

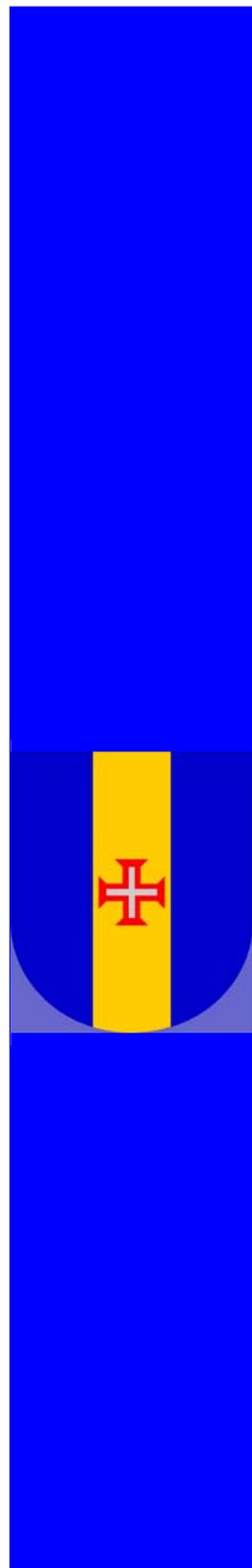


Relatório n.º 16/2007–FS/SRMTC

**Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados
entre o Centro de Segurança Social da Madeira
e Instituições Particulares de Solidariedade
Social – 2006**

Processo nº 06/07 – Aud/FS

Funchal, 2007





PROCESSO N.º 06/07 – AUD/FS

**Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados
entre o Centro de Segurança Social da Madeira e
Instituições Particulares de Solidariedade Social
2006**

**RELATÓRIO N.º 16/2007-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Dezembro/2007



ÍNDICE

ÍNDICE	1
FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. INTRODUÇÃO	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	5
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	5
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	6
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	6
2.2. OBJECTIVOS.....	6
2.3. METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO	7
2.4. ENTIDADES OBJECTO DA AUDITORIA E RESPONSÁVEIS.....	8
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. CONTRADITÓRIO.....	9
2.7. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	9
2.7.1. Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).....	9
2.7.2. Apoios do Estado às IPSS.....	10
2.7.3. Orgânica do Centro de Segurança Social da Madeira.....	14
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	15
3.1. PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006	15
3.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	18
3.2.1. Procedimentos prévios à celebração dos acordos.....	18
3.2.2. Acompanhamento da execução dos acordos.....	19
3.2.3. Controlo sucessivo dos acordos de cooperação	20
3.2.4. Avaliação do sistema de controlo interno administrativo e contabilístico	21
3.3. CONFERÊNCIA	28
3.3.1. Deficiências administrativas e contabilísticas.....	29
3.3.2. Conferência aos procedimentos contratuais adoptados pelas IPSS	31
3.3.3. Utilização e contabilização das importâncias recebidas pelas IPSS.....	44
4. EMOLUMENTOS.....	57
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	57
ANEXOS.....	59
I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira.....	61
II – Circuito dos acordos de cooperação celebrados com as IPSS	62
III – Pagamentos realizados em 2006 por conta dos AC seleccionados para verificação	63
IV – Transferências para as IPSS e entidades equiparadas em 2006.....	73
V – Trabalhos a mais relativos à empreitada da SCM de Santa Cruz.....	75
VI – Trabalhos não elegíveis no âmbito de AC.....	77
VII – Utilização dos apoios para despesas com o pessoal do CSP de Santo António	79
VIII – Nota de emolumentos e outros encargos	81
IX – Alegações dos responsáveis do CSSM	82

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Fátima Nóbrega	Técnica Verificadora Superior
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
APOIO JURÍDICO	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO	SIGLA	DESIGNAÇÃO
AC	Acordo(s) de Cooperação	GJ	Gabinete Jurídico
AP	Autorização de Pagamento	GR	Governo Regional
APC	Associação de Paralisia Cerebral	IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
ATL	Actividades de Tempos Livres	IPSS	Instituições Particulares de Segurança Social
CE	Caderno de Encargos	JORAM	Jornal Oficial da RAM
CD	Conselho Directivo	LOPTC	Lei de Organização e Processo do TC
CG	Conselho do Governo	PA	Programa de Auditoria
CPA	Código do Procedimento Administrativo	PC	Programa de Concurso
CRP	Constituição da Republica Portuguesa	PCIPSS	Plano de Contas das Instituições Particulares de Segurança Social
CSSM	Centro de Segurança Social da Madeira	PGA	Plano Global da Auditoria
CSP	Centro Social e Paroquial	POC	Plano Oficial de Contabilidade
DAIPE	Divisão de Apoio às IPSS e Projectos Especiais	POCISSSS	Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
DGSS	Direcção-Geral de Segurança Social	RAM	Região Autónoma da Madeira
DLR	Decreto Legislativo Regional	RAP's	Reposições Abatidas aos Pagamentos
DL	Decreto-Lei	RCG	Resolução do Conselho de Governo
DN	Despacho Normativo	RNAP's	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos
DR	Diário da República	SIF	Sistema de Informação Financeira
DRR	Decreto Regulamentar Regional	SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
DSF	Direcção de Serviços Financeiros	SCM	Santa Casa da Misericórdia
DSGI	Direcção de Serviços de Gestão Interna	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
DSPAS	Direcção de Serviços de Prestação de Acção Social	TC	Tribunal de Contas
FSS	Fundo de Socorro Social	TSU	Taxa Social Única



1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria orientada para a apreciação dos Acordos de Cooperação (AC) celebrados entre o Centro de Segurança Social da Madeira (CSSM) e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), em vigor em 2006.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se as principais observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do presente documento:

1. O valor global das transferências realizadas pelo CSSM em 2006 para as IPSS e entidades equiparadas ascendeu a 14,4 milhões de euros, sendo 10,2 milhões referentes a transferências correntes e os restantes 4,2 milhões a transferências de capital.
2. Os quatro maiores beneficiários foram a Santa Casa da Misericórdia (SCM) de Santa Cruz, os Centros Sociais e Paroquiais (CSP) de São Bento e de Santo António e a Associação de Paralisia Cerebral (APC), os quais absorveram cerca de 43% do total dos apoios (cfr. ponto 3.1).
3. Até Agosto de 2007, a atribuição de apoios financeiros às IPSS por parte do CSSM, não se encontrava enquadrada por regulamentação regional, aplicando-se-lhe, com as devidas adaptações, a regulamentação nacional.

Tal facto, associado à submissão das propostas dos AC à autorização do Conselho do Governo (CG), conduziu à institucionalização de um regime de apoios dotado de grande flexibilidade (por oposição ao consagrado na legislação nacional, que assenta na aplicação generalizada de acordos padronizados), assente, em geral, em taxas de comparticipação da ordem dos 100% (cfr. pontos 2.6.2 e 3.3.3.6).

4. Essa adaptabilidade (os acordos atípicos representam cerca de 62% do valor transferido) acaba por envolver riscos de eventual incumprimento dos princípios gerais de actuação da Administração Pública, designadamente, os da prossecução do interesse público e da igualdade e da proporcionalidade (cfr. ponto 3.2.4. E)).
5. O sistema de controlo interno associado aos AC, embora respondendo de forma adequada ao registo dos pagamentos, carece de aperfeiçoamentos motivados pela (cfr. ponto 3.2.4.):
 - a) Falta de registo ou registo extemporâneo dos cabimentos e dos compromissos emergentes dos AC;
 - b) Celebração de AC em data anterior à da autorização pelo CG;
 - c) Insuficiente documentação dos processos de despesa com certidões de ausência de dívidas à Segurança Social, recibos (ou documento equivalente) emitidos pelas entidades beneficiárias e outros documentos que corroborem os apoios financeiros atribuídos;
 - d) Falta de documentação sistemática e regular dos controlos destinados a prevenir ou corrigir eventuais incumprimentos das obrigações contratuais das IPSS, nomeadamente no que respeita ao preenchimento dos quadros de pessoal, aos pagamentos ao pessoal e a forne-

cedores, ao cumprimento das regras da contratação pública e à confirmação dos défices efectivos;

- e) Falta de apuramento dos eventuais saldos dos AC e de submissão ao Conselho Directivo (CD) de proposta de utilização alternativa / devolução dos montantes não utilizados;
- f) Incorrecta contabilização das despesas e receitas do Fundo de Socorro Social.

6. No âmbito da conferência aos procedimentos contratuais adoptados pelas IPSS que beneficiaram de apoios ao investimento, verificou-se que:

- a) A SCM do Funchal cumpriu, na generalidade, o regime de contratação aplicável à aquisição de bens e serviços diversos no valor aproximado de 66 mil euros (cfr. ponto 3.3.2.1);
- b) O CSSM atribuiu subvenções à SCM de Santa Cruz para financiar o contrato de empreitada cujo mapa de quantidades patenteado no concurso contém referências a marcas comerciais sem que estas se mostrem acompanhadas da menção das expressões “*tipo*” ou “*ou equivalente*”;

Foram financiados trabalhos incluídos nos três contratos adicionais dificilmente subsumíveis no conceito de “*trabalhos a mais*”, inserido no art.º 26.º do DL n.º 59/99, sendo a adjudicação e o pagamento ao empreiteiro da responsabilidade da SCM de Santa Cruz;

A convergência de algumas das despesas comparticipadas (€112.255,62) para os objectivos do AC (criação de um “*lar de idosos*”), não estava devidamente fundamentada no respectivo clausulado nem na documentação que lhe serve de suporte, sendo controverso o enquadramento no âmbito daquele AC [cfr. ponto 3.3.2.2].

7. Os apoios financeiros recebidos em 2006 pelas seis IPSS seleccionadas para verificação (APC, CSP de São Bento, CSP do Bom Jesus, CSP de Santo António, SCM de Santa Cruz e SCM do Funchal) foram registados na sua contabilidade. Contudo, nem todas as cláusulas dos acordos foram cumpridas, tendo inclusive sido identificadas algumas irregularidades na atribuição e controlo da utilização desses apoios (cfr. ponto 3.3.3.):

- a) As subvenções atribuídas para financiamento de défices de funcionamento e despesas com o pessoal nalgumas valências foram superiores aos custos suportados, tendo o saldo sido aplicado noutras actividades da IPSS sem que o CSSM se tivesse pronunciado sobre a matéria, contrariando o clausulado dos AC (cfr. pontos 3.3.3.1.A) e 3.3.3.3.A));
- b) Foram atribuídos apoios indexados a regimes remuneratórios diferenciados para pagamento de despesas com o pessoal que exerce as mesmas funções dentro da mesma IPSS ou de IPSS diferentes (cfr. pontos 3.3.3.1.B) e 3.3.3.3.E));
- c) Existiam 6 facturas de duas IPSS (CSP de São Bento e a SCM de Santa Cruz) comparticipadas há mais de 20 dias pelo CSSM que à data de 31 de Dezembro de 2006 ainda se encontravam por pagar aos fornecedores (cfr. ponto 3.3.3.2.A));
- d) Os projectos analisados beneficiaram de participações financeiras de 100% do investimento, sem que estivesse claramente fundamentado o preenchimento dos requisitos de excepcionalidade pelas IPSS apoiadas (cfr. ponto 3.3.3.2.D));
- e) A estrutura de recursos humanos estabelecida nos AC celebrados com o CSP de São Bento não foi integralmente implementada, suscitando-se a dúvida sobre o cumprimento do equilíbrio entre o apoio atribuído e a sua contraprestação (cfr. ponto 3.3.3.3.B)).



1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos referenciados e sintetizados nos n.ºs 5, 6 e 7 do ponto anterior são susceptíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira enunciada no quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento.

1.4. Recomendações

Na sequência das observações acabadas de enunciar, o Tribunal de Contas recomenda ao CD do CSSM, que:

1. Implemente um maior rigor e harmonização na atribuição dos apoios às IPSS:
 - a) Agindo de harmonia com as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, na parte referente aos AC atípicos cuja utilização, atenta a sua excepcionalidade, deve ser fundamentada na necessidade de promover os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade;
 - b) Promovendo a fundamentação da decisão da atribuição dos apoios, através da demonstração documental inequívoca do preenchimento, pelas IPSS, dos requisitos legalmente exigíveis;
 - c) Garantindo que as IPSS cumprem os regimes jurídicos da contratação pública, quando estejam em causa projectos de investimento financiados por AC;
 - d) Fundamentando o financiamento de todas as despesas que concorrem directa ou indirectamente para os objectivos dos AC, no respectivo clausulado ou no documento que lhe serve de suporte;
 - e) Providenciando por uma melhor sustentação documental dos apoios atribuídos, nomeadamente, através da criação de dossiês auxiliares aos processos de despesa, consoante os casos, com certidões de ausência de dívidas à Segurança Social, relações de utentes, confirmações do grau de dependência dos idosos em situação de dependência e adequada documentação das despesas com o pessoal e de investimento participadas.
2. Institua um procedimento de acompanhamento periódico, de carácter sistemático, da execução dos AC e de análise das contas das entidades apoiadas, por forma a documentar a correcta utilização das importâncias transferidas para as IPSS e a apoiar as deliberações do CD sobre o destino a dar a eventuais excedentes apurados.
3. Providencie pelo cumprimento sistemático dos requisitos de contabilização orçamental das transferências para as IPSS, em especial, na parte relativa ao registo dos cabimentos e dos compromissos (incluindo os plurianuais), conforme exige o ponto 2.6 do POCISSSS, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.
4. Acompanhe o processo de restituição do IVA desencadeado pela SCM do Funchal de forma a assegurar a reintegração no orçamento do CSSM dos montantes relativos ao IVA participado.
5. Diligencie junto do CSP de São Bento para ser concretizada a transmissão da titularidade do prédio urbano que foi objecto dos investimentos financiados pelo AC n.º 01/05.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

De acordo com o Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano 2007¹, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 19 de Dezembro de 2006, através da Resolução n.º 2/06-PG², realizou-se uma acção de controlo que incidiu sobre os AC celebrados entre o CSSM e as IPSS que vigoraram em 2006.

2.2. Objectivos

O objectivo desta auditoria consistiu em verificar a legalidade e regularidade financeira dos apoios concedidos pelo CSSM às IPSS em 2006, sob a forma de acordos de cooperação.

Para a concretização do objectivo geral foram definidos os seguintes objectivos específicos:

- a) Identificação dos AC celebrados entre o CSSM e as IPSS em vigor em 2006, incluindo a sua distribuição por áreas de intervenção e antiguidade;
- b) Levantamento e avaliação dos procedimentos e dos sistemas de informação atinentes à gestão dos AC, abrangendo em especial os controlos instituídos no âmbito:
 - da elegibilidade dos projectos / proponentes;
 - administrativo e contabilístico do CSSM (cabimento, autorização, processamento das subvenções, registo e pagamento);
 - do cumprimento dos acordos celebrados (verificar se as comparticipações foram pagas pelo CSSM e se foram utilizadas pelas IPSS nos fins previstos).
- c) Verificar a legalidade e regularidade financeira dos apoios concedidos, e bem assim, da sua utilização pelas IPSS em 2006.

No que toca ao cumprimento dos objectivos específicos atrás referidos, importa salientar que não foi possível concretizar completamente o primeiro deles³, porque o módulo das IPSS do sistema de informação da Segurança Social (SIF/SAP⁴) só permite listar os AC em vigor na data da realização da consulta ao sistema⁵.

Em alternativa, recorreu-se à conjugação da informação existente no módulo das IPSS com a do módulo da Contabilidade Geral, o que possibilitou a identificação de todos os pagamentos realiza-

¹ Com as alterações formalizadas na Informação n.º 47/2007-UATIII, de 18/05/2007.

² Cfr. Resolução n.º 1/2007 do TC, publicada no DR, II Série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2007.

³ Não foi possível efectuar a distribuição por antiguidade dos AC.

⁴ O *Sistema de Informação Financeira* (SIF) é uma solução informática implementada pelo *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social* (IGFSS) para adaptação do sistema de informação da Segurança Social à introdução do EURO e do *Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social* (POCISSSS). Este sistema assenta numa plataforma SAP integrando as vertentes orçamental, contabilística, financeira e administrativa, através de uma componente aplicacional específica para o Sector Público e serve um conjunto de cerca de 1000 utilizadores, dispersos pelos diversos Serviços Centrais, Regionais, Distritais dos Institutos, Direcções e Caixas da Segurança Social.

⁵ No caso, o sistema só fornecia a informação sobre os acordos em vigor no mês do trabalho de campo (Julho de 2007), podendo dar-se o caso de alguns deles não estarem em vigor em 2006 ou, de não serem listados os acordos que, embora estando em vigor em 2006, a sua vigência tenha cessado antes de Julho de 2007.



dos em 2006 pelo CSSM por conta de AC, bem como das suas áreas de intervenção ou valências (cfr. o ponto 3.1).

2.3. Metodologias e técnicas de controlo

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou as fases de **planeamento**, incluindo a análise da informação remetida pelo CSSM, de **execução** e, por fim, de **consolidação e tratamento da informação recolhida** ao longo de toda a auditoria, no desenvolvimento das quais foram adoptados métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁶.

Fase de Planeamento

O planeamento da acção iniciou-se no dia 21 de Maio de 2007, tendo englobado os seguintes trabalhos:

- Estudo prévio do CSSM (identificação das estruturas orgânicas);
- Análise da legislação aplicável no âmbito do enquadramento legal dos apoios financeiros concedidos pelo CSSM às IPSS;
- Leitura de relatórios de auditorias realizadas pelo TC sobre apoios concedidos às IPSS;
- Consulta dos documentos que instruíram a Conta do CSSM de 2006;
- Solicitação de documentos ao CSSM, com vista ao planeamento da acção e ao esclarecimento das dúvidas surgidas durante a sua análise;
- Realização de um questionário com vista ao levantamento dos circuitos associados à concessão dos apoios e dos respectivos sistemas de informação.

Fase de Execução

Após a análise à informação obtida durante a fase de planeamento iniciaram-se, em 18 de Julho, os trabalhos de campo no CSSM tendo sido realizados os seguintes procedimentos:

- Apreciação do sistema de controlo interno implementado no CSSM, relativo à contratualização, contabilização, pagamento e acompanhamento dos AC celebrados com as IPSS;
- Verificação integrada da legalidade, regularidade e da boa gestão na realização das despesas de uma amostra de AC;
- Verificação do preenchimento, pelas IPSS, dos requisitos legais exigíveis para a celebração dos AC e para o pagamento da comparticipação;
- Verificação do cumprimento dos regimes de contratação pública pelas IPSS relativamente aos AC para financiamento de despesas de investimento;
- Confirmação da adequada contabilização e utilização das importâncias pelas IPSS.

Consolidação e Tratamento da Informação

- Consolidação da informação recolhida nas fases anteriores, junto das diversas fontes;
- Tratamento da informação recolhida e elaboração de quadros e indicadores.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do TC, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

2.4. Entidades objecto da auditoria e responsáveis

As entidades fiscalizadas foram o CSSM e as IPSS que intervieram nos AC seleccionados para verificação.

Os membros do Conselho Directivo (CD) responsáveis pela gestão do CSSM entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2006 constam do quadro seguinte:

(Unidade: euros)		
<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Vencimento líquido anual</i>
José Augusto Roque Martins	Presidente	54.151,90
João Luís Barreto Bettencourt Góis	Vogal	33.989,06
Maria Luísa Bettencourt Silva	Vogal	34.549,06
Maria Bernardete Olival Pita Vieira	Vogal	34.549,06

Em conformidade com a delegação de competências do CD nos seus membros⁷:

- ➔ O Vogal João Luís Góis superintende a Direcção de Serviços Financeiros, a Direcção de Serviços de Gestão Interna, a Direcção de Serviços de Organização, Planeamento e Informática e a Divisão de Gestão e Cobrança;
- ➔ A Vogal Maria Bernardete Vieira dirige a Direcção de Serviços de Promoção de Acção Social, a Direcção de Serviços de Prestação de Acção Social, a Divisão de Coordenação dos Serviços Locais e Atendimento e o Estabelecimento “Bela Vista”;
- ➔ A Vogal Maria Luísa Silva superintende o Gabinete Jurídico, a Secção de Processo Executivo, a Direcção de Serviços de Prestações Pecuniárias, a Divisão de Enquadramento e Gestão de Remunerações e a Divisão de Relações Internacionais.

A composição dos órgãos directivos das IPSS não foi reproduzida porque essas entidades só passaram a estar sujeitas à jurisdição do TC a partir de 3 de Setembro de 2006⁸ e os procedimentos e acordos analisados foram iniciados antes dessa data.

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Ao nível da concretização do trabalho de campo, são de mencionar as dificuldades colocadas pela falta de flexibilidade da aplicação informática para responder a algumas das análises previstas no PGA e pela organização dos processos de despesa que se encontravam arquivados em dossiês pouco funcionais e sem separação por rubricas de despesa⁹.

É de realçar, todavia, a disponibilidade e celeridade dos responsáveis e colaboradores do CSSM contactados para fornecer os documentos e prestar os esclarecimentos solicitados.

⁷ Publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

⁸ Data em que entrou em vigor a Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ampliando os poderes jurisdicionais do TC a todas as entidades que gerem e utilizam dinheiros públicos, independentemente da sua natureza jurídica (cfr. o art.º 2.º e 5.º, n.º 1, al. e)). Atente-se, a este respeito, ao n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de Janeiro e 26/2006, de 30 de Junho, segundo o qual, quando não seja fixado num diploma legal a data da sua entrada em vigor (como é o caso), a mesma ocorre no 5.º dia após a publicação.

⁹ Num mesmo dossiê estão arquivados muitos processos de despesa dificultando a consulta, conferência e cópia dos processos seleccionados para verificação (só era possível manusear um desses processos depois de se retirarem todos os que se encontram arquivados à sua frente).



2.6. Contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, foram individualmente notificados para se pronunciarem sobre o teor do relato da auditoria: a ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais, na qualidade de titular do departamento governamental com a tutela do CSSM em 2006; os membros do CD do CSSM em exercício de funções em 2006 (identificados no ponto 2.4); o Director de Serviços Financeiros do CSSM; os dirigentes máximos dos órgãos executivos das IPSS que foram objecto de verificação e, no caso da SCM de Santa Cruz, os restantes membros da Mesa Administrativa da Irmandade.

Decorrido o prazo fixado para as alegações, só foram recebidas as respostas conjuntas de dois membros do CD do CSSM (Dra. Bernardete Vieira e Dra. Luísa Silva) e do Director de Serviços da DSF e dos Membros da Mesa Administrativa da SCM de Santa Cruz.

Essas alegações¹⁰ foram tidas em consideração ao longo do texto, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados. Contudo, face à dimensão dos esclarecimentos apresentados e com o objectivo de dar pleno conteúdo ao princípio do contraditório, reproduzem-se integralmente, no Anexo IX, as alegações dos responsáveis do CSSM.

Acresce referir, relativamente à matéria constante do ponto 3.3.2.2 que:

- Os comentários dos Membros da Mesa Administrativa da SCM de Santa Cruz foram idênticos aos dos membros do CD do CSSM em funções, motivo pelo qual não se produziu, ao longo do texto, qualquer apreciação específica das suas alegações;
- Apesar da vogal que tutela a Acção Social superintender a área das IPSS (facto que justificou a imputação de responsabilidade no relato) foi considerado, na sequência das suas alegações, que não lhe devia ser assacada responsabilidade por não ter tido intervenção directa nos actos em apreciação¹¹.

2.7. Enquadramento normativo e organizacional

2.7.1. Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

A Constituição da República Portuguesa (CRP)¹² consagra, no n.º 5 do seu art.º 63.º, o direito ao Estado de apoiar e fiscalizar, “*nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social*”, nomeadamente através do desenvolvimento de actividades de acção social de apoio à família, à infância, à juventude, aos cidadãos portadores de deficiência e à terceira idade.

O Estatuto das IPSS consta do Decreto-Lei (DL) n.º 119/83, de 25 de Fevereiro¹³ que foi adaptado à Região Autónoma da Madeira (RAM) pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 3/84/M, de 22 de Março¹⁴.

¹⁰ Respectivamente em 3 e 4 de Dezembro de 2007.

¹¹ Cfr. ainda a delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

¹² Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

¹³ Alterado pelos DL n.ºs 89/85, de 1 de Abril, 402/85, de 11 de Outubro, e 29/86, de 19 de Fevereiro.

Nos termos do n.º 1 do art. 1.º do referido Estatuto, as IPSS não têm fins lucrativos, são constituídas por iniciativa de particulares¹⁵, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, devendo prosseguir os seguintes objectivos:

- ➔ No âmbito da segurança social: Apoio a crianças e jovens; Apoio às famílias; Apoio à integração social e comunitária; Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.
- ➔ Noutros âmbitos: Promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; Educação e formação profissional dos cidadãos; Resolução dos problemas habitacionais das populações.

No que respeita à forma, as IPSS podem organizar-se em associações, fundações e irmandades (cfr. n.º 1 do art.º 2.º). São exemplo das primeiras: as associações de solidariedade social, as associações de voluntários de acção social e as associações de socorros mútuos ou mutualistas¹⁶. Constituem IPSS com natureza de fundação, as fundações de solidariedade social e os institutos que se proponham fins de solidariedade social fundados, dirigidos ou sustentados por organizações ou instituições religiosas (cfr. o art.º 41.º). Têm a natureza de irmandades, as irmandades da misericórdia ou santas casas da misericórdia, constituídas na ordem jurídica canónica (cfr. o art.º 68.º).

As IPSS possuem contabilidade organizada nos termos do Plano de Contas das IPSS, aprovado pelo DL n.º 78/89, de 3 de Março, e regem-se pelo direito privado. Assim, em regra não se lhes aplica o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços nem o regime jurídico da realização de empreitadas de obras públicas, previstos nos DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e n.º 59/99, de 2 de Março, respectivamente.

A partir da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto¹⁷, e por força da redacção dada ao n.º 3 do art.º 2.º¹⁸ da LOPTC, estas instituições passaram a estar sujeitas ao controlo e à jurisdição do Tribunal de Contas (TC).

2.7.2. Apoios do Estado às IPSS

Segundo o art.º 4.º do Estatuto das IPSS, o Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das instituições, concretizando-se o referido apoio em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos, sem no entanto constituir limitações ao direito de livre actuação das mesmas.

O n.º 3 do art.º 86.º da Lei de Bases da Segurança Social em vigor em 2006 (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro) prevê a atribuição pelo Estado de apoios às instituições que desenvolvessem actividades no âmbito de actuação da Segurança Social “(...) *através de subvenções, programas*

¹⁴ Alterado pelos DRR n.º 4/86/M, de 29 de Março, e n.º 10/87/M, de 28 de Abril.

¹⁵ Não podem, por isso, ser administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico (cfr. art. 1.º, n.º 1).

¹⁶ Dispõem de um regime autónomo regulado pelo DL n.º 72/90, de 3 de Março (que aprovou o Código das Associações Mutualistas) e pela Portaria n.º 63/96, de 28 de Fevereiro (regulamento de registo).

¹⁷ Cfr. o n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de Janeiro e 26/2006, de 30 de Junho, segundo o qual, quando não seja fixado num diploma legal a data da sua entrada em vigor (como é o caso), a mesma ocorre no 5.º dia após a publicação.

¹⁸ Segundo esta norma, “*estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*”.



de cooperação e protocolos”¹⁹. Segundo o n.º 1 do art.º 87.º desse diploma, “o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito sem prejuízo da respectiva natureza, autonomia e identidade”. Por seu turno, o n.º 2, refere que “as instituições particulares de solidariedade social podem ser diferenciadas positivamente nos apoios a conceder, em função das prioridades de política social e da qualidade comprovada do seu desempenho”.

Os apoios atribuídos no âmbito da Segurança Social às IPSS são regulados pelo Despacho Normativo (DN) n.º 75/92, de 20 de Maio²⁰, que também se aplica, com as necessárias adaptações, às “casas do povo e cooperativas de educação ou ensino, constituídas por utentes ou seus representantes que, sem finalidade lucrativa, desenvolvam actividades de acção social do âmbito da segurança social”²¹.

Nos termos do n.º 4 da norma I do referido DN, os acordos podem revestir a forma de acordos de cooperação ou de acordos de gestão, sendo celebrados entre as IPSS (ou entidades a elas equiparáveis) e os centros distritais de segurança social²².

Na RAM, o art.º 17.º do “Estatuto do Sistema de Acção Social da Área da Segurança Social na Região Autónoma da Madeira”, aprovado pelo DLR n.º 9/2006/M, de 18 de Abril de 2006, refere que “a cooperação com as instituições particulares de solidariedade social, registadas na segurança social, assume a forma de acordos de cooperação e de gestão, nos termos da legislação aplicável”, ficando estas instituições “sujeitas, no âmbito das suas actividades, aos poderes de fiscalização e inspecção do membro do governo regional da tutela, nos termos da legislação em vigor, designadamente para aferição da prossecução efectiva dos acordos e protocolos celebrados”.

No caso dos acordos de gestão²³, está em causa a gestão de serviços e equipamentos pertencentes ao Estado.

Os AC²⁴, por sua vez, pressupõem a atribuição de uma comparticipação financeira mensal em função do número de utentes (cfr. as normas XXI e XXII do DN n.º 75/92) que é fixada anualmente num protocolo celebrado com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial²⁵. Contudo, na prática, aos acordos de gestão estão sempre associadas comparticipações financeiras, não sendo por conseguinte linear a distinção entre estes dois tipos de acordos²⁶.

¹⁹ Disposição com idêntico alcance encontra-se versada no art.º 31.º da actual Lei de Bases da Segurança Social - Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

²⁰ Com as alterações introduzidas, respectivamente, pelos Despachos Normativos n.ºs 40/99, de 24 de Agosto, 31/2000, de 31 de Julho e 20/2003, de 10 de Maio.

²¹ Cfr. o n.º 2 da norma I do DN n.º 75/92.

²² Centros regionais de segurança social, à data da publicação do diploma.

²³ Que visam confiar às instituições a gestão de equipamentos sociais, ou seja estabelecimentos oficiais que se integrem no património imobiliário do CSSM, ou que estejam afectos a actividades de apoio social ou serviços de igual natureza desenvolvidos pelo CSSM.

²⁴ Acordos que têm por finalidade a atribuição de apoio técnico-financeiro para o funcionamento ou para a construção, reparação, remodelação ou ampliação de edifícios destinados ao funcionamento de actividades e acções de apoio social de carácter permanente.

²⁵ Os valores protocolados têm sido aplicados anualmente à RAM através de Resoluções do CG que têm reproduzido os valores vigentes no continente português.

²⁶ Veja-se, a título de exemplo, o caso de um acordo de gestão através do qual é convencionada a utilização pela IPSS de funcionários ou de instalações do centro distrital, sendo neste definido em simultâneo um apoio financeiro mensal ao qual é deduzido

Como os AC assumem a maior representatividade no universo dos apoios concedidos às IPSS, a sua administração tem sido alvo de diversas Circulares de Orientação Técnica emitidas pela Direcção-Geral de Segurança Social (DGSS)²⁷, de entre as quais se destacam as seguintes:

- ➔ N.º 6, de 6 de Abril de 2004, que definiu as condições para o ajustamento do valor da comparticipação e tipificou as variações anormais de utentes susceptíveis de originar esse efeito;
- ➔ N.º 11, de 24 de Junho de 2004, que definiu os modelos dos AC para creches e lares para idosos;

A norma XV do DN n.º 75/92 prevê, ainda, a homologação pela Direcção-Geral da Acção Social (actual DGSS) de AC que contenham matéria inovadora que não se encontre regulada, ou que incluam cláusulas especiais que não se enquadrem nas orientações estabelecidas, nomeadamente em matéria de cooperação financeira.

Ao abrigo desse preceito são celebrados os denominados acordos atípicos²⁸ que se distinguem dos normais pelo facto da comparticipação financeira ser fixada casuisticamente, em função das necessidades de financiamento das despesas de funcionamento das IPSS ou de certo tipo de despesas, como sejam as de pessoal. Também têm acolhimento nesta norma, os AC eventuais, que se distinguem dos atípicos por não terem uma periodicidade mensal.

Na Portaria n.º 138/88²⁹, de 1 de Março (revogada pelo art.º 7.º da Portaria n.º 499/95, de 25 de Maio, e posteriormente ripristinada e alterada pela Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto)³⁰ também se encontra regulado o apoio aos investimentos das IPSS. Segundo o n.º 2 do seu art.º 2.º, “o financiamento das obras fica dependente da adjudicação das mesmas por concurso público, concurso limitado, concurso por negociação ou ajuste directo, nos termos do regime jurídico das empreitadas de obras públicas”³¹.

A exigência de cumprimento do regime da contratação pública estende-se ainda à aquisição de instalações e equipamentos para o funcionamento dos serviços sociais à comunidade por força do art.º 6.º, n.º 1, da Portaria n.º 138/88.

Diversamente do que sucede no continente, este apoio concretiza-se através de AC (em vez de por protocolos), é autorizado por Resolução do Conselho de Governo (RCG) e o seu quantitativo é, em regra, da ordem dos 100% (contra os 65% ou 85% estabelecidos na citada Portaria, embora excepcionalmente a comparticipação possa ser superior³²).

o valo das despesas com os funcionários afectos à IPSS ou das despesas com o aluguer das instalações suportadas pelo centro distrital.

²⁷ Ex-Direcção-Geral da Acção Social e ex Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social.

²⁸ Diversamente do que acontece no continente, em que os AC são sujeitos a homologação da DGSS, na RAM os acordos são autorizados por RCG.

²⁹ Disciplina os apoios financeiros às iniciativas de investimento das IPSS em estabelecimentos de equipamento social, no âmbito do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

³⁰ A Portaria n.º 257/94, de 29 de Abril, alargou o âmbito de aplicação da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março aos pedidos de financiamento apresentados por casas do povo e por cooperativas de educação ou ensino sem finalidades lucrativas.

³¹ Os DL n.ºs 197/99 e 59/99, também prevêem, nos seus art.ºs 3.º, n.º 2, e 2.º, n.º 5, respectivamente, que sempre que uma entidade pública financie directamente em mais de 50% um contrato de empreitada e eventuais contratos de prestação de serviços com esta relacionados realizados por uma IPSS, são aplicáveis a essa empreitada e aos respectivos contratos de prestação de serviços, desde que o montante destes últimos seja igual ou superior a €200.000, os regimes jurídicos neles previstos.

³² O art.º 4.º da Portaria n.º 138/88 dispõe que a comparticipação financeira pode ascender a 80% ou a 65%, consoante o investimento seja considerado de primeira ou de segunda prioridade, podendo ser inferior a 65%, ou até mesmo 0%, caso: a prioridade do investimento seja menor, o investimento seja considerado desadequado ou a IPSS tenha uma situação financeira que lhe permita suportar uma maior parcela ou a totalidade do investimento. O n.º 2 prevê, ainda, que excepcionalmente possa ser atri-



Recentemente, a 17 de Agosto de 2007, entrou em vigor o “regulamento que estabelece as normas de cooperação entre o Centro de Segurança Social da Madeira e as Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras Instituições de apoio social sem fins lucrativos” que exercem a sua actividade na RAM, aprovado pela Portaria n.º 78/2007, de 16 de Agosto, da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS), o qual procedeu à adaptação das normas constantes do DN n.º 75/92, das circulares de orientação técnica e da Portaria n.º 138/88 às especificidades dos acordos celebrados pelo CSSM.

