



Tribunal de Contas



*Auditoria no âmbito do
Património Financeiro*

Ano económico de 2009

***Relatório de Auditoria
n.º 46/2010***

**“SERVIÇOS SOCIAIS DA
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA”**



Processo n.º 46/2010-AUDIT

Lisboa, Dezembro de 2010



ÍNDICE

SIGLAS.....	2
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
1 – INTRODUÇÃO	7
2 – FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	7
3 – EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO	8
4 – ENQUADRAMENTO DOS SSAP E DA SUA ESTRUTURA ORGANIZATIVA	9
4.1 – Enquadramento da Actividade dos SSAP	10
5 – O PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS SSAP	10
5.1 – Enquadramento legal e regulamentar	10
5.2 – Levantamento do Circuito de Atribuição de Apoio.....	12
5.3 – Enquadramento contabilístico.....	13
5.4 – Informação enviada ao TC	13
5.5 – Universo da análise	13
6 – RESULTADOS DA ACÇÃO	14
6.1 – Acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nas anteriores auditorias a serviços sociais	14
6.2 – Medidas adoptadas para resolução dos empréstimos em mora	15
6.3 – Conformidade dos processos de subsídios concedidos em 2009 com as normas pertinentes e correcção dessa informação	18
6.4 – Registo contabilístico dos empréstimos	21
7 – EMOLUMENTOS.....	23
8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	23
9 – DECISÃO	23
Ficha técnica da equipa de auditoria	25
Relação de responsáveis	25
Emolumentos e outros encargos	26
Anexo I – Resposta da Entidade auditada.....	27
Anexo II – Conclusões e recomendações de anteriores auditorias.....	33



SIGLAS	DESIGNAÇÃO
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado
CGE	Conta Geral do Estado
DAS	Divisão de Acção Social
DFP	Divisão Financeira e Patrimonial
IAS	Indexante dos apoios sociais
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RSI	Rendimento Social de Inserção
SSAP	Serviços Sociais da Administração Pública
TC	Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota Prévía Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas para 2010 e no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, foi realizada pela Área de Responsabilidade I uma auditoria ao património financeiro gerido em 2009 pelos Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP).

O património financeiro dos SSAP é constituído, quase na totalidade, por créditos resultantes de empréstimos concedidos aos beneficiários, quer pelos SSAP, quer pelos Serviços Sociais extintos que o precederam.

A auditoria teve por objectivos:

- Verificar em que medida continuavam pertinentes e foram acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nas auditorias aos serviços sociais a que os SSAP sucederam;
- Analisar as medidas adoptadas pelos SSAP para resolver a situação dos empréstimos em mora;
- Verificar a conformidade dos processos de empréstimos concedidos em 2009 com as normas aplicáveis e a correcção da informação relativa a esses processos constante dos mapas remetidos ao Tribunal pelos SSAP em cumprimento das Instruções n.º 1/2008-2.^a Secção;
- Efectuar o levantamento dos procedimentos de registo contabilístico dos empréstimos reembolsáveis, bem como esclarecer divergências detectadas.



Observações e conclusões da auditoria

- O património financeiro dos SSAP é constituído, quase na totalidade, por créditos resultantes de apoios concedidos aos beneficiários sob a forma de empréstimos, quer pelos SSAP, quer pelos Serviços Sociais extintos que o precederam;
- No final de 2009, os créditos dos Serviços Sociais por empréstimos concedidos atingiam € 511.306,61, dos quais € 78.041,34 (15,3%) correspondiam a prestações vincendas e € 433.265,27 (84,7%) a prestações já vencidas e em mora, respeitando estas a 743 casos de empréstimos em situação de incumprimento, sendo a maioria originárias dos Serviços Sociais que antecederam os SSAP (cfr. 4.1.);
- Em 2009, a concessão de apoios sócio-económicos foi já realizada ao abrigo do novo regime, tendo sido concedidos 129 novos empréstimos, no valor global de € 147,9 milhares, mas representa apenas cerca de 1% da despesa total dos Serviços Sociais. Por sua vez, os reembolsos atingiram, em 2009, € 198,9 milhares, dos quais 69% respeitavam a processos anteriores a 2008 (cfr. 4.1.);
- A informação sobre o património financeiro remetida ao Tribunal de Contas pelos SSAP tem vindo a ser retirada de uma base de dados fiável de gestão dos empréstimos dos beneficiários, a qual também serve de apoio aos movimentos contabilísticos desses empréstimos (cfr. 5.4.);
- As observações e recomendações do Tribunal de Contas formuladas em anteriores auditorias, que incidiram sobre a concessão de empréstimos e sobre os correspondentes processos foram acatadas, quer através do novo regulamento, quer através dos critérios internos e da prática adoptados pelos SSAP (cfr. 6.1.);
- O regulamento de concessão de apoios sócio-económicos (Portaria n.º 1488/2008) e o documento interno denominado “Critérios de Análise – Apoio Social” estão a ser aplicados pelos Serviços Sociais (cfr. 6.1.);
- Contudo, nos processos analisados (23) foram verificadas algumas situações que contrariam o disposto nas normas aplicáveis, tais como (cfr. 6.3.):
 - Nem sempre se encontra devidamente justificado o carácter urgente e gravoso das situações contempladas, designadamente nos casos de despesas com saúde;
 - Atribuição de empréstimos, antes e depois da entrada em vigor da Portaria n.º 1488/2008, a beneficiários que tinham ainda por reembolsar empréstimos concedidos anteriormente;
 - Irregularidades no que respeita às declarações de dívida/desconto em vencimento e às autorizações de transferência bancária;



Tribunal de Contas

- Para os montantes mais elevados e para os beneficiários com valores de capitação mais baixos, o esforço financeiro do reembolso (máximo de 12 meses) é, por vezes, demasiado pesado (cfr. 6.1.);
- No âmbito da recuperação de empréstimos com prestações em atraso e na sequência das conclusões de um parecer solicitado à Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, os SSAP realizaram, durante o ano de 2009, algumas diligências no sentido de completar a informação constante dos processos e de contactar os devedores em incumprimento, tendo apurado (cfr. 6.2.):
 - Relativamente aos Serviços Sociais extintos, 515 beneficiários encontravam-se em incumprimento, ascendendo a dívida total a € 349.210,32;
 - Que destes, os processos em que o capital em dívida é superior a € 500 representam apenas 40% do total, mas concentram 80% daquela dívida (€ 345,7 milhares);
 - Dos empréstimos concedidos em 2009, entraram em mora 55 processos, no valor de € 15,3 milhares. Porém, de acordo com a informação prestada em contraditório, já ocorreu o pagamento de € 7.064,91 daquele montante, relativo a 40 processos;
 - Um conjunto de 122 processos com valores em mora superiores a € 500 e celebrados há menos de dez anos (em 2009), que constituem o segmento em relação ao qual existe maior possibilidade de recuperação das dívidas;
- Na contabilização dos empréstimos concedidos os SSAP não efectuam a respectiva desagregação por beneficiários, o que torna inviável qualquer conferência com o mapa das Instruções (cfr. 6.4).



Recomendações

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das medidas abaixo descritas.

Ao Presidente dos SSAP

- ◆ Que mantenha o esforço de recuperação de dívidas em atraso, dando particular atenção aos processos em que a possibilidade de reembolso é maior;
- ◆ Que pondere, numa futura revisão da Portaria n.º 1488/2008, propor o prolongamento do prazo máximo de reembolso aí estabelecido;
- ◆ Que apure e corrija os procedimentos que estão na origem do elevado montante de empréstimos concedidos no ano de 2009 que se encontravam, no final desse ano, em situação de mora;
- ◆ Que na contabilização dos empréstimos se proceda à desagregação por beneficiário.



Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados da auditoria realizada aos Serviços Sociais da Administração Pública, adiante designado por SSAP ou Serviços Sociais. Esta acção integra-se nos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2009, no âmbito do capítulo sobre o património do Estado.

O plano global e o programa de trabalhos foram aprovados por despacho de 09 de Setembro de 2010, do Juiz Conselheiro Responsável pela Área de Responsabilidade I e o trabalho de campo decorreu entre 14 e 23 de Setembro de 2010.

Na realização deste trabalho destaca-se, em particular, a colaboração empenhada do Presidente dos Serviços Sociais, mas também da directora do Departamento Financeiro, da chefe da divisão de Acção Social e dos respectivos funcionários, que prontamente forneceram toda a documentação e prestaram os esclarecimentos solicitados.

