permite observar que:

O pagamento relativo ao auto n.º 1 foi efectuado em 11-02-00, data esta anterior à celebração do protocolo entre o CRSS e o CSPNSF, violando-se deste modo o disposto no n.º 3 da Portaria n.º 328/96;

As facturas n.ºs 294, de 10-12-01, e 354, de 12-12-01, são referentes a equipamento, tendo sido ordenado pelo Coordenador do NAT o seu pagamento em 100%, incluindo o IVA, sendo aqui aplicável o exposto sobre esta matéria no ponto 4.4.4.1.3.1;

O SSR de Évora do CRSS/CDSSS efectuou os pagamentos relativos à sua comparticipação nesta empreitada sem que tivesse sido emitido qualquer parecer favorável sobre a adjudicação e, conseqüentemente, sem que tivesse sido aprovada a proposta de adjudicação da obra pela IPSS, nos termos impostos pelo n.º 3, al^{as} a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96 e apesar de ter sido efectuada a adjudicação pela IPSS sem que fosse realizado o procedimento adequado, nos termos do art. 47º do Decreto-Lei n.º 405/93 e art^{os} 1º, 32º, n.º 1, al^{as} a) e c), e 103º do Decreto-Lei n.º 55/95.

Esta comparticipação financeira por parte do CRSS/CDSSS foi, assim, realizada em violação do disposto no ponto 1 do n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96, uma vez que o financiamento da obra estava **dependente** da sua adjudicação de acordo com o RJEOP;

Neste processo foi realizado um pagamento antes da celebração do protocolo, tendo sido, ainda, efectuados pagamentos para além dos montantes protocolados, o que consubstancia violações ao disposto no art. 3º da Portaria n.º 328/96;

Todas as facturas, conforme consta dos despachos do Coordenador do NAT a mandar pagar à contabilidade e dos recibos da IPSS, foram comparticipadas pelo PIDDAC com consideração do IVA, quando essa percentagem não podia exceder os 65% das facturas sem IVA, nos termos dos n.ºs 4, ponto 1, al. a), e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, conjugado com o disposto nos art.ºs 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98.

A autorização de recebimento de cheques pela IPSS, correspondente ao pagamento das facturas n.ºs 294 e 354, não se encontra assinada pela Directora deste serviço.

A autorização de recebimento de cheques de Fevereiro/01, relativa aos autos de medição n.ºs 2 e 3, foi assinada pelo Coordenador do NAT sem competência para o efeito (cf. art. 10º da Portaria n.º 994/01).

Estas duas situações consubstanciam uma violação do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

A violação das referidas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Relativamente à eventual responsabilidade financeira reintegratória, evidencia-se que, de 1999 a 2001, as facturas e autos de medição apresentados ao SSR de Évora do CRSS/CDSSS pelo CSPNSF para pagamento totalizam 80 275 584\$00, sem IVA. Considerando que, nos termos do n.º 4, ponto 1, al. b), da Portaria n.º 138/88, o financiamento por parte da SS através do PIDDAC poderia corresponder a 65% do custo total da obra, o valor máximo de comparticipação seria de 52 179 129\$00.

Do exposto resulta que os montantes susceptíveis de terem sido indevidamente pagos a título de comparticipação do IVA, são passíveis de ser compensados devido ao valor que a comparticipação da SS poderia atingir face ao custo da obra referenciado a 2001, não parecendo existir dano para o Estado, nos termos do art. 59º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97.

4.4.5.1.3.1 – Concessão de subsídio através do FSS – “Trabalhos a Mais”

Em 01-09-01, o CSPNSF solicitou ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade a concessão de um subsídio para fazer face a trabalhos a mais, orçamentados em 9 501 000\$00 (47.390,79 €), relacionados com a construção do Centro Comunitário do Frei Aleixo.

Em informação remetida ao Chefe de Gabinete do MTS, a Directora do CDSSS solicitou a concessão de um subsídio ao CSPNSF, **através do FFS**, de 8 568 000\$00, com vista à comparticipação dos referidos trabalhos a mais (cf. doc. com carimbo de 08-11-01), uma vez que através da 2.ª reformulação do PIDDAC/01 foi possível inscrever, para a IPSS, a verba de 933 000\$00.

De acordo com o Despacho n.º 6/SUB/FSS/MTS/2002, de 10 de Janeiro, foi concedido, através do FSS, um subsídio de 43 000,00 € (8 620 726\$00).

Em 15-03-02, foi enviada pelo CSPNSF ao CDSSS a factura n.º 350, datada de 28-02-02, relativa a trabalhos a mais, no montante de 47 393,79 € (9 501 602\$00), sem IVA (com IVA 55 450,73 € - 11 116 873\$00), com verificação pelo fiscal de obras, em 21-03-02.



Tribunal de Contas

Por despacho de 21-03-02, o Director do NAT ordenou à contabilidade que procedesse ao pagamento de 43 000,00 € à IPSS (cf. recibo n.º 2099, de 23 de Abril de 2002). Verificando-se que este pagamento não foi posteriormente autorizado pela Directora do CDSSS, esta omissão consubstancia uma violação ao disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

Tendo em conta o valor dos trabalhos a mais sem IVA, a comparticipação da SS deveria corresponder a 30 805,96 € (6 176 041\$00) – 65% de 47 393,79 € – e não a 43 000,00 € (8 620 726\$00).

Os factos expostos merecem, ainda, os seguintes comentários:

Pelo Despacho 236/MSSS/96, publicado em 20-02-97, no DR IIS, foi aprovado o regulamento do FSS, dispondo no seu art. 1º que o FSS se destina a “*prestar auxílio em situações de calamidade, de sinistro e combate à exclusão social para as quais não existam outras respostas adequadas, nomeadamente através do apoio a conceder a actividades das instituições particulares de solidariedade social*”.

De acordo com o art. 2º do Regulamento, o FSS não apoia iniciativas que possam ser financiadas, em tempo útil, pelo PIDDAC ou por outras medidas ou programas existentes.

Este Fundo, excepcionalmente, poderá apoiar a realização de obras em edifícios quando se verifique (cf. art. 3º, al^{as} a) e b) do Regulamento):

Degradação de edifícios causada por situações de calamidade ou intempérie que impossibilitem a realização das suas funções;

Necessidade de conclusão das obras que, por insuficiência de verbas atribuídas em PIDDAC, se estejam a degradar, colocando em risco o investimento público já realizado.

A Decisão da atribuição do apoio através do FSS deve ser precedida de parecer do CRSS/CDSSS competente, o qual deve ser emitido no prazo de 30 dias sobre a data do pedido (art. 6º do Regulamento).

No caso em apreço, não foi facultado pelo CDSSS nenhum parecer com fundamentação suficiente no sentido do cumprimento dos requisitos para a concessão do FSS.

Atentos os factos expostos e o regime jurídico supra explanado, afigura-se que, no caso em análise, não se encontravam preenchidos os requisitos formais relativos à concessão do subsídio através do FSS.

É ainda de realçar:

De acordo com o n.º 4, ponto 1, al. b), da Portaria n.º 138/88, a percentagem da comparticipação financeira do PIDDAC nesta obra – considerando que o estabelecimento em causa é de segunda prioridade – poderia atingir o limite de 65% do custo total da obra, isto é, 65% do custo de construção propriamente dito, dos encargos decorrentes da revisão de preços, **dos erros e omissões do projecto inicial** e do equipamento fixo e móvel.

Esta percentagem poderia ser aumentada ou diminuída (podendo ser mesmo nula) consoante, respectivamente, a situação financeira da instituição interessada lhe permitisse suportar os custos ou fosse comprovadamente insuficiente, nos termos constantes dos n.ºs 2 e 3 do citado art. 4º.

Relativamente à possibilidade acabada de referir, não existe qualquer análise da situação financeira por parte do CDSSS, o que inviabiliza o aumento da percentagem da comparticipação financeira com esse fundamento;

Da análise do disposto no n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, resulta, também, que o custo total dos empreendimentos a financiar não inclui trabalhos a mais, mas apenas os **erros e omissões do projecto inicial**, o que na situação concreta não é o caso, uma vez que não se verificou nenhuma reclamação do empreiteiro (cf. art.ºs 13º e 14º do Decreto-Lei n.º 405/93).

4.4.5.1.3.1.1 – Eventual Responsabilidade Financeira

Na atribuição deste subsídio não foi observado o disposto nos art.ºs 2º e 3º, al.ºs a) e b) do Regulamento do FSS, tendo ainda sido violado o disposto nos pontos 2 e 3 do n.º 4 e o ponto 1 do n.º 5 da Portaria n.º 138/88.

O pagamento efectuado a este título não foi autorizado pela Directora do CDSSS, consubstanciando esta omissão uma violação ao disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

A violação destas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97.

Quanto à eventual responsabilidade reintegratória, apesar de não terem sido preenchidos os requisitos legais e regulamentares na atribuição do subsídio de 43.000 € do FSS, considerando o valor que a comparticipação PIDDAC pode atingir face, desde logo, ao valor pelo qual foi adjudicada a obra (65% de 177 504 616\$00 = 115 378 000\$00 ou seja 575 503,04 €), parece que esta situação não é passível de consubstanciar um pagamento indevido, nos termos do art. 59º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97.