Nos termos desse regulamento, a cooperação entre o CSSM e as IPSS pode assumir as seguintes modalidades:

<u>Funcionamento</u>	Têm por finalidade a atribuição de apoio técnico-financeiro para o funcionamento de actividades e acções de apoio social de carácter permanente.
<u>Atípicos</u>	Respeitam à atribuição de apoio técnico-financeiro relacionado com matéria inovadora não prevista na legislação vigente, ou com base em pressupostos ou critérios distintos dos previstos na mesma.
<u>Eventuais</u>	Visam a atribuição de apoio financeiro de carácter excepcional destinado ao funcionamento de acções ou actividades e à aquisição de bens ou serviços para tais finalidades que pela sua natureza, pequeno valor e urgência dos problemas a resolver não possam ser apoiados pelas outras modalidades de acordos.
<u>Investimento</u>	Visam a atribuição de apoio técnico-financeiro para a construção, reparação, remodelação e ampliação de edifícios destinados ao funcionamento de actividades e acções de apoio social com vista ao alargamento e aperfeiçoamento das respostas sociais, podendo abranger o apoio técnico-financeiro para a aquisição dos serviços necessários relativos à concepção dos projectos de arquitectura e engenharia, planos de segurança, fiscalização de obras e a aquisição de equipamento móvel e fixo, desde que a estas associadas.

Para encerrar esta matéria, resta referir os apoios sob a forma de benefícios fiscais, previstos no DL n.º 20/90, de 13 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo art.º 35.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do OE para 1997), que assumem particular relevância na determinação do valor da comparticipação financeira do Estado às IPSS, pois o art.º 2.º deste diploma atribui às IPSS o direito à restituição de um montante equivalente ao IVA suportado nas aquisições de bens ou serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis e nas relativas a elementos do activo immobilizado corpóreo sujeitos a depreciação, desde que o valor das respectivas facturas se cifre dentro de determinados limites³³ e sejam respeitadas algumas condições.

buída, por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, uma comparticipação superior a 80%, nas situações em que se conjugue a manifesta prioridade do equipamento com a comprovada insuficiência financeira da instituição.

³³ Estes valores limite são:

- Construção, manutenção e reparação de imóveis - limite mínimo da factura de 200.000\$00, com exclusão do IVA;
- Elementos do immobilizado corpóreo, excepto veículos e respectivas reparações – limite mínimo da factura de 20.000\$00 e valor global durante o exercício não superior a 2.000.000\$00 (valores com exclusão do IVA);
- Veículos automóveis novos ligeiros – o reembolso não pode exceder 500.000\$00;
- Veículos automóveis pesados novos – o reembolso não pode exceder 1.500.000\$00;

Em obediência ao disposto, no art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, aplicada à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 5/95/M, de 29 de Abril, semestralmente são publicadas no JORAM as listagens dos apoios financeiros atribuídos pelo Centro de Segurança Social da Madeira às IPSS.

2.7.3. Orgânica do Centro de Segurança Social da Madeira

Na RAM, o Sistema de Segurança Social está a cargo do Centro de Segurança Social da Madeira, doravante designado por CSSM, cuja estrutura orgânica foi aprovada pelo DLR n.º 26/2004/M, de 20 de Agosto (alterada pelo DLR n.º 16/2007/M, de 7 de Novembro).

Segundo os art.ºs 1.º, n.º 1, 2.º e 4.º, n.º 1, trata-se de uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob a tutela da SRAS³⁴, à qual compete gerir o **sistema público de segurança social**, o **sistema de acção social** e o **sistema complementar** no território da RAM.

Atento o âmbito da presente auditoria, assumem particular relevância, as competências atinentes ao apoio e controlo das IPSS que prosseguem fins de acção social previstas, respectivamente, no n.º 3 do art.º 17.º, no n.º 2 do art.º 20.º, no n.º 2 do art.º 22.º e no n.º 2 do art.º 24.º:

1. Através da Direcção de Serviços de Prestação de Acção Social:

“d) Preparar e participar na negociação para a celebração de acordos de cooperação com as IPSS, bem como promover o licenciamento das IPSS que não estejam abrangidas por acordos de cooperação;

e) Avaliar a qualidade e verificar a regularidade do serviço prestado aos utentes das IPSS, nas suas diversas valências;

f) Prestar apoio técnico às IPSS e efectuar o seu acompanhamento;

g) Colaborar no levantamento das necessidades de obras e equipamentos das IPSS e emitir parecer sobre projectos de construção ou de alteração dos respectivos equipamentos sociais;”

2. Da Direcção de Serviços Financeiros, a qual possui, na sua estrutura, uma Divisão de Apoio às IPSS e Projectos Especiais (DAIPE):

“i) Assegurar, organizar e controlar, na sua vertente financeira, os apoios do CSSM às IPSS e a outras entidades que prosseguem fins de segurança social;

j) Assegurar, organizar e controlar o processo de visto às contas e orçamentos das IPSS, emitindo parecer e proposta nos termos da lei;”

3. Por intermédio da Direcção de Serviços de Gestão Interna:

“a) Promover e coordenar os processos para adjudicação de obras, acompanhar, orientar e fiscalizar as empreitadas do CSSM, bem como pronunciar-se relativamente aos processos de construção e alteração das IPSS em articulação com a direcção de serviços de prestação de acção social;”

– Reparação de veículos – o valor global das facturas não pode exceder durante o exercício os 100.00\$00, com exclusão do IVA.

³⁴ Cujá estrutura orgânica foi aprovada pelo DLR N.º 4/2003/M, de 1 de Fevereiro.



4. Por intermédio da Direcção de Serviços de Inspecção:

“i) *Prosseguir acções inspectivas para verificar o cumprimento das obrigações das IPSS, bem como de outras entidades ou estabelecimentos privados que exerçam actividades de apoio social;*”

As propostas de atribuição dos apoios às IPSS titulados por AC, bem como as suas revisões ou alterações são objecto de deliberação do CD (cfr. o disposto no n.º 1 do art.º 8.º da orgânica do CSSM), sendo posteriormente submetidas à autorização do Conselho do Governo. As correlativas autorizações, sob a forma de Resolução, são publicadas na 1.ª Série do JORAM.

A celebração dos AC e os pagamentos deles emergentes, embora constituindo competências originárias do CD (cfr. art.º 8.º, n.º 1), encontram-se delegadas no Presidente (que representa o CSSM na assinatura dos AC) e no Vogal João Luís Góis (que superintende a área financeira e autoriza os pagamentos).

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Pagamentos efectuados em 2006

O valor global das transferências realizadas em 2006 para IPSS e entidades equiparadas ao abrigo de AC³⁵ ascendeu a 14,4 milhões de euros, sendo 10,2 milhões referentes a transferências correntes e os restantes 4,2 milhões a transferências de capital (cfr. o Anexo IV).

Em 2006, os quatro maiores beneficiários das verbas transferidas foram a Santa Casa da Misericórdia (SCM) de Santa Cruz, os Centros Sociais e Paroquiais (CSP) de São Bento e de Santo António e a Associação de Paralisia Cerebral, que absorveram cerca de 43% do total transferido:

Quadro 1 – Valor transferido em 2006 para as IPSS

(em euros)

Beneficiários	Transferências			%
	Correntes	Capital	Total	
SCM de Santa Cruz	0	2.271.731,98	2.271.731,98	15,8%
CSP de S. Bento	1.200.237,22	162.712,14	1.362.949,36	9,5%
Associação de Paralisia Cerebral	185.152,20	1.129.529,23	1.314.681,43	9,1%
CSP de Santo António	1.236.787,46	0	1.236.787,46	8,6%
SCM da Calheta	951.512,54	0	951.512,54	6,6%
CSP da S.S. Trindade da Tabua	535.326,21	108.409,41	643.735,62	4,5%
SCM de Machico	508.325,14	0	508.325,14	3,5%
CSP Sagrada Família	0	433.838,71	433.838,71	3,0%
SCM do Funchal	383.129,88	23.653,89	406.783,77	2,8%
Abrigo Nossa Senhora da Conceição	382.990,62	0	382.990,62	2,7%
10 maiores	5.383.461,27	4.129.875,36	9.513.336,63	15,8%
4 maiores	2.622.176,88	3.563.973,35	6.186.150,23	9,5%
Universo de todas as IPSS	10.217.724,88	4.158.455,36	14.376.180,24	9,1%

Nota: Não inclui as verbas objecto de Reposições Abatidas e Não Abatidas aos Pagamentos (RAP's e RNAP's).

³⁵ Algumas transferências constam de acordos de gestão, com participações financeiras associadas, os quais, para efeitos de análise, também foram considerados AC.

Em termos contabilísticos, assinala-se que:

- As transferências correntes, foram classificadas na rubrica “04.03.01.99 – Transferências correntes – IPSS e O.N.C.G. Acordos de Cooperação - Outros” e as de capital, nas rubricas “08.07.02 – Transferências de capital – Instituições sem fins lucrativos Acção Social” e “T.23 - Operações de Tesouraria – Outros”. As RNAP’s foram classificadas na rubrica de receita “R.15.01.01 - Reposições Não Abatidas Aos Pagamentos”.
- As transferências correntes foram financiadas pelo fundo “D211003 – Orçamento Corrente” e as de capital pelos fundos: PJ - Projectos de Investimentos; D211008 – RA’s FSS; D211010 – Outras despesas de capital; e DUMMY – Operações de Tesouraria.

Os fundos PJ financiam exclusivamente o Plano de Investimentos do CSSM, enquanto os restantes, no montante global de €2.392.813,15, não têm essa consignação.

No quadro e gráficos seguintes apresenta-se a repartição das transferências correntes por valência/resposta social, área de intervenção e tipologia de AC (típico e atípico):

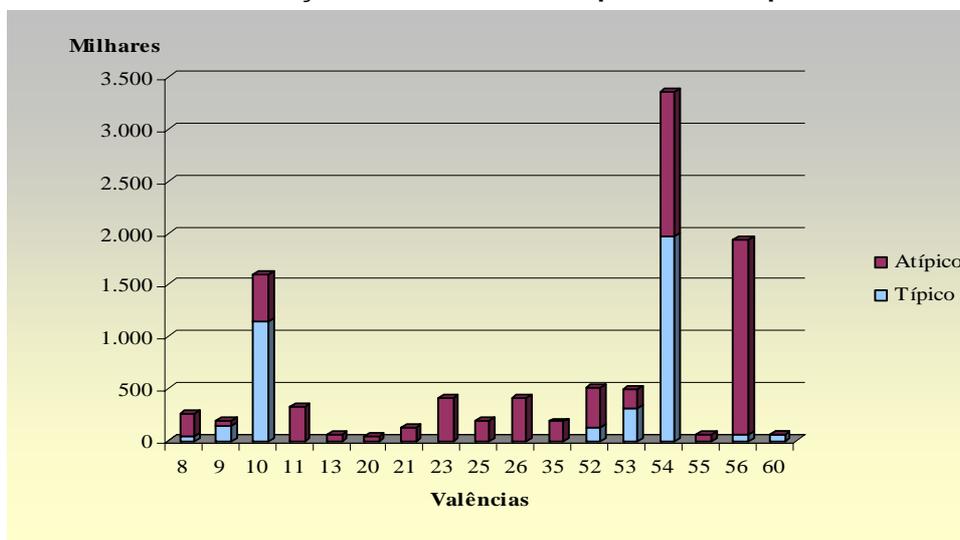
Quadro 2 – Valências financiadas pelo CSSM em 2006, segundo a tipologia dos acordos
(em euros)

Área	Valência	Transferências		
		Típicos	Atípicos	Total
01	8 ATL com almoço	42.690,00	214.923,36	257.613,36
01	9 ATL sem almoço	143.791,20	42.977,34	186.768,54
01	10 Lar para crianças e jovens	1.148.484,73	449.790,29	1.598.275,02
01	11 Centro de acolhimento temporário	0,00	331.461,74	331.461,74
01	13 Centro de apoio familiar e aconselhamento parental	0,00	56.114,70	56.114,70
03	20 Centro de atendimento e acompanhamento social	0,00	49.736,04	49.736,04
03	21 Centro de alojamento temporário	0,00	122.926,51	122.926,51
03	23 Centro comunitário	0,00	407.280,26	407.280,26
03	25 Refeitório/ cantina social	0,00	189.383,88	189.383,88
03	26 Casa de abrigo	0,00	406.603,24	406.603,24
04	35 Centro de paralisia cerebral	0,00	185.152,20	185.152,20
05	52 Centro de convívio	133.668,86	374.619,40	508.288,26
05	53 Centro de dia	311.041,82	188.105,25	499.147,07
05	54 Lar de idosos	1.973.319,16	1.381.938,84	3.355.258,00
05	55 Residência	0,00	57.123,09	57.123,09
05	56 Apoio domiciliário	52.274,48	1.889.379,64	1.941.654,12
05	60 Complemento para lares de idosos	64.938,85	0,00	64.938,85
Total		3.870.209,10	6.347.515,78	10.217.724,88

De acordo com o quadro e gráfico seguinte, observa-se que as valências que foram mais apoiadas foram os Lares de Idosos e para Crianças e Jovens e o Apoio Domiciliário, representando 67% do total transferido em 2006.

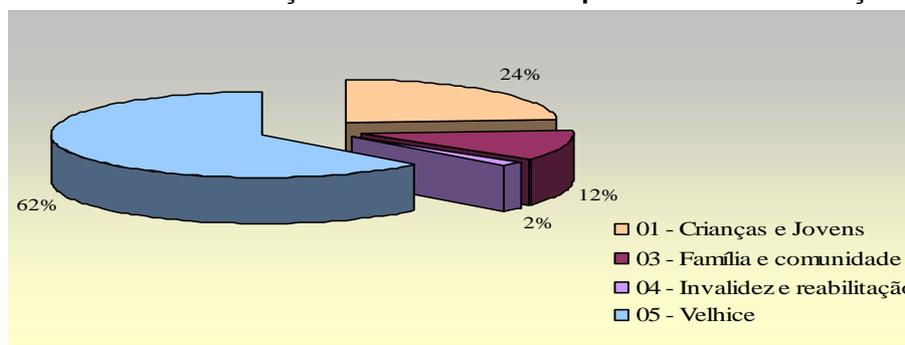


Gráfico 1 – Distribuição das transferências para as IPSS por valências



A distribuição dos apoios por área de intervenção evidencia a prioridade dada pelo CSSM às respostas sociais que visam a protecção dos cidadãos na velhice, as quais representaram 62% do total das transferências correntes realizadas em 2006.

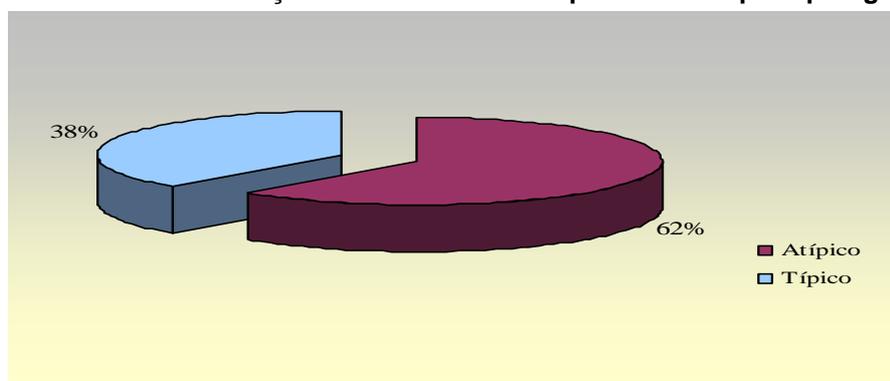
Gráfico 2 – Distribuição das transferências por áreas de intervenção



Relativamente à tipologia dos acordos, há uma predominância dos atípicos (62% do valor transferido) que, nos termos da regulamentação nacional só deve ser utilizada em casos excepcionais e, conseqüentemente, ser adequadamente justificada³⁶.

³⁶ Segundo o referido DN n.º 75/92, os apoios financeiros devem ser concedidos, regra geral, em função do número de utentes, salvo quando sejam regulados pelo disposto na norma XV, que prevê a homologação pela DGSS de AC que contenham matéria inovadora que não se encontre regulada, ou que incluam cláusulas que contenham regras especiais que não se enquadrem nas orientações estabelecidas, nomeadamente em matéria de cooperação financeira.

Gráfico 3 – Distribuição das transferências para as IPSS por tipologia



3.2. Sistema de controlo interno

Os procedimentos e o circuito documental associado à gestão dos AC celebrados pelo CSSM, cujo levantamento foi efectuado com recurso à regulamentação em vigor, às respostas ao questionário elaborado para o efeito e aos testes de procedimento, constam do fluxograma sintético apresentado no Anexo II.

3.2.1. Procedimentos prévios à celebração dos acordos

O procedimento inicia-se com a apresentação ao CD do CSSM de uma proposta instruída com os documentos aplicáveis, que é encaminhada pela Vogal que superintende a área da Acção Social para os serviços que intervêm no processo:

- A Direcção de Serviços de Prestação de Acção Social (DSPAS);
- A Direcção de Serviços Financeiros (DSF);
- O Gabinete Jurídico (GJ).
- A Direcção de Serviços de Gestão Interna (DSGI);

As três primeiras unidades orgânicas intervêm sempre no processo enquanto a intervenção da DSGI só é requerida quando está em causa o financiamento de projectos de investimento³⁷.

A DSPAS é responsável pela análise do tipo de apoio e da razoabilidade dos montantes a atribuir, propondo à Vogal da área o alcance dos acordos a celebrar. Por seu turno cabe à DAIPE (pertencente à DSF) verificar a prévia existência de disponibilidade e cabimento orçamental para os apoios solicitados. Ao GJ compete redigir e apreciar a minuta do acordo, cujas cláusulas financeiras (e respectivos anexos) são da responsabilidade da DSF.

Obtida a concordância do GJ, a versão final da proposta de minuta do AC é devolvida à DSF que procede à elaboração do projecto de RCG onde consta a referência à rubrica do orçamento do CSSM que suportará a despesa. Após deliberação favorável do CD, o processo é remetido pelo Presidente do CSSM à SRAS para efeitos de autorização da tutela e posterior submissão ao CG.

Depois da autorização do CG, a Vogal que superintende a área da Acção Social desenvolve os procedimentos necessários à outorga do contrato.

³⁷ Cabe à DGCI pronunciar-se sobre os processos de construção e de aquisição dos equipamentos propostos e apoiar e acompanhar tecnicamente a IPSS nos processos de adjudicação de obras e empreitadas e de aquisição de equipamentos.



3.2.2. Acompanhamento da execução dos acordos

3.2.2.1. ACORDOS DE FINANCIAMENTO DE DESPESAS CORRENTES

Após a celebração do acordo e na posse da RCG³⁸, a DAIPE (pertencente à DSF) efectua o seu registo no sistema informático³⁹, gerando, de imediato, o cabimento dos encargos no ano económico em causa. Também é introduzida informação sobre o número de utentes (máximo e efectivo), o que permite, sempre que se verifique uma alteração no número efectivo de utentes, adaptar o valor cabimentado em conformidade⁴⁰.

Quando se tratam de acordos transitados de anos anteriores (com vigência em mais de um ano), o sistema gera em Janeiro o cabimento para o ano, tomando como referência o valor pago em Dezembro do ano anterior.

Mensalmente, a DAIPE elabora informações⁴¹ sobre o montante das subvenções acordadas que, após aprovação pelo Director de Serviços Financeiros, são submetidas a despacho do Vogal que superintende a área financeira⁴².

As informações relativas aos acordos típicos dão conhecimento do montante a pagar, que é calculado com base no número de utentes⁴³ comunicado pelas IPSS e no valor fixado na RCG para a respectiva valência⁴⁴. Nos restantes casos, o montante está definido nos AC, sendo acrescido das actualizações aplicáveis motivadas por eventuais revisões ou, no caso dos apoios para despesas com o pessoal, da actualização das tabelas salariais.

Em qualquer dos casos, as informações de suporte ao pagamento das subvenções não se encontram sustentadas por documentos comprovativos da concreta aplicação dos apoios (pagamento de remunerações ou cobertura do défice de funcionamento).

Após a autorização do Vogal com o pelouro financeiro, realiza-se o processamento da despesa, que envolve a emissão da AP⁴⁵ e o registo do compromisso no sistema. Segue-se a validação do processamento, a cargo da Secção de Contabilidade I (pertencente à DSF), que gera a emissão da ordem de transferência bancária e os correspondentes registos de liquidação e de pagamento (em simultâneo).

O pagamento às IPSS é efectuado por transferência bancária (regra geral) ou por cheque. No primeiro caso, o CSSM não exige a apresentação de recibo pela IPSS (o processo de despesa só é instruído com cópia da ordem de transferência), enquanto no segundo é exigida a sua apresentação.

³⁸ Note-se que esta Resolução é considerada pelo CSSM uma autorização de despesa.

³⁹ No módulo das IPSS do SIF (Sistema de Informação Financeira).

⁴⁰ Excepto se essa variação corresponder a um número de utentes superior à capacidade máxima da IPSS.

⁴¹ Uma sobre as participações mensais emergentes dos acordos típicos. Outra sobre as alterações aos acordos atípicos ocorridas durante o mês do processamento e outra sobre as alterações aos acordos relativos a despesas com o pessoal.

⁴² Para aproveitar as sinergias, o processamento das despesas de todos os acordos de financiamento de despesas correntes é efectuado na mesma data (originando, conseqüentemente, uma só AP).

⁴³ Nos acordos típicos existe a obrigatoriedade das IPSS indicarem mensalmente o número de utentes efectivamente apoiados e, caso existam, o nome dos idosos dependentes que beneficiam de apoio adicional (cuja atribuição requer a confirmação da situação de dependência pela Divisão de Prestação Social do CSSM). No caso dos acordos atípicos o valor mensal é normalmente o mesmo, não havendo necessidade de obter informação sobre o número de utentes efectivos.

⁴⁴ Nos Lares para Idosos há lugar a uma participação adicional em função do número de idosos dependentes.

⁴⁵ A qual é conferida pelo responsável da Secção de Contabilidade e autorizada pelo referido Vogal.

3.2.2.2. DESPESAS DE CAPITAL

Os AC para financiamento de investimentos revestem-se de particularidades que importa desenvolver para que o circuito seja melhor compreendido.

Numa primeira fase, o pedido de financiamento da IPSS requerente é encaminhado para a DSGI, que se pronuncia sobre os processos de construção e de aquisição de equipamentos sociais e, desde que solicitado, presta apoio e acompanha tecnicamente a IPSS no âmbito dos processos de contratação. Quando a DSGI não intervém nos procedimentos concursais, solicita cópia de todos os documentos relevantes para verificação do cumprimento dos procedimentos legais.

Depois de autorizado pelo CD, o processo é enviado para a DSF para efeitos de inscrição no Plano de Investimentos do CSSM (corresponde à cativação da verba).

Durante a execução da obra, a DSGI acompanha localmente os trabalhos conjuntamente com os técnicos da Acção Social (pertencentes à DSPAS) e com a fiscalização. Sempre que necessário (quando é detectada alguma divergência entre o executado e o projectado) é elaborado um relatório submetendo as ocorrências a decisão superior.

À medida que o projecto vai tendo execução, as IPSS remetem os pedidos de pagamento instruídos com cópias das facturas (ou documentos de despesa equivalentes), dos correlativos autos de medição (no caso das empreitadas com pagamentos por medição) e das declarações de conformidade emitidas pela fiscalização. A documentação é recebida pela DSGI, que elabora informação sobre a elegibilidade e o cabimento das despesas apresentadas no financiamento autorizado e encaminha o processo para a DAIPE.

Quando se trata da aquisição de bens, a recepção é confirmada por uma funcionária da DSPAS, que assina e regista a data desse controlo na factura ou no ofício que instrui o pedido de pagamento formulado pela IPSS.

Na DAIPE é confirmada a adequação da despesa ao respectivo projecto de investimento, sendo a informação e os documentos encaminhados para a Secção de Contabilidade I.

Nessa Secção procede-se ao confronto dos autos de medição e dos relatórios da fiscalização (quando aplicável) com as facturas. Caso não existam discrepâncias, realiza-se o processamento, que envolve a emissão de um documento de despesa⁴⁶ e da AP⁴⁷, e o registo do cabimento e do compromisso no sistema. Aquando da emissão da ordem de transferência bancária, o sistema realiza os registos de liquidação e de pagamento (em simultâneo).

Em geral, os processos de despesa desta tipologia de acordos não se encontram instruídos com os recibos emitidos pelos fornecedores pois, em regra, as IPSS só realizam os pagamentos depois de receberem os apoios do CSSM.

3.2.3. Controlo sucessivo dos acordos de cooperação

O controlo sucessivo dos apoios financeiros atribuídos às IPSS envolve os seguintes níveis:

1. Controlo interno realizado pelo CSSM através: da Direcção de Serviços de Prestação de

⁴⁶ Este documento é gerado pelo sistema e só instrui os processos de despesa relativos a acordos de cooperação-investimentos.

⁴⁷ A qual é conferida pelo responsável da Secção de Contabilidade e autorizada pelo Vogal do CD.



Acção Social (DSPAS); do Gabinete Jurídico (GJ); da Direcção de Serviços de Inspecção (DSI).

2. Controlo sectorial realizado pela SRAS, através da Inspeção Regional dos Assuntos Sociais (IRAS).

Segundo a orgânica do CSSM, compete à DSPAS acompanhar a actividade das IPSS (cfr. a al. f) do n.º 3 do art.º 17.º), através de equipas de apoio que estão em contacto permanente com estas⁴⁸, tendo em vista confirmar a efectiva contraprestação dos apoios atribuídos. Em geral, só se forem detectadas situações irregulares é que o resultado das suas intervenções é reduzido a escrito, sob a forma de denúncia interna. Quando tal acontece, o processo transita para o GJ que instaura um procedimento de averiguações⁴⁹, que só culminará numa acção inspectiva se a irregularidade for confirmada.

Embora o CSSM tenha desencadeado alguns processos de averiguações, nenhum originou um processo de inspecção, uma vez que as irregularidades não se vieram a comprovar. Além disso, os processos de averiguações desencadeados em 2006 não respeitavam a apoios concedidos pelo CSSM, mas sim a reclamações sobre condições de trabalho, denúncias sobre maus-tratos e falta de qualidade dos serviços prestados por IPSS.

A actividade e o funcionamento das IPSS estão, ainda, sujeitas ao controlo da IRAS, nos termos da al. b) do art.º 17.º do DRR n.º 4/2003/M, de 1 de Fevereiro⁵⁰.

3.2.4. Avaliação do sistema de controlo interno administrativo e contabilístico

A análise ao sistema descrito e os testes de conformidade subjacentes à conferência dos processos de despesa e dos AC seleccionados (cfr. o Anexo III) revelou os seguintes pontos fracos que põem em risco a fiabilidade dos controlos administrativos e contabilísticos exercidos sobre os AC:

- A) Quando se tratam de novos AC, os registos do cabimento e do compromisso deveriam realizar-se, respectivamente, antes da autorização da despesa pelo Conselho do Governo e na data da celebração do AC, respectivamente⁵¹. No caso dos acordos com vigência em mais de um exercício económico, o cabimento e o compromisso relativo à execução prevista para os anos subsequentes ao de início da entrada em vigor do AC deveriam ser registados em Janeiro de cada ano⁵².

⁴⁸ Podendo integrar elementos da DSGI, caso o objecto do acordo seja um projecto de investimento.

⁴⁹ Os processos de averiguações também podem ter início com uma denúncia externa ao CSSM.

⁵⁰ Segundo esta norma, à IRAS compete “inspeccionar a actividade e funcionamento dos serviços integrados na rede regional de cuidados de saúde e das instituições particulares de solidariedade social”.

⁵¹ O ponto 2.6 do POCISSSS, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, refere que “No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa).

Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço e «uma relação de processamento» para o pagamento de uma determinada prestação social.

A fase de processamento das despesas não é registada nas contas da classe 0, devendo as fases de liquidação e de pagamento ser contabilizadas, nomeadamente, nas contas das classes 2 e 1”.

⁵² Relativamente aos compromissos com reflexo nos orçamentos dos anos seguintes, o ponto 2.6 do POCISSSS estipula que “para o controlo orçamental dos programas plurianuais, nomeadamente para os que executam projectos incluídos em

Todavia, o CSSM, no caso de novos AC para financiamento de:

- despesas correntes, regista o cabimento após a autorização da despesa⁵³ (embora antes do seu processamento), sendo o compromisso registado mensalmente aquando dos processamentos mensais das participações. Quando se tratam de acordos que transitam do ano anterior, em Janeiro só é realizado o registo do cabimento anual.
- despesas de investimento, quer se tratem ou não de novos acordos, os registos do cabimento e do compromisso são realizados depois da factura dar entrada na Contabilidade.

A propósito da falta de cabimentação dos AC para financiamento de investimentos, o CSSM defendeu que o facto desses investimentos constarem do plano de investimentos do CSSM gera uma cativação prévia da despesa, o que na prática seria um cabimento. No entanto, embora a verba fique cativa, não gera nenhum registo na contabilidade orçamental.

Nas alegações, os responsáveis do CSSM reafirmaram que as previsões orçamentais geram uma cativação prévia da despesa e que *“os acordos que prevêm os apoios não são remetidos para aprovação em plenário do Governo Regional sem que tenham cabimento nas referidas previsões”*.

Referiram, ainda, a respeito dos AC para financiamento de despesas correntes, que sendo o Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social gerido a nível nacional e incluindo *“automatismos”* que *“podem causar constrangimentos na implementação do cabimento e compromisso, conforme indicado no relato do Tribunal de Contas”*, o CSSM está *“impossibilitado de adoptar procedimentos diferentes dos aplicados a nível nacional”*, estando a ser ponderada a questão com vista a colocá-la ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) por forma a implementá-la já a partir do próximo ano.

Relativamente aos AC para financiamento de despesas de investimento, os responsáveis comprometeram-se a *“diligenciar a fim de que os registos de cabimento e compromisso possam ser reflectidos na contabilidade orçamental”* e informaram que *“o Plano de Investimentos também inclui as restantes fontes de financiamento dos projectos, designadamente o Fundo de Socorro Social”*, sendo assim, *“possível identificar, projecto a projecto, as respectivas fontes de financiamento”*.

Não obstante não ter sido demonstrada qual a quota parte de responsabilidade assacável aos automatismos derivada da não integração na programação dos princípios contabilísticos estabelecidos no POCISSSS, considera-se que a explicação apresentada pode atenuar a responsabilidade dos dirigentes do CSSM, no entanto estes poderiam e deveriam ter, desde logo, alertado o IGFSS para a situação em causa.

PIDDAC, a informação relativa a compromissos com reflexo nos orçamentos dos anos seguintes é essencial e constitui um precioso auxiliar da gestão na preparação do orçamento para o ano seguinte.

Para responder a esta necessidade o POCISSSS prevê a disponibilização de informação sobre os compromissos com efeitos em exercícios futuros, desagregando os primeiros três anos e incluindo numa conta residual os valores respeitantes ao 4.º ano e anos seguintes.

⁵³ Em certos casos, dias ou meses após a assinatura da RCG.



B) Por vezes a RCG é assinada em momento posterior ao da celebração do AC⁵⁴ (cfr. quadros constantes do Anexo III).

A este respeito, os responsáveis justificaram em contraditório que “[o] CSSM outorga os acordos ou adendas, após obtenção da respectiva Resolução do Governo Regional.

A prática que sucedeu no passado (desde Janeiro de 2007 que a mesma foi abandonada) da IPSS apor a sua assinatura na minuta do AC antes da RCG tinha natureza jurídica de promessa/compromisso da IPSS vir a outorgar o AC naqueles precisos termos”.

C) Os documentos que instruem os processos de despesa e os controlos implementados pelo CSSM afiguram-se insuficientes, conforme demonstram as situações identificadas no quadro seguinte, de onde constam também os esclarecimentos prestados em sede de contraditório pelos responsáveis do CSSM e a correlativa apreciação:

⁵⁴ A Resolução deve ser prévia à celebração do acordo, como decorre do seu enunciado-tipo, nomeadamente quando se refere que “o Conselho de Governo resolve: 1 - Autorizar, nos termos do n.º 4 do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/84/M, de 24 de Março, a celebração de um novo Acordo de Cooperação entre o Centro de Segurança Social da Madeira e (...)”.

Descrição das situações	Alegações	Apreciação
<p>1 No caso dos acordos com financiamento típico, nem sempre⁵⁵ consta a relação dos utentes, sendo o pagamento feito com base na mera indicação pela IPSS do seu número⁵⁶</p>	<p>Os responsáveis aduziram que <i>“o modelo instituído a nível nacional através da Circular de Orientação Técnica n.º 6, de 06/04/2004, não tem aplicação obrigatória na RAM, que tem entendido não solicitar os nomes dos utentes, considerando suficiente o número dos frequentadores”</i>. Justificaram a adopção daquele procedimento com o facto da gestão de vagas estar a cargo do CSSM, o que permite ao serviço dispor do número de utentes que frequentam cada IPSS nas diversas valências. Acrescentaram ainda que, em 2007, o CSSM tem exigido aperfeiçoamentos no controlo do número de utentes <i>“(…) o que garantirá maior exactidão e fiabilidade no cálculo das correspondentes participações”</i>.</p>	<p>Embora seja defensável que, sendo o Sistema de Segurança Social gerido a nível nacional, as orientações estritamente técnicas produzidas pela DGSS deveriam vincular todo o Sistema, respeita-se, como aliás decorre deste documento, a autonomia do CSSM nesta matéria. Também se entende que os objectivos visados pela referida circular acautelam o interesse público, sendo apenas exigido que as IPSS discriminem o número de utentes, de acordo com o seu número de inscrição, e outras informações importantes ao adequado apuramento das participações⁵⁷.</p>
<p>2 No caso dos acordos que financiam despesas com o pessoal, não constavam cópias das folhas de remunerações que comprovam o pagamento dos ordenados participados.</p>	<p>Quanto a esta matéria foi defendido que <i>“é suficiente a remessa anual do mapa de despesas e receitas do pessoal participado, obrigação esta, que já figura para as instituições, nos acordos actualmente celebrados para este fim, sem prejuízo de em processos de fiscalização, inspecção ou de auditoria (a realizar pelo CSSM) serem solicitados às instituições os comprovativos da despesa apresentada a este Centro, designadamente as folhas de remuneração que possam comprovar o pagamento dos ordenados participados”</i>.</p>	<p>Nesta matéria, considera-se ser determinante que as entidades públicas acompanhem a utilização das transferências efectuadas e promovam o apuramento oportuno de eventuais desvios entre as participações e os encargos a financiar, afigurando-se, face às discrepâncias encontradas, que esse controlo deveria ser instituído.</p>

⁵⁵ Só quando existem situações de idosos dependentes (que beneficiam de uma participação adicional) é que as IPSS remetem a relação nominativa de utentes pois a atribuição da participação depende da confirmação da situação de dependência com base na informação existente na Divisão de Prestação Social do CSSM.