2 – FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

As acções que o Tribunal de Contas foi desenvolvendo, no âmbito do património financeiro, e que incidiram sobre os empréstimos concedidos por vários Serviços Sociais¹ revelaram algumas deficiências na sua atribuição, na sua contabilização, no controlo da sua utilização e no seu reembolso, e levaram o Tribunal a formular várias recomendações.

Em 2007, ocorreu a junção num só serviço, os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP)², dos vários serviços sociais existentes na administração pública³.

No âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 foi realizada uma auditoria aos SSAP que visava, entre outros aspectos, o apuramento do grau de implementação, pelos SSAP ou pelos organismos que o antecederam, das recomendações do Tribunal relativas às condições de acesso e procedimentos de atribuição dos empréstimos e de controlo da sua utilização e reembolso. Contudo, à data da realização desta auditoria, não existia ainda o novo regulamento, continuando os SSAP a aplicar, na gestão dos empréstimos, os regulamentos aplicáveis nos serviços extintos (excepto as disposições que contemplavam a comparticipação em despesas de saúde, o subsídio de funeral, o subsídio materno-paterno infantil e o subsídio de nascimento, as quais tinham sido revogadas) e decorria ainda o levantamento das situações existentes.

¹ Serviços Sociais do Ministério da Saúde (exercício de 2003), Serviços Sociais do Ministério das Finanças, SOFE, (exercício de 2004) e Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (exercício de 2005).

² Pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro

³ Não foram incluídos nesta fusão os serviços sociais existentes no âmbito das forças armadas e de segurança e, em parte, os Serviços Sociais do Ministério da Justiça.



Assim, daquela acção resultou apenas uma recomendação do Parecer sobre a CGE/2007 relativa à necessidade de uma rápida aprovação do regulamento de atribuição de subsídios aos beneficiários dos Serviços Sociais da Administração Pública¹.

A Portaria n.º 1488/2008, de 19 de Dezembro², veio regular a concessão, pelos SSAP, de apoio sócio-económico aos seus beneficiários em situações socialmente gravosas e urgentes, dando-se por cumprida aquela Recomendação.

Contudo, uma parte dos objectivos que a auditoria de 2007 se tinha proposto alcançar não foram atingidos, pelo que foi considerada oportuna a inclusão no Plano de Fiscalização de 2010 da presente acção, com os seguintes objectivos:

- ◆ Verificar em que medida foram acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nas auditorias aos serviços sociais a que os SSAP sucederam, através da consagração de procedimentos adequados, quer na Portaria, quer em eventuais regulamentos internos;
- ◆ Analisar as medidas adoptadas pelos SSAP para resolver a situação dos empréstimos anteriores a 2008 que ainda se encontravam em mora;
- ◆ Verificar a conformidade dos subsídios concedidos em 2009 com as normas pertinentes e a correcção da informação constante do mapa modelo 3 (Instruções n.º 1/2008-2.^a Secção) enviado pelos SSAP ao TC;
- ◆ Efectuar o levantamento do registo contabilístico dos empréstimos, designadamente em matéria de contabilização das prestações vencidas e do registo das dívidas associadas ao não cumprimento do plano de reembolso (capital vencido), e esclarecer a divergência registada entre a receita apurada através da informação reportada pelos Serviços e a que consta no capítulo 11 “Activos financeiros” do mapa de fluxos de caixa da conta de gerência e do mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas”, da Conta Geral do Estado.

3 – EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório³ o relato foi enviado ao Presidente dos SSAP para, querendo, se pronunciar sobre as matérias nele contidas, tendo apresentado as alegações cuja cópia constitui o Anexo I e que foram tomadas em consideração na elaboração deste Relatório e transcritas sucintamente, atenta a sua pertinência, em cada um dos itens respectivos.

¹ Cfr. PCGE/2007, Volume I, ponto 2.7.1., observação B) 1.5.

² Esta portaria foi publicada na mesma data em que foi aprovado o Parecer sobre a CGE/2007 no qual se recomendava ao Governo a publicação deste Regulamento e foi rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 76-A/2008, publicada no Diário da República n.º 245, I Série, 1º Suplemento, de 19 de Dezembro de 2008.

³ Nos termos e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



4 – ENQUADRAMENTO DOS SSAP E DA SUA ESTRUTURA ORGANIZATIVA

Como já foi referido, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), assistiu-se à junção num só organismo dos diversos serviços sociais antes existentes, tendo sido criados os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP)¹ e extintos os Serviços Sociais do Ministério das Finanças, os Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, os Serviços Sociais do Ministério da Educação, a Obra Social do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e os Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros², sendo as suas atribuições integradas nos SSAP³.

Os SSAP são um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira⁴, embora desprovido de personalidade jurídica, e sucessor dos direitos e obrigações de que eram titulares os serviços extintos, neles se incluindo o património financeiro⁵.

A orgânica dos SSAP foi aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 49/2007, de 27 de Abril, e em 5 de Setembro desse ano teve início a actividade do novo organismo⁶. Os Serviços Sociais são dirigidos por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, dispondo ainda de um conselho consultivo da acção social complementar⁷.

No que respeita à estrutura, os Serviços Sociais dispõem das seguintes unidades orgânicas nucleares:

- ◆ Direcção de Serviços de Acção Social, integrando a Divisão de Acção Social e a Divisão de Actividades Sócio-Culturais;
- ◆ Direcção de Serviços de Gestão de Refeitórios, integrando a Divisão de Alimentação;
- ◆ Direcção de Serviços de Apoio à Gestão, a qual integra a Divisão de Pessoal e de Beneficiários, a Divisão Financeira e Patrimonial e a Divisão de Planeamento Técnico e de Tecnologias de Informação.

Simultaneamente com a orgânica dos SSAP, o Governo aprovou um novo regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado⁸, o qual

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro

² Os Serviços Sociais do Ministério da Saúde tinham já sido extintos por fusão com os Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (Decreto Regulamentar n.º 4/2005, de 9 de Junho)

³ O mesmo sucedeu, parcialmente, com as atribuições dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, por força do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro

⁴ Artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2007, de 27 de Abril.

⁵ Constituído por alguns títulos de dívida pública e, principalmente, pelos créditos resultantes da concessão de empréstimos sem juros, designados por apoios/subsídios reembolsáveis.

⁶ Despacho n.º 11.592/2008, publicado no Diário da República, II Série, de 23 de Abril.

⁷ O qual nos termos do n.º 1 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2007 é o órgão de consulta e participação na definição das linhas gerais de actuação dos SSAP e da acção social complementar.

⁸ Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril.



continua a prever apoios sócio-económicos em situações socialmente gravosas e urgentes, devendo a regulamentação das condições da sua atribuição constar de uma portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

4.1 – Enquadramento da Actividade dos SSAP

A actividade dos SSAP no âmbito da acção social, como decorre do disposto no regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado (artigo 2º, n.ºs 2 e 3), engloba a concessão de apoio sócio-económico aos beneficiários em situações socialmente gravosas e urgentes. Estes apoios destinam-se, como refere o n.º 2 do art.º 2.º da Portaria 1488/2008, “ (...) à *prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da condição laboral, pessoal ou familiar dos beneficiários, que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social, visando assegurar a sua dignidade e os seus direitos de cidadania*”, podendo revestir a natureza de apoios não reembolsáveis (os quais não relevam para efeitos do património financeiro), reembolsáveis, ou mistos.

Todavia, a acção social complementar desenvolvida pelos Serviços Sociais não se consigna apenas ao apoio sócio-económico mas abrange várias outras formas de apoio, designadamente, fornecimento de refeições, apoio a crianças jovens, idosos e deficientes, apoio a actividades de ocupação de tempos livres (através de realização de campos de férias e de actividades de formação), desenvolvimento de actividades de animação sócio cultural, apoio e organização de processos para encaminhamento para lares de terceira idade e centros de dia, organização de programas de férias, passeios e visitas.

Em 2009, a concessão de apoios sócio-económicos foi já realizada ao abrigo do novo regime, tendo sido concedidos 129 novos empréstimos, no valor global de € 147,9 milhares, mas a despesa realizada neste domínio representa apenas cerca de 1% da despesa total dos Serviços Sociais. Por sua vez, os reembolsos atingiram, em 2009, € 198,9 milhares, dos quais 69% respeitavam a processos anteriores a 2008.

Por outro lado, no final de 2009, os créditos dos Serviços Sociais por empréstimos concedidos atingiam € 511.306,61, dos quais € 78.041,34 (15,3%) correspondiam a prestações vincendas e € 433.265,27 (84,7%) a prestações já vencidas e em mora. Com efeito, no final de 2009 subsistiam ainda cerca de 743 casos de empréstimos em situação de incumprimento, sendo a maioria deles respeitantes aos Serviços Sociais que antecederam os SSAP.