4.4.6 – Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social

4.4.6.1 – Análise do processo de “Ampliação do Lar Residencial para Deficientes” 1ª e 2ª fase – ARASS”

Características Genéricas da Empreitada	
Dono de Obra	Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social
Empreiteiro	Marcelino Rego (ambas as fases)
Diploma Legal	Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março
Tipo de Empreitada	Série de preços (ambas as fases)
Procedimento	Concurso limitado s/ publicação de anúncio (ambas as fases)
Preço Base	1ª Fase: 99 560,06 € (19 960 000\$00) 2ª Fase: 74 292,08 € (14 894 225\$00)
Adjudicação	1ª Fase: 119 686,56 € (23 995 000\$00, sem IVA) 2ª Fase: 89 175,09 € (17 878 000\$00, sem IVA)
Consignação	1ª Fase: 20-10-00 2ª Fase: 05-07-01
Protocolo	▪ Data da celebração – 01-03-01 ▪ Participação PIDDAC – 32 000 000\$00 – 159 615,33 € (80%)
Recepção	▪ Provisória ▪ Definitiva

4.4.6.1.1 – Procedimentos prévios à formação dos contratos

O procedimento prévio à formação dos contratos de empreita efectuado pela ARASS quer na 1ª quer na 2ª fases foi o concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos da al. b) do n.º 2 do art. 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, na redacção introduzida pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro.

O resumo das propostas apresentadas para as 1ª e 2ª fases da obra pelo concorrente vencedor – empreiteiro Marcelino Rego – foi o seguinte:

Quadro 13 – Ampliação da Residência e Anexo

(em escudos)

Designação	1º Fase	2ª Fase
Demolições	306 900	
Movimento de Terras	916 000	
Betões	7 109 300	
Cobertura	5 968 000	
Alvenarias	3 670 400	
Cantarias		497 880
Pavimentos	1 492 000	2 194 000
Revestimento paredes e tectos	2 449 000	3 191 900
Carpintarias		2 802 640
Serralharias		3 328 040
Pinturas		1 979 000
Equipamento sanitário		664 500
Rede de águas	509 000	
Rede de esgotos	513 200	
Equipamento de cozinha		297 900
Diversos	120 050	546 094
Instalação eléctrica	940 950	2 376 046
Total	23 994 800	17 878 000

Fonte: CDSSS de Évora

O quadro supra evidencia que:

Os itens relativos à designação dos trabalhos orçamentados são comuns às duas propostas (1.ª e 2.ª fases), apresentando-se, na sua maioria, os preços unitários divididos pelas duas fases;

Nos casos dos pavimentos, revestimento de paredes e tectos e instalação eléctrica, para além deste tipo de trabalhos se encontrarem previstos nas duas fases da obra, são propostas, em ambas as fases, preços unitários.

Estes factos indiciam que a obra foi cindida, existindo eventual fraccionamento da despesa, em violação dos n.ºs 1 e 2 do art. 16º do Decreto-Lei n.º 197/99 (*ex vi* do art. 4º, n.º al. a) do referido diploma legal).

Não tendo sido levado em consideração o valor das duas fases para efeitos do cálculo do valor global da obra, realizou-se o concurso limitado sem publicação de anúncio, quando deveria ter sido efectuado o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos dos art.ºs 48º, n.º 2, al.ºs a) e b), e art. 53º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 59/99, com a redacção dada pela Lei n.º 163/99.

A Direcção da ARASS, em sessões realizadas em 03-10-00 e 26-04-01, adjudicou, respectivamente, a 1ª e 2ª fases da empreitada ao empreiteiro Marcelino Rego sem que o SSR de Évora do CRSS/CDSSS tenha emitido qualquer parecer favorável sobre esta adjudicação, nos termos impostos pelo n.º 3, al.ºs



Tribunal de Contas

a), ponto 6, e b), ponto 4, da Portaria n.º 7/81 e pelo n.º 2, ponto 4, da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96.

4.4.6.1.2 – Execução da despesa

Não se detectou nenhum pedido formal da ARASS, nem se verificou, por parte do SSR de Évora do CRSS/CDSSS, qualquer análise relativa à comparticipação financeira do PIDDAC no custo global desta obra (1.ª ou 2.ª fase), não constando, designadamente, o parecer técnico/social deste equipamento na documentação do processo de financiamento.

De acordo com o protocolo de comparticipação financeira celebrado entre o CDSSS e a ARASS, em 01-03-01, o custo global da obra foi orçamentado em 40 000 000\$00, cabendo à SS, através do PIDDAC/00 e PIDDAC/01, a comparticipação financeira de 80%, ou seja 32 000 000\$00.

No entanto, anteriormente à celebração do protocolo, existem já despachos do Coordenador do GAT emitidos sobre os officios que anexam os autos de medição e respectivas facturas enviadas pela ARASS para pagamento da comparticipação financeira do PIDDAC, nos quais é referido: “à contabilidade para pagamento através da verba inscrita em PIDDAC/00 e PIDDAC/01 e em 80% do total da facturação”.

4.4.6.1.2.1 – Pagamentos relativos à empreitada de “Ampliação do Lar Residencial para Deficientes” – 1.ª e 2.ª fases

Os pagamentos relativos a esta empreitada foram os seguintes:

Quadro 14 – Ampliação do Lar Residencial para Deficientes – 1.ª Fase

(em escudos)

Autos de Medição		Facturas					Autorizações de Pagamento			Recibos		
N.º	Data	N.º	Data	Verificação Fiscal Obras	Valor sem IVA	Valor com IVA	Directora do SSR do CRSS/CDSSS	Coordenador do GAT/NAT	Valor	N.º	Data	Valor
1	17-11-00	872	17-11-00	21-12-00	4 473 000	5 233 410						
2	07-12-00	875	07-12-00	21-12-00	2 364 603	2 766 586		Jan-01	8 000 000		18-01-01	8 000 000
3	15-12-00	876	15-12-00	21-12-00	1 709 402	2 000 000						
4	28-02-01	880	28-02-01	05-04-01	3 092 495	3 618 219	Não assinada			631	03-05-01	6 898 783
5	20-03-01	882	20-03-01	05-04-01	4 278 000	5 005 260						
6	20-04-01	884	20-04-01	05-06-01	3 313 260	3 876 514						
7	20-05-01	885	20-05-01	05-06-01	4 764 240	5 574 161	Jul-01		7 560 540	700	16-07-01	7 560 540
Total					23 995 000	26 074 150						22 459 323

Fonte: CDSSS de Évora

Quadro 15 – Ampliação do Lar Residencial para Deficientes – 2.ª Fase

(em escudos)

Autos de Medição		Facturas					Autorizações de Pagamento			Recibos		
N.º	Data	N.º	Data	Verificação Fiscal Obras	Valor sem IVA	Valor com IVA	Directora do SSR do CRSS/CDSSS	Coorden. do NAT	Valor	N.º	Data	Valor
1	29-08-01	889	29-08-01	20-09-01	4 702 298	5 501 689		Out-01	4 401 351	772	23-10-01	4 401 351
2	28-09-01	890	28-09-01	21-11-01	4 250 000	4 972 500	Dez-01			816	12-12-01	8 195 191
3	31-10-01	891	31-10-01	21-11-01	4 505 546	5 271 489						
4	28-11-01	892	28-11-01	12-12-01	4 420 156	5 171 583	Não assinada					4 944 135
5 TM	28-11-01	893	28-11-01	12-12-01	3 326 587	3 892 107						
Total					21 204 587	24 809 368						17 540 677

Fonte: CDSSS de Évora

De acordo com os quadros supra, os pagamentos efectuados pelo SSR de Évora do CRSS/CDSSS relativos a esta obra correspondem ao montante total de 40 000 000\$00 (22 459 323\$00 + 17 540 677\$00), quando a comparticipação financeira a que a SS se vinculou, de acordo com o protocolo celebrado, foi no valor de 32 000 000\$00.

Relativamente à execução financeira da obra (líquida de IVA), verifica-se que atingiu o valor de 45 199 587\$00 (1ª Fase: 23 995 000\$00 + 2ª Fase: 21 204 587\$00), dos quais 3 326 587\$00 correspondem a trabalhos a mais (cf. factura n.º 893 e auto de medição n.º 5), sem que se demonstre que foram originados em erros e omissões de projecto inicial.

Da análise destes pagamentos verifica-se que:

- De acordo com o disposto no n.º 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88, o custo total dos empreendimentos a financiar não inclui os trabalhos a mais³¹, evidenciando-se que as propostas de trabalhos a mais não foram, sequer, aprovadas pelo CDSSS, como determina o n.º 3, al. b), ponto 8, da Portaria n.º 7/81;
- Retirando o valor dos trabalhos a mais ao custo total da empreitada (45 199 587\$00 – 3 326 587\$00 s/ IVA), apura-se o montante de 41 873 000\$00;
- Tendo em conta que foi estabelecida a comparticipação financeira da SS de 80%, apura-se o valor de 33 498 400\$00 (80% de 41 873 000\$00), importância esta superior em 1 498 400\$00 ao montante estabelecido no protocolo;
- Considerando, no caso, que o máximo da comparticipação financeira do PIDDAC legalmente permitido é de 80% (cf. n.º 4, ponto 1, al. a), da Portaria n.º 138/88), foi indevidamente pago o montante de **6 501 600\$00 – 32 429,84 €** (40 000 000\$00 – 33 498 400\$00).

Observa-se, ainda, que:

Conforme consta dos despachos do Coordenador do GAT/NAT a ordenar à contabilidade os pagamentos e das autorizações de recebimento de cheques deste e da Directora do SSR de Évora do CRSS/CDSSS, estes pagamentos, efectuados através de verbas provenientes do

³¹ A não ser os decorrentes de erros e omissões do projecto inicial.