⁵⁶ Nos termos da regulamentação aplicável ao restante território nacional, é obrigatório o envio da relação de utentes com a informação sobre os que se ausentaram transitória e os que saíram no mês e, relativamente a estes, os que foram substituídos e os que deixaram vaga, por forma a garantir maior exactidão no cálculo das participações a coberto dos acordos típicos (cfr. a circular de orientação técnica n.º 6, de 06/04/2004).

⁵⁷ Segundo a orientação técnica n.º 6 *“as alterações do número de utentes darão lugar à dedução do valor da participação correspondente a cada utente que deixe de frequentar o estabelecimento sempre que a sua saída determine a abertura de vaga, por não se dever a razões de natureza transitória devidamente justificadas, tais como doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares e outras relacionadas com a integração social e familiar do utente”*, a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da saída do utente e desde que a vaga não seja preenchida no mês seguinte. A dedução é reduzida para 50% da participação *“quando o não preenchimento da vaga no mês seguinte ao da saída do utente seja devido à inexistência de pessoas que reúnam condições para a admissão, ou à impossibilidade temporária de admissão de novos utentes resultante da necessidade de preservar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente através da realização de obras de beneficiação, devendo estas situações ser devidamente comprovadas pela instituição”*.



	Descrição das situações	Alegações	Apreciação
3	Nos acordos para défices de funcionamento não está implementado um procedimento sistemático de apuramento do défice de funcionamento após prestação de contas para eventual reposição / reafecção dos apoios.	Segundo os responsáveis, esta situação relaciona-se com o facto de ainda não ter sido <i>“concretizado o processo de visto às contas das IPSS”</i> . Consideraram, ainda, que a omissão de decisão sobre o destino a dar aos excedentes apurados é atenuada pelo facto: dos montantes que configuram superávites serem insuficientes para cobrir os défices operacionais apresentados noutras valências; das IPSS só desenvolverem actividades no âmbito da Segurança Social; de existir interesse do CSSM em manter os apoios atribuídos. Finalmente, manifestaram intenção de <i>“avaliar esta situação (...), instituindo os procedimentos atinentes à prossecução da recomendação do TC”</i> .	-
4	Nos acordos para investimento nem sempre são solicitados os recibos dos fornecedores que comprovam a entrega das verbas transferidas pelo CSSM aos fornecedores / empreiteiros	Neste âmbito foi assumido o compromisso de implementar um mecanismo de controlo dos pagamentos das IPSS aos seus fornecedores, de forma a minimizar o risco de utilizações indevidas dos apoios.	-
5	Em regra, o CSSM não solicitava a emissão de recibo de quitação às IPSS ⁵⁸ beneficiárias dos apoios públicos (tal só acontece quando o pagamento é feito por cheque). Pese embora esta situação pudesse ser superada, caso os documentos de suporte às operações permitissem comprovar inequivocamente que a transferência foi concretizada e que a conta bancária pertencia à IPSS beneficiária, a conferência realizada aos processos de despesa não possibilitou essa confirmação directa.	Os responsáveis informaram que <i>“[n]o processo de reconciliação bancária é possível comprovar a concretização das transferências efectuadas para as instituições”</i> e que <i>“do processo de despesa consta a impressão do conteúdo dos ficheiros de pagamento remetidos, via SIBS, onde estão discriminados os NIB’s”</i> , estando disponível na Secção de Contabilidade I um dossier com comprovativos emitidos por instituições bancárias, de onde consta a identificação da instituição beneficiária de apoio como titular da conta.	-

⁵⁸ Face à necessidade de documentar a quitação dos compromissos por imperativos de organização contabilística e de controlo interno, o CSSM deveria exigir o recibo de todos os pagamentos efectuados, independentemente da sua forma. A exigibilidade do recibo resulta do: **a)** art.º 787.º do Código Civil que dispõe que: *“1. Quem cumpre a obrigação tem o direito de exigir quitação daquele a quem a prestação é feita, devendo a quitação constar de documento autêntico ou autenticado ou ser provida de reconhecimento notarial, e aquele que cumpriu tiver nisso interesse legítimo. 2. O autor do cumprimento pode recusar a prestação enquanto a quitação não for dada, assim como pode exigir a quitação depois do cumprimento”*); **b)** do art.º 476.º do Código Comercial, segundo o qual *“[o] vendedor não pode recusar ao comprador a factura das coisas vendidas e entregues, com o recibo do preço que houver embolsado”*; **c)** do n.º 3 do art.º 115.º do Código do IRC, o qual determina que *“[t]odos os lançamentos devem estar apoiados em documentos justificativos, datados e susceptíveis de serem apresentados sempre que necessário”*).

Descrição das situações	Alegações	Apreciação
<p>6 Até Março de 2006 o CSSM não instruíra os processos relativos às IPSS com certidões comprovativas da inexistência de dívidas à Segurança Social⁵⁹.</p>	<p>Os responsáveis confirmaram a situação relatada, acrescentando que “(...) o CSSM, antes de efectuar os pagamentos dos apoios devidos às instituições, consultava, com conhecimento e anuência das mesmas, a conta corrente respectiva”.</p>	<p>Embora o controlo referido permitisse atestar a situação contributiva da IPSS beneficiária dos apoios, essa situação não ficou evidenciada nos processos de despesa.</p>
<p>7 Embora as IPSS estejam obrigadas a remeter as suas contas ao CSSM para visto, esse controlo não é realizado por falta de recursos humanos⁶⁰. Tal facto impede a confirmação da correcta contabilização dos apoios do CSSM e a avaliação da suficiência (ou excesso) das comparticipações destinadas a financiar défices de funcionamento.</p>	<p>Nesta matéria foi aduzido que o “CSSM implementará o processo de visto às contas das IPSS, ainda que com recurso à contratação de entidades externas, dada a relevância e urgência da matéria em causa”.</p>	<p>-</p>
<p>8 Embora o CSSM assegure possuir equipas de acompanhamento que estão em contacto permanente com as IPSS, não existem documentos que o comprovem, designadamente no que respeita à confirmação da aplicação das importâncias transferidas nos fins previstos e ao cumprimento das cláusulas contratuais respeitantes ao preenchimento do quadro de pessoal.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

⁵⁹ A obrigatoriedade da apresentação da certidão decorre do art.º 15.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, adaptado à RAM pelo DLR n.º 5/92/M, de 20 de Março, segundo o só pode beneficiar de qualquer apoio financeiro do Estado quem tiver a situação contributiva regularizada. Actualmente, com a entrada em vigor do DL n.º 114/2007, de 19 de Abril, a apresentação desta certidão passou a poder ser dispensada (cfr. art.º 2.º) bastando confirmar a situação contributiva através da consulta às bases de dados de contribuintes.

⁶⁰ Segundo uma informação de Junho de 2005 da Divisão de Apoio às IPSS e Projectos Especiais, o visto às contas não tem sido realizado devido à insuficiência de recursos humanos naquela divisão (que só dispõe de 2 funcionários). No despacho proferido pelo Presidente do CD, o recurso a entidades externas foi considerado inoportuno, tendo sido decidida a afectação de funcionários do CSSM de outras áreas à Divisão em causa para o desempenho dessas tarefas. Contudo, tal decisão ainda não se concretizou. A utilização dos documentos de prestação de contas limita-se ao apuramento dos défices das IPSS no âmbito da análise aos pedidos de celebração de AC para financiamento de défices de funcionamento.



- D) Parte das despesas com AC para financiamento de investimentos (despesas de capital), no montante de €925.091,78, foram classificadas na rubrica “T.23 - Operações de Tesouraria – Outros”, em vez de o serem na rubrica “08.07.02 – Transferências de capital – Instituições sem fins lucrativos Acção Social”, contrariando as notas explicativas ao capítulo 12.00.00 do classificador das despesas e receitas públicas, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Em contraditório, os responsáveis do CSSM alegaram que o procedimento em análise foi adoptado na sequência de orientação do IGFSS⁶¹ que “*indicou que o saldo do Fundo de Socorro Social respeitante ao ano 2001 não deveria dar lugar à integração de saldos, podendo apenas financiar despesas contabilizadas como operações de tesouraria*”.

Embora pragmática, a solução encontrada não supre a irregularidade na classificação destas despesas que, acaba por ter reflexos na prestação de contas ao sobreavaliar as operações de tesouraria em detrimento das operações com carácter orçamental.

Não obstante, segundo informação do CSSM, esta situação já não se verificará em 2007, uma vez que em 2006 as receitas provenientes do FSS passaram a ser correctamente classificadas nas correlativas rubricas de receita orçamental.

- E) Não estavam definidos critérios uniformes sobre a tipologia dos AC a celebrar que assegurassem um adequado nível de transparência, proporcionalidade e igualdade de oportunidades ao nível da atribuição de apoios. O recurso sistemático a acordos à “*medida*” com preterição das fórmulas “*típicas*” origina tratamentos distintos, nem sempre suficientemente justificados e documentados, de umas IPSS relativamente às outras (cfr. sub-ponto 3.3.3.6).

Esta situação torna-se visível se tivermos em conta que diferentes IPSS que desenvolvem uma mesma valência (por exemplo, Lar de Idosos) recebem valores distintos em função do tipo de apoio celebrado: participação por utente em função do valor definido anualmente pela RCG; participação em função do défice de funcionamento estimado; participação do valor das despesas com o pessoal; prestações únicas para despesas diversas; ou uma combinação das modalidades anteriores.

A nova Portaria que regulamenta a cooperação entre o CSSM e as IPSS poderá imprimir uma maior uniformização nos critérios de atribuição dos apoios. No entanto, o alargado leque de modalidades de AC deixa em aberto uma significativa margem de discricionariedade aos decisores⁶².

Nas alegações, os responsáveis confirmaram as potencialidades do regulamento de cooperação aprovado pela Portaria n.º 78/2007 e defenderam que não existe qualquer distinção ou favorecimento da modalidade de acordos atípicos (consagrada na norma XV do Despacho normativo n.º 75/92 que vigora a nível nacional) relativamente às demais. Esclareceram ainda “*que a*

⁶¹ “*Conforme seu ofício n.º 020381, de 30/09/2004 e nossos ofícios n.º 10980/1 e 13022/1, de respectivamente, 11/3/2005 e 10/3/2006*”.

⁶² Veja-se o caso dos acordos atípico e eventual, que não se regem pelo regulamento proposto nem pelos critérios nele previstos. Aos primeiros, nos termos do art.º 49.º daquela Portaria, corresponde “*um valor mensal, fixo e sucessivo, estritamente necessário à necessidade em causa, tendo em conta a imprevisibilidade e a prioridade da resposta social em causa, a ausência de outras instituições capazes e disponíveis para assegurar o fim social em causa, a comprovada insuficiência da participação eventualmente atribuída pelo CSSM em sede de outra modalidade de cooperação, bem como a comprovada dificuldade económica e financeira da Instituição*”. Os segundos (cfr. o art.º 52.º), “*visam dar resposta a necessidades específicas das Instituições, relacionadas com o funcionamento ou com aquisições, que, pela sua natureza, urgência dos problemas a resolver ou pequeno valor, não devam constar dos restantes tipos de acordos*”.

matéria em causa respeita a problemáticas sociais, as quais estão em constante devir (...)” pelo que “(...) terá sempre que existir alguma margem de discricionariedade/flexibilização aos decisores”.

3.3. Conferência

Atendendo à extensão do universo a auditar, foram seleccionadas para análise e conferência seis IPSS, com base no valor dos AC celebrados em 2006. Com o intuito de obter uma maior representatividade da amostra alargou-se a amostra aos restantes acordos que vigoraram em 2006.

A amostra obtida, cuja discriminação consta do Anexo III, foi sintetizada no quadro seguinte, verificando-se que o total da despesa envolvida era de €6.819.374,91, ou seja, 47% do total.

Quadro 3 – Acordos a que respeitam os processos de despesa seleccionados

(em euros)

	Acordo	Tipo de apoio	Valências	Valor pago	Observações
Associação de Paralisia Cerebral					
1	33/02	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de dia • Centro de reabilitação 	178.914,96	Substituído pelo 21/06
2	11/06	Despesas de investimento (1)	Centro de paralisia cerebral	1.144.438,81	
3	21/06	Défices de funcionamento	Centro de actividades ocupacionais	6.237,24	Substitui o 33/02
CSP do Bom Jesus					
4	RRG 1527/00 (2)	Despesas correntes - típico e défice de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de dia • Lar de idosos • Apoio domiciliário 	83.191,99	Substituído pelo 07/06
5	07/06	Despesas correntes – típico, défice de funcionamento e apoio eventual	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de dia • Lar de idosos • Residência • Apoio domiciliário 	143.248,92	Substitui o anterior
CSP de Santo António					
6	13/04	Despesas com o pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • Residência • Centro de noite • Centro de actividades de tempos livres • Centro de dia • Centro de convívio 	51.615,57	
7	14/04	Défices de funcionamento	Residência de Autonomização	79.559,28	
8	19/04	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Casa de abrigo • Casa de transição 	187.046,28	
9	23/04	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de dia • Centro de convívio • Residência • Centro de noite 	319.617,24	
10	24/04	Despesas com o pessoal	Todas as na área da Segurança Social	39.833,13	
11	06/05	Despesas com o pessoal	Apoio domiciliário a idosos e pessoas dependentes	514.685,70	Foi celebrada adenda a 26/06/2006
12	08/06	Despesas com o pessoal	Todas as na área da terceira idade	22.761,84	
13	13/06	Despesas com o pessoal	Todas as na área da terceira idade	12.184,32	
14	18/06	Despesas com o pessoal	Apoio domiciliário a idosos e pessoas dependentes	9.484,10	
CSP de São Bento					
15	RCG 1315/99 (2)	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de actividades de tempos livres • Lar de idosos • Centro de dia 	150.676,88	Substituído pelo 14/06



	Acordo	Tipo de apoio	Valências	Valor pago	Observações
16	01/04	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> Centro de convívio Apoio domiciliário 	645.232,92	Acordo de gestão com participação financeira associada
17	21/04	Défices de funcionamento	Apoio domiciliário integrado	201.413,40	
18	01/05	Despesas de investimento (3)	<ul style="list-style-type: none"> Centro de alojamento temporário Residência 	162.712,14	
19	06/06	Despesas com o pessoal	Projecto da Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados	16.499,92	Foi celebrada adenda a 23/08/2006
20	14/06	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> Centro de actividades de tempos livres Lar de idosos Centro de dia 	167.579,49	Substitui o aprovado pela RCG n.º 1315/99

Santa Casa da Misericórdia do Funchal

21	16/00	Despesas correntes - típico e défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> Lar de idosos Centro de dia Apoio domiciliário 	195.192,52	
22	01/05	Défices de funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> Lar de idosos Centro de dia 	257.937,36	Acordo de gestão com participação financeira associada
23	08/05	Despesas de investimento (viatura e equipamentos)	<ul style="list-style-type: none"> Lar de idosos Centro de dia 	23.653,89	Foi celebrada adenda a 25/07/2006

Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz

24	14/03	Despesas de investimento (4)	Lar de idosos	2.271.731,98	Foram celebradas adendas a 22/10/2004 e 29/12/2005
----	-------	------------------------------	---------------	--------------	--

TOTAL				6.819.374,91	
--------------	--	--	--	---------------------	--

Notas: (1) Concepção / construção da Quinta Pedagógica do Pico do Funcho; (2) Não foi atribuído número ao AC, por isso foi considerado o número da RCG que autorizou a sua celebração; (3) Empreitada de construção de um centro de acolhimento temporário para mulheres vítimas de violência doméstica e de aumento da capacidade de residência para idosos, incluindo despesas com a fiscalização; (4) Empreitada de construção do Lar, incluindo despesas com projectos, estudos, medições, segurança e fiscalização.

3.3.1. Deficiências administrativas e contabilísticas

A conferência aos AC e aos correlativos processos de despesa evidenciou as seguintes insuficiências:

Quadro 4 – Insuficiências detectadas nos processos de despesa analisados

Descrição	Acordo onde foi verificada
1. Até Março de 2006 não eram exigidas às IPSS as certidões comprovativas da ausência de dívidas à Segurança Social. Não obstante, na data em que foram emitidas as primeiras certidões emitidas nenhuma das IPSS seleccionadas tinha dívidas à Segurança Social.	Todos
2. O CSSM não elabora estudos sócio-económico-financeiros antes da celebração dos AC o que contraria a Norma XIII do DN n.º 75/92. Quando se tratam de participações relativas a défices de funcionamento, a DAIPE limita-se a apurar o valor do défice, com base nos documentos de prestação de contas do ano anterior da IPSS.	Todos
3. Nos acordos para financiamento de investimentos, o cabimento e o compromisso são registados em simultâneo no momento do processamento e não aquando da autoriza-	2 18

Descrição	Acordo onde foi verificada
ção da despesa e da assunção, perante terceiros, da responsabilidade de pagar.	23 24
4. Nos restantes acordos, o cabimento é registado após a celebração do acordo e o compromisso no momento do processamento da despesa.	1 3 a 17 19 a 22
5. Em 2006, foram celebrados AC e adendas a acordos em vigor, antes da autorização do CGR (todavia os efeitos financeiros só se produziram após a assinatura da Resolução).	2 5 7 9 a 11 13 16 a 20 23
6. Foram classificados e pagos, por uma rubrica de operações de tesouraria (“T.23 - Operações de Tesouraria – Outros”), € 925.091,78 relativos a apoios financeiros emergentes de AC que deviam ter sido classificados na rubrica “08.07.02 – Transferências de capital – Instituições sem fins lucrativos Acção Social”(cfr. ponto 3.1.4, al. D).	2 (AP n.º 2039) 24 (AP n.º 2037)
7. Os processos de despesa respeitantes a pagamentos à SCM de Santa Cruz não estavam instruídos com certidões comprovativas da inexistência de dívidas à Segurança Social.	24

No âmbito da conferência aos processos de despesa seleccionados, há ainda a referir que o sistema informático permite a emissão de uma AP em data posterior a outra com número sequencial inferior. Foi o que aconteceu no caso das AP's n.ºs 1417, de 17/10/2006, e 1418, de 13/10/2006, relativas a transferências realizadas para a Associação de Paralisia Cerebral.

Os factos descritos nos n.ºs 3. e 4. do quadro precedente são susceptíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por contrariarem o disposto no ponto 2.6 do POCISSSS, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

De acordo com os n.ºs 1 e 2, respectivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), essa responsabilidade financeira sancionatória “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”. Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo⁶³, segundo o qual “*Perante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.*”.

Assim sendo, no âmbito orgânico-funcional do CSSM cabia à DSF, chefiada por um Director de Serviços, “[a]ssegurar a organização contabilística do CSSM” e “[a]ssegurar, organizar e controlar, na sua vertente financeira, os apoios do CSSM às IPSS e a outras entidades que prosseguem fins de segurança social”⁶⁴.

⁶³ Cfr. o ponto 2.4.1. da intervenção no Seminário organizado pela Inspeção-Geral da Administração do Território, intitulada “A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira” (Lisboa, 26 de Abril de 1999). Nesse mesmo documento entende “(...) como sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras”.

⁶⁴ Cfr. a al.ªs d) e i) do art.º 20.º da orgânica do CSSM.



Nessa conformidade, a eventual responsabilidade financeira sancionatória decorrente das práticas que causaram as infracções em causa deverá ser imputável ao Director de Serviços Financeiros e ao Vogal do CD que superintende a área financeira e autoriza os pagamentos⁶⁵.

3.3.2. Conferência aos procedimentos contratuais adoptados pelas IPSS

Para confirmar o cumprimento dos regimes de contratação pública (cfr. o art.º 2.º e o art.º 6.º, n.º 1 da Portaria n.º 138/88, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 328/96) pelas IPSS cujos projectos foram financiados pelo CSSM, foram analisados os procedimentos desenvolvidos pelas SCM do Funchal e de Santa Cruz, respectivamente, no âmbito da aquisição de equipamentos (a coberto do acordo n.º 08/05) e de uma empreitada (AC n.º 14/03).

3.3.2.1. EQUIPAMENTOS ADQUIRIDOS PELA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO FUNCHAL

Pela Resolução n.º 1456/2005, foi autorizada a atribuição de um apoio financeiro até ao montante de €62.976,96 à SCM do Funchal, correspondente a 100% do custo de aquisição do equipamento e material a afectar às valências de “*lar de idosos*” e “*centro de dia*”, e de um veículo automóvel, cujo AC foi celebrado a 26 de Outubro de 2005. A 25 de Julho de 2006, foi celebrada uma adenda ao AC (autorizada pela Resolução n.º 1056/2006), que determinou a redução da comparticipação para €57.756,09, repartindo-a pelos anos de 2005 (€33.908,08) e 2006 (€23.878,01).

Da análise à documentação de suporte das aquisições apoiadas, concluiu-se que, não obstante ter sido preterida a norma que obriga a que os convites para a apresentação das propostas sejam realizados por escrito (cfr. o n.º 1 do art.º 151.º do DL n.º 197/99), a IPSS cumpriu os procedimentos estabelecidos no DL n.º 197/99 no âmbito das aquisições financiadas pelo AC n.º 08/05.

3.3.2.2. CONSTRUÇÃO DO LAR DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE SANTA CRUZ

Através da Resolução n.º 1505/2003, foi autorizada a celebração do AC n.º 14/03, com vista à comparticipação integral das despesas com a elaboração dos projectos de especialidades do futuro Lar da SCM de Santa Cruz (€25.424,42).

Posteriormente, a 22 de Outubro de 2004, nos termos da autorização dada pela Resolução n.º 1473/2004, foi celebrada uma adenda, que alargou a comparticipação financeira aos encargos com a referida obra, no montante global de € 2.858.005,75, distribuídos pelos anos económicos de 2004 a 2007.

De entre as despesas contempladas, € 39.174,42, respeitavam a projectos, estudos e medições, incluindo o acompanhamento técnico durante a execução da empreitada, €2.718.831,33 destinavam-se aos trabalhos da empreitada e €100.000,00 à fiscalização.

Nesta conformidade, em 17 de Maio de 2005, foi celebrado o contrato de empreitada com a sociedade “*Mota-Engil – Engenharia e Construção Civil, S.A.*” e a 31 desse mês, o contrato de prestação de serviços de fiscalização com a “*Barra 4 – Engenharia e Fiscalização de Obras, Lda.*”.

Os projectos, estudos e medições, envolvendo um projecto de especialidades, um projecto e estudo

⁶⁵ Cfr. o ponto 2 da delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005, segundo o qual é ao Vogal João Luís Barreto Bettencourt Góis que compete superintender e decidir todos os processos relacionados com a Direcção de Serviços Financeiros e autorizar o pagamento de prestações cujo processamento seja da responsabilidade do CSSM.

térmico, um projecto acústico e um plano de segurança e saúde, ficaram a cargo da empresa “Senoide – Projectos de Consultadoria e Engenharia Civil, Lda.”, as medições do projecto de arquitectura ficaram por conta de “Renato Ribeiro Faria”, o projecto de execução foi elaborado pela “LGLS – Arquitectos, Lda.” e o serviço de acompanhamento técnico foi prestado pelo “Arquitecto Vítor Mestre”.

A 29 de Dezembro de 2005, foi celebrada uma segunda adenda ao AC (autorizada pela Resolução n.º 1951/2005), que reduziu o escalonamento temporal da execução financeira, ao deixar de prever qualquer comparticipação para 2007, e aumentou a comparticipação para € 2.883.005,75, em resultado do acréscimo da verba destinada a projectos, estudos e medições, que passou para os € 64.174,42.

Finalmente, em 26 de Abril de 2007, na sequência de trabalhos a mais e do ajustamento para menos dos encargos com os restantes serviços, foi celebrada uma terceira adenda, fixando o valor da comparticipação em €2.837.250,50, repartido do seguinte modo:

Quadro 5 – Comparticipação financeira por espécie de trabalhos

(em euros)

Trabalhos	2004	2005	2006	2007	Total
Projectos, estudos, medições, plano de segurança, coordenação e acompanhamento técnico	29.924,42	7.719,88	10.899,45	0,00	48.543,75
Empreitada	0,00	459.150,43	2.211.541,39	57.913,57	2.728.605,39
Fiscalização	0,00	10.509,94	49.291,14	300,28	60.101,36
Total	29.924,42	477.380,25	2.271.731,98	58.213,85	2.837.250,50

A execução do acordo durante o ano de 2006, ou seja, todos os encargos com o Lar da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, por tipologia de trabalhos, suportados pelo CSSM consta do quadro seguinte:

Quadro 6 – Execução do AC n.º 14/03 em 2006

(em euros)

Empreitada		Fiscalização		Projectos, estudos e outros	
Fornecedor	Valor	Fornecedor	Valor	Fornecedor	Valor
Mota-Engil, S.A. (1)	2.198.296,39	Barra 4, Lda.	49.291,14	A. Vítor Mestre	2.239,45
EEM, S.A.	13.245,00			Safetygest, Lda.	3.850,00
				Tempi, S.A.	4.810,00
Total	2.211.541,39		49.291,14		10.899,45

Nota: (1) Inclui a comparticipação de uma factura da empresa “Mota-Engil, S.A.”, no montante de €114.759,66 (sem IVA), emitida em Dezembro de 2005.

A 28 de Setembro de 2006, após vistoria, foi lavrado o auto de recepção provisória a que se refere o art.º 219.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Seguidamente, analisam-se separadamente os trabalhos realizados em 2006 no âmbito da empreitada de construção do Lar da SCM de Santa Cruz, fazendo referência aos principais factos que lhes deram origem, ao cumprimento pela IPSS dos requisitos legais com vista à sua execução e aos controlos realizados pelo CSSM.

Aproveita-se ainda, para nesta fase, apreciar as alegações produzidas pelos membros do CD do CSSM sobre a existência de um *“equivoco que é transversal a todo o Douro Relato da auditoria do Tribunal de Contas. Em diversos pontos do Relato é referido que do processo não consta certos e determinados documentos ou que os mesmos não contêm assinaturas ou outros elementos necessários. Ora, não pode esquecer-se que a empreitada não é da responsabilidade do CSSM,*



nem respeita a obra do CSSM. O CSSM, como é referido na parte introdutória do Relato, financiou a dita construção, sendo que o conjunto dos documentos que se encontram no CSSM são apenas os documentos facultados pela entidade financiada e os solicitados pelo CSSM para o controlo da legalidade das despesas, controlo esse que, pese embora se procurar ser sempre o mais aprofundado possível, não é feito em termos de "escalpelizar" todos os ínfimos pormenores e documentos de cada passo ou fase dos procedimentos.” (cfr. a resposta dada ao ponto 3.3.2.2.2. B1).

Sobre o exposto impõe-se referir que, estando em causa obras financiadas totalmente por fundos públicos e, como tal sujeitas às normas de direito público, a entidade pública responsável tem o dever funcional de fazer com que essas normas sejam rigorosamente cumpridas, até porque isso integra o âmbito das suas competências (cfr. o n.º 3 do art.º 17.º, o n.º 2 do art.º 20.º, o n.º 2 do art.º 22.º e o n.º 2 do art.º 24.º da sua orgânica, enunciados no ponto 2.7.3).

3.3.2.2.1. Empreitada de construção do Lar da SCM de Santa Cruz

Nos termos da conta final da empreitada, que consistiu na construção de um edifício e na reabilitação de um outro e da Igreja, o custo total dos trabalhos facturados ascendeu a 2,7 milhões de euros (mais 433,6 mil euros do que o valor da adjudicação), cuja discriminação por tipologia de trabalhos consta do quadro seguinte:

Quadro 7 – Conta final da empreitada

(em euros)

Descrição	Montante	
Trabalhos contratuais		2.198.000,00
Erros e omissões	226.212,30	
Trabalhos a mais/a menos	201.446,10	
Revisão de preços	89.701,99	433.608,40
Total global		2.715.360,39

A adjudicação da empreitada à sociedade “*Mota-Engil – Engenharia e Construção Civil, S.A.*” pela Direcção da SCM de Santa Cruz ocorreu em 12 de Abril de 2005, tendo o contrato sido celebrado em 17 de Maio de 2005, data em que ocorreu a consignação da obra.

Do procedimento que precedeu o contrato, ressaltam as seguintes observações:

- A) O relatório de apreciação das propostas que serviu de suporte ao acto final de adjudicação, de 3 de Janeiro de 2005, não está claramente fundamentado, pois não estão suficientemente concretizados os elementos tidos em conta na avaliação do factor de ponderação “*qualidade técnica*”. Facto que cria algumas dificuldades na percepção dos motivos que estiveram subjacentes aos juízos valorativos da comissão de análise das propostas.

Com efeito, no aludido relatório, refere-se que a avaliação da qualidade técnica teve por base os planos de trabalhos, de carga de mão-de-obra e de carga de equipamento, atribuindo-se uma avaliação quantitativa a cada um desses itens, sem se concretizar as razões dessa avaliação.

Ora, uma vez que à empreitada em apreço se aplica o regime do DL n.º 59/99 (cfr. o n.º 5 do art.º 2.º), as situações enumeradas, infringem o regime jurídico ali consagrado, designadamente o dever de fundamentação da adjudicação que decorre directamente dos art.ºs. 100.º, n.º 2, e

102.º, ambos do DL n.º 59/99, em articulação com os art.ºs 124.º e 125.º do CPA⁶⁶. A inobservância desse dever torna o acto de adjudicação anulável, por vício de forma, nos termos do art.º 135.º do CPA, invalidade essa que se repercute no contrato de empreitada celebrado, *ex vi* do n.º 1 do art.º 185.º do mesmo Código.

Esta situação configura ainda a prática de uma eventual infracção financeira, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, no entanto, à data da prática do acto, a SCM de Santa Cruz não estava sob a jurisdição da SRMTC⁶⁷.

Tendo em conta o dever de fiscalização que impende sobre o CSSM, a factualidade descrita poderá originar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo das al. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º do mesmo diploma, imputável ao Vogal do CD que superintende a área Financeira⁶⁸, pois, no âmbito da organização administrativo-contabilística existente no CSSM, era a este que competia autorizar o pagamento e controlar a DSGI - Direcção de Serviços de Gestão Interna (cfr. delegação de competências do CD nos seus membros⁶⁹, bem como o n.º 2 do art.º 20.º e o n.º 2 do art.º 22.º).

Em sede de contraditório, o CSSM alegou que *“o relatório de análise das propostas, complementado pelo relatório de avaliação de propostas anexo ao mesmo (...) [continha] suficiente fundamentação sobre o mérito das propostas,”* e que *“(...) as propostas foram avaliadas em consonância com o critério de avaliação da qualidade técnica, com a ponderação de 60% para a pontuação final, avaliada com base no plano de trabalhos, plano de mão de obra e plano de equipamento, sendo a classificação deste factor a que resultou da média das pontuações parcelares atribuídas a cada um dos elementos, de zero a vinte valores, em função da extensão e grau de refinamento dos trabalhos considerados, lógica da sequência dos mesmos e sua distribuição ao longo do prazo de execução; extensão das categorias consideradas, sua constituição e equilíbrio, adequabilidade aos trabalhos da empreitada e racionalidade de distribuição ao longo do prazo de execução; adequabilidade dos recursos, sua quantidade e permanência em obra, tendo sido atribuída maior ou menor classificação a cada um dos elementos de cada proposta consoante a maior ou menor satisfação do exigido em cada um dos factores (...)”*.

Relativamente à questão em concreto, entendemos que a argumentação não procede, pois não foram suficientemente concretizados os elementos tidos em conta na avaliação do factor de ponderação *“qualidade técnica”*, tendo-se feito uma avaliação quantitativa de cada um dos itens considerados (planos de trabalhos, carga de mão-de-obra e carga de equipamento) sem se concretizar as razões dessa avaliação. Quanto às citações do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça⁷⁰, ressalta das mesmas que os pressupostos factuais são diferentes dos que estão em apreço porque o cerne da questão não reside na pormenorização dos cálculos efectuados pela aludida Comissão. Ademais, saliente-se que uma das citações versa que *“III - A actividade apreciativa e valorativa dos júris ou das comissões de apreciação em concursos públicos, deve ser considerada suficiente desde que das respectivas actas constem, directamente ou por remissão inequívoca para outros documentos do processo, os elementos, factores, parâmetros*

⁶⁶ De acordo com o estatuído no n.º 2 do art.º 125.º do CPA, equivale *“(...) a falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto”*. Cfr. ainda o n.º 3 do art. 268.º da Constituição da República Portuguesa.

⁶⁷ Cfr. o n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, na redacção anterior à da Lei n.º 48/2006.

⁶⁸ Cfr. delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

⁶⁹ Publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

⁷⁰ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (processo n.º 46052, de 07/05/2002, in www.dgsi.pt).



ou critérios na base dos quais se procedeu à ponderação determinante do resultado concreto atingido”, mas para isso não basta invocar os itens pré-fixados nas peças processuais a serem tidos em conta nos factores dos critérios de apreciação das propostas e atribuir-lhes uma pontuação, sem indicar os elementos tidos na sua base.

- B) O mapa de quantidades patenteado no concurso da empreitada em análise, contém referências a marcas comerciais sem que estas se mostrem acompanhadas da menção das expressões “tipo” ou “ou equivalente” conforme espelhado no quadro seguinte:

Quadro 8 – Referências a marcas

Item	Designação	Item	Designação
14	Acessórios:	2.1.2.	Aparelhagem:
14.11	Fornecimento e assentamento de papeleira "Mediclinics"	2.1.2.1	Fornecimento e montagem de aparelhagem própria para montagem embebida mod. MOSAI 45 da Legrand:
14.15	Fornecimento e assentamento de assento rebatível em pranchas de metacrilato transparente, suportes em aço inox "Mediclinics"		Interruptores
14.16	Fornecimento e assentamento de corrimão de chuveiro em barra de ângulo 90, em aço inox escovado, "Mediclinics"		Comutadores de lustre
1.13.5	Arranque caldeiras Roca mod. G100/40 IE		Comutadores de escada simples
1.13.6	Válvulas de segurança Roca 1/2 a 3 bar.		Comutadores de escada duplo
1.14.5	Arranque caldeiras Roca mod. G100/40 IE		Botão de pressão
1.14.6	Válvulas de segurança Roca 1/2 a 3 bar.	2.1.2.2	Fornecimento e montagem de aparelhagem própria para montagem saliente mod. PLEXO 55 da Legrand:
			Interruptores
			Botão de pressão

O art.º 65.º, n.ºs 5 e 6, do DL n.º 59/99, proíbe, “salvo em casos excepcionais justificados pelo objecto da empreitada, (...) a introdução no caderno de encargos de especificações técnicas que mencionem produtos de fabrico ou proveniência determinada ou processos que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas” (n.º 5) e, designadamente, “... a indicação de marcas comerciais ou industriais, de patentes ou modelos, ou de uma origem ou produção determinadas, sendo, no entanto, autorizadas tais condições quando acompanhadas da menção “ou equivalentes”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados” (n.º 6).

