

F..

# Auditoria de Conformidade aos subsídios atribuídos às Instituições Particulares de Solidariedade Social pelo Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM

RELATÓRIO N.º 3/2022-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 01/20 – AUD/FS

Auditoria de conformidade aos subsídios atribuídos às  
Instituições Particulares de Solidariedade Social pelo  
Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM

RELATÓRIO

Março/2022



## ÍNDICE

1. Caracterização da Ação de Controlo Financeiro .....	5
1.1. Fundamento, âmbito e objetivos .....	5
1.2. Metodologia .....	6
1.3. Identificação dos Responsáveis Administrativo-Financeiros .....	6
1.4. Condicionantes .....	6
1.5. Quadro Jurídico-Normativo .....	7
1.6. Audição prévia dos responsáveis .....	14
2. Análise Jurídico-Financeira .....	15
2.1. Verbas Transferidas pelo ISSM entre 2016 e 2018 .....	15
2.2. Sistema de Controlo Interno associado aos apoios concedidos às IPSS .....	25
2.3. Verificação do cumprimento dos acordos e legislação subjacente .....	40
2.4. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas .....	64
2.5. Conclusões .....	64
2.6. Recomendações .....	66
3. Decisão .....	67
ANEXOS .....	69
I - Amostra .....	70
II – Respostas sociais .....	71
III – Tipos de apoios atribuídos pelo ISSM às IPSS .....	72
IV - Entidades apoiadas pelo ISSM no período de 2016 a 2018 .....	76
V – Rendimentos totais versus subsídios recebidos do ISSM (10 Instituições mais apoiadas) ...	78
VI – Utentes inscritos e equipamentos por valência/Concelho .....	79
VII – Montantes financiados por Valência/Resposta Social .....	82
VIII.A – Verbas transferidas pelo ISSM no âmbito do PEARAM, no período de 2016-2018 .....	84
VIII.B – Financiamento e despesa imputável ao PEARAM (período de 2016-2018) .....	85
IX - Número de acordos e montante financiado em cada tipologia .....	86
X - Procedimentos para a celebração dos acordos com as IPSS .....	87
XI – Verificação da Legalidade das Contas por realizar em 19/02/2020 .....	90
XII – Acompanhamento técnico-financeiro por realizar em 19/02/2020 .....	92
XIII - Processos de inspeção realizados às IPSS (período de 2016-2018) .....	94
XIV – Procedimentos associados ao PEAR <sup>RAM</sup> .....	95
XV - Instituições apoiadas pelo ISSM, que não publicitaram as suas contas .....	97
XVI - Custo e comparticipação mensal por utente -Valência ERPI 2018 .....	98
XVII – Diferenças entre o valor acordado e o défice de funcionamento apurado .....	99
XVIII – Excedentes apurados nos acordos que financiam despesas com o pessoal do <i>Centro Social e Paroquial de Santo António</i> .....	102

XIX - Processamento dos apoios destinados a financiar investimentos.....	104
XX – Apoios concedidos pela SRIAS/ SRISC às IPSS e outras Instituições equiparadas, entre 01/01/2016 e 15/07/2020.....	106
XXI – Nota de emolumentos e outros encargos .....	108

## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Sigla	DESIGNAÇÃO
AA	Acordo Atípico
AC	Acordo de Cooperação
AE	Apoio Eventual
AF	Agregado(s) Familiar(es)
ATF	Acompanhamento Técnico Financeiro
CAFAP	Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental
CAT	Centro de Acolhimento Temporário
CC	Centro de Convívio
C.C.	Código Civil
CCP	Código da Contratação Pública
CD	Conselho Diretivo
CdD	Centro de Dia
CI	Circular Interna
CN	Centro de Noite
CP	Contrato(s) Programa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Centro Social e Paroquial
CSSM	Centro de Segurança Social da Madeira
DAFIJ	Departamento de Apoio à Família, Infância e Juventude
DAPI	Departamento de Apoio à Pessoa Idosa
DAS	Departamento de Ação Social
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DI	Departamento de Inspeção
DLR	Decreto Legislativo Regional
DN	Despacho Normativo
DPCP	Departamento de Património e Contratação Pública
DPPS	Departamento de Projetos e Programas Sociais
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EIPSS	Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social
EPAA	Equipa de Programas de Ajuda Alimentar
ERPI	Estrutura Residencial para Pessoas Idosas
ESNL	Entidades do setor não lucrativo
FCPC	Ficheiro central de pessoas coletivas
GJ	Gabinete Jurídico
GR	Governo Regional
II, I.P.	Instituto de Informática da Segurança Social, Instituto Público
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IS-PS	Módulo de Controlo e Gestão Orçamental, do Sistema de Informação Financeira
ISS, I.P.	Instituto de Segurança Social, Instituto Público
ISSM	Instituto de Segurança Social Madeira, I.P. RAM
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Sigla	DESIGNAÇÃO
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAC	Programa de Apoio Complementar
PB - IPSS	Módulo de Gestão das IPSS, do Sistema de Informação Financeira
PEA <sup>RAM</sup>	Programa de Emergência Alimentar da Região Autónoma da Madeira
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POAPMC	Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas
PPA	Pasta do Processo da Auditoria
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCG	Resolução do Conselho do Governo
RNC-ESNL	Regime de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor Não Lucrativo
RRNPC	Regime do Registo Nacional de Pessoas Coletivas
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SAP	Sistema Operacional, com a estrutura modular do Sistema de Informação Financeira
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCM	Santa Casa da Misericórdia
SESARAM, EPE	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial
SIF - SAP	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNL	Sector Não Lucrativo
SRIAS	Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais
SRISC	Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania
SRFAP	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública
SRF	Secretaria Regional das Finanças
TIL	Técnico de Intervenção Local
UAIPSSP	Unidade de Apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social e Projetos
UCP	Unidade de Contratação Pública
VLC	Verificação da Legalidade das Contas

#### FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Susana Silva	Auditora-Chefe
Equipa de auditoria	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Principal
Nelson Pinto	Técnico Verificador Superior
Apoio jurídico	
Isabel Silva Gouveia	Técnica Verificadora Superior



## 1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO FINANCEIRO

O presente documento consubstancia o resultado da *auditoria de conformidade aos subsídios atribuídos às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) pelo Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM (ISSM)*, que foi prevista no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2020<sup>1</sup>, programa aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas na sua sessão de 20 de dezembro de 2019.<sup>2</sup>

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Inserindo-se no âmbito do controlo financeiro sucessivo das instituições que compreendem o setor da Segurança Social, bem como o das entidades de qualquer natureza beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, esta ação de controlo corporiza uma auditoria de conformidade (legalidade) aos apoios concedidos pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM) às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), às entidades legalmente equiparadas e a outras instituições que prosseguem atividades sociais na Região Autónoma da Madeira (RAM); visando os seguintes objetivos específicos:

1. Levantamento e caracterização das instituições em atividade na RAM a 31/12/2018;
2. Apuramento dos montantes transferidos pelo ISSM no período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018;
3. Seleção de uma amostra de IPSS e demais entidades que desenvolvem fins de ação social na RAM<sup>3</sup>, com vista à verificação do cumprimento do clausulado dos acordos e das obrigações deles decorrentes, nomeadamente:
  - a) Cumprimento do regime jurídico da contratação pública, no caso dos acordos para investimento;
  - b) Cumprimento dos requisitos imprescindíveis ao pagamento das importâncias acordadas;
  - c) Regularidade financeira da contabilização das importâncias recebidas;
  - d) Aplicação dos montantes recebidos nos fins a que se destinam.
4. Avaliação da adequação e fiabilidade dos procedimentos de acompanhamento e controlo instituídos pelo ISSM, quanto ao processamento dos apoios e ao acompanhamento/controlo da execução dos respetivos acordos.

A ação teve como referência temporal o período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018.

<sup>1</sup> Transitou do PF de 2019.

<sup>2</sup> Através da Resolução n.º 2/2019 – PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 11, de 16 de janeiro de 2020.

<sup>3</sup> Cfr. o Anexo I, no qual se apresenta a relação das entidades selecionadas na amostra. Foram selecionadas, de entre cada uma das formas/naturezas jurídicas das entidades, 9 Instituições, com base no volume de apoios concedidos pelo ISSM no período de 2016 a 2018 e no nível de risco (excetuaram-se as IPSS que foram objeto de vistoria na auditoria realizada em 2007- Relatório n.º 16/2007 – FS/SRMTC).

## 1.2. Metodologia

A auditoria foi desenvolvida de acordo com os respetivos Plano Global e Plano de Ação, aprovados por Despacho da Mm.<sup>a</sup> Juíza Conselheira da SRMTC<sup>4</sup> à data, e teve em conta as metodologias (princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites) adotadas pelo Tribunal de Contas e previstas no seu *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*<sup>5</sup>, salvaguardando-se, no entanto, as matérias vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* de 1999<sup>6</sup> que não colidam com as constantes daquele Manual, tal como mencionado naqueles Planos.

Devido às medidas de contingência decorrentes da pandemia, os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se na realização de entrevistas e na solicitação, recolha e análise de documentação vária destinada à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações, bem como na recolha das demais informações necessárias ao cumprimento dos objetivos da ação; o que explica a remissão ao longo deste documento para os *emails* e ofícios remetidos pela entidade auditada.

## 1.3. Identificação dos Responsáveis Administrativo-Financeiros

A entidade auditada foi o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM), que, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2018, foi gerido pelos seguintes responsáveis<sup>7</sup>:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Rui Emanuel Pereira de Freitas	Presidente do CD	01-01-2016 a 31-10-2017
Augusta Ester Faria de Aguiar	Vogal do CD	01-01-2016 a 31-10-2017
	Presidente do CD	01-11-2017 a 31-12-2018
Virgílio Paulo Vasconcelos Spínola	Vogal do CD	01-01-2016 a 31-12-2018
Cristina Isabel Gaspar Nunes do Valle	Vogal do CD	01-11-2017 a 31-12-2018

## 1.4. Condicionantes

Realça-se, de um modo geral, o considerável nível de colaboração, disponibilidade e espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores do ISSM e demais entidades auscultadas, na disponibilização da documentação e de toda a informação necessária ao desenvolvimento da presente ação, quer durante a deslocação ao ISSM quer aquando da resposta aos pedidos de elementos, não obstante as condicionantes provocadas pela atual pandemia, COVID-19<sup>8</sup>, tenham

<sup>4</sup> De 3 de fevereiro e 14 de julho de 2020, proferidos nas Informações n.ºs 10/20—DAT - UAT III e 26/20—DAT - UAT III, respetivamente (PPA Vol. I a fls 1 a 7 e 42 a 91).

<sup>5</sup> Aprovado na reunião, em Plenário Ordinário, da 2.ª Secção do TdC de 29/09/2016 e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC de 22/02.

<sup>6</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção de 28/01 e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC de 15/11.

<sup>7</sup> CD/1.3/Responsáveis ISSM.

<sup>8</sup> Nos termos da qual têm sido sucessivamente declarados em Portugal, desde março de 2020, a situação de calamidade, de contingência e de alerta, e o Estado de Emergência, com a consequente implementação de medidas de contenção

impossibilitado a realização da deslocação às IPSS selecionadas na amostra, que se concretizaria na fase de trabalho de campo, e conduzido ao incumprimento dos prazos inicialmente previstos para a conclusão dos trabalhos desta auditoria.

## 1.5. Quadro Jurídico-Normativo

### 1.5.1. A cooperação entre o Estado e as IPSS

A Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>9</sup> prevê a existência, a par do Estado, de estruturas sociais intermédias privadas de prestação de cuidados sociais (art.º 63.º n.º 2 da CRP), com especial incidência na prossecução dos objetivos relacionados com a criação de redes de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, com uma política de terceira idade (art.ºs 67.º n.º 2 alínea b) e 72.º da CRP), com estruturas de apoio à infância (art.º 69.º da CRP), à juventude (art.º 70.º n.º 1 da CRP) ou às pessoas portadoras de deficiência (art.º 71.º da CRP).

As IPSS e entidades equivalentes ocupam, assim, um papel fundamental no desempenho de funções de apoio e solidariedade sociais, disponibilizando diversos serviços de interesse geral, e contribuindo para o bem-estar das populações, quer em articulação com os órgãos do governo regional e local, quer por intermédio de acordos com outras entidades privadas; tudo de modo a darem resposta às necessidades de solidariedade na comunidade.

Apresentam valências em diversos domínios<sup>10</sup>, algumas de carácter inovador, prestando serviços de proximidade à pessoas dependentes, deficientes, mais vulneráveis ou de menores rendimentos, e intervindo em situações de crise ou na ajuda a doentes crónicos e seus familiares.

Proporcionam também oportunidades de emprego a jovens, desempregados ou pessoas menos qualificadas, contribuindo para a diminuição da taxa de desemprego. Através da disponibilização de recursos financeiros e atividades sociais, contribuem ainda para o desenvolvimento social e económico das localidades onde se inserem.

O estatuto de utilidade pública<sup>11</sup> e <sup>12</sup> acarreta tanto privilégios como limitações especiais, nomeadamente (i) o direito ao apoio financeiro do Estado (vital na sobrevivência destas entidades, atendendo ao seu cariz não lucrativo) e (ii) a sujeição à tutela administrativa.

Nesta medida, o n.º 5 do art.º 63.º da CRP atribuiu ao Estado a obrigação de apoiar e fiscalizar, “*nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e*

---

de propagação do vírus, com implicações ao nível do funcionamento das entidades em geral, o que provocou igualmente alguns constrangimentos na execução e conclusão desta ação.

<sup>9</sup> Cfr. o CD/1.5/Legislação/CRP.

<sup>10</sup> As respostas sociais disponibilizadas pelas IPSS e demais estabelecimentos de apoio social, na área da Segurança Social, e a legislação aplicável a cada uma delas, são as que constam do Anexo II.

<sup>11</sup> O DL n.º 460/77 de 07/11 (CD/1.5/Legislação/Utilidade Pública), determinou no seu art.º 1.º que são “*peçoas coletivas de utilidade pública as associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a administração local, em termos de merecerem, da parte desta administração a declaração de «utilidade pública»*”, sendo que as “*peçoas coletivas de utilidade pública administrativa são, para os efeitos do presente diploma, consideradas como peçoas coletivas de utilidade pública*”. Este diploma foi, entretanto, revogado pela Lei n.º 36/2021 de 14/06 (que, atento o disposto no seu art.º 20.º, entrou em vigor em 01/07/2021), Lei esta que aprovou a lei-quadro do estatuto de utilidade pública.

<sup>12</sup> De acordo com o art.º 12.º do Estatuto das IPSS da RAM (anexo ao DLR n.º 9/2015/M de 02/12), “[*as instituições registadas nos termos regulamentados pelas respetivas portarias adquirem automaticamente a natureza de peçoas coletivas de utilidade pública*” (CD/1.5/Legislação/Estatuto das IPSS).

*de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados”.*

Esta articulação entre o Estado e as IPSS para garantir respostas sociais coloca, no entanto, desafios, nomeadamente quanto à capacidade de o Estado regular a atividade destas instituições financiadas com recursos públicos e de, ao mesmo tempo, garantir que o princípio da igualdade de oportunidades seja assegurado.

Através do Decreto-Lei (DL) n.º 120/2015 de 30 de junho foram aprovados os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e estas entidades, que se rege pelos princípios orientadores da subsidiariedade, da proporcionalidade, da solidariedade e da participação, nos termos do art.º 6.º daquele diploma. De acordo com o art.º 5.º do mesmo DL, essa cooperação concretiza-se nas áreas de (i) segurança social, (ii) emprego e formação profissional, (iii) educação e (iv) saúde.

As IPSS beneficiárias de financiamento público ficam sujeitas ao controlo financeiro e jurisdicional do Tribunal de Contas, na medida necessária à fiscalização da aplicação dada aos dinheiros públicos, nos termos do n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC, e em consonância com o disposto nos art.ºs 63.º n.º 5 e 214.º n.º 1, ambos da CRP.

Por seu turno, o regime de tutela sujeita as IPSS a sindicâncias, inquéritos e inspeções, conforme previsto no seu Estatuto<sup>13</sup>.

### 1.5.2. O Estatuto das IPSS

O Estatuto das IPSS foi aprovado pelo DL n.º 119/83 de 25 de fevereiro - aplicado à RAM pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 3/84/M de 22 de março - e posteriormente alterado pelos DL n.º 9/85 de 9 de janeiro, n.º 402/85 de 11 de outubro, n.º 89/85 de 1 de abril, n.º 29/86 19 de fevereiro e n.º 172-A/2014 de 14 de novembro; e ainda pela Lei n.º 76/2015 de 28 de julho.

O seu art.º 7.º prevê a obrigatoriedade do registo das IPSS como definidas no seu art.º 1.º, registo a efetuar nos termos definidos em portarias. Tal registo dá-lhes a natureza jurídica de pessoas coletivas de utilidade público (art.º 8.º).

Devido à importância das alterações a que foi sujeito o Estatuto nacional das IPSS, foi novamente adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 9/2015/M de 2 de dezembro (“Estatuto das IPSS da RAM”).<sup>14</sup>

Estipula o n.º 4 do art.º 2.º do referido DLR n.º 9/2015/M que as instituições estavam obrigadas a adequar os seus estatutos ao disposto no Estatuto das IPSS (doravante Estatuto), no prazo máximo de 12 meses após a sua entrada em vigor (03/12/2015), sob pena de perderem a qualificação como IPSS e de o respetivo registo ser cancelado.

---

<sup>13</sup> Cfr. o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 9/2015/M de 02 de dezembro (CD/1.5/Legislação/Estatuto das IPSS). Sendo instituições de utilidade pública, que muitas vezes reúnem avultados patrimónios provenientes de doações de particulares ou de subvenções públicas e que colaboram na prossecução do interesse público, é compreensível que estejam também sujeitas à fiscalização dos órgãos de tutela, de modo a que não haja dissipação dos bens e recursos financeiros para elas transferidos e para que as pessoas delas encarregues não administrem os patrimónios no seu interesse pessoal, mas no interesse geral que presidiu à afetação desses bens e recursos aos respetivos fins (nesse sentido vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2006, 3.ª edição, vol. I, pág. 739 - CD/1.5/Livro Curso Direito Administrativo).

<sup>14</sup> Cfr. o CD/1.5/Legislação/Estatuto das IPSS.

No entanto, o DLR n.º 14/2017/M de 1 de junho veio prorrogar este prazo por um período máximo de 24 meses (isto é, até 36 meses), a contar da entrada em vigor do DLR n.º 9/2015/M, permitindo que as IPSS da RAM adaptassem os seus estatutos à nova regulamentação estatutária até 3 de dezembro de 2018.

De acordo com o Estatuto, as IPSS são organizações privadas sem finalidade lucrativa, constituídas “exclusivamente *por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público*” (art.º 1.º).

Os n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º do Estatuto regional citado concretizam que as IPSS revestem necessariamente uma das seguintes formas<sup>15</sup>:

1. Associações de solidariedade social;
2. Cooperativas de solidariedade social, credenciadas nos termos do art.º 9.º do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro;
3. Associações mutualistas ou de socorros mútuos;
4. Fundações de solidariedade social;
5. Irmandades da misericórdia;
6. Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica (Centros Sociais Paroquiais, Caritas Diocesanas e Paroquiais).

Do conjunto das normas que compõem o regime jurídico das IPSS na RAM, destaca-se a *(i)* obrigatoriedade de registo nos serviços regionais competente (art.º 11.º)<sup>16</sup>, *(ii)* o princípio da autonomia institucional (art.º 5.º), *(iii)* o princípio do apoio do Estado e das autarquias locais (art.º 6.º), *(iv)* os direitos dos beneficiários (art.º 9.º), *(v)* as regras sobre criação, organização, gestão e extinção (art.ºs 13.º a 40.º), *(vi)* as normas sobre tutela administrativa (art.ºs 41.º a 48.º) e *(vii)* os requisitos respeitantes à prestação e publicitação de contas (art.º 19.º).

Ressalva-se, contudo, a inexistência de regulamentação regional para efeitos do cumprimento do art.º 11.º do referido DLR, não obstante, a nível nacional, se encontrar em vigor a Portaria n.º 139/2007 de 29 de janeiro, a qual aprovou o Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social.

### 1.5.3. O Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P. RAM

O ISSM, embora só tenha adotado esta designação a partir da entrada em vigor do DLR n.º 34/2012/M de 16 de novembro (orgânica do ISSM, IP-RAM), deriva do anterior Centro de Segurança Social da Madeira (CSSM), criado em 1992 pela orgânica da Direção Regional da Segurança Social da RAM, que, por sua vez, tem os seus alicerces na Autoridade Distrital de Segurança Social e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, criados após a Revolução de abril de 1974.

---

<sup>15</sup> Estas entidades podem, ainda, agrupar-se em uniões, federações e confederações (art.º 2.º n.º 2).

<sup>16</sup> Em termos que permanecem por regulamentar desde 2015 (CD/1.5/Legislação/Estatuto das IPSS).

Os seus estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 167/2012 de 20 de dezembro, posteriormente revogada pela Portaria n.º 17/2017 de 23 de janeiro, que estabelece a sua atual organização interna.<sup>17</sup>

De acordo com a sua orgânica<sup>18</sup>, o ISSM é uma pessoa coletiva de direito público, integrada na administração indireta da RAM, sendo dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio. É instituição de solidariedade e segurança social que exerce competências legais administrativas sobre todo o território da RAM<sup>19</sup>, sob a tutela e a superintendência da Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania.<sup>20</sup>

O financiamento do ISSM é assegurado pelas receitas decorrentes da prossecução das suas competências e atribuições, tal como previsto no art.º 12.º da sua orgânica, podendo ainda beneficiar de dotações, transferências e subsídios do Orçamento da Segurança Social e de outras fontes, nos termos da lei.

Atento o âmbito da presente auditoria, assumem particular relevância as atribuições relativas à cooperação e ação inspetiva e fiscalizadora sobre as IPSS e outras entidades privadas que exerçam atividades de apoio social, o exercício dos poderes de superintendência e tutela e a elaboração dos quadros normativos reguladores do exercício da tutela e do regime de cooperação com essas entidades.<sup>21</sup>

#### 1.5.4. Tipos de apoios atribuídos pelo ISSM às IPSS

Em 2006 foi aprovado o “Estatuto do Sistema de Ação Social da Área de Segurança Social na Região Autónoma da Madeira”, publicado em anexo ao DLR n.º 9/2006/M de 18/04<sup>22</sup>.

Nos termos do art.º 16.º do mencionado Estatuto, o *“sistema de ação social pode adotar formas de colaboração com entidades privadas com atividades e estabelecimentos no âmbito da ação social, através de protocolos de parceria”*, ficando reservado às IPSS a celebração de acordos de cooperação e de gestão.<sup>23</sup>

Em cumprimento do disposto no art.º 18.º do referido Estatuto, foi publicada a Portaria n.º 78/2007 de 16 de agosto, da anterior Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS)<sup>24</sup>, que aprovou *“o regulamento que estabelece as normas de cooperação entre o CSSM e as Instituições Particulares*

<sup>17</sup> Cfr. o CD/1.5/Legislação/Organica e estatutos ISSM.

<sup>18</sup> Aprovada pelo DLR n.º 34/2012/M de 16/11, alterada pelo DLR n.º 6/2015/M de 13/08, e alterada e republicada pelo DLR n.º 29/2016/M de 15/07 (CD/1.5/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>19</sup> Cfr. o art.º 3.º n.º 2 da orgânica do ISSM (CD/1.5/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>20</sup> Cfr. os art.ºs 1.º e 2.º da orgânica do ISSM, o art.º 8.º n.º 2 alínea b) do DRR n.º 8-A/2019/M de 19/11, que aprovou a organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, e o art.º 7.º do DRR n.º 10/2020/M de 21 de janeiro, que aprovou a orgânica da Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania (CD/1.5/Legislação/SRISC).

<sup>21</sup> Cfr. as alíneas l), p), r) e s) do n.º 2 do art.º 4.º da orgânica do ISSM (CD/1.5/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>22</sup> Cfr. o CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS/DLR 9\_2006\_M\_Estatuto\_SAS\_RAM.

<sup>23</sup> **Uma vez que o art.º 17.º do Estatuto determina 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” (sublinhado nosso).**

<sup>24</sup> Note-se que naquela data encontrava-se em vigor o Despacho Normativo n.º 75/92 de 20 de maio, que aprovou as *“Normas reguladoras de cooperação entre centros regionais de segurança social e as instituições particulares de solidariedade social”*, o qual veio a ser revogado pela Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação vigente entre o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I. P.) e as IPSS ou outras entidades legalmente equiparadas (CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS).

*de Solidariedade Social e outras instituições sem fins lucrativos*” (doravante designado de Regulamento).

O sistema de ação social na segurança social na RAM inclui todas as entidades privadas com atividade na área social.

Aquele “Estatuto do Sistema de Ação Social da Área de Segurança Social na Região Autónoma da Madeira” prevê, com todas as entidades privadas com atividade na área social, (i) parcerias intersectoriais, (ii) parcerias com universidades e (iii) parcerias na ação social através de “protocolos de parceria”, em termos regulamentados pela Portaria regional n.º 78/2007.

Prevê ainda a cooperação com IPSS sob as formas (i) de acordos de cooperação e (ii) de acordos de gestão, nos termos da lei, em termos regulamentados pela referida portaria regional.

Por seu turno, em 2015, foi publicado o DLR n.º 11/2015/M de 18 de dezembro<sup>25</sup>, que veio estabelecer os “*princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e outras instituições particulares sem fins lucrativos que lhe são equiparadas e que prosseguem atividades sociais na Região Autónoma da Madeira, adiante designadas abreviadamente por instituições, definidas no artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*”.<sup>26</sup>

O art.º 15.º do referido DLR n.º 11/2015/M estabelece que se mantém “*a regulamentação em matéria de cooperação em vigor com as alterações que, entretanto, forem introduzidas*” ou seja, o disposto na Portaria n.º 78/2007 de 16 de agosto, segundo a qual (cfr. o art.º 2.º) a cooperação a desenvolver pelo ISSM pode assumir a forma de (i) acordo de cooperação, (ii) acordo de gestão ou (iii) protocolo, nas seguintes modalidades<sup>27</sup>:

- a) acordo de “cooperação típico – funcionamento”;
- b) acordo de “cooperação – investimento”;
- c) acordo de “cooperação – atípico”;
- d) acordo de “gestão”;
- e) acordo de “cooperação - apoio eventual”.

Em síntese, como melhor resulta do atual art.º 3.º do DLR n.º 11/2015, as IPSS, as Casas do Povo e outras entidades com atividade na área social na RAM podem beneficiar de três modalidades de cooperação com o ISSM: a) acordo de cooperação, b) acordo de gestão, c) protocolo.

Para além destas formas de cooperação, o n.º 7 do art.º 3.º do citado DLR n.º 11/2015/M determina que podem ser aplicados “*outros modelos de contratualização das instituições previstos noutros diplomas legais, ou a criar através de Portaria do membro do Governo Regional responsável pela área da segurança social*”.

<sup>25</sup> Posteriormente alterado pelos DLR n.ºs 22/2017/M de 1 de agosto e 12/2018/M de 6 de agosto. Cfr. o CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS.

<sup>26</sup> Cfr. o art.º 1.º do DLR n.º 11/2015/M de 18/12.

<sup>27</sup> Cfr. o Anexo III.

Após as alterações pelo art.º 12.º do DLR n.º 12/2018/M de 6 de agosto, que produziram efeitos a partir de 01/01/2018 (art.º 16.º), o DLR n.º 11/2015/M passou a ser *“aplicável, com as devidas adaptações, à cooperação (...) que envolva a intervenção do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, mas cujos encargos financeiros sejam diretamente assumidos pelo orçamento da Região Autónoma da Madeira, através de dotações atribuídas à Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais, em virtude de insuficiência de dotações disponibilizadas em sede do orçamento anual daquele instituto público”*; tal cooperação é realizada através de acordos e protocolos celebrados de forma tripartida e subscritos pelos representantes da instituição, do ISSM e da SRIAS (atual SRISC).<sup>28</sup>

#### 1.5.4.1. Programa de Emergência Alimentar da RAM

Para além dos apoios acima referidos, o ISSM atribui apoios no âmbito do Programa de Emergência Alimentar da Região Autónoma da Madeira (PEAR<sup>RAM</sup>), cofinanciado pelo Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas.<sup>29</sup>

O Programa de Emergência Alimentar corporiza uma medida de apoio, executada por algumas IPSS, que se consubstancia na distribuição ao domicílio de refeições já confeccionadas, garantindo o acesso de pessoas e/ou famílias em dificuldades a, pelo menos, uma refeição diária gratuita (em regra), e participando a aquisição de géneros alimentares pelos agregados familiares carenciados com vista à posterior confeção de refeições.