5 – O PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS SSAP

5.1 – Enquadramento legal e regulamentar

Dentro das actividades desenvolvidas pelos SSAP e com relevância para a área do património financeiro, destacam-se, por conseguinte, os subsídios concedidos no âmbito do apoio sócio-



Tribunal de Contas

económico em situações gravosas e urgentes¹, com carácter reembolsável ou misto, estipulando o regulamento que estabelece a atribuição desses apoios o seguinte:

- ◆ Os apoios reembolsáveis – destinam-se a fazer face a situações de emergência resultantes de encargos assumidos com compra/arrendamento de casa própria, doença, funeral, desemprego, realização de obras e aquisição de equipamento doméstico.
- ◆ Os apoios mistos - destinam-se a fazer face a situações de emergência resultantes de doença, realização de obras e de aquisição do equipamento doméstico.

Uma vez que, nos termos da Portaria, certas situações, como a doença, a realização de obras e a aquisição de equipamento doméstico, se repetem no elenco daquelas eventualidades que podem dar origem à atribuição de apoios reembolsáveis, mistos e até dos não-reembolsáveis, a determinação de qual dos subsídios deve ser aplicado num determinado caso decorre da situação económica do beneficiário (capitação ou rendimento *per capita* do agregado familiar). Quando essa capitação for inferior ao valor fixado para o rendimento social de inserção (RSI)², o que a Portaria designa por “*insuficiência de rendimentos*”, deve ser atribuído um subsídio a fundo perdido e quando a capitação for superior, há lugar a um empréstimo. Os subsídios mistos servem para garantir que o reembolso de um subsídio não coloque o agregado familiar em insuficiência de rendimentos.

Relativamente aos apoios reembolsáveis a Portaria prevê que o reembolso não pode ultrapassar as 12 prestações e que não pode ser concedido um novo apoio enquanto decorrer a amortização do anterior, com excepção de situações excepcionais de carácter gravoso e imprevisível. Por sua vez, o montante a conceder é fixado de acordo com as situações verificadas, com um limite máximo de 6,5 vezes o IAS - Indexante dos apoios sociais³.

Apenas podem beneficiar destes apoios os trabalhadores que exerçam funções públicas, os trabalhadores que mantenham o vínculo de direito público, os aposentados e reformados e o pessoal em situação de mobilidade geral ou especial, desde que estejam inscritos nos SSAP, adquirindo dessa forma a qualidade de beneficiários. Podem ainda ser beneficiários os membros do agregado familiar dos beneficiários titulares, considerando-se para o efeito o cônjuge e respectivos descendentes ou equiparados susceptíveis de poderem usufruir de prestações de abono de família e os ascendentes a cargo do beneficiário que não concorram para a economia comum com rendimentos próprios mensais iguais ou superiores a 60% do indexante dos apoios sociais.

¹ Concedem para além dos apoios reembolsáveis apoios de natureza não reembolsável quando o beneficiário se encontrar em insuficiência de rendimentos, para fazer face a situações de emergência resultantes de doença, realização de obras, aquisição de equipamento doméstico e acompanhamento de crianças em risco

² O valor do RSI para 2009 era de € 187,18 (Portaria n.º 1514/2008, de 24 de Dezembro).

³ O valor do IAS para 2009 era de € 419,22, donde resulta um valor máximo do subsídio de € 2724,9.



5.2 – Levantamento do Circuito de Atribuição de Apoio

Os pedidos de apoio são formalizados pelos beneficiários através do preenchimento de impresso próprio disponibilizado pelos SSAP e designado por “Requerimento de Apoio Social”, no qual são apresentadas as razões que justificam a necessidade desse apoio e a urgência do mesmo. Juntamente com esse impresso devem ser apresentados os documentos que confirmem e justifiquem a necessidade do pedido, assim como a documentação necessária para que a DAS proceda ao cálculo de capitação, designadamente, da cópia da declaração do IRS, e comprovativos de todas as receitas¹ e despesas² do agregado familiar. Estes cálculos são realizados segundo critérios definidos num documento interno³ que estabelece os montantes máximos a considerar para as várias despesas.

A atribuição de apoios de qualquer natureza é sempre antecedida de um estudo técnico da situação económica do agregado familiar por parte da Divisão de Acção Social, o qual passa pelo apuramento do valor da capitação do beneficiário, em função do qual é definido o tipo de apoio a conceder, e que é depois submetido a parecer da Directora de Serviços da DAS.

Após este parecer é elaborada pela DAS uma descrição sumária do tipo de apoio a ser concedido e das condições de pagamento, nos casos de empréstimos, a qual é enviada à contabilidade para efectuar o cabimento da respectiva despesa, após o que o processo é remetido ao Presidente dos SSAP, para decisão final.

Quer em caso de indeferimento ou deferimento pelo Presidente dos SSAP, a DAS informa o beneficiário da decisão.

Nos casos de deferimento, a comunicação ao beneficiário, para além da atribuição do apoio, contém:

- ◆ Indicação do valor das prestações e do início dos descontos;
- ◆ Solicitação da declaração de dívida/autorização de desconto no vencimento e, no caso de beneficiários aposentados, da autorização de débito em conta/transferência, caso não disponham ainda desses elementos;
- ◆ Pedido de envio, no prazo de 60 dias, dos documentos comprovativos da aplicação do apoio concedido nos fins previstos.

No que respeita ao processo de reembolso e após o envio por parte do beneficiário da declaração de dívida/autorização de desconto no vencimento, a DAS comunica aos respectivos órgãos abonadores do vencimento, no caso do pessoal no activo, o valor da prestação mensal que deverá ser descontado no(s) vencimento(s) do(s) beneficiário(s) e as datas de início e do fim desse(s) desconto(s) ou, no caso de beneficiários em situação de reforma, remete à instituição bancária a ordem de transferência, a qual contém o valor das prestações e dos respectivos meses para desconto.

¹ Recibos de vencimento/pensão e de outros rendimentos auferidos.

² Rendas de casa, transporte, educação, saúde, telefone, água e outras

³ Denominado “Critérios de Análise – Apoio Social”, de Janeiro de 2009.



Tribunal de Contas

Tal como sucede na despesa, também o processo de arrecadação dos reembolsos é controlado pela Divisão Financeira e Patrimonial a qual inscreve regularmente estas receitas na base de dados. Cada órgão abonador de vencimentos envia “mensalmente” aos SSAP uma listagem com o valor dos descontos efectuados, a qual, após conferência, é utilizada pela DFP para o carregamento da base de dados de gestão de apoios sendo posteriormente efectuado o registo desses recebimentos a crédito da conta 28 “Empréstimos concedidos”.

5.3 – Enquadramento contabilístico

No que concerne à actividade de concessão de empréstimos constatou-se, em sede de aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, que os SSAP procedem à contabilização das dívidas relativas ao capital vencido e relacionadas com estes apoios de natureza reembolsável na conta 28 “Empréstimos concedidos” por saldos globais, não discriminando as dívidas por beneficiários. Por sua vez, a dívida relativa ao capital vencido encontra-se contabilizada na conta 26 “Outros devedores e credores”.

5.4 – Informação enviada ao TC

A informação sobre o património financeiro remetida ao Tribunal de Contas pelos SSAP em cumprimento das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção é retirada, não do módulo da contabilidade, mas de uma base de dados de gestão dos apoios dos beneficiários, cuja gestão é da inteira responsabilidade da DFP e cujos “*outputs*” servem de apoio aos registos contabilísticos.

Esta base de dados destina-se ao registo e controlo dos empréstimos atribuídos, procedendo a DFP à sua actualização manual, e responde, não só às necessidades do mapa das Instruções, como também às necessidades financeiras/contabilísticas dos Serviços Sociais.

5.5 – Universo da análise

Em cumprimento, designadamente, do objectivo de “verificar a conformidade dos processos de subsídios concedidos em 2009 com as normas pertinentes e a correcção da informação relativa a esses processos constante do mapa modelo 3 enviado pelos SSAP” foi seleccionada, com base na informação reportada ao Tribunal, uma amostra de processos, constante do programa de auditoria e aprovado pelo Conselheiro da Área, tendo a selecção inicial sido aumentada, durante o trabalho de campo, para 23 empréstimos, mais 8¹ do que na amostra inicial, representando utilizações no ano de 2009 de € 32.484,39 (22 % do valor global concedido nesse ano).