Estes normativos visam impedir o favorecimento de determinados concorrentes ou a eliminação de outros, acautelando, deste modo, o princípio da concorrência consagrado no art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho⁷¹ e os princípios da imparcialidade e da livre circulação de mercadorias (art.º 28.º do Tratado CE), subjacentes ao disposto nos n.ºs 5 a 7 do art.º 65.º do DL 59/99⁷².

A inobservância dos supra referidos normativos é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, a qual no entanto, não é passível de ser imputada aos órgãos directivos da IPSS, porque à data da prática da infracção não estavam sujeitos aos poderes jurisdicionais do TC.

Relativamente à situação anteriormente descrita, entende-se que ao CSSM é imputável responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo das al. b) e d) do n.º1 do art.º 65.º do mesmo

⁷¹ Aplicável às empreitadas por força da alínea a) do n.º 1 do art.º 4º do mesmo diploma legal.

⁷² Cfr. a título exemplificativo, o Acórdão n.º 104 /07-17.Jul.-1ªS/SS; o Acórdão n.º 121/2007 – 26 SET-1.ª S/SS, o Acórdão n.º 122/2007-26 SET-1.ª S/SS e o Acórdão n.º 08/07-12 Jun2007-1.ª S-PL (recurso ordinário n.º 9/2007).

diploma.

A responsabilidade sancionatória seria imputável ao Vogal do CD que superintende a área Financeira⁷³, pois, no âmbito da organização administrativo-contabilística existente no CSSM, era a este que competia autorizar o pagamento e superintender a DSGI.

Em contraditório, o CSSM argumentou que a situação relatada só ocorreu por lapso, visto que nas restantes menções feitas a marcas foram utilizadas as menções “*tipo*” ou “*ou equivalente*”, não tendo tido tal omissão o efeito de favorecer ou eliminar determinadas marcas ou qualquer empresa possível concorrente, nem acarretado qualquer prejuízo financeiro para a entidade adjudicante ou para o CSSM.

Mesmo concedendo que existiu lapso, o facto é que a ilegalidade referenciada persiste afectando com isso a validade da despesa em causa. Contudo, cumpre ponderar que a matéria de facto apurada evidencia que a ilegalidade detectada só pode ser imputada aos referidos responsáveis a título de negligência. O que, se conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinalada ilegalidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o responsável, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

3.3.2.2.2. Contratos adicionais

A. Enquadramento legal

A lei permite a realização, pelo mesmo empreiteiro, de trabalhos cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos no contrato inicial, isto é, sem necessidade de novo procedimento de escolha do co-contratante, desde que verificados determinados requisitos cumulativos (cfr. o art.º 26.º, n.º 1 e 45.º do DL n.º 59/99):

- Destinarem-se à realização da mesma empreitada, e não à execução de obra nova, o que acontece quando esses trabalhos, em alternativa:
 - Não possam ser tecnicamente separados da obra principal, sem inconveniente grave para o dono da obra;
 - Sendo separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;
- Serem necessários, na sequência de circunstância imprevista, definida no citado n.º 1 do art.º 26.º, como factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra que um agente normalmente diligente não esteja em condições de prever antes do lançamento do concurso⁷⁴. Trata-se assim de uma circunstância inesperada ou inopinada, não podendo confundir-se com imprevisão “pura e simples”, ou circunstância não prevista.
- O montante dos trabalhos não pode exceder 25% do valor inicial da adjudicação (art.º 45.º), para cujo cômputo contribuem os valores acumulados resultantes de:
 - Alterações do projecto da iniciativa do dono da obra;

⁷³ Cfr. delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

⁷⁴ Cfr. o Acórdão n.º 11/2005, de 29 de Março - 1.ª S/PL; Decisão n.º 8/FP/2005, de 17 de Março.



- Alterações do projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro;
- Erros ou omissões do projecto;
- Incumprimento pelo dono da obra das disposições legais e regulamentares.

De acordo com o n.º 2 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, o empreiteiro é obrigado a executar os trabalhos a mais desde que lhe sejam ordenados por escrito pelo dono da obra e o fiscal da obra lhe forneça os elementos técnicos indispensáveis à sua realização (v.g., planos, desenhos, perfis, mapa da natureza e volume dos trabalhos).

Faltando um dos requisitos, os trabalhos só poderão ser realizados por empreiteiro escolhido na sequência da realização do procedimento pré-contratual que ao caso couber.

B. Análise

Como veremos seguidamente, os contratos adicionais celebrados representam um aumento de 19,7% do custo inicialmente previsto (2.198.000,00€), ficando adentro do limite de 25% fixado no n.º 1 do art.º 45.º do DL n.º 59/99.

Quadro 9 – Contratos adicionais

(em euros)

	Fundamentação		Adjudicação	Contrato	
	Supressão de trabalhos	Trabalhos a mais		Data	Valor
1.º Adicional (a)	247.207,26	615.321,55	Direcção da SCM em, 10.02.06, 03.04.06, e 18.05.06	28.06.06	368.114,20
2.º Adicional	38.034,22	90.410,07	Direcção da SCM em 22.09.06	07.11.06	52.375,85 (s/IVA)
3.º Adicional		13.118,26	Direcção da SCM em 13.11.06	29.11.06	13.118,26
Total	285.241,50	718.849,80			433.608,40

(a) O 1.º adicional foi aprovado por deliberação do Conselho Directivo do CSSM de 20.06.06

B.1) Contratos adicionais

B.1.1.) Procedimentos pré contratuais ao 1.º contrato adicional

Dos actos processuais que precederam a celebração do contrato, ressaltam os factos seguintes:

- Na 2.ª reunião de obra (cfr. a acta n.º 2, de 08/07/2005) a Mota Engil⁷⁵ apresentou um mapa de “*Erros e Omissões - Memória - Construção Civil*”, no valor de 226.212,30 € decorrentes da impossibilidade de implantação do edifício a construir no terreno disponibilizado para o efeito motivado por erros no levantamento topográfico do lote;
- A ordem de execução de 19.05.2006 foi dada quando a maioria dos trabalhos já estavam executados (cfr. a análise da empresa de fiscalização ao pedido de prorrogação do prazo da obra feita pelo empreiteiro), situação que não se compatibiliza com o disposto no n.º 2 do art.º 26.º do DL n.º 59/99.

⁷⁵ Cfr. fax com registo de entrada na SCM de Santa Cruz, em 14.03.2006.

B.1.2.) Natureza dos trabalhos

No exame aos trabalhos incluídos nos três contratos adicionais suscitaram-se dúvidas relativamente ao enquadramento de alguns deles (cfr. Anexo V) no âmbito do referenciado art.º 26.º do DL n.º 59/99.

Uma parte significativa desses trabalhos (181 mil euros, no caso do primeiro adicional, € 90.410,07, no caso do segundo e € 13.118.26, no caso do terceiro) denota um deficiente planeamento da obra e a falta de ponderação desses trabalhos aquando da elaboração e aprovação do projecto de execução, ou ainda o aproveitamento do facto da obra estar no terreno para fazer ajustamentos ao respectivo projecto, e não a qualquer “*circunstância imprevista*” que tivesse ocorrido durante a execução da empreitada, pelo que a execução dos trabalhos em causa não podia processar-se por mero ajuste directo sem consulta, tendo como base legal o art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

Neste contexto, face ao valor da despesa envolvida, a adjudicação dos trabalhos, identificados no referido Anexo V, deveria ter sido precedida, não de ajuste directo sem consultas, mas sim:

- No caso do primeiro adicional, de concurso público [cfr. os art.ºs 47.º e 48.º, n.º 1 e n.º 2, alínea a), e 136.º, n.º 1, todos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro] pois o valor em causa era de 181 mil euros;
- No caso do segundo adicional, cuja despesa envolvida era de € 52.375.85 (aos € 90.410,07 de trabalhos a mais foram deduzidos € 38.034.22 de trabalhos a menos) a adjudicação dos trabalhos, deveria ter sido precedida de concurso por negociação [cfr. os art.ºs 47.º e 48.º, n.º 1 e n.º 2, alínea c), e 136.º, n.º 1, todos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro];
- No caso do terceiro adicional, cuja despesa remontava a € 13.118.26, de ajuste directo com consulta a 3 entidades [cfr. os art.ºs 47.º e 48.º, n.º 1 e n.º 2, alínea d), e 136.º, n.º 1, todos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro].

A não realização dos assinalados procedimentos, quando legalmente exigidos, consubstancia a preterição de uma formalidade essencial do procedimento administrativo, motivo pelo qual integra uma nulidade (cfr. os art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º, n.º 1, ambos do CPA), sendo também susceptível de consubstanciar a prática de uma eventual infracção financeira, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Embora na data da adjudicação do 1.º adicional, a SCM de Santa Cruz não estivesse sob a jurisdição da SRMTC, tal não ocorreu no caso da adjudicação do segundo e terceiro adicionais (de 22/09/2006 e de 13/11/2006, respectivamente), pois, a partir de 3 de Setembro de 2006, com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, aquela IPSS passou a estar abrangida pelos poderes jurisdicionais do TC (cfr. o n.º 3 do art.º 2.º e 5.º, n.º 1, al. e) da Lei n.º 98/97, na redacção anterior à da Lei n.º 48/2006).

Nestes termos, a eventual responsabilidade financeira sancionatória emergente da preterição dos aludidos procedimentos concursais no âmbito do segundo e terceiro adicionais é imputável à Mesa



Administrativa da Irmandade da SCM de Santa Cruz⁷⁶ (o órgão máximo de administração da instituição que é presidido pelo Provedor nos termos dos art.ºs 42.º e 43.º dos estatutos).

Tendo em conta o dever de fiscalização que impende sobre o CSSM, a factualidade descrita poderá originar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo das al. b) e d) do n.º1 do art.º 65.º do mesmo diploma imputável ao Vogal que superintende a área Financeira⁷⁷, pois, no âmbito da organização administrativo-contabilística existente no CSSM, competia-lhe autorizar o pagamento e superintender a DSGI.

Segundo a justificação apresentada pelo CSSM, em sede de contraditório, *“as circunstâncias que originaram os trabalhos dos contratos adicionais foram circunstâncias imprevistas que um agente normalmente diligente não estaria em condições de prever antes do lançamento do concurso”*, as quais habitualmente ocorrem quando se trata de obras de recuperação, adaptação e ampliação de um edifício centenário, localizado no centro da cidade, com elevado valor histórico e arquitectónico, como foi o caso.

Salientaram, ainda, que *“só à medida do avanço das obras de demolição/recuperação foi possível ao dono da obra verificar o estado do edificado; não foi possível separar técnica ou economicamente os trabalhos do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra; os trabalhos foram estritamente necessários ao acabamento da obra de recuperação/ampliação e adaptação do edificado para Lar de idosos (...)”*.

Não podemos deixar de conceder que as razões genericamente apresentadas são plausíveis, dada a natureza da obra, todavia, apenas uma análise de um técnico da área da engenharia civil é que poderia levar a concluir de uma forma rigorosa e objectiva que as razões invocadas estiveram na base da execução dos trabalhos adicionais.

Contudo, e sobretudo por força das razões aduzidas, deveria ter existido um especial cuidado em assegurar um acolhimento expresso (contratual ou na documentação de suporte) das situações menos óbvias no objecto da empreitada.

B.2) Trabalhos não enquadráveis no objecto do AC

Com base na análise ao mapa de quantidades dos contratos (inicial e adicionais) relativos à empreitada em apreço suscitaram-se dúvidas sobre o interesse público de algumas das despesas participadas visto não concorrerem para os objectivos do AC celebrado com o CSSM (criação de um "lar de idosos").

As despesas em causa constam, a título exemplificativo (o mapa de quantidades não discrimina de forma clara em que edifícios / equipamentos é que os materiais foram a incorporados) do Anexo

⁷⁶ Associação de fiéis, constituída na ordem canónica com o objectivo de praticar a solidariedade social, concretizada nas obras de Misericórdia e realizar actos de culto católico, de acordo com os seus Compromissos (estatutos). De acordo com a acta de posse dos corpos gerentes da SCM de Santa Cruz, para o triénio de 2005 a 2007, a Mesa Administrativa da Irmandade tem a seguinte composição:

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>
José Joaquim Nunes Vieira	Provedor
José Nélio Pires Nunes	Vice-provedor
Manuel Encarnação Vieira	Tesoureiro
Ezequiel António Spínola Vieira	Secretário
José Luís Reis Freitas	Vogal
Maria Goreti Oliveira Martins Gonçalves	Suplente
Maria da Conceição Nunes Sousa Freitas	Suplente

⁷⁷ Cfr. a delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

VI, e respeitam à construção da sede da Misericórdia, à recuperação da Igreja, à construção de uma zona museológica e ainda à residência da Congregação das Irmãs Carmelitas, sendo o valor apurado de 112.255,62 €

Acresce que das Resoluções n.ºs 1505/2003 e 1473/2004 que autorizaram o AC e respectivas adendas resulta expressamente que o que está em causa é o financiamento da criação de um lar para idosos. Aliás, em consonância com o n.º 1 do art.º 4.º do DRR n.º 3/84/M, de 22 de Março (aplica à RAM o Estatuto das IPSS), segundo o qual o Estado apoia o contributo das instituições na efectivação dos direitos sociais.

Sobre a factualidade que antecede, os membros do CD do CSSM (e da IPSS) alegaram em contraditório que as instalações para funcionamento de um Lar de Idosos pressupõem a existência de instalações de apoio para promover as necessidades dos idosos de ocupação, alimentação, saúde, recreação e de índole espiritual, bem como de instalações de serviços administrativos. Daí a importância da capela e da residência da Congregação das Irmãs Carmelitas que tiveram de ser intervencionadas, sendo a primeira destas estruturas parte integrante do Lar, que está afectada à satisfação das necessidades espirituais e de culto dos idosos aí residentes, e a segunda alberga as religiosas há já muitos anos e que desde sempre prestaram serviço voluntário aos utentes da SCM de Santa Cruz. O mesmo se aplica à referida “*sede da misericórdia*”, a qual disseram tratar-se não da construção de uma sede, mas da adaptação de uma parte do edifício do Lar para a afectação aos serviços administrativos. Relativamente à denominada “zona museológica”, disseram tratar-se da “*adaptação de alguns espaços de vãos e paredes do edifício do Lar para permitir a colocação/exposição de alguns dos achados arqueológicos aquando das escavações, permitindo o embelezamento do espaço de das instalações do mesmo Lar*”.

Não podemos deixar de anuir que as razões genericamente apresentadas são verosímeis, todavia, apenas uma visita ao local com o apoio de um técnico da área da engenharia civil é que poderia levar a uma conclusão correcta. Além disso, a convergência dessas despesas comparticipadas para os objectivos do AC (criação de um “lar de idosos”), não estava devidamente fundamentada no respectivo clausulado nem na documentação que lhe serve de suporte, não deixando de ser controverso o enquadramento no âmbito daquele AC.

3.3.2.2.3. Fiscalização

Do quadro seguinte constam os elementos essenciais do contrato relativo aos serviços de fiscalização da empreitada:

Quadro 10 – Contrato de prestação de serviços de fiscalização da empreitada

Financiamento	Adjudicação		Contrato	
	Deliberação/data	Adjudicatário	Valor/data	Prazo
AC n.º 14/2003	SCM, em 26.04.05	Barra 4 – Projectos de engenharia e fiscalização de obras, Lda.	€50.300,00, em 31.05.05	300 dias (até à recepção provisória da obra)

A análise do procedimento que precedeu a contratação, evidenciou que:

- De acordo com o art.º 3.º das cláusulas técnicas do Caderno de Encargos (CE), a remuneração da prestação do serviço de fiscalização seria por preço global, “*em função da aplicação da % (percentagem) a indicar na proposta ao valor da adjudicação da empreitada da obra (...)*” (o sublinhado é nosso).



Também o n.º 2 do art.º 9.º, da mesma peça concursal define que “a prestação mensal seria paga mediante factura do valor correspondente à aplicação da percentagem proposta para os honorários, ao montante do auto de medição da empreitada da obra do mês em causa aprovado, e relativo apenas aos trabalhos correspondentes à adjudicação”.

- b) No Programa do Concurso (PC), o dono da obra proibiu a apresentação de propostas com alterações de cláusulas do caderno de encargos (cfr. o n.º 9 do art.º 8.º do PC), pese embora, em rigor, devesse ter previsto expressamente que a proposta dos concorrentes deveria indicar a percentagem correspondente à remuneração dos trabalhos.

Resulta, assim, que as propostas deveriam referir o valor da percentagem de remuneração dos trabalhos, para além do valor total, até porque o contrato seria, em princípio, renovável.

- c) Ora, a proposta de preço da adjudicatária (Barra 4, Lda.) não indicava expressamente a percentagem a aplicar ao valor da adjudicação da empreitada em apreço, o que determinaria a sua não admissão a concurso⁷⁸. Acresce que também foi contrariado o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, cujo art.º 14.º (princípio da estabilidade), dispõe que “os programas de concurso, cadernos de encargos, e outros documentos que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos”.

Este facto originou a reclamação dos concorrentes “ECGPLAN, Lda.” e “Planege, S.A.”, as quais foram consideradas improcedentes pelo júri do concurso (cfr. a acto de 28 de Fevereiro de 2005). Mais tarde as mesmas empresas interpuseram recurso hierárquico, que foi considerado extemporâneo (cfr. as deliberações da Mesa Administrativa da SCMSC, de 18 de Março e de 9 de Maio de 2005).

- d) Por seu turno, o contrato (cláusula 4.ª) estabelece a remuneração do adjudicatário por preço global, “em função da aplicação da percentagem do valor dos honorários indicado na proposta, de 2,289%, ao valor da adjudicação da empreitada (...)” constatando-se que essa percentagem não se encontra espelhada na proposta do adjudicatário.
- e) O júri do concurso não fez a apreciação dos concorrentes prevista no art.º 105.º do DL n.º 197/99.

Quanto a esta situação, o CSSM alegou em contraditório que, sendo “os elementos de indicação obrigatória nas propostas dos concorrentes (...) os indicados no art.º 8.º do programa de concurso (...) em parte alguma é exigido aos concorrentes que indiquem a percentagem correspondente à remuneração dos trabalhos, mas tão só o preço total e as condições de pagamento”, logo “não poderia o júri excluir um concorrente por não ter indicado na proposta algo que o programa de concurso não lhe exigia que indicasse, sob pena de violação dos princípios da legalidade, e da estabilidade”.

Sobre a argumentação produzida, refira-se que existe uma inconsistência nas 2 peças processuais em causa, tanto é assim que houve concorrentes (cfr. a acta do acto público) que, na sua proposta, indicaram a percentagem correspondente à remuneração dos trabalhos.

Ora, uma vez que a comissão de abertura de propostas não excluiu nenhum dos concorrentes por esse motivo, e que é o programa de concurso, a peça que prevalece no caso de conflito das disposições que regulam o concurso a situação é relevável.

⁷⁸ Cfr. a al. b) do n.º 3 do art.º 104.º e a al. d) do n.º 1 do art.º 47.º, todos do DL n.º 197/99.

Com efeito, a matéria de facto apurada evidencia que a ilegalidade agora detectada só pode ser imputada ao referido responsável a título de negligência o que, se conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinalada ilegalidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o autor da mesma ilegalidade, configura-se um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

3.3.2.2.4. Segurança e climatização

O exame aos contratos relativos aos serviços de coordenação de segurança da obra a cargo da empresa “*Safety Gest – Coordenadores de Segurança e Saúde*” (€4.427,50, em 2006) e ao de fornecimento e montagem de climatização adjudicado à “*Tempi – Termo Electro Mecânica, Projectos e Instalações, S.A.*” (€5.531,50, em 2006) não revelou irregularidades, tendo as correlativas despesas, precedendo parecer favorável da Direcção de Serviços de Gestão Interna, sido integralmente participadas pelo CSSM em 2006⁷⁹.

3.3.2.2.5 Acompanhamento técnico da obra pelo projectista

Por deliberação de 23 de Agosto de 2004, a SCM de Santa Cruz adjudicou ao Arquitecto Vítor Mestre, por ajuste directo⁸⁰, a aquisição de serviços de acompanhamento técnico à empreitada, pelo valor de € 4.500,00, com a duração de 1 ano a contar da data da consignação da obra (17/05/2005). Esta adjudicação surge na sequência do referido arquitecto ter oferecido o projecto de execução da empreitada.

Naquele valor não foram incluídas as despesas inerentes a deslocações entre Lisboa e Funchal, refeições e estadia. Também sucedeu “(...) *que, por vicissitudes inerentes a erro verificado no levantamento topográfico do terreno onde foi implantada a obra, foi necessário proceder a diversos ajustamentos no projecto de arquitectura elaborado pelo SR. Arquitecto Victor Mestre, o que implicou e vem implicando também várias deslocações deste técnico ao local da obra, bem como diversas reuniões com o empreiteiro e fiscalização (...)*”⁸¹.

O custo estimado para cada uma das 11 deslocações previstas foi de €1.100,00, sem o IVA (despesas inerentes a deslocações, refeições, tempo gasto em deslocação e em reunião), remontando o encargo adicional a €12.500,00. Confrontado com o pedido, o CSSM autorizou o financiamento.

A situação descrita sugere que os encargos adicionais com as citadas deslocações deveriam e poderiam ter sido previstos no ajuste directo efectuado em Agosto de 2004. Sendo a estimativa para essas deslocações de €12.500,00 (ao que acresce o montante de €4.500,00, pela prestação do serviço), tal obrigaria a uma consulta prévia a 3 fornecedores, face à al. b) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, e não a um ajuste directo.

Em contraditório, o CSSM veio referir que os encargos adicionais inerentes à deslocações entre

⁷⁹ Cfr. autorizações de pagamento n.º 409 e 2159 de 2006.

⁸⁰ Com base no n.º 1 do art.º 79.º, n.º 7 do art.º 78.º e da al. a) do n.º 3 do art.º 81.º, todos do DL n.º 197/99. Já em 29 de Março de 2004, a SCMSC já tinha adjudicado, por ajuste directo, ao mesmo arquitecto a execução e fornecimento da parte desenhada do projecto de execução da empreitada em referência, pelo valor de €4.750,00 (cfr. a acta de 29 de Março de 2004 da SCMSC, o officio de adjudicação).

⁸¹ Cfr. o officio da SCM de Santa Cruz, com o registo de entrada n.º 85272, de 15 de Dezembro de 2005.



Lisboa e Funchal, refeições e estadia só se tornaram necessários após o início dos trabalhos de construção, na sequência da identificação de erro no levantamento topográfico (o qual obrigou a diversos ajustamentos no decorrer da obra), pelo que não poderiam ter sido previstos no ajuste directo dos serviços de acompanhamento técnico à obra, efectuado em Agosto de 2004. Explicaram ainda que *“os serviços de acompanhamento técnico foram adjudicados ao arquitecto Victor Mestre em virtude de o mesmo ter sido o autor do projecto de arquitectura, projecto esse que foi aliás, generosamente oferecido pelo mesmo à Santa Casa”,* nunca podendo ser *“adjudicados a outro técnico que não o técnico responsável pelo projecto, independentemente do valor de adjudicação (alíneas d) e e) do art.º 86.º do DL 197/99, de 08 de Junho)”*. Referiram, finalmente, que a irregularidade apontada não tem fundamento, pois *“mesmo que a despesa adicional fosse prevista e previsível naquela data, sempre a adjudicação teria de efectuar-se do mesmo modo por ajuste directo”*.

O CSSM na sua defesa acabou por admitir que a situação detectada não estava correcta, pois, forneceu outro enquadramento jurídico para a situação. Com efeito, já na altura do ajuste directo foi assumido e era conhecido, que existiriam gastos adicionais com as deslocações entre Lisboa e Funchal, refeições e estadia. Ora, esses encargos poderiam e deveriam ter sido previstos, sendo expectável que essa estimativa ultrapassasse o valor do ajuste directo (€4.500,00).

Ademais, a análise efectuada pelos auditores só poderia ter por base os valores efectivamente gastos, uma vez que só assim, poderia subsumir a situação no procedimento adequado, exactamente, porque a tal estimativa não existia, tendo sido apenas indicados os motivos que o próprio Serviço usou para fundamentar aquele valor adicional.

Todavia, entendemos que a situação é susceptível de ser enquadrada na alínea indicada pelo CSSM, não obstante, ser igualmente defensável que o apoio técnico pretendido estaria abrangido pelo âmbito do contrato de prestação de serviços celebrado com a empresa “Barra 4”.

Acresce que a IPSS reembolsou despesas (com base em financiamentos atribuídos pelo CSSM) atinentes às deslocações do arquitecto à obra, no valor de €1.534,19, sem comprovativos adequados (cfr. art.º 124.º a 126.º do CPA), pois alguns dos documentos apresentados não possuem a identificação da pessoa/ entidade destinatária dos bens ou serviços fornecidos enquanto outros são meros talões de caixas automáticas⁸²:

Quadro 11 – Despesas insuficientemente documentadas

(em euros)

Facturas					Observações
N.º	Fornecedor	Descrição	Data	Valor líquido	
8847	Abel Vieira & Rodrigues	Refeições	07-01-2006	22,35	Falta identificação do destinatário
	Pizzaria Torre de Pisa	Refeições	07-01-2006	2,70	Talão de caixa, em vez de factura
8906	Abel Vieira & Rodrigues	Refeições	10-02-2006	22,65	Falta identificação do destinatário
440	Rest. Praia dos Reis Magos	Refeições	10-02-2006	42,00	Falta identificação do destinatário
79903/1	Cervejaria Beerhouse	Refeições	11-02-2006	51,05	Falta identificação do destinatário
651	Residencial "Santo António"	Alojamento	11-02-2006	94,50	Falta identificação do destinatário
628	Vasco Tiago de Freitas Unip.	Táxi	11-02-2006	28,00	Falta identificação do destinatário

⁸² Cfr. o art.º 35.º, n.º 5, al. a), do Código do IVA (Imposto Sobre o Valor Acrescentado), segundo o qual *“[a]s facturas ou documentos equivalentes devem ser datados, numerados sequencialmente e conter (...) [o]s nomes, firmas ou denominações sociais e a sede ou domicílio do fornecedor de bens ou prestador de serviços e do destinatário ou adquirente, bem como os correspondentes números de identificação fiscal dos sujeitos passivos de imposto”*.

Facturas					Observações
N.º	Fornecedor	Descrição	Data	Valor líquido	
15405	Franco Snack-Bar	Refeições	09-03-2006	28,15	Falta identificação do destinatário
9007	Abel Vieira & Rodrigues	Refeições	11-03-2006	12,70	Falta identificação do destinatário
	Abel Vieira & Rodrigues	Refeições	11-03-2006	12,70	Talão de caixa, em vez de factura
174710	Portugália Air Lines	Alteração reserva	11-03-2006	65,00	Não comprovados motivos
251	Manuel Perestrelo Vares	Táxi	27-03-2006	33,00	Falta identificação do destinatário
1307	Quintal Valente & Valente	Táxi	27-03-2006	35,00	Falta identificação do destinatário
69832/1	Socipamo	Refeições	27-03-2006	3,95	Falta identificação do destinatário
906774/1	Pastipan	Refeições	01-06-2006	2,50	Falta identificação do destinatário
9158	Abel Vieira & Rodrigues	Refeições	03-06-2006	14,85	Falta identificação do destinatário
76	Moniztur e Turis., Lda.	Refeições	19-06-2006	68,80	Falta identificação do destinatário
273512/1	Cervejaria Beerhouse	Refeições	19-06-2006	55,25	Falta identificação do destinatário
75/1	Rest. Esplanada D. Luís	Refeições	19-06-2006	7,00	Falta identificação do destinatário
6725/0002	Calhau	Refeições	20-06-2006	30,00	Falta identificação do destinatário
Total				633,15	

A situação descrita é susceptível de suscitar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo das al. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao Vogal do CD que superintende a área Financeira⁸³, pois, no âmbito da organização administrativo-contabilística existente no CSSM, competia-lhe autorizar o pagamento e controlar a DSGI.

Os membros do CD do CSSM justificaram a situação com o facto de os pagamentos serem efectuados por meios automáticos, não permitindo, por via de regra, a inclusão do nome do beneficiário, entendendo não existir valor reforçado de prova na inclusão desta informação para a certeza e segurança da despesa efectivamente realizada.

Esta justificação não se afigura completamente atendível, pois é essencial para a correcta comprovação das despesas que sejam utilizados documentos aceites contabilisticamente de onde consta obrigatoriamente a identificação do beneficiário. Desconhece-se outra forma de assegurar a documentação das despesas e, no caso, de comprovar a regularidade da utilização dos financiamentos públicos transferidos pelo CSSM para a IPSS.

3.3.3. Utilização e contabilização das importâncias recebidas pelas IPSS

De forma a comprovar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos dinheiros e valores públicos transferidos para as IPSS em 2006⁸⁴, foram solicitados às IPSS:

- Facturas, recibos ou outros documentos comprovativos das utilizações dadas às importâncias transferidas;
- Balancetes ou demonstrações de resultados das valências objecto de apoio financeiro, quando estavam em causa financiamentos de défices de funcionamento;
- Extractos comprovativos da contabilização dos valores provenientes do CSSM nas contas de proveitos;
- Documentos comprovativos da titularidade dos prédios em que se implantaram as empreitadas de construção/remodelação financiadas pelo CSSM;

⁸³ Cfr. delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

⁸⁴ Conforme prevê o n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



- Documentos comprovativos do cumprimento de algumas cláusulas dos AC seleccionados⁸⁵.

Apesar das dificuldades na prossecução dos objectivos motivada pelas insuficiências da informação prestada⁸⁶, foi possível, através da análise conjugada dos documentos obtidos, comprovar que os apoios financeiros recebidos em 2006 pelas IPSS foram contabilizados nesse ano⁸⁷.

Os apoios destinados ao financiamento de investimentos são contabilizados no momento em que são recebidos na conta “27.4.5 - *Receitas com proveito diferido - subsídios para investimentos*”, sendo no final de cada ano transferidos numa base sistemática e racional para a conta “79.8.3 – *Proveitos e ganhos extraordinários - Outros proveitos e ganhos extraordinários – Subsídios para investimento*”, durante os períodos contabilísticos necessários para balanceá-los com os custos relacionados (amortizações).

Os apoios destinados ao financiamento de despesas correntes são registados, aquando do seu recebimento, na conta “74.1.1 – *comparticipações e subsídios à exploração – Centro Regional de Segurança Social*”.

3.3.3.1 ACORDOS PARA FINANCIAMENTO DE DESPESAS COM O PESSOAL

A) Atribuição de subvenções de montante superior às despesas incorridas

Com base nos documentos comprovativos do pagamento dos vencimentos comparticipados pelo CSSM, confirmou-se que as IPSS auditadas utilizaram as verbas transferidas para o financiamento de despesas com o pessoal, pese embora, uma delas (o CSP de Santo António) tenha recebido subvenções de montante superior às suas despesas.

A análise entre as transferências realizadas pelo CSSM (cfr. o quadro 3 do Anexo III) e os pagamentos efectuados aos funcionários das IPSS (cfr. o Anexo VII) evidenciou o seguinte:

1. Ao abrigo do acordo n.º 13/04, foram transferidos, pelo CSSM, €51.615,57 que se destinavam a participar as despesas com duas técnicas superiores de serviço social e uma assistente administrativa (funcionários n.ºs 125, 127 e 128).

Uma das técnicas superiores cessou funções a 25/09/2006, tendo o CSSM a partir de então procedido ao acerto do valor comparticipado. Contudo, o mesmo já não aconteceu em relação à funcionária administrativa que, a partir de 09/04/2006, deixou de exercer funções na IPSS. Consequentemente, a despesa da IPSS foi de apenas €43.833,84⁸⁸, apurando-se uma diferença de €7.781,73 relativamente ao valor transferido pelo CSSM.

A título de exemplo e por forma a colmatar a irregularidade identificada, juntaram documentos comprovativos da intenção de regularização⁸⁹, no processamento de Novembro de 2007,

⁸⁵ Caso da confirmação do cumprimento da estrutura de recursos humanos prevista nos acordos n.ºs 14/06, 01/04 e 21/04 celebrados entre o CSSM e o CSP de São Bento.

⁸⁶ Nomeadamente: **a)** Não foram obtidas as relações de utentes para todas as valências desenvolvidas pelas IPSS, as informações prestadas não eram esclarecedoras ou continham erros de preenchimento; **b)** Algumas IPSS não remeteram os extractos comprovativos da contabilização dos apoios financeiros pagos pelo CSSM (remeteram os extractos da conta do devedor CSSM e das contas de imobilizado, ou a conta-corrente do CSSM, ou ainda os extractos da contabilização nos centros de custos).

⁸⁷ Só não foi possível comprovar a contabilização de alguns pagamentos realizados pelo CSSM no final do mês de Dezembro de 2006 por só terem sido recebidos pelas IPSS já em 2007.

⁸⁸ Dos quais €34.753,15 eram referentes a vencimentos, €1.713,02 a subsídios de refeição, €556,05 a seguros (na proporção de 1,6% sobre os vencimentos) e €6.811,62 a encargos TSU (na proporção de 19,6% dos vencimentos).

⁸⁹ Um ofício do CSSM remetido à IPSS informando que iria proceder a uma dedução no apoio a receber no mês de Novembro caso a IPSS não discordasse do montante apurado. Desse ofício consta um despacho da actual Presidente do CD, exarado em

do excesso de apoio atribuído (€14.508,31) “referente ao período em que as duas técnicas superiores de serviço social e a assistente administrativa estiveram ao serviço da instituição”⁹⁰.

Terminaram referindo que o “CSSM vai implementar mecanismos de controlo anual (...)” pese embora considerem que “ainda que não seja anualmente há controlo da situação”.

Apraz registar a rapidez com que foram desencadeados os procedimentos de regularização e a necessidade de implementar controlos com periodicidade anual, e não apenas quando há desvinculação do pessoal, por darem maiores garantias de detecção de eventuais pagamentos em excesso, nomeadamente em caso de faltas ao serviço.

2. Pelo acordo n.º 06/05 e respectiva adenda foram transferidos €513.470,49 para financiamento das despesas de 11 ajudantes de acção familiar e de 41 ajudantes familiares/domiciliárias.

Contudo, a análise aos comprovativos do pagamento das remunerações pela IPSS evidenciou que só foram dispendidos € 471.972,12⁹¹, apurando-se uma diferença de €41.498,37 relativamente ao valor transferido pelo CSSM explicada pelo facto de, durante alguns meses, o número de funcionárias em funções ter sido inferior ao acordado⁹² e de terem sido descontadas, nos vencimentos de algumas funcionárias, as faltas dadas (funcionárias n.ºs 94, 97 e 176);

3. Por conta do acordo n.º 08/06 foram transferidos pelo CSSM €22.761,84 para comparticipação das despesas com um técnico superior de educação física, tendo as despesas efectivamente suportadas ascendido a €21.992,40. Desta factualidade resulta um excedente não utilizado de €769,44;
4. O acordo n.º 13/06 originou transferências de €12.184,32 destinadas a suportar os encargos de três funcionários administrativos. Contudo as despesas incorridas foram de apenas €1.569,28⁹³;
5. Ao abrigo do acordo n.º 18/06 foram transferidos €9.484,10 para comparticipação das despesas com um técnico superior de serviço social, todavia a conferência aos documentos comprovativos dos pagamentos realizados evidenciou que a despesa suportada pela IPSS foi de apenas €8.852,57⁹⁴, apurando-se um excedente de €631,53 relativamente ao montante transferido pelo CSSM.