Dado o seu caráter transitório, o Programa de Emergência Alimentar nunca teve, em Portugal Continental, enquadramento nos acordos de cooperação celebrados ao abrigo do Despacho Normativo (DN) n.º 75/92 de 20 de maio<sup>30</sup>, sendo o financiamento das IPSS contratualizado mediante a celebração de protocolos entre as instituições e o Diretor do Centro Distrital onde se localizava o equipamento social.

Na RAM, o Programa de Emergência Alimentar está integrado no Programa Regional para Intervenção Social e é executado pelo ISSM, em parceria com 12 IPSS, designadas de entidades parceiras, cujas condições de funcionamento e demais termos foram incluídas na primeira Resolução do Conselho do Governo Regional, de 2012, e replicadas nas resoluções de 2013 e

---

<sup>28</sup> Cfr. o n.º 4 do art.º 1.º e o n.º 6 do art.º 4.º do DLR n.º 11/2015/M, na nova redação (CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS).

<sup>29</sup> Este fundo foi instituído pelo Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento e do Conselho Europeu de 11 de março de 2014, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020 (CD/1.5/Legislação/PEA).

<sup>30</sup> Devido aos seguintes fatores:

- **Não haver necessidade de a Instituição “[a]ssegurar a existência dos recursos humanos adequados ao bom funcionamento dos equipamentos e serviços” (cfr. a al. e) da Norma XVI do DN n.º 75/92, de 20/05), uma vez que o funcionamento da Cantina Social é efetuado através dos recursos humanos das respostas sociais que a Instituição já desenvolve;**
- **Não existir uma especificação quanto ao “número de utentes a integrar, de acordo com a capacidade do equipamento e respetivas condições de funcionamento” (cfr. a al. a) da Norma XIX do DN n.º 75/92, de 20/05), uma vez que a contratualização com a Instituição não é para um determinado número de beneficiários acompanhados pela Instituição, mas para um número de refeições máximo a fornecer mensalmente, independentemente do número dos beneficiários, que pode ser variável;**
- **A comparticipação financeira nos acordos de cooperação é “por utente/mês ou global, quando a natureza do acordo assim o justifique” (cfr. a al. d) da Norma XXI do DN 75/92, de 20/05), circunstância que não faz sentido no âmbito da Cantina Social, em que a Segurança Social assegura o pagamento de um valor por refeição servida.**



seguintes que, anualmente, têm vindo a autorizar a celebração de *Acordos de Cooperação – Apoio Eventual*, entre o ISSM e as Instituições identificadas nas respetivas Resoluções.<sup>31</sup>

As condições de funcionamento e demais termos do Programa de Emergência Alimentar ficaram determinadas na primeira Resolução do Conselho do Governo n.º 1006/2012 de 22/11.

Apesar de este Programa não constituir uma resposta social, o financiamento é contratualizado através de acordos de cooperação de apoio eventual celebrados entre o ISSM e as entidades parceiras, ao abrigo da al. c) do n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 11/2015/M de 18 de dezembro e dos art.ºs 9.º, 51.º e 52.º do Regulamento anexo à Portaria n.º 78/2007 de 16 de agosto, depois aprovados por Resolução.

#### 1.5.4.2. Nova Portaria relativa à cooperação entre o ISS, I.P. e as IPSS

Ao nível da Administração Central, encontra-se em vigor a Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social<sup>32</sup>, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação vigente entre o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e as IPSS ou outras entidades legalmente equiparadas.

O art.º 8.º do regime aplicável ao ISS, I.P., constante da referida Portaria de 2015, passou a prever apenas duas modalidades de apoio: o acordo típico, previsto na alínea a), o qual consiste num *“acordo cuja resposta social a contratualizar obedece a um valor de financiamento padronizado por utente ou família, face à despesa de funcionamento que está associada ao desenvolvimento da resposta social”*, e o acordo atípico, previsto na alínea b), que consiste num *“acordo cuja resposta social a contratualizar implica, desde que devidamente justificada, uma alteração dos critérios padronizados, designadamente em função das características do território onde a resposta social se encontra implementada, da população a abranger, bem como dos recursos humanos a afetar e dos serviços a prestar”*.

Nos termos do art.º 9.º daquela Portaria, a *“celebração de um acordo atípico fica condicionada à emissão de parecer prévio por parte do ISS, I.P.”*, o qual deve incidir, *“designadamente, sobre a necessidade da resposta, recursos humanos a afetar, atividades e serviços, regulamento interno e valor da comparticipação financeira”*, e para cuja celebração deve o ISS, I.P. avaliar, em articulação com a instituição beneficiária, o estudo sócio económico-financeiro—elaborado pela referida instituição.

Por fim, de acordo com os art.ºs 17.º e 18.º do mesmo diploma, para pagamento da comparticipação dos acordos típicos, a instituição deve enviar ao ISS, I.P. a frequência verificada no mês anterior, sob pena de lhe ser suspenso o pagamento no segundo mês a partir do incumprimento, e qualquer *“alteração de frequência do número de utentes dá lugar à dedução do valor da comparticipação correspondente a cada utente que deixe de frequentar o estabelecimento, sempre que a sua saída*

<sup>31</sup> Os primeiros *Acordos de Cooperação – Apoio Eventual* ao abrigo do PAE<sup>RAM</sup> foram celebrados com as três Instituições identificadas na RCG n.º 1006/2012, publicada no JORAM, I série, n.º 159, de 30/11, aumentando para 12 Instituições em 2013, com a publicação da RCG n.º 286/2013 de 3 de abril (CD/1.5/Legislação/PEA).

<sup>32</sup> Cfr. o CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS.

*determine a abertura de vaga e desde que a mesma não se deva a razões de natureza transitória devidamente justificadas”<sup>33</sup> (n.º 1 do art.º 18.º).*

No contraditório, o Diretor do DGF, Emanuel Gregório Abreu de Freitas, e a Diretora da UAIPSSP, Filipa Teixeira Macedo e Sousa dos Santos, acrescentaram estar prevista a apresentação de uma “*proposta de Portaria, tendo em vista a aprovação de regulamento que defina os critérios, regras e formas em que assenta o modelo de cooperação entre o ISSM e as IPSS e outras instituições de apoio social na RAM.*

*Com a referida proposta, (...) deverá ser adaptada a regulamentação nacional em matéria de cooperação, incluindo a salvaguarda necessária das especificidades regionais, e reforçar, atualizar e harmonizar, em conformidade com o DLR 11/2015/M, de 18 de dezembro, na sua redação atual, os instrumentos que presentemente regem a cooperação, designadamente, o Regulamento, aprovado pela Portaria n.º 78/2007, de 16 de agosto, da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, que se mantém em vigor por força do artigo 15.º do mencionado DLR”<sup>34</sup>.*

## 1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, a fim de poderem pronunciar-se relativamente ao relato da auditoria<sup>35</sup>, procedeu-se à audição:

- a) da atual Secretária Regional da Inclusão e Cidadania, Maria Rita Sabino Martins Gomes de Andrade, na qualidade de membro do Governo Regional responsável pela condução e execução da política regional no domínio da Segurança Social;
- b) dos membros do Conselho Diretivo do ISSM, IP-RAM identificados no ponto 1.3.;
- c) da atual Presidente do Conselho Diretivo do ISSM, IP-RAM, Micaela Fonseca de Freitas;
- d) do Diretor do Departamento de Gestão Financeira, Emanuel Gregório Abreu de Freitas;
- e) do Diretor do Departamento de Planeamento e Contratação Pública, António Manuel Teixeira de Oliveira Fernandes;
- f) da Diretora da Unidade de Orçamento e Contas, Filipa Isabel Camacho Câmara;
- g) da Diretora da Unidade de Apoio às IPSS, Filipa Teixeira Macedo e Sousa dos Santos;

---

<sup>33</sup> O n.º 2 desta norma determina serem “razões de natureza transitória as que decorrem de situação de doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares ou outras relacionadas com a integração social e familiar do utente e desde que não ocorram por um período superior a seis meses”. Os n.ºs 3 e 4, por sua vez, precisam que “[n]ão há lugar à dedução (...) quando a vaga é preenchida até final do mês seguinte ao da saída do utente” e que “[a] dedução do valor da comparticipação é de 50 % quando o não preenchimento da vaga se fica a dever às seguintes situações:

- a) Realização de obras para beneficiação do edifício e desde que exista comunicação prévia aos serviços da segurança social;
- b) Acordo de cooperação cuja resposta social se encontre em início da atividade;
- c) Ausência de pessoas que preencham as condições de admissão para a resposta social de acordo com o regulamento interno em vigor.”

<sup>34</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 1, constante da PPA, Vol. I a fls. 334 a 347.

<sup>35</sup> Através dos ofícios da SRMTC com os registos de saída n.ºs S 3379/2021 a S 3389/2021, todos expedidos a 30 de setembro de 2021, e do ofício com o registo de saída n.º S 3426/2021 de 01/10/2021 – cf. a pasta do processo da auditoria (PPA) Vol. I, a folhas 305 a 326.

- h) da Diretora da Unidade de Contratação Pública, Susana Márcia Gonçalves Lucas Correia; e  
i) da Coordenadora do Gabinete Jurídico, Isabel Cristina Nóbrega Gomes, que exerceu funções durante o período auditado.

Todos os contraditados apresentaram alegações<sup>36</sup> no prazo concedido para o efeito, com a exceção da atual Secretária Regional da Inclusão e Cidadania, da atual Presidente do Conselho Diretivo do ISSM, IP-RAM e da Diretora da Unidade de Orçamento e Contas.

As alegações oferecidas pelos contraditados, incluindo os documentos de que se fizeram acompanhar, foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste relatório, designadamente, através da sua inserção nos pontos pertinentes, acompanhada dos comentários tidos por convenientes.

## 2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

### 2.1. Verbas Transferidas pelo ISSM entre 2016 e 2018

#### 2.1.1. Caracterização das Transferências

Os apoios financeiros concedidos pelo ISSM às IPSS e entidades equiparadas, entre 2016 e 2018, ascenderam a 64 948 445,11€, dos quais 63 750 057,45€ (98,2%) correspondem a transferências correntes e 1 198 387,66€ (1,8%) a transferências de capital.

Quadro 1 – Apoios financeiros transferidos entre 2016 e 2018

(em euros)

Classificação Económica	Fundo	Designação Fundo	2016	2017	2018	Total
Transferências Correntes			20 574 106,65	20 695 880,40	22 480 070,40	63 750 057,45
D.04.07.02.02	DA 111001	Rend. Social Inserção	452 406,48	452 406,48	452 406,48	1 357 219,44
D.04.07.03.01.99	DA 113003	Acordos de cooperação	17 639 137,62	18 624 310,00	20 408 500,00	56 671 947,62
D.04.07.03.01.99	DA 113008	Fundo de Socorro Social	1 124 398,63	261 000,00	261 000,00	1 646 398,63
D.04.07.03.02.25	DA 113018	PEA <sup>RAM</sup>	1 291 619,00	1 291 619,00	1 291 619,00	3 874 857,00
D.04.07.03.02.06	AS 1302	Com. Proteção Crianças e Jovens em Risco	66 544,92	66 544,92	66 544,92	199 634,76

<sup>36</sup> Seguindo a ordem de entrada nesta Secção Regional:

- E 2467/2021, a 13/10/2021 – resposta da Diretora da Unidade de Contratação Pública, Susana Márcia Gonçalves Lucas Correia (PPA, Vol. I, a fls. 329 a 333);
- E 2487/2021 e E 2488/2021, ambas a 14/10/2021 – resposta conjunta do Diretor do Departamento de Gestão Financeira, Emanuel Gregório Abreu de Freitas, e da Diretora da Unidade de Apoio às IPSS, Filipa Teixeira Macedo e Sousa dos Santos, e resposta individual da ex-Coordenadora do Gabinete Jurídico, Isabel Cristina Nóbrega Gomes (PPA, Vol. I, a fls. 334 a 347 e 348 a 414, respetivamente);
- E 2498/2021, E 2499/2021 e E 2501/2021, todas a 15/10/2021 – respostas individuais dos anteriores Presidente e Vice-presidente do CA, Rui Emanuel Pereira de Freitas e Cristina Isabel Gaspar Nunes do Valle, respetivamente, e do Diretor do Departamento de Planeamento e Contratação Pública, António Manuel Teixeira de Oliveira Fernandes (PPA, Vol. I, a fls. 415 a 417, 418 a 426, e Vol. II, a fls. 427 a 442); e
- E 2547/2021, a 20/10/2021 – resposta do ex-Vogal do Conselho Diretivo, Virgílio Paulo Vasconcelos Spínola (PPA, Vol. I, a fls. 443 a 461);
- E 2652/2021, a 29/10/2021 – resposta da ex-Presidente do Conselho Diretivo, Augusta Ester Faria de Aguiar (PPA, Vol. I, a fls. 462 a 480).

Classificação Económica	Fundo	Designação Fundo	2016	2017	2018	Total
		Transferências de Capital	489 749,42	248 638,24	460 000,00	1 198 387,66
D.08.07.02	DA 123011	Outras Transf. Capital	406 199,42	-	-	406 199,42
D.08.07.02	PJ 16030.01	Apoios a IPSS - Invest.	83 550,00	-	-	83 550,00
D.08.07.02	PJ 17030.01	Apoios a IPSS - Invest.	-	248 638,24	-	248 638,24
D.08.07.02	PJ 18030.01	Apoios a IPSS - Invest.	-	-	460 000,00	460 000,00
		<b>Total</b>	<b>21 063 856,07</b>	<b>20 944 518,64</b>	<b>22 940 070,40</b>	<b>64 948 445,11</b>
		<b>N.º de Entidades Financiadas</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>65</b>	<b>68</b>

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa, constantes do Relatório e Contas do ISSM de 2016, 2017 e 2018 (CD/2.1/2.1.1/Contas ISSM).

De 2016 para 2018, verificou-se um aumento de 8,9% do montante global transferido pelo ISSM para as entidades que desenvolvem fins de ação social na RAM, resultante, por um lado, da atualização anual de 2,1% e 2,2% dos valores dos acordos atípicos, operada pelas RCG n.ºs 550/2017 de 14/09 e 698/2018 de 11/10, e por outro, da celebração de novos acordos de cooperação e da revisão dos já existentes (cfr. o ponto 2.1.4).

### 2.1.2. IPSS e Entidades Equiparadas de Apoio Social beneficiadas

Cerca de dois terços do volume de financiamento concedido às IPSS no período em análise concentraram-se em 10 entidades:

Quadro 2 – Principais beneficiários das transferências

Instituições	Apoio atribuído (em euros)		
	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial de São Bento da Ribeira Brava	2 555 218,03	2 622 887,77	2 851 825,22
Centro Social e Paroquial de Santo António	2 435 999,10	2 615 412,08	2 821 880,44
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	2 388 189,94	2 471 285,93	2 769 632,89
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	1 278 821,42	1 320 448,36	1 451 983,61
Centro Social e Paroquial da Santíssima Trindade da Tabua	935 533,76	919 445,04	939 672,96
Santa Casa da Misericórdia de Machico	814 681,40	858 871,45	998 452,48
Associação Paralisia Cerebral Madeira	800 308,32	959 338,42	859 588,56
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	720 829,47	775 588,86	796 003,65
Associação Santana Cidade Solidária	691 819,63	848 393,23	827 585,30
Associação de Desenvolvimento da Freguesia de Santo António – ASA	1 087 492,82	-	-
Associação Protetora dos Pobres	-	617 996,93	-
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	-	-	637 017,73
10 Entidades com maiores valores recebidos (a)	12 621 401,07	14 009 668,07	14 953 642,84
Total transferido no universo de todas as IPSS (b)	21 063 856,07	20 944 518,64	22 940 070,40
Expressão (c)=(a):(b)	60%	67%	65%

Nota: Do Anexo IV consta a lista de todas as entidades financiadas pelo ISSM entre 2016 e 2018.

Para o conjunto das 10 entidades indicadas no quadro (e bem assim para o conjunto das restantes entidades apoiadas), regista-se um elevado grau de dependência financeira em relação aos apoios

atribuídos pelo ISSM, os quais representam, em média, 95% do total dos subsídios e doações arrecadadas pelas entidades, significando este grupo de receitas cerca de 72% do total dos rendimentos obtidos<sup>37</sup> pelas IPSS em estudo.

A dependência do financiamento público<sup>38</sup> e a reduzida capacidade de gerarem receitas próprias põe em risco a autonomia das instituições e pode dar origem a situações de emergência social, caso os apoios públicos sejam interrompidos ou diminuídos.

No universo de entidades apoiadas predomina, juridicamente, o formato das Associações de Solidariedade Social (28 IPSS), seguindo-se os Centros Sociais e Paroquiais (12 IPSS) e as Fundações de Solidariedade Social (12 IPSS).

Quanto ao volume de financiamento, são os Centros Sociais e Paroquiais a estarem no topo da hierarquia, seguidos pelas Associações de Solidariedade Social, pelas Irmandades da Misericórdia e, por fim, pelas Fundações de Solidariedade Social, que absorveram a mais importante fatia (respetivamente, 36,1%, 31,1%, 15,9% e 13,1%) dos apoios concedidos pelo ISSM.

Quadro 3 - Natureza Jurídica das Entidades Beneficiárias

Forma Jurídica	N.º de Instituições (2016-2018)	Apoio atribuído (em euros)		
		2016	2017	2018
Associação de Solidariedade Social	28	7 008 860,57	6 351 380,63	6 868 327,90
Casas do Povo	9	384 038,69	367 365,95	395 396,11
Centro Social e Paroquial	12	7 403 216,18	7 782 503,33	8 244 407,22
Fundação de Solidariedade Social	12	2 592 755,63	2 623 529,87	3 309 421,23
Irmandades da Misericórdia	4	3 263 070,34	3 396 981,53	3 690 076,22
Outras Instituições da Igreja Católica	2	319 380,26	328 654,92	335 885,40
Organização não governamental	1	92 534,40	94 102,41	96 556,32
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>21 063 856,07</b>	<b>20 944 518,64</b>	<b>22 940 070,40</b>

Fonte: Quadro enviado ao abrigo da resposta do ISSM com a ref.<sup>a</sup> n.º S.174427/1/2019, de 25/10 (CD/2.1/2.1.2/Resposta ISSM 25.10.2019).

### 2.1.3. Respostas sociais e utentes abrangidos

De acordo com o Relatório “Respostas Sociais Desenvolvidas pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM e por Instituições Particulares”, em 2018 o número de utentes inscritos e de equipamentos por concelho ou município era o seguinte:

<sup>37</sup> O Anexo V ilustra em detalhe as grandezas contabilísticas apuradas.

<sup>38</sup> Como as IPSS não atuam apenas no domínio da Segurança Social, mas também na Proteção na Saúde, na Educação e na Habitação, podem auferir outros apoios de entidades públicas.

Quadro 4 – Utentes inscritos e n.º de equipamentos por Área Social/Concelho

Concelho	Crianças e jovens		Família e comunidade		Idosos		Pessoas com deficiência	
	n.º de equipam	n.º de inscrites	n.º de equipam	n.º de inscrites	n.º de equipam	n.º de inscrites	n.º de equipam	n.º de inscrites
Calheta	-	-	1	15	3	225	-	-
Câmara de Lobos	1	77	1	12733	6	282	-	-
Funchal	11	321	22	1836	21	608	4	158
Machico	2	26	1	187	7	215	-	-
Ponta do Sol	-	-	-	-	1	73	-	-
Porto Moniz	-	-	-	-	4	147	-	-
Porto Santo	-	-	1	393	2	40	-	-
Ribeira Brava	2	24	4	82	7	363	-	-
Santa Cruz	-	-	-	-	6	296	-	-
Santana	-	-	-	-	5	273	-	-
São Vicente	-	-	2	46	5	112	-	-
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>448</b>	<b>32</b>	<b>2 686</b>	<b>67</b>	<b>2 634</b>	<b>4</b>	<b>158</b>

Nota: esta informação é apresentada com detalhe (por valência/resposta social) no Anexo VI.

Embora o Relatório seja omissivo em relação ao Programa de Emergência Alimentar, os dados disponibilizados pelo ISSM<sup>39</sup> indicam que, nos meses de dezembro do triénio 2016-2018, foram abrangidos, em termos médios, 1 209 agregados familiares, correspondendo a 4 140 beneficiários, e que os apoios foram atribuídos, na sua quase totalidade (99%), sob a forma de vale/cartão/outro para aquisição de géneros alimentares, sendo inexpressivo o apoio através da entrega de refeições (1%).

A proporção, em termos demográficos, da distribuição de equipamentos e número de utentes por concelho está espelhada no quadro:

Quadro 5 – Utentes e equipamentos por Concelho vs. População Residente

Localidade	N.º de equipamentos	Utentes inscritos	Capacidade Instalada/vagas (a)	População residente (b)	Equipamentos por 1000 habitantes	Utentes por 1000 habitantes	Vagas por 1000 habitantes
Calheta	4	240	139	11 521	0,35	20,83	12,06
Câmara de Lobos	8	427	560	35 666	0,22	11,97	15,70
Funchal	58	2 866	1617	111 892	0,52	25,61	14,45
Machico	10	428	344	21 828	0,46	19,61	15,76
Ponta do Sol	1	73	30	8 862	0,11	8,24	3,39
Porto Moniz	4	147	152	2 711	1,48	54,22	56,07
Porto Santo	3	433	65	5 483	0,55	78,97	11,85
Ribeira Brava	13	469	301	13 375	0,97	35,07	22,50

<sup>39</sup> Cfr. o ponto 5 do ofício de resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020, ao pedido de elementos da SRMTC com a referência n.º 2146/2020 de 15/07/2020 (CD/2.1/2.1.3/Resposta\_ISSM\_09092020).

Localidade	N.º de equipamentos	Utentes inscritos	Capacidade Instalada/vagas (a)	População residente (b)	Equipamentos por 1000 habitantes	Utentes por 1000 habitantes	Vagas por 1000 habitantes
Santa Cruz	6	355	219	43 005	0,14	8,25	5,09
Santana	5	273	163	7 719	0,65	35,37	21,12
São Vicente	7	158	234	5 723	1,22	27,61	40,89
<b>Total Geral</b>	<b>119</b>	<b>5 926</b>	<b>3824</b>	<b>267 785</b>	<b>0,44</b>	<b>22,13</b>	<b>14,28</b>

Fontes:

a) Quadros remetidos pelo ISSM, ao abrigo do ponto 18 do ofício com a ref.ª n.º S.118777/1/2020, de 09/09 (CD/2.1/2.1.3/Capacidade Instalada).

b) Censos de 2011 (CD/2.1/2.1.3/pdf\_-\_censos\_2011\_ram).

Restante informação - Carta Social de maio de 2019, com referência a 31/12/2018, elaborada pelo Departamento de Estatística (CD/2.1/2.1.3/Respostas Sociais 2018 - DOC INT).

Em 31/12/2018, existiam na RAM 119 equipamentos na área da ação social geridos por IPSS e outras entidades com atividade na área social, que apoiavam 5 926 utentes. De entre esses equipamentos, 67 destinavam-se a idosos, 16 a crianças e jovens, e 4 a pessoas com deficiência. Os restantes 32 intervinham na área social da família e comunidade.

O concelho que tinha mais equipamentos e utentes inscritos era o do Funchal, com um total de 58 equipamentos e 2 866 inscritos. No entanto, os concelhos do Porto Moniz e de São Vicente eram os que possuíam a maior concentração de equipamentos por 1000 habitantes (1,48 e 1,22 equipamentos, respetivamente) e, conseqüentemente, a maior capacidade instalada (ou número de vagas) por cada mil habitantes (56,07 e 40,89 vagas, respetivamente). Já no que se refere ao número de inscritos, o Porto Santo é o concelho com mais inscritos por 1000 habitantes (78,97), seguido do Porto Moniz (54,22).

A Ponta do Sol era o concelho com menores números de equipamentos geridos por IPSS e de utentes (apenas 1 Centro de Convívio, com um total de 73 inscritos).

Os quadros e gráficos seguintes apresentam a distribuição do financiamento por área social e valência/resposta social:

Quadro 6 – Montantes financiados por área social

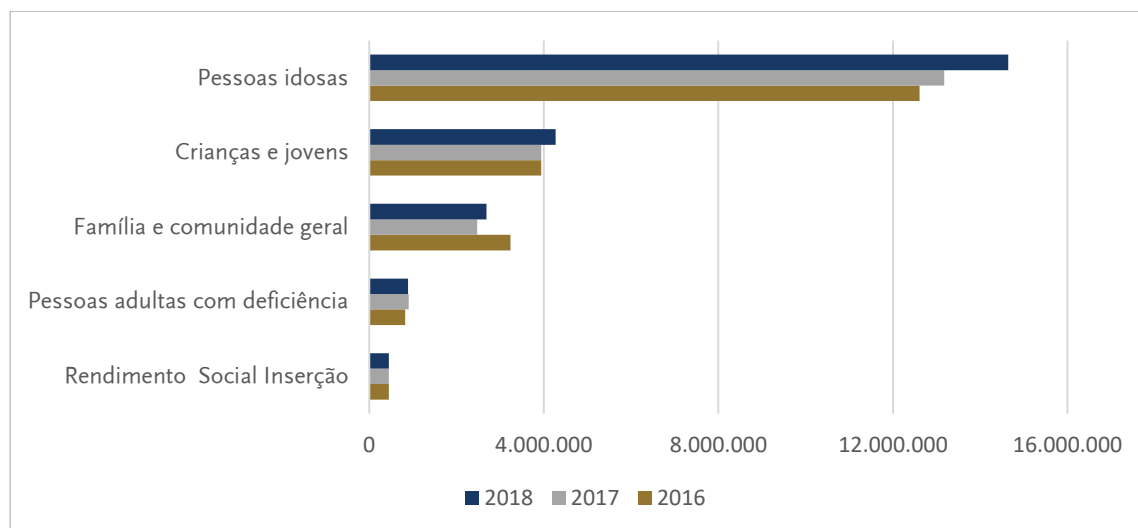
(em euros)

Área Social	2016	%	2017	%	2018	%	Total	%
Pessoas idosas	12 611 824,69	59,9	13 174 900,16	62,9	14 643 934,45	63,8	40 430 659,30	62,3
Crianças e jovens	3 937 395,16	18,7	3 942 804,26	18,8	4 268 635,69	18,6	12 148 835,11	18,7
Família e comunidade geral	3 235 908,06	15,4	2 472 600,44	11,8	2 686 013,34	11,7	8 394 521,84	12,9
Pessoas adultas com deficiência	826 321,68	3,9	901 807,30	4,3	889 080,44	3,9	2 617 209,42	4,0
Rendimento Social de Inserção	452 406,48	2,1	452 406,48	2,2	452 406,48	2,0	1 357 219,44	2,1
	<b>21 063 856,07</b>		<b>20 944 518,64</b>		<b>22 940 070,40</b>		<b>64 948 445,11</b>	

Fonte: Quadro remetido pelo ISSM, ao abrigo do ponto 17 do ofício com a ref.ª n.º S.61877/1/2020 de 29/04 (CD/2.1/2.1.3/ Financiamento\_Valências).