¹ E englobando três processos do ano de 2008, que se entendeu conveniente analisar para o esclarecimento de dúvidas surgidas.



6 – RESULTADOS DA ACÇÃO

Tendo em conta os objectivos definidos, foi realizado um conjunto de verificações, cujos resultados serão desenvolvidos ao longo deste ponto, individualizados por objectivos.

6.1 – Acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nas anteriores auditorias a serviços sociais

No decurso da auditoria verificou-se, designadamente através da análise de processos de 2009 que o regulamento de concessão de apoios sócio-económicos (Portaria n.º 1488/2008) está a ser aplicado pelos Serviços Sociais, embora tenham sido verificadas algumas situações que contrariam o disposto nesse diploma e que serão reportadas mais adiante no ponto 6.3.

No que respeita ao prazo máximo de 12 meses estabelecido na Portaria para os beneficiários efectuarem o reembolso, afigura-se que nalguns casos, designadamente para os montantes mais elevados e para os beneficiários com valores de capitação mais próximos do RSI, o esforço financeiro é demasiado pesado¹ (€ 227,1 por mês) admitindo-se, assim, que em sede de alteração da Portaria n.º 1488/2008 seria conveniente prolongar esse prazo.

Em sede de contraditório, os Serviços Sociais, na sua resposta informaram que irão considerar em matéria de revisão da actual regulamentação a questão do prolongamento do prazo.

No que respeita ao documento interno denominado “Critérios de Análise – Apoio Social” referido no ponto 5.2, que integra um anexo onde são estabelecidos os montantes máximos das despesas a ter em consideração internamente para o cálculo da capitação, também tem sido consistentemente aplicado pelos serviços como complemento da Portaria, evitando que sejam utilizados critérios diferenciados na análise de processos e tornando mais transparente e mais rigoroso o processo de análise e atribuição de subsídios.

No Quadro que constitui o Anexo II estão sumariadas as principais conclusões e recomendações formuladas nas auditorias ao património financeiro dos serviços sociais que antecederam os SSAP. Face ao que se verificou e sumariamente se descreveu, pode concluir-se que, para além daquelas que ficaram prejudicadas pela alteração dos regulamentos, as observações e recomendações que incidiram sobre a concessão de subsídios e sobre o correspondente processo foram acatadas, quer através do novo regulamento, quer através dos critérios internos e da prática adoptados pelos SSAP.

¹ Esta situação poderá estar relacionada com o último aspecto negativo referido no quadro 3 e relativo à exigência de “prestações duplas” nos meses dos subsídios de férias e de natal.



Tribunal de Contas

6.2 – Medidas adoptadas para resolução dos empréstimos em mora

Tendo em vista a resolução do problema das dívidas relativas aos Serviços Sociais extintos foi solicitado pelos SSAP à Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública um parecer relativamente a procedimentos a adoptar em matéria de cobrança dessas dívidas. Desse parecer são de destacar os seguintes aspectos:

- ◆ Eventual prescrição de créditos, que será de 5 anos nestes casos, devendo para o efeito ser apurada a data da exigibilidade da primeira prestação que não foi paga, determinando esse incumprimento a faculdade de o credor poder exigir o pagamento do montante remanescente de uma só vez;
- ◆ Ponderação das despesas, relacionadas com as custas processuais e outros encargos derivados do recurso à cobrança coerciva e de possíveis procedimentos judiciais ou afins, em comparação com o valor das dívidas a recuperar;
- ◆ Necessidade de os SSAP disporem de todos os elementos necessários para instrução dos processos, tais como os documentos que titulam a dívida (título executivo), as datas em que os beneficiários deixaram de efectuar os pagamentos das prestações, os dados de identificação pessoal, para que exista a viabilidade de se recorrer a um processo de injunção, de acção declarativa ou de acção executiva.
- ◆ Questão da falta de personalidade jurídica e da conseqüente falta de capacidade judiciária, isto é, de os SSAP não poderem autonomamente demandar e ser demandados, o que implica a necessidade de serem representados pelo Ministério Público.

Face a esse Parecer e às sugestões formuladas em matéria de procedimentos, os SSAP diligenciaram no sentido de obter toda a informação possível relativa a devedores¹ e respectivas dívidas.

Durante o ano de 2009 foi realizado um levantamento² de “todas” as dívidas de médio e longo prazo cujo capital estivesse totalmente vencido, relativas apenas aos Serviços Sociais extintos, com base na listagem enviada ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções. Esta lista, que integrava 515 beneficiários e cuja dívida total ascendia a € 349.210,32, foi remetida à Divisão de Acção Social, a qual procedeu ao tratamento da mesma por Ministérios/Serviços Sociais. Essa análise teve início ainda em 2009 e foi realizada através da consulta das bases de dados dos serviços extintos e também pela análise de processos físicos, tendo sido apurado o seguinte:

- ◆ Relativamente a muitos beneficiários de que não se dispunha de elementos suficientes para a emissão de ofícios, designadamente da morada, do número do Bilhete de Identidade ou de Identificação Fiscal, foi pedida a colaboração do serviço de cadastro

¹ Morada do devedor, elementos de identificação.

² O que foi confirmado pela análise da documentação recolhida em sede de auditoria.



da Direcção de Serviços de Registo de Contribuintes da Direcção-Geral dos Impostos, de forma a obter os dados necessários.

- ◆ Alguns beneficiários já tinham sido oficiados pelos extintos serviços, não tendo sido obtida qualquer resposta, pelo que foi elaborada uma listagem desses beneficiários e remetida para análise jurídica do gabinete jurídico e de contencioso do Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- ◆ Relativamente aos beneficiários que não tinham sido ainda oficiados pelos extintos Serviços Sociais, num total de 137, foram obtidas as moradas e oficiados pelos SSAP, solicitando a regularização da respectiva dívida.
- ◆ Identificação de 28 beneficiários falecidos, cujas dívidas ascendem a € 18.973,58, e relativamente aos quais os SSAP se propõem desenvolver diligências no sentido de localizar possíveis herdeiros e estabelecer com estes acordos para regularização das dívidas.

Relativamente aos beneficiários oficiados na 1.ª fase (Novembro de 2009), cerca de 42% responderam, encontrando-se as respostas sob análise da DAS. Quanto aos restantes, que não responderam, serão enviados para análise jurídica, à semelhança do que sucedeu aos que já tinham sido contactados pelos Serviços Sociais extintos.

No decurso do trabalho de campo foi ainda referido que a aplicação pelos Serviços Sociais do disposto no artigo 7º da Portaria n.º 1488/2008, em particular na alínea e) do seu n.º 1 (suspensão da condição de beneficiário em caso de incumprimento das suas obrigações para com os SSAP, o que abrangeria a obrigação de reembolso dos subsídios) tinha sido questionada do ponto de vista da legalidade, dado que a Portaria não pode restringir direitos consagrados em diplomas hierarquicamente superiores, designadamente o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril.

Analisando a forma como esses processos se repartem por montantes em dívida, elaborou-se o quadro que segue:

Quadro 1 – Capital vencido por montantes em 31-12-2009

(em euros)

Escalão	Processos		Dívida	
	Quantidade	% do total	Valor	% do total
50 ou menos	64	8,6%	1.941,7	0,4%
mais de 50 a 100	90	12,1%	6.557,2	1,5%
mais de 100 a 200	106	14,3%	16.149,3	3,7%
mais de 200 a 300	84	11,3%	20.845,7	4,8%
mais de 300 a 500	105	14,1%	42.089,4	9,7%
mais de 500 a 1000	159	21,4%	117.350,7	27,1%
mais de 1000 a 2000	108	14,5%	152.400,8	35,2%
mais de 2000	27	3,6%	75.930,5	17,5%
TOTAL	743	100,0%	433.265,3	100,0%



Tribunal de Contas

Desta análise resulta que os processos em que o capital em dívida é superior a 500 euros representam apenas 40% do total dos processos com dívidas em atraso, mas concentram 80% dessa dívida (345,7 milhares de euros).

Por outro lado, analisou-se também este universo dos processos em incumprimento na perspectiva da antiguidade da dívida.