Segundo a cláusula terceira dos acordos indicados nos pontos anteriores, as verbas transferidas em excesso para o CSP de Santo António, que perfazem o montante de €51.296,12, deveriam ter sido

15/11/2004, dando provimento a essa dedução.

⁹⁰ A assistente administrativa e uma das técnicas estiveram ao serviço entre 01/03/2004 e 09/04/2006, enquanto a segunda técnica superior exerceu funções de 01/03/2004 a 01/04/2007.

⁹¹ Sendo €366.251,14 referentes a vencimentos, €28.075,74 a subsídios de refeição e €77.645,24 a seguros e TSU.

⁹² A diferença entre o número de funcionárias em efectividade de funções e as indicadas no Acordo consta do quadro seguinte:

	Dez./2005	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
N.º previsto	6	49	50	51	51	51	52	52	52	52	52	52	52
N.º efectivo	5	44	49	50	49	49	49	48	48	48	46	46	46

As discrepâncias deveram-se a rescisões de contratos de trabalho não comunicadas ao CSSM (funcionárias com os n.ºs 160, 170, 171, 174, 188 e 195) e que foram parcialmente compensadas pelas funcionárias de substituição que, entretanto, iniciaram funções de ajudantes familiares/domiciliárias (funcionárias n.ºs 201, 204, 205, 208, 218, 219 e 220).

⁹³ Destes, €8.968,75 referiram-se a vencimentos, €699,15 a subsídios de refeição e €1.901,38 a encargos com seguros e TSU.

⁹⁴ Sendo €6.974,93 referentes a vencimentos, €398,95 a subsídios de alimentação e €1.478,69 a encargos com seguros e TSU.



objecto de decisão do CD com vista à sua aplicação noutras actividades ou à respectiva devolução, o que não ocorreu.

Apesar da omissão em análise poder constituir um indício de falta de acompanhamento do resultado financeiro dos contratos apoiados nos casos analisados, a falta de deliberação sobre o destino a dar aos montantes atribuídos em excesso configura, na prática, uma autorização para a afectação dessas importâncias para finalidades não necessariamente enquadráveis na tipologia de apoios a cargo do CSSM.

Para fazer face a esta insuficiência, afigura-se que o CSSM deverá instituir um procedimento de acompanhamento periódico, de carácter sistemático, da execução dos AC por forma a documentar e a apoiar deliberações atempadas do CD sobre o destino a dar a eventuais excedentes apurados.

B) Financiamento de despesas ao abrigo do regime remuneratório da função pública

No âmbito dos AC n.ºs 13/04, 24/04, 06/05, 08/06, 13/06 e 18/06 celebrados com o CSP de Santo António para financiamento de despesas com o pessoal, foi prevista a comparticipação das remunerações dos funcionários de acordo com as carreiras do regime geral da função pública e do pessoal auxiliar dos Serviços e Estabelecimentos dependentes do CSSM⁹⁵.

Como o referido pessoal integra o quadro da IPSS, afigura-se que as remunerações (e bem assim as comparticipações do CSSM) deveriam respeitar os regimes aplicáveis a entidades privadas, nomeadamente o regime de contrato de trabalho dos funcionários das IPSS ou da União das Misericórdias Portuguesas ou, simplesmente, o regime de contrato de trabalho privado, definido em função da natureza da IPSS e das funções e qualificações do funcionários.

Contudo, sendo também defensável, face à ausência de regulamentação sobre a matéria, a possibilidade do CG (sob proposta do CD) deliberar a atribuição de apoios a despesas com pessoal indexados ao regime remuneratório da função pública (para iguais funções), entende-se não ser razoável a coexistência de apoios diferenciados para o exercício de iguais funções entre IPSS diferentes e mesmo dentro da mesma IPSS (salvo quando se trate de pessoal destacado do CSSM).

C) Outras situações

Do processo de despesa n.º 1839 (e do arquivo da IPSS), relativo ao financiamento de despesas com deslocações e estadas de uma funcionária do CSP de São Bento, por conta da adenda ao AC n.º 06/06, consta uma “*venda a dinheiro*” relativa à aquisição, à Agência de Viagens Abreu, de uma passagem aérea Funchal – Lisboa – Barcelona – Lisboa – Funchal, e estadia de 9 a 13 de Julho de 2006, no valor de €1.961,88.

Nos termos da Cláusula 1.ª do AC, a referida deslocação e estada enquadra-se no âmbito da “*participação em reuniões / formações por parte da representante da Instituição na Equipa de Coor-*

⁹⁵ A título de exemplo, o n.º 2 da Cláusula 2.ª dos AC n.ºs 13/04 e 24/04, relativos à comparticipação das remunerações de três técnicos superiores de serviço social, um educador social e um assistente administrativo, referem que “*as remunerações (...) deverão respeitar os montantes previstos para a correspondente categoria da carreira do regime geral da Administração Pública (...)*”.

Já o n.º 2 da Cláusula 2.ª do AC n.º 06/05, relativo à comparticipação das remunerações de 52 ajudantes domiciliárias, determina que “*os valores das remunerações (...) deverão respeitar, conforme os casos (...), os montantes previstos para a categoria da carreira de pessoal auxiliar dos Serviços e Estabelecimentos da Segurança Social, designadamente a de ajudante de acção familiar e os montantes previstos na contratação colectiva aplicável às Instituições Particulares de Solidariedade Social, designadamente a categoria de ajudante familiar/domiciliária de 2.ª*”. Por conseguinte, embora as funções destas ajudantes familiares sejam as mesmas, 11 delas são remuneradas de acordo com o regime geral da Administração Pública e 41 pelo regime da contratação colectiva de trabalho aplicável às IPSS.

denação Regional da Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados (RRCCI)”, criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2007/M, de 15 de Março.

Tendo sido suscitada no relato a insuficiência da fundamentação do interesse público da representação da IPSS na referida reunião / formação, os responsáveis do CSSM, em contraditório, referiram que a deslocação “*fundamenta-se no facto desta ser a única representante de IPSS’S na equipa de coordenação regional do RRCCI, que se deslocou a Barcelona com o objectivo de conhecer iniciativas semelhantes*” e remeteram cópia da informação que serviu de base à elaboração do AC.

Em face da informação remetida, e apesar de não terem sido claramente expostos os benefícios da participação da IPSS na reunião, entende-se ser de aceitar a justificação apresentada.

3.3.3.2 ACORDOS PARA FINANCIAMENTO DE DESPESAS DE INVESTIMENTO

Da análise aos acordos para financiamento das despesas de investimento, observou-se que:

- A) Existiam 6 facturas (3 do CSP de São Bento e 3 da SCM de Santa Cruz) comparticipadas há mais de 20 dias pelo CSSM que à data de 31 de Dezembro de 2006 ainda se encontravam por pagar ao fornecedor:

Quadro 12 - Facturas comparticipadas em dívida a 31/12/2006

(em euros)

IPSS	Facturas				Valor em dívida	Data da com participação	Dias de atraso
	N.º	Data	Fornecedor	Valor (c/IVA)			
CSP de São Bento	29	16.03.2006	Olca	44.713,50	2.138,48	10.05.2006	235
	106	12.09.2006	Olca	197.564,68	6.696,37	29.09.2006	93
	NC 015	04.05.2006	Olca	-57.549,28	0,00	29.09.2006	93
SCM de Santa Cruz	978	21.06.2006	Mota-Engil	17.161,62	17.161,62	02.10.2006	90
	1140	30.06.2006	Mota-Engil	121.959,23	121.959,23	02.10.2006	90
	1434	17.08.2006	Mota-Engil	31.369,47	31.369,47	11.12.2006	20

No caso das facturas do CSP de São Bento, a falta de pagamento respeita apenas ao valor do IVA, que por não ter sido comparticipado pelo CSSM ficou a cargo da IPSS.

Já no que respeita às facturas da SCM de Santa Cruz (no valor aproximado de 170,5 mil euros), afigura-se que a data da comparticipação permitiria o seu pagamento ao fornecedor ainda em 2006, o que indicia, na ausência de justificação atendível, a eventual utilização dos montantes transferidos pelo CSSM para outras finalidades.

Esta situação está intimamente relacionada com o facto de o CSSM não dispor de todos os recibos (ou documento equivalente) comprovativos dos pagamentos efectuados pelas IPSS aos seus fornecedores⁹⁶.

Tendo em vista a minimização do risco de utilizações diversas (mesmo que transitórias) dos apoios consignados ao pagamento de determinadas facturas, afigura-se conveniente passar a solicitar às IPSS esse documento antes do processamento das tranches seguintes⁹⁷.

⁹⁶ A documentação comprovativa da execução disponibilizada pelo CSSM respeitante aos AC n.ºs 11/06 (APC), 01/05 (CSP de São Bento, no que respeita às facturas dos empreiteiros), 08/05 (SCM do Funchal) e 14/03 (SCM de Santa Cruz), não contemplava recibos (ou documento equivalente) dos fornecedores.

⁹⁷ Cfr. o art.º 787.º do Código Civil que dispõe que “1. Quem cumpre a obrigação tem o direito de exigir quitação daquele a quem a prestação é feita, devendo a quitação constar de documento autêntico ou autenticado ou ser provida de reconhecimento notarial, e aquele que cumpriu tiver nisso interesse legítimo. 2. O autor do cumprimento pode recusar a prestação enquanto a quitação não for dada, assim como pode exigir a quitação depois do cumprimento”.



A respeito desta situação, o CSSM reiterou (cfr. a situação 4 do quadro do ponto 3.2.4.C) a intenção de implementar um mecanismo de controlo da utilização das verbas transferidas. Por seu turno, os membros da Mesa Administrativa da SCM de Santa Cruz justificaram a falta de pagamento das facturas identificadas no quadro com o atraso no deferimento pela administração fiscal dos pedidos de reembolso de IVA, que à data de 31/12/2006 ascendiam a €320.746,67⁹⁸.

A justificação apresentada confirma que os dirigentes da IPPS utilizaram parte das transferências do CSSM para financiar os défices de tesouraria decorrentes dos atrasos nos reembolsos do IVA de outras facturas decorrentes de projectos de investimento e não para o pagamento das facturas a que respeitavam.

- B) O acordo n.º 08/05 celebrado com a SCM do Funchal, na sua cláusula 2.ª, n.º 2, estabeleceu que “*o eventual IVA a recuperar junto dos Serviços da Administração Fiscal, reverterá para o financiamento do Lar e Centro de Dia Jardim do Sol*”⁹⁹. Em consonância, a IPSS solicitou (em 20/02/2006 e 21/03/2007), ao serviço de finanças competente, a restituição de IVA no montante de €4.937,70. Contudo, à data de 17/09/2007 os pedidos ainda se encontravam em apreciação.

Não obstante, sendo a cláusula em causa ilegal visto que as comparticipações atribuídas ao abrigo da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março, só abrangem as despesas efectivamente suportadas pelas IPSS com os equipamentos enumerados no AC e não o IVA recuperável ao abrigo do Estatuto dos Benefícios Fiscais. A que acresce o facto dos AC respeitarem apenas ao financiamento de investimentos e não ao financiamento de despesas indiferenciadas, tal com decorre da parte final da cláusula em análise.

Nesta conformidade, quando a administração fiscal deferir o pedido, a IPSS deverá proceder à devolução desses montantes ao CSSM, sob pena de estar em causa eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória tipificada nos art.ºs 65.º, n.º1, al. b), e 59.º, n.º 4, da LOPTC, em virtude desses pagamentos não terem contraprestação efectiva à luz dos objectivos do AC que lhes deu origem.

Nas alegações conjuntas apresentadas em contraditório, os membros do CD e o Director de Serviços do CSSM comprometeram-se “*a solicitar à Santa Casa da Misericórdia do Funchal a devolução do IVA recuperável, quando a administração fiscal deferir o respectivo pedido de restituição*” e ressalvando que “*os acordos celebrados em 2007, com vista ao financiamento da aquisição de equipamentos, contêm clausulado que não permite o financiamento do IVA recuperável junto dos serviços de administração fiscal*”.

- C) O prédio urbano onde está implantado o projecto de investimento promovido pelo CSP de São Bento (integralmente financiado pelo AC n.º 01/05) não é propriedade da IPSS, mas sim da sua entidade fundadora, a Fábrica da Igreja Paroquial da Ribeira Brava¹⁰⁰.

⁹⁸ Para comprovação do alegado, remeteram fotocópia dos extractos bancários das contas da IPSS e do Balanço a 31/12/2006, que comprovam a indisponibilidade financeira da IPSS para fazer face ao pagamento da totalidade das facturas em dívida.

⁹⁹ Cfr. a al. b) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 20/90, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96, nos termos da qual “*o Serviço de Administração do IVA procederá à restituição de um montante equivalente ao IVA suportado*” pelas IPSS nas “*aquisições de bens ou serviços relativos a elementos do activo imobilizado corpóreo sujeitos a depreciação utilizados única e exclusivamente na prossecução dos respectivos fins estatutários desde que constantes de facturas de valor não inferior a 20.000\$00*” (€99,76).

¹⁰⁰ Nos termos dos art.ºs 1.º, 2.º e 9.º dos Estatutos, o Centro Social e Paroquial de São Bento é uma IPSS canonicamente erecta da Paróquia de São Bento da Ribeira Brava, integrada na pastoral social e caritativa, cujo Presidente da Direcção é o Pároco, por

Esta situação contraria os procedimentos instituídos pelo CSSM decorrentes do art.º 1.º, al. b), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março¹⁰¹, que estabelecem que os requerimentos para a concessão de apoio à construção de estruturas sociais deverão ser instruídos com os documentos comprovativos da titularidade ou propriedade do terreno, edifício ou fracção a intervencionar.

A partir de 16 de Agosto do corrente ano, esse requisito passou a ter acolhimento na Portaria n.º 78/2007 (Regulamento da cooperação entre o CSSM e as IPSS), mais precisamente no seu art.º 27.º, al. c), segundo o qual, o requerimento do apoio-técnico e financeiro da IPSS para a realização de investimentos em equipamentos sociais deverá ser instruído com os respectivos documentos comprovativos da titularidade do terreno ou qualquer outro título.

Esta situação não prejudica, contudo, a legalidade do apoio financeiro atribuído¹⁰², embora devesse ter sido verificada pelo CSSM e deva ser suprida pela IPSS, através da celebração de um contrato de cedência ou de outra forma de transmissão da titularidade da propriedade do respectivo prédio.

Nas já referidas alegações conjuntas dos membros do CD e do Director de Serviços do CSSM foi referido que será novamente reiterado *“junto da IPSS e da Fábrica da Igreja Paroquial da Ribeira Brava a regularização em causa”*.

- D)** Embora os AC analisados, relativos a investimentos (n.ºs 11/06, 01/05, 08/05 e 14/03), estejam vinculados às disposições da Portaria n.º 138/88, a percentagem de comparticipação atribuída foi de 100%, ou seja, superior ao limite estabelecido no art.º 4.º¹⁰³ daquele normativo legal.

Apesar da mencionada Portaria admitir, no n.º 3 do artigo supra referido, taxas de comparticipação superiores, em nenhum dos casos analisados foi expressamente fundamentado o preenchimento pelos projectos apoiados dos requisitos de excepcionalidade previstos nesta norma: *“adequação do estabelecimento às reais necessidades da população a que se destina”*, *“manifesta prioridade do equipamento”*¹⁰⁴ e *“insuficiência financeira da instituição interessada”*.

Relativamente a esta situação, os membros do CD e o Director de Serviços, na sua alegação conjunta, referiram que *“é possível aferir dos requisitos de excepcionalidade previstos, designadamente a insuficiência financeira das instituições, através dos documentos de prestação de contas anualmente remetidos pelas instituições interessadas. Acresce que, em todos os casos em apreço estavam (e estão) preenchidos, de facto, todos os requisitos e situações justificativas da excepcionalidade”*. Acrescentaram ainda que a al. d) do art.º 5.º da Portaria n.º 78/2007 suprirá a insuficiência mencionada¹⁰⁵ e que o custo incorrido pelas IPSS nas obras realizadas não se esgota no apoio previsto nos AC tendo, a título de exemplo, referido

direito próprio. Segundo o art.º 23.º, *“em caso de extinção do Centro, devem passar para a Paróquia através da Fábrica da Igreja Paroquial ou outra instituição canónica os móveis e imóveis que estas lhe houverem afectado e os que foram deixados ou doados com esta condição”*.

¹⁰¹ Segundo o qual *“a aprovação de projectos de obras de construção de estabelecimentos de equipamento social em que estejam interessadas IPSS e seu eventual financiamento fica sujeita à rigorosa verificação pelos centros regionais de segurança social das seguintes condições: (...) b) Estar assegurado que a instituição interessada se responsabiliza formalmente pela disponibilidade do terreno adequado à construção do estabelecimento (...)”*.

¹⁰² Uma vez que esta IPSS possui nos seus órgãos sociais, na qualidade de Presidente, o Pároco da Igreja em causa.

¹⁰³ Segundo o qual esta comparticipação pode ser de 80%, 65% ou inferior a 65%, consoante a prioridade do investimento a realizar pela IPSS, ou exceder os 80% em situações excepcionais em que, sendo um investimento prioritário, se comprove a insuficiência financeira da IPSS.

¹⁰⁴ Sendo esta prioridade determinada pela taxa de cobertura existente (cfr. art.º 3.º, al. b)).

¹⁰⁵ Nos termos da qual constitui condição para a cooperação a avaliação da capacidade económico-financeira das IPSS.



os casos da APPC e do CSP de São Bento.

Independentemente das considerações acerca das taxas efectivas de comparticipação dos projectos (atentos os investimentos privadas complementares ao financiamento público), o que foi posto em causa foi a natureza excepcional de todos os investimentos analisados e que justificaram, consequentemente, apoios excepcionais traduzidos em taxas de comparticipação de 100%, quando as taxas “normais” variam entre 65 e 75%.

3.3.3.3 ACORDOS PARA FINANCIAMENTO DE DÉFICES DE FUNCIONAMENTO

No caso dos AC para financiamento de défices de funcionamento, observou-se que:

A) Em 31/12/2006, algumas das valências comparticipadas apresentaram resultados positivos, conduzindo à obrigação contratual do CSSM deliberar sobre a aplicação a dar ao resultado apurado. Contudo, aquele órgão não emitiu qualquer deliberação nesse sentido:

- ➔ Valências “*lar de idosos*” e “*centro de dia*” do Lar Jardim do Sol da SCM do Funchal (ao abrigo do acordo n.º 01/05), cujas demonstrações de resultados operacionais de 2006 reflectem um superavit de €18.809,31.

Como o Lar Santa Isabel (AC n.º 16/2000), gerido pela mesma IPSS, tinha uma situação deficitária de €129.677,69, em cumprimento do n.º 6 da cláusula 2.ª do acordo n.º 01/05, o CSSM deveria ter autorizado a aplicação do valor em excesso apurado neste Lar no Lar Santa Isabel, ou caso entendesse que aquela opção não se justificava, deveria ter exigido a restituição daquela importância (cfr. o n.º 7 da mesma cláusula).

- ➔ Valências de “*residência de autonomização*”, “*casa de abrigo*”, “*casa de transição*”, “*residência*”, “*centro de noite*” e “*centro de convívio*” do CSP de Santo António (cfr. acordos n.ºs 14/04, 19/04 e 23/04), cujas demonstrações de resultados¹⁰⁶ evidenciaram resultados superavitários de €65.304,85¹⁰⁷.

Para além destas valências, a IPSS desenvolvia serviços no âmbito da valência de “*centro de dia*” (também financiada pelos AC n.ºs 14/04, 19/04 e 23/04), na qual foi apurado um défice de €117.668,85, e possuía mais três centros de custos: “*ajudantes familiares*” (da valência de “*apoio domiciliário*”), “*pensões e donativos*” e “*técnicos*”. Enquanto que os dois primeiros evidenciavam uma situação superavitária de €44.270,39, o terceiro apresentava uma situação deficitária de €125.166,94.

Em conformidade com a cláusula 2.ª, n.ºs 4 e 5, dos correspondentes acordos de cooperação, o CSSM deveria ter autorizado a aplicação dos excedentes na cobertura do défice da valência ou dos centros de custo que apresentaram situação deficitária, ou promovido a sua restituição.

- ➔ Valência de “*apoio domiciliário*” (que inclui “*centro de convívio*”), desenvolvida pelo CSP de São Bento (cfr. o acordo de gestão n.º 01/04 e o AC n.º 21/04), que apresentava uma situação superavitária de €21.316,11.

¹⁰⁶ Procedeu-se à correcção dos valores dos proveitos registados em três centros de custos, uma vez que foram incorrectamente contabilizados na conta de custos relativa a técnicos dois valores transferidos pelo CSSM que deveriam ter sido contabilizados na conta de custos da residência de autonomização e das ajudantes familiares, nos montantes de, respectivamente, €6.629,94 e €19.443,08.

¹⁰⁷ Nomeadamente, €7.874,69 na valência de “*residência de autonomização*”, €43.854,43 na de “*residência para idosos*”, €10.581,44 na de “*centro de noite*”, €396,36 na de “*centro de convívio*” e €2.597,93 na de “*casa de abrigo*”.

Como as restantes valências comparticipadas pelo CSSM eram deficitárias em €167.063,63¹⁰⁸, o CSSM deveria ter deliberado (*ex vi* das cláusulas 2.ª, n.ºs 4 e 5, dos acordos) aplicar o montante noutras valências, ou, caso entendesse não se justificar este procedimento, exigir a sua restituição.

Apesar da omissão em análise poder constituir um indício de falta de acompanhamento do resultado financeiro dos contratos apoiados, ficou demonstrado que, nos casos analisados, a ausência de deliberação sobre o destino a dar aos montantes atribuídos em excesso configura, na prática, uma autorização tácita para a aplicação dessas importâncias na cobertura dos défices de outras valências apoiadas.

Não obstante, entende-se que o CSSM deverá instituir um procedimento anual de acompanhamento sistemático das contas das entidades apoiadas de forma a documentar e a apoiar a deliberação do CD no que respeita ao destino a dar aos excedentes apurados nos acordos.

Considerando que, no contraditório, o CSSM remeteu para as explicações dadas a propósito de idêntica situação abordada no âmbito da situação 3 constante do quadro apresentado no ponto 3.2.4.C), dão-se aqui por reproduzidas as mesmas considerações.

- B) A estrutura de recursos humanos definida nos acordos celebrados com o CSP de São Bento (acordos n.ºs 01/04, 21/04 e 14/06) não foi integralmente implementada, como decorre do quadro seguinte:

Quadro 13 – Estrutura de pessoal do C.S.P de São Bento em 31/12/2006

N.º acordo	Quadro de pessoal contratualizado	Quadro de pessoal existente
14/06	25 Ajudantes de Lar e Centro de Dia 2 Ajudantes de Acção Educativa 2 Escriturários 5 Auxiliares de Serviços Gerais 1 Técnico Superior 1 Chefe de Serviços 1 Costureira 1 Motorista 3 Cozinheiros	17 Ajudantes de Lar e Centro de Dia 3 Escriturários 5 Auxiliares de Serviços Gerais 1 Chefe de Serviços Gerais 1 Engomador 1 Motorista 3 Cozinheiros
21/04	21 Ajudantes Familiares/Domiciliárias	21 Ajudantes Familiares/Domiciliárias
01/04	17 Ajudantes de Acção Familiar 20 Ajudantes Familiares/Domiciliárias 6 Técnicos Superiores de Serviço Social 4 Auxiliares de Serviços Gerais 1 Motorista 1 Ajudante de Ocupação	32 Ajudantes de Acção Familiar 17 Ajudantes Familiares/Domiciliárias 5 Técnicos Superiores de Serviço Social 5 Auxiliares de Serviços Gerais 1 Motorista 1 Ajudante de ocupação
Total	111 Funcionários	113 Funcionários

Nota: Durante o ano de 2006, cessaram funções na IPSS 12 funcionárias tendo, em contrapartida, ingressado outras 23.

Da sua análise releva que:

- apesar do número global de funcionários existentes ser ligeiramente superior ao contratualizado, a composição do quadro de pessoal foi distinta, o que teve reflexos no número efec-

¹⁰⁸ Na valência de “lar de idosos” o défice cifrou-se nos €26.994,68, na de “residência para idosos”, nos €37.050,62, na de “centro de dia”, nos €15.981,05, no “ATL”, este foi de €8.431,23 e na valência de “casa de abrigo”, assumiu os €24.267,87.



tivo de utentes das valências apoiadas face à estimativa que serviu de base ao cálculo dos apoios¹⁰⁹;

- a IPSS procedeu a uma afectação dos apoios destinados ao pessoal a outras despesas, pois a valência de “*apoio domiciliário*” (cfr. a alínea A) que antecede) foi a única a registar um superavit (€21.316,11)¹¹⁰.

Considerando que a qualidade dos serviços prestados pela IPSS também depende do número e das qualificações das pessoas afectas a cada valência (caso contrário o CSSM não teria fundamento para definir uma estrutura de pessoal adequada ao número de utentes contratualizado), a alteração da estrutura de pessoal contratualizada poderá ter originado repercussões na qualidade dos serviços prestados.

Neste contexto, afigura-se essencial institucionalizar um acompanhamento periódico documentado (por oposição ao acompanhamento informal) dos apoios atribuídos que deverá incluir, entre outros, indicadores sobre a implementação dos recursos contratados e dos resultados atingidos.

- C) Relativamente aos restantes acordos destinados a financiar défices de funcionamento¹¹¹ cujas cláusulas definem a estrutura de recursos humanos a ser mantida pela IPSS, não foi identificado qualquer documento indiciador de ter sido efectuado o acompanhamento referido na alínea anterior, embora através da circularização realizada tenha sido possível apurar que o CSP de Santo António cumpriu, na íntegra, o quadro de pessoal acordado com o CSSM.

Relativamente a esta matéria, o serviço, em contraditório, realçou que “*existe um acompanhamento informal mas regular e articulado entre o CSSM (DSPAS) e as Instituições*” e que a constituição dos quadros de pessoal das IPSS são aspectos regularmente analisados nas reuniões realizadas pelas equipas de acompanhamento. Referiram ainda que só são comunicadas ao CSSM, para serem autorizadas, as alterações que representam aumentos do quadro definido ou em caso de substituição.

Concluíram dizendo que o “*CSSM atende a sugestão do TC e implementará a documentação do acompanhamento referido*”.

- D) O CSP do Bom Jesus beneficiou de um apoio eventual no valor de €31.687,97¹¹² para liquidação de dívidas a fornecedores.

No âmbito da confirmação junto da IPSS da utilização desse apoio, verificou-se que a data dos documentos comprovativos dos pagamentos a fornecedores era, na sua esmagadora maioria¹¹³, posterior à data da transferência do CSSM (23/08/2006). Não obstante, com base na documentação de suporte disponibilizada pelo CSSM veio a verificar-se que a relação de facturas abrangidas pelo referido AC (cfr. um fax remetido a 03/05/2006 pela IPSS ao CSSM) era distinta da enviada pela IPSS (embora da mesma natureza e para os mesmos fornecedores), pelo que esta alteração terá ficado a dever-se ao hiato temporal entre a data de envio da

¹⁰⁹ De acordo com as relações de utentes remetidas pela IPSS, apura-se uma diferença para menos de 13, 10 e 8 utentes nas valências de “*ATL*”, “*residência para idosos*” e “*casa de abrigo*”, respectivamente, enquanto que na valência de “*serviço de ajuda domiciliária*” a diferença, para mais, foi de 243 utentes (o dobro dos utentes previstos).

¹¹⁰ O défice das restantes valências participadas cifrou-se nos €167.063,63.

¹¹¹ N.ºs 21/06 (APC), 07/06 (CSP do Bom Jesus), 14/04, 19/04 e 23/04 (CSP de Santo António), 16/00 e 01/05 (SCM do Funchal).

¹¹² Cfr. o n.º 5 da cláusula segunda do Acordo n.º 07/06, celebrado a 25/07/2006.

¹¹³ Do montante de €33.790,65, só €6.051,54 estavam em dívida na data da celebração do Acordo.

relação de dívidas ao CSSM (03/05/2006) e a data em que se concretizou a transferência para a IPSS.

- E) Os acordos n.ºs 07/06 (APC), 19/04 e 23/04 (CSP de Santo António), 01/04 (CSP de São Bento) e 01/05 (SCM do Funchal) contêm cláusulas atinentes ao financiamento de vencimentos do pessoal com indexação ao regime geral da função pública relativamente às quais se dão por reproduzidos os comentários efectuados constantes da alínea B) do ponto 3.3.3.1.

3.3.3.4. ACORDOS TÍPICOS

No âmbito da análise aos AC em que o montante do apoio é determinado em função do número de utentes, observou-se que o acordo n.º 07/06, celebrado com o CSP do Bom Jesus, na sua cláusula 2.ª, n.º 1.1., prevê que “o número de utentes a participar será o correspondente à capacidade máxima das valências, independentemente da frequência efectiva das mesmas”.

Sendo o acordo caracterizado como um acordo típico, essa disposição contende com o estabelecido na al.ª c) do n.º 1 da Norma XVIII do DN n.º 75/92 e na Circular n.º 6 da DGSS, que dispõem que a variação da frequência de utentes tem reflexos na determinação do valor das participações da Segurança Social (i.e., o valor dos apoios depende do número de utilizadores e não da capacidade instalada)¹¹⁴.

Contudo, face à cobertura dada pela norma XV do DN n.º 75/92, e pese embora não tenha sido expressamente indicada a fundamentação para tal, admite-se a possibilidade deste acordo (autorizado pelo CGR), se enquadrar nas situações excepcionais consagradas naquela norma.

No contraditório o CSSM justificou a modalidade de apoio escolhida com os seguintes argumentos: a) o financiamento atribuído era o que, com base na avaliação preliminar às despesas e receitas previstas para 2006, assegurava que a IPSS não gerasse défice; b) as variações na frequência efectiva mensal de utentes não provocam modificações nos custos fixos mensais das instituições, nem são relevantes para as alterações nos encargos mensais totais; c) as respostas sociais em causa (lar e residência para idosos) funcionam normalmente na sua capacidade máxima.

Não obstante, afigura-se ser recomendável que a regulamentação regional densifique o enquadramento aplicável de forma a melhor salvaguardar, dentro de certos limites, os princípios da igualdade de acesso e de tratamento das IPSS e a eficiência e eficácia das despesas públicas.

3.3.3.5. EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

As situações mencionadas nos sub-pontos anteriores (cfr. pontos 3.3.3.1, al. A), 3.3.3.2, al. A) e 3.3.3.3., al.ª A) a C), referentes ao controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas em desrespeito pelo clausulado dos AC são susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista nas al.ªs b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da citada Lei n.º 98/97, imputável aos

¹¹⁴ A título meramente exemplificativo, caso fosse utilizado o critério da frequência (comunicada ao CSSM) em vez da capacidade, apurar-se ia a seguinte situação:

Valência	N.º de utentes participados	N.º de utentes efectivo			Comparticipação por utente	Valor em excesso
		Março a Agosto	Setembro e Outubro	Novembro		
Lar para idosos	28	24	30	30	311,29	7.470,96
Residência para idosos	8	0	0	3	311,29	21.479,01
Total						28.949,97



membros do CD que superintendem as áreas Financeira e de Acção Social¹¹⁵, pois cabe-lhes velar pelo cumprimento dos procedimentos de controlo interno nas respectivas áreas.

3.3.3.6. ATIPICIDADE DOS ACORDOS CELEBRADOS PELO CSSM

Com o intuito de ilustrar as diferenças entre os acordos analisados e de alertar para a necessidade de definir padrões mínimos de eficiência e eficácia ao nível da aplicação das transferências do CSSM, elaborou-se o quadro seguinte em que se compara¹¹⁶, por valência contratualizada, o apoio definido na RCG n.º 1429/2006, com a capitação dos apoios (calculada através do rácio entre o valor mensal da comparticipação paga pelo CSSM e o número médio de utentes da IPSS em 2006¹¹⁷) atribuídos à Santa Casa da Misericórdia do Funchal e aos Centros Sociais e Paroquiais de Santo António e de São Bento.

Quadro 14 – Capitação das comparticipações (típicas e atípicas) atribuídas em 2006

(em euros)

IPSS	Lar de idosos (1)		Centro de dia		Centro de convívio		Apoio domiciliário		ATL com almoço (2)	
	Atípica	Típica	Atípica	Típica	Atípica	Típica	Atípica	Típica	Atípica	Típica
SCM do Funchal	620,04	320,32	413,36	94,59	-	46,01	-	217,81	-	71,15
CSP de S. ^{to} António	882,69		107,01		85,78		-			
CSP de São Bento	717,17		91,69		151,77		107,55		35,50	

Tendo presentes as limitações da metodologia utilizada e os cuidados que a situação exige, a análise ao quadro anterior ilustra, relativamente a cada valência, a grande variabilidade da capitação dos apoios atribuídos.

Observa-se, também, que são significativos os desvios relativamente aos valores fixados para cada valência pelo GR¹¹⁸ no âmbito dos acordos típicos: o apoio ao CSP de Santo António para a valência “lar de idosos” é cerca de duas vezes e meia superior, a comparticipação da valência “centro de dia” da SCM do Funchal foi cerca de cinco vezes superior e a valência “centro de convívio” do CSP de São Bento beneficiou de uma comparticipação cerca de três vezes e meia superior à típica. Em sentido oposto, evidencia-se a capitação dos apoios atribuídos aos utentes do CSP de São Ben-

¹¹⁵ Cfr. a delegação de competências publicada na II Série do JORAM, n.º 149, de 4 de Agosto de 2005.

¹¹⁶ Não se consideraram, atentas as especificidades envolvidas, as valências de “residência de autonomização”, “casa de abrigo” e “casa de transição” desenvolvidas pelo CSP de Santo António e as valências “casa de abrigo” e “rede regional de cuidados integrados” desenvolvidas pelo CSP de São Bento.

Também relativamente a esta última IPSS não foi considerado o apoio financeiro constante do acordo n.º 21/04, por se destinar a cobrir os défices de funcionamento da “rede regional de cuidados integrados”.

¹¹⁷ A informação de base para o cálculo da capitação dos apoios consta do quadro seguinte:

(em euros)

IPSS	Lar de idosos (1)		Centro de dia		Centro de convívio		Apoio domiciliário		ATL com almoço	
	Compart. mensal	N.º médio utentes	Compart. mensal	N.º médio utentes	Compart. mensal	N.º médio utentes	Compart. mensal	N.º médio utentes	Compart. mensal	N.º médio utentes
SCM do Funchal	16.121,08	26	5.373,70	13	-	-	- (2)	-	-	-
CSPS. ^{to} António	19.419,28	22	5.671,39	53	1.544,10	18	-	-	-	-
CSP São Bento	20.080,79	28	366,77	4	1.821,22	12	51.948,19	483	1.668,61	47 (3)

(1) Assumiu-se que a comparticipação das valências “residência para idosos” e “centro de noite” era equiparável à de “lar de idosos”.