Entre 2016 e 2018, o apoio às pessoas idosas reclamou, em termos médios, 62% da totalidade da subsídio pública atribuída, destacando-se das restantes áreas, conforme se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Financiamento às IPSS por área social



Das 30 valências/respostas sociais, distribuídas pelas áreas sociais acima mencionadas, 10 absorveram, aproximadamente, 83% do total dos montantes atribuídos<sup>40</sup>:

Quadro 7 – Valências/Respostas Sociais com maior volume de financiamento

(em euros)

Área Social	Valência/ Resposta Social	2016	2017	2018	Total 2016-2018	%
Pessoas Idosas	Lar de Idosos/ERPI	6 277 382,03	6 493 845,16	7 158 630,12	19 929 857,31	30,7
Pessoas Idosas	Serviço de apoio domiciliário	4 278 588,92	4 502 139,43	5 142 254,50	13 922 982,85	21,4
Crianças Jovens	Lar crianças e jovens	1 444 698,36	1 475 781,29	1 709 955,48	4 630 435,13	7,1
	Programa de Emergência Alimentar	1 291 619,00	1 291 619,00	1 291 619,00	3 874 857,00	6,0
Pessoas Idosas	Centro de dia	921 796,78	983 103,88	1 170 501,46	3 075 402,12	4,7
Família e Comunidade	Centro comunitário	641 146,20	661 725,87	761 486,12	2 064 358,19	3,2
Crianças Jovens	Centro acolhimento temporário	578 696,76	590 849,40	603 848,16	1 773 394,32	2,7
Pessoas Idosas	Lar residencial	578 739,00	590 892,96	602 866,61	1 772 498,57	2,7
Pessoas Idosas	Centro convívio	561 723,50	569 463,23	579 880,79	1 711 067,52	2,6
Família e Comunidade	Casa abrigo (pessoas toxicodependentes)	398 870,40	427 303,76	416 206,08	1 242 380,24	1,9

<sup>40</sup> Cfr. a informação pormenorizada apresentada no Anexo VII.

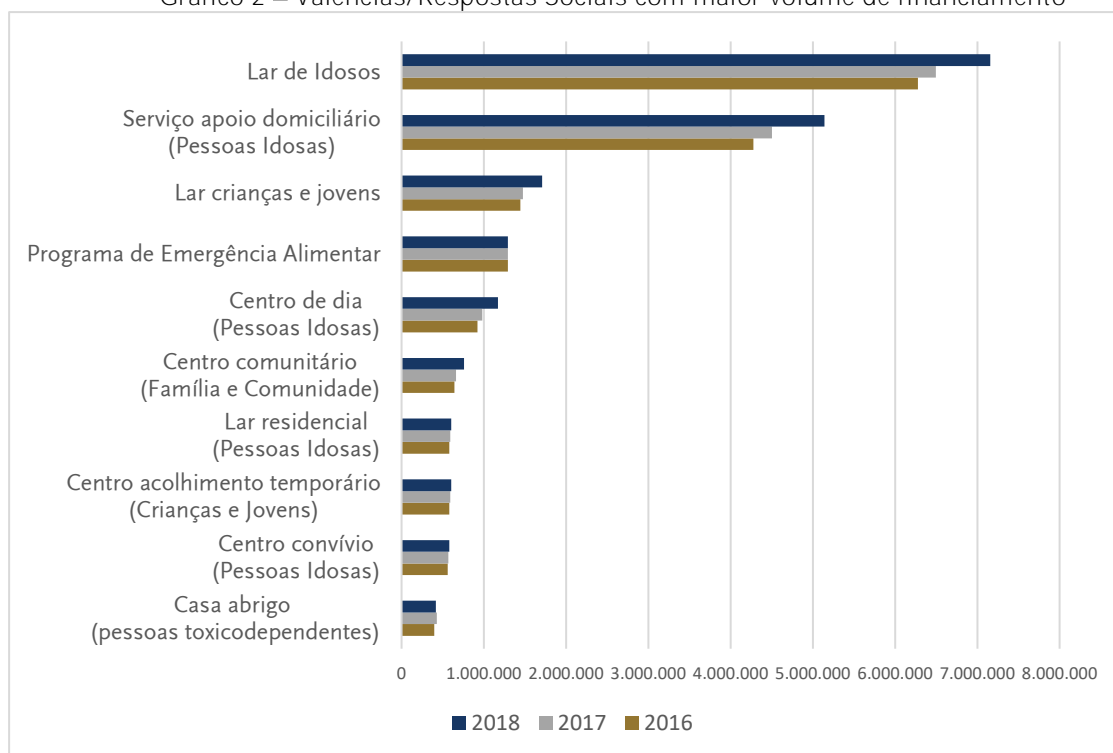


Área Social	Valência/ Resposta Social	2016	2017	2018	Total 2016-2018	%
Total 10 valências mais apoiadas		10 695 878,92	11 092 878,82	12 278 618,20	34 067 375,94	83,1
Total universo global das IPSS apoiadas		21 063 856,07	20 944 518,64	22 940 070,40	64 948 445,11	

Fonte: Quadro remetido pelo ISSM, ao abrigo do ponto 17 do ofício com a ref.<sup>a</sup> n.º S.61877/1/2020 de 29/04 (CD/2.1/2.1.3/Financiamento\_Valências).

As valências lar de idosos/*Estrutura Residencial para Pessoas Idosas* (ERPI) e serviço de apoio domiciliário reivindicam os maiores apoios (31% e 21%, respetivamente), seguidas pelos lares para crianças e jovens (7%) e pelo *Programa de Emergência Alimentar da Região Autónoma da Madeira* (6%), perfazendo, no seu conjunto, cerca de 65,2% de todos os apoios atribuídos no triénio.

Gráfico 2 – Valências/Respostas Sociais com maior volume de financiamento



Ressalve-se, no entanto, que a importância real do "*Programa de Emergência Alimentar da Região Autónoma da Madeira*" é superior à espelhada no quadro e gráfico anteriores, porque os mapas-resumo das verbas atribuídas anualmente às IPSS não segregam, nem os montantes destinados

àquele Programa (montantes que são transferidos pelo ISSM sob outras designações orçamentais), nem os valores respeitantes ao saldo transitado de anos anteriores na posse das Instituições.<sup>41</sup>

Conforme se demonstra no Anexo VIII.B, a despesa associada ao Programa no período auditado perfaz 4,94 milhões de euros, atendendo a que, ao valor transferido ao abrigo das rubricas orçamentais “*Programa de Emergência Alimentar*”, Fundo Socorro Social e Ação Social/Acordos IPSS, acrescem os montantes atribuídos no âmbito do orçamento de 2015 (567 036,00€), assim como o valor respeitante ao saldo em posse das entidades parceiras a 31/12/2015 e transitado para 2016 (624 359,76€).

Considerando esta correção, o “*Programa de Emergência Alimentar*” é a terceira valência que mais verbas do ISSM congrega.

#### 2.1.4. Distribuição das verbas transferidas por tipologia dos acordos

O quadro e o gráfico seguintes evidenciam a distribuição dos montantes subsidiados, por tipologia de acordo, no período de 2016 a 2018:

Quadro 8 – Distribuição do financiamento por tipologia de acordo<sup>42</sup>  
(em euros)

Tipologia	2016	2017	2018	Total	
				Valor	%
Acordos Atípicos	11 778 242,98	11 957 695,12	13 149 303,18	36 885 241,28	56,8
Acordos Típicos	3 023 061,90	3 123 239,48	3 269 608,89	9 415 910,27	14,5
Acordos de Apoio Eventual	2 970 531,24	2 273 135,94	2 696 848,51	7 940 515,69	12,2
Acordos "mistos" (a)	1 675 252,53	1 690 347,54	1 790 060,04	5 155 660,11	7,9
Acordos de Gestão	1 616 767,42	1 900 100,56	2 034 249,78	5 551 117,76	8,5
<b>Total</b>	<b>21 063 856,07</b>	<b>20 944 518,64</b>	<b>22 940 070,40</b>	<b>64 948 445,11</b>	<b>100,0</b>

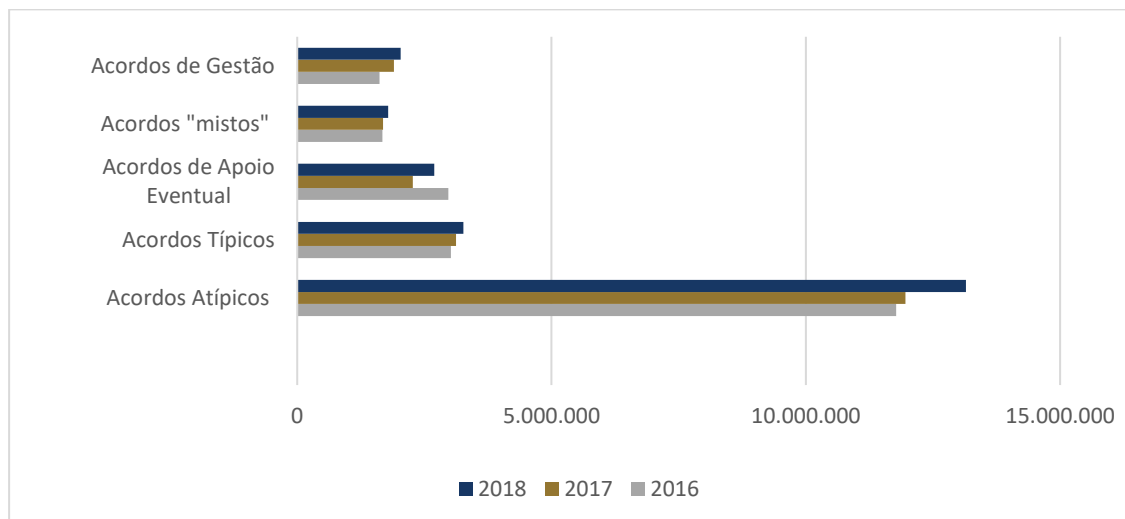
Nota: (a) Terminologia adotada pelo ISSM, para designar os acordos que combinam componentes de acordos típicos e atípicos, em concomitância.

Fonte: Listagens dos apoios atribuídos disponibilizadas pelo ISSM (CD/2.1/2.1.4/Lista Apoios Atribuídos ISSM).

<sup>41</sup> O montante efetivo destes apoios, concedidos pelo ISSM em 2016 foi de 1 291 619,00€, em 2017 de 1 544 314,71€ e, em 2018, de 1 470 255,10€ (cfr. o Anexo VIII.A).

<sup>42</sup> A informação desagrupada, por objeto genérico do acordo e por número e montante financiado, em cada uma das tipologias, está patente no Anexo IX.

Gráfico 3 – Distribuição do financiamento por tipologia de acordo



Observa-se que o formato jurídico mais utilizado para a materialização da cooperação entre ISSM e IPSS é o dos “acordos atípicos”, que concentra cerca de 57% de todos os apoios distribuídos.

No Anexo IX, que distingue as diferentes finalidades de cada tipo de acordo, apura-se que os “acordos atípicos – apoio funcionamento” e “financiamento de pessoal”<sup>43</sup> representavam, em 31/12/2018, cerca de 46,7% do número total de acordos em vigor e 55,1% do montante global dos apoios.

Se tivermos em conta os “acordos mistos – apoio funcionamento”<sup>44</sup>, os “acordos de apoio eventual – outros correntes”<sup>45</sup> e os “acordos de apoio eventual – financiamento de pessoal”, essa representatividade passa a ser de 55,4% em termos de número e 66,2% em termos de montante, o que significa que cerca de dois terços do montante transferido pelo ISSM para as Instituições se enquadra na tipologia mais flexível de acordos.

Os “acordos típicos” e os “acordos de gestão”, representavam, respetivamente, 14,6% e 6,6% no número total de acordos e 14,3% e 8,9% do montante global dos apoios.

Note-se que a maioria dos acordos de gestão celebrados incluíam uma componente atípica, ou seja, não se limitavam a atribuir a gestão de uma determinada valência a uma IPSS, pois incluíam também o pagamento de um apoio mensal para cobrir o valor do défice de funcionamento da valência.<sup>46</sup>

É, ainda, notória a reduzida representatividade dos acordos destinados ao investimento, que rondaram 2% do total dos apoios concedidos em 2018.

<sup>43</sup> Destinados, especificamente, ao financiamento de custos com o pessoal.

<sup>44</sup> Que, para além da comparticipação por utente e por valência, incluem complementos mensais destinados a cobrir despesas correntes e de funcionamento, défices de funcionamento ou encargos com o pessoal.

<sup>45</sup> Destinados a promover o equilíbrio financeiro e a compensar os défices de funcionamento das IPSS.

<sup>46</sup> Dos 5 acordos de gestão selecionados na amostra, 4 incluíam essa componente de apoio destinada ao financiamento do défice de funcionamento.

Nos três exercícios em análise, mantiveram-se praticamente as mesmas Instituições financiadas<sup>47</sup> e vigoraram os mesmos acordos, atendendo a que a maioria dos acordos em vigor tem uma antiguidade superior a 3 anos.

Quadro 9 – Duração dos acordos vigentes em 31/12/2018

Tipologia	> 10 anos		> 3 anos ≤ 10 anos		≤ 3 anos		
	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	
Acordos Típicos - Apoio funcionamento	1 373 992,38	9	1 867 766,27	10	27 850,24	1	
Acordos Atípicos - Apoio funcionamento	764 662,94	10	8 019 158,42	27	2 530 578,41	11	
Acordos Atípicos - Financiamento de pessoal	90 335,04	3	1 105 063,29	7	120 553,68	6	
Acordos atípicos de financiamento de pessoal - Comissões de Proteção de Crianças e Jovens	-	-	66 544,92	3	-	-	
Acordos atípicos de financiamento de pessoal – Rendimento Social de Inserção	268 854,96	4	183 551,52	2	-	-	
Acordos "mistos" - Apoio funcionamento	1 459 619,33	5	330 440,71	1	-	-	
Acordos de Gestão	319 463,88	3	839 550,03	3	875 235,87	3	
Acordos de Apoio Eventual – PEA <sup>RAM</sup>	-	-	-	-	1 470 256,10	12	
Acordos de Apoio Eventual - Financiamento de pessoal	-	-	-	-	258 669,60	1	
Acordos de Apoio Eventual - Outros correntes	-	-	-	-	507 922,81	5	
Acordos de Apoio Eventual - Apoios investimento	-	-	-	-	460 000,00	11	
<b>Total</b>	<b>Montante</b>	<b>4 276 928,53</b>	<b>34</b>	<b>12 412 075,16</b>	<b>53</b>	<b>6 251 066,71</b>	<b>50</b>
	<b>%</b>	<b>18,6</b>	<b>24,8</b>	<b>54,1</b>	<b>38,7</b>	<b>27,2</b>	<b>36,5</b>

Fonte: Mapas dos apoios atribuídos pelo ISSM a IPSS e outras instituições que prosseguem atividades sociais na RAM, publicados no site [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt) (CD/2.1/2.1.4/Mapas financiamentos ISSM).

Cerca de 63,5% dos acordos em vigor a 31/12/2018 tinham sido celebrados há mais de 3 anos, e, desses, 24,8% tinham uma antiguidade superior a 10 anos.

Se atendermos ao montante envolvido, 72,7% dos apoios transferidos para as Instituições em 2018 foram processados ao abrigo de acordos celebrados antes do ano de 2016.

Ainda assim, no período auditado (2016-2018), foram celebrados 50 acordos, dos quais 12 eram referentes ao “*Programa de Emergência Alimentar*”, 11 visaram a realização de investimentos e 6 foram relativos a apoios de caráter eventual. Apenas um destes acordos tinha a modalidade de “*acordo típico – apoio funcionamento*”.

Foram ainda celebrados 17 “acordos atípicos”, 7 dos quais procederam à revisão de acordos anteriores e visaram, na sua grande maioria, a disponibilização de recursos financeiros para a

<sup>47</sup> Excetuam-se: a *Associação de Desenvolvimento da Freguesia de Santo António – ASA*, a *Associação Desportiva do Campanário* e a *Fundação Aldeia do Padre Américo*, que deixaram de auferir apoios após 2016; o *Centro de Apoio aos Sem Abrigo – CASA* e a *Associação de Surdos, Pais, Familiares e Amigos da Madeira – ASPFAM*, que passaram a auferir apoios a partir de 2017; e a *Associação de Solidariedade Social Monte de Amigose* e a *Câmara de Lobos Viva - Associação de Desenvolvimento Comunitário*, que passaram a auferir apoios do ISSM em 2018.

valência “*Serviço de Ajuda Domiciliária*”, possibilitando o recrutamento pelas IPSS de mais 39 trabalhadores.<sup>48</sup>

## 2.2. Sistema de Controlo Interno associado aos apoios concedidos às IPSS

Os procedimentos adotados pelo ISSM, para celebração e gestão dos acordos com as IPSS e outras entidades de apoio social sem fins lucrativos, compreendem os trâmites prévios à formalização dos acordos e ações de acompanhamento e controlo da sua execução. O seu mapeamento foi efetuado com base no Regulamento<sup>49</sup>, na Circular Informativa n.º 9 de 15/04/2010<sup>50</sup> (que define o procedimento para a celebração de acordos com as IPSS e outras Instituições equiparadas), nas respostas ao questionário submetido aos responsáveis do ISSM e nos dados disponibilizados na sequência das solicitações da equipa de auditoria.

### 2.2.1. Procedimentos para contratualização dos apoios

A cooperação com as várias entidades do sector social é desenvolvida de forma concertada, por diversos departamentos do ISSM (cujo Estatuto consta da Portaria n.º 17/2017 de 23/01), com base no DLR n.º 11/2015/M de 18 de dezembro<sup>51</sup>:

Quadro 10 – Circuito processual<sup>52</sup> para celebração de acordos de cooperação

Atividades	DPPS	DGF UAIPSS P	DPC P UCP	GJ	CD
Candidatura da IPSS através de requerimento dirigido ao Presidente do CD do ISSM, instruído com os documentos aplicáveis caso a caso					X
Remessa do processo para o DPPS para análise e verificação das condições mínimas para o desenvolvimento da atividade pela Instituição	X				X
Elaboração de parecer fundamentado propondo o apoio	X				X
Em caso de despacho favorável, o parecer do DPPS é enviado para conhecimento das restantes Unidades Orgânicas intervenientes, a fim de se pronunciarem no âmbito das respetivas áreas:					
1. Envio do processo ao DGF/UAIPSSP para se pronunciar acerca da capacidade económico-financeira e calcular o apoio financeiro a conceder à Instituição		X			
2. Remessa do processo ao DPCP, nos acordos que financiam investimentos, para prestar o apoio técnico-financeiro e se pronunciar sobre a adaptação, adequabilidade e			X		

<sup>48</sup> Cfr. a pág. 21 do Relatório de Gestão de 2018 (CD/2.1/2.1.4/Relatório\_de\_Gestão\_2018\_ISSM).

<sup>49</sup> Anexo à Portaria n.º 78/2007 de 16 de agosto, que regulamenta a cooperação entre o CSSM e as IPSS e outras Instituições de Apoio Social sem fins lucrativos (CD/2.2/2.2.1/Legislação).

<sup>50</sup> Apesar desta Circular não se encontrar adequada à atual estrutura orgânica do ISSM, continua a regular o procedimento para a celebração de acordos com IPSS e outras instituições equiparadas (CD/2.2/2.2.1/Cir09 2010 - Procedimento para a celebração de Acordos com IPSS).

<sup>51</sup> Alterado pelos DLR n.ºs 22/2017/M de 1 de agosto e 12/2018/M de 6 de agosto. Este diploma estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o ISSM as IPSS e outras instituições particulares sem fins lucrativos que lhe são equiparadas e que prosseguem atividades sociais na Região Autónoma da Madeira (CD/2.2/2.2.1/Legislação).

<sup>52</sup> Embora o Fluxo processual genérico seja este, alguns procedimentos só se aplicam aos novos acordos decorrentes da criação de novas entidades ou de novas respostas sociais.

Atividades	DPPS	DGF UAIPSS P	DPC P UCP	GJ	CD
conformidade do projeto, o cumprimento do CCP e as disponibilidades em sede de Plano de Investimentos do ISSM					
Processo retorna à UAIPSSP para elaboração das propostas de deliberação do CD, da minuta do acordo, da proposta de RCG e da proposta de autorização pela SRISC		X			
O DGF procede ao registo de cabimento e envia o processo ao GJ para ser apreciada juridicamente a minuta do acordo e confirmado o cumprimento de todas as formalidades		X		X	
Remessa da proposta de acordo, bem como de todo o processo, para despacho do membro do CD que superintende a área jurídica				X	X
CD envia proposta de apoio à SRISC, acompanhada da minuta da RCG, e propõe o seu reenvio ao Plenário do Governo Regional					X
Depois de aprovadas, a proposta e a RCG são remetidas ao CD do ISSM, ocorrendo a assinatura do acordo					X
Envio de cópia do acordo assinado, da autorização da SRISC e da RCG à DGF, para que proceda ao registo do compromisso (incluindo o plurianual) e ao processamento dos apoios		X			X

Nota: No Anexo X consta a descrição pormenorizada dos procedimentos indicados no quadro.

## 2.2.2. Procedimentos para a renovação dos acordos

Nos termos do art.º 21.º do Regulamento<sup>53</sup>, os acordos de cooperação relativos a funcionamento (também denominados de “acordos típicos”) podem ser celebrados até ao limite de 4 anos ou ter duração de um ano, sendo, em todos os casos, automática e sucessivamente renováveis por períodos de um ano.

Segundo o ISSM<sup>54</sup>, a renovação habitual da vigência dos acordos pré-existentes deve-se à necessidade de garantir às IPSS alguma perspetiva de estabilidade no financiamento público, em troca de uma garantia de continuidade de prestação de serviços.

Para a renovação dos compromissos plurianuais<sup>55</sup> inerentes a acordos já vigentes no período de 01/01/2016 a 31/12/2018, foi solicitada, por proposta do ISSM, a autorização para a assunção dos

<sup>53</sup> Apesar do Regulamento nada definir quanto à duração dos restantes acordos, o art.º 7.º do DLR n.º 11/2015/M de 18 de dezembro dispõe, quanto a esta matéria, que “os acordos nas modalidades de investimento e apoio eventual, e protocolos (...) têm a duração que for convencionada pelos outorgantes” (n.º 1), e que “os acordos são válidos por períodos até cinco anos, podendo ser automaticamente renovados por iguais períodos, salvo se, com a antecedência mínima de 180 dias em relação ao termo de cada período de vigência, qualquer das partes os denunciar” (n.º 2). O n.º 3, por sua vez, estabelece que “a renovação dos acordos (...) pressupõe a autorização prévia para a assunção dos respetivos encargos plurianuais nos termos da lei” (CD/2.2/2.2.1/Legislação).

<sup>54</sup> Cfr. o ponto 1 – A1 do ofício de resposta do ISSM com a referência n.º 120385/1/2021 de 28/07 (CD/2.2/2.2.2/Ofício\_resposta\_ISSM\_120385-1-2021).

<sup>55</sup> Nos termos do art.º 6.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro (alterada pelas Leis n.ºs 20/2012 de 14/05, 64/2012 de 20/12, 66-B/2012 de 31/12 e 22/2015 de 17/03), a assunção de compromissos plurianuais está sujeita a um conjunto de obrigações, nomeadamente (CD/2.2/2.2.2/Legislação/LCPA):

- Autorização prévia, nos termos definidos no n.º 1 do mesmo artigo, pelo membro do Governo Regional (GR) responsável pela área das finanças;
- Inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública, nos termos definidos no n.º 2 do

encargos plurianuais, numa articulação entre a Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais (SRIAS, atualmente SRISC) e a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública (SRFAP, atualmente SRF), a qual foi concedida através de despacho do membro do GR responsável pela área das finanças. Por questões de economia processual, e face ao avultado número de acordos existentes, essa solicitação reuniu todos os instrumentos de cooperação vigentes à data.<sup>56</sup>

No caso dos compromissos plurianuais inerentes a novos acordos ou a revisões de acordos, o processo de autorização decorre simultaneamente com o processo de celebração do novo acordo, sendo efetuado pelo DGF o registo do compromisso no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) e no sistema informático de suporte à execução orçamental [Sistema de Informação Financeira (SIF - SAP)], conforme decorre do art.º 6.º da LPCA. Concomitantemente, é solicitado à Tutela, a qual articula com o membro do GR responsável pela área das finanças, que diligencie pela obtenção da autorização prévia para a assunção do compromisso plurianual e autorize a celebração ou revisão do acordo.

### 2.2.3. Registo dos cabimentos e compromissos

As despesas emergentes dos acordos de cooperação celebrados com as IPSS são registadas através de um processo automático de contabilização, no Módulo de Gestão das IPSS (PB - IPSS), pertencente ao Sistema de Informação Financeira (SIF-SAP), sendo refletidos automaticamente no Módulo de Controlo e Gestão Orçamental (IS-PS), que gere a contabilidade orçamental.

Relativamente a estes registos realizados pelo ISSM, importa referir que:

- a) Nos acordos relativos ao “*Programa de Emergência Alimentar*” e nos destinados a investimentos, o cabimento e o compromisso estavam a ser registados na mesma data, pelo seu valor integral, previamente à emissão da Resolução do Conselho do Governo;
- b) Nos restantes acordos de vigência plurianual e que se renovam anualmente<sup>57</sup>:
  - i. O cabimento relativo ao ano de início da entrada em vigor do AC é registado antes da emissão da Resolução do Conselho do Governo, sendo o relativo à execução prevista para os anos subsequentes registado em janeiro de cada ano;
  - ii. Os compromissos (incluindo os plurianuais) eram registados mensalmente, aquando dos processamentos das participações, em vez de o serem aquando da assinatura dos AC, no caso dos novos acordos (ou revisões), ou trimestralmente em cada um dos anos subsequentes (atendendo ao regime de execução duodecimal da despesa), no caso dos compromissos plurianuais.

Esta situação deve-se ao facto de a rubrica orçamental “*Fundo DA 113003 - Acordos de Cooperação Apoios ao Funcionamento, Económica D.04.07.03.01.99*”, que suporta os encargos com a maioria

---

mesmo artigo, entendendo-se, neste caso, ser de efetuar o seu registo no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) e no Sistema de Informação Financeira (SIF).

<sup>56</sup> Cfr. os despachos da SRFAP de 12/01/2016 e de 24/06/2016, comunicados ao ISSM pelos ofícios com as referências n.ºs 228 de 25/01/2016 e 2389 de 24/06/2016, respetivamente (CD/2.2/2.2.2/Renovação de acordos/acordos já vigentes).

<sup>57</sup> Excecionavam-se os acordos e protocolos destinados à comparticipação das despesas com o pessoal pertencente aos Núcleos Locais de Inserção e Comissão Proteção Crianças e Jovens, celebrados antes de 2016, cujos cabimentos e compromissos plurianuais eram registados no dia 1 de janeiro de cada ano.

dos acordos plurianuais, estar parametrizada para registar os encargos com os acordos de funcionamento, cujo processamento é efetuado mensalmente, com base na comunicação por parte de cada IPSS das frequências médias mensais de utentes.<sup>58</sup>

A fim de dar cumprimento ao art.º 5.º da LCPA<sup>59</sup> e aos art.ºs 7.º, 8.º e 11.º<sup>60</sup> do DL n.º 127/2012 de 21/06<sup>61</sup>, o ISSM implementou uma solução manual de registo de compromisso diretamente no módulo IS - PS (ou seja, fora do módulo PB-IPSS, mas dentro do SIF-SAP), o qual é associado ao mesmo número de cabimento. Para evitar a duplicação de compromissos em SIF, esse registo é posteriormente, e de forma faseada, reduzido a zeros, à medida que vão sendo processados os correspondentes apoios mensais e gerados, por processamento, os registos automáticos de compromisso mensal no módulo PB-IPSS.

No caso dos acordos com vigência plurianual, celebrados em anos anteriores, os compromissos inerentes a cada trimestre são lançados no início de cada mês, sendo o compromisso trimestral posteriormente reduzido aquando do lançamento do valor mensal da despesa efetiva, no módulo específico (PB-IPSS). Por conseguinte, no final de cada ano, o IS-PS exhibe valores de compromissos trimestrais nulos, por compensação dos mensais processados no módulo PB-IPSS, de modo a não haver duplicação de compromissos.