Quadro 2 – Capital vencido por ano da concessão do empréstimo

Ano do contrato	Capital vencido em 31-12-2008	Capital vencido em 31-12-2009	Evolução em 2009
1979	583,6	583,6	0,0
1980	234,4	234,4	0,0
1982	618,5	618,5	0,0
1983	865,9	865,9	0,0
1984	449,4	449,4	0,0
1985	3.304,0	3.304,0	0,0
1986	1.387,1	1.387,1	0,0
1987	3.503,4	3.503,4	0,0
1988	1.178,1	1.178,1	0,0
1989	9.970,5	9.970,5	0,0
1990	14.369,1	13.490,8	-878,3
1991	43.020,9	41.716,6	-1.304,3
1992	44.745,1	43.272,6	-1.472,4
1993	26.530,7	26.160,3	-370,4
1994	13.283,6	13.283,6	0,0
1995	12.820,9	12.358,0	-462,9
1996	16.614,5	15.949,2	-665,4
1997	35.520,1	35.429,8	-90,3
1998	23.916,3	23.916,3	0,0
1999	18.882,1	18.882,1	0,0
2000	21.127,6	21.127,6	0,0
2001	17.852,3	16.907,9	-944,4
2002	13.908,5	13.908,5	0,0
2003	9.622,6	8.909,8	-712,8
2004	25.727,7	23.835,4	-1.892,3
2005	21.268,4	17.825,7	-3.442,8
2006	24.124,9	21.084,7	-3.040,2
2007 a)	13.291,0	13.304,7	13,7
2008 a)	11.101,0	14.014,7	2.913,7
2009 a)	0,0	15.270,9	15.270,9
s/ ano	521,3	521,3	0,0
Total	430.343,4	433.265,3	2.921,9

a) Os SSAP são responsáveis pelos empréstimos concedidos a partir de 5 de Setembro de 2007 e nos anos de 2008 e 2009.

Em primeiro lugar, este quadro evidencia que, não obstante alguma recuperação das dívidas mais antigas, o valor total da dívida em incumprimento cresceu 1% durante o ano de 2009, em virtude dos elevados montantes respeitantes a 2008 e, sobretudo, ao próprio ano de 2009 que



entraram em mora — 55 processos, no valor de 15,3 milhares de euros, ou seja, mais de 10% do total dos empréstimos concedidos em 2009 e cerca de 20% do valor global das prestações vencidas no ano. Esta situação, além de inesperada, uma vez que os descontos no vencimento e os débitos em conta asseguram habitualmente baixos níveis de incumprimento, é bastante preocupante e deve merecer a maior atenção por parte dos responsáveis dos SSAP.

Os Serviços Sociais, na sua resposta, referem que *“à presente data podemos confirmar que, decorrente das diligências que têm vindo a ser aplicadas aos processos em mora, já se verificou o pagamento de 46,26% (€7.064,91) do montante da dívida em mora, o qual corresponde a 40 processos dos 55 em causa (72,73%), conforme lista anexa”*.

Regista-se a evolução entretanto ocorrida ao nível da recuperação destas dívidas.

O quadro que antecede demonstra também que, para além da questão da prescrição que, como se refere no parecer do Gabinete Jurídico da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, embora não seja do conhecimento officioso, ocorre após 5 anos, não houve qualquer evolução nos processos respeitantes a 1989 e anos anteriores, não sendo a mesma significativa nos processos anteriores a 2000, o que parece significar que em relação a estas dívidas com mais de 10 anos, mesmo que não seja invocada a prescrição, a possibilidade da sua recuperação é bastante baixa.

E assim sendo, parece evidente que, numa situação de escassez de recursos, o esforço de recuperação de dívidas em atraso se deve concentrar nos processos em que:

- ◆ Estão em causa os montantes mais elevados;
- ◆ A possibilidade de recuperação, por serem mais recentes, é maior;
- ◆ Não existe o risco de ser invocada a prescrição.

Nesse sentido, identificou-se um conjunto de 122 processos, com valores em mora superiores a 500 euros e celebrados há menos de dez anos (em 2009), que constituem o segmento em relação ao qual existe maior possibilidade de recuperação de dívidas de montante mais elevado. Estes processos representam apenas 16,4% do total dos processos com incumprimento, mas 32% do capital em mora.

Em matéria de recuperação de dívidas em atraso, os Serviços Sociais, na sua resposta, informaram que em sede de revisão da actual regulamentação irão ter em consideração este aspecto.

6.3 – Conformidade dos processos de subsídios concedidos em 2009 com as normas pertinentes e correcção dessa informação

Como já foi descrito no ponto 5.2 o procedimento administrativo de atribuição de um subsídio é iniciado com o preenchimento de um requerimento de apoio social o qual deverá ser acompanhado de documentação que confirme a necessidade desse apoio e também da



Tribunal de Contas

documentação necessária para o cálculo da capitação, que irá determinar o tipo de apoio a conceder pelos SSAP.

Tendo em conta que os processos integrantes da amostra analisada foram seleccionados de acordo com critérios não estatísticos (montante e/ou capital em mora), as situações verificadas não são extrapoláveis para o conjunto dos empréstimos concedidos em 2009. Cabe à Direcção dos SSAP determinar em que medida tais situações são fortuitas ou correspondem efectivamente a procedimentos que devem ser objecto de correcção.

Da análise aos processos de empréstimo constantes da amostra foi apurado o seguinte:

**Quadro 3 – Aspectos positivos e negativos resultantes da análise de processos de empréstimo**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Atribuição de apoios	
Os processos são bem instruídos sendo cumprido, na generalidade dos casos, o regulamento de atribuição de subsídios.	Não existe justificação adequada, em muitos dos processos analisados, do carácter urgente e da gravidade da situação, designadamente nos casos de Saúde.
A tramitação processual, na quase totalidade, dos casos é bastante célere e exigente.	Foram detectadas situações de atribuição de apoios, antes e depois da entrada em vigor da Portaria n.º 1488/2008, reembolsáveis a beneficiários que tinham ainda por reembolsar subsídios concedidos anteriormente
Destaca-se a intervenção da DAS no sentido de encaminhar os beneficiários para outras formas de apoio social disponíveis, seja ao nível do Estado (Segurança Social e sistema de saúde), seja ao nível municipal, seja particular (IPSS).	Num dos processos analisados constatou-se que foi concedido um empréstimo, não obstante o beneficiários se encontrar em situação de insuficiência de rendimentos.
Em todos os processos analisados existe a confirmação do cabimento antes do despacho de autorização do presidente dos SSAP.	
Confirmação da utilização do apoio no fim a que se destinava	
Verificou-se num dos processos analisados a não atribuição de um apoio em virtude de o apoio concedido anteriormente não ter sido aplicado no fim a que se destinava.	Na grande maioria dos processos analisados não foram apresentados pelos beneficiários os documentos de demonstração da aplicação dos subsídios atribuídos no fim a que se destinam, cuja solicitação é feita aquando da comunicação da atribuição do apoio.
Apresentação do título de dívida e da ordem de transferência	
O procedimento instituído da emissão do título de dívida e da ordem de transferência são importantes, para que exista um reconhecimento da dívida.	Nalguns processos foi verificado que o título de dívida apresentado aos SSAP não era datado, mas apenas assinado.
	Em alguns dos processos analisados verificou-se que a ordem de transferência não evidenciava a confirmação/validação dos dados pela agência bancária
	Em dois dos processos analisados verificou-se o pagamento dos subsídios antes da entrega pelos beneficiários da declaração de dívida e noutra processo o pagamento ocorreu apesar da ordem de transferência entregue não ter a assinatura validada pela Agência bancária.
Plano de pagamento	
	Verificou-se nalguns casos que no mês relativo ao subsídio de natal e de férias o valor da prestação era superior ao das restantes prestações.

Em sede de contraditório e relativamente aos quatro aspectos referidos no quadro e relacionados quer com a “atribuição de apoios”, quer com a “confirmação da utilização de apoio no fim a que se destinava” os Serviços Sociais alegaram o seguinte:



Tribunal de Contas

1.º aspecto negativo – Reconhecem que “(...) em alguns dos processos, a informação técnica que serve de base à tomada de decisão carece de uma explicação mais exaustiva que justifique com exactidão o carácter urgente e gravoso da situação analisada. Contudo, trata-se de processos envolvendo situações de carácter social, em que a demonstração daquelas circunstâncias é por vezes difícil do ponto de vista formal, só sendo possível nas entrevistas realizadas com os beneficiários e na sequência de verificação “in loco” das situações relatadas”. Referem ainda que “importará de futuro, dar maior atenção a este aspecto no sentido de uma melhor fundamentação formal”.