Tribunal de Contas

PIDDAC/00 e PIDDAC/01, corresponderam a 80% do montante total das facturas com IVA, quando a comparticipação do PIDDAC deveria incidir sobre o custo total da obra sem IVA, uma vez que as IPSS têm direito à restituição deste imposto, nos termos dos art^{os} 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 e pelo Decreto-Lei n.º 323/98, violando este procedimento o disposto no n.º 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88.

Nestes termos, relativamente à comparticipação financeira do PIDDAC, sempre seria indevidamente paga a quantia de 3 840 330\$00 [80% de 45 199 587\$00 = 36 159 670\$00 (- 40 000 000\$00)].

Existem, também, a par de duas autorizações de recebimento de cheques por parte da IPSS a que falta a assinatura da Directora do CDSSS, duas autorizações de pagamento do Coordenador do NAT – Jan-01 e Out-01, sem que este tivesse competência para o efeito, sendo estes procedimentos violadores do disposto no art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

4.4.6.1.3 – Eventual Responsabilidade Financeira

Nesta empreitada a ARASS realizou o concurso limitado sem publicação de anúncio, quando deveria ter efectuado o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos dos art^{os} 48º, n.º 2, al. a) e b) e art. 53º, n.ºs 1 e 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, com a redacção dada pela Lei n.º 163/99.

A comparticipação financeira por parte do SSR de Évora do CRSS/CDSSS foi, assim, realizada em violação do disposto no ponto 1 do n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pela Portaria n.º 328/96, uma vez que o financiamento da obra estava **dependente** da sua adjudicação de acordo com o RJEOP.

Existiram ainda procedimentos violadores do disposto nos n.ºs 4, ponto 1, e 5, ponto 1, da Portaria n.º 138/88 e do art. 29º do Decreto-Lei n.º 155/92.

A violação das referidas normas financeiras é susceptível de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Neste processo verificou-se que a comparticipação do CRSS/CDSSS de Évora excedeu em **6 501 600\$00 (32 429,84 €)** o limite de 80% do custo total da obra imposto pelo n.º 4, ponto 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, sendo esta situação passível de configurar um pagamento indevido nos termos do art. 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97.

4.5 – Acordo de Cooperação

Relativamente aos programas próprios da segurança social e como referido no ponto 2.3, foi seleccionado o acordo de cooperação “Lar de Idosos” – valência terceira idade – subscrito pela **Obra de S. José Operário (OSJO)** e pelo **CDSSS Évora**.

Não esquecendo que a perspectiva de análise adoptada se centra, exclusivamente, no papel legalmente cometido e desempenhado pelo CRSS/CDSSS de Évora nesta matéria, foi a este solicitada a informação e documentação julgada necessária relativa ao acordo seleccionado, designadamente:

Contas de Gerência e Contas de Exploração Previsional³² de 2000 e 2001 e documentação anexa;

Acordo de cooperação “Lar de Idosos” e respectivas alterações; e

Documentos de despesa de 2001 relativos ao acordo seleccionado.

A análise centrou-se, assim, na verificação do cumprimento das normas reguladoras da cooperação entre o CDSSS Évora e a OSJO previstas no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, designadamente no que concerne ao cumprimento das cláusulas estabelecidas no acordo e à legalidade e regularidade da documentação que sustentam as despesas efectuadas no âmbito dessa actividade.

4.5.1 – Caracterização económico-financeira

Para uma caracterização sumária da situação económico-financeira da instituição analisam-se no quadro seguinte os proveitos, custos e resultados operacionais nos anos 2000 e 2001:

Quadro 16 – Resultados Operacionais da Obra de S. José Operário

(em €uros)

Anos Rubricas	2000		2001	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
72. Prestações	458 514,2	37,59	538 026,4	37,98
73. Proveitos Suplementares	0,0	0,00	0,0	0,00
74. Comp. Subsídios Exploração	757 519,9	62,11	871 368,8	61,51
76. Out. Prov. Operacionais	3.674,1	0,30	7 285,4	0,51
Sub-total (1)	1 219 708,2	100	1 416 680,6	100
61. CMVMC	342 361,1	28,56	358 107,0	25,19
62. Forc Serv Externos	214 619,6	17,90	232 033,7	16,32
63. Impostos	340,2	0,03	386,0	0,03
64. Custos c/ Pessoal	594 060,0	49,55	791 835,4	55,69
65. Benef. Proc./Out. Cust. Oper.	56,1	0,00	71,1	0,01
66. Amortizações	47 440,8	3,96	39 447,0	2,77
Sub-total (2)	1 198 877,8	100	1 421 880,2	100
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)	20 830,4		(5 199,6)	

Fonte: Análise Financeira de 2001 efectuada pelo CDSSS de Évora à OSJO

A análise da estrutura dos proveitos da instituição revela a sua dependência dos subsídios à exploração, representando estes cerca de 62% do total das receitas arrecadadas em 2000 e 2001. Relativamente às despesas, destaque para a conta 64 – custos com pessoal – que representaram, em

³²De referir que as Contas de Gerência e Contas de Exploração Previsional desta instituição estavam na posse do CDSSS de Évora, mas ainda não tinham sido objecto de análise. Entretanto, na sequência desta auditoria e pelo facto de ter sido seleccionado um acordo de cooperação desta instituição, o CDSSS de Évora acabou por proceder à sua análise.



Tribunal de Contas

2000, 594 mil Euros, cerca de 50% do total dos gastos, tendo atingido, no ano seguinte, 792 mil Euros, ou seja, cerca de 56% do total dos custos da instituição.

Os resultados operacionais sofreram, nos anos em análise, um decréscimo abrupto, passando de um saldo positivo de cerca de 20,8 mil Euros, em 2000, para 5,2 mil Euros negativos, em 2001.

4.5.2 – Características do Acordo de cooperação seleccionado

O acordo inicial foi firmado a 26 de Novembro de 1984 e entrou em vigor no primeiro dia do mês seguinte, sendo, nessa altura, respeitante a 45 utentes. Em Junho de 1996 o acordo foi alargado para 55 utentes, tendo sido então definido o respectivo quadro de pessoal. Ainda em 1996, mais propriamente a partir de 1 de Outubro, a lotação do acordo foi de novo revista, tendo passado a abranger 75 utentes, mantendo-se o quadro de pessoal anteriormente definido. Finalmente, em 30 de Junho de 2002, o referido quadro de pessoal foi alargado, incluindo-se nele pessoal comum a outras valências, conforme se retrata no quadro seguinte:

Quadro 17 – Pessoal previsto no Acordo de Cooperação Lar de Idosos da OSJO

N.º	Afecto ao Acordo Lar de Idosos	N.º	Comum a Outras Valências
1	Enfermeiro	1	Secretária Geral
14	Ajudantes de Lar e Centro de Dia	1	Psicóloga
1	Cozinheira	1	Administrativo
3	Serventes	1	Motorista
1	Empregada Auxiliar		

Fonte: Acordo de Cooperação

4.5.3 – Observações

A análise da documentação relativa ao acordo de cooperação revelou o seguinte:

O n.º 2 da cláusula I do acordo de cooperação estabelece que as actividades “*serão exercidas no Lar de Idosos sito em Rua das Fontes n.º 3-A em Évora*”. Ora, pelo que se observou, nomeadamente pela análise dos documentos contabilísticos fornecidos, actualmente, a instituição tem em funcionamento quatro equipamentos afectos a este acordo – Évora, Montoito, N. Sra. de Machede e S. Miguel de Machede;

Nos termos da cláusula 2ª do anexo ao acordo rubricado em Junho último, o acordo abrange 75 utentes, tendo-se observado através de uma informação de 23 de Julho de 2002, elaborada por uma técnica superior de serviço social que, na realidade, existem, no conjunto dos quatro equipamentos, 121 utentes – 50 em Évora; 26 em N. Sra. de Machede; 16 em S. Miguel de Machede e 29 em Montoito;

Relativamente ao quadro de pessoal existente constatou-se, pela análise dos recibos de vencimento constantes dos documentos de despesas, que se encontram, em termos de custos, afectos a cada um dos equipamentos, os seguintes técnicos:

Quadro 18 – Pessoal afecto a cada um dos equipamentos do Lar de Idosos da OSJO e respectivos utentes

Equipamentos	Pessoal						Número de utentes
	Enfermeira	Ajudante de Lar Centro de Dia	Servente	Trabalhadores Auxiliares	Motorista	Total	
Monteito		13	2		1	16	29
Nossa Senhora de Machede	1	2	1			4	26
S. Miguel de Machede		2	1			3	16
Évora		6	1	2		9	50
Total	1	23	5	2	1	32	121

Fonte: Documentos de Despesa de 2001 do Acordo de Cooperação Lar de Idosos da OSJO

Pelo facto de o mínimo de utentes ser superior ao abrangido pelo acordo, verificaram-se as seguintes situações:

O quadro de pessoal acordado não corresponde ao que efectivamente existe, notando-se maior discrepância em relação à categoria de Ajudante de Lar e Centro de Dia (acordo: 14; existentes: 23). Por outro lado, a sua afectação a cada um dos equipamentos não se afigura coerente. Compare-se, por exemplo, Monteito (13 ALCD para 29 utentes) e Évora (6 ALCD para 50 utentes);

A afectação dos custos³³ aos quatro equipamentos não é correctamente feita, sendo imputados sem uma distribuição equitativa e ponderada dos mesmos – vide, por exemplo, os casos das categorias de enfermeira e motorista;

Relativamente aos documentos de despesa analisados³⁴ destaca-se o seguinte:

Os documentos não se encontram classificados, numerados tipograficamente e arquivados sequencialmente;

De um número significativo de documentos não consta o nome da instituição;

Encontram-se contabilizadas despesas cujas justificações apresentadas não têm validade contabilística;

Alguns documentos constantes do arquivo analisado apresentam nomes de particulares e de outras entidades exógenas à instituição;

São apresentadas despesas sem os devidos documentos que as sustentam, justificando-se a sua não inclusão pelo facto de se tratar de “despesas que, pela sua natureza, não podem ser documentadas” o que viola o disposto nos art^{os} 115º do CIRS e 28º e 35º do CIVA;

Existem documentos mal classificados e cujos valores são incorrectamente afectados como custos da valência.