(2) Não foi possível determinar a capitação para esta valência, porque a IPSS não remeteu a listagem de utentes em 2006.

(3) Assumiu-se que o ATL inclui almoço porque o quadro de pessoal inclui 3 cozinheiros que, nos termos da cláusula 1.ª do acordo n.º 14/06 prestam apoio a todas as valências.

¹¹⁸ Note-se que estas comparticipações vigentes na RAM são de montante igual às vigentes no continente.

to, cujo montante nas valências “*centro de dia*”, “*apoio domiciliário*” e “*ATL*” é inferior ao valor da comparticipação típica.

Esta breve análise evidencia também que o CSSM, ainda que com fundamento na especificidade da matéria e nas necessidades de cada instituição, pode não estar a gerir de forma adequada a aplicação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade ao nível da atribuição dos apoios. Acresce que a modalidade de acordos destinados ao financiamento de défices de funcionamento põe a tónica na quantidade de meios e não na eficiência com que estes são utilizados.

Assinale-se, também, que a Portaria n.º 78/2007, recentemente publicada, e que regulamenta a cooperação entre o CSSM e as IPSS, continua a admitir uma ampla liberdade¹¹⁹ na definição dos apoios às IPSS não sendo exigidos critérios objectivos que aclarem e fundamentem os montantes atribuídos e possibilitem a medição do desempenho relativo das IPSS em termos dos interesses públicos visados.

Finalmente, no que diz respeito ao financiamento dos investimentos ao abrigo da Portaria n.º 138/88, o CD deveria ponderar, em alternativa ao actual modelo (caracterizado pelo financiamento integral dos investimentos e dos custos de funcionamento das IPSS que prestam serviços de utilidade pública), sobre os custos e benefícios da disponibilização de infra-estruturas (novas ou usadas) para exploração por parte de IPSS, mediante contratos de gestão, concessões, ou ainda, de contratos de parceria público-privada.

¹¹⁹ Cfr. o art.º 49.º daquele regulamento que, acerca do valor da comparticipação financeira do acordo atípico, refere “*corresponderá a um valor mensal, fixo e sucessivo, estritamente necessário à necessidade em causa, tendo em conta a imprevisibilidade e a prioridade da resposta social em causa, a ausência de outras instituições capazes e disponíveis para assegurar o fim social em causa, a comprovada insuficiência da comparticipação eventualmente atribuída pelo CSSM em sede de outra modalidade de cooperação, bem como a comprovada dificuldade económica e financeira da Instituição*”.



4. EMOLUMENTOS

Nos termos n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio¹²⁰, o total dos emolumentos devidos pelo CSSM, relativos à presente auditoria é de €16.337,50 conforme os cálculos apresentados no Anexo VIII.

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

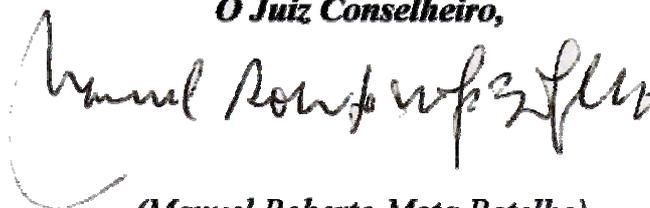
Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, al. a); 105.º, n.º 1 e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente Relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar do presente Relatório:
 - A Sua Excelência o Secretário regional dos Assuntos Sociais na qualidade de titular do departamento governamental com a tutela do CSSM;
 - A Sua Excelência a ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais na qualidade de titular do departamento governamental com a tutela do CSSM em 2006;
 - Aos membros do CD do CSSM identificados no ponto 2.4 e ao Director de Serviços Financeiros;
 - Aos dirigentes máximos dos órgãos executivos das IPSS que foram objecto de verificação e, no caso da SCM de Santa Cruz, aos restantes membros da Mesa Administrativa da Irmandade.
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo CSSM em € 16.337,50, conforme o quadro constante do Anexo VIII;
- e) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- f) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

¹²⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

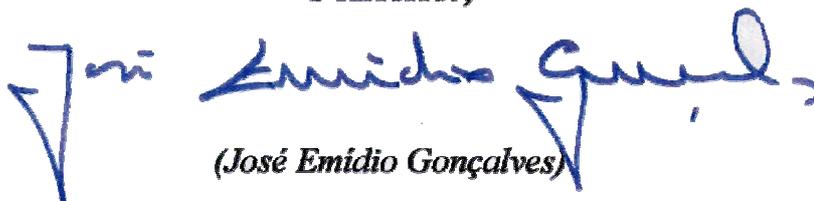
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 13 de Dezembro de 2007.

O Juiz Conselheiro,



(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,



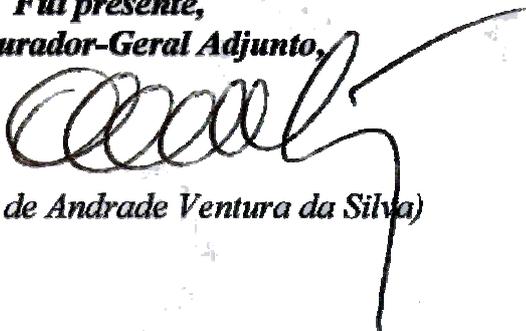
(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

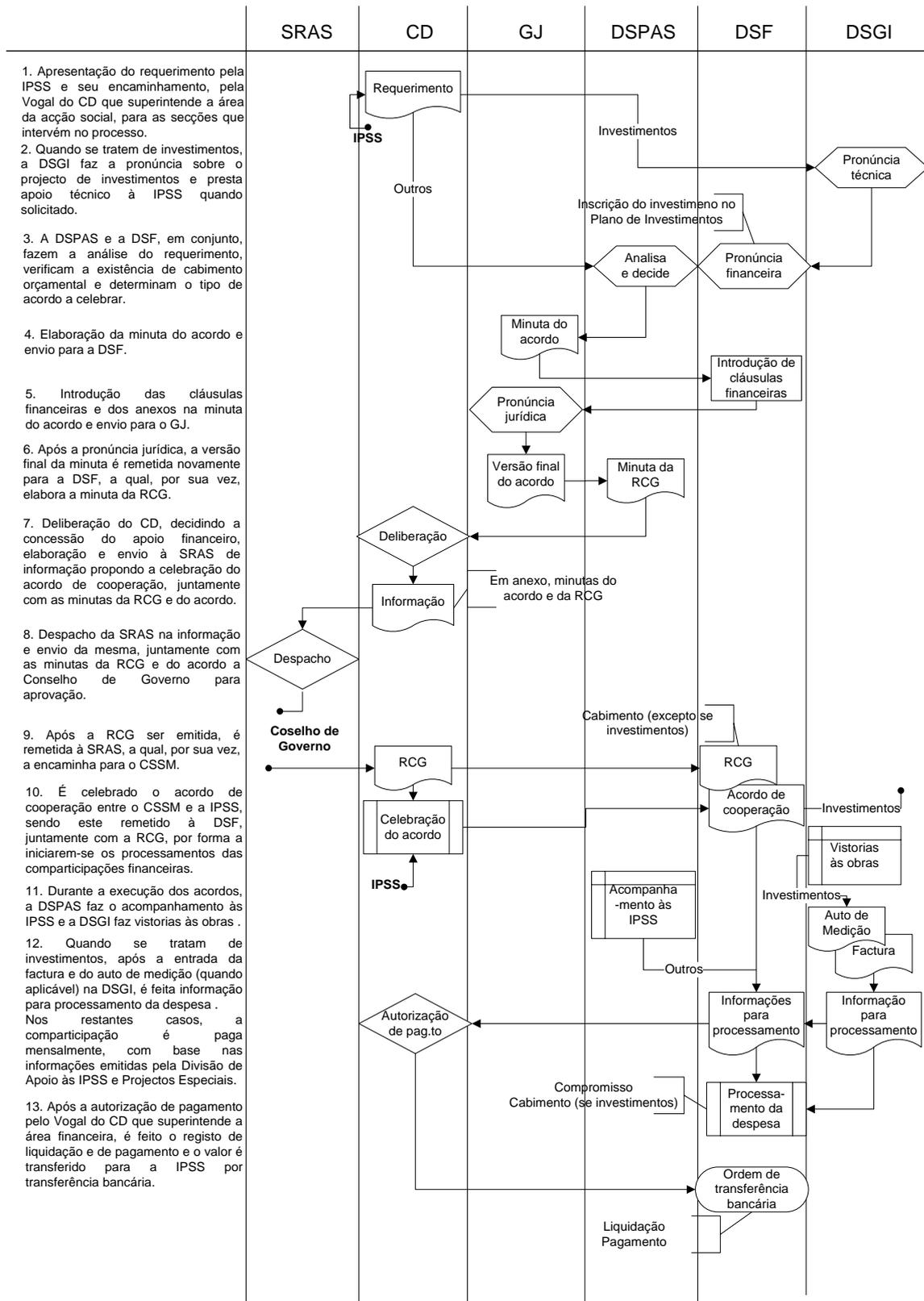
As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (*) (LEI N.º 98/97, DE 26/08)	RESPONSÁVEIS
Ponto 3.3.1 (a)	Desrespeito pelas normas regulamentares previstas no POCISSSS relativas ao registo do cabimento e do compromisso, incluindo o registo dos compromissos com efeitos em exercícios futuros.	Ponto 2.6 do POCISSSS, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.	Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Director de Serviços Financeiros; Vogal do CD do CSSM que superintende a área Financeira.
Pontos 3.3.3.1. A), 3.3.3.2. A), 3.3.3.3. A), B) e C) (b)	Controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.	Clausulado dos AC	Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Vogais do CD do CSSM que superintendem a área Financeira e a área da Acção Social.
Ponto 3.3.2.2.2. (c)	A SCM de Santa Cruz autorizou e pagou trabalhos incluídos nos três contratos adicionais não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais”, inserido no art.º 26.º do DL n.º 59/99. O vogal do CSSM com competência para autorizar as comparticipações não exerceu controlo sobre os apoios financeiros atribuídos.	Art.º 26.º do DL n.º 59/99 Ponto 2 da Delegação de competências	Al. b) e d) do n.º 1 art.º 65.º da Lei n.º 98/97. Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.	Vogal do CD do CSSM que superintende a área Financeira. Provedor; Vice-provedor; Tesoureiro, Vogal - Mesa Administrativa da Irmandade
Ponto 3.3.2.2.5 (d)	Comparticipação de despesas com deslocação de um Arquitecto à obra da SCM de Santa Cruz, no âmbito do AC n.º 14/03, no valor de €1.534,19 sem comprovativos adequados.	Art.ºs 124.º a 126.º do CPA.	Al.ºs b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Vogal do CD do CSSM que superintende a área Financeira.

(*) Nos termos do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, as multas têm como limite o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC. Face ao art.º 6.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, e das disposições conjugadas do art.º 5.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo DL n.º 323/01, de 17 de Dezembro e o valor da retribuição mínima mensal garantida fixado pelo art.º 1.º do DL n.º 238/2005, de 30 de Dezembro, o valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 2009, é de 96 €

Os elementos probatórios encontram-se arquivados nas pastas do processo n.º 06/07 – Aud/FS, indexados sob as seguintes alíneas dos volumes da “*Documentação de suporte*”: **a)** Separador 17 do Volume III; **b)** Separadores 4 a 8 do Volume I e Separadores 18 a 20 dos Volumes IV e V; **c)** Separador 27 do Volume VII e Separador 29 do Volume VIII; **d)** Separador 19 do Volume V e Separador 35 do Volume XI, respectivamente.

II – Circuito dos acordos de cooperação celebrados com as IPSS



2 – CSP do Bom Jesus

(em euros)

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor			
15	18.01.2006	11.884,57	-	01.08.2000	11.884,57	1527/2000	04.10.2000	D 04.07.03.01.99	01.01.2006	200.458,25	17.01.2006	24.01.2006	24.01.2006
55	15.02.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			15.02.2006	23.02.2006	23.02.2006
124	17.03.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			17.03.2006	23.03.2006	23.03.2006
178	18.04.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			18.04.2006	21.04.2006	21.04.2006
244	19.05.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			19.05.2006	24.05.2006	24.05.2006
428	22.06.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			19.06.2006	22.06.2006	22.06.2006
714	17.07.2006	11.884,57	-					D 04.07.03.01.99			17.07.2006	21.07.2006	21.07.2006
875	18.08.2006	71.853,90	07/06	25.07.2006	47.040,94 (1)	1055/2006	27.07.2006	D 04.07.03.01.99	17.08.2006	25.625,60	18.08.2006	23.08.2006	23.08.2006
1057	18.09.2006	16.598,13	07/06					D 04.07.03.01.99			18.09.2006	22.09.2006	22.09.2006
1417	17.10.2006	16.598,13	07/06					D 04.07.03.01.99			17.10.2006	24.10.2006	24.10.2006
1839	21.11.2006	21.016,92	07/06					D 04.07.03.01.99	17.11.2006	357,06	21.11.2006	23.11.2006	23.11.2006
2018	19.12.2006	17.181,84	07/06					D 04.07.03.01.99			18.12.2006	21.12.2006	21.12.2006
Total		226.440,91								226.440,91			

Notas:

(1) Inclui um apoio eventual para saldar dívidas a fornecedores, em prestação única no valor de €31.687,97. Tem efeitos retroactivos a 01/03/2006.

3 – CSP de Santo António

(em euros)

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor			
15	18.01.2006	4.701,34	13/04	04.06.2004	4.616,78 (1)	686/2004	13.05.2004	D 04.07.03.01.99	01.01.2006	1.185.225,00	17.01.2006	24.01.2006	24.01.2006
		6.629,94	14/04	05.05.2004	6.629,94	634/2004	06.05.2004	D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04	29.12.2005 (2)	14.992,84	1952/2005	29.12.2005 (2)	D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04	14.09.2004	26.634,77	1376/2004	07.10.2004	D 04.07.03.01.99					
		3.735,17	24/04	14.09.2004	3.665,85 (3)	1375/2004	07.10.2004	D 04.07.03.01.99					
		19.443,08	06/05	01.04.2005	19.443,08	1116/2005	04.08.2005	D 04.07.03.01.99					
55	15.02.2006	4.701,34	13/04					D 04.07.03.01.99			15.02.2006	23.02.2006	23.02.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor			
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.735,17	24/04					D 04.07.03.01.99					
		19.443,08	06/05					D 04.07.03.01.99					
124	17.03.2006	4.701,34	13/04					D 04.07.03.01.99			17.03.2006	23.03.2006	23.03.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.735,17	24/04					D 04.07.03.01.99					
		19.443,08	06/05					D 04.07.03.01.99					
178	18.04.2006	4.701,34	13/04					D 04.07.03.01.99			18.04.2006	21.04.2006	21.04.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.735,17	24/04					D 04.07.03.01.99					
		19.443,08	06/05					D 04.07.03.01.99					
244	19.05.2006	5.072,14	13/04					D 04.07.03.01.99			19.05.2006	24.05.2006	24.05.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		4.027,47	24/04					D 04.07.03.01.99					
		22.058,80	06/05					D 04.07.03.01.99					
428	22.06.2006	4.775,50	13/04					D 04.07.03.01.99			19.06.2006	22.06.2006	22.06.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.793,63	24/04					D 04.07.03.01.99					
		19.799,23	06/05					D 04.07.03.01.99					
714	17.07.2006	4.775,50	13/04					D 04.07.03.01.99			17.07.2006	21.07.2006	21.07.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					

Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados entre o CSSM e IPSS - 2006

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor			
		3.793,63	24/04					D 04.07.03.01.99					
		19.799,23	06/05					D 04.07.03.01.99					
875	18.08.2006	4.775,50	13/04					D 04.07.03.01.99			18.08.2006	23.08.2006	23.08.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.793,63	24/04					D 04.07.03.01.99					
		207.021,16	06/05 (4)	29.06.2006	162.502,14	915/2006	13.07.2006	D 04.07.03.01.99					
1057	18.09.2006	4.775,50	13/04					D 04.07.03.01.99			18.09.2006	22.09.2006	22.09.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		3.793,63	24/04					D 04.07.03.01.99					
		42.058,74	06/05					D 04.07.03.01.99					
1417	17.10.2006	2.878,69	13/04					D 04.07.03.01.99			17.10.2006	24.10.2006	24.10.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		1.896,82	24/04					D 04.07.03.01.99					
		42.058,74	06/05					D 04.07.03.01.99					
		18.968,20	08/06 (5)	27.09.2006	1.896,82	1186/2006	14.09.2006	D 04.07.03.01.99	09.10.2006	22.761,84			
1839	21.11.2006	2.878,69	13/04					D 04.07.03.01.99			21.11.2006	23.11.2006	23.11.2006
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		1.896,82	24/04					D 04.07.03.01.99					
		42.058,74	06/05					D 04.07.03.01.99					
		1.896,82	08/06					D 04.07.03.01.99					
2018	19.12.2006	2.878,69	13/04					D 04.07.03.01.99					
		6.629,94	14/04					D 04.07.03.01.99					
		14.992,84	19/04					D 04.07.03.01.99					



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor			
		26.634,77	23/04					D 04.07.03.01.99					
		1.896,82	24/04					D 04.07.03.01.99					
		42.058,74	06/05					D 04.07.03.01.99					
		1.896,82	08/06					D 04.07.03.01.99					
		12.184,32	13/06	25.10.2006	2.945,62	1517/2006	23.11.2006	D 04.07.03.01.99	18.12.2006	12.184,32	18.12.2006	21.12.2006	21.12.2006
2190	29.12.2006	7.132,20	19/04	19.12.2006	16.775,89	1631/2006	19.12.2006	D 04.07.03.01.99	29.12.2006	7.132,20	29.12.2006	29.12.2006	29.12.2006
		9.484,10	18/06	23.11.2006	1.896,82	1577/2006	07.12.2006	D 04.07.03.01.99	29.12.2006	9.484,10			
Total		1.236.787,46								1.236.787,46			

Notas:

- (1) Valor da comparticipação para despesas com o pessoal acrescida das actualizações anuais da tabela salarial.
- (2) Data da adenda que aprovou o valor da comparticipação em vigor em 2006.
- (3) Valor da comparticipação das despesas com o pessoal acrescida das actualizações anuais da tabela salarial.
- (4) Adenda ao AC n.º 06/05.
- (5) Tem efeitos retroactivos a 01/01/2006.

4 – CSP de São Bento

(em euros)

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
15	18.01.2006	18.834,61	-	01.03.2000	18.834,61	1315/99	02.09.1999	D 04.07.03.01.99	01.01.2006	1.045.072,68	17.01.2006	24.01.2006	24.01.2006	-	-	-	-
		53.769,41	01/04 (1)	11.11.2005	53.769,41	1676/2005	24.11.2005	D 04.07.03.01.99									
		16.784,45	21/04	02.02.2004	16.784,45	1088/2004	05.08.2004	D 04.07.03.01.99									
55	15.02.2006	18.834,61	-					D 04.07.03.01.99			15.02.2006	23.02.2006	23.02.2006	-	-	-	-
		53.769,41	01/04					D 04.07.03.01.99									
		16.784,45	21/04					D 04.07.03.01.99									
124	17.03.2006	18.834,61	-					D 04.07.03.01.99			17.03.2006	23.03.2006	23.03.2006	-	-	-	-
		53.769,41	01/04					D 04.07.03.01.99									
		16.784,45	21/04					D 04.07.03.01.99									
178	18.04.2006	18.834,61	-					D 04.07.03.01.99			18.04.2006	21.04.2006	21.04.2006				
		53.769,41	01/04					D 04.07.03.01.99									
		16.784,45	21/04					D 04.07.03.01.99									

Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados entre o CSSM e IPSS - 2006

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
214	28.04.2006	40.959,62	01/05	14.04.2005	40.959,62	589/2005	12.05.2005	D 08.07.02	28.04.2006	40.959,62	28.04.2006	10.05.2006	10.05.2006	20060029 Rec.186284	Olca Construç. Arq. Paulo D.	16.03.2006 18.03.2006	38.881,30 2.078,32
244	19.05.2006	18.834,61 53.769,41 16.784,45	- 01/04 21/04					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			19.05.2006	24.05.2006	24.05.2006	-	-	-	-
428	22.06.2006	18.834,61 53.769,41 16.784,45	- 01/04 21/04					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			19.06.2006	22.06.2006	22.06.2006	-	-	-	-
714	17.07.2006	18.834,61 53.769,41 16.784,45	- 01/04 21/04					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			17.07.2006	21.07.2006	21.07.2006	-	-	-	-
875	18.08.2006	18.834,61 53.769,41 16.784,45 9.251,48	- 01/04 21/04 06/06 (2)					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			18.08.2006	23.08.2006	23.08.2006	-	-	-	-
1057	18.09.2006	18.834,61 53.769,41 16.784,45 1.321,64	- 01/04 21/04 06/06					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			18.09.2006	22.09.2006	22.09.2006	-	-	-	-
1178	26.09.2006	121.752,52	01/05 (3)	20.06.2006	162.712,14	919/2006	13.07.2006	D 08.07.02	25.09.2006	121.752,52	25.09.2006	29.09.2006	29.09.2006	20060106 NC20060015	Olca Construç. Olca Construç.	12.09.2006 04.05.2006	171.795,37 -50.042,85
1420	17.10.2006	53.769,41 16.784,45 1.321,64 105.226,79	01/04 21/04 06/06 14/06 (2)					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			17.10.2006	24.10.2006	24.10.2006	-	-	-	-
1839	21.11.2006	53.769,41 16.784,45 3.283,52 31.176,35	01/04 21/04 06/06 (4) 14/06					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			21.11.2006	23.11.2006	23.11.2006	VD70602746	Viagens Abreu	07.07.2006	1.961,88
2018	19.12.2006	53.769,41	01/04					D 04.07.03.01.99			18.12.2006	21.12.2006	21.12.2006	-	-	-	-



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)				
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor	
		16.784,45	21/04					D 04.07.03.01.99										
		1.321,64	06/06					D 04.07.03.01.99										
		31.176,35	14/06					D 04.07.03.01.99										
Total		1.362.949,36								1.362.949,36								164.674,02

Notas:

- (1) Acordo de Gestão com cooperação financeira associada. As datas respeitam à adenda que aprovou o valor da comparticipação em vigor em 2006.
- (2) Tem efeitos retroactivos a 01/02/2006.
- (3) Adenda ao AC n.º 01/05.
- (4) Adenda ao AC n.º 06/06.

5 – Santa Casa da Misericórdia do Funchal

(em euros)

AP			Acordo de Cooperação			Resolução do CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
15	18.01.2006	10.079,06	16/2000/GJ	01.03.2000	10.390,35	2078/2000	28.12.1999	D 04.07.03.01.99	01.01.2006	383.129,88	17.01.2006	24.01.2006	24.01.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05 (1)	26.10.2005	21.494,78	1455/2005	13.10.2005	D 04.07.03.01.99									
55	15.02.2006	10.390,35	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			15.02.2006	23.02.2006	23.02.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
124	17.03.2006	9.767,77	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			17.03.2006	23.03.2006	23.03.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
178	18.04.2006	9.767,77	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			18.04.2006	21.04.2006	21.04.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
244	19.05.2006	9.767,77	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			19.05.2006	24.05.2006	24.05.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
428	22.06.2006	10.079,06	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			19.06.2006	22.06.2006	22.06.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
714	17.07.2006	10.079,06	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			17.07.2006	21.07.2006	21.07.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
875	18.08.2006	10.390,35	16/2000/GJ					D 04.07.03.01.99			18.08.2006	23.08.2006	23.08.2006	-	-	-	-
		21.494,78	01/05					D 04.07.03.01.99									
943	06.09.2006	3.955,92	08/05	25.07.2006	23.878,01	1056/2006	27.07.2006	D 08.07.02	06.09.2006	3.955,92	06.09.2006	11.09.2006	11.09.2006	9346	Vasconc.&A	29.12.2005	1.560,21

Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados entre o CSSM e IPSS - 2006

AP			Acordo de Cooperação			Resolução do CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
				(2)			(2)							9573	Vasconc.&A	07.02.2006	520,39
														20060269	Markpure	05.04.2006	644,00
														466	C.Ortop. F.	19.04.2006	1.231,32
1057	18.09.2006	10.390,35 21.494,78	16/2000/GJ 01/05					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			18.09.2006	22.09.2006	22.09.2006	-	-	-	-
1168	26.09.2006	2.270,51	08/05					D 08.07.02	25.09.2006	2.270,51	25.09.2006	29.09.2006	29.09.2006	10154	Vasconc.&A	25.07.2006	1.320,64
														9419	Ilharep, Lda.	17.07.2006	430,69
														35652	Inocentro	29.06.2006	95,98
														20060345	Markpure	09.05.2006	423,20
1252	02.10.2006	4.618,27	08/05					D 08.07.02	02.10.2006	4.618,27	02.10.2006	02.10.2006	02.10.2006	2006063 9	Markpure	11.08.2006	2.290,87
														8360866	Loja do Avô	11.08.2006	2.327,40
1417	17.10.2006	10.390,35 21.494,78	16/2000/GJ 01/05					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			17.10.2006	24.10.2006	24.10.2006	-	-	-	-
1839	21.11.2006	13.417,68 21.494,78	16/2000/GJ 01/05					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			21.11.2006	23.11.2006	23.11.2006	-	-	-	-
2018	19.12.2006	10.672,95 21.494,78	16/2000/GJ 01/05					D 04.07.03.01.99 D 04.07.03.01.99			18.12.2006	21.12.2006	21.12.2006	-	-	-	-
2054	29.12.2006	12.809,19	08/05					D 08.07.02	29.12.2006	12.809,19	29.12.2006	29.12.2006	29.12.2006	2024	EDN Publ.	09.02.2006	497,09
														8671/2	Roman, Lda.	30.10.2006	2.811,75
														1248	C. Ortop. F.	03.11.2006	9.500,35
Total		406.783,77								406.783,77							23.653,89

Notas:

- (1) Acordo de Gestão com cooperação financeira associada.
(2) Data da adenda que aprovou o valor da comparticipação em vigor em 2006.



6 – Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz

(em euros)

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
197	29.03.2006	217.274,06	14/03	29.12.2005 (1)	2.364.670,96	1951/2005	29.12.2005 (1)	D 08.07.02	29.03.2006	217.274,06	29.03.2006	29.03.2006	29.03.2006	2374	Mota-Engil	30.12.2005	114.759,66
														3	Barra 4, Lda.	17.01.2006	2.626,85
														88	Mota-Engil	31.01.2006	97.652,29
														12/2006	Barra 4, Lda.	22.02.2006	2.822,15
														NC 2/2006	Barra 4, Lda.	14.03.2006	-586,89
209	28.04.2006	179.467,63						D 08.07.02	28.04.2006	179.467,63	28.04.2006	09.05.2006	09.05.2006	20/2006	Barra 4, Lda.	24.03.2006	4.016,09
														312	Mota-Engil	28.02.2006	175.451,54
299	31.05.2006	218.151,18						D 08.07.02	31.05.2006	218.151,18	31.05.2006	02.06.2006	02.06.2006	532	Mota-Engil	31.03.2006	213.269,44
														29/2006	Barra 4, Lda.	02.05.2006	4.881,74
409	14.06.2006	3.300,00						D 08.07.02	14.06.2006	3.300,00	14.06.2006	19.06.2006	19.06.2006	2	Safetygest	09.01.2006	3.300,00
940	30.08.2006	251.358,42						D 08.07.02	30.08.2006	251.358,42	30.08.2006	30.08.2006	30.08.2006	943	Mota-Engil	31.05.2006	245.733,58
														41/2006	Barra 4, Lda.	19.06.2006	5.624,84
941	30.08.2006	272.849,27						D 08.07.02	30.08.2006	272.849,27	30.08.2006	30.08.2006	30.08.2006	802	Mota-Engil	23.05.2006	266.743,51
														35/2006	Barra 4, Lda.	31.05.2006	6.105,76
1410	02.10.2006	123.742,37						D 08.07.02	02.10.2006	123.742,37	02.10.2006	02.10.2006	02.10.2006	Divers.	Arq. Vítor M	Diversas	2.239,45
														978	Mota-Engil	21.06.2006	14.988,31
														1140	Mota-Engil	30.06.2006	106.514,61
1522	24.10.2006	13.245,00						D 08.07.02	24.10.2006	13.245,00	24.10.2006	27.10.2006	27.10.2006	53	EEM, S.A.	28.08.2006	13.245,00
1926	30.11.2006	21.368,23						D 08.07.02	30.11.2006	21.368,23	30.11.2006	06.12.2006	06.12.2006	54	Barra 4, Lda.	05.09.2006	11.755,50
														55	Barra 4, Lda.	05.09.2006	2.438,12
														56	Barra 4, Lda.	05.09.2006	6.547,49
														57	Barra 4, Lda.	05.09.2006	627,12
1945	30.11.2006	27.396,91						D 08.07.02	30.11.2006	27.396,91	30.11.2006	11.12.2006	11.12.2006	1434	Mota-Engil	17.08.2006	27.396,91
2037	22.12.2006	513.564,64						T.23	22.12.2006	513.564,64	22.12.2006	22.12.2006	22.12.2006	1138	Mota-Engil	30.06.2006	315.358,12
														1139	Mota-Engil	30.06.2006	198.206,52
2159	29.12.2006	430.014,27						D 08.07.02	29.12.2006	430.014,27	29.12.2006	29.12.2006	29.12.2006	1432	Mota-Engil	17.08.2006	258.035,07
														1433	Mota-Engil	17.08.2006	28.005,78
														1677	Mota-Engil	18.09.2006	29.918,37

Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados entre o CSSM e IPSS - 2006

AP			Acordo de Cooperação			Resolução CG		Rubrica Orçamental	Cabimento		Data Compromisso	Data Liquidação	Data Pagamento	Facturas (Investimentos)			
n.º	Data	Valor	n.º	Data	Valor	n.º	Data		Data	Valor				n.º	Fornecedor	Data	Valor
														1942	Mota-Engil	27.10.2006	13.812,13
														1943	Mota-Engil	27.10.2006	7.990,47
														2043	Mota-Engil	31.10.2006	38.034,23
														2108	Mota-Engil	16.11.2006	52.375,85
														NC 188	Mota-Engil	27.10.2006	-5.950,00
														79/2006	Barra 4, Lda.	06.12.2006	1.369,68
														80/2006	Barra 4, Lda.	06.12.2006	1.062,69
														1791/06	Tempi, S.A.	23.11.2006	4.810,00
														63	Safetygest	27.07.2006	550,00
	Total	2.271.731,98								2.271.731,98							2.271.731,98

Nota:

(1) Data da 2.ª adenda ao AC n.º 14/03, que aprovou o valor da comparticipação para 2006.



IV – Transferências para as IPSS e entidades equiparadas em 2006

(em euros)

IPSS e entidades equiparadas	Transferências financeiras - 2006		
	Correntes	Capital	Totais
Abraço - Ass. Apoio a pessoas VIH SIDA	56.114,70		56.114,70
Abrigo Nossa Senhora da Conceição	382.990,62		382.990,62
Abrigo Nossa Senhora de Fátima	227.579,16		227.579,16
ADENORMA - Ass. Desenvolv. Costa Norte da Madeira	70.343,16		70.343,16
Aldeia do Padre Américo	83.070,72		83.070,72
Associação de Paralisia Cerebral	185.152,20	1.129.529,23	1.314.681,43
Assistência Médica Internacional	52.143,96		52.143,96
Assistência Social Adventista	61.596,03		61.596,03
Associação Anti - Alcoólica da Madeira	17.477,88		17.477,88
Associação Casa do Voluntário	32.258,16		32.258,16
Associação Desportiva do Campanário	7.200,00		7.200,00
Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal	141.197,96		141.197,96
Associação Internacional de Caridade	5.521,20		5.521,20
Associação Presença Feminina	94.033,68		94.033,68
Associação Protectora dos Pobres	293.571,48	28.580,00	322.151,48
Associação Santana Cidade Solidária	42.136,08		42.136,08
Cáritas Diocesana Funchal	48.490,62		48.490,62
Casa do Povo da Boaventura	34.052,40		34.052,40
Casa do Povo da Camacha	13.803,00		13.803,00
Casa do Povo da Ponta de Sol	3.070,92		3.070,92
Casa do Povo de Água de Pena	22.084,80		22.084,80
Casa do Povo de S. Martinho	24.845,40		24.845,40
Casa do Povo do Arco de S. Jorge	63.952,74		63.952,74
Casa do Povo do Curral das Freiras	37.389,72		37.389,72
Casa do Povo do Porto da Cruz	12.044,64		12.044,64
Casa do Povo do Porto Moniz	47.613,84		47.613,84
Casa Sagrada Família e Refúgio de São Vicente de Paulo	334.879,27		334.879,27
Centro Cultural e Desportivo Luís Camões	77.741,04		77.741,04
Centro da Mãe - Associação de Solidariedade Social	30.000,00		30.000,00
Centro Cultural e Desportivo de São José	6.000,00		6.000,00
Centro Social Cultural e Paroquial de São Vicente	31.177,44		31.177,44
CSP Bom Jesus de Ponta Delgada	226.440,91		226.440,91
CSP da Encarnação	78.308,40		78.308,40
CSP da Graça	68.285,96		68.285,96
CSP da S.S. Trindade da Tabua	535.326,21	108.409,41	643.735,62
CSP das Preces	25.168,68		25.168,68
CSP de Santa Cecília	304.041,54		304.041,54
CSP de Santa Maria Maior	331.461,74		331.461,74
CSP de Santo António	1.236.787,46		1.236.787,46
CSP de S. Bento	1.200.237,22	162.712,14	1.362.949,36
CSP do Carmo	115.896,28		115.896,28
CSP do Imaculado Coração de Maria	52.175,64		52.175,64
CSP do Livramento	7.253,60		7.253,60
CSP Sagrada Família	0,00	433.838,71	433.838,71
Cruz Vermelha Portuguesa - Lisboa	80.720,64		80.720,64
Fundação Diocesana Aldeia da Paz*	198.492,67		198.492,67
Fundação Dona Jacinta Pereira de Ornelas	113.084,31		113.084,31
Fundação João Pereira	84.916,20		84.916,20

IPSS e entidades equiparadas	Transferências financeiras - 2006		
	Correntes	Capital	Totais
Fundação Mary Jane Wilson	189.397,56		189.397,56
Fundação Nossa Senhora da Piedade	312.030,43		312.030,43
Hospício Princesa Dona Maria Amélia	298.889,16		298.889,16
Patronato Nossa Senhora das Dores	376.309,89		376.309,89
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	951.512,54		951.512,54
Santa Casa da Misericórdia de Machico	508.325,14		508.325,14
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	383.129,88	23.653,89	406.783,77
Santa Casa da Misericórdia Santa Cruz	0,00	2.271.731,98	2.271.731,98
Total	10.217.724,88	4.158.455,36	14.376.180,24

* Actualmente designada de “Fundação Lar de Nossa Senhora da Paz”.

Nota:

Aos valores transferidos em 2006 foram deduzidas as RAP's e as RNAP's.