2.º aspecto negativo – Para além de terem procedido à identificação dos processos nessa situação, referem ainda que “os subsídios reembolsáveis, supostamente em situação de incumprimento, foram constituídos ao abrigo da regulamentação vigente nos Serviços Sociais extintos (...) que não condicionavam a atribuição de novo subsídio à completa amortização do anterior, tendo sido seguido o princípio de que a obrigação estabelecida pela nova portaria não abrangia situações que não tivessem sido constituídas no seu âmbito”. Informaram ainda que dois dos processos já tinham a sua situação “(...) completamente regularizada aquando da concessão do novo subsídio reembolsável, não constando tal situação do nos mapas da Contabilidade em circulação nos serviços e fornecidos à inspecção por não se ter identificado a origem da receita e feita a respectiva imputação no processo correspondente” e que relativamente aos outros dois: um foi convertido em subsídio não reembolsável por insuficiência de rendimentos; o outro está a ser regularizado, sendo a responsabilidade do incumprimento do organismo onde o beneficiário desempenhava funções.

3.º aspecto negativo – A concessão referida tratou-se de “(...) uma situação “atípica” em que o requerente apenas necessitou da importância atribuída por um período de tempo limitado, uma vez que iria ser ressarcido dessa mesma importância por outra entidade pública”.

4.º aspecto negativo – Os serviços reconhecem e confirmam a dificuldade existente na obtenção desses justificativos, apesar dos esforços desenvolvidos pelos Serviços Sociais, informando que “(...) o trabalho desenvolvido pelas equipas de apoio social tem vindo a permitir reduzir o número de situações em falta”.

Referiu ainda em sede de contraditório que embora as restantes desconformidades detectadas, de natureza formal e pontual, não prejudiquem a essência de todo o processo devem efectivamente ser corrigidas.

6.4 – Registo contabilístico dos empréstimos

O Plano Oficial de Contabilidade Pública apenas refere que o registo contabilístico dos empréstimos deverá ser processado numa conta de terceiros (conta 28 “Empréstimos concedidos”), de forma a ficarem registadas contabilisticamente as dívidas decorrentes da atribuição desses subsídios, não referindo qualquer repartição desses valores por capital



vincendo¹ e vencido². Em virtude desta omissão os SSAP optaram por registos contabilísticos diferenciados do capital vincendo e vencido, procedendo à contabilização das dívidas vincendas de empréstimos na conta 28 “Empréstimos concedidos” e das dívidas vencidas na conta 26 “Outros devedores e credores”, mas não efectuando a respectiva desagregação por beneficiários, o que torna inviável qualquer conferência com o mapa das Instruções.

O registo contabilístico é processado com suporte numa base de dados existente nos Serviços Sociais e tendo em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria realizada aos Serviços Sociais da Ministério da Saúde.

Em termos contabilísticos, no decurso do ano a Divisão Financeira e Patrimonial vai movimentando a conta 28, registando a débito os apoios concedidos e a crédito os reembolsos cobrados. No caso dos reembolsos esse registo é realizado após estes terem sido devidamente identificados nas listagens, quer dos serviços que efectuaram descontos em vencimentos, quer das instituições bancárias que efectuaram transferências, e após o lançamento na base de dados de apoios. É de destacar que no processamento contabilístico dos reembolsos não existe qualquer diferenciação entre a natureza das cobranças, ou seja, se respeitam a prestações vencidas no ano ou em anos anteriores.

Relativamente à base de dados, contudo, são também aí registados os vencimentos de capital, com imputação aos beneficiários respectivos, para que essa base de dados reflecta a verdadeira situação dos apoios. Só no final do ano, através da consulta à base de dados, é que são processados os lançamentos contabilísticos necessários para que a conta 28 “Empréstimos concedidos” e a conta 26 “Outros devedores e credores” espelhem, respectivamente, o capital vincendo e o vencido no final do ano, pelo que se pode afirmar que o mapa das Instruções fornece informação para a contabilidade, uma vez que os acertos processados na conta 28 são realizados em consonância com a informação desse mapa.

Relativamente à divergência existente entre os valores de receita apurados através da informação reportada pelos Serviços e os valores inscritos no capítulo 11 “Activos financeiros” do mapa de fluxos de caixa e da Conta Geral do Estado³, que totaliza o valor de € 100, os SSAP informaram que, ou se tratava de uma prestação cobrada a mais, ou imputada a um beneficiário diferente, não tendo sido recebido qualquer esclarecimento posterior.

Em matéria de contabilização os Serviços Sociais apenas esclareceram que a contabilização dos empréstimos adoptada vai de encontro à metodologia sugerida no âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas aos serviços Sociais do Ministério da Saúde, não se referindo à divergência acima descrita em matéria de receita.

¹ O capital vincendo é o valor do capital que, de acordo com um determinado plano de reembolso, estaria em dívida numa determinada data, mas ainda não é exigível.

² O capital vencido é o valor do capital que, de acordo com um determinado plano de reembolso, já deveria ter sido reembolsado e não o foi.

³ Mais propriamente do mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas”, constante do volume II, Tomo 11.



Tribunal de Contas

7 – EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, no montante de € 3.774,0, a pagar pelos Serviços Sociais da Administração Pública.

8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu douto parecer onde concorda com a decisão e recomendações propostas.

9 – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido:
 - ◆ Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Ao Presidente dos SSAP.
- b) Fixar o prazo de 180 dias para o Presidente dos SSAP informar o Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações constantes do presente relatório ou justificar o seu não acatamento.
- c) Fixar os emolumentos em € 3.774,0 euros.
- d) Determinar a remessa de cópia deste relatório ao Ministério Público, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
- e) Que este relatório seja inserido no sítio do Tribunal de Contas na Internet, após a sua entrega às entidades antes enumeradas.

Tribunal de Contas, em sessão de 9 de Dezembro de 2010

O Juiz Conselheiro Relator,



(José Luís Pinto Almeida)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos,



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

FUI PRESENTE,
O Procurador-Geral Adjunto,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)



Tribunal de Contas

Ficha técnica da equipa de auditoria

A Auditoria “Serviços Sociais da Administração Pública – Património Financeiro em 2009”, foi realizada pelo Departamento de Auditoria I, Unidade de Apoio Técnico I.2.

Equipa de trabalho:

Função	Nome	Cargo / Categoria
Coordenação	António Sousa e Menezes	Auditor – Coordenador
Execução	Francisco Moledo	Auditor – Chefe
	Rosa Sequeira	Técnica Superior

Relação de responsáveis

Nome	Cargo	Período
Dr. Humberto Jorge Alves Meirinhos	Presidente	01-01-2009 a 31-12-2009

**Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria I

Processo n.º 46/10-AUDIT

Entidade fiscalizada: Serviços Sociais da Administração Pública

Entidade devedora: Serviços Sociais da Administração Pública

Regime jurídico: AA
AAF

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	c) 102, 00	37		3.774,0
1% s/ Receitas Próprias			0,0	0,0
Emolumentos calculados				3.774,0
Limite máximo (50 x VR) ^{b)}				23.750,00
Limite mínimo (5 x VR) ^{b)}				2.375,0
Emolumentos a pagar				3.774,0

a) Cfr. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

b) Igual a 5 X VR em que VR é igual a € 475,0, igual à remuneração mensal mínima garantida para 2010, que corresponde ao Nível 1 da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas aprovada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.

c) Valor da UC até 31/12/2010 disponível em [http://timor/C5/C18/Unidade%20de%20Conta%20\(UC\)/default.aspx](http://timor/C5/C18/Unidade%20de%20Conta%20(UC)/default.aspx).

O auditor-chefe,


(Francisco Moledo)



Tribunal de Contas

Anexo I – Resposta da Entidade auditada



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Exm^o Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av^a Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

DA1.2

Sua comunicação

Nossa referência

13410 22 NOV. 2010

ASSUNTO: AUDITORIA SOBRE O PATRIMÓNIO FINANCEIRO EM 2009

Após a análise do teor do Relatório da Auditoria ao Património Financeiro dos Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP), cumpre apresentar os seguintes comentários:

1. O relatório evidencia o empenho dos SSAP no sentido de criar uma base de dados fiável da gestão dos empréstimos já concedidos aos beneficiários, quer pelos Serviços Sociais (SS) extintos quer já no âmbito dos novos serviços, bem como todo o esforço desenvolvido visando a regularização das situações herdadas ou recentes, de incumprimento das obrigações por parte dos devedores.

Ficou igualmente patente que as recomendações do Tribunal de Contas, feitas no âmbito das diversas auditorias realizadas nos SS extintos, mereceram acolhimento no conjunto de diplomas que regem a actividade dos SSAP e que as mesmas são implementadas na sua actuação diária.