³³ Não existe no plano de contas das IPSS qualquer orientação formalmente estabelecida sobre a forma de repartição dos custos indirectos das valências, o que pode promover distorções significativas no apuramento dos seus resultados. Este e outros problemas conexos subsistem, em grande medida, pelo facto do Núcleo de Actualização Contabilística, cuja criação se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março (diploma que aprovou o citado Plano de Contas) e cuja incumbência central era a de promover o seu aperfeiçoamento, nunca ter sido constituído.

³⁴ A amostra de documentos inicialmente definida foi, por razões técnicas, alargada a todo o universo.



Tribunal de Contas

5– EMOLUMENTOS

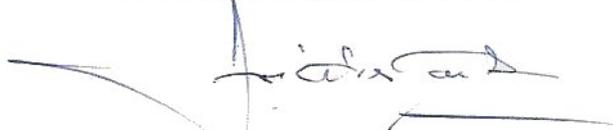
Nos termos do disposto nos art^{os} 1º, 2º, 10º, n.º 1 e 11º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/2000, de 4 de Abril, em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do *Anexo III*, são devidos pelo ISSS emolumentos no montante de €15 516,50.

6– DETERMINAÇÕES FINAIS

- 6.1. O presente relatório deverá ser remetido:
 - a) Ao Governo, mais concretamente, ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
 - b) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares: de Economia e Finanças, de Execução Orçamental e de Trabalho e dos Assuntos Sociais;
 - c) Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
 - d) Ao Director do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora;
 - e) Ao Presidente do Fundo de Socorro Social.
- 6.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo e seus anexos ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no “*site*” do Tribunal, **com excepção do Anexo II**.
- 6.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.
- 6.4. O ISSS/CDSSS deverá comunicar ao Tribunal de Contas, no prazo de seis meses a contar da data da recepção deste relatório, as medidas tomadas na sequência das recomendações nele sugeridas.
- 6.5. Expressa-se ao Director do CDSSS de Évora, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.
- 6.6. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art^{os} 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 57º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 5 de Junho de 2003

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

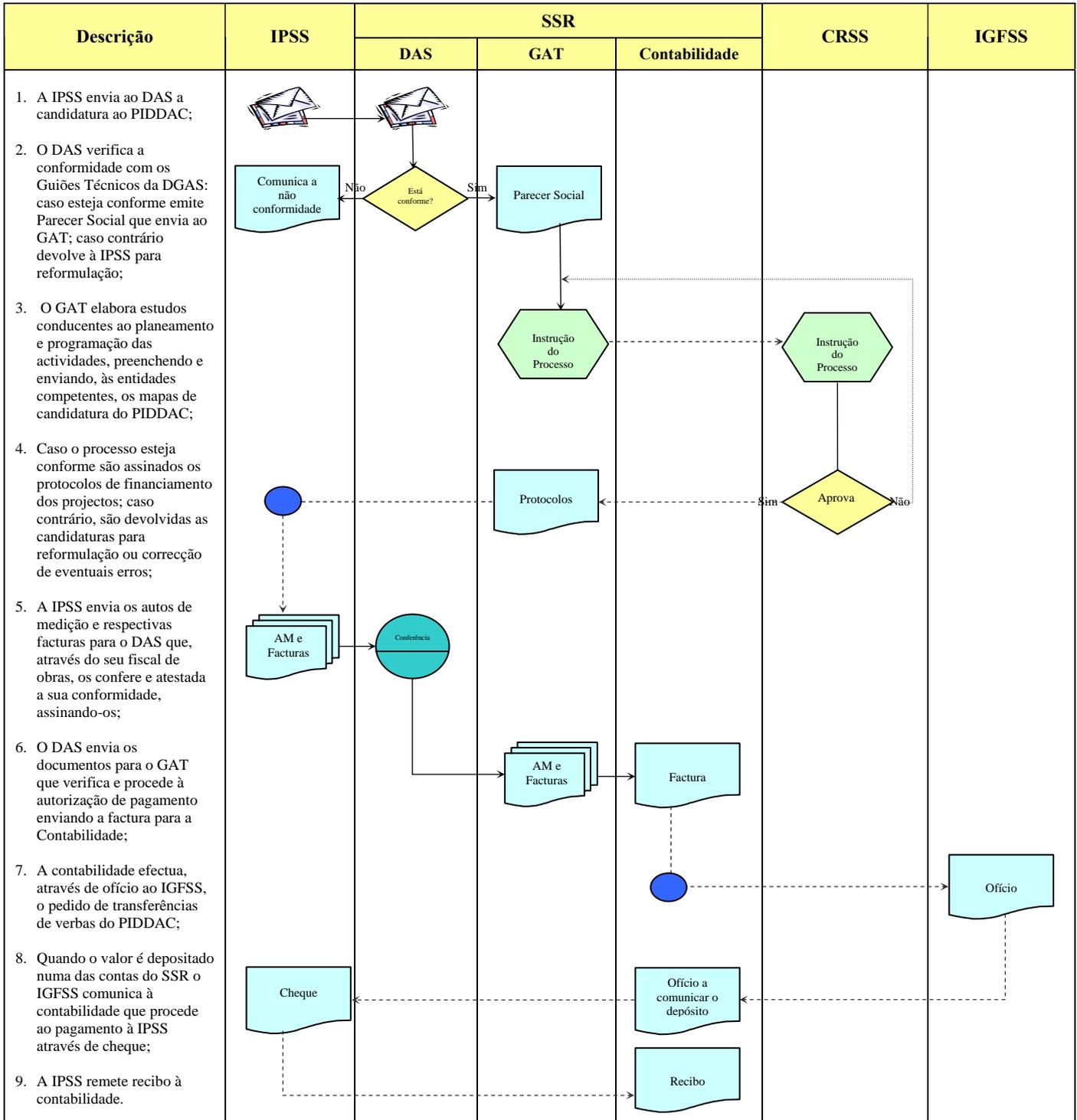


Tribunal de Contas

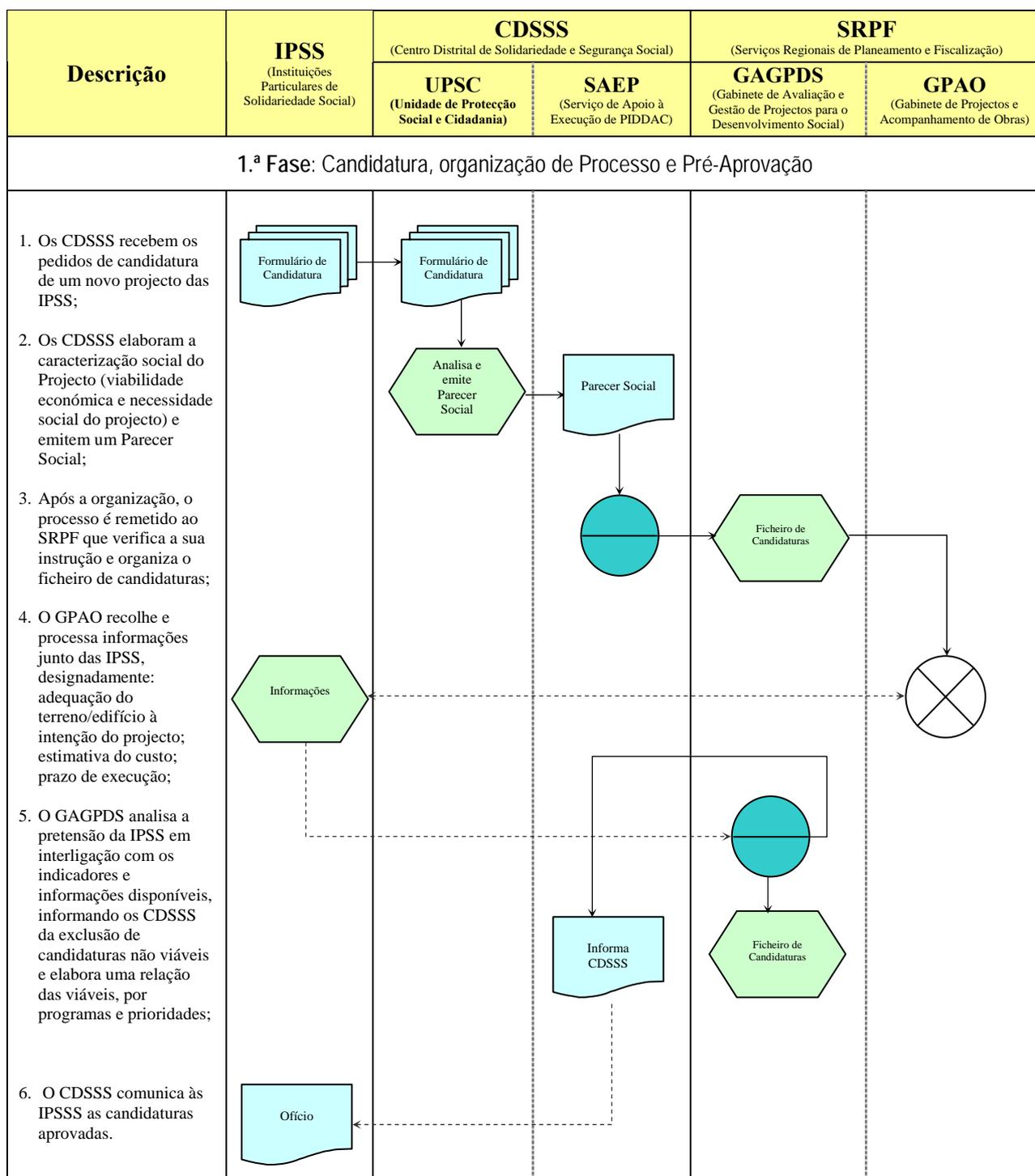
ANEXO I

Fluxogramas PIDDAC

Fluxograma PIDDAC (antes de 2002)