No ofício com a ref.<sup>a</sup> n.º 83946 de 28/05/2021, a Presidente do CD do ISSM referiu que “[c]om a transição para o SNC-AP, e a implementação do novo sistema de informação financeira que daí decorrerá, espera-se que esta questão inerente ao registo do compromisso relativo aos apoios às IPSS possa ser efetivamente sanada, desobrigando, assim, o ISSM IP-RAM da utilização do procedimento de registo adicional”.<sup>62</sup>

Sobre esta matéria, o Instituto de Informática, I.P.<sup>63</sup> (II, IP) confirmou<sup>64</sup> que, por cada acordo de cooperação que compreenda a totalidade do exercício, corresponde um único cabimento e 12 compromissos associados (um por cada processamento mensal), gerados automaticamente pelo

---

<sup>58</sup> Nestes acordos, a Segurança Social só conhece o valor a pagar às IPSS aquando do processamento do apoio, isto é, após cada IPSS comunicar as frequências médias mensais de utentes relativas ao mês anterior.

<sup>59</sup> Segundo o qual os “titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis”, devendo as entidades ter “obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento”, cuja “autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa”.

<sup>60</sup> Que determinam que os “compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis”, sendo que a “assunção de compromissos no âmbito de contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”, e que os acordos com duração superior ao ano civil originam compromissos plurianuais, os quais estão sujeitos a autorização prévia e a registo no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsetores da Administração Pública.

<sup>61</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20/12 e 66-B/2012 de 31/12 e pelo DL n.º 99/2015 de 02/06 (CD/2.2/2.2.3/Legislação/LCPA).

<sup>62</sup> CD/2.2/2.2.3/Resposta\_ISSM\_28\_05\_2021.

<sup>63</sup> O SIF-SAP é um sistema de informação de âmbito nacional, promovido pelo Instituto de Informática, I.P. (II, IP) tal como resulta do art.º 98.º da sua Lei das Bases Gerais (Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro, na sua redação vigente).

<sup>64</sup> No seu ofício de resposta com a ref.<sup>a</sup> n.º S-II/6385/2021/CD de 14 de julho (PPA, Vol. I, a fls. 220 a 222 e CD/2.2/2.2.3/Resposta\_Ofício\_16072021\_II\_IP).



sistema SIF-SAP, sendo os fundos disponíveis (previstos em SIF-SAP) validados e controlados ao nível da despesa global, e não por natureza ou rubrica orçamental.

Mais foi-nos referido pelo II, I.P. que as configurações contabilísticas e orçamentais do SIF-SAP são comuns a todos os organismos e a automatização para geração de documentos contabilísticos e financeiros obedece a regras comuns, encontrando-se em construção o novo sistema financeiro, e concretamente o novo módulo de pagamento às IPSS, que terá requisitos próprios comungados por todas as instituições da Segurança Social.

#### 2.2.4. Acompanhamento e controlo da execução dos acordos pelo ISSM

Depois de outorgado o AC, a Unidade de Apoio às IPSS e Projetos (UAIPSSP)<sup>65</sup> desenvolve os procedimentos conducentes ao processamento das participações financeiras, elaborando a respetiva informação que é submetida à aprovação do Vogal do CD que superintende a área financeira<sup>66</sup>. Os registos de liquidação e de pagamento são realizados em simultâneo<sup>67</sup>, aquando da emissão da ordem de transferência bancária.

Cabe também à UAIPSSP, no âmbito do Acompanhamento Técnico-Financeiro (ATF)<sup>68</sup>, acompanhar a execução dos AC, verificar se as IPSS estão a contabilizar adequadamente os apoios concedidos pelo ISSM e, no caso de existirem acordos atípicos (destinados a financiar défices de funcionamento ou a promover o equilíbrio financeiro), apurar se existem excedentes. Nessa medida, o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” implica a comunicação às IPSS dos saldos apurados nas valências objeto de financiamento e do destino a dar a eventuais excedentes, bem como as menções sobre eventuais erros ou irregularidades detetadas nas prestações de contas.

A UAIPSSP procede, ainda, à Verificação da Legalidade das Contas (VLC), em cumprimento do previsto no art.º 19.º do DLR n.º 9/2015/M de 02 de dezembro, com as alterações produzidas pelo DLR n.º 4/2020/M de 25 de março.<sup>69</sup>

No caso dos acordos de funcionamento (típicos), em que as entidades beneficiárias têm de comunicar mensalmente ao ISSM o número de utentes que frequentam cada um dos equipamentos, valências e/ou serviços<sup>70</sup>, o valor processado tem por referência a frequência média efetiva de utentes ocorrida no mês anterior.

---

<sup>65</sup> Anteriormente designada de Unidade de Apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social (UAIPSS). A nova designação (UAIPSSP) tem origem nos novos Estatutos do ISSM (Portaria n.º 17/2017 de 23/01). CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM.

<sup>66</sup> Após a homologação do Vogal do CD, a informação de processamento da participação é remetida ao DGF para realizar o registo contabilístico da liquidação e pagamento e para pagamento do apoio mediante transferência bancária.

<sup>67</sup> Note-se que o registo de liquidação deveria ocorrer aquando da emissão da AP, em vez de o ser aquando da emissão da ordem de transferência bancária.

<sup>68</sup> Cfr. a al. l) do n.º 2, em conjugação com a al. b) do n.º 3 do art.º 19.º dos Estatutos do ISSM (aprovados pela Portaria n.º 17/2017 de 23/01), segundo a qual cabe à UAIPSSP “*[p]ropor, organizar e controlar os apoios do ISSM às IPSS e a outras instituições que prossigam fins de segurança social (...), e assegurar o acompanhamento periódico a tais instituições, com vista à verificação da aplicação dos apoios, na vertente financeira*” (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>69</sup> Os poderes de superintendência e tutela sobre as entidades que desenvolvam atividades de ação social são exercidos pelo DGF [cfr. al. k) do n.º 2 do art.º 19.º dos Estatutos do ISSM (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM)].

<sup>70</sup> Cfr. o art.º 17.º alíneas n) e o) do Regulamento anexo à Portaria 78/2007 de 16/08 (CD/2.2/2.2.4/Legislação).

Já nos acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal, embora exista um procedimento instituído na Proposta interna n.º 3666 de 25/02/2018<sup>71</sup>, segundo o qual são solicitados anualmente os comprovativos da despesa às IPSS, com vista a apurar se existem excedentes, certo é que não está previsto nenhum controlo destinado a comprovar, aquando dos processamentos dos apoios, se o quadro de pessoal está completamente preenchido.

Também não existe nenhum mecanismo formal de alerta precoce, que permita adequar os apoios concedidos pelo ISSM às variações ocorridas nos gastos com o pessoal, ao longo da vigência destes acordos<sup>72</sup>. A este propósito, a responsável pela UAIPSSP informou que, antes de o apoio ser processado, há um contacto com a entidade apoiada, só sendo pago o apoio respeitante ao número de postos de trabalho preenchidos.

De acordo com o art.º 30.º do Regulamento, quando se trate de apoios ao investimento, o processamento da comparticipação depende da *“apresentação dos documentos justificativos da despesa, acompanhados, nos casos aplicáveis, de auto de medição com declaração de conformidade da fiscalização da obra”*, e da verificação daqueles documentos por parte do Departamento de Património e Contratação Pública (DPCP).

Nos termos do art.º 34.º al. d) do Regulamento, cabe ao ISSM, através do Departamento de Projetos e Programas Sociais (DPPS)<sup>73</sup>, coadjuvado pelos Departamento de Apoio à Pessoa Idosa (DAPI) e Departamento de Apoio à Família, Infância e Juventude (DAFIJ)<sup>74</sup> *“acompanhar, controlar, fiscalizar e verificar o cumprimento pela Instituição dos acordos”*.

Na realização das referidas ações de acompanhamento, as unidades envolvidas procuram cobrir, de forma regular e rotativamente, a globalidade das instituições apoiadas, com um ciclo de cobertura de 3 anos, sendo estabelecido no Plano de Ação Sectorial a percentagem das IPSS que serão alvo de acompanhamento anual.

Quando são detetadas situações irregulares, é produzido um relatório que é submetido, sob a forma de denúncia interna, ao Gabinete Jurídico (GJ), para ser instaurado um procedimento de averiguações, que culminará numa ação inspetiva, caso a irregularidade seja confirmada.

O Departamento de Inspeção (DI) tem competência para desenvolver ações de fiscalização, em articulação com o Departamento de Gestão Financeira (DGF), a quaisquer entidades que desenvolvam atividades de ação social, sem necessidade de uma prévia ação de acompanhamento dos Departamentos de Projetos e Programas Sociais, de Apoio à Pessoa Idosa e de Apoio à Família, Infância e Juventude (cfr. o art.º 17.º da Portaria n.º 17/2017 de 23/01).

---

<sup>71</sup> Cfr. o ponto 3 da resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020, ao pedido de elementos da SRMTC com a referência n.º 2146/2020 de 15/07/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

<sup>72</sup> Alguns acordos determinam a comunicação, pelas IPSS ao ISSM, da desvinculação definitiva dos trabalhadores abrangidos, mas não outras situações que possam originar o não pagamento das remunerações (como licenças sem vencimento e ausências ao trabalho por motivos de doença) [cfr., a título de exemplo, a al. e) da Cláusula 4.ª do AC n.º 13/06, celebrado com o *Centro Social e Paroquial de Santo António* (CD/2.2/2.2.4/CSPSA AC 13-06)].

<sup>73</sup> De acordo com o art.º 14.º n.º 2 al. k) dos Estatutos do ISSM. Cabe também ao DPPS, nos termos da al. h) da mesma **norma**, *“assegurar o licenciamento e a fiscalização das entidades e estabelecimentos com fins lucrativos que desenvolvem atividades de apoio social e das instituições não lucrativas com fins análogos”* (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>74</sup> Cfr. a al. a) do n.º 2 do art.º 15.º e al. a) do n.º 2 do art.º 16.º dos Estatutos do ISSM (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM) e o Memorando do DAPI-SAT (CD/2.2/2.2.4/Controlo DAPI/1\_Memorando DAPI - SAT).

#### 2.2.4.1. Acompanhamento efetuado pela UAIPSSP

A análise aos controlos realizados pela UAIPSSP permitiu confirmar que a “*Verificação da Legalidade das Contas*” e o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” eram realizados manualmente, com atrasos relativamente ao período a que as contas respeitavam<sup>75</sup> ou ao momento em que as participações financeiras eram processadas, sendo que, geralmente, abrangiam vários exercícios económicos.<sup>76</sup>

Em 19/02/2020<sup>77</sup>, estavam por verificar 161 contas, sendo 50 relativas a 2016, 51 relativas a 2017 e 58 relativas a 2018 (cfr. o Anexo XI), e seis encontravam-se em processo de verificação<sup>78</sup>. Nessa mesma data, existiam 29 Instituições financiadas pelo ISSM que não tinham sido sujeitas ao “*Acompanhamento Técnico Financeiro*”, na vertente de análise de saldos, relativo a 2016, 35 a 2017, e 50 a 2018 (cfr. o Anexo XII). Também estava em curso o acompanhamento ao *Centro Social e Paroquial do Carmo* e à *Fundação Mário Miguel*.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> De acordo com o Relatório de Atividades para 2016, foram proferidas 61 decisões no âmbito da verificação das contas das IPSS de 2010 a 2015 e 48 deliberações de saldos anuais (excedentes) de 2010 a 2015. Para 2017 e 2018, não foi definido nenhum Objetivo Setorial quanto à verificação das contas e ao apuramento dos saldos anuais das IPSS. Contudo, o Plano de Atividades para 2019 tornou a fixar como meta a “*verificação da legalidade das contas das IPSS referentes aos anos de 2015 a 2018, com proposta de decisão sobre 60 contas*” (CD/2.2/2.2.4/Relatórios de Atividades do ISSM).

<sup>76</sup> A análise das verificações de contas e das ações de acompanhamento, realizadas pela UAIPSS às instituições pertencentes à amostra, apoiou esta constatação:

- Pela Informação n.º 32779/2020 de 18/02, foram verificadas as contas da *Fundação Mário Miguel* relativas a 4 anos (2015 a 2018) e pela Informação n.º 99141/2018 de 19/06, foi avaliada a sua situação económico-financeira e os resultados, com vista a apurar os saldos anuais de 2011 a 2016 CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comp acompanhamento financeiro/FMM);
- Pelas Informações n.ºs 42729/2019 de 08/03 e 56750/2019 de 29/03, foram verificadas as contas da *Santa Casa da Misericórdia da Calheta* e realizado o respetivo “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” relativo a 3 anos (2015 a 2017) e pela Informação n.º 188280/2017 de 07/12, foi avaliada a sua situação económico-financeira e os resultados, com vista a apurar os saldos anuais de 2014 a 2016 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comp acompanhamento financeiro/SCMC);
- Pela Informação n.º 123819/2017 de 03/08, foi avaliada a situação económico-financeira e os resultados do *Centro Social e Paroquial de Santo António*, com vista a apurar os saldos anuais de 2010 a 2016 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comp acompanhamento financeiro/CPSA);
- Pela Informação n.º 180074/2018 de 19/11, foi avaliada a situação económico-financeira e os resultados da *Fundação Princesa Dona Maria Amélia*, com vista a apurar os saldos anuais de 2015 a 2017 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comp acompanhamento financeiro/FPDMA);
- As entidades *Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania* e *Casa do Povo da Camacha*, foram sujeitas a estes controlos pela última vez com referência às contas de 2012, 2013 e 2014 (cfr. as Informações n.ºs 110858 e 75135/2016 de 27/07/2015 e 10/05/2016, respetivamente). A análise às contas dos períodos de 2015 a 2018 estava em fase de conclusão (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comprovativos da Verificação da Legalidade das contas/CS e CPC);

<sup>77</sup> Data da deslocação da equipa de auditoria ao ISSM.

<sup>78</sup> É o caso das contas de 2016 a 2018 do *Centro Social e Paroquial do Carmo* e da *Fundação Princesa Dona Maria Amélia* [cfr. o mapa “*Verificação da Legalidade das Contas no período 2016-2018*”, remetido pela UAIPSS ao abrigo do e-mail de 21/02/2020 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/VLC 2016\_2018\_fev\_2020)]. Em 29/04/2020, a UAIPSS já tinha concluído a verificação destas contas e estava em curso a verificação das contas da *Causa Social- Associação para a Promoção da Cidadania* (entidade selecionada na amostra), relativas ao período de 2016-2018 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/2\_VLC\_2016\_2018\_abril\_2020).

<sup>79</sup> O “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” mais completo, com menções sobre irregularidades ou erros detetados na prestação de contas, tem ainda menos cobertura, já que as entidades não sujeitas ascenderam a 45 em 2016, 46 em 2017 e 54 em 2018. Fica por saber qual o critério para a aplicação das duas variantes de controlo (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/ATF\_e\_avaliação\_resutados\_2016\_a\_2018\_fev\_2020).

Em 29/04/2020, o ATF ao *Centro Social e Paroquial do Carmo* já tinha sido concluído<sup>80</sup>, e estavam em curso os “*Acompanhamentos Técnico Financeiros*” à *Causa Social- Associação para a Promoção da Cidadania* e à *Casa do Povo da Camacha* (entidades que foram selecionadas na amostra).

Sublinhe-se que não constavam da lista das entidades abrangidas por aquele acompanhamento, cinco entidades financiadas pelo ISSM<sup>81</sup> (por não se encontrarem registadas no ISSM como IPSS) e que, ao invés, constava da referida lista uma Instituição (a *APPDA Madeira - Associação Portuguesa para as Perturbações do Desenvolvimento e Autismo*), que não auferia qualquer apoio do ISSM há mais de 6 anos.

O acompanhamento e apuramento dos eventuais excedentes dos apoios destinados em exclusivo às despesas com o pessoal também registava atrasos, verificando-se que, em duas das entidades selecionadas para verificação<sup>82</sup>, só foram apurados os excedentes até ao ano de 2016. Este desempenho, que se considera insuficiente, está relacionado com a exiguidade dos recursos humanos (3 técnicos superiores)<sup>83</sup>, face à quantidade de tarefas a cargo da Unidade.<sup>84</sup>

De todo o modo, não é perceptível o critério utilizado pelo ISSM, relativamente ao acompanhamento dos acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal, uma vez que, em alguns casos, os acordos são alvo de acompanhamento autónomo, ao abrigo da mencionada Proposta interna n.º 3666 de 25/02/2018<sup>85</sup>, e noutros, são incluídos no “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” realizado aos acordos destinados a outros fins. Além disso, não era prática regular serem solicitados os comprovativos da aplicação dos apoios, designadamente os recibos de vencimento.

Sobre esta situação, o ISSM justificou<sup>86</sup> que a “*apresentação, e posterior avaliação [desses documentos] consubstancia um mecanismo de controlo adicional aos apoios atribuídos*”, sendo listados, anualmente, “*os apoios que visam em exclusivo o financiamento de pessoal e indicadas as IPSS/acordos sobre os quais recairá o referido controlo*”. Relativamente às “*IPSS/acordos não*

---

<sup>80</sup> Nessa data, também já tinha sido concluído o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*”, relativo ao ano de 2018, da “*Câmara de Lobos Viva – Associação de Desenvolvimento Comunitário*” (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/2\_ATF\_e\_aval\_resut\_2016\_2018\_abril\_2020).

<sup>81</sup> São elas: a *Associação Desportiva do Campanário*, a *Casa do Povo de Água de Pena* (que só foi equiparada a IPSS em 17/01/2019, pela Declaração n.º 1/2019), a *Casa do Povo da Boaventura*, a *Casa do Povo da Ilha* e a *Casa do Povo do Porto Moniz* (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/2\_ATF\_e\_aval\_resut\_2016\_2018\_abril\_2020).

<sup>82</sup> Cfr. as Informações n.ºs 126998/2017 de 11/08, e 1989 de 04/01/2017, relativas ao acompanhamento realizado ao *Centro Social e Paroquial de Santo António* e à *Fundação Aldeia do Padre Américo*, respetivamente (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comprovativos acompanhamento acordos pessoal/CSPSA e FAPA).

<sup>83</sup> Na Informação n.º 176892/2019 de 30/-09, foi comunicada a necessidade urgente de contratação de mais três Técnicos Superiores, a afetar à UAIPSS mas que foi sendo sistematicamente adiada, devido a circunstâncias que impedem a **abertura do procedimento concursal destinado à ocupação destes postos de trabalho, colocando “em causa a realização atempada de algumas competências da UAIPSS, com especial relevo para a verificação da legalidade das contas das IPSS e controlo na vertente financeira dos apoios financeiros atribuídos, designadamente a realização do correspondente acompanhamento técnico e financeiro e a análise de resultados das respostas sociais apoiadas”** (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Contratação de pessoal UAIPSS).

<sup>84</sup> De acordo com as justificações apresentadas pela diretora da UAIPSS, aquando da deslocação da equipa de auditoria ao ISSM, e com os elementos remetidos pelo ISSM ao abrigo do ponto 3 do ofício de resposta n.º 61877 de 29/04/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

<sup>85</sup> Cfr. o ponto 3 da resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020, ao pedido de elementos da SRMTC com a referência n.º 2146/2020 de 15/07/2020 (CD/2.2/2.2.4/Resposta ISSM/3. Proposta Interna n.º 3666 de 25.02.2008).

<sup>86</sup> Cfr. o ponto 12 do ofício do ISSM com o registo n.º 61877 de 29/04/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM/Resposta 29.04.2020).

*abrangidos por esta verificação suplementar, o controlo dos apoios financeiros concedidos” pelo ISSM “faz-se, nos termos dos correspondentes acordos, aquando da avaliação de resultados/saldos anuais, através da análise dos gastos e dos rendimentos imputados às atividades, no âmbito do processo de acompanhamento técnico financeiro da sua prestação de contas.”<sup>87</sup>*

Consequentemente, em 29/04/2020<sup>88</sup>, os acordos n.ºs 4/2011 e 1/2012, celebrados com a *Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania*, destinados em exclusivo a financiar despesas com o pessoal, não tinham sido sujeitos àquela verificação suplementar.<sup>89 e 90</sup>

Relativamente a esta IPSS, assinala-se que, apesar de o ISSM ter procedido àquela verificação suplementar, no período de 2015-2018 <sup>91</sup>, os acordos acima indicados, que eram referentes ao pessoal dos Lares geridos pelo ISSM, não foram contemplados, com a justificação de que esse **controlo seria realizado** “*no ato da apreciação das contas da entidade, designadamente no âmbito da análise aos resultados das respostas sociais correspondentes.*”<sup>92</sup>

No contraditório, o Diretor do DGF e a Diretora da UAIPSS<sup>93</sup> esclareceram que o “**controlo financeiro à execução dos AC é realizado, e está assente em procedimentos devidamente aprovados, que incluem check list’s, permitindo ser replicado, de igual modo, por todas as entidades visadas, garantindo-se assim uma aplicação uniforme e homogênea à avaliação de contas/acordos. O atraso inerente ao controlo financeiro realizado encontra justificação na exiguidade da equipa técnica existente para realizar este acompanhamento, face ao conjunto extenso de outras obrigações e tarefas que competem ao DGF/UAIPSS (...)**”<sup>94</sup>

Assim, o “*(...) hiato temporal que mediou entre a apresentação de proposta de procedimentos do ISSM à Tutela no âmbito desta matéria (S. 156534/1/2016, de 14.10.2016 (...)) e a data efetiva da sua aprovação/homologação (26.03.2019), (...) compeliu, e de forma a não atrasar mais os processos de VLC e ATF, que apenas fossem avaliados os saldos das atividades apoiadas (competência essa exclusiva do ISSM), determinando-se o destino a dar a eventuais excedentes apurados (...). Nos casos em que apenas se realizaram avaliações de saldos/resultados, os processos de VLC e ATF (só*

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*

<sup>88</sup> Data do ofício de resposta do ISSM com o registo n.º 61877 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM/Resposta 29.04.2020).

<sup>89</sup> Ou seja, ao acompanhamento e apuramento dos eventuais excedentes dos apoios destinados em exclusivo às despesas com o pessoal.

<sup>90</sup> No caso desta IPSS, verificou-se que o AC-AE n.º 16/2017 foi alvo de controlo autónomo na Informação n.º 131027/2019 de 08/08, com referência ao período de 15/09/2017 a 31/12/2017 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comprovativos acompanhamento acordos pessoal/CS/AC AE 16.2017\_Controlo apoio e extratos remuneração), enquanto os AA n.ºs 4/2011 e 01/2012 foram alvo de análise na informação do “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” referente ao período de 2012 a 2014 (Informação n.º 110860, de 27/07/2015) [CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM/Ponto 1\_resposta 09.09.2020/1. Informação Interna\_ATF Causa Social (2012-2014)].

<sup>91</sup> Cfr. as Informações internas n.ºs 199938/2016 de 29/12, 97204/2017 de 16/06 e 38600/2020 de 28/02 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Comprovativos acompanhamento acordos pessoal/CS).

<sup>92</sup> Cfr. o ponto 12-a) do ofício de resposta do ISSM de 29/04/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

<sup>93</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 2 e 3, constante da PPA, Vol. I a fls. 334 a 347.

<sup>94</sup> Em nota de rodapé recordam que “*(...) os técnicos superiores afetos à UAIPSS no decurso da ação eram de apenas 3. A equipa técnica foi reforçada, apenas em 2021, sendo atualmente em número de 6 (não obstante, destes 6 recursos, 4 técnicos superiores referem-se a novas admissões, estando ainda, portanto, em período de estágio e de formação). Este n.º atual de técnicos superiores é ainda, contudo, manifestamente insuficiente para responder de forma adequada ao conjunto de atribuições que competem ao DGF/UAIPSS.*”.

a parte ainda não tratada relativa à conformidade técnica da prestação de contas) estão a ser recuperados.

Presentemente, excetuando os casos que decorrem da situação acima mencionada, os processos de VLC e ATF são tratados em simultâneo.”.

Acrescentaram, ainda, que “[o]s processos de ATF referidos” neste ponto e “relativos à Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania e à Casa do Povo da Camacha, selecionados na amostra, e que à data da ação se encontravam em curso, já estão concluídos (...)”, conforme documentos comprovativos que remeteram em anexo.<sup>95</sup>

#### 2.2.4.2. Acompanhamento realizado pelo DPPS, DAPI e DAFIJ

A meta estabelecida no Plano de Ação Setorial para 2018, no caso do DPPS<sup>96</sup>, era “assegurar o acompanhamento de 30% das IPSS na área de intervenção da família e comunidade com acordo de cooperação celebrado até 31 de dezembro de 2017”<sup>97</sup> e, no caso do DAPI<sup>98</sup>, “assegurar o apoio técnico a 30% das IPSS com Acordo de Cooperação com o ISSM, IP-RAM”.

O DAFIJ<sup>99</sup>, por sua vez, tinha como objetivo/meta, em 2017, “implementar um Sistema de Intervisão com as IPSS’s, com intervenção em matéria de Infância e Juventude, que assegurem a execução de medidas judiciais de promoção e proteção, assegurando a efetivação de reuniões bimestrais”<sup>100</sup>. Nesse ano, o DAFIJ realizou 5 reuniões de intervenção e, em 2018, realizou 6.<sup>101</sup>

O acompanhamento realizado por estes departamentos concretiza-se através de visitas ou reuniões com as IPSS, a ocorrer no ISSM ou no próprio estabelecimento da visada, e não obedece a procedimentos e documentos normalizados.

<sup>95</sup> Que identificaram constar da pasta 4.b) criada para o efeito, remetida em CD anexo à resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10 [cfr. PPA, Vol. I a fls. 334 a 347 e CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Contraditório\_4.b)].

<sup>96</sup> Ao DPPS compete “garantir o acesso a serviços de qualidade, que satisfaçam as necessidades e expectativas dos cidadãos em matéria de apoio social”, bem como prestar “assessoria técnica às IPSS e efetuar o seu acompanhamento” [cfr. o art.º 14.º n.º 2 al. k) dos Estatutos do ISSM (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM)].

<sup>97</sup> Cfr. as Fichas de Programação entregues ao abrigo da Requisição n.º 2, aquando da deslocação da equipa de auditoria ao ISSM (CD/2.2/2.2.4/Controlo DPPS/Ficha PAS DPPS-SCES 2018 (Ponto 2) e CD/2.2/2.2.4/Controlo DAPI/Fichas PAS 2016 PAS 2017-SAT (ponto 2) e Fichas PAS 2018 DAPI – SAT (ponto 2)).

<sup>98</sup> Por seu turno, ao DAPI também compete “garantir o acesso a serviços de qualidade, que satisfaçam as necessidades e expectativas de cidadãos em matéria de apoio social”, cingindo-se, contudo, ao “desenvolvimento funcional e integral de competências dos idosos”, competindo-lhe executar as demais tarefas que decorram do normal desempenho das suas competências [cfr. o art.º 15.º n.º 1 e n.º 2 al. i) dos Estatutos do ISSM e ainda o Memorando do DAPI-SAT (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM e CD/2.2/2.2.4/Controlo DAPI/1\_Memorando DAPI - SAT)].

<sup>99</sup> Já ao DAFIJ, compete “assegurar a implementação e execução das políticas para a família, infância e juventude, garantindo, nos termos da lei, a promoção e proteção dos seus direitos”, bem como a execução das demais tarefas que decorram do normal desempenho das suas competências [cfr. o art.º 16.º n.º 1 e n.º 2 al. l) dos Estatutos do ISSM (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM)].

<sup>100</sup> Ainda no âmbito do Plano de Ação Setorial, em 2017, o Departamento de Equipamentos e Respostas Sociais (DERS), tinha como meta “responder a 90% das solicitações de Assessoria Técnica das IPSS com Acordo de Cooperação com o ISSM” (CD/2.2/2.2.4/Controlo DAFIJ/ Acompanhamento por Intervisão/Plano Ação Setorial 2017). Este Departamento pertencia à anterior orgânica do ISSM (aprovada pela Portaria n.º 167/2012 de 20/12), tendo as suas competências sido distribuídas pelo DPPS, DAPI e DAFIJ, após a aprovação da nova orgânica (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>101</sup> Cfr. o Relatório de Atividades de 2017 e os comprovativos destas reuniões, remetidos ao abrigo da resposta do DPPS de 18/02/2020 (CD/2.2/2.2.4/Relatórios de Atividades do ISSM e CD/2.2/2.2.4/Controlo DAFIJ/ Acompanhamento por Intervisão).