Esta regulamentação tem permitido, como atrás é reconhecido, um maior rigor e transparência na análise dos diferentes processos e, bem assim, a utilização de critérios uniformes por parte dos diferentes técnicos envolvidos.

2. No tocante às observações/recomendações tecidas no ponto 4.3.:

a) Reconhece-se que, em alguns dos processos, a informação técnica que serve de base à tomada de decisão carece de uma explicação mais exaustiva que justifique com exactidão o carácter urgente e gravoso da situação analisada. Contudo, trata-se de processos envolvendo situações de carácter social, em que a demonstração daquelas circunstâncias é por vezes difícil do ponto de vista formal, só sendo possível nas entrevistas realizadas com os beneficiários e na sequência de verificação "in loco" das situações relatadas.

Sendo cada processo exposto, individualmente, pelos técnicos ao decisor, muitas vezes é secundarizado o aspecto formal perante a exposição verbal, sendo certo que em todos os casos a regulamentação vigente foi observada.

DGTC 23 11'10 20730



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Importará, de futuro, dar maior atenção a este aspecto no sentido de uma melhor fundamentação formal.

b) No tocante à atribuição do subsídio reembolsável a beneficiários que tinham ainda por reembolsar subsídios concedidos anteriormente, importa considerar:

- as situações em causa afigura-se dizerem respeito aos processos nº 236/2006, nº 38/2009, nº 679/2009 e nº 147/2010;

- os subsídios reembolsáveis, supostamente em situação de incumprimento, foram constituídos ao abrigo da regulamentação vigente nos Serviços Sociais extintos, no caso concreto, Serviços Sociais Presidência Concelho de Ministros, que não condicionavam a atribuição de novo subsídio à completa amortização do anterior, tendo sido seguido o princípio de que a obrigação estabelecida pela nova portaria não abrangia situações que não tivessem sido constituídas no seu âmbito.

- Contudo, numa análise mais exaustiva destes processos na sequência da Auditoria, foi possível constatar que a situação dos processos nº 147/2010 e nº 236/2006 já se encontrava completamente regularizada aquando da concessão do novo subsídio reembolsável, não constando tal situação nos mapas da Contabilidade em circulação nos serviços e fornecidos à Inspeção por não se ter identificado a origem da receita e feita a respectiva imputação no processo correspondente.

- As outras duas situações, uma foi convertida em subsídio não reembolsável por insuficiência de rendimentos do beneficiário (679/2009) e na outra, o incumprimento foi da responsabilidade do organismo onde o beneficiário desempenhava funções que não efectuou a transferência a que estava obrigado, encontrando-se a situação a ser regularizada.

c) A concessão de um empréstimo a um beneficiário em insuficiência de rendimento diz respeito a uma situação "atípica" em que o requerente apenas necessitou da importância atribuída por um período de tempo limitado, uma vez que iria ser ressarcido dessa mesma importância por outra entidade pública. Não seria pois correcto atribuir um subsídio não reembolsável numa situação em que existia outro organismo a suportar a despesa em causa.

d) A apresentação do documento comprovativo da utilização do apoio por parte do beneficiário, apesar de todos os esforços desenvolvidos pelos SSAP, não só aquando da atribuição do apoio mas também ao longo do período de regularização, apresenta-se efectivamente como uma dificuldade com que estes serviços se deparam dado depender unicamente da iniciativa do beneficiário.

Contudo, o trabalho desenvolvido pelas equipas do apoio social tem vindo a permitir reduzir o número de situações em falta.

e) As demais desconformidades detectadas assumem natureza formal e pontual que apesar de não prejudicar a essência de todo o processo importa efectivamente corrigir.

3. No tocante às observações/recomendações tecidas no relatório, e especialmente, as que dizem respeito:

a) ao prolongamento do prazo de reembolso (2º § do ponto 4.1);

b) à recuperação de dívida em atraso (penúltimo § do ponto 4.2),


MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



estes serviços irão considerar as mesmas no contexto de uma revisão de actual regulamentação, conforme sugerido, e do seu plano de recuperação de dívidas em atraso para os próximos exercícios.

No que respeita aos montantes em dívida, (ponto 4.2), o “Quadro 2” apresenta o capital vencido, por ano, a 31.12.2009, sendo que os valores apresentados respeitantes a 2008 e 2009 são já resultantes de apoios reembolsáveis atribuídos pelos SSAP.

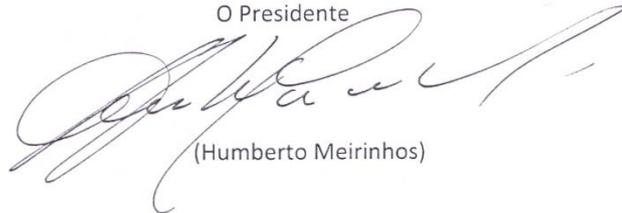
É feita referência a 55 processos de 2009 que no final do ano se encontravam em mora, no valor global de €15.270,90. À presente data podemos confirmar que, decorrente das diligências que têm vindo a ser aplicadas aos processos em mora, já se verificou o pagamento de 46,26% (€7.064,91) do montante da dívida em mora, o qual corresponde a 40 processos dos 55 em causa (72,73%), conforme lista anexa.

Por último, (ponto 4.4), no respeitante ao registo contabilístico dos empréstimos, cumpre-nos esclarecer que a utilização da conta 26 para registo do capital vencido e da 28 para registo do capital vincendo, vai de encontro à metodologia sugerida no ponto 4.5 do Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas ao exercício de 2003 dos ex-Serviços Sociais do Ministério da Saúde.

Na convicção de ter contribuído para o esclarecimento das situações elencadas e

com os melhores cumprimentos.

O Presidente



(Humberto Meirinhos)

HM/MA



Tribunal de Contas



SERVIÇOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMÓNIO FINANCEIRO VALORES EM MORA ANO 2009

IDENTIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS						CRÉDITO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2009		Cobranças em 2010	
Mutuário	Montante contratual	Data do contrato	Prazo	Capital vincendo	Capital vencido	Capital vincendo	Capital vencido	Capital vincendo	Capital Vencido
Maria Isabel Pinto Arnaut Seixas	2.499,00	19-01-2009	12	1.236,34	1.262,66				1.000,00
Hélia Maria Rodrigues Santos	593,25	19-01-2009	12	49,43	98,86			49,43	98,86
Fernando Ferreira Gonçalves	2.493,99	05-02-2009	12	415,66	207,83			415,66	207,83
Maria Filomena Domingues Monteiro Mota	675,00	12-02-2009	12	168,75	506,25				
Castália Maria Cordeiro Cabral Rosa Gama	260,00	17-02-2009	12	0,00	260,00				
Adélia Jesus Redondo Barreiras	253,20	17-02-2009	12	0,00	126,60				
Maria Emília de Almeida Lopes Garcia	1.428,00	17-03-2009	12	386,80	285,60			400	285,60
Maria Caria Silva Marques Leitão	2.500,00	23-03-2009	12	680,00	400,00			110	400,00
Maria Manuel Lopes Nobre	1.670,00	23-03-2009	12	556,64	139,24			556,64	139,24
Ana Maria Rebelo Marcelo Milheiro	1.620,00	23-03-2009	12	540,00	135,00			540	135,00
Maria do Rosário Rodrigues Gonçalves Catalão	1.438,00	23-03-2009	12	479,32	119,87			479,32	119,87
Manuel Filipe Gaspar dos Santos Vidal	425,20	23-03-2009	12	113,36	28,25			113,36	28,26
Odete de Fátima Pereira da Fonseca	900,00	02-04-2009	12	240,00	270,00			180	270,00
Armando Santa Maria Monteiro Morgadinho	306,24	02-04-2009	12	40,00	143,12				
Maria Filomena Oliveira Antunes	1.552,32	03-04-2009	12	375,00	75,00			375	75,00
Maria Emília Barros Ribeiro	2.415,00	06-04-2009	12	856,25	1.558,75				
Maria Natália Paulino Gonçalves Pinho	287,31	06-04-2009	1	0,00	287,31				
Ana Maria Palma Costa Ramos	1.176,60	13-04-2009	12	313,76	862,84				235,32
Fernando José Fortes lemos Esteves	1.682,60	13-04-2009	12	560,88	280,40			0,04	280,40
Sandra Cristina Amorim Pereira	1.500,00	23-04-2009	12	500,00	375,00			375	375,00
Hassane Hamad Salé Mahomed	1.330,00	24-04-2009	12	554,15	775,85				
Maria Ascensão Salgado Oliveira	700,00	24-04-2009	12	349,98	58,33			349,98	58,33
Augusto Santos Almeida	1.100,00	28-04-2009	11	200,00	900,00				
Maria Emília Almeida Curado	165,12	28-04-2009	1	0,00	165,12				
Filomena Maria Nunes	806,00	28-04-2009	12	345,24	4,00			237,78	4,00
Joaquim Gomes Melo	164,21	06-05-2009	1	0,00	164,21				
Maria Lurdes Vieira Campos	1.500,00	07-05-2009	12	625,00	625,00			500	625,00
Maria Fernanda Ferreira Costa	958,50	12-05-2009	12	279,25	255,85			135,1	255,85
Maria João Póvoas Duarte	419,22	20-05-2009	12	174,65	244,57				
Francisco Sousa Alves	1.434,57	20-05-2009	12	621,64	95,64			621,64	95,64
Maria de Fátima Vieira Monteiro Coimbra	771,81	22-05-2009	12	321,55	128,62			257,27	128,62