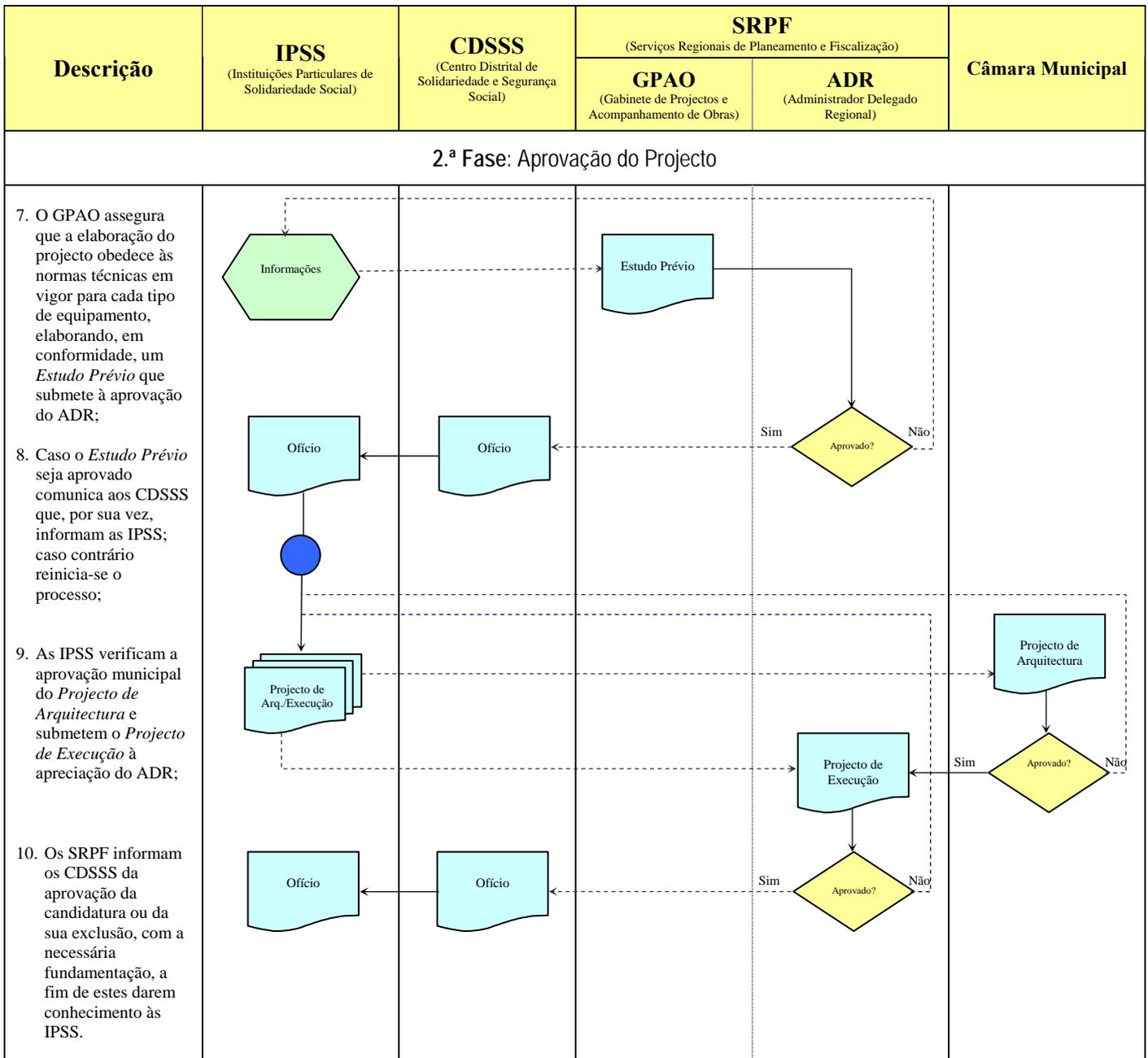


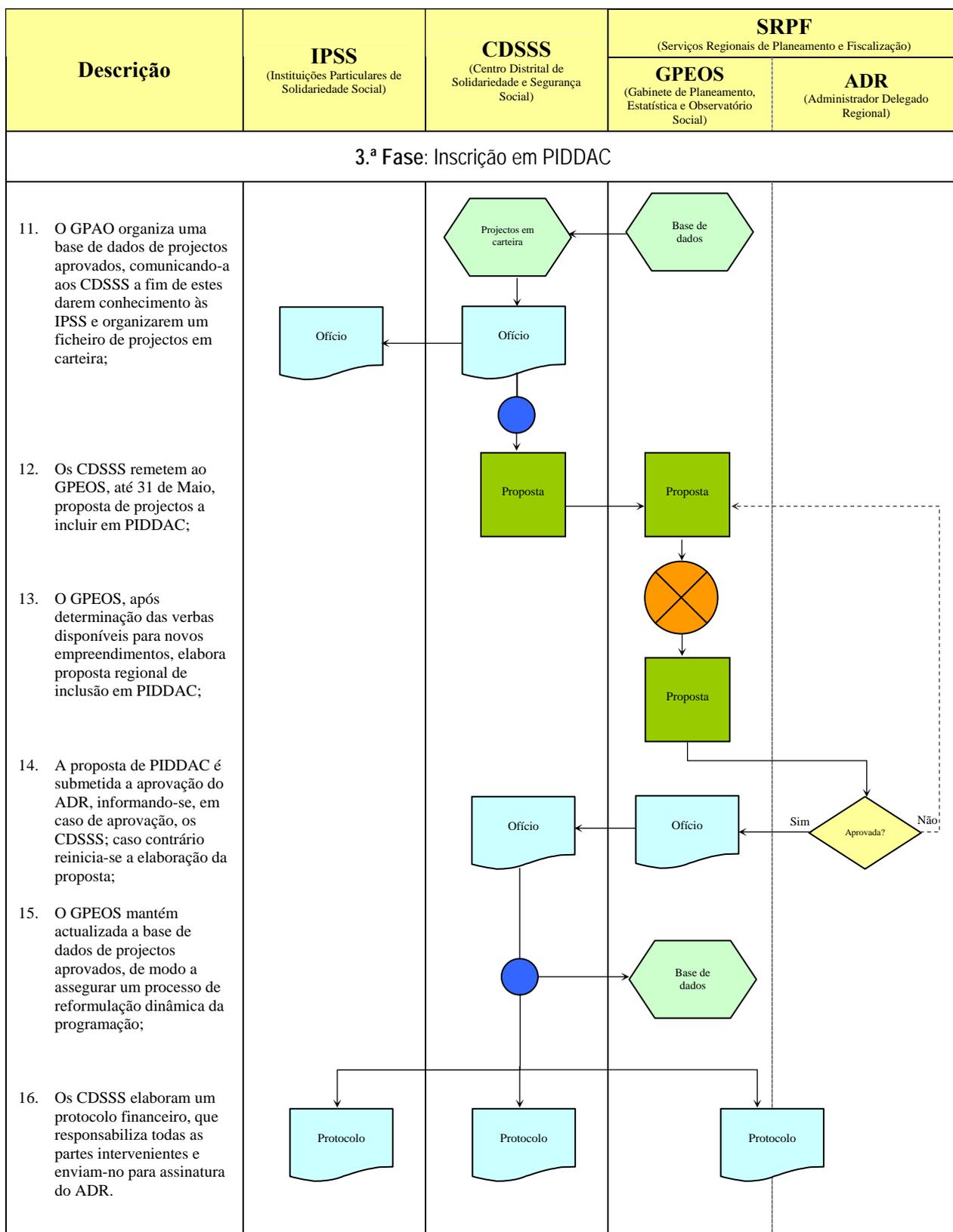
Fluxogramas PIDDAC (a partir de Janeiro de 2002)