V – Trabalhos a mais relativos à empreitada da SCM de Santa Cruz

1. PRIMEIRO ADICIONAL

(em euros)

Mapa de trabalhos a mais e a menos n.º 1		
Trabalhos não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais” – art.º 26.º do DL n.º 59/99	Valor s/IVA	Justificação
Câmara separadora de gorduras	3.223,51	Planeamento deficiente
Contenção do Poço	603,16	Planeamento deficiente
Alteração estrutura do depósito da água	450,13	Erro e omissão
Tratamento de paredes existentes a receber revestimentos novos	5.219,91	Planeamento deficiente
Impermeabilização depósito água	355,67	Planeamento deficiente
Alterações das dimensões da caixa de elevador - estrutura	1.872,21	Erros e omissões
Alteração do vão do Salão da Misericórdia	1.744,27	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Execução de poço de bombagem	2.937,14	Planeamento deficiente
Alteração de dimensão das caixas de visita	5.362,07	Erros e omissões
Telha envelhecida	765,00	Planeamento deficiente
Paredes de alvenaria na forra de muros na cave	4.522,47	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Demolição de escada - zona jardim	198,60	Erros e omissões
Alteração de perfis da estrutura metálica	3.075,57	Erro e omissão
Alteração do revestimento do tecto e pavimento do Salão da Misericórdia	12.008,93	Erro e omissão
Caixa para extintores	3.306,07	Planeamento deficiente
Protecção das paredes e elementos decorativos da capela e Altar do piso 1	1.560,88	Erro e omissão
Execução de beirado em coberturas de edifício existente	7.466,13	Planeamento deficiente
Estrutura de apoio à recuperação do tecto da Capela	8.180,84	Erro e omissão
Impermeabilização do interior do depósito de Água	2.732,74	Planeamento deficiente
Construção civil no depósito de água	2.075,07	Planeamento deficiente
Cobertura das mansardas	27.969,71	Planeamento deficiente
Fornecimento e assentamento de espelhos nos compartimentos 0.29 e 0.30	161,36	Planeamento deficiente
Sinalização de emergência	1.883,00	Planeamento deficiente
Ventilação do depósito de água	1.080,84	Planeamento deficiente
Tomadas em cave e iluminação da central de bombagem	745,88	Planeamento deficiente
Climatização adicional na zona administrativa do piso 2	4.133,97	Planeamento deficiente
Alteração do revestimento de I.S.	1.158,27	Planeamento deficiente
Alteração dos pavimentos de compartimentos	8.897,92	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Demolição de parede de tabique e construção de parede de betão	631,05	Planeamento deficiente
Revestimento dos muros exteriores existentes	439,10	Alterações ao projectado por motivos estéticos
Adaptação de caleiras em coberturas	999,54	Planeamento deficiente
Caleira na separação de coberturas de lotes	2.304,11	Planeamento deficiente
Adaptação do pormenor das mansardas	3.628,30	Planeamento deficiente
Total	111.051,23	

(em euros)

Mapa de trabalhos a mais e a menos n.º 2		
Trabalhos não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais” – art.º 26.º do DL n.º 59/99	Valor s/IVA	Justificação
Execução de anexo junto ao Salão Nobre	39.316,90	Planeamento deficiente
Execução de alçapões para acesso a infra-estruturas em tectos	1.820,00	Planeamento deficiente
Alteração do piso 2 – espaço administrativo	14.564,11	Planeamento deficiente
Selagens corta-fogo	7.225,00	Erro e omissão
Armários da cozinha da irmandade	5.950,00	Planeamento deficiente
Trabalhos de construção civil para instalação de elevador	1.285,45	Erros e omissões
Alteração do revestimento da Escada E1	7.016,57	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Total	69.953,03	

2. SEGUNDO ADICIONAL

(em euros)

Trabalhos não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais” – art.º 26.º do DL n.º 59/99	Valor s/IVA	Justificação
Protecção de lambris e portas	26.789,20	Planeamento deficiente
Maior valia para roços em paredes	7.442,54	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Infra-estruturas eléctricas exteriores solicitadas pela EEM	14.158,80	Erros e omissões
Ligação de esgotos pluviais - fachada sul	8.336,14	Erros e omissões
Reboco sob revestimentos	30.043,90	Alterações ao projectado por motivos estéticos
Trabalhos a mais diversos – visita Arq. Victor Mestre	3.639,49	Erros e omissões
Total	90.410,07	

3. TERCEIRO ADICIONAL

(em euros)

Trabalhos não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais” – art.º 26.º do DL n.º 59/99	Valor s/IVA	Justificação
Alteração do Vão	422,50	Alterações ao projecto por motivos estéticos
Pingadeira em portas	127,00	Planeamento deficiente
Calhas	480,00	Planeamento deficiente
Pintura de caleiras da cozinha	124,95	Planeamento deficiente
Alteração de bancada para armário inferior em madeira	3.045,00	Erros e omissões
Pintura do pavimento	71,40	Planeamento deficiente
Reforços de estantes de madeira	1.197,00	Erros e omissões
Alterações equipamento sanitário	5.025,58	Erros e omissões
Reforços de guardas de vidro	1.329,77	Erros e omissões
Tapete tipo nuway	1.295,00	Planeamento deficiente
Total	13.118,26	



VI – Trabalhos não elegíveis no âmbito de AC

(em euros)				
Ref. ^a	Designação de trabalhos no Mapa de quantidades	Preço Unitário	Quant.	Valor
	Contrato inicial			
IV	Arquitectura			
3.	Recuperações			
3.1	Recuperação do altar existente	6.170,61	1	6.170,61
1.	Rede de abastecimento de água			
1.11	Bomba circuladora do tipo Grundfos mod. UP-15-14B para a linha de retorno de água quente da Congregação das Irmãs Carmelitas	475,00	1	475,00
1.14	Central Térmica (Congregação das Irmãs Carmelitas)			
1.14.1	Conjunto de tubagem (incluindo isolamento térmico com coquilha de espuma), colectores de interligação e acessório Válvulas de seccionamento retenção e de equilíbrio, termómetros, manómetros) para os circuitos primários de ida e retorno, no âmbito da Ce	3.265,70	1	3.265,70
1.14.2	Conjunto de tubagem (incluindo isolamento térmico com coquilha de espuma), colectores de interligação e acessório válvulas de seccionamento retenção e de equilíbrio, termómetros, manómetros) para os circuitos secundário no âmbito da Central Térmica	2.251,86	1	2.251,86
1.14.3	Ligações eléctricas entre os diversos equipamentos, incluindo cabos ligações e quadros eléctricos de comando e controlo dos equipamentos.	552,29	1	552,29
1.14.4	Caldeiras a gás para produção de água quente, do tipo Roca mod.G100/20 IE, potencia calorífica 20,300 Kcal/H - 23.6., sem chama piloto, constituída por queimador atmosférico de aço inoxidável, circuito de fumos desenhado para promover um regime tumule.	2.313,11	1	2.313,11
1.14.5	Arranque caldeiras Roca mod. G100/20 IE.	103,96	1	103,96
1.14.6	Válvula de segurança Roca 1/2 a 3 bar.	16,80	1	16,80
1.14.7	Circulador para instalações de aquecimento central por água quente do circuito primário do tipo Roca mod. PC-1055, até 10 bar e 130°C, com as características de rotor imerso, motor de 2 pólos, monofásicos e ligações flangeadas 1/4	389,85	1	389,85
1.14.8	Circulador para instalações de aquecimento central por água quente para recirculação AQS, do tipo Roca mod. SB-10YA, com as características de rotor imerso, motor de 2 pólos e ligações flangeadas.	306,04	1	306,04
1.14.9	Vaso de expansão do tipo Roca mod. Vasoflex mod. 8/0.5, fechado para instalações de água quente até 110°C, pressão máxima 3 bar.	54,58	1	54,58
1.14.10	Depósito acumuladores de água quente sanitária do tipo Roca 300L, em aço inoxidável AISI 316 TI, 300 lts de capacidade, envolto pela água do primário, grande capacidade de produção de água quente sanitária, circuito primário até 3 bar e 110°C, circuitos.	2.758,19	1	2.758,19
1.14.11	Grupo de segurança do tipo Roca mod. Flexbrane 1, próprio para instalação de depósitos de 300lt de capacidade, incluindo válvulas de segurança de enchimento e retenção, temperatura máxima de trabalho até 120° C e pressão máxima de 7bar.	111,31	1	111,31
1.14.12	Vaso de expansão do tipo Roca mod. Vasoflex 18 lts, fechado para instalações de água quente até 70°C, pressão máxima 4 bar.	138,59	1	138,59
1.14.13	Purgador de ar do tipo Roca mod. Flexvent 3/8, vertical com válvula	15,50	1	15,50
1.14.14	Separador de ar por absorção do tipo Roca mod. Flamcovent 1, vertical com válvula.	125,93	1	125,93
1.14.15	Fornecimento e montagem de chaminé de parede dupla em aço inox.	1.424,25	1	1.424,25
1.15	Contador interno a colocar a montante da rede de abastecimento de água à congregação das irmãs Carmelitas, incluindo válvulas de seccionamento, tubagem e acessórios, no diâmetro de 40 mm.	225,21	2	450,42
	Instalações eléctricas			
1.1.1.	Fornecimento e montagem de quadros eléctricos, conforme CE e peças desenhadas			
	Q. Sacristia	346,35	1	346,35
	Q Irmãs P1	713,60	1	713,60
	Q Irmãs P2	459,35	1	459,35

Ref.ª	Designação de trabalhos no Mapa de quantidades	Preço Unitário	Quant.	Valor
	Total do contrato inicial			22.443,29
	Primeiro contrato adicional			
	Mapa de erros e omissões			
2.	Remoções Remoções de mobiliário diverso e outro equipamento existentes incluindo transporte a local a designar pelo Dono da obra	789,75	1	789,75
3.	Recuperação			
50	Execução de sancas em madeira idêntica à existente incluindo todos os trabalhos, nas laterais da zona do altar Mor, dois troços	1.985,10	1	1.985,1
55	Recuperação de elementos com pinturas "Marmorito"	18.832,22	1	18.832,22
	Mapa de Trabalhos a Mais e a Menos n.º1			
7	Contenção do Poço	603,16	1	603,16
19	Apoio à escavação Arqueológica no Alçado Nascente da Capela	397,6	1	397,6
33	Parecer técnico sobre pinturas no tecto de aljube do salão Nobre	451,1	1	451,1
67	Protecção das paredes e elementos decorativos da Capela e Altar do piso 1	1.560,88	1	1.560,88
74 A	Estrutura de apoio à recuperação do tecto da Capela	8.180,84	1	8.180,84
117 A	Ligação do compartimento 1,24 ao Museu	6.195,18	1	6.195,18
124 A	Execução de nichos na parede existentes	2.004,35	1	2.004,35
143 A	Negativo do Altar	422,50	1	422,50
146	Impermeabilização do frontão da Capela	1.825,00	1	1.825,00
	Mapa de Trabalhos a Mais e a Menos n.º2			
171	Armários cozinha da Irmandade	5.950,00	1	5.950,00
53 A	Execução de Anexo Junto do Salão Nobre	39.316,90	1	39.316,90
	Total do 1.º contrato adicional			88.514,58
	Segundo contrato adicional			
5.	Alterações no tanque do anexo da capela:			
5.1.	Adaptação do alçado frontal de pedra da região	181,25	1	181,25
5.2.	Fornecimento e montagem de tampa em madeira de Afizélia alaranjada com espessura de 3,5 c, com fixo e 2 melas, incluindo dobradiças embebidas	275,50	1	275,50
5.3.	Fornecimento e montagem de grelha, incluindo apoios de fixação	217,50	1	217,50
9.	Torneira de lavagem na passagem tardoz entre a Misericórdia e o Centro Paroquial:			
9.1	Trabalhos de C. Civil, incluindo demolição de pavimento para ligação à tubagem de abastecimento e reposição do mesmo, incluindo transporte de matérias sobrantes e vazadouro	188,50	1	188,50
9.2	Trabalhos de Inst. Hidráulicas de fornecimento e montagem de torneira, incluindo tubagem e acessórios de ligação à rede de abastecimento existente	72,50	1	72,50
10.	Rodapé da capela:			
10.1	Fornecimento e montagem de rodapé em madeira de pinho sueco, com 35*70 mm incluindo tratamento à cor	14,50	25	362,50
	Total do 2.º contrato adicional			1.297,75
	Total			112.255,62



VII – Utilização dos apoios para despesas com o pessoal do CSP de Santo António

(em euros)

Acordo N.º	N.º de funcionário	Vencimentos	Subsídio Alimentação	Outros vencimentos	Seguros	TSU	Total
13/04	125	2.049,83	268,10	736,36	44,58	546,09	3.644,96
	127	17.932,32	825,16	107,80	288,64	3.535,86	22.689,79
	128	12.531,36	619,76	1.395,48	222,83	2.729,66	17.499,09
Subtotal		32.513,51	1.713,02	2.239,64	556,05	6.811,62	43.833,84
24/04	139	17.932,32	825,16	107,80	288,64	3.535,86	22.689,79
	140	12.781,60	635,56	1.062,93	221,51	2.713,53	17.415,13
Subtotal		30.713,92	1.460,72	1.170,73	510,15	6.249,39	40.104,92
06/05	14	9.349,69	876,39	409,65	156,15	1.912,83	12.704,71
	18	9.349,69	876,39	409,65	156,15	1.912,83	12.704,71
	57	9.124,26	849,58	409,65	152,54	1.868,65	12.404,68
	68	8.936,74	828,99	409,65	149,54	1.831,89	12.156,81
	81	9.156,47	853,41	409,65	153,06	1.874,96	12.447,55
	83	9.349,69	876,39	409,65	156,15	1.912,83	12.704,71
	94	6.698,25	566,16	613,73	116,99	1.433,15	9.428,28
	97	5.540,01	509,04	289,65	93,27	1.142,61	7.574,59
	130	9.349,69	876,39	409,65	156,15	1.912,83	12.704,71
	150	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	151	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	152	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	153	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	154	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	155	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	156	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	157	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	158	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	159	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	160	4.303,99	308,24	217,35	72,34	886,18	5.788,10
	161	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	162	6.318,16	481,42	339,24	106,52	1.304,85	8.550,19
	163	6.454,00	481,42	339,24	108,69	1.331,48	8.714,83
	170	1.729,24	106,00	656,69	38,17	467,64	2.997,75
	171	4.147,20	356,16	885,79	80,53	986,47	6.456,14
	172	7.708,53	614,14	422,14	130,09	1.593,61	10.468,51
	173	7.822,00	620,46	436,59	132,14	1.618,68	10.629,87
	174	3.241,76	307,40	976,70	67,50	826,82	5.420,17
175	7.822,00	620,46	436,59	132,14	1.618,68	10.629,87	
176	4.946,61	378,44	277,35	83,58	1.023,90	6.709,88	
178	5.689,72	460,70	336,79	96,42	1.181,20	7.764,83	
179	4.976,14	400,09	300,34	84,42	1.034,19	6.795,18	
180	5.689,72	460,70	336,79	96,42	1.181,20	7.764,83	
181	5.586,99	456,50	330,34	94,68	1.159,80	7.628,30	
182	5.881,45	462,86	378,48	100,16	1.226,95	8.049,90	
183	5.974,70	456,38	378,48	101,65	1.245,22	8.156,43	
184	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47	
185	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47	
186	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47	

Acordo N.º	N.º de funcionário	Vencimentos	Subsídio Alimentação	Outros vencimentos	Seguros	TSU	Total
06/05	187	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47
	188	4.000,07	319,92	286,59	68,59	840,19	5.515,35
	189	5.850,33	457,46	356,06	99,30	1.216,45	7.979,60
	190	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47
	191	5.860,70	457,46	356,06	99,47	1.218,48	7.992,17
	192	5.600,04	426,14	378,48	95,66	1.171,79	7.672,11
	193	5.002,09	389,74	348,48	85,61	1.048,71	6.874,63
	194	5.953,97	458,54	378,48	101,32	1.241,16	8.133,47
	195	984,92	74,20	391,29	22,02	269,74	1.742,17
	196	5.332,89	406,81	348,48	90,90	1.113,55	7.292,63
	198	8.170,25	843,36	2.227,97	166,37	2.038,05	13.446,00
	200	7.391,89	778,49	2.114,07	152,10	1.863,17	12.299,71
	201	4.135,24	345,34	240,00	70,00	857,55	5.648,13
	203	2.815,14	271,53	1.113,85	62,86	770,08	5.033,47
	204	3.533,83	308,42	210,00	59,90	733,79	4.845,94
	205	3.029,00	263,90	180,00	51,34	628,96	4.153,21
	208	2.524,17	218,54	150,00	42,79	524,14	3.459,63
	218	1.423,94	127,82	90,00	24,22	296,73	1.962,72
	219	1.423,94	127,82	90,00	24,22	296,73	1.962,72
	220	1.514,50	127,82	90,00	25,67	314,48	2.072,47
Subtotal		340.457,46	28.075,74	25.793,68	5.860,02	71.785,22	471.972,12
08/06	177	17.288,48	908,11	107,80	278,34	3.409,67	21.992,40
Subtotal		17.288,48	908,11	107,80	278,34	3.409,67	21.992,40
13/06	221	2.135,40	233,05	723,57	45,74	560,36	3.698,12
	222	2.167,43	233,05	1.083,38	52,01	637,16	4.173,03
	223	2.135,40	233,05	723,57	45,74	560,36	3.698,12
Subtotal		6.438,23	699,15	2.530,52	143,50	1.757,88	11.569,28
18/06	206	6.974,93	398,95	0,00	111,60	1.367,09	8.852,57
Subtotal		6.974,93	398,95	0,00	111,60	1.367,09	8.852,57
Total		434.386,53	33.255,69	31.842,37	7.459,66	91.380,86	598.325,12



VIII – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria aos acordos de cooperação celebrados entre o CSSM e IPSS – 2006

ENTIDADE FISCALIZADA: Centro de Segurança Social da Madeira

SUJEITO PASSIVO: Centro de Segurança Social da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€119,99	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€88,29	363	32.049,27 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 326,75 pelo n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		32.029,27€
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		16.337,50 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		16.337,50 €

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

IX – Alegações dos responsáveis do CSSM

CONTRADITÓRIO - QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA:



ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.2.4 A) e 3.3.1	Desrespeito pelas normas regulamentares previstas no POCISSSS relativas ao registo do cabimento e do compromisso, incluindo o registo dos compromissos com efeitos em exercícios futuros.

Contraditório:

Novos acordos de cooperação para financiamento de despesas correntes:

De realçar, que no âmbito das previsões orçamentais periodicamente elaboradas, a despesa com a celebração destes novos acordos são incluídas nas mesmas, o que gera desde logo uma cativação prévia da referida despesa (cabimento), embora não consubstanciada em nenhum registo contabilístico. Os acordos que prevêem os apoios não são remetidos para aprovação em plenário do Governo Regional sem que tenham "cabimento" nas referidas previsões.

Refira-se que o Sistema de Segurança Social é nacional sendo a sua gestão apoiada no sistema de informação de segurança social (SISS), produzido, implementado e gerido a nível nacional à responsabilidade de entidades sob a tutela do MTSS (vide art. 98º da Lei de Bases da Segurança Social).

O sistema de informação financeira da segurança social (SIF), aplicação que faz parte do SISS:

- É um sistema nacional que integra os vários serviços centrais, regionais e distritais;
- As suas aplicações incluem automatismos aos quais o CSSM está estritamente vinculado, estando impossibilitado de adoptar procedimentos diferentes dos aplicados a nível nacional;
- No módulo SIF das IPSS, em particular, existem automatismos que podem causar constrangimentos na implementação do cabimento e compromisso, conforme indicado no relato do Tribunal de Contas;

Face ao exposto, o CSSM pondera a questão com vista a colocá-la ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, entidade com responsabilidades normativas nesta matéria, de forma a ultrapassar a deficiência apontada e implementar os registos contabilísticos de cabimento e compromisso, em tempo adequado, já a partir do próximo ano.

Pelo exposto não deve ser assacada responsabilidade financeira aos agentes e membro do CD do CSSM.

Acordos de cooperação para financiamento de despesas de investimento:

O CSSM compromete-se a diligenciar a fim de que os registos de cabimento e de compromisso possam ser reflectidos na contabilidade orçamental.

Permitam-nos apenas mencionar que o Plano de Investimentos do CSSM inclui as diferentes fontes de financiamento dos projectos, designadamente o Fundo de Socorro Social. Assim, é possível identificar, projecto a projecto, as respectivas fontes de financiamento, reconhecendo, por exemplo, os projectos que são financiados pelas dotações do FSS.

Pelo exposto não deve ser assacada responsabilidade financeira aos agentes e membro do CD do CSSM.



ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.2.4	Deficiente instrução dos processos de despesa relativos a transferências para as IPSS, falta de fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.
Contraditório:	
3.2.4. B)	
<p>O CSSM outorga os acordos ou adendas, após obtenção da respectiva Resolução do Governo Regional. A prática que sucedeu no passado (desde Janeiro de 2007 que a mesma foi abandonada) da IPSS apor a sua assinatura na minuta do AC antes da RCG tinha natureza jurídica de promessa/compromisso da IPSS vir a outorgar o AC naqueles precisos termos</p>	
3.2.4. C)	
<ul style="list-style-type: none">Nos termos dos acordos de cooperação actualmente celebrados, com financiamento típico, as instituições estão obrigadas a comunicar mensalmente o número de utentes que frequentaram as respectivas valências, <u>sendo este número comunicado o facto determinante no cálculo do montante da participação financeira a conceder</u>. Salvo douta opinião, o modelo instituído a nível nacional através da Circular de Orientação Técnica n.º 6, de 06/04/2004, não tem aplicação obrigatória na RAM, que tem entendido não solicitar os nomes dos utentes, considerando suficiente o número dos frequentadores. <p>Os acordos de cooperação típicos celebrados em 2007, o CSSM tem vindo a exigir aperfeiçoamento no controlo do número de utentes comunicado, o registo de assiduidade dos utentes, o que garantirá maior exactidão e fiabilidade no cálculo das correspondentes participações. De facto, nesta matéria informa-se a seguir o tipo de acompanhamento às IPSS:</p> <ul style="list-style-type: none">- Acordos com financiamento típico – relação de utentes Nos casos de Lares de Infância e Juventude (LIJ's) e de Centros de Acolhimento Temporário (CAT's), a aferição da relação de utentes é feita anualmente através do Plano de Intervenção Imediata (PII). Por outro lado, a institucionalização e desinstitucionalização é decretada através de decisão dos Tribunais ou das CPCJ's e comunicada às equipas técnicas das Direcções de Serviços de Promoção e de Prestação de Acção Social, passando a Equipa de Apoio às IPSS (DACJ) a acompanhar a execução das medidas. Desde 1/02/2007 está implementado o processo de Gestão Centralizada de Vagas. (vide anexo X: modo operativo dos fluxogramas do processo de gestão de vagas; mod. 1411; mod 1412)- Nos casos de lares para idosos, no início de funcionamento, o encaminhamento dos idosos para as vagas existentes é realizado pela DAI e sujeito a autorização superior. O surgimento de vagas é comunicado telefonicamente e imediatamente proposta substituição. Em algumas situações, este contacto telefónico é comprovado através de ofício. (vide anexo X: ofício com registo de entrada nº85345, de 2006-12-7; ofício com registo de entrada nº17357, de 2007-03-08).- No caso do Centros de Dia e de Centros de Convívio, encontra-se em implementação novo método de confirmação de presenças, prevendo-se que este documento seja validado pela DAI e remetido à DAIPE.	

(vide anexo X: folha mensal de presenças)

- No caso dos acordos que financiam despesas com o pessoal, julga-se que, para efeitos de controlo do apoio financeiro atribuído, é suficiente a remessa anual do mapa de despesas e receitas do pessoal participado, obrigação esta, que já figura para as instituições, nos acordos actualmente celebrados para este fim, sem prejuízo de em processos de fiscalização, inspecção ou de auditoria (a realizar pelo CSSM) serem solicitados às instituições os comprovativos da despesa apresentada a este Centro, designadamente as folhas de remuneração que possam comprovar o pagamento dos ordenados participados.
- Ver justificação constante no ponto 3.3.3.3. A)
- Ver justificação constante no ponto 3.3.3.2. A)
- O CSSM não solicita, no caso de pagamentos efectuados por transferência bancária, a emissão de recibo de quitação às IPSS beneficiárias dos apoios públicos. No entanto, no processo de reconciliação bancária é possível comprovar a concretização das transferências efectuadas para as instituições. De referir ainda que, do processo de despesa consta a impressão do conteúdo dos ficheiros de pagamento remetidos, via SIBS, onde estão discriminados os NIB's, os nomes das IPSS's e os respectivos montantes a transferir. Acresce ainda que, a Secção de Contabilidade I possui dossier com comprovativos dos NIB's das IPSS's, emitidos por instituições bancárias, onde consta a identificação da instituição beneficiária de apoio como titular da conta.
- Pese embora, até Março de 2006, os processos relativos às IPSS, não estarem instruídos com as certidões comprovativas da situação contributiva, o CSSM, antes de efectuar os pagamentos dos apoios devidos às instituições, consultava, com conhecimento e anuência das mesmas, a conta corrente respectiva.
- O CSSM implementará, o processo de visto às contas das IPSS, ainda que com recurso à contratação de entidades externas, dada a relevância e urgência da matéria em causa.

Pelo que, face ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM.

3.2.4. E)

O regulamento de cooperação aprovado pela Portaria 78/2007, de 16 de Agosto, veio fixar critérios de atribuição dos apoios por forma a se assegurar uma maior uniformização na atribuição dos mesmos.

Neste sentido, estabeleceu-se diferentes modalidades de acordos correspondentes a diferentes situações que podem estar na sua origem, as quais estão bem delimitadas no referido regulamento.

Não obstante, atendendo que a matéria em causa respeita a problemáticas sociais, as quais estão em constante devir, terá sempre que existir alguma margem de discricionariedade/flexibilização aos decisores.

No que respeita aos acordos atípicos e eventuais, os mesmos mais não são do que uma consagração do regime vigente a nível nacional, a saber norma XV do Despacho normativo 75/92.

De salientar que os mesmos estão sujeitos ao regulamento aprovado pela portaria supra referida, sendo-lhe aplicado o mesmo regime das restantes modalidades de acordos vide art. 50º e todos os critérios elencados na secção I do capítulo I, nomeadamente no que respeita aos pressupostos e condições da cooperação, não existindo aqui qualquer distinção ou favorecimento relativamente às outras 3 modalidades.



ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.3.1.	Deficiente instrução dos processos de despesa relativos a transferências para as IPSS, falta de fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.
Contraditório: 3.3.3.1. A) O acompanhamento do resultado financeiro nestes casos, apesar de previsto nos respectivos acordos de cooperação, através de remessa anual ao CSSM do mapa de despesas e receitas do pessoal participado, não tem sido efectuado anualmente mas com a seguinte periodicidade: - Nos casos de desvinculação de pessoal apoiado, o CSSM faz o encontro de contas de todo o período que o mesmo pessoal esteve ao serviço da instituição. A título de exemplo e para a situação indicada no número 1, o CSSM regularizou, no processamento de Novembro de 2007, o excesso de apoio atribuído relativamente às despesas apresentadas pela instituição, referente ao período em que as duas técnicas superiores de serviço social e a assistente administrativa estiveram ao serviço da instituição, conforme se comprova pelos documentos que se envia no Anexo I. Quanto à nota de rodapé 87, refira-se que a IPSS comunicou ao CSSM a rescisão do contrato da assistente administrativa, assim como das duas técnicas superiores de serviço social (Anexo I). O CSSM vai implementar mecanismos de controlo anual na sequência aliás do dito no ponto 3.2.4 c) atrás. Ainda que não seja anualmente há controlo da situação, pelo que face ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM. 3.3.3.1. C) O financiamento de despesas com deslocações e estadas da funcionária do Centro Social e paroquial de São Bento, fundamenta-se no facto desta ser a única representante de IPSS's na equipa de coordenação regional do RRCCI, que se deslocou a Barcelona com o objectivo de conhecer iniciativas semelhantes.(vide anexo X- cópia de AC)	

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.3.2.	Deficiente instrução dos processos de despesa relativos a transferências para as IPSS, falta de fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.
Contraditório: 3.3.3.2. A) O CSSM compromete-se a criar e implementar um mecanismo de controle aos recibos (ou documento equivalente) comprovativos dos pagamentos efectuados pelas IPSS aos seus	

fornecedores no âmbito dos acordos para financiamento de despesas para investimentos, minimizando-se desta forma, o risco de utilizações para outros fins dos apoios atribuídos, situação que todavia nunca sucedeu, tendo disso conhecimento o CSSM pelo acompanhamento directo dos serviços da DSPAS às IPSS's.

3.3.3.2. B)

O CSSM compromete-se a solicitar à Santa Casa da Misericórdia do Funchal a devolução do IVA recuperável, quando a administração fiscal deferir o respectivo pedido de restituição.

Ressalva-se, no entanto, que os acordos celebrados em 2007, com vista ao financiamento da aquisição de equipamentos, contêm clausulado que não permite o financiamento do IVA recuperável junto dos serviços de administração fiscal.

3.3.3.2. C)

O CSSM reiterará, de novo, junto da IPSS e da Fábrica da Igreja Paroquial da Ribeira Brava a regularização em causa.

3.3.3.2. D)

Quanto à percentagem de comparticipação atribuída no âmbito de acordos para investimento, julgamos que, embora não expressamente fundamentado, nem consubstanciado em nenhum documento no âmbito do processo de apoio, é possível aferir dos requisitos de excepcionalidade previstos, designadamente a insuficiência financeira das instituições, através dos documentos de prestação de contas anualmente remetidos pelas instituições interessadas.

Acresce que, em todos os casos em apreço estavam (e estão) preenchidos, de facto, todos os requisitos e situações justificativas da excepcionalidade, i.e., os estabelecimentos que mereceram apoio são necessários e adequados às reais necessidades da população idosa, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência e de maus tratos na Região, a manifesta prioridade dos equipamentos e conforme referido a insuficiência financeira das Instituições interessadas e com disponibilidade para abraçar os projectos sociais (vide anexo X - Programa do Governo)

Apesar de não se realizar estudos sócio-económicos e financeiros, o CSSM através dos técnicos que desenvolvem a sua actividade na comunidade conseguem ter uma visão das necessidades e situações económicas das famílias através do diagnóstico social que emerge do atendimento sócio-familiar.

Contudo, julgamos que a presente insuficiência tem condições de ser ultrapassada com a entrada em vigor da Portaria n.º 78/2007, de 16 de Agosto, onde se exige como condição para a cooperação, nos termos da alínea d) do Artigo 5.º a "*avaliação da capacidade económico-financeira das Instituições, tendo em conta as suas receitas próprias, as receitas das comparticipações dos utentes e os apoios financeiros concedidos por outras entidades e, bem assim, das modalidades de resposta das Instituições e avaliação do seu nível de funcionamento sócio-comunitário*".

Especificadamente quanto aos casos analisados:

- **APCM (11/06):** o CSSM tem vindo a participar a 100% a facturação apresentada relativa à empreitada, definindo anualmente ou semestralmente, através de adenda, o apoio extra a conceder. No entanto, o CSSM não se comprometeu definitivamente a assegurar um financiamento que cubra os custos totais do referido empreendimento, dependendo este desfecho de negociação com a instituição e da respectiva capacidade de financiamento.

Verifica-se que se trata de uma infra-estrutura pioneira nesta Região, dado que se destina a portadores de deficiência (nomeadamente afectados por paralisia cerebral).



Corresponde ao primeiro esforço regional no sentido de elevar a taxa de cobertura para esta problemática acima dos 0%, pelo que é justificável todo o apoio disponibilizado. Contudo, o custo com a conclusão desta obra não se esgota no apoio previsto no AC nº 11/06.

- **CSP de São Bento (01/05):** o CSSM negociou com a Instituição o financiamento a 100% das despesas com a construção dos equipamentos previstos no mesmo acordo. Como contrapartida, a instituição, com os seus recursos financeiros, equipou e apetrechou todo o espaço, com vista ao desenvolvimento das actividades para as quais os equipamentos estão direccionados.

De referir que a população idosa enquadrável em residência, apresenta-se relativamente autónoma, mas necessitando de reforço de segurança e de conforto. Esta valência é ainda insuficiente para responder às necessidades desta faixa etária na região, para além de constituir uma resposta alternativa aos lares tradicionais mais económica, e que permite otimizar / rentabilizar os serviços da instituição-sede.

Do mesmo modo, o Centro de Acolhimento para mulheres vítimas de violência doméstica constitui uma resposta imediata a situações de agressão que exigem a retirada da(s) vítima(s) do meio familiar. Esta resposta revela-se ainda insuficiente na RAM, onde só existem mais duas casas de abrigo. A comparticipação na totalidade dos custos justifica-se, pois, com a manifesta prioridade do equipamento.

- **SCM Funchal (08/05):** o acordo em questão visava equipar o espaço destinado ao funcionamento do Lar e Centro de Dia Jardim do Sol, valências cuja propriedade pertence ao CSSM, mas cuja gestão foi confiada à instituição, pelo acordo de gestão n.º 01/05. Atendendo à propriedade do espaço e na sequência da negociação decorrida com a Instituição, o CSSM comprometeu-se a financiar a 100% a aquisição do respectivo equipamento, tendo garantido contratualmente que o mesmo em causa ficaria afecto às valências objecto de apoio.

- **SCM Santa Cruz (14/03):** Esta IPSS até à altura do início da construção do lar, passou por um longo período de desactivação. O CSSM comprometeu-se com um financiamento a 100%, atendendo designadamente à insuficiência de recursos financeiros disponíveis, não se perspectivando nessa altura, que a mesma pudesse gerar outras fontes de receitas alternativas, que não as provenientes do apoio do CSSM.

Assim, a assumpção da totalidade dos custos com a reabilitação de Lar de Santa Cruz, prende-se essencialmente com:

- Reconhecimento da necessidade de aumentar a resposta à população idosa do concelho
- Pré-existência do edifício, pertença da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz.
- Insuficiência financeira desta Santa Casa por inactividade desde há muito tempo.

Pelo que face a tudo o exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.3.3.	Deficiente instrução dos processos de despesa relativos a transferências para as IPSS, falta de fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.

Contraditório:**3.3.3.3. A)**

A justificação para o ocorrido está intimamente relacionada com o facto do CSSM ainda não ter concretizado o processo de visto às contas das IPSS. Não obstante, nas situações apresentadas, os montantes atribuídos em excesso numas valências e que configuram superávites operacionais são insuficientes para cobrir os défices operacionais apresentados noutras valências. Nesta circunstância e admitindo o CSSM, que do ponto de vista formal, os processos contêm omissões que possam conduzir na prática a uma autorização tácita para aplicação dos superávites na cobertura de défices de outras valências, julga-se que a omissão em causa possa ser atenuada pelos seguintes factores:

* As instituições em causa só desenvolvem actividades no âmbito da Segurança Social, através de respostas, que do ponto de vista social, são consideradas válidas e importantes (não se incorre no risco destes excedentes serem aplicados noutras actividades que não as da área da Segurança Social);

* Existe interesse inequívoco do CSSM em manter o apoio atribuído às mesmas actividades/instituições dado o interesse e função públicas em causa;

* A decisão do CSSM de aplicar os superávites gerados em valências deficitárias, configura uma mera reafecção de resultados parcelares, que não altera o resultado operacional global das instituições;

O CSSM compromete-se, a avaliar esta situação, de forma a garantir um acompanhamento mais atento e eficaz aos resultados financeiros apurados através das contas das instituições apoiadas, instituindo os procedimentos atinentes à prossecução da recomendação do TC.