AUDITORIA AOS SERVIÇOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SSAP) – PATRIMÔNIO FINANCEIRO EM 2009

IDENTIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS						CRÉDITO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2009		Cobranças em 2010	
Mutuatário	Montante contratual	Data do contrato	Prazo	Capital vincendo	Capital vencido	Capital vincendo	Capital vencido	Capital vincendo	Capital Vencido
Maria Alice Dionisio Silva	303,90	27-05-2009	12	151,80	25,30	151,8	25,30	151,8	25,30
Maria Teresa Pereira Antunes Ribeiro	2.724,93	01-06-2009	12	1.362,44	817,46	1.362,44	817,46	1.362,44	817,46
Maria da Graça da Luz Ferreira Faustino	2.600,00	01-06-2009	12	1.299,96	433,32	1.299,96	433,32	1.299,96	433,32
Rosa Maria Anjos Sengo Meneses	1.260,00	01-06-2009	12	630,00	84,00	630,00	84,00	630	84,00
Emília do Carmo Nunes de Oliveira Pina	993,76	01-06-2009	12	496,86	82,81	496,86	82,81	414,05	82,81
Maria Graça Pereira Carneiro	850,00	01-06-2009	12	424,98	70,83	424,98	70,83	424,98	70,83
Maria Isabel Esteves Marques Velho	905,08	02-06-2009	12	377,10	226,26	377,10	226,26	150,84	226,26
Fernanda Maria Loureiro Ferreira	1.166,44	09-06-2009	12	583,20	97,20	583,20	97,20	486	97,20
Paulette Micaela Oliveira da Silva	1.092,96	09-06-2009	12	546,46	72,86	546,46	72,86	546,46	72,86
Maria Manuela Esteves Sotto Mayor	605,50	09-06-2009	12	302,70	50,45	302,70	50,45	302,7	50,45
Maria Inês de Castro Nunes Gonçalves	405,64	20-06-2009	12	135,20	13,52	135,20	13,52	135,2	13,52
Matilde Vicência Bilé Pousada	929,31	23-06-2009	12	309,75	92,93	309,75	92,93	309,75	92,93
Maria Georgina Duarte Rocha	1.710,00	02-07-2009	12	855,00	855,00	855,00	855,00	855,00	855,00
Regina Monteiro Alexandre Caetano Oliveira	2.724,93	13-07-2009	12	1.589,56	227,08	1.589,56	227,08	1.589,53	227,08
José Alberto Fernandes Coelho	712,44	28-07-2009	12	415,59	59,37	415,59	59,37	356,22	59,37
Ana Paula Casimiro Silva	2.096,10	26-08-2009	12	1.498,05	135,00	1.498,05	135,00	1.498,05	135,00
Elisa Beatriz Carvalho Pereira	794,88	26-08-2009	12	463,68	132,48	463,68	132,48	463,68	132,48
Maria Lurdes Pernas Monteiro	2.018,38	17-09-2009	12	1.441,64	144,23	1.441,64	144,23	1.441,64	144,23
Paula Carla Granjo Amaral	164,21	29-10-2009	1	0,00	164,21	0,00	164,21	0,00	164,21
Esperança de Jesus dos Santos Guerreiro Romeiro	2.004,46	10-11-2009	12	1.837,33	167,13	1.837,33	167,13	1.837,33	167,13
Joana Filomena da Silva Cardoso	157,39	20-11-2009	1	0,00	157,39	0,00	157,39	0,00	157,39
Ana Maria Soares Casaca	251,48	24-11-2009	12	230,45	21,03	230,45	21,03	103,87	21,03
Maria José Conceição Gonçalves	1.423,53	26-11-2009	12	1.288,00	7,53	1.288,00	7,53	1.298	7,53
Carlos Manuel Amaral Moura	1.118,72	07-07-2009	12	450,00	293,72	450,00	293,72	17.298,95	113,50
					15.270,89		15.270,89	17.298,95	7.064,91
									46,26%



Anexo II – Conclusões e recomendações de anteriores auditorias



Entidade	Obs./ Conc.	Matérias					
		Regulamentos	Regulamentos	Processos	Processos	Processos	Incumprimentos
Serviços Sociais do Ministério das Finanças e Administração Pública	Conc.	O Regulamento do Fundo de Auxílio é muito genérico e não está completado por outras disposições internas que balizem, de forma mais específica, as condições de acesso aos subsídios e as condições a que deve obedecer o seu reembolso.	A atribuição de subsídios apresenta um elevado grau de discricionariedade.	Há violação sistemática de disposições do Regulamento, algumas das quais parecem ter caído em desuso.	A comprovada atribuição de subsídios, na prática menos exigente do que o previsto no Regulamento, é susceptível de pôr em causa a transparência das decisões e a igualdade de oportunidades de acesso ao Fundo de Auxílio.	Muitos dos processos analisados apresentavam-se incompletos.	
	Recom.	Recomenda-se que os SOFE reanalise o Regulamento do Fundo de Auxílio face às suas necessidades actuais e procedam às alterações necessárias ou, não sendo necessárias alterações, corrijam os procedimentos acima indicados, por forma a que o Regulamento seja cumprido.					Recomenda-se, finalmente, que os SOFE procedam à aplicação do n.º 2 do artigo 11º do regulamento nas situações de mora injustificadas (esta disposição permitia aos SOFE recorrer ao desconto das prestações de reembolso dos subsídios no vencimento do beneficiário, nos casos de falta de pagamento injustificada).
Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	Conc.	Os actuais regulamentos dos subsídios de carência e habitação são ilegais por violação do disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho.	A concessão de subsídios para aquisição, construção e obras de conservação e beneficiação, nos moldes em que actualmente é feita, isto é, não sendo limitada a situações socialmente gravosas e urgentes, é ilegal por violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma.				
	Recom.	Atenta a recente decisão governamental de extinguir por fusão os SSMTS, o Tribunal recomenda ao Governo que, na elaboração da lei orgânica dos novos Serviços Sociais da Administração Pública e na sua regulamentação, sejam melhor explicitados os critérios de atribuição de subsídios.					



Tribunal de Contas

Entidade	Obs./ Conc.	Matérias					
		Regulamentos	Regulamentos	Processos	Processos	Processos	Incumprimentos
Serviços Sociais do Ministério da saúde	Conc.	Os subsídios reembolsáveis (empréstimos) têm vindo a ser atribuídos pelos Serviços Sociais do Ministério da Saúde com base na Lei Quadro da Acção Social Complementar na Administração Pública, na lei orgânica destes Serviços Sociais e no Regulamento aprovado pelo Ministro da Saúde, exceptuando-se os que se destinam à compra de computadores, electrodomésticos e mobiliário, que não têm cobertura na legislação referida, por não respeitarem a situações socialmente gravosas e urgentes e de que resultem graves desequilíbrios sócio-económicos.		De um modo geral, na concessão destes subsídios foram observados os requisitos previstos na lei e no Regulamento. No entanto, verificou-se que, em subsídios para obras na habitação própria, não foi apresentado o título de propriedade, e que, na generalidade dos subsídios, não foram apresentados os documentos comprovativos das despesas.			
	Recom.		Recomenda-se que o artigo 11º do Regulamento seja revisto de forma a dar cobertura à prática seguida pelos Serviços Sociais, que é a de permitir a cumulação de subsídios de saúde com os de outras modalidades.				Embora sejam realizadas algumas diligências para resolver os casos de incumprimento, recomenda-se que os serviços definam e apliquem procedimentos para os casos em que essas diligências se revelam infrutíferas, uma vez que foi verificada a existência de processos parados há vários anos.