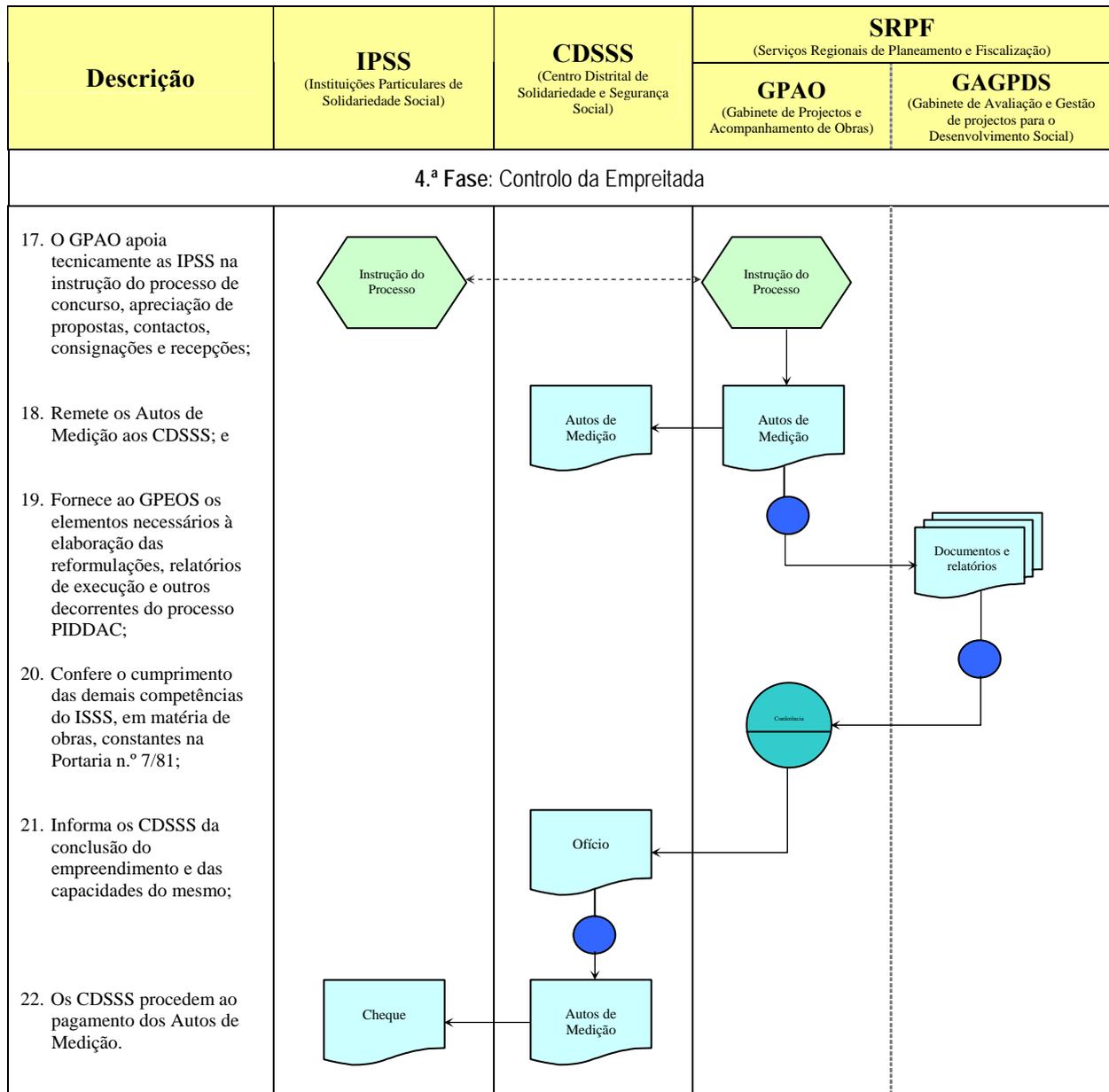
Tribunal de Contas







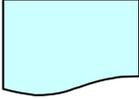
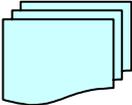
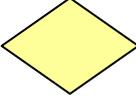
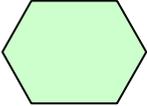
Tribunal de Contas





Tribunal de Contas

Simbologia Utilizada nos Fluxogramas

<i>Símbolo</i>	<i>Descrição</i>	<i>Símbolo</i>	<i>Descrição</i>
	<i>Correspondência trocada</i>		<i>Processamento de documentos</i>
	<i>Documento (ofício, parecer, informação, etc.)</i>		<i>Processamento ou conferência</i>
	<i>Documentação vária</i>		<i>Decisão</i>
	<i>Preparação</i>		<i>Conexão</i>
	<i>Registro não contábilístico</i>		



Tribunal de Contas

ANEXO III

Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Procº n.º 30/02

Relatório n.º 18/2003-2ª Secção

Entidade fiscalizada: ISSS / Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora

Entidade devedora: ISSS / Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,98	148		17 757,04
Acções na área da residência oficial	88,29	140		12 360,60
- 1% s/ Receitas Próprias				-
- 1% s/ Lucros				-
Emolumentos calculados...				30 117,64
Limite máximo (VR) ^{b)}				15 516,50
Limite mínimo (VR) ^{c)}				
Emolumentos a pagar ^{d)}				15 516,50

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

d) Entidade abrangida pelo limite máximo, nos termos do art. 10, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 66/96.

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Tribunal de Contas

ANEXO IV

Respostas das Entidades Auditadas



001838 30.ABR03

Exmo. Senhor
Conselheiro-Relator do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

.....
Sua referência Proc. N.º 30/02-AUDIT DA III.1 Sua comunicação de 09/04/03.3602 Nossa referência Lisboa

**Assunto : Auditoria a Despesas Especificas do PIDDAC e Programas Próprios da
Segurança Social**

Em resposta à comunicação de V. Exa. junta-se a informação que se considera de prestar sobre o assunto acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' o Conselho Directivo



José Perdigão
Vogal



Exmo Senhor
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Proc. n.º 30/02- Auditoria DA III.1

O Instituto de Solidariedade e Segurança Social, nos termos e para os efeitos do disposto nos art.ºs 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e n.º 4 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do art.º 82º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, após a análise do relato de auditoria efectuada às Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social – Proc. N.º 30/02 – Audit DA III.1, **vem pelo presente pronunciar-se sobre aquele Relato, em especial quanto às conclusões e recomendações no mesmo incluídas, o que faz nos seguintes termos:**

1. No que concerne às conclusões apresentadas no Relato referenciado, designadamente as constantes do ponto 1.1.1, que respeitam ao financiamento via PIDDAC, verifica-se, a par de uma elevada taxa de execução daquele instrumento financeiro no Distrito de Évora nos anos 2000 e 2001, a não observância de algumas das regras constantes da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto, e do RJEOP, no âmbito das empreitadas promovidas pelas IPSS, nos processos objecto da amostra.
2. Assim, este Instituto, face aos elementos disponíveis no citado Relatório, reconhece a generalidade das irregularidades ali referidas.



SEGURANÇA SOCIAL

Cabe, todavia, destacar a insuficiência de recursos humanos então existente no CDSSS de Évora, vocacionados para o acompanhamento e execução de processos PIDDAC, conforme, aliás, é referido no número 6 do ponto 4.1.1 do Relato de Auditoria, facto este que terá contribuído para que se tenham verificado as deficiências apuradas.

3. Importa, contudo, referir que as recomendações formuladas no Relato de Auditoria, na parte respeitante ao financiamento do PIDDAC, se inserem nas preocupações dominantes do Conselho Directivo do Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

Neste sentido, atendendo à capital importância de garantir uma correcta aplicação das verbas PIDDAC – Acção e Integração Social - , foi aprovado, através da Deliberação n.º 112/2002, de 3 de Abril, um conjunto estruturado de regras que determinam os procedimentos e circuitos a seguir neste processo.

Pretendeu-se com esta deliberação dar integral cumprimento aos normativos que regulamentam a atribuição de participações do PIDDAC na realização de obras de equipamentos sociais das IPSS e, conseqüentemente, assegurar o necessário apoio e acompanhamento às Instituições e a correcta aplicação do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Salienta-se ainda a decisão deste Instituto em criar Estruturas vocacionadas para o controlo daquelas matérias.

Pela sua importância não poderá, igualmente, deixar de se referir que foi criado, por decisão da tutela, um Grupo de Trabalho com a missão de elaborar uma metodologia de reformulação global do processo PIDDAC do MSST e a definição de parâmetros de um sistema de informação que reflecta um modelo integrado de gestão do PIDDAC. Foi já apresentado à tutela um relatório intercalar, o qual destaca, em particular, a importância da formação dos agentes envolvidos no processo .

Instituto de Solidariedade e Segurança Social

Conselho Directivo

Rua Rosa Araújo, n.º 43 -1250-194 Lisboa Telef: 21 310 20 00 -Fax: 21 310 20 92



SEGURANÇA SOCIAL

Reafirma-se assim que este Instituto continuará a agir no sentido de assegurar a correcta aplicação das normas legais que regulamentam a atribuição das comparticipações financeiras na realização de obras em equipamentos das IPSS.

P.O. O CONSELHO DIRECTIVO

José Perdigão
Vogal

Instituto de Solidariedade e Segurança Social

Conselho Directivo

Rua Rosa Araújo, n.º 43 - 1250-194 Lisboa Telef: 21 310 20 00 -Fax: 21 310 20 92



Contudo, afigura-se pertinente que constem nas notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados os critérios de repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades e respectiva fundamentação.