3.3.3.3. B)

O quadro 14 – Estrutura de pessoal do C.S.P. de São Bento, contém um lapso no campo do totalizador referente à coluna designada “*Quadro de pessoal contratualizado*”. Assim, o quadro de pessoal contratualizado totaliza 110 funcionários, por oposição ao quadro de pessoal existente que se cifra nos 113 funcionários, não tendo o número de pessoas em funções sido inferior ao previsto aquando da contratualização dos apoios.

Assim, da análise do quadro 14 releva que a diferença entre o quadro de pessoal contratualizado e o quadro de pessoal existente é de apenas menos 3, ou seja existem mais 3 pessoas em funções (113) do que o previsto na contratualização dos apoios (110), o que deverá corresponder a necessidades de substituição imediata de pessoal (baixas, férias, etc.).

3.3.3.3. C)

O acompanhamento informal mas regular e articulado entre o CSSM (DSPAS) e as Instituições assegura o cumprimento da estrutura de pessoal contratualizada. Assuntos como constituição de quadros de pessoal, horários de trabalho e demais formalidades relacionadas com a gestão de recursos humanos são regularmente tratados nas reuniões com as Instituições, normalmente nos próprios equipamentos em causa.

As equipas específicas de acompanhamento às IPSS estão divididas entre idosos (Divisão de Apoio aos Idosos-DAI, com 3 técnicos superiores) e crianças e jovens (Divisão de Apoio a Crianças e Jovens com 3 técnicos superiores).



Nos Idosos:

O quadro de pessoal para novos equipamentos são definidos pela DAI, que participa no processo de recrutamento dos trabalhadores necessários.

As alterações de pessoal apenas são comunicadas a este Centro, a fim de serem autorizadas, quando representam aumentos ao quadro definido, ou em caso de substituição.

(anexo X: doc. Interno nº 2352, de 06-02-2007)

O CSSM atende à sugestão do TC e implementará a documentação do acompanhamento referido.

Pelo que ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.3.4.	Deficiente instrução dos processos de despesa relativos a transferências para as IPSS, falta de fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e controlo insuficiente sobre as despesas co-financiadas.

Contraditório:

3.3.3.4. A)

Estabeleceu-se que o financiamento, no âmbito deste acordo, seria por utente e correspondente à capacidade máxima das valências, independentemente da frequência efectiva das mesmas, atendendo aos seguintes factores:

* Aos constrangimentos financeiros da instituição, exibidos na sua prestação de contas (ano de 2005);

* À avaliação preliminar efectuada às despesas e receitas previstas para 2006, no âmbito das valências que seriam objecto de apoio, tendo a mesma apontado que o critério de financiamento que permitiria assegurar à instituição o desenvolvimento das suas actividades, sem que as mesmas gerassem défice, era o que se optou (ver Anexo II);

* À importância de assegurar à instituição, com vista à prossecução do fim público, uma adequada estabilidade no seu financiamento, num cenário de evidente dificuldade financeira (a este propósito crê-se que variações na frequência efectiva mensal de utentes não provocam modificações nos custos fixos mensais das instituições, nem relevantes alterações nos encargos mensais totais);

* Às respostas sociais lar e residência para idosos, serem valências que pela sua natureza funcionam normalmente sempre na sua capacidade máxima.

3.3.3.4. B)

Em Novembro e Dezembro de 2006, a instituição remeteu relação nominativa identificando os utentes que frequentaram as valências apoiadas, lar e residência de idosos (ver Anexo III)

Foi efectivamente pago à instituição, no âmbito da valência lar de idosos (e não no âmbito da valência residência de idosos, conforme mencionado), um valor adicional unitário de 59,51 € por cada utente, que se encontrava em situação de dependência de 2.º grau (*), em cada um dos meses referenciados, após a obtenção da confirmação desta situação pela Secção de Pensões I, da Divisão de Prestações Diferidas. Os documentos comprovativos da mesma

situação, encontram-se no mesmo Anexo III.

Não houve qualquer pagamento adicional, relativo à comparticipação por dependência de 2.º grau de utentes da valência residência para idosos.

Permitam-nos uma referência à nota de rodapé 111: a confirmação dos utentes dependentes de 2.º grau é feita mensalmente e reduzida a escrito. Todas as informações elaboradas pela Secção de Pensões I estão arquivadas na DAIPE.

(*) Identificação dos utentes do lar de idosos que se encontravam nesta situação: Constância de Jesus; Francisco Luís de Sousa e Maria Dolores Gouveia.

Pelo que face ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.2.4. D) e 3.3.1.	Incorrecta classificação de despesas de capital, no montante de € 925.091,78, na rubrica de operações de tesouraria.

Contraditório:

O procedimento adoptado pelo CSSM seguiu as orientações do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), conforme seu ofício n.º 020381, de 30/09/2004 e nossos ofícios n.º 10980/1 e 13022/1, de respectivamente 11/3/2005 e 10/3/2006 (ver Anexo IV), que indicou que o saldo do Fundo de Socorro Social respeitante ao ano de 2001 não deveria dar lugar à integração de saldos, podendo apenas financiar despesas contabilizadas como operações de tesouraria.

Refira-se que o IGFSS tem competências normativas quanto aos aspectos de Gestão Orçamental e Contabilístico, conforme atrás referido.

Por outro lado, mencione-se que no Orçamento proposto pelo CSSM e homologado pela Exma. Sr.ª Secretária dos Assuntos Sociais, nos termos da orgânica do CSSM, Decreto Legislativo Regional n.º 26/2004/M, de 20 de Agosto, consta o referido saldo como despesa na classificação económica SIF, T.23 "Operações de Tesouraria-Outros".

Junto se remete fotocópia do Orçamento do CSSM/2006 (ver Anexo V)

Pelo que face a tudo o exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade financeira ao CSSM.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.1.	O CSSM atribuiu subvenções à S.C.M. de Santa Cruz, para financiar o contrato de empreitada cuja adjudicação não observou o dever de fundamentação.

Contraditório:

A) – "O relatório de apreciação das propostas que serviu de suporte ao acto final de



adjudicação, não está claramente fundamentado, pois não estão suficientemente concretizados os elementos tidos em conta na avaliação dos factores de ponderação qualidade técnica e preço. Facto de cria algumas dificuldades na percepção dos motivos que estiveram subjacentes aos juízos valorativos da comissão de análise das propostas”.

- Conforme vem referido no relato da auditoria financeira, a fls 12, “ o financiamento das obras fica dependente da adjudicação das mesmas por concurso público, concurso limitado, concurso por negociação ou por ajuste directo, nos termos do regime jurídico das empreitadas de obras públicas”.

Ora, pela documentação facultada pela Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, e tal como vem aliás referido no Relato da Auditoria Financeira, o Centro de Segurança Social da Madeira verificou que as obras financiadas foram adjudicadas por concurso público.

Os procedimentos relativos às empreitadas e aquisição de bens e serviços das instituições particulares de solidariedade social são sempre organizados e conduzidos pelas mesmas e da sua responsabilidade, sendo acompanhados pelos Serviços do Centro de Segurança Social da Madeira, que também lhes prestam apoio técnico quando solicitado.

Para verificar se a adjudicação das obras de empreitada ou das aquisições de bens e serviços foram efectuadas de acordo com os procedimentos legalmente previstos para cada tipo de despesa e de acordo com o regime das empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, o Centro de Segurança Social da Madeira solicitou às instituições os documentos comprovativos.

No caso concreto da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, o relatório de análise das propostas, complementado pelo relatório de avaliação de propostas anexo ao mesmo, que serviu de base ao acto final de adjudicação da empreitada à sociedade Mota Engil – Engenharia e Construção Civil, S.A., pela Direcção da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, afigurou-se conter e continua a afirmar-se que contém, a suficiente fundamentação sobre o mérito das propostas, de acordo com o critério de adjudicação e com os factores de apreciação e respectiva ponderação fixadas no programa do concurso, pelo que concretamente e suficientemente motivada, não podendo extrair-se do referido relatório efeitos invalidantes do procedimento, nomeadamente por não enfermar de deficiência ou falta de fundamentação que possam suscitar fundadas dúvidas sobre a graduação das propostas à luz dos critérios de adjudicação que foram anunciados no programa de concurso.

Os critérios e subcritérios subjacentes à apreciação das propostas utilizados no relatório de apreciação das propostas, foram o previamente publicitados no ponto 21 do programa de concurso. O seu desenvolvimento foi oportunamente explicitado no mesmo relatório.

Na verdade, conforme o relatório de avaliação, as propostas foram avaliadas em consonância com o critério de avaliação da qualidade técnica, com o ponderação de 60% para a pontuação final, avaliada com base no plano de trabalhos, plano de mão de obra e plano de equipamento, sendo a classificação deste factor a que resultou da média das pontuações parcelares atribuídas a cada um dos elementos, de zero a vinte valores, em função da extensão e grau de refinamento dos trabalhos considerados, lógica da sequência dos mesmos e sua distribuição ao longo do prazo de execução; extensão das categorias consideradas, sua constituição e equilíbrio, adequabilidade aos trabalhos da empreitada e racionalidade de distribuição ao longo do prazo de execução; adequabilidade dos recursos, sua quantidade e permanência em obra, tendo sido atribuída maior ou menor classificação a cada um dos elementos de cada proposta consoante a maior ou menor satisfação do exigido em cada um dos factores.

E ainda que por hipótese, se entendesse que a fundamentação é insuficiente, certo é que a invalidade que daí pudesse resultar, não acarretou nem era susceptível de acarretar prejuízos financeiros para a entidade adjudicante dado que a proposta melhor classificada no referido relatório foi a proposta de 2º valor mais baixo.

Na verdade, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça:

I - A fundamentação do acto administrativa deve ser expressa e expor, ainda que de forma sucinta, os fundamentos de facto e de direito em que assente e mostrar-se clara, suficiente e congruente.

II - A fundamentação é um conceito relativo, sendo em face das circunstâncias concretas e com apelo ao tipo legal de acto que se há-de apreciar aquela clareza, congruência e suficiência.

III - A actividade apreciativa e valorativa dos júris ou das comissões de apreciação em concursos públicos, deve ser considerada suficiente desde que das respectivas actas constem, directamente ou por remissão inequívoca para outros documentos do processo, os elementos, factores, parâmetros ou critérios na base dos quais se procedeu à ponderação determinante do resultado concreto atingido.

IV - Num concurso público (...)a comissão de apreciação de propostas não é obrigada, por princípio, a detalhar os cálculos que conduziram aos resultados apurados. Conhecedores das fórmulas e dos valores, os interessados podem proceder a replicação.

V - As comissões de apreciação ao procederem à avaliação das propostas dos concorrentes detêm ampla discricionariedade técnica, observados que sejam os critérios de avaliação e apreciação contidos na lei, sendo que essa actividade é (em princípio) insindicável pelos tribunais, excepto quando existe ofensa de algum princípio constitucional fundamental ou em caso de erro manifesto ou de inobservância de qualquer aspecto vinculado.
(AC. STJ, processo nº 046052, de 07-05-2002, in www.dgsi.pt.)

Assim, por todo o exposto não se vê que tenham sido violados os princípios da fundamentação, da legalidade, da igualdade, da justiça ou da imparcialidade, muito menos com gravidade ou intensidade suficientes para inquinarem com a anulabilidade o acto de adjudicação e o contrato de empreitada, sendo que não existe qualquer infracção financeira, muito menos por parte dos órgãos directivos do Centro de Segurança Social da Madeira. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.1.	O CSSM atribuiu subvenções à S.C.M. de Santa Cruz, para financiar o contrato de empreitada cujo mapa de quantidades patenteado no concurso contém referências a marcas comerciais sem que estas se mostrem acompanhadas da menção de expressões "tipo" ou 2ou equivalente".
<p>Contraditório:</p> <p>B) "O mapa de quantidades patenteado a concurso, da empreitada em análise, contém referência a marcas comerciais sem que estas se mostrem acompanhadas da menção das expressões "tipo" ou equivalente" (válvulas marca roca, papelreira mediclinics) com violação do nº 5 e 6 do artº 65º do DL 59/99".</p> <p>No mapa de quantidades patenteado a concurso, composto de inúmeros itens, apenas relativamente aos nove itens indicados no Relato da Auditoria, se faz referência a marcas de alguns dos acessórios sem ter sido feita a ressalva "tipo" ou "equivalente". Em todos os demais itens do mesmo mapa, sempre que se fez referência às marcas "mediclinics", "roca" ou "legrand", sempre constam mencionadas as respectivas supra referidas</p>	



ressalvas, pelo que é manifesto que relativamente àqueles 9 itens, só por mero lapso é que as mesmas ressalvas não foram expressamente efectuadas, sendo que pelo contexto e conjunto do mapa de quantidades os concorrentes facilmente terão concluído que a referência àqueles marcas era meramente indicativa.

Ademais, o disposto no nº 5 e 6 do artº 65º do Decreto Lei nº 59/99 proíbe a introdução no caderno de encargos de especificações técnicas que mencionem marcas específicas "que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas".

Ora, o lapso verificado no caderno de encargos relativamente aos supra referidos itens, não teve por efeito favorecer ou eliminar determinadas marcas ou qualquer empresa, qualquer possível concorrente, muito menos teve por efeito restringir a livre concorrência ou da imparcialidade.

A não indicação das supra referidas ressalvas em nove itens com referência a marcas específicas no caderno de encargos, não viola o disposto nos supra referidos normativos do regime de empreitada e obra pública, pois manifestamente, ressalta à evidência que a omissão das devidas ressalvas, tantas vezes feitas no caderno de encargos relativamente a diversos itens, se deveu a mero lapso, sendo que não está verificado que tais indicações tivessem o propósito de favorecer, prejudicar ou eliminar qualquer concorrente ou empresa.

E daí também não resultou qualquer prejuízo financeiro para a entidade adjudicante nem para o CSSM.

Pelo que não poderá ser assacada qualquer responsabilidade financeira nem sancionatória em virtude das apontadas irregularidades, que manifestamente se deveram a manifesto lapso, que de todo não é imputável ao CSSM. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

C) "O prazo contratual foi de 300 dias a contar da consignação, que ocorreu em 17 de Maio de 2005, todavia o auto de recepção provisória só foi elaborado em 28 de Setembro de 2006, seis meses depois do limite contratual estabelecido.

Da documentação consultada apenas consta autorização de prorrogação dos trabalhos por mais 15 dias, não constando a liquidação de multas por incumprimento contratual (artº 201º DL 59/99)".

Quanto a este ponto, cabe desde já referir que a aplicação de multa contratual é um acto administrativo sancionatório que poderia ser exercido livremente pela Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, enquanto dona da obra, caso verificasse que estavam preenchidos os pressupostos legais.

Deverá ter-se em atenção que a vinte e oito de Junho de 2006, o dono da obra e o empreiteiro celebraram um contrato adicional para realização de trabalhos a mais e supressão de alguns trabalhos previsto no contrato inicial, o que significa que por ordem do dono da obra terá sido acordado naquela data a supressão de vários trabalhos contratuais e a realização de outros trabalhos não previstos inicialmente, o que pelo menos tacitamente significa um acordo ou aceitação tácita de prorrogação do prazo contratual inicial.

Com efeito, como consta do processo, em Junho de 2006, o empreiteiro solicitou ao dono da obra uma prorrogação do prazo até 31 de Agosto de 2006. (anexo VI).

Em todo o caso, não está demonstrado que estivessem reunidos os pressupostos para que o dono da obra pudesse imputar ao empreiteiro a responsabilidade pelo atraso no cumprimento do contrato. Na verdade, tal como vem referido no Douto Relato, logo no início dos trabalhos e durante toda a obra, foi necessário efectuar diversos ajustamentos de projecto, por imprevisto de variada ordem, não imputáveis ao empreiteiro, de que é exemplo os erros de medição do levantamento topográfico.

Pelo que, se o dono da obra não usou da faculdade de aplicar multas contratuais por

incumprimento do prazo, deverá entender-se que concedeu prorrogações gratuitas ao empreiteiro.

De qualquer forma, não se vislumbra qual a infracção financeira que possa ter sido cometida pelo não exercício da faculdade de aplicação de multas contratuais, não existindo qualquer responsabilidade financeira dos órgãos Directivos do CSSM. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.2.	Foram financiados pelo CSSM trabalhos incluídos nos três contratos adicionais não enquadráveis no conceito de "trabalhos a mais", inserido no art.º 26.º do DL n.º 59/99, cuja adjudicação e pagamento ao empreiteiro foi da S.C.M. de Santa Cruz

Contraditório:

Contratos adicionais.

A) Sobre este ponto, convém desde logo esclarecer um equívoco que é transversal a todo o Douto Relato da auditoria do Tribunal de Contas.

Em diversos pontos do Relato é referido que do processo não consta certos e determinados documentos ou que os mesmos não contêm assinaturas ou outros elementos necessários.

Ora, não pode esquecer-se que a empreitada não é da responsabilidade do CSSM, nem respeita a obra do CSSM.

O CSSM, como é referido na parte introdutória do Relato, financiou a dita construção, sendo que o conjunto dos documentos que se encontram no CSSM são apenas os documentos facultados pela entidade financiada e os solicitados pelo CSSM para o controlo da legalidade das despesas, controlo esse que, pese embora se procurar ser sempre o mais aprofundado possível, não é feito em termos de "escalpelizar" todos os ínfimos pormenores e documentos de cada passo ou fase dos procedimentos.

Quanto à inexistência no processo das ordens de execução dos 2º e 3º contratos adicionais, deverá ter existido lapso dos auditores que verificaram as pastas existentes no CSSM.

Na verdade, tais ordens de execução, conforme deliberado pela Direcção da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, foram transmitidas pela fiscalização da obra, em nome do dono da obra, e as cópias encontra-se inseridas nas respectivas pastas de documentos existentes no CSSM (Doc. VII e VIII).

O mesmo se diga relativamente à alegada inexistência no processo das actas das deliberações da SCM-Santa Cruz que aprovou a adjudicação dos trabalhos do 1º adicional. (Doc.IX).

B) Natureza dos trabalhos

"Uma parte significativa dos trabalhos adicionais denota um deficiente planeamento da obra e a falta de ponderação desses trabalhos aquando da elaboração e aprovação do projecto de execução e o aproveitamento do facto da obra estar no terreno para fazer ajustamentos ao projecto, e não a qualquer circunstância imprevista que tivesse ocorrido durante a execução da empreitada, pelo que a execução não poderia processar-se por ajuste directo, mas por concurso público - no caso do primeiro adicional, por concurso por negociação - no caso do segundo adicional; e por consulta a três entidades - no caso do terceiro adicional, tendo sido preteridas formalidades essenciais, motivo que integra uma nulidade susceptível de integrar a prática de eventual infracção financeira, impendendo sobre o CSSM o dever de fiscalização".



- Ora, está em causa é a polémica questão de saber o que se entende por "circunstância imprevista" na sequência da qual se tenha tornado necessário realizar trabalhos de espécie ou quantidades não previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, e se destinam à realização da mesma empreitada.

- Para que se trate de "trabalhos a mais", nos termos da letra objectiva do artº 26º do DL 59/99, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- Aqueles trabalhos que não hajam sido previstos ou incluídos no contrato;
- Aqueles trabalhos que se destinem à realização da mesma empreitada;
- Aqueles trabalhos que se tornem necessários na sequência de uma circunstância imprevista (não imprevisível);
- Aqueles trabalhos que não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra;
- Aqueles trabalhos ainda que separáveis da execução do contrato sejam estritamente necessários ao seu acabamento;
- Aqueles trabalhos que sejam ordenados por escrito pelo dono da obra.

Conforme escreveu o Dr. Jorge Andrade da Silva "Os trabalhos só se destinam à realização da mesma empreitada se puder dizer-se que, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam dela fazer parte desde o início, o que só não aconteceu por circunstâncias imprevistas mas ligadas ao processo de elaboração do projecto ou mesmo à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra." (in Regime Jurídico das Empreitadas das Obras Públicas).

Podem ser qualificados como "trabalhos a mais", aqueles cuja necessidade resultou de uma circunstância imprevista. Como avançou o Dr. Jorge Andrade da Silva "...deve tratar-se de trabalhos decorrentes de uma circunstância que, ainda que porventura previsível, não foi prevista, porque se o tivesse sido, seriam contemplados no projecto da obra e no contrato." (in Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas).

Ora, todos os trabalhos incluídos nos contratos adicionais não haviam sido previstos ou incluídos no contrato; destinam-se à realização da mesma empreitada; tornaram-se necessários na sequência de circunstâncias que, nas condições existentes à data do lançamento do concurso não foram previstas e não foi possível ao dono da obra prever.

A este propósito, não se pode perder de vista que a empreitada consistiu em obras de recuperação, adaptação e ampliação de um edifício centenário, no centro da cidade, com elevado valor histórico e arquitectónico, no qual, como em qualquer outra obra dessa natureza, é atenta a particular obrigação/preocupação de salvaguardar o edificado, a imprevisibilidade dos trabalhos foram uma constante, nomeadamente só à medida do avanço das obras de demolição/recuperação foi possível ao dono da obra verificar os estado do edificado; não foi possível separar técnica ou economicamente os trabalhos do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra; os trabalhos foram estritamente necessários ao acabamento da obra de recuperação/ampliação e adaptação do edificado para Lar de idosos; os trabalhos foram ordenados por escrito pelo dono da obra, através da fiscalização; não foi ultrapassado o limite máximo de 25% do custo total da empreitada.

Todas as circunstâncias que originaram os trabalhos dos contratos adicionais foram circunstâncias imprevistas que um agente normalmente diligente não estaria em condições de prever antes do lançamento do concurso.

Face ao que antecede, não poderão deixar de classificar-se os trabalhos que deram origem aos três contratos adicionais como trabalhos a mais, nos termos previstos no artº 26º do DL 59/99, por cumprirem todos os requisitos legalmente previstos.

Pelo que, face ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade ao CSSM. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.2. B2	Algumas das despesas comparticipadas não concorrem para os objectivos do AC celebrado com o CSSM (criação de um "lar de idosos"). O valor em causa é € 112.255,62.

Contraditório:

"Trabalhos não enquadráveis no objecto do AC, por existirem dúvidas sobre o interesse público de algumas despesas comparticipadas, em virtude de não concorrerem para os objectivos de criação de um Lar de idosos (construção da sede da misericórdia, recuperação da igreja, construção de zona museológica e residência da Congregação das irmãs Carmelitas)"

- Quanto a este ponto cumpre referir que:

Como já atrás referido, todo o prédio onde decorreu a empreitada é propriedade da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz.

Não era possível, não era viável, muito menos aconselhável, a realização das referidas obras apenas em parte ou em zonas específicas do prédio;

A instalação e funcionamento de Lar de Idosos, não se basta com a criação de quartos de dormir para a pernoita; um lar não é um mero dormitório. Exige e não dispensa a existência de um conjunto de instalações de apoio para prover às necessidades de ocupação, alimentação, saúde, recreação dos idosos, bem como às suas necessidades de índole espiritual.

Além de que exige a criação e instalação de serviços de apoio, nomeadamente administrativos.

Ora, uma parte do edifício onde decorreram as obras, consta de uma capela muito antiga cujas estruturas de telhado e fachada, por exemplo, não puderam deixar de ser intervenionadas para a realização da obra de recuperação do antigo edifício e adaptação do mesmo para a instalação do Lar de Idosos.

Além do mais, a capela da Santa Casa é hoje parte integrante do Lar e está afectada à satisfação das necessidades espirituais e de culto dos idosos residentes do Lar:

Quanto à denominada criação de uma "zona museológica", contrariamente ao que parece inculcar o menção feita no Douto Relato, a mesma não passa de adaptação de alguns espaços de vãos e paredes do edifício do Lar para permitir a colocação/exposição de alguns dos achados arqueológicos aquando das escavações, permitindo o embelezamento do espaço de das instalações do mesmo Lar.

Quanto à denominada "Residência da Congregação das Irmãs Carmelitas", importa esclarecer que, tal como a antiga capela existente no edifício alvo das obras de recuperação e adaptação, o espaço desde há muitos anos destinado a albergar aquelas religiosas que desde sempre prestaram serviço aos utentes da Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz, não era tecnicamente nem economicamente separável das obras de recuperação e adaptação do edifício para a instalação do Lar de idosos.

As religiosas desde há muitos anos que ali residiam e colaboravam com o seu serviço voluntário nas actividades sociais desenvolvidas pela Santa Casa.

Em virtude das obras de construção do lar, as religiosas tiveram que abandonar temporariamente a parte do edifício por si ocupada, pertencente à Santa Casa, tendo regressado ao mesmo após a conclusão das obras, continuando a colaborar pelo referida forma nas actividades sociais da Santa Casa.

Pelo que, a parte do edifício recuperado, destinada à residência das religiosas que sempre ali residiram ali prestaram serviço de apoio às actividades de cariz social desenvolvidas pela Santa Casa é parte integrante do projecto de construção do Lar de Idosos e está afectada e concorre para os objectivos do AC celebrado entre a Santa casa da Misericórdia de Santa Cruz e o CSSM cooperação.

O mesmo se diga relativamente à "sede da misericórdia" como referido no Douto Relato. Na verdade, conforme facilmente se constata no processo, não foi construída nem financiada a construção de nenhuma sede. A Obra de recuperação/ampliação do antigo edifício para a instalação do Lar, compreendeu, como não podia deixar de ser, a afectação de uma parte do edifício à instalação dos serviços administrativos do Lar de Idosos a cargo da Santa Casa. A referência que é feita nas plantas, mapas ou relatórios da obra à sede da misericórdia, é tão só uma designação adoptada ao longo da obra para diferenciar o espaço do edifício destinado à



instalação dos serviços administrativos da Santa Casa destinados e necessários à administração e gestão do Lar de Idosos.
Pelo que, face ao exposto não deve ser assacada qualquer responsabilidade ao CSSM. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.3.	O CSSM financiou o contrato da fiscalização da empreitada da S.C.M. de Santa Cruz cuja proposta de preço da adjudicatária (Barra 4, Lda.) não indicava expressamente a percentagem a aplicar ao valor da adjudicação da empreitada em apreço, o que determinaria a sua não admissão a concurso.

Contraditório:

"A proposta de preço da adjudicatária Barra 4, Lda, não indicava expressamente a percentagem a aplicar ao valor da adjudicação da empreitada em apreço, o que determinaria a sua não admissão a concurso. O júri não fez a apreciação dos concorrentes prevista no artº 105º do DL nº 197/99".

Quanto a este ponto do Douro Relato cumpre dizer:

- Nos termos do disposto na alínea a) do nº 2 do artº 8º do programa do presente concurso público, e nos termos do disposto no artº 47º, nº 1 alínea a) do Decreto Lei nº 197/99, de 08 de Junho, na proposta o concorrente deve indicar "o preço total e as condições de pagamento". Em nenhuma parte do programa do concurso é exigido aos concorrentes que indiquem nas propostas a percentagem a aplicar ao valor da empreitada.

Conforme o disposto no artº 88º do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho, no concurso público há **um programa** de concurso e **um caderno de encargos**.

Diz-nos o artº 89º do mesmo diploma legal que **é no programa de concurso** que estão definidos os termos a que obedece o concurso e onde estão especificados, entre outros, os requisitos necessários à admissão dos concorrentes e o modo de apresentação das propostas.

É o programa de concurso o documento base, em conformidade com o qual deverá o júri do concurso verificar se as propostas dos concorrentes reúnem ou não os requisitos para serem admitidas.

É também em conformidade com o exigido no programa de concurso que os concorrentes devem elaborar as suas propostas.

No caso concreto, os elementos de indicação obrigatória nas propostas dos concorrentes são os indicados no artº 8º do programa de concurso.

Nos termos do citado artigo, em parte alguma é exigido aos concorrentes que indiquem a percentagem correspondente à remuneração dos trabalhos, mas tão só o preço total e as condições de pagamento.

O concorrente Barra 4 indicou na sua proposta todos os elementos exigidos no programa de concurso, tendo elaborado a sua proposta nos termos estritamente exigidos no programa de concurso.

Assim, salvo o devido respeito por diferente entendimento, não poderia em circunstância alguma o júri do concurso excluir aquele concorrente que elaborou a sua proposta de acordo com o exigido no programa de concurso.

No acto público, o júri tem de analisar as propostas dos concorrentes à luz das condições exigidas e fixadas no programa do concurso, que lhe incumbe em especial observar e verificar do seu cumprimento, não podendo tomar em consideração, mormente para decidir da admissão ou exclusão de concorrentes ou propostas as condições fixadas no caderno de encargos ou nas cláusulas técnicas, que são os documentos que contém as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais a incluir no contrato a celebrar.

Ora, no artº 8º do programa do concurso não exigia que o concorrente indicasse na proposta qualquer percentagem.

E se o programa do concurso, onde estão definidos os termos a que obedece o concurso e onde estão especificados, entre outros, os requisitos necessários à admissão dos concorrentes e o modo de apresentação das propostas, não era exigida a indicação na proposta de qualquer percentagem dos honorários mas tão só o preço global, não poderia o júri excluir um concorrente por não ter indicado na proposta algo que o programa de concurso não lhe exigia que indicasse, sob pena de violação dos princípios da legalidade, e da estabilidade.

A proposta do concorrente barra 4 respeitou o programa de concurso bem como o caderno de encargos.

A proposta do referido concorrente foi a mais vantajosa em termos económicos e financeiros. O contrato celebrado na sequência da adjudicação respeitou integralmente o caderno de encargos e as cláusulas técnicas.

Não foi preterida qualquer regra ou formalidade do procedimento, nenhum concorrente foi prejudicado com a adjudicação, o dono da obra não sofreu qualquer prejuízo.

Pelo que não existem quaisquer motivos ou fundamentos para imputar qualquer responsabilidade financeira, por não existir qualquer infracção. Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.

ITEM	SITUAÇÃO APURADA
3.3.2.2.5.	<p>Comparticipação de despesas com a deslocação de um Arquitecto à obra da SCM de Santa Cruz, no âmbito do AC n.º 14/03, no valor de € 1.534,19 sem comprovativos adequados.</p> <p>Adjudicação por ajuste directo de serviços, infringindo-se o regime jurídico das despesas públicas.</p>
<p>Contraditório:</p> <p>Diz-se no Douro Relato, que os encargos adicionais inerentes a deslocações entre Lisboa e Funchal, refeições e Estadia, que se tornaram necessários efectuar em virtude das vicissitudes inerentes a erro verificado no levantamento topográfico do terreno onde foi implantada a obra, deveria e poderiam ter sido previstos no ajuste directo efectuado em Agosto de 2004, sendo que, dada a estimativa do encargo adicional de 12.500,00€, tal obrigaria a uma consulta prévia a 3 fornecedores e não a um ajuste directo, sendo violado o regime jurídico das despesas públicas contido no DL 197/99, em especial a norma que proíbe o fraccionamento das despesas.</p> <p>- Ora, as supra sumariadas conclusões constantes do Douro Relato são injustificadas e não fundamentadas, pela seguinte ordem de razões:</p> <p>Como referido no relato, os encargos adicionais aos inicialmente previstos com as deslocações do arquitecto responsável pelo projecto da obra, deveram-se ao facto de, no decorrer da obra se ter constatado erro no levantamento topográfico que obrigou a diversos ajustamento de projecto.</p> <p>Ora, conforme mencionado no Relato, no ponto 3.3.2.2.1., a adjudicação da obra ocorreu a 12 de Abril de 2005 e a consignação ocorreu a 17 de Maio de 2005.</p> <p>Assim, não se percebe e não tem qualquer fundamento a conclusão constante no Relato de que os encargos adicionais inerentes a deslocações entre Lisboa e Funchal, refeições e Estadia, que se tornaram necessários efectuar em virtude das vicissitudes inerentes a erro verificado no levantamento topográfico do terreno onde foi implantada a obra, só detectados após o início dos trabalhos de construção da empreitada, deveria e poderiam ter sido previstos no ajuste directo dos serviços de acompanhamento técnico à obra, efectuado em Agosto de 2004.</p> <p>Como se não bastasse, os serviços de acompanhamento técnico foram adjudicados ao arquitecto Victor Mestre em virtude de o mesmo ter sido o autor do projecto de arquitectura, projecto esse que foi aliás, generosamente oferecido pelo mesmo à Santa Casa.</p> <p>Os serviços de acompanhamento técnico nunca poderiam ser adjudicados a outro técnico que não fosse o técnico responsável pelo projecto, independentemente do valor da adjudicação</p>	



(alíneas d) e e) do artº 86º do DL 197/99, de 08 de Junho).

Na verdade, não poderia lançar-se mão de outra forma de procedimento se por motivos de aptidão técnica e de protecção de direito do autor do projecto que se tornou necessário alterar e acompanhar em moldes diferentes do inicialmente previsto, por circunstâncias imprevistas, não seria possível adjudicar a outra entidade o acompanhamento técnico à obra a efectuar pelo autor do projecto.

E como as circunstâncias que determinaram o acréscimo das despesas com deslocações, refeições e estadia se deveram a facto não previsto, nem tão pouco previsível pelo dono da obra, aquando da adjudicação ocorrida em 2004, não tem qualquer sentido falar-se em fraccionamento ilícito da despesa, pois não só não existiu qualquer fraccionamento de facto da despesa, como manifestamente não existiu qualquer intenção de subtrair a despesa ao regime das despesas públicas. Aliás, a adjudicação ocorrida em 2004, conformou-se com esse regime, além de que, mesmo que a despesa adicional fosse prevista e previsível naquela data, sempre a adjudicação teria de efectuar-se do mesmo modo por ajuste directo, pelo motivos já acima explanados.

Quanto à alegada irregularidade no reembolso das despesas efectuadas em virtude de alguns comprovativos apresentados não possuírem a identificação do destinatário dos bens ou serviços fornecidos, enquanto outros são meros talões de caixas automáticas cabe dizer que:

Como é sabido, hoje e cada vez mais os pagamentos são efectuados por meios automáticos. Aliás, contrariamente aos comprovativos emitidos manualmente, os comprovativos emitidos por meios automáticos não podem deixar dúvidas que a despesa/pagamento foi realizada.

É igualmente sabido que tais comprovativos não permitem, por via de regra, a inclusão do nome do pagante.

Acresce que, caso constasse inscrito nos recibos de pagamento, pelo próprio ou por outrem, o nome do beneficiário, não se vislumbra que valor reforçado de prova isso traria para a certeza e segurança da despesas efectivamente realizada.

Como se não bastasse, o valor em causa é absolutamente irrisório.

Pelo que neste particular, também não foi cometida qualquer irregularidade ou ilegalidade, muito menos susceptível de consubstanciar infracção geradora de responsabilidade financeira.

Nesta parte, e sem prescindir, não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades à vogal que tutela a Acção Social que, no âmbito das suas competências, não tem qualquer responsabilidade nem interveio nesta matéria.