Os documentos apresentados pelos responsáveis (do DPPS, DAFIJ e DAPI) incluem suportes em formato de texto, listando alguns aspetos que devem ser alvo de verificação no seio daqueles acompanhamentos, mas sem uma sistematização do registo e reporte (interno e externo) da informação recolhida nestas ações.

Entre os suportes disponibilizados pelo DAFIJ e DAPI, constam modelos de *check-lists*<sup>102</sup>, que nem sempre são utilizadas/preenchidas, e que derivam do Guião da Segurança Social para as visitas de acompanhamento, adotado pelo Instituto de Segurança Social a nível nacional, que, segundo a responsável pelo DPPS, nunca foi aplicado na RAM.

No caso das reuniões por intervenção<sup>103</sup>, existe apenas a ordem de trabalhos/programa.

Os relatórios dos acompanhamentos técnicos também não são normalizados e não têm um tratamento uniforme, atendendo a que nem sempre são comunicados formalmente à instituição, no sentido de veicular as conclusões e recomendações neles formuladas; esta circunstância impede o acompanhamento e a responsabilização das IPPS no saneamento tempestivo de eventuais irregularidades.

Além disso, a análise aos documentos produzidos evidenciou que essas iniciativas incidem sobre temas específicos nas vertentes da organização e funcionamento da atividade das Instituições, não sendo desenvolvida qualquer comprovação da concreta utilização dos apoios atribuídos pelo ISSM para o desenvolvimento dessa atividade.

No período auditado, no caso da *Santa Casa da Misericórdia da Calheta*, não existiu propriamente um acompanhamento técnico pelo DAPI, e, pese embora existisse um documento alegadamente<sup>104</sup> elaborado no âmbito de uma reunião/visita de acompanhamento técnico realizada pelo DAPI, esse evento não chegou a ser documentado.<sup>105</sup>

No que concerne à execução do PEA<sup>RAM</sup>, que assenta num modelo baseado em parcerias com as IPSS, decorrente da abrangente cobertura geográfica e da necessidade de um apoio próximo às populações, a ação de monitorização e controlo do DPPS e UAIPSSP reside na verificação e

---

<sup>102</sup> Só foi preenchida a *check-list* no caso da *Fundação Mário Miguel* e da *Casa do Povo da Camacha* (Instituições selecionadas na amostra) [CD/2.2/2.2.4/ Controlo DAFIJ e Controlo DAPI].

<sup>103</sup> De acordo com a explicação do DAFIJ, as reuniões de intervenção “*têm como objetivo definir procedimentos comuns, discutir casos, reunir com outras entidades envolvidas no acolhimento (por exemplo, PSP e Ministério Público), discutir temas de infância e juventude com pertinência para o trabalho desenvolvido*”, o acompanhamento técnico das Casas de Abrigo da RAM, nas instalações do ISSM, são orientadas pela Equipa de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (EAVVD) e “*têm como objetivo a discussão de casos das utentes que estão acolhidas nas Casas*”, sendo também realizadas “*deslocações de Técnicos da EAVVD às Casas Abrigo para contactar as utentes*” e o “*acompanhamento continuado dos Planos de Ação de cada utente e respetivo agregado que se encontra em Casa Abrigo*”. Neste âmbito estava a ocorrer, também, a deslocações semanal de uma Psicóloga, do ISSM, ao Espaço Família do Centro Social e Paroquial de Santo António, para “*reunião de discussão e análise de casos, onde participa toda a Equipa Técnica e de Apoio*” [cfr. a Nota Explicativa, entregue durante a deslocação da equipa de auditoria ao ISSM, em resposta à Requisição n.º 2 (CD/2.2/2.2.4/ Controlo DAFIJ/Acompanhamento por Intervenção/Nota Explicativa)].

<sup>104</sup> A Informação/parecer com o registo n.º S. 166800/1/2016 de 02/11, respeitava ao apoio técnico para aquisição de duas viaturas (CD/2.2/2.2.4/ Controlo DAPI/SCMC).

<sup>105</sup> Cfr. o ponto 4 da resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

validação da informação constante dos ficheiros operacionais e de execução<sup>106</sup> e da demais informação veiculada pelas entidades parceiras.

Relativamente aos acordos que se renovam anualmente, o DGF, no início de 2018, remeteu ao DPPS, DAPI e DAFIJ um pedido para que se pronunciassem sobre se se justificaria “*do ponto de vista do interesse social, a atribuição dos apoios financeiros anualmente processados*” e “*se os apoios financeiros atribuídos (...) correspondem a serviços efetivamente prestados*” (cfr. a Informação n.º 9090 de 16/01/2018<sup>107</sup>), mas essa Informação nunca chegou a ser devolvida ao DGF.<sup>108</sup>

A Presidente do ISSM referiu a este respeito<sup>109</sup> que, embora não tenha sido oficialmente elaborada resposta, as IPSS foram distribuídas pelas equipas internas, e que cada unidade orgânica deu continuidade ao acompanhamento técnico no terreno às respetivas IPSS.

De acordo com o circuito atualmente implementado<sup>110</sup>, cabe aos serviços de ação social “*indicar que devem ser acionadas as iniciativas que conduzam à renovação do compromisso plurianual inerente aos acordos com as IPSS*”, sendo posteriormente “*deliberado, em sede de reunião do Conselho Diretivo do ISSM, IP-RAM, propor à Secretaria Regional da Inclusão e Cidadania (SRIC), a renovação do compromisso plurianual inerente*”. Após a SRIC emitir o parecer favorável à renovação do compromisso plurianual, “*articula com a Vice-Presidência (VP) do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, no sentido da obtenção da autorização em apreço, a qual é concedida através de emissão de Portaria de Repartição de Encargos (conjunta entre a SRIC e a VP)*”.

As primeiras portarias que autorizaram a renovação destes acordos foram publicadas no JORAM em 2019 (nos meses de março e abril) e incluíam a autorização para a assunção dos compromissos plurianuais deles resultantes, para os anos de 2020, 2021 e 2022.<sup>111</sup>

#### 2.2.4.3. Ação do Departamento de Inspeção

Embora o DI tenha competência para desenvolver ações de fiscalização a quaisquer entidades que desenvolvam atividades de ação social<sup>112</sup>, sem necessidade de um impulso externo, todas as ações inspetivas realizadas no período de 2016-2018 tiveram origem em denúncias externas (cfr. o Anexo XIII), cujo âmbito se circunscreve à matéria denunciada. Além disso, entre 01/01/2019 e 30/04/2020, não foram iniciadas quaisquer ações inspetivas às IPSS apoiadas pelo ISSM.<sup>113</sup>

A inexistência de ações autónomas<sup>114</sup> foi justificada pela diretora deste Departamento com a carência

---

<sup>106</sup> Denominados de “*Ficheiro operacional mensal*” e de “*ficheiro de execução mensal*”.

<sup>107</sup> CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/Pedido\_avaliação\_manutenção\_apoios\_2018.

<sup>108</sup> Cfr. o ponto 20 da resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Cfr. o ponto 3 do ofício de resposta do ISSM com a ref.ª n.º S.83946 de 28/05/2021 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM).

<sup>111</sup> CD/2.2/2.2.4/Legislação/Portarias renovação de acordos).

<sup>112</sup> Cfr. o art.º 17.º da Portaria n.º 17/2017 de 23/01 (CD/2.2/2.2.4/Legislação/Organica e estatutos ISSM).

<sup>113</sup> Cfr. o ponto 1 do ofício do ISSM com a ref.ª n.º S.61877 de 29/04/2020 (CD/2.2/2.2.4/Respostas ISSM/Resposta 29.04.2020).

<sup>114</sup> Que se poderiam justificar, por exemplo, pela factualidade trazida ao conhecimento do ISSM, no âmbito de uma reunião de acompanhamento técnico realizada ao *Centro Social e Paroquial de Santo António*, em 27/04/2018, em que foram sinalizadas queixas de duas funcionárias, quanto à gestão dos recursos humanos, à acumulação de dois ordenados pela Presidente da IPSS, às compras diárias, à aceitação de dádivas/donativos e ao bar (CD/2.2/2.2.4/Controlo DAPI/CSPSA).



de funcionários<sup>115</sup>, tendo sido alvitrada a necessidade de, pelo menos, mais dois técnicos superiores, um na área jurídica e outro na área financeira, devidamente habilitados com formação na área da inspeção, para que pudesse ser desenvolvida uma atuação mais pró-ativa e eficiente.

#### 2.2.4.4. Acompanhamento do PEARAM

Apesar de o *Programa de Emergência Alimentar* ser contratualizado através de acordos de cooperação de apoio eventual, os procedimentos adotados na sua contratualização e acompanhamento constam da Resolução n.º 1006/2012 de 22/11 e da Orientação Técnica n.º 01/2017 de 16 de agosto<sup>116</sup>, divergindo dos restantes acordos de cooperação (AC).

No âmbito do acompanhamento a este programa, salienta-se positivamente o facto de ser realizada uma verificação semestral das condições de elegibilidade dos utentes, sob pena de cessação do apoio. No entanto a análise aos controlos do *Programa de Emergência Alimentar* evidenciou as seguintes lacunas:

- a) Não foi obtida evidência da existência de um controlo físico, junto das entidades parceiras e dos utentes, no que respeita:
  - i. À elegibilidade dos produtos alimentares adquiridos;
  - ii. À confirmação dos montantes recebidos pelos beneficiários, em contraponto com os valores inscritos nos ficheiros operacionais;
  - iii. À verificação do conteúdo das refeições, das quantidades e das referências dos produtos alimentares entregues, em contraponto com o que os beneficiários efetivamente têm direito.
- b) Inexistência de documento, em forma de contrato social (entre o utente e o ISSM), que formalize os direitos e responsabilidades das partes e que especifique os montantes ou géneros a que cada beneficiário/agregado tem direito e respetiva periodicidade, de modo que o utente seja também um agente de controlo da execução do programa.

#### 2.2.5. Avaliação do SCI associado aos apoios concedidos às IPSS

Ao nível da atribuição das subvenções públicas às IPSS, há a referir o facto de o ISSM não ter implementada uma efetiva programação dos AC a celebrar, a renovar ou a rever com as IPSS, não adotando critérios uniformes e rigorosos na seleção das IPSS a apoiar, aquando da adoção dos procedimentos para a celebração dos referidos acordos e na determinação dos apoios a atribuir; e nalguns casos são celebrados acordos típicos, noutros acordos atípicos e eventuais ou ainda acordos de gestão, apesar de estarem em causa praticamente as mesmas valências.

---

Também, na deliberação anexa à Ata n.º 41 de 26/06/2018, recolhida pelo DI na ação inspetiva realizada à *Fundação Aldeia da Paz* em 2018 (CD/2.2/2.2.4/Controlo DI/Fundação Aldeia Paz/FAP\_At\_41\_26-06-2018), constavam indícios de maus-tratos aos jovens acolhidos. Todavia, quer nessa ação inspetiva, quer nas reuniões de acompanhamento técnico realizadas pelo DAFIJ (CD/2.2/2.2.4/Controlo DI/Fundação Aldeia Paz/Relatório final e CD/2.2/2.2.4/Controlo DAFIJ/FAP), não há registo de qualquer diligência adicional tendente a apurar a veracidade desses indícios que, a confirmarem-se, poderiam colocar em causa a continuidade dos apoios concedidos pelo ISSM ao abrigo dos acordos AA n.º 01/2014 e AC-AE n.º 40/2017.

<sup>115</sup> Segundo esta responsável, existe apenas uma Técnica Superior, na área da Ação Social, que realiza estas ações inspetivas às IPSS e entidades equiparadas.

<sup>116</sup> CD/2.2/2.2.4/Resoluções PEA-RAM e Orientações internas\_PEA.

Além disso, os apoios não parecem ser concedidos em função das concretas necessidades dos utentes, mas sim em função das necessidades financeiras da IPSS.

Os critérios legais de priorização na atribuição dos apoios às Instituições<sup>117</sup> não são tidos em conta pelo ISSM, alegadamente porque não há sobreposição de respostas sociais na RAM, o que significa que a escolha das instituições a apoiar e a dimensão dos apoios a atribuir é decidida caso a caso, em função das condições específicas de cada Instituição.

Se tivermos em linha de conta que existem instituições com as quais o ISSM há muito se relaciona, a desconsideração dos critérios de priorização leva a que outros pedidos de apoio, com interesse social, possam não ser atendidos (ou sequer apresentados) e que se opere uma cristalização do tecido de apoio social, impedindo a inovação e a melhoria da oferta das respostas sociais.

Por isso, corre-se o risco de não ser executada a política regional de apoio social, mas sim a que resulta da resposta às instituições e capacidades já instaladas, em prejuízo da otimização dos recursos humanos, dos recursos financeiros do setor social e do apoio às pessoas/valências prioritárias. O que é incompatível com a boa administração financeira.

As deficiências elencadas ao longo dos pontos anteriores levam a que se considere que o SCI de acompanhamento dos acordos de cooperação não assegura suficientemente o cumprimento das atribuições de solidariedade social do ISSM e das obrigações legalmente e/ou contratualmente previstas, sendo que os escassos controlos efetuados não têm uma programação padronizada e incidem, sobretudo, na componente financeira dos acordos.

Recorde-se, a este propósito, um Relatório do Provedor de Justiça de 2008, que recaiu sobre os Lares de Idosos da RAM<sup>118</sup>, onde foi suscitada a necessidade de reformulação destes acordos, de modo a *“fundamentar-se com maior precisão e rigor os termos em que se processa a respetiva fiscalização às Instituições tuteladas”* (cfr. a pág. 92).

No âmbito daquele Relatório, foi recomendado ao ISSM que (cfr. a pág. 93):

---

<sup>117</sup> Cfr. os art.ºs 5.º al. b), 28.º e 48.º do Regulamento anexo à Portaria n.º 78/2007 de 16/08 (CD/2.2/2.2.5), a saber:

- *“Verificação das necessidades reais a que o acordo visa dar resposta de harmonia com as prioridades em matéria de ação social, definidos no programa do Governo Regional e no plano de ação social do CSSM”* [cfr. o art.º 5.º al. b)];
- **Critérios de priorização do art.º 28.º:** “
  - 1- Serão priorizados os investimentos que deram cumprimento ao programa de Governo regional e ao plano de ação social do CSSM;
  - 2- Terão prioridade na celebração dos acordos de cooperação – investimento, as Instituições promotoras do investimento que preencham à data da solicitação de apoio técnico-financeiro, os seguintes requisitos:
    - a) Serem proprietárias do terreno ou do imóvel a intervir ou detentoras de qualquer outro título que os permita afectar aos fins sociais a que se destinam;
    - b) Possuírem capacidade financeira para a realização do investimento, designadamente, parte do financiamento através de recursos financeiros próprios, de doações de particulares, de recurso ao crédito, de parcerias realizadas entre a Instituição e entidades diversas, nomeadamente empresas privadas ou de qualquer outro apoio público que não do CSSM.”
- Nos acordos atípicos *“a comparticipação financeira a atribuir corresponderá a um valor mensal, fixo e sucessivo, estritamente necessário à necessidade em causa, tendo em consideração, designadamente, 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”* (cfr. o art.º 48.º).

<sup>118</sup> CD/2.2/2.2.5/ Provedor\_Justiça\_LaresIdososMadeira\_2008.

- ponderasse a *“reformulação do conteúdo material dos acordos de cooperação/gestão a celebrar com as respetivas direções dos Lares (IPSS), no que se refere à concretização dos poderes de tutela e fiscalização a exercer por parte daquela entidade pública, fundamentando-se os termos bem como os meios humanos a afetar para tal desiderato”*;
- **instruísse** *“os respetivos serviços internos sobre a necessidade de vistoriar e acompanhar as diversas instituições, exercendo-se assim a devida ação de fiscalização em momento anterior e posterior à celebração dos acordos”*;
- desencadeasse *“os competentes mecanismos junto dos Serviço Regional de Proteção Civil da Madeira, no sentido de ser realizada sistematização planificadora centralizada, tendente à efetivação regular de ações de fiscalização aos Lares de Idosos da Região Autónoma da Madeira sobre o cumprimento da regulamentação relativa às condições de segurança apresentadas (em especial, segurança contra incêndios)”*.

Contudo, 10 anos depois, os acordos continuam a ser omissos no que se refere à fiscalização, sendo que as ações de acompanhamento técnico realizadas pelo DPPC, DAPI e DAFIJ não estão previstas no clausulado dos acordos, nem incidem, especificamente, sobre eles.

É uma falha séria.

Finalmente, há a registar a inexistência de fluxos de informação automatizados, regulares e uniformes, relativos ao acompanhamento e controlo dos apoios concedidos, situação que, além de gerar uma sobrecarga de trabalho manual, aumenta a propensão para o erro, não favorecendo nem a transparência, nem a responsabilização.

Realce-se que o acompanhamento realizado pelo ISSM, no âmbito dos AC, deveria e deverá ir além da comprovação da aplicação dos apoios nos fins a que se destinam, dando conta, designadamente:

- Da prossecução do interesse público e da utilização económica, eficiente e eficaz dos recursos públicos transferidos para as entidades privadas através dos AC;
- Da adequação, da suficiência e da natureza dos apoios contratados para manter o volume e a qualidade dos serviços prestados;
- Da ponderação do benefício social resultante dos apoios concedidos, ou seja, dos impactos que a utilização desses apoios pelas IPSS está a gerar na sociedade;
- Da avaliação sobre o montante dos recursos públicos necessários no futuro, face às quantias e fontes de recursos atuais da própria entidade para fazer face à prestação dos serviços pelas Instituições;
- Da avaliação sobre o nível de recursos existentes no ISSM para fazer face à prestação dos serviços;
- Do grau de cumprimento das responsabilidades das IPSS pela salvaguarda e gestão das instalações do ISSM colocadas à sua disposição através dos acordos de gestão e, assim, garantir a utilização destes recursos na prossecução dos objetivos propostos.

## 2.3. Verificação do cumprimento dos acordos e legislação subjacente

### 2.3.1. Requisitos transversais às diferentes modalidades de cooperação

No relato, para além das matérias abordadas nos pontos seguintes, foi suscitada a questão da conformidade legal dos acordos celebrados ou renovados em 2016 com uma associação desportiva e sete Casas do Povo.

Contudo, analisadas as explicações apresentadas em sede de contraditório – divergentes do entendimento constante do relato - o Tribunal concorda com a interpretação jurídica veiculada pelo ISSM de que a regulamentação regional admite a celebração dos referidos acordos, naqueles termos, uma vez que:

- a) O DLR n.º 9/2006/M de 2/12 prevê a possibilidade, em termos a regulamentar pelo Governo Regional (Portaria regional n.º 78/2007), de celebração com todas as entidades privadas com atividade na área social de (i) parcerias intersectoriais, (ii) parcerias com as universidades e (iii) **parcerias na ação social através de “protocolos de parceria”**;
- b) A Portaria estabelece as regras da cooperação entre o ISSM, IP-RAM e (i) as IPSS e (ii) demais entidades de apoio social sem fins lucrativos, resultando do seu artigo 1.º, bem como do art.º 1.º do DLR n.º 11/2015/M, que as Casas do Povo e outras entidades privadas com atividade na área social não são IPSS, não lhes sendo aplicável nos mesmos termos, porque a lei não o exige, o registo no ISSM.

#### 2.3.1.1. Prestação de contas e publicitação

Os n.ºs 1 e 3 do art.º 19.º do diploma que adaptou à RAM o Estatuto das IPSS<sup>119</sup> dispõem que as contas das IPSS obedecem ao Regime da Normalização Contabilística para as entidades do setor não lucrativo e que são aprovadas pelos órgãos respetivos, nos termos estatutários, devendo ser apresentadas, dentro dos prazos estabelecidos, ao ISSM (por delegação do membro do Governo Regional responsável pela área, ou seja, da SRIAS/SRISC<sup>120</sup>).

Contudo, através da análise realizada, apurou-se que existiam atrasos significativos, por parte de algumas IPSS, na prestação de contas. Assim, em 29/04/2020<sup>121</sup>:

- A *ADECOM - Associação para o Desenvolvimento Comunitário do Monte e a Fundação José Berardo* não tinham prestado contas relativas a 2018;
- A *Fundação Cecília Zino* só prestou contas relativas ao período de 2012 a 2017 em 29/03/2019;
- A *Casa do Povo da Boaventura*, a *Fundação José Berardo*, a *Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz*, a *Assistência Social Adventista* e a *APPDA Madeira - Associação Portuguesa para as Perturbações do Desenvolvimento e Autismo* só prestaram as contas relativas ao exercício

<sup>119</sup> Cfr. o DLR n.º 9/2015/M de 2 de dezembro, com as alterações realizadas pelo DLR n.º 14/2017/M de 1 de junho (CD/2.3.1.2/Legislação).

<sup>120</sup> Cfr. o Despacho n.º 89/2019, publicado no JORAM, II Serie, de 29/03/2019, que entrou em vigor em 30/03/2019. Estes poderes já eram exercidos pelo ISSM antes desta data, embora a delegação de competências só tivesse sido formalizada com a publicação deste Despacho. Na 2.ª Série do JORAM de 21 de novembro de 2019 foi publicado o Despacho n.º 443/2019, idêntico ao anterior, que entrou em vigor em 22/11/2019 (CD/2.3.1.2/Legislação).

<sup>121</sup> CD/2.3.1.2/Doc. entregues pelo ISSM/2\_VLC\_2016\_2018\_abril\_2020 e Prestação\_contas\_2016\_a\_2018\_Lista\_IPSS.

de 2017 em 2019 (respetivamente, em 19/01/2019, 24/01/2019, 18/02/2019, 26/02/2019 e 13/03/2019).

O Estatuto das IPSS da RAM veio, ainda, exigir que as IPSS possuam um sítio institucional na internet, de forma a fazer cumprir o seu art.º 19.º, n.º 2, que determina que “[a]s contas do exercício são publicitadas obrigatoriamente no sítio institucional eletrónico da instituição até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito.”.

No entanto, à data das pesquisas efetuadas na internet (08/01/2021), 37,4% das IPSS e entidades similares, que desenvolvem a sua atividade na RAM, não possuíam um sítio eletrónico na *Internet*, onde pudessem publicitar as suas contas, não obstante algumas delas tivessem uma página no “Facebook”, o que contraria o princípio da transparência concretizado quer no art.º 14.º-A do EIPSS introduzido pelo DL n.º 172-A/2014 de 14/11<sup>122</sup>, quer no art.º 19.º n.º 2 do EIPSS da RAM.

Se restringirmos o universo às 68 entidades financiadas pelo ISSM no período de 2016-2018, esta representatividade desce para 17,6%, conforme explicitado no quadro seguinte:

Quadro 12 - IPSS que publicitaram contas no período de 2016-2018

	Total		Apoiadas pelo ISSM		Sem apoio do ISSM	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Com site	82	62,6	56	82,4	26	41,3
Publicitaram contas	55	67,1	44	78,6	11	42,3
Não publicitaram contas	27	32,9	12	21,4	15	57,7
Sem site	49	37,4	12	17,6	37	58,7
Total	131	100,0	68	100,0	63	100,0

Nota: A identificação das IPSS financiadas pelo ISSM que não publicitaram as suas contas consta do Anexo XV.  
Fonte: Consulta eletrónica ao site institucional das IPSS que desenvolvem a sua atividade na RAM.

Das 56 IPSS apoiadas pelo ISSM que possuíam sítio eletrónico na internet, 12 (21,4%) não cumpriram com a obrigação legal de publicitação das suas contas.

Observou-se, ainda, que em 3<sup>123</sup> das 44 entidades apoiadas que publicitaram as suas contas, os exercícios envolvidos eram referentes a períodos anteriores a 2018.

Isto significa que, no geral, 39,7%<sup>124</sup> das instituições apoiadas pelo ISSM não publicita as suas contas com regularidade, contrariando assim o princípio da transparência a que estão obrigadas na gestão das subvenções públicas que lhes são confiadas. Realce-se que o incumprimento desta obrigação legal em muito contribui para a opacidade da gestão daquelas verbas públicas, circunstância a que o ISSM não é alheio, ante a atribuição de apoios às IPSS incumpridoras desde 2016, sem verificar ou providenciar junto das mesmas pelo seu cumprimento.

<sup>122</sup> CD/2.3.1.2/Legislação/DL\_172-A\_2014\_EIPSS.

<sup>123</sup> Nomeadamente: *Centro Social e Paroquial de Santo António* (só publicou contas de 2015 e 2016); *ADENORMA - Associação de Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira* (só publicou conta de 2017); e *Casa do Povo da Ilha* (só publicou conta de 2016).

<sup>124</sup> 39,7% = (12 entidades sem site + 12 entidades c/ site sem publicitação de contas + 3 que não publicaram as contas de 2018) / 68 entidades apoiadas.

O Diretor do DGF e a Diretora da UAIPSSP<sup>125</sup>, bem como o membro do CD do ISSM, Virgílio Spínola<sup>126</sup>, no âmbito do contraditório, informaram “(...) *que anualmente se remetem a todas as instituições uma comunicação, alertando-as para a necessidade de apresentação de contas ao ISSM, da sua publicitação, bem como outras informações relativas à necessidade de cumprimento de prazos e de conteúdo*”, e que “[a]quando da efetivação da verificação da legalidade das contas pelos serviços do ISSM, e sempre que se deteta a não publicitação das contas, é emitida recomendação à visada no sentido de proceder à respetiva publicitação, bem como determinada a não verificação da legalidade das suas contas.”.

Apesar de não terem sido fornecidas evidências da implementação dos aludidos procedimentos durante o período auditado<sup>127</sup>, os responsáveis manifestaram a intenção de reforçar a sua atuação, numa perspetiva preventiva e corretiva destas situações. Que se impõe.

### 2.3.1.2. Idoneidade das Instituições e demais condições para acolher os utentes

A al. d) do n.º 1 do art.º 4.º do Regulamento exige que as IPSS possuam idoneidade, ou seja, que reúnam um conjunto de condições mínimas para a prossecução dos objetivos propostos nos acordos de cooperação.

Contudo, através da análise aos relatórios e às atas relativas ao acompanhamento técnico realizado pelos DAPI e pelo DAFIJ às Instituições selecionadas, foi possível confirmarmos que duas infraestruturas<sup>128</sup> não reuniam, à data, as condições de segurança para acolher os respetivos utentes, conforme determina o DL n.º 220/2008 de 12 de novembro, que estabelece o Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios (RJ-SCIE), incluindo os de apoio social, e que foi adaptado à RAM pelo DLR n.º 11/2010/M de 25 de junho<sup>129</sup>. É uma situação objetivamente grave.

A situação verificada na *Fundação Princesa D.ª Maria Amélia* ocorre já há mais de 10 anos, como se pode constatar através de um Relatório do Provedor de Justiça de 2008, que incidiu sobre os **Lares de Idosos da RAM, e onde está referido que, “apesar de serem reconhecidos parâmetros mínimos de adequação das infraestruturas, em matéria de segurança e combate a incêndios, haverá a reportar, como fator bastante preocupante, a inexistência de planos de emergência em todos os lares de idosos da RAM ou de realização de ações de formação e fiscalização, por parte das entidades competentes”**<sup>130</sup>, e através de um outro Relatório do Provedor de Justiça de 2014, que incidiu sobre alguns Lares para Crianças e Jovens, no qual está indicado que nesta Instituição “(...) **em matéria de combate a incêndios, (...) não foi constatada a instalação de meios de alerta e alarme (v.g., botões de alarme, avisadores sonoros, luzes de emergência), estando ainda por aprovar o Plano de Emergência contra incêndios**”.<sup>131</sup>

<sup>125</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 5 e 6 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>126</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10, (PPA, Vol. II, a fls. 443 a 461).

<sup>127</sup> Na sequência de um pedido de informação, o ISSM remeteu uma listagem contendo as IPSS que não cumpriram a obrigação de prestar contas relativamente ao exercício de 2019 e anos anteriores (quando aplicável) [CD/2.3.1.2/Doc. entregues pelo ISSM/ 2\_IPSS\_prestação\_contas\_2019].