Ainda relativamente ao relatório mencionado e no que se refere ao ponto 4.4.5.1.3.1 – “Concessão de subsídios através do FSS – Trabalhos a mais”, informa-se o seguinte:

Através do despacho nº 6/SUB/FSS/MTS/2002, de 2002-01-10, de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, foi concedido um subsídio ao Centro Social Paroquial de Nossa Senhora de Fátima, referente a obras no Centro Comunitário Frei Aleixo.

O referido despacho foi recebido no Fundo de Socorro Social acompanhado dos seguintes documentos:

- Ofício do Centro Social Paroquial de Nossa Senhora de Fátima dirigido a Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, solicitando a concessão do subsídio.
- Ofício do Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade dirigido ao Centro Distrital de Évora, pedindo parecer.
- Ofício do Centro Distrital de Évora para o Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade com parecer favorável relativamente ao enquadramento do subsídio no regulamento do FSS.

O Fundo de Socorro Social procedeu, conforme normas internas, ao registo e processamento do despacho e correspondente subsídio, ficando a aguardar o pedido de financiamento do Centro Distrital de Évora.

Ainda em Janeiro de 2002 o Fundo Socorro Social enviou ofícios para o Centro Distrital de Évora e para a entidade beneficiária do subsídio, informando que este se encontra a pagamento, em função das necessidades efectivas a reportar pelo Centro Distrital.

Em 2002-04-09 o Fundo Socorro Social, na sequência da recepção de fax do Centro Distrital de Évora, procedeu ao pagamento da totalidade do subsídio atribuído.

Através de contacto telefónico com o Centro Distrital de Évora, este Instituto teve conhecimento de que este Centro Distrital está a preparar resposta ao Tribunal de Contas, na sequência do ponto 10

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 – 002 LISBOA Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

DATA 30 04 03 11007



Tribunal de Contas



SEGURANÇA SOCIAL

do relato da auditoria desse Tribunal, pelo que o Centro Distrital dará certamente resposta aos aspectos específicos que lhe dizem respeito.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

(Manuel Teixeira)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 – 002 LISBOA Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO
Gabinete de Ministros

FAX

Data: 2003-04-30
Nº de pág. incluindo esta folha introdutória: 3

DE:	PARA:
Gabinete de Ministros da Segurança Social e do Trabalho	Excm. Senhor Diretor Geral Conselheiro José Faria
Fax: 21 842 41 15 Telf: 21 844 17 00	Fax: 21 34 40 56 7

ASSUNTO:

COMENTÁRIOS : Urgente Para sua revisão Responder com urgência Favor comentar

Na impossibilidade, depois de várias tentativas,
do envio do presente ofício pelo endereço
do correio electrónico, solicito-lhe a
Senhor. Chefe do Gabinete de enviar o
mesmo por fax.

So Davil
2003-04-30
[Signature]
Diretor Geral

2 05 03
[Signature]

Remeta-se ao DAIII.1, solicitando à equipa de auditoria
Data 3/5/03, que ~~se~~ de do corrente mes, me apresente
O Auditor-Coordenador, projeto de relatório e síntese
Parceira.

Recolhi
- [Signature]
- [Signature]
- [Signature]
- [Signature]
5/5/03
[Signature]

DA III 1
RECEBIDO EM
5/5/03
[Signature]

90/Apr 2003 21:53
GAB.MIN.SEG.SOC.TRAB 21940415
+351218424115
1048-038 LISBOA
Praça de Londres, 2 - 1º
1048-038 LISBOA



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Gabinete do Ministro

Exmo Senhor
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Seu amo, ao DA III para
apresentação ao Excelentíssimo

ASSUNTO: Auditoria a Despesas Específicas do PIDDAC e Programas
Próprios da Segurança Social.
feulm
Conselheiro da respectiva área.
02.05.03 *fls SOG*

*As DA III para apontar ao
Excelentíssimo Senhor Conselho de Rec.
2003.05.02*

*Não obstante a auditoria ver as
programas da Segurança Social a
condenação da mesma e da res-
ponsabilidade do DA III*

Em referência ao ofício n.º 3600 de 09.04.03 desse Tribunal e relativamente às conclusões e recomendações formuladas no Relatório da Auditoria identificada em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de informar V. Ex.ª do seguinte:

1. Os Serviços visados na referida Auditoria, tendo sido citados, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 5/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do artigo 82.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, responderam já directamente a esse Tribunal, pronunciando-se sobre as questões constantes do Relatório da Auditoria em apreço.
2. Reconhecendo-se a pertinência das conclusões e recomendações referidas, esclarece-se que, com o objectivo de prevenir a repetição do tipo de situações apontadas e de assegurar o rigoroso cumprimento das disposições legais, foi determinado, por decisão da tutela, a constituição de um Grupo de Trabalho, integrando os Organismos deste Ministério com participação mais relevante no âmbito do PIDDAC, nomeadamente o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, tendo por



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Gabinete do Ministro

objectivos, entre outros, a definição de um sistema de informação que reflita um modelo integrado de gestão do PIDDAC, numa perspectiva institucional e funcional e ainda promover o desenvolvimento dos instrumentos necessários conducentes a um eficaz planeamento, à racionalização de meios e à boa execução dos seus projectos e programas.

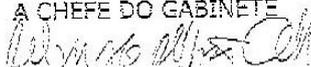
3. Mais se acrescenta que, relativamente à matéria em análise, foram já efectuadas duas intervenções ao CDSSS de Évora, pela Inspeção Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST), com o objectivo de averiguar alegadas irregularidades.

Na sequência das intervenções, e no que se refere aos apoios financeiros concedidos às IPSS no âmbito do PIDDAC, foi determinado por despacho de 24 de Maio de 2003, de Sua Excelência o Ministro da Segurança Social e do Trabalho, a verificação da aplicação das medidas correctivas apresentadas pela IGMSST no âmbito da auditoria realizada.

4. No que se refere à obrigação de entrega dos orçamentos e contas das IPSS, para serem visada pelos CDSSS, cumpre-me informar V. Exa do que se pretende aplicar as medidas necessárias ao total cumprimento das obrigações legais das IPSS.

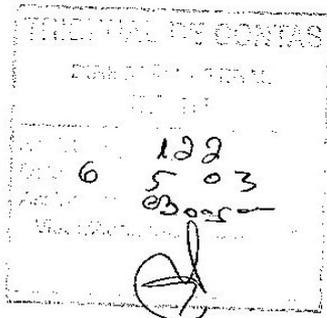
Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 30.04.2003.

A CHEFE DO GABINETE

(Rita Magalhães Collaço)



Tribunal de Contas



SEGURANÇA SOCIAL

29.ABR2003 024454

C/C Sua Excelência o Ministro
da Segurança Social e do Trabalho
e Exmo. Sr. Presidente
do Conselho Directivo do ISSS

**Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Do Tribunal de Contas
Dr. Abílio A. Pereira de Matos
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa**

Sua referência
Pr. N.º 30/02 – Audit
Da III.1

Sua comunicação de
2003.04.09

Nossa referência
NAT

Évora
2003.04.29

ASSUNTO: Auditoria a Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social.

Na sequência do envio a este Centro Distrital do ofício n.º 3603, datado de 09 de Abril de 2003, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e do Relato da Auditoria mencionada em epígrafe, vimos pelo presente remeter as alegações referentes ao salientado naquele relato, em especial no que concerne às conclusões e às recomendações formuladas.

Com os melhores cumprimentos, *personais*.

O Director do CDSSS Évora

Luís A. Alves Morais

Instituto de Solidariedade e Segurança Social
Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora
Rua Chafariz D'El Rei, 22 – Apartado 23 – 7002-551 ÉVORA – Telef.: (266) 76 03 00 – Fax: (266) 70 07 67
SSRÉvora@seg-social.pt



Venerando
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Proc. n.º 30/02- Auditoria
Da III.1

○ **CENTRO DISTRITAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DE ÉVORA**, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e no n.º 4 do artigo 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do artigo 82º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, vem pelo presente pronunciar-se sobre o relato da auditoria efectuada às Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social, em especial, quanto às conclusões e recomendações no mesmo inclusas, o que faz nos termos seguintes:

I. Quanto às Conclusões

1. Este Centro Distrital não pode deixar de concordar com a justeza das conclusões formuladas no que diz respeito ao financiamento via PIDDAC- Programa “Acção e Integração Social” resultantes, mormente, da escassez de recursos humanos qualificados afectos à análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apolos financeiros concedidos às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).



SEGURANÇA SOCIAL

2. Não obstante a inexistência da análise da adequabilidade dos estabelecimentos de acordo com a caracterização prévia das necessidades da comunidade, em ligação com os órgãos autárquicos, foi preocupação do ex-Serviço Sub-Regional de Évora do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) do Alentejo e do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora, na análise das candidaturas apresentadas ao PIDDAC relativamente aos anos de 2000 e de 2001, as baixas taxas de cobertura de respostas sociais existentes no distrito de Évora bem como a precariedade que caracterizava muitas das instalações de estabelecimentos que se encontravam já em funcionamento.