<sup>128</sup> É o caso da *Fundação Princesa D.ª Maria Amélia* e da *Fundação Aldeia da Paz*, que, de acordo com as atas das reuniões realizadas pelo DAFIJ em 11/04/2018 e 18/12/2018, nessas datas, ainda não disponham de planos de emergência (CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAFIJ/Aldeia da Paz e Fundação Princesa D. Amélia AA 27-2001-GJ).

<sup>129</sup> CD/2.3.1.3/Legislação.

<sup>130</sup> Vide pág. 88 do referido Relatório (CD/2.3.1.3/Relatórios Provedor Justiça/ Provedor\_Juстиça\_LaresIdososMadeira\_2008).

<sup>131</sup> Vide pág. 10 do referido Relatório.

Neste sentido, no Relatório de 2008, foi sugerida a implementação de “*medidas de prevenção e combate a ocorrências de emergência, maxime, quanto ao perigo de incêndio*” (pág. 89) e **recomendado ao ISSM que ponderasse** “*a implementação de mecanismos tendentes à prestação de colaboração específica aos Lares de idosos da Região Autónoma da Madeira, designadamente, na elaboração de planos de emergência dos respetivos edifícios, devendo ainda, em conjunto com o Serviço Regional de Proteção Civil, ser equacionada a preparação de um plano de ações de formação com o pessoal e utentes dos estabelecimentos*”, e que desencadeasse “*os esforços necessários à rápida e célere efetivação dos competentes planos de emergência em todos os Lares oficiais, independentemente da eventual calendarização e transferência física de instalações*” (pág. 90), recomendações que, pelos vistos, não foram acatadas no caso da *Fundação Princesa D.<sup>a</sup> Maria Amélia*.

Para além desta situação, os relatórios e atas relativas ao acompanhamento técnico realizado às 9 Instituições que recaíram na amostra, davam conta de outras irregularidades:

- Da inexistência, em 3 Instituições<sup>132</sup>, de ementas alimentares adequadas aos utentes, tendo em conta as suas necessidades e características individuais, elaboradas por uma nutricionista e afixadas em local visível, circunstância que consubstancia o incumprimento das “*Orientações para o fornecimento de refeições saudáveis pelas entidades da economia social*”, constantes do Manual da Direção Geral de Saúde de novembro de 2016 <sup>133</sup> e da Resolução da Assembleia da República n.º 253/2018 de 18 de julho<sup>134</sup>;
- Da falta de apresentação anual da declaração de inexistência de antecedentes criminais dos trabalhadores com funções que envolvam contacto com menores, em 2 Instituições <sup>135</sup>, contrariando o estabelecido nos art.ºs 2.º e 6.º da Lei n.º 113/2009 de 17 de setembro, na redação da Lei n.º 103/2015 de 24 de agosto<sup>136</sup>;

---

<sup>132</sup> Designadamente na *Fundação Princesa D.<sup>a</sup> Maria Amélia* (cfr. ata da reunião de 11/04/2018 – CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAFIJ), na *Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania* e no *Centro Social e Paroquial de Santo António* [cfr. as Informações n.ºs 177288 de 14/11/2018 e 75672 de 09/05/2018, respetivamente (CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAPI – SAT/CS e CSPSA), que dão conta da solicitação, pelas IPSS, de uma reunião com o ISSM para colaborar na organização de ementas, a realizar-se em 18/03/2019 e 20/03/2019, respetivamente].

<sup>133</sup> CD/2.3.1.3/ Orientacoes-fornecimento-refeicoes-saudaveis.

<sup>134</sup> A Resolução recomenda ao Governo a presença obrigatória de nutricionistas e dietistas nas instituições do setor social e solidário que prestam cuidados a idosos, de acordo com o respetivo número de idosos, com o objetivo de garantirem a adequabilidade alimentar e nutricional, bem como a segurança e qualidade alimentar (CD/2.3.1.3/Legislação/RAR\_253\_2018\_nutricionistas\_e\_dietistas\_lares).

<sup>135</sup> Designadamente na *Fundação Princesa D.<sup>a</sup> Maria Amélia* e na *Fundação Aldeia da Paz* (cfr. as atas das reuniões de 11/04/2018 e 18/12/2018, respetivamente – CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAFIJ/Fundação Princesa D. Amélia AA 27-2001-GJ e Aldeia da Paz).

<sup>136</sup> CD/2.3.1.3/Legislação.

- Da não reformulação do Regulamento Interno por 2 Instituições<sup>137</sup>, tal como decorre das alterações ao art.º 26.º do DL n.º 64/2007 de 14 de março operadas pelo DL n.º 33/2014 de 4 de março<sup>138</sup>;
- Da inexistência de processos individuais dos residentes em 3 lares de idosos<sup>139</sup>, que incluam, nomeadamente, a celebração (por escrito) de Contratos de Prestação de Serviços e a elaboração de um Plano Individual de Cuidados, conforme exige o art.º 9.º als. f) e h) da Portaria n.º 67/2012 de 21/03.<sup>140</sup>

### 2.3.1.3. Quota mínima garantida ao ISSM

Nos termos do art.º 4.º do regulamento, a cooperação entre o ISSM e as IPSS deve privilegiar as famílias, os grupos e os indivíduos económica e socialmente desfavorecidos (al. b) do n.º 1).

Para salvaguarda desse objetivo, deve ser “definido em cada acordo uma quota mínima de utentes/camas cuja admissão no equipamento, valência e/ou serviço é da responsabilidade do CSSM, sendo sempre garantido ao CSSM que tal quota será percentualmente proporcional à sua participação financeira no correspondente investimento”.<sup>141</sup>

Ora, da análise aos acordos de cooperação, em vigor no período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018, celebrados com as Instituições selecionadas<sup>142</sup>, resultou a conclusão de que o ISSM deu cumprimento àqueles comandos legais, pese embora o clausulado de alguns desses acordos não salvaguardar expressamente o seu cumprimento:

- a) Nos acordos AC n.º 04/05, AG n.º 03/14 e AG n.º 1/2018, relativos ao financiamento do *Lar para Idosos, Centro de Convívio e Serviço de Ajuda Domiciliária da Santa Casa da Misericórdia da Calheta*<sup>143</sup>, e no AC n.º 27/2001/GJ, relativo ao financiamento das valências *Lar de Idosos, Centro de Dia, Serviço de Ajuda Domiciliária e Lar para Crianças e Jovens da Fundação Princesa Dona*

<sup>137</sup> Concretamente pela *Fundação Princesa D.ª Maria Amélia* [cfr. os Relatórios do acompanhamento técnico realizado pelo DAPI-SAT, em março de 2017 e março de 2018 (CD/2.3.1.3/ Reuniões acompanhamento DAPI – SAT/FPDMA)] e pela *Fundação Aldeia da Paz* [cfr. a ata da reunião de 18/12/2018 (CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAPI/ Aldeia da Paz)].

<sup>138</sup> CD/2.3.1.3/Legislação. No Relatório do Provedor de Justiça de 2008 (CD/2.3.1.3/Relatórios Provedor Justiça/ Provedor\_Justiça\_LaresIdososMadeira\_2008), que incidiu sobre os Lares de Idosos da RAM, foi recomendado ao ISSM, “que fiscalize a existência de Regulamentos Internos nos diversos Lares de idosos da Madeira, e colabore com as instituições, se tal for solicitado, na elaboração e revisão dos respetivos documentos” (pág. 79).

<sup>139</sup> Designadamente na *Fundação Princesa D.ª Maria Amélia* [cfr. os Relatórios do acompanhamento técnico realizado pelo DAPI-SAT, em março de 2017 e março de 2018 (CD/2.3.1.3/ Reuniões acompanhamento DAPI – SAT/FPDMA)], na *Fundação Mário Miguel* [cfr. os Relatórios das ações inspetivas de 20/01/2016 e 20/02/2018 (CD/2.3.1.3/Ações inspetivas FMM)] e na *Casa do Povo da Camacha* [cfr. o documento denominado “Registo Campo”, com os resultados da visita de 08/11/2018 (CD/2.3.1.3/Reuniões acompanhamento DAPI – SAT/CPC)].

<sup>140</sup> Define as condições de organização, funcionamento e instalação a que devem obedecer as estruturas residenciais para pessoas idosas (CD/2.3.1.3/Legislação).

<sup>141</sup> Cfr. o n.º 2 do art.º 4.º do Regulamento (CD/2.3.1.4/Legislação/Portaria\_78\_2007\_cooperação\_CSSM\_IPSS).

<sup>142</sup> CD/2.3.1.4/Acordos de cooperação.

<sup>143</sup> Na alínea a) do n.º 1 da Cláusula 4.ª do AC n.º 04/05, está prevista a seleção dos candidatos por um “Técnico de Serviço Social da Instituição, com recurso aos serviços competentes do CSSM na sua falta” (CD/2.3.1.4/Acordos de cooperação/SCMC AC 04-05).



*Maria Amélia*, não está expressamente previsto o cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 4.º do regulamento<sup>144</sup>;

Apesar do estabelecido nestes acordos, o ISSM informou<sup>145</sup>, em termos genéricos, que a admissão dos utentes nas valências *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, *Centro de Dia* e *Centro de Convívio* é precedida de pedido dirigido ao Serviço de Apoio Técnico (SAT) do ISSM, ao qual compete proceder à seleção dos candidatos, após consulta à Instituição, para aferir a existência de vaga, e que é o CD do ISSM que procede à deliberação da admissão do candidato na vaga existente. Já no caso da valência *Serviço de Ajuda Domiciliária*, o ISSM indica que a candidatura é apresentada nos seus serviços de ação social, que aferem sobre a pertinência do apoio e da disponibilidade do mesmo, sendo posteriormente submetida a despacho do Diretor da Unidade de Apoio ao Idoso;

- b) Um dos acordos relativo ao financiamento da valência *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, celebrado com a *Fundação Mário Miguel*, determinava que a gestão de todas as vagas pertence ao ISSM<sup>146</sup>;
- c) Os acordos celebrados com a *Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania*, com o *Centro Social e Paroquial de Santo António* e com a *Casa do Povo da Camacha*, referentes às valências *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, *Centro de Dia*, *Centro de Convívio* e *Serviço de Ajuda Domiciliária*, estabelecem que cabe ao ISSM autorizar a admissão de todos os utentes<sup>147</sup>;
- d) Nas Casas de Abrigo e de Transição para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica do *Centro Social e Paroquial de Santo António*, a admissão é realizada através da avaliação e encaminhamento pela Equipa de Acompanhamento de Apoio à Vítima de Violência Doméstica do ISSM ou da Equipa de Atendimento da Associação Presença Feminina, conforme determinado nos pontos 1 e 2 do art.º 68.º da Lei n.º 112/2009 de 16 de setembro<sup>148</sup>;
- e) **No caso do Centro de Acolhimento Temporário “o Aconchego”, sob a responsabilidade da Causa Social- Associação para a Promoção da Cidadania**, e da Residência de Autonomização do *Centro Social e Paroquial de Santo António*, as admissões são efetuadas a pedido da Coordenação Regional da Madeira da Comissão de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens

<sup>144</sup> Porquanto, do acordo consta que o estudo social de cada candidato deverá ser concretizado por um técnico da IPSS [Cfr. o ponto 2.1 da Cláusula 4.ª do Anexo ao acordo, que prevê que a seleção das crianças do sexo feminino candidatas **seja realizada por um “Técnico de Serviço Social do Lar ou com recurso aos serviços competentes do CSSM na sua falta daquele”** (CD/2.3.1.4/Acordos de cooperação/HPDMA AC 27-2001-GJ)].

<sup>145</sup> No ponto 19 do ofício de resposta de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020 (CD/2.3.1.4/Resposta do ISSM 09.09.2020).

<sup>146</sup> Cfr. o n.º 2 da Cláusula 7.ª da 1.ª Adenda ao acordo AA n.º 14/09 (CD/2.3.1.4/Acordos de cooperação/FMM AA 14-09\_1.ª Adenda).

<sup>147</sup> Cfr. o n.º 3 da Cláusula 5.ª do AA n.º 02/13, o n.º 3 da Cláusula 7.ª do AG n.º 01/15, o n.º 3 da Cláusula 7.ª do AG n.º 04/15, o n.º 3 da Cláusula 8.ª do AA n.º 4/2015, o n.º 3 da Cláusula 7.ª do AA n.º 08/2018, celebrados com a *Causa Social*, o n.º 4 da Cláusula 8.ª do AA n.º 1/2015, o n.º 3 da Cláusula 7.ª do AA n.º 2/2015, o n.º 3 da Cláusula 7.ª do AA n.º 10/2018, celebrados com o *Centro Social e Paroquial de Santo António*, e o n.º 3 da Cláusula 8.ª do AC-F n.º 01/2015 celebrado com a *Casa do Povo da Camacha* (CD/2.3.1.4/ Acordos de cooperação).

<sup>148</sup> Regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas (CD/2.3.1.4/Legislação). Cfr. também o ponto 19 do ofício de resposta do ISSM de 09/09/2020, com entrada na SRMTC n.º 1945/2020 (CD/2.3.1.4/Resposta do ISSM 09.09.2020).

ou do Tribunal de Família e Menores do Funchal, sendo ao ISSM<sup>149</sup> que compete a gestão dessas vagas, através da Equipa de Acompanhamento às IPSS – Crianças e Jovens;

Nos termos do n.º 1 do art.º 4.º RCG n.º 302/2004 de 22 de março (que procedeu à criação das residências de autonomização), as Residências são funcionalmente dependentes do ISSM, existindo a permanência de 2 técnicos superiores do ISSM na unidade a cargo do *Centro Social e Paroquial de Santo António* (cfr. o ponto 4.º do anexo I ao acordo AC n.º 14/2004 celebrado com esta Instituição);

- f) Nas Unidades de Apoio Integrado ao Domicílio, da Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados (RRCCI), a que pertence a *Santa Casa da Misericórdia da Calheta*, são as Equipas de Coordenação Local da área de intervenção da IPSS que procedem ao encaminhamento dos utentes.<sup>150</sup>

## 2.3.2. Situações específicas dos vários tipos de acordos

### 2.3.2.1. Acordos típicos e mistos de funcionamento

Se outra periodicidade não for convencionada, a comparticipação financeira a atribuir no âmbito dos acordos de funcionamento (típicos e mistos) é mensal e o seu quantitativo por utente e por valência é fixado, em regra, anualmente, por uma Resolução do Conselho de Governo Regional<sup>151</sup>, tendo por referência os valores acordados entre as uniões representativas das Instituições e os competentes organismos públicos do sector.

O número de utentes a financiar, por sua vez, tem como limite a respetiva lotação definida para a valência a apoiar.<sup>152</sup>

De modo a poder ser processada a comparticipação, as Instituições estão obrigadas a remeter ao ISSM a relação com o número de utentes que frequentaram cada um dos equipamentos, valências e/ou serviços no mês anterior, nos termos estabelecidos no acordo (cfr. a al. n) do n.º 1 do art.º 17.º do Regulamento).

Contudo, a validação das frequências médias diárias dos utentes das valências financiadas é realizada pelo ISSM com base em mapas que sintetizam o número de presenças diárias<sup>153</sup>, não existindo uma relação de presenças assinada pelos utentes, nem outro mecanismo de controlo (e.g., visita ao estabelecimento, contacto telefónico com utentes, etc.) que permita à UAIPSSP confirmar essas presenças.

<sup>149</sup> Cfr. o art.º 51.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo [Lei n.º 147/99 de 01/09], na redação dada pela Lei n.º 142/2015 de 08/09 (CD/2.3.1.4/Legislação/Lei proteção crianças e jovens perigo).

<sup>150</sup> Cfr. a Cláusula 4.ª do AC n.º 09/07, celebrado com a *Santa Casa da Misericórdia da Calheta* (CD/2.3.1.4/ Acordos de cooperação/SCMC AC 09-07) e o n.º 3 do art.º 8.º do DLR n.º 9/2007/M de 15 de março, alterado pelo DLR n.º 30/2012/M de 8 de novembro (CD/2.3.1.4/Legislação/RRCCI).

<sup>151</sup> No período auditado, as Resoluções que fixaram os valores anuais da comparticipação do ISSM, foram a RCG n.º 1028/2016 de 27 de dezembro, a RCG n.º 387/2017 de 22 de junho e a RCG n.º 679/2018 de 4 de outubro (CD/2.3.2.1/Legislação/Comparticipações mensais por utente).

<sup>152</sup> No âmbito dos acordos típicos, são também atribuídos complementos de dependência de 2.º grau, individual e suplementar, em função da sinalização do direito a esse recebimento por parte do Departamento de Prestações/Unidades de Prestações Diferidas [cfr. o ponto 14 do ofício do ISSM com o registo n.º 61877 de 29/04/2020 (CD/2.3.2.1/Respostas ISSM/Resposta 29.04.2020)].

<sup>153</sup> CD/2.3.2.1/FMD acordos típicos.

Tendo por base a regulamentação em vigor, o ISSM tem vindo a calcular a comparticipação financeira em função do número de utentes que mensalmente utilizam a resposta social, o que significa que a variação mensal dessa frequência se repercute na comparticipação financeira processada.

Não obstante, em pelo menos 4 acordos (2 típicos<sup>154</sup> e 2 mistos<sup>155</sup>) foi sistematicamente comparticipada a capacidade máxima, ou seja, o número máximo de utentes que a resposta social podia comportar, situação que, além de improvável, se afigura incongruente com a prática normalmente adotada.

Acresce que, na *Santa Casa da Misericórdia da Calheta*, estava a ser processado<sup>156</sup> um apoio, destinado à *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, uma vez e meia superior ao estipulado na RCG, transformando este acordo em atípico. O que configura uma irregularidade objetiva.

Em contraditório, os dirigentes da UAIPSSP e do DGF<sup>157</sup>, bem como o membro do CD do ISSM Virgílio Spínola<sup>158</sup>, referiram que o “(...) **valor padrão (...) pode, em sede de avaliação da cooperação, ser distinto do valor padrão fixado na RCG**”, sem prejuízo da futura alteração legislativa poder exibir redação que mais explicitamente enquadre estas situações.

Questionado o ISSM, durante os trabalhos de auditoria, sobre a celebração de acordos típicos com cláusulas que não se enquadram nessa tipologia, a Presidente do ISSM esclareceu<sup>159</sup> que esta situação se verificava nos acordos mais antigos, que foram celebrados ao abrigo do Despacho Normativo n.º 75/92 de 20/05, no qual não era utilizada a nomenclatura atualmente vigente de acordos típicos e atípicos<sup>160</sup>. Referiu ainda que, como na RAM é o Conselho de Governo Regional<sup>161</sup> que aprova todos os acordos, o resultado final é o mesmo.

Note-se, ainda, que “*acordos mistos – apoio funcionamento*” que, para além da comparticipação por utente e por valência, incluem complementos mensais destinados a cobrir despesas correntes e de funcionamento, défices de funcionamento ou encargos com o pessoal, não se encontram

---

<sup>154</sup> ACf n.º 02/10 e AC n.º 19/2002/GJ, celebrados com a *AFARAM - Associação de Familiares e Amigos do Doente Mental da RAM* e a *Associação Internacional de Caridade da Madeira*, respetivamente (CD/2.3.2.1/RCG e acordos de cooperação).

<sup>155</sup> AC n.º 07/06 e AC n.º 27/2001/GJ, celebrados com o *Centro Social e Paroquial do Bom Jesus de Ponta Delgada* e a *Fundação Princesa Dona Maria Amélia*, respetivamente (CD/2.3.2.1/RCG e acordos de cooperação). Note-se que, no caso da *Fundação Princesa Dona Maria Amélia*, esta situação era referente apenas às valências Lar de Idosos e Lar de Crianças e Jovens (na valência Centro de Dia, estava a ser comparticipada a frequência efetiva), e segundo o ponto 2.1.1 da Cláusula 2.ª do Anexo ao acordo, “*caso a frequência efetiva das referidas valências se reduza em mais de 15%, relativamente à capacidade máxima, (...) o número de utentes a participar será o número efetivo de frequência*” (CD/2.3.2.1/RCG e acordos de cooperação/HPDMA AC 27-2001-GJ).

<sup>156</sup> Ao abrigo do n.º 2 da Cl. 2.ª do acordo típico AC n.º 04/05 (CD/2.3.2.1/RCG e acordos de cooperação/SCMC AC 04-05).

<sup>157</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 7 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>158</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10 (PPA, Vol. II, a fls. 443 a 461).

<sup>159</sup> Em resposta ao ponto 11 do pedido de elementos da SRMTC com o registo de saída 2146/2020 de 15/07/2020 (CD/2.3.2.1/Respostas ISSM/Resposta 09.09.2020/Resposta TdC 15.07.2020).

<sup>160</sup> Esta terminologia só foi introduzida pelo DLR n.º 11/2015/M de 18/12 (CD/2.3.2.1/Legislação).

<sup>161</sup> Enquanto a nível nacional, estes acordos com cláusulas especiais eram remetidos à Direção-Geral de Ação Social para aprovação.

previstos quer no DLR n.º 11/2015/M, quer no Regulamento anexo à Portaria n.º 78/2007 de 16 de agosto.<sup>162</sup>

### 2.3.2.2. Acordos que financiam défices de funcionamento

A preponderância dos acordos que visam a comparticipação de défices de funcionamento<sup>163</sup> decorre do facto de as receitas arrecadadas pelas IPSS, oriundas maioritariamente das comparticipações dos utentes<sup>164</sup> e dos apoios públicos que podem ser concedidos pelo ISSM através dos acordos típicos (que têm por base um valor mensal a atribuir por utente, definido anualmente por RCG) serem insuficientes para cobrir os gastos incorridos com o desenvolvimento das várias respostas sociais.

O aludido défice resulta, assim, do perfil e do montante dos gastos incorridos por cada Instituição com vista ao exercício das valências/respostas sociais nos equipamentos afetos à ação social.

#### A - Discrepâncias entre as IPSS, ao nível do custo por utente

No exame efetuado, verificou-se que o custo suportado pelo ISSM, por utente (quociente do montante financiado pelo número de utentes inscritos), é maior nos acordos que financiam défices de funcionamento do que nos acordos típicos, para uma mesma valência.

Constatou-se ainda o seguinte facto não explicado: o custo por utente apresenta uma grande variabilidade entre as diversas Instituições que desenvolvem o mesmo tipo de resposta social. É o caso, por exemplo - no contexto da amostra selecionada - da valência *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, onde sobressai, no ano de 2018, um diferencial de 51,1%<sup>165</sup> entre o custo por utente do Lar do Porto da Cruz I, operado pela entidade *Causa Social* (1 658,77€), e o mesmo custo dos 2 Lares da *Santa Casa da Misericórdia da Calheta* (1 098,14€).<sup>166</sup>

Ora, não se vislumbram razões para divergências desta magnitude, além do que ambas as entidades cumprem as regras de elegibilidade aplicáveis.

Ao mesmo tempo não se encontraram evidências da implementação de medidas com vista à sua mitigação.

Tais circunstâncias apontam para a necessidade de reforçar o acompanhamento dos acordos e de os celebrar uniformemente nos termos das leis e das portarias referidas, mormente no que concerne:

- a) À padronização do serviço a prestar ao utente e dos gastos mais importantes daí decorrentes, no contexto das diferentes valências, de modo a constituir um referencial a que

---

<sup>162</sup> Nos termos do art.º 2.º do Regulamento, conjugado com o art.º 3.º do DLR n.º 11/215/M, a cooperação entre o ISSM e as IPSS pode assumir a forma de acordo de cooperação, acordo de gestão ou protocolo, nas seguintes modalidades: a) acordo de cooperação - típico/ funcionamento; b) acordo de cooperação - investimento; c) acordo de cooperação - atípico; d) acordo de gestão; e) acordo de cooperação - apoio eventual (CD/2.3.2.1/Legislação).

<sup>163</sup> O modelo subjacente aos tipos jurídicos em apreço (acordos atípicos e de gestão) implica, geralmente, o apuramento do saldo deficitário, sendo o montante a atribuir pelo ISSM correspondente à diferença entre os gastos e os rendimentos elegíveis, afetos às respostas sociais objeto do acordo.

<sup>164</sup> Variável que não é controlada pela IPSS, até porque os valores a desembolsar pelos utentes são em proporção dos rendimentos *per capita* do seu agregado familiar, conforme legalmente estabelecido no ponto 2 da Orientação Técnica Circular n.º 4/2014 de 16 de dezembro (CD/2.3.2.1/Legislação).

<sup>165</sup>  $51,1\% = (1\ 658,77 - 1\ 098,14) : 1\ 098,14$ .

<sup>166</sup> Cfr. o Anexo XVI, no qual consta a informação detalhada e o mapeamento dos cálculos.

as entidades beneficiadas se devem aproximar, complementado pela exigência de fundamento quando tal convergência não se afigurar possível;

- b) A um acompanhamento técnico e financeiro mais assíduo e robusto;
- c) À exigência de um reporte financeiro por valência fiável, baseado em métodos de custeio normalizados e previamente definidos pelo ISSM.

Os responsáveis da UAIPSSP e do DGF<sup>167</sup>, bem como o membro do CD do ISSM Virgílio Spínola<sup>168</sup>, defenderam, no decurso do seu contraditório, que a harmonização de todos os fatores que podem estar na base do apuramento de custos de funcionamento por utente distintos “(...) *encontra grandes obstáculos na operacionalização de um custo por utente padronizado, situação que ainda se agudiza significativamente pelo contexto económico-financeiro das instituições ser igualmente diferenciado, com consequências, também elas distintas, na capacidade dessas entidades conseguirem (ou não) acomodar com recursos financeiros próprios os défices de funcionamento não suportados com recurso ao financiamento público*”.<sup>169</sup>

Não obstante o alegado, a análise realizada não identificou evidências de o ISSM ter realizado alguma avaliação que sustente os argumentos suprarreferidos.

A realidade atual, para além de não incentivar a eficiência, a modernização e a inovação, potencia que o financiamento, materializado por via destes acordos, se desvie dos princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade, da solidariedade e da participação, bem como dos princípios da transparência e da equidade; assim criam-se condições propícias à discriminação entre as entidades privadas apoiadas e, em última instância, entre os beneficiários das diferentes estruturas de apoio social, contrariando assim os princípios da igualdade, da boa administração dos dinheiros públicos e da suprema prossecução do interesse coletivo a cargo de toda a Administração Pública, de acordo com o art.º 266.º da CRP (cf. ainda os art.ºs 3.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo).

#### B - Divergências entre o valor previsto no acordo e o défice de funcionamento efetivo apurado

Os acordos analisados nem sempre se adequam ao perfil de gastos das IPSS, visto que, nalguns casos foram apurados excedentes, enquanto noutros foram identificados défices persistentes no financiamento das respetivas valências, situação que indicia a necessidade de serem adotados aperfeiçoamentos às estimativas e/ou implementados mecanismos corretivos expeditos durante a execução dos acordos.

---

<sup>167</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>168</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10 (PPA, Vol. II, a fls. 443 a 461).

<sup>169</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10 fls. 8. (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

Quadro 13 – Excedentes ou défices das IPSS selecionadas na amostra (2016-2018)

(mil euros)

Entidade	Rendimentos operacionais (A)			Gastos operacionais (B)			Superavit/défi ce de funcionamento (C=A-B)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
SCM da Calheta	2 001,8	2 222,3	2 582,8	1 987,8	2 023,2	2 162,8	14,0	199,1	420,1
Causa Social	2 536,7	2 619,5	3 019,5	2 450,9	2 609,6	2 907,5	85,8	9,9	112,0
F. Mário Miguel	457,1	586,1	718,9	637,1	695,2	616,3	-179,9	-109,1	102,6
F. Aldeia da Paz	351,0	343,6	462,3	430,7	447,8	412,0	-79,7	-104,1	50,3
CSP de S <sup>o</sup> António	1 795,2	1 662,4	2 128,8	1 775,0	1 847,8	1 982,3	20,1	- 185,4	146,5
Casa do Povo da Camacha	123,6	134,2	139,4	123,6	134,2	139,4	0,00	0,00	0,00
F. Princesa Da. Maria Amélia	721,3	977,2	729,2	783,6	1 017,7	814,4	- 62,3	-40,5	- 85,2

Nota: O montante apurado nem sempre corresponde ao valor constante das contas da IPSS, uma vez que foi considerado o montante elegível, calculado pelo ISSM ou pela SRMTC.

Fonte: Contas das IPSS selecionadas na amostra, prestadas ao ISSM (CD/2.3.2.2/Contas das IPSS entregues pelo ISSM).

O mecanismo corretivo utilizado pelo ISSM para cobrir os défices de funcionamento foi a celebração de acordos adicionais, como ocorreu no caso da:

- *Fundação Mário Miguel*, que beneficiou de uma comparticipação mensal adicional de **24 954,26€ (atualizada pelas RCG n.ºs 550/2017 e 698/2018<sup>170</sup>)**, ao abrigo da 1.ª adenda ao AC n.º 14/09, para cobertura do défi ce de funcionamento da valência *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*. Em 2018, auferiu ainda um apoio de prestação única, no montante de **178 151,81€, ao abrigo do AC-AE n.º 14/2018 de 22/08**, destinado a prover o equilíbrio financeiro da referida valência, designadamente ao nível do Fundo de Maneio e do défi ce de funcionamento (CD/2.3.2.2/Acordos défi ces funcionamento/FMM);
- *Fundação Aldeia da Paz*, que recebeu uma comparticipação mensal de **23 769,37€ (atualizada pelas RCG n.ºs 550/2017 e 698/2018)**, ao abrigo do acordo atípico n.º 01/2014 de 19/08, para financiamento do défi ce de funcionamento da valência lar de infância e juventude. Em 2017 e 2018, auferiu ainda dois apoios de prestação única, **no montante de 30 000,00€ e 83 820,00€**, ao abrigo dos AC-AE n.ºs 40/2017 de 27/12, e 15/2018 de 08/10, respetivamente, destinados a prover o equilíbrio financeiro da referida valência, designadamente ao nível do Fundo de Maneio e do défi ce de funcionamento (CD/2.3.2.2/Acordos défi ces funcionamento/FAP).

Contudo, esta solução não foi adotada relativamente à *Fundação Princesa Dona Maria Amélia*, que apurou défices de funcionamento nos três exercícios económicos analisados, que perfizeram um montante acumulado de **187 942,35€**.

As situações em que o apoio concedido excedia o défi ce de funcionamento efetivo foram colmatadas com a previsão de cláusulas que permitiam que os excedentes de umas valências fossem aplicados noutras valências desenvolvidas pelas mesmas Instituições, na área da Segurança Social.

<sup>170</sup> CD/2.3.2.2/RCG Atualização atípicas.

No entanto, alguns dos apoios eram significativamente maiores do que as despesas, o que levou ao apuramento de excedentes sistemáticos de funcionamento, conforme espelhado no quadro 13 (e melhor explicado no Anexo XVII), suscetíveis de (i) potenciar utilizações ineficientes dos recursos públicos disponibilizados e de (ii) inviabilizar a sua utilização noutras atividades ou por outras instituições privadas com atividade na área social.

Neste contexto, sobressai a situação da *Causa Social*, cuja sistemática obtenção de excedentes nos AC celebrados com o ISSM, praticamente desde a sua constituição (setembro de 2009), ascende a 798 231,25€<sup>171</sup> em 2018 (último ATF).

Tudo isto indicia a necessidade de o ISSM:

- a) Proceder à revisão dos acordos, de modo a evitar a acumulação desse excesso de financiamento face às despesas efetivamente incorridas pela instituição privada na execução do Acordo;
- b) Diligenciar pela restituição do saldo não utilizado (cuja dimensão absoluta e duração potencia os riscos de incobrabilidade daqueles créditos, que se vêm a acumular desde 2009).

Em sede de contraditório, os dirigentes da UAIPSSP e do DGF<sup>172</sup> e o vogal Virgílio Spínola<sup>173</sup> informaram que já procederam à revisão do acordo celebrado com a *Fundação Aldeia da Paz* e que o acordo com a *Fundação Mário Miguel* está em processo de revisão, atestando que “[a]s revisões de acordos elencadas evitarão assim o recurso permanente ao mecanismo corretivo de défice evidenciado.”.

Informaram ainda, no que se refere à *Fundação Hospício Princesa Dona Maria Amélia*, que “(...) não houve aplicação do mencionado mecanismo corretivo, uma vez que à luz do n.º 1, do artigo 6.º do Regulamento, a candidatura a qualquer apoio/modalidade de acordo, depende de solicitação expressa da entidade, o que não existiu no caso vertente. Não obstante, decorre presentemente processo de negociação de novo acordo, atendendo à solicitação da Instituição apresentada e que presentemente aguarda pronúncia social.”.

### 2.3.2.3. Acordos que financiam despesas com o pessoal

No que se refere aos acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal, apurou-se que o ISSM, injustificadamente, não verifica os documentos de despesa (folhas de remunerações ou recibos de vencimento) antes de proceder às correspondentes transferências para as IPSS.

No contraditório<sup>174</sup>, “justificou” que a “(...) indisponibilidade de meios humanos necessários para essa avaliação inviabiliza que se consiga realizar, antes do processamento mensal, uma verificação dos documentos de despesas efetivamente incorridas”, embora considerem ficar “assegurado o

<sup>171</sup> Este montante tem a origem seguinte: 2010 - 77 681,19€; 2011 - 75 220,94€; 2012 - 42 681,14€; 2013 - 89 333,02€; 2014 - 168 990,02€; 2015 - 129 871,70€; 2016 - 75 639,39€; 2017 - 88 898,08€; e 2018 - 49 915,77€ (CD/2.3.2.2/ Informações ATF e VLC/1. Informação Interna\_ATF Causa Social\_2012-2014 e Contraditório\_4.b)/ CS ATF 2015-2018\_Proc 13\_2020 a 16\_2020).

<sup>172</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 8 e 9 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>173</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10 (PPA, Vol. II a fls. 443 a 461).

<sup>174</sup> De Emanuel Gregório Abreu de Freitas do DGF, Filipa Teixeira Macedo e Sousa dos Santos da UAIPSSP [cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 10 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347)] e do Vogal Virgílio Spínola [cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10 (PPA, Vol. II a fls. 443 a 461)].

*controlo eficiente desta natureza de acordos”, desde que esse controlo “seja realizado com a periodicidade anual, encurtando a dilação temporal com que é realizado.”.*

#### A - Divergências face aos montantes previstos nos acordos - *Centro Social e Paroquial de Santo António*

Como o acompanhamento destes acordos é feito *a posteriori* e consiste numa verificação suplementar, que não incide sobre todos os acordos<sup>175</sup>, e que, quando realizada, pode ocorrer com uma dilação significativa, verificámos, no âmbito dos acordos celebrados com o *Centro Social e Paroquial de Santo António*<sup>176</sup>, que foram comparticipadas despesas com trabalhadores que não se encontravam a exercer funções ou que foram substituídos por outros que auferiam remunerações inferiores, o que levou a que, irregularmente, as comparticipações processadas pelo ISSM fossem superiores aos gastos em que foram utilizadas. Foi o caso:

- a) Do acordo AC n.º 13/06, destinado a comparticipar as despesas com 3 assistentes administrativas<sup>177</sup>, no âmbito do qual a IPSS não comunicou ao ISSM (nem a entidade pública diligenciou pela confirmação da situação do pessoal em funções) as alterações observadas entre 2016 e 2018, a seguir identificadas, cuja falta de verificação levou a que o ISSM tivesse processado os apoios na íntegra:
  - i. Uma das assistentes administrativas contratada pediu a demissão em maio de 2016, tendo sido substituída por outra que só esteve ao serviço até maio de 2017 (1 ano de contrato), sem que tenha ocorrido nova substituição;
  - ii. Uma outra assistente administrativa deixou de estar ao serviço, por motivos de saúde, a partir da segunda semana de janeiro de 2018, sem que tenha sido substituída.
- b) Dos Protocolos n.ºs 02/06 e 01/09, ao abrigo dos quais foram financiadas as remunerações de 15 Técnicos Superiores<sup>178</sup>, sendo que:
  - i. Uma das técnicas (que exercia as funções de psicóloga) esteve ausente, por motivos de maternidade, entre junho de 2017 e 24 de janeiro de 2018, tendo sido substituída por outra psicóloga, **que auferiu uma remuneração mensal inferior (480,00€ em junho de 2017, e 1 008,00€/mês, a partir de julho de 2017);**
  - ii. Cinco técnicas superiores estiveram ausentes ao serviço em parte do período em análise<sup>179</sup>, tendo sido substituídas, nas suas ausências, por três técnicas superiores e pela psicóloga

---

<sup>175</sup> Foram excecionados alguns acordos por ser entendimento do ISSM que extravasavam o financiamento exclusivo de encargos com pessoal ou por envolverem um elevado número de recursos humanos, embora se mantenha o seu controlo aquando da deliberação anual de saldos [cfr. as informações internas n.ºs 6590/2017 de 10/01, 46810/2018 de 19/03 e 60766/2019 de 05/04 (CD/2.3.2.3/Controlo acordos despesas pessoal)].

<sup>176</sup> Cfr. o Anexo XVIII, no qual estão apurados os excedentes do *Centro Social e Paroquial de Santo António*.

<sup>177</sup> CD/2.3.2.3/Acordos e protocolos pessoal/CSPSA/CSPSA AC 13-06 e CD/2.3.2.3/Documentos de despesa IPSS/CSPSA/AC 13-06.

<sup>178</sup> CD/2.3.2.3/Acordos e protocolos pessoal/CSPSA/CSPSA P 02-06 e CSPSA P 01-09 e CD/2.3.2.3/ Documentos de despesa IPSS/CSPSA/ P 02-06 e P 01-09.

<sup>179</sup> Quatro delas, devido a maternidade (a primeira, desde 23/06/2016 até 06/09/2017, a segunda, entre 09/06/2017 e 17/08/2018, a terceira, entre 12/02/2018 e 05/10/2018, e a quarta, desde 19/07/2018). A última delas, gozou uma licença sem vencimento desde agosto de 2018.



(mencionada no ponto antecedente, mas só a partir de setembro de 2018), e que auferiram uma remuneração inferior;

Por outro lado, em alguns acordos/protocolos, celebrados com esta IPSS, foram pagas retribuições e encargos com o pessoal superiores às previstas, nomeadamente:

- a) No Protocolo n.º 02/06, em que um dos 9 Técnicos Superiores contratados auferiu, desde agosto de 2015, um subsídio relativo a isenção de horário (no montante mensal de 274,63€) e, desde fevereiro de 2017, um subsídio de transporte de montante variável. Pela Informação n.º 126998/2017 de 11/08, elaborada pela UAIPSS, relativa ao controlo dos acordos/protocolos que financiam despesas com o pessoal em 2016, que foi sujeita a deliberação do CD na reunião de 18/10/2017<sup>180</sup>, as retribuições relativas a isenção de horário pagas à referida Técnica Superior em 13 meses de 2016 (incluindo subsídio de férias), foram consideradas elegíveis, apesar de não previstas no referido Protocolo.<sup>181</sup>
- b) No acordo AC n.º 18/06, em que o Técnico Superior contratado auferiu retribuições relativas a isenção de horário (no montante mensal de 274,63€) e subsídio de transporte (no montante mensal de 343,30€), com efeitos a partir de maio de 2018, por ter passado a assumir o cargo de Diretor Técnico.<sup>182</sup>

Em contraditório, os dirigentes da UAIPSSP e do DGF<sup>183</sup> informaram que “[o] acompanhamento aos acordos de pessoal do Centro Social e Paroquial de Santo António, no biénio 2017-2018, encontra-se avaliado pelos serviços técnicos da UAIPSS, embora ainda não submetido à aprovação superior (...) uma vez que, por ter existido dúvida quanto à elegibilidade de determinadas naturezas de retribuição, foi solicitado (...) parecer de enquadramento ao Gabinete Jurídico, à luz do acordo vigente, cuja devolução (...) não foi até à presente data recebida, inviabilizando assim o envio à consideração superior e a título definitivo, do mencionado acompanhamento/controlo de pessoal”.

Acrescentam ainda aqueles responsáveis terem passado a fazer “(...)um acompanhamento financeiro mais regular e assíduo”, juntando ao contraditório, para efeitos de evidências, um anexo (Anexo II \_ Acomp. acordos pessoal 2016-2018)<sup>184</sup> e o parecer<sup>185</sup> correspondente ao aludido acompanhamento.

Conclui-se assim que, nos acordos e protocolos destinados a financiar despesas com o pessoal aqui referidos, o ISSM, por não ter confirmado a situação do pessoal em funções na IPSS, acabou por transferir verbas em valor superior ao devido, quer por extinção ou ausência prolongada dos postos de trabalho, quer por alteração das remunerações relativamente ao previsto naqueles

<sup>180</sup> Cfr. a Certidão emitida pelo Secretário do Conselho Diretivo, anexa à referida Informação (CD/2.3.2.3/ Controlo acordos despesas pessoal/CSPSA/CSPSA\_Encontro de Contas Pessoal\_2016\_parte 1 de 4).

<sup>181</sup> Note-se que, embora o Protocolo prevísse a comparticipação de despesas relativas a ajudas de custo, subsídio de viagem e marcha ou trabalho suplementar, esta comparticipação estava dependente da apresentação de ofício da Instituição, anexando as folhas de ajudas de custo e de trabalho suplementar (cfr. ponto 2 da cláusula 3.ª do protocolo), o que não sucedeu neste caso (CD/2.3.2.3/Acordos e protocolos pessoal/CSPSA).

<sup>182</sup> CD/2.3.2.3/Acordos e protocolos pessoal/CSPSA/CSPSA AC 18-06 e CD/2.3.2.3/Documentos de despesa IPSS/CSPSA/AC 18-06.

<sup>183</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 11 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>184</sup> CD/2.3.2.3/ Controlo acordos despesas pessoal.

<sup>185</sup> CD/2.3.2.3/ Controlo acordos despesas pessoal/CSPSA/ CSP SA\_Controlo Apoios Pessoal 2017-2018\_parecer 59537-2020-04-20.

acordos/protocolos, que ascenderam (cfr. o Anexo XVIII), em 2016, 2017 e 2018, a **8 007,72€, 19 049,35€ e 34 815,89€, respetivamente**.<sup>186</sup>

Embora a presente factualidade possa, *prima facie*, consubstanciar infrações financeiras sancionatória e reintegratória por pagamentos indevidos, na medida em que àqueles não corresponde uma plena contraprestação efetiva, entende-se não ser possível efetivá-la, por, nos termos definidos no clausulado dos acordos, ser possível ao ISSM determinar a aplicação dos montantes que se venham a apurar como tendo sido recebidos a mais noutras atividades desenvolvidas pela IPSS na área da Segurança Social<sup>187</sup>. Para além disso, os excedentes apurados nos mencionados acordos foram insuficientes para alterar o subfinanciamento da IPSS que, no período de 2008 a 2018, apresentou um défice global de 353 393,38€ (cfr. o quadro 12 e a alínea e) do Anexo XVII).

### B - Divergências face aos montantes previstos nos acordos - *Causa Social*

No Acordo Tripartido AE n.º 4/2018 e nos acordos AC-AE n.º 16/2017 e AC-AE n.º 1/2018, celebrados com a *Causa Social*, as retribuições pagas pela IPSS foram superiores às acordadas<sup>188</sup>.

No AC-AE n.º 16/2017, que já tinha sido sujeito ao controlo realizado pela UAIPSSP (cfr. a Informação n.º 131027/2019 de 08/08<sup>189</sup>), foi determinado que os montantes pagos a mais pela IPSS fossem *“acomodado[s] por recursos da Instituição, uma vez que foi da sua responsabilidade a prática de valores remuneratórios superiores ao inscrito em acordo”*.

No âmbito do exercício do direito de audição prévia<sup>190</sup>, foi remetido o *“Acompanhamento Técnico Financeiro”* entretanto concluído, incidente sobre os exercícios de 2015 a 2018 (cfr. a Informação n.º 70119/2020 de 26/05)<sup>191</sup>, no âmbito do qual o ISSM determinou a aplicação dos saldos positivos apurados (i) na cobertura do défice de funcionamento apurado noutras valências (384 **666,04€**) e (ii) no financiamento futuro das atividades (344 **324,94€**)<sup>192</sup> à exceção dos excedentes de funcionamento apurados na valência *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas/ Centro de Dia* do Estabelecimento Vale Formoso e serviço de enfermagem do Estabelecimento Bela Vista, para os quais foi determinada a sua restituição (243 **107,63€**)<sup>193</sup>.

---

<sup>186</sup> Para o cálculo destes excedentes não foram tidas em conta as retribuições relativas a isenção de horário e subsídio de transporte, bem como as respetivas deduções para a SS (22%) e seguros (1,6%), por as mesmas não estarem abrangidas pelos valores financiados no âmbito dos referidos acordos/protocolos celebrados com a IPSS.

<sup>187</sup> Apuramento que é concretizado aquando do controlo realizado pela UAIPSSP.

<sup>188</sup> A retribuição base paga pela IPSS era de 967,00€, enquanto a prevista era de 948,00€ (nos acordos AC-AE) ou 956,00€ (no acordo tripartido), levando a que os subsídios de férias e de Natal pagos também excedessem os previstos (CD/2.3.2.3/ Acordos e protocolos pessoal/CS e CD/2.3.2.3/Documentos de despesa IPSS/CS).

<sup>189</sup> CD/2.3.2.3/Controlo acordos despesas pessoal/CS.

<sup>190</sup> Os responsáveis da UAIPSSP e do DGF, na resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 11 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>191</sup> CD/2.3.2.3/Controlo acordos despesas pessoal/CS/ CS ATF 2015-2018\_Proc 13\_2020 a 16\_2020.

<sup>192</sup> Cfr. o Anexo XVII, al. b), onde se detalha estes montantes.

<sup>193</sup> Assim repartido: 65 606,24€ em 2015; 8 838,59€ em 2016; 34 306,22€ em 2017; e 54 796,58€ em 2018.

## C – Falta de atualização dos acordos aquando da desvinculação definitiva de postos de trabalho

Quando as instituições comunicam ao ISSM a desvinculação definitiva de pessoal abrangido por algum acordo, o ISSM reduz a comparticipação ao pessoal em funções, tal como aconteceu no âmbito do:

- c) Acordo AA n.º 03/08, celebrado com a *Fundação Aldeia do Padre Américo*, em que a IPSS comunicou ao ISSM, por ofício com entrada no ISSM n.º 145051 de 21/11/2014<sup>194</sup>, a desvinculação de três das quatro assistentes para cujo financiamento foi contratualizado; a partir de então, o ISSM passou a comparticipar as remunerações de uma só assistente social, que se manteve em funções até 29/02/2016;
- d) Acordo AA n.º 24/04, celebrado com o *Centro Social e Paroquial de Santo António*, em que estava prevista a comparticipação das remunerações e encargos com um educador social e um Técnico Superior de serviço social. Contudo, no período auditado (e, pelo menos, desde 2011<sup>195</sup>), só estavam a ser objeto de comparticipação as despesas com uma psicóloga.

Não obstante esta prática, que se considera adequada, entende-se que, perante situações idênticas, o ISSM também deveria rever os inerentes acordos (nomeadamente através de adendas) a fim de assegurar que não se renovam acordos desfasados da realidade.

### 2.3.2.4. Acordos eventuais de apoio ao Investimento

Entre 2016 e 2018, o ISSM celebrou 32 acordos de cooperação destinados a financiar investimentos realizados pelas IPSS, na modalidade de “*acordo de cooperação - apoio eventual*”<sup>196</sup>, sendo que este tipo de acordos, previstos no Capítulo VI do Regulamento anexo à Portaria n.º 78/2007, “*destinam-se a estabelecer as obrigações recíprocas do CSSM e das Instituições, relacionadas com as prestações financeiras de carácter excecional que 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*”<sup>197</sup> – sublinhado nosso.

Por seu turno, o art.º 52.º daquele Regulamento determina que, nos “acordos de cooperação - apoio eventual”, **devem constar as “cláusulas relativas ao montante de apoio a conceder, objetivo a prosseguir e prazo da sua execução, obrigações das partes e condições que em cada caso se justifiquem”**, não excluindo, porém, a eventual aplicação das demais normas que se adequem à finalidade do acordo a celebrar, como sejam as aplicáveis aos apoios a investimentos:

- a) A que fixa a comparticipação, no máximo, em 75% do valor elegível<sup>198</sup> (n.º 1 al. b) e n.º 3 do art.º 29.º do Regulamento), **embora possa ser aumentada excecionalmente**, “*verificadas*

<sup>194</sup> CD/2.3.2.3/Com\_Interna\_FAPA/5.Anexo 6 Ofício Aldeia Padre Américo 21.11.2014.

<sup>195</sup> Cfr. a RCG n.º 1626/2011, de 07/12, que procedeu à alteração da RCG n.º 1375/2004 de 07/10 (CD/2.3.2.3/RCG 1626\_2011 e CD/2.3.2.3/Documentos de despesa IPSS/CSPSA/AA 24-04).

<sup>196</sup> Cfr. o Anexo XIX.

<sup>197</sup> Cfr. o art.º 51.º do Regulamento, conjugado com o art.º 3.º n.º 1 al. c) do DLR n.º 11/2015/M (CD/2.3.2.4/Legislação).

<sup>198</sup> **A percentagem a financiar corresponde a (n.º 3): “ a) 75% caso o CSSM verifique que o estabelecimento a construir é o mais adequado às reais necessidades da comunidade e ainda de que se trata de um equipamento considerado de primeira prioridade; b) 65% caso o CSSM verifique que o estabelecimento a construir é o mais adequado às reais**

*cumulativamente: situações de urgente prioridade da resposta social em causa, inexistência total de demais Instituições com possibilidade de assegurar a mesma e comprovada insuficiência financeira da Instituição com apetência para o efeito” (n.º 4 do art.º 29.º do Regulamento). E foi isso que aconteceu na maioria<sup>199</sup> dos acordos de cooperação - apoio eventual, pois o montante máximo a ser financiado correspondia a 100% do total elegível<sup>200</sup>;*

- b) A que define o respeito pelo **“valor padrão/m2 definido, anualmente em diploma próprio, para cada tipo de estabelecimento social, tendo-se também em consideração o número de utentes a abranger”** (cfr. o art.º 29.º n.º 1 al. a) do regulamento);
- c) As que estabelecem que a adjudicação das obras e aquisições de bens e serviços deve ser realizada em conformidade com o disposto no CCP (cfr. as als. f) e g) do art.º 26.º do regulamento);
- d) A que estabelece que a comparticipação atribuída pelo ISSM para o financiamento do investimento **“será liquidada contra a apresentação dos documentos justificativos da despesa, acompanhados, nos casos aplicáveis, de auto de medição com declaração de conformidade da fiscalização da obra”** (cfr. o art.º 30.º do regulamento).

A análise aos mencionados 32 Acordos revelou as seguintes irregularidades<sup>201</sup>:

- i. Só em cinco deles (acordos n.ºs 1/2016, 2/2016, 13/2017, n.º 15/2017 e 19/2017 do Anexo XIX) é que a comparticipação financeira foi processada contra a apresentação de cópias das faturas;

Nos restantes 27, a comparticipação financeira foi processada:

- a) Em 11 acordos celebrados em 2016 e 1 em 2018 (no montante global de **408 625,88€**), **antes dos bens ou trabalhos de construção civil estarem faturados, com base nos orçamentos ou faturas proforma com opção de compra**; nestes casos, a Instituição ficou obrigada a apresentar, até ao termo do primeiro semestre do ano seguinte ao do processamento do apoio, a fotocópia das faturas definitivas dos bens adquiridos e/ou trabalhos de construção civil realizados;
- b) Em 5 acordos celebrados em 2017 e 10 em 2018 (no montante global de **660 325,02€**), **ainda antes de estar concluído o processo de contratação pública, mediante a apresentação dos documentos comprovativos de consulta preliminar efetuada ao mercado, bem como da documentação demonstrativa de ter dado início aos procedimentos pré-contratuais**;

---

*necessidades da comunidade, mas é considerado de segunda prioridade; c) inferior a 65% nos casos não contemplados nas alíneas anteriores, podendo até ser nula uma vez verificada a desadequação do estabelecimento projetado em relação às reais necessidades da comunidade a que se destinaria e o seu carácter não prioritário.”*

<sup>199</sup> Exceciona-se o AC-AE n.º 37/2018, celebrado com a Fundação João Pereira, no âmbito do qual só foi comparticipada parte dos trabalhos de construção civil previstos, devido a só ser possível ao ISSM afetar o montante de € 112 693,15€, correspondente ao valor disponível em sede do seu Plano de Investimentos.

<sup>200</sup> São elegíveis, para efeitos de apoio, os encargos com a aquisição dos bens e trabalhos de construção civil objeto de financiamento, excluindo os impostos passíveis de não constituírem encargo para a Instituição ou objeto de restituição à mesma, nos termos da legislação aplicável.

<sup>201</sup> Cfr. o corpo das RCG que autorizaram a celebração destes acordos (CD/2.3.2.4/RCG acordos Investimento).

Nos 5 acordos celebrados em 2017, ficou estipulado que as IPSS dispunham, até ao termo do primeiro semestre do ano seguinte<sup>202</sup>, para apresentarem as cópias das faturas e recibos relativos aos bens adquiridos e trabalhos de construção civil realizados, bem como a confirmação da receção dos mesmos nas condições contratadas e os documentos comprovativos do integral cumprimento dos procedimentos pré-contratuais promovidos, nos termos exigidos pelo CCP.

- ii. No que se refere, em especial, às Instituições que integram a amostra:
- a) No acordo n.º 23/2018, celebrado com a *Fundação Mário Miguel*, o apoio foi transferido cerca de seis meses antes de ter sido iniciado o procedimento pré-contratual<sup>203</sup> e, embora o prazo para apresentação dos comprovativos da realização da despesa terminasse em 31/12/2019 (contando com a prorrogação excepcional prevista no contrato), só em 06/02/2020 foi aprovada a RCG que concedeu nova prorrogação<sup>204</sup> até 30/06/2020.
  - b) Não existem evidências, até 29/04/2020<sup>205</sup>, do controlo da conformidade dos trâmites inerentes ao procedimento pré-contratual e dos documentos de despesa, realizado pela UAIPSSP, à execução do Acordo n.º 29/2017, celebrado com o *Centro Social e Paroquial de Santo António*.<sup>206</sup>
  - c) Não estava instituída a prática de verificação física sistemática (através de visitas aos estabelecimentos) da execução dos investimentos financiados pelo ISSM, porquanto, dos 7 acordos que constituíam a amostra<sup>207</sup>, só num caso (o do AC-AE n.º 1/2016) é que existiam evidências dessa prática.<sup>208</sup>

Os riscos de existirem financiamentos aplicados em fins diversos dos contratados fica bem retratado pela circunstância de o ISSM ter transferido verbas para a *Casa do Povo da Camacha*, ao abrigo do Acordo n.º 08/09, e até janeiro de 2018<sup>209</sup>, que se destinavam, entre outras, a compartilhar os custos

<sup>202</sup> Este prazo podia ser prorrogado até ao final do ano seguinte, por pedido fundamentado da Instituição e dirigido ao ISSM.

<sup>203</sup> O apoio foi transferido para a Instituição em 28/12/2018 [cfr. a AP n.º 1317 de 27/12/2018 (CD/2.3.2.4/Autorizações de Pagamento)], enquanto a Deliberação de início do procedimento pré-contratual só ocorreu em 14/06/2019 [cfr. o processo de contratação do apoio (CD/2.3.2.4/Contratação e faturação/10.d FMM\_23.2018)].

<sup>204</sup> Esta prorrogação deveu-se a atrasos na conclusão dos procedimentos pré-contratuais, e consequente atraso na encomenda dos materiais necessários à realização dos trabalhos de empreitada. Cfr. a RCG n.º 35/2020, publicada no JORAM, I Série, de 07/02/2020 (CD/2.3.2.4/RCG acordos Investimento).

<sup>205</sup> Data de envio pelo ISSM da informação referente à execução física dos investimentos selecionados para verificação pelo Tribunal.

<sup>206</sup> As faturas remetidas à SRMTC têm data de 29/12/2017 (no caso da viatura) e 05/03/2018 (no caso do equipamento de lavandaria).