O então Serviço Sub-Regional de Évora deu cumprimento às orientações que constituíam a *"estratégia de investimentos para o ano 2000"*, constantes do documento emanado da ex-Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) em 30 de Julho de 1999, relativo à preparação do PIDDAC/2000- Acção e Integração Social, orientações de entre as quais ora se destacam as seguintes:

- *"dar prioridade aos Serviços e Equipamentos dirigidos à população deficiente, designadamente, tendo em atenção o alargamento das redes de Lares de Apoio e Residenciais para a população mais dependente e de Centros de Actividades Ocupacionais;*
- *privilegiar, também, na área da 1ª infância, o lançamento de Creches, especialmente nas zonas urbanas;*
- *privilegiar, também, na área dos idosos a criação de respostas inovadoras de acolhimento a idosos, com carácter temporário, que respondam de forma dirigida e adaptada às necessidades específicas das populações;*
- *privilegiar o aumento das respostas sociais das áreas de intervenção dos "serviços e equipamentos integrados" e dos "serviços e equipamentos articulados" resultantes do Despacho Conjunto do MTS e o MS n.º 407/98, de 18 de Junho".*

Ainda da caracterização da proposta de PIDDAC para 2001 veiculada por aquela ex- Direcção-Geral, através de fax datado de 10 de Agosto de 2000 e



SEGURANÇA SOCIAL

dirigido ao então Presidente do Conselho Directivo do CRSS do Alentejo, constavam 3 novos programas (*Creches 2000, Melhoria de Qualidade e Novas Respostas*) e as dotações para o PIDDAC 2001- Acção e Integração Social (CRSS do Alentejo), aos quais o então Serviço Sub-Regional de Évora atendeu na apresentação do seu programa/projecto (alínea b) do ponto 1.1.1).

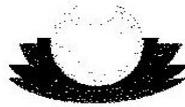
3. O acompanhamento e o apoio prestado às IPSS por parte destes serviços não correspondeu, na íntegra, às necessidades daquelas instituições. Tal deveu-se, porém, às conhecidas e constatadas graves carências de recursos humanos ao nível dos quadros técnicos especializados.

Um melhor acompanhamento às IPSS teria sido seguramente prestado e os processos teriam sido instruídos de outra forma e sem as deficiências apontadas, caso a afectação de recursos humanos tivesse sido diferente (alínea f) do ponto 1.1.1).

4. Constata-se que o financiamento mencionado na alínea j) do ponto 1.1.1 para a aquisição de um imóvel foi concedido não à *Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social – ARASS*, mas sim à *Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral- Delegação de Évora- APPC*.

II. Quanto às Recomendações

1. Desde o mês de Fevereiro de 2002 encontram-se a ser implementados novos procedimentos relativamente às despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social. Atendendo a que as recomendações agora formuladas encerram os melhores e mais correctos procedimentos, serão os mesmos conjugados com aqueles que se encontram estabelecidos. As várias irregularidades constatadas no funcionamento dos serviços em termos organizativos e de cumprimento das disposições legais e regulamentares em vigor ficaram-se a dever, na sua maioria, a sérias



SEGURANÇA SOCIAL

dificuldades ao nível do quadro de pessoal existente no ex- Serviço Sub-Regional de Évora e, em alguns domínios, por interpretações das normas legais diversas das vertidas no relatório em análise.

2. Não obstante as incertezas existentes actualmente quanto à orgânica dos serviços da Segurança Social e ao delinear dos consequentes procedimentos em matéria de obras promovidas pelas IPSS e financiadas através do PIDDAC, a equipa multidisciplinar de apoio à execução do PIDDAC, coordenada pelo Director do Núcleo de Apoio Técnico deste Centro Distrital, tem desenvolvido os propósitos que lançou aquando da sua constituição em Fevereiro de 2002. Assim, quanto às recomendações emanadas, cumpre-nos informar que:

a) Os Guiões Técnicos elaboradas pela ex-DGAS encontram-se a ser objecto de reformulação, consagrando-se novos requisitos para a elaboração e aprovação dos projectos dos equipamentos sociais das IPSS.

Consideramos que a lacuna encontrada quanto à caracterização das necessidades do distrito em matéria de equipamentos sociais poderá agora ser ultrapassada com a implementação da rede social em todo o distrito de Évora. A rede social tem o seu enquadramento na Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, que a define como fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Estas entidades deverão concentrar os seus esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.

A rede social tem uma metodologia de planeamento, cujos instrumentos fundamentais são o diagnóstico social e o plano de desenvolvimento social.

De referir que, no distrito de Évora, a rede social já está criada em 11 dos 14 concelhos e todos os projectos de implementação de equipamentos sociais, assim como outros projectos promovidos pela segurança social têm



SEGURANÇA SOCIAL

sido submetidos a parecer da rede social dos respectivos concelhos (al. a) do ponto 1.2.1).

b) Procede-se já à entrega à entidade promotora do empreendimento de uma ficha de candidatura do projecto na qual a Instituição é caracterizada bem como o respectivo projecto, prestando-se colaboração às instituições no sentido de promover a informação e elucidação dos respectivos representantes legais e técnicos acerca das disposições legais e regulamentares em vigor (al. b) do ponto 1.2.1).

c) São elaborados pareceres técnicos, nomeadamente relativamente à análise da obediência às normas técnicas em vigor, e consequente aprovação dos projectos preliminares e de execução. A tramitação dos processos é agora acompanhada pela equipa multidisciplinar que desenvolve o seu trabalho em estreita colaboração com os Técnicos da Unidade de Protecção Social de Cidadania, procedendo à realização de visitas conjuntas às instituições e de reuniões com os respectivos representantes legais.

De relevar, mais uma vez, que muitas das fragilidades detectadas na instrução dos processos de obras promovidas pelas IPSS e financiadas através do PIDDAC, resultavam do facto de este Centro Distrital não ter no seu quadro qualquer funcionário com formação superior na área da engenharia civil, não obstante os esforços envidados junto do Conselho Directivo do ISSS por forma a ser autorizado o procedimento para a contratação de técnico, em regime de avença.

Tal problema foi colmatado com a colocação, desde 28 de Outubro de 2002, no Núcleo de Apoio Técnico deste Centro Distrital, de Técnico Superior de 2ª Classe, licenciado em engenharia civil, proveniente dos Serviços Regionais do Alentejo (al. c) do ponto 1.2.1).



SEGURANÇA SOCIAL

d) O aprofundamento do conhecimento sobre a real capacidade financeira das IPSS traduz-se agora numa prioridade da actuação deste Centro Distrital (al. d) do ponto 1.2.1).

e) Contempla-se já nos Protocolos de Comparticipação Financeira a responsabilização das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabe no custo total do empreendimento bem como as condições de atribuição do financiamento (als. g) e i) do ponto 1.2.1).

Os pagamentos relativos à comparticipação financeira do PIDDAC são igualmente calculados sobre os valores das facturas líquidos de IVA (al. h) do ponto 1.2.1).

f) Este Centro Distrital envidará ainda todos os esforços na prévia análise da situação financeira das IPSS e no efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas comparticipadas pelo PIDDAC, existindo já contas correntes relativamente a alguns dos equipamentos com obras em curso, (al. k) do ponto 1.2.1).

3. Quanto às recomendações formuladas relativamente aos Acordos de Cooperação, este Centro Distrital propõe-se assegurar, de uma forma cada vez mais eficaz e permanente, o acompanhamento, avaliação e fiscalização da actividade das instituições particulares de solidariedade social.

Procedeu-se recentemente, por orientações superiores e de acordo com o estipulado no n.º 3 da Norma XXXII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, à criação de uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Protocolo e Acordos de Cooperação, constituída por elementos do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social, representantes, a nível distrital, da União das IPSS, da União das Misericórdias Portuguesas e da União das Mutualidades Portuguesas, com objectivo de *"... possibilitar a atempada e eficaz intervenção na resolução dos problemas que, a nível de cada distrito,*



SEGURANÇA SOCIAL

forem suscitados no âmbito da interpretação e aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação”.

De acordo com o disposto na al. m) do n.º 2 do artigo 25º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro (que aprovou os Estatutos do ISSS), colaborará “na acção inspectiva e fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações (...) das instituições particulares de solidariedade social” e diligenciará “junto do responsável pela fiscalização do distrito pela realização de acções fiscalizadoras que se enquadrem nas orientações previamente definidas pelo conselho directivo ou pelo administrador-delegado regional”, exercendo a acção tutelar definida na lei (v. também als. ac), ad), ae), af) e ag) do artigo 55º

da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, que regula a estrutura orgânica do ISSS).

A estreita colaboração com o Departamento de Fiscalização dos Serviços Regionais será incentivada, uma vez que é a este Departamento que compete, em primeira linha, a acção inspectiva e fiscalizadora (al. f) do n.º 2 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro e al. e) do artigo 45º da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio) (al. c) do ponto 1.2.3).

Face ao exposto e tendo em consideração as conclusões e recomendações emanadas, o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora continuará a envidar todos os esforços para que seja dado integral cumprimento às disposições legais e regulamentares em vigor relativas às empreitadas de obras públicas e às participações financeiras, nomeadamente através de programas incluídos no PIDDAC e outros programas de segurança social.

Este Centro Distrital propõe-se igualmente acompanhar as instituições particulares de solidariedade social de forma permanente, disponibilizando o



Tribunal de Contas

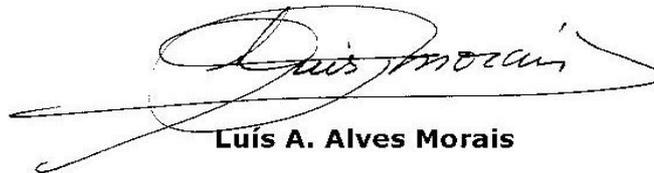


SEGURANÇA SOCIAL

apoio técnico necessário e avaliando o contributo das mesmas na efectivação dos direitos sociais.

Évora, 28 de Abril de 2003

O Director do CDSSS de Évora



Luís A. Alves Morais