<sup>207</sup> Cfr. os acordos n.ºs 1/2016, 17/2016, 20/2016, 29/2017, 21/2018, 23/2018 e 38/2018 no Anexo XIX.

<sup>208</sup> Cfr. o DL n.º 187341/2016 de 06/12, relativo à visita realizada, no âmbito do AC-AE n.º 1/2016, para aquisição de equipamentos destinados à 2.ª estrutura do Lar do Porto da Cruz, gerido pela *Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania*. Neste caso a verificação da conformidade dos fornecimentos, através de visita efetuada ao respetivo estabelecimento, ocorreu antes de ter sido processado o apoio financeiro (CD/2.3.2.4/Contratação e faturação/10.a CS\_1.2016/10.a CS\_AC-AE 01-2016\_FATURA e RECIBOS\_informações de conformidade).

<sup>209</sup> Que só foi sujeito a "*Acompanhamento Técnico Financeiro*" com relação ao período até 31/12/2014. Cfr. a Informação n.º 75153/2016 de 10/05/2016 [CD/2.3.2.4/ATF e VLC da CPC/1. Informação Interna \_ATF CPC (2012-2014) (com anexos)].

de manutenção (incluindo encargos com combustível e seguro) de uma viatura de 9 lugares, quando a viatura se encontrava inoperacional desde 1 de junho de 2017.<sup>210</sup>

No relato, considerámos que os acordos de apoio eventual selecionados para verificação<sup>211</sup>, cujas cláusulas não observassem o art.º 30.º do Regulamento, poderiam ser geradores de responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos agentes públicos que intervieram na sua preparação e celebração.

Todavia, reponderada a factualidade à luz dos argumentos apresentados no contraditório<sup>212</sup> e do seu enquadramento legal (sendo que os artigos<sup>os</sup> 51.º e 52.º da cit. Portaria ou Regulamento contêm exigências), considera o Tribunal não haver sustentação suficiente para a manutenção do entendimento sobre a responsabilidade financeira que havia sido referida no relato, porque o Regulamento não prevê uma aplicação subsidiária aos “acordos de apoio eventual” das regras estabelecidas para os “acordos de cooperação para investimento” (constantes do Capítulo III do citado Regulamento).<sup>213</sup>

Tal não significa que não se possa considerar que o interesse público financeiro ficaria melhor protegido (em matéria de escolha dos fornecedores, proteção dos fundos públicos de eventuais utilizações indevidas, garantia de cumprimento do acordo, etc.) se o ISSM aplicasse<sup>214</sup> aos *Acordos*

---

<sup>210</sup> A deteção da situação consta da Informação n.º 23461 de 07/02/2018, elaborada pelo Sector de Cooperação e Empreendedorismo Social, na sequência do pedido de apoio da Casa do Povo, formulado em 04/12/2017 (com entrada no ISSM n.º 188877/2017 de 17/12/2017), para reparação da viatura (CD/2.3.2.4/Casa Povo Camacha\_informação\_23461).

O montante dos apoios atribuídos, desde o mês da avaria até janeiro de 2018, ascendeu a 2 900,16€. **Todavia**, considerando que o orçamento da reparação era, de acordo com o pedido apresentado pela Instituição, de 2 525,02€, o ISSM decidiu por despacho de 09/02/2018, reafectar o saldo acumulado à reparação da mesma ao abrigo do n.º 5 da Cláusula 4.ª do acordo, que prevê que o montante do apoio recebido a mais, relativamente aos custos efetivos apresentados, possa ser aplicado pela IPSS nesta ou noutras valências da área da SS.

<sup>211</sup> Cfr. os acordos assinalados a sombreados no quadro constante do Anexo XIX e as Informações que sustentaram a aprovação dos referidos acordos (CD/2.3.2.4/Acordos investimento e Informações internas e deliberações).

<sup>212</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2488/2021 de 14/10, fls. 2 a 7, constante da PPA, Vol. I, a fls. 348 a 351 da Coordenadora do Gabinete Jurídico. No mesmo sentido alegaram os membros do CD do ISSM, Rui Freitas e Augusta Aguiar (cfr. as entradas na SRMTC n.º E 2501/2021 de 15/10 e n.º E 2652/2021 de 29/10, a fls. a fls. 427 a 442 e 462 a 480, respetivamente da PPA, Vol. II), os dirigentes da UAIPSSP e do DGF (cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 13, constante da PPA, Vol. I a fls. 334 a 347), do DPCP (cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2499/2021 de 15/10, constante da PPA, Vol. I a fls. 418 a 426) e ainda o vogal Virgílio Spínola (cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10, (PPA, Vol. II, a fls. 443 a 461).

<sup>213</sup> Do art.º 1.º do DLR n.º 11/2015/M cit. e dos art.ºs 1.º e 5.º alínea a) da Portaria n.º 78/2007 resulta: que as Casas do Povo e outras entidades privadas com atividade na área social não são propriamente IPSS; e que, se a lei não prever um registo para as entidades Casas do Povo, a necessidade de registo não opera, logicamente. Aliás, os art.ºs 11.º e 12.º do DLR n.º 11/2015/M, ao se referirem a registo, estão a apontar apenas às IPSS em coerência com o EIPSS de 1983 atualizado.

As Casas do Povo que sejam, por ato administrativo (art. 148.º do C.P.A.) e por causa do referido no art.º 2.º do EIPSS/RAM de 2015, reconhecidas como IPSS (equiparadas a IPSS) não o serão para todos os efeitos, não impedindo que o sistema jurídico diferencie essas duas entidades-tipo em outra legislação. Devemos, assim, concluir que não há uma equiparação legal absoluta entre Casas do Povo e IPSS.

<sup>214</sup> Tal como fez, e bem, o diretor do DPCP nas Informações n.ºs n.º 189425 de 04/12/2018 (AC. 21/2018), 198889 de 19/12/2018 (AC. 38/2021) e 193952 de 11/12/2018 (AC. 23/2018)- [cfr. CD/2.3.3/Resposta\_ISSM\_28052021] que enquadraram as respetivas aquisições no articulado integrante do Capítulo III do Regulamento (Capítulo referente aos Acordos de cooperação – investimento), quer para efeitos de cumprimento dos procedimentos pré-contratuais, face aos “pressupostos e condições decorrentes dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 25.º n.º 2 alínea a) e 26.º alínea g) do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 78/2007, de 16 de agosto”<sup>214</sup>, quer para efeitos dos critérios e formas do financiamento, onde a “participação financeira a atribuir pelo ISSM, IP-RAM, poderá corresponder a 100% do investimento a realizar, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 29.º da Portaria n.º 78/2007” .

*de cooperação - apoio eventual* que se subsumam à componente de investimento ou que se revelem adequados ao caso concreto regras de financiamento iguais às da Secção III do Regulamento.

Esta nota em sede de boa administração financeira é ainda mais premente, dada a natureza das prestações em causa e a (grande) frequência do recurso a este tipo de Acordo (apoio eventual), sobretudo atentos os princípios aplicáveis na gestão de dinheiros públicos, tais como os princípios da economia, eficiência e eficácia - que consistem na utilização do mínimo de recursos possível para assegurar os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa, e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.<sup>215</sup>

### 2.3.2.5. Apoios concedidos através da SRIAS/SRISC

A insuficiência do Orçamento da Segurança Social conduziu a que, no período compreendido entre 01/01/2016 e 15/07/2020, fossem<sup>216</sup>:

- a) celebrados 6 acordos e protocolos tripartidos, que envolvem a intervenção do ISSM, mas cujos encargos financeiros, no montante de 5,5 milhões de euros, foram assumidos pelo orçamento da RAM, através de dotações atribuídas à SRIAS (atual SRISC)<sup>217</sup>;
- b) concedidos diretamente pela SRIAS/ SRISC outros apoios, por intermédio de contratos programa (CP), no montante de 18,1 milhões de euros, celebrados ao abrigo das normas constantes dos diplomas que aprovam o Orçamento da RAM<sup>218</sup>, tendo em vista o desenvolvimento de atividades no âmbito da ação social.<sup>219</sup>

<sup>215</sup> Neste sentido, vide o art.º 18.º da nova Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, e alterada pelas Lei n.ºs 2/2018 de 29 de janeiro, 37/2018 de 7 de agosto e 41/2020 de 18 de agosto), e o art.º 22.º do Regime de administração financeira do Estado (aprovado pelo DL n.º 155/92 de 28/07, atualizado de acordo com os DL n.ºs 275-A/93 de 09/08, 113/95 de 25/05, 190/96 de 09/10, 29-A/2011 de 01/03, 83-C/2013 de 31/12, 85/2016 de 21/12, 84/2019 de 28/06, e ainda pelas Leis n.ºs 10-B/2004 de 30/12 e 55-B/2004 de 30/12). Cfr. o CD/2.3.2.4/Legislação/LEO\_Lei\_151\_2015 e RAPE\_atualizado).

<sup>216</sup> Cfr. o Anexo XX, no qual estão elencados os apoios concedidos pela SRIAS/ SRISC às IPSS e outras Instituições equiparadas, entre 01/01/2016 e 15/07/2020, bem como as respostas da SRISC de 10/08/2020 e 27/10/2020 (CD/2.3.2.5/Respostas SRISC).

<sup>217</sup> Entre janeiro de 2018 (data de entrada em vigor das alterações ao DLR n.º 11/2015/M de 18/12, produzidas pelo art.º 12.º do DLR n.º 12/2018/M de 06/08) e dezembro de 2018. A partir de 31/12/2018 não foram celebrados novos acordos ou protocolos tripartidos (CD/2.3.2.5/Legislação).

<sup>218</sup> Nomeadamente (CD/2.3.2.5/Legislação/ORAM):

- Art.º 34.º do DLR n.º 17/2015/M de 30/12 (ORAM para 2016);
- Art.º 35.º e alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 39.º do DLR n.º 42-A/2016/M de 30/12 (ORAM para 2017);
- Art.º 32.º do DLR n.º 2/2018/M de 09/01 (ORAM para 2018);
- Art.º 34.º do DLR n.º 26/2018/M de 31/12 (ORAM para 2019);
- Art.º 33.º do DLR n.º 1-A/2020/M de 31/01 (ORAM para 2020).

<sup>219</sup> De entre esses apoios, realçam-se os concedidos:

- À *Associação Casa do Voluntário*, destinado a financiar a “II Marcha/Corrida da Solidariedade para a Inclusão”, por CP celebrado com o GR em 2017 (no montante de 57 000,00€), que acresce a um apoio do ISSM, auferido nesse mesmo ano, no montante de 43 900,88€, com vista ao desenvolvimento da sua atividade de promoção do voluntariado social e ao financiamento do défice de funcionamento dessa atividade (CD/2.3.2.5/ISSM\_subvenção\_benefícios\_públicos\_atribuídos\_2017);
- À *Associação Presença Feminina*, destinado a promover o seu equilíbrio financeiro, por acordo tripartido celebrado com o GR em 2018 (no montante de 20 000,00€), que acresce ao apoio do ISSM, auferido nesse mesmo ano, no montante de 117 326,88€, com vista a colmatar o seu défice de funcionamento (CD/2.3.2.5/ISSM\_subvenção\_benefícios\_públicos\_atribuídos\_2018).

Com essa prática, a SRIAS/SRISC:

- a) Aumenta o risco de duplicação de subvenções públicas na área da ação social e a complexidade do acompanhamento da aplicação dos apoios, através da criação de responsabilidades de controlo nem sempre bem definidas<sup>220</sup> e <sup>221</sup>, e potencialmente sobreponíveis;
- b) Desvirtua, ainda que tenha enquadramento legal, as regras de atribuição dos apoios às IPSS e demais Instituições, gerando situações de desigualdade no acesso ao financiamento da sua atividade no âmbito da ação social.

Os riscos acima identificados aconselham a que seja encontrada uma solução alternativa que passe, eventualmente, pela transferência de verbas do orçamento regional para o ISSM consignadas ao financiamento da ação social, nos moldes e no contexto regulamentar habitual.

Assinale-se que, embora nestes acordos/protocolos esteja definido que compete aos serviços do ISSM (nomeadamente a UAIPSSP, o DPPS, o DAPI e o DAFIJ<sup>222</sup>) o acompanhamento, avaliação e controle da aplicação do apoio financeiro, na resposta a um questionário realizado durante os trabalhos de auditoria, a diretora da DPSS referiu que aqueles serviços ainda não estavam a proceder a essa análise.

Contudo, subsequentemente, na decorrência do contraditório foram remetidos<sup>223</sup> documentos que comprovam que o ISSM realizou, no final de 2020 e início de 2021, o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” a 4 destes acordos<sup>224</sup>. O que, sendo insuficiente, já é um passo positivo.

### 2.3.3. Cumprimento do regime jurídico da contratação pública

A atribuição dos apoios destinados a financiar investimentos está dependente da realização de “*procedimento concursal, em conformidade com o disposto no regime jurídico das obras públicas, aquisição de bens e serviços e demais legislação complementar*” (al. e) do art.º 33.º do Regulamento publicado em anexo à Portaria n.º 78/2007), podendo o ISSM prestar o “*apoio técnico-jurídico necessário ao lançamento e gestão do procedimento concursal em causa*” [al a) do art.º 34.º do referido Regulamento (CD/2.3.3/Legislação)].

---

<sup>220</sup> Embora nos acordos/protocolos tripartidos esteja definido que compete aos serviços do ISSM (nomeadamente a UAIPSS, o DPPS, o DAPI e o DAFIJ) o acompanhamento, avaliação e controle da aplicação do apoio financeiro, na resposta a um questionário, a diretora da DPSS referiu que os serviços do ISSM ainda não estavam a proceder a essa análise (CD/2.3.2.5/QUESTIONÁRIO\_final).

<sup>221</sup> A falta de uma adequada distribuição das responsabilidades de acompanhamento da SRISC ao nível dos acordos tripartidos é exemplificada pelo facto da listagem dos acordos/protocolos celebrados com as IPSS e outras Instituição equiparadas, remetida ao abrigo da sua resposta com o registo n.º 2345, de 27/10/2020, só considerar o acordo e o protocolo celebrados com a *Atalaia Living Care* quando, na realidade, existiam mais quatro acordos tripartidos celebrados em 2018, representativos de apoios no montante de 422 742,00€.

<sup>222</sup> Cfr. a título de exemplo, a Cláusula 6.ª n.º 1 do Acordo Tripartido de AE n.º 4/2018, celebrado com a *Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania*.

<sup>223</sup> Vide documentos remetidos em anexo [pasta 5.g)] à resposta dos responsáveis da UAIPSS e do DGF, com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 24, constante da PPA, Vol. I a fls. 334 a 347.

<sup>224</sup> Cfr. as informações n.ºs 156367/2020, de 16/11/2020, 169189/2020, de 11/12/2020 e S.71285/1/2021, de 10/05/2021 (CD/2.3.2.5/ Acompanhamento\_Acordos\_SRISC).



Ao nível do cumprimento dos normativos aplicáveis em matéria de contratação pública, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>225</sup>, constatou-se, no geral, a adequada escolha dos respetivos procedimentos de formação, embora<sup>226</sup>:

- a) se verifique a predominância do ajuste direto com convite a apenas uma entidade<sup>227</sup>, prática que pode comprometer a salvaguarda do princípio da concorrência, plasmado no art.º 1.º n.º 4 do mesmo diploma<sup>228</sup> e, bem assim, a obtenção das melhores condições de fornecimento em termos de custo e qualidade;
- b) alguns dos processos não se encontrassem devidamente instruídos, ante o incumprimento dos requisitos exigidos pelo art.º 96.º do CCP, no que à redação do contrato se refere<sup>229</sup>, à fixação de prazos para a apresentação de propostas inferiores a 9 dias<sup>230</sup> (vide o art.º 116.º do CCP) sem a fundamentação que justifique prazos mais curtos, e, bem assim, a falta de alguns documentos de habilitação, tais como certidões de registo criminal dos sócios das entidades adjudicatárias<sup>231</sup>;
- c) ao abrigo do AC-AE n.º 29/2017, celebrado com o *Centro Social e Paroquial de Santo António*, em 29/12/2017, o ISSM pagou 56 761,45€ àquela IPSS, a título de participação ao investimento, sem que os dois contratos de fornecimento<sup>232</sup> (nos montantes de 21 761,45€ e

<sup>225</sup> CD/2.3.3/Legislação/CCP\_atualizado.

<sup>226</sup> Com base na análise aos procedimentos de contratação realizados ao abrigo dos acordos que financiaram investimentos, remetidos pelo ISSM, em 30/03/2020, 09/09/2020 e 28/05/2021 (CD/2.3.3/ Resposta\_ISSM\_30032020, Resposta\_ISSM\_09092020 e Resposta\_ISSM\_28052021).

<sup>227</sup> Cuja fundamentação cinge-se ao cumprimento do disposto no art.º 114.º n.º 1 do CCP, na redação à data do lançamento dos procedimentos pré-contratuais (CD/2.3.3/ Resposta\_ISSM\_30032020, Resposta\_ISSM\_09092020 e Resposta\_ISSM\_28052021).

<sup>228</sup> Sobre esta matéria importa, referir a Recomendação n.º 1/2015 de 7 de janeiro, do Conselho de Prevenção da **Corrupção, sobre “Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública”, dirigida a todas as entidades que celebrem contratos públicos (sublinhado nosso), para “Reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais do que um concorrente.”** (publicada no DR, 2ª série, n.º 8, de 13/01/2015 – CD/2.3.3/Legislação/Recom\_1\_2015\_CPC).

Nesse mesmo sentido, veja-se o entendimento que tem vindo a ser perfilhado pelo Tribunal de Contas, segundo o qual “*é através de procedimentos concorrenciais abertos, e, respeitando princípios como os da igualdade e da concorrência, que se garante a todos os potenciais interessados em contratar, quer o mais vasto acesso aos procedimentos, quer a mais ampla observância de outros princípios que estão intimamente relacionados com aqueles: o da transparência e o da publicidade*” sendo esse “*o melhor modo de garantir a protecção dos interesses financeiros públicos, já que é, em concorrência, que se formam as propostas mais competitivas e em que a entidade adjudicante pode escolher aquela que, técnica e financeiramente, melhor e mais eficientemente satisfaça o fim por ela pretendido*” (in Acórdão n.º 1/2020 da 1ª S/SS de 07/01/2020, no CD/2.3.3/Jurisprudência).

<sup>229</sup> É o caso do procedimento de contratação referente ao acordo AC-AE n.º 23/2018, cuja redação do contrato não indica o ato de adjudicação, bem como o ato de aprovação da minuta do contrato, conforme determina a al. b) do n.º 1 do art.º 96.º do CCP (CD/2.3.3/ Resposta\_ISSM\_30032020/10.d FMM\_23.2018/10.d FMM - AC-AE 23-2018\_Contração Parte 2).

<sup>230</sup> Nomeadamente nos procedimentos de contratação referentes aos acordos AC-AE n.ºs 1/2016, 17/2016 e 29/2017 (CD/2.3.3/ Resposta\_ISSM\_30032020).

<sup>231</sup> Como ocorreu nos procedimentos de contratação referentes aos acordos AC-AE n.º 20/2016 e AC-AE n.º 29/2017.

<sup>232</sup> Nomeadamente os contratos celebrados (CD/2.3.3/ Resposta\_ISSM\_30032020/10.c CSPA 29.2017/ Procedimento\_Aquisição equipamento e Procedimento\_Aquisição viatura):

- em 15/02/2018, com a *JSVHotelaria Equipamentos Hoteleiro, Lda.*, com vista à aquisição de duas máquinas industriais de lavar roupa e uma máquina industrial de secar roupa, pelo preço contratual global de 17 **837,25€**;
- em 08/02/2018, com a *C. Santos – Veículos e Peças, S.A.*, com vista à aquisição de uma viatura de 9 lugares, pelo preço contratual de 34 **085,44€** (a ambos os valores acresce IVA à taxa legal em vigor).

de 41 584,23€) tivessem sido publicados no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos (base.gov.pt)<sup>233</sup>, contrariando o disposto nos art.ºs 127.º e 465.º do CCP, aplicáveis por força da alínea b) da cláusula sexta do Acordo de Cooperação.<sup>234</sup>

Contudo, o facto de o apoio contratualizado estabelecer que a comparticipação seria transferida para o beneficiário antes (a título de adiantamento) da concretização da aquisição<sup>235</sup> impediu o controlo prévio (ao pagamento do apoio) do cumprimento das disposições do CCP por parte dos serviços do ISSM. É uma gestão frágil dos dinheiros públicos.

Subsistia, no entanto, no âmbito do controlo dos apoios atribuídos, o dever de o ISSM solicitar à entidade que desse cumprimento, ainda que extemporâneo, à obrigação de publicitação no portal Base. Também não se indicia que o tenha feito.

#### 2.3.4. Contabilização dos montantes recebidos pelas IPSS

De acordo com o art.º 3.º do DL n.º 158/2009, na redação dada pelo DL n.º 98/2015, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) é aplicável às “[e]ntidades do setor não lucrativo (ESNL), entendendo-se como tal as entidades que prossigam a título principal uma atividade sem fins lucrativos e que não possam distribuir aos seus membros ou contribuintes qualquer ganho económico ou financeiro direto, designadamente associações, fundações e pessoas coletivas públicas de tipo associativo, devendo a aplicação do SNC a estas entidades sofrer as adaptações decorrentes da sua especificidade” (CD/2.3.4/Legislação/Regime contabilístico).

O art.º 9.º-E estabelece que às entidades do setor não lucrativo aplica-se, ainda, a *Norma contabilística e de relato financeiro para entidades do setor não lucrativo* (NCRF-ESNL), constante do Aviso n.º 8259/2015 de 29 de julho<sup>236 e 237</sup>.

Atendendo à diversidade de entidades que compõe o Setor não Lucrativo, entendeu o legislador, no art.º 10.º do Sistema de Normalização Contabilística, dispensar da aplicação da normalização contabilística as entidades do setor não lucrativo quando as suas vendas e outros rendimentos não excedam, em nenhum dos dois exercícios anteriores, 150 000,00 €, sendo que, no período de início

---

<sup>233</sup> Cfr. o documento comprovativo da pesquisa realizada no *base.gov.pt* em 05/07/2021 (CD/2.3.3/Pesquisa\_base\_gov\_CSPSA e Pesquisa\_base\_gov\_CSPSA\_NIF).

<sup>234</sup> Segundo a qual a Instituição se obrigou a “b) Lançar e gerir os procedimentos pré-contratuais, em conformidade com o disposto no Código dos Contratos Públicos, e cumprir com as demais disposições legais que regulam a realização de despesas públicas” (CD/2.2.3/CSPSA AC-AE 29-2017).

<sup>235</sup> O n.º 1 da cláusula quinta do Acordo estabelece que: “O pagamento do apoio financeiro objeto do presente acordo é efetuado até ao termo do corrente ano económico de 2017. Após assinatura do mesmo, com base na apresentação, por parte da instituição dos documentos comprovativos de consulta preliminar efetuada ao mercado, com vista à aquisição dos bens enunciados na cláusula segunda, bem como da apresentação de documentação demonstrativa de ter dado início aos procedimentos pré-contratuais exigidos na Parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP), nos termos da cláusula quarta”.

<sup>236</sup> Publicado no DR, 2ª série n.º 146, de 29/07/2015 (CD/2.3.4/Legislação/Regime contabilístico).

<sup>237</sup> Embora estas entidades possam optar pela aplicação do conjunto das normas contabilísticas e de relato financeiro compreendidas no SNC, com as necessárias adaptações, ou pela aplicação das normas internacionais de contabilidade adotadas nos termos do art.º 3.º do Regulamento (CE) n.º 1606/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de julho de 2002, desde que observado o disposto no art.º 4.º do DL n.º 158/2009 de 13/07 (cfr. o art.º 9.º -E do DL n.º 158/2009 - Sistema de Normalização Contabilística).

de atividade, o limite referido reporta-se ao valor anualizado do total dos rendimentos estimados (n.ºs 2 e 3).<sup>238</sup>

Caso estejam dispensadas da aplicação da NCRF-ESNL (e não optem pela sua aplicação), estas entidades continuam a estar obrigadas à elaboração das suas Contas, mas em Regime de Caixa<sup>239</sup> (art.º 10.º n.º 4 do Sistema de Normalização Contabilística, na redação concedida pelo DL n.º 98/2015 de 2 de junho).

De acordo com a Informação fornecida pelo ISSM<sup>240</sup>, todas as IPSS registadas no ISSM, que auferiram apoios no período de 2016-2018, aplicavam o SNC-ESNL<sup>241</sup>.

Por forma a confirmar a correta contabilização, pelas IPSS, dos apoios para elas transferidos pelo ISSM, procedeu-se à circularização das IPSS selecionadas na amostra, não tendo sido evidenciadas irregularidades significativas.<sup>242</sup>

Todavia, há a assinalar o facto negativo de a contabilidade das IPSS não ser segregada por fonte de financiamento, dificultando o escrutínio externo sobre a dimensão e concreto uso dado aos dinheiros públicos transferidos para estas instituições.

Os responsáveis do DGF e UAIPSSP<sup>243</sup> e o vogal Virgílio Spínola<sup>244</sup> arguiram, em sede de contraditório, que “[a] aplicação do SNC das ESNL carece ainda de um processo de amadurecimento no seio das entidades, face a algumas limitações e fragilidades que atualmente ainda evidenciam”, e que, “(...) face ao custo/benefício em causa, entende[m] que, pelo menos presentemente, não será o momento para se sujeitar as IPSS à apresentação adicional de informação, contendo a segregação

<sup>238</sup> No caso do limite referenciado ser atingido, cessa a dispensa da aplicação da normalização contabilística, ficando a entidade obrigada a partir do exercício seguinte, inclusive, a aplicar a normalização contabilística para as ESNL (n.º 5). Esta norma não se aplica nos casos em que as entidades integrem o perímetro de consolidação de uma entidade que apresente Demonstrações Financeiras consolidadas ou estejam obrigadas à apresentação de qualquer das demonstrações referidas no n.º 1 do art.º 11.º (n.º 2, parte final).

<sup>239</sup> A aplicação deste regime determina a divulgação da informação respeitante aos pagamentos e recebimentos, património fixo e direitos e compromissos futuros (n.º 6 do art.º 11.º), nos termos dos mapas financeiros aprovados pela Portaria n.º 220/2015 de 24 de julho, e constantes do anexo à mesma.

<sup>240</sup> Ao abrigo do ofício de resposta com o n.º de registo 174427/1/2019 de 25/10 (CD/2.3.4/ Resposta ISSM 25.10.2019).

<sup>241</sup> Excecionava-se a Associação Desportiva do Campanário e a Fundação Aldeia do Padre Américo, que auferiram apoios do ISSM apenas até 2016, e relativamente às quais o ISSM não disponha de informação que lhe permitisse indicar qual o regime contabilístico adotado.

<sup>242</sup> As situações identificadas nessa circularização foram (CD/2.3.4/Respostas IPSS):

- a) A contabilização de um montante a mais (40 462,13€) pela Fundação Aldeia da Paz, como se tratando de uma compensação extraordinária efetuada pelo ISSM em 31/10/2016, mas que não correspondia aos montantes transferidos por aquele Instituto. Note-se que o ISSM deduz que se trata de um lapso da IPSS, designadamente um lançamento que deveria ter sido registado em outra conta de rendimentos;
- b) Valores relativos ao PEA<sup>RAM</sup> contabilizados pela Santa Casa da Misericórdia da Calheta numa conta de outros devedores e credores (278), em vez de na conta 75, relativa a subsídios obtidos;
- c) Divergências que são normais ocorrerem nas transições de ano, ou seja, valores que foram transferidos pelo ISSM num ano, mas só foram contabilizados pelas IPSS no ano seguinte;
- d) Divergências resultantes da aplicação do princípio da especialização do exercício, ou seja, valores que foram transferidos num exercício pelo ISSM e foram contabilizados pela IPSS com referência a exercícios anteriores ou a exercícios futuros;
- e) Divergências resultantes das Reposições Não Abatidas aos Pagamentos (RNAP) determinadas pelo ISSM, que foram contabilizadas pelas IPSS em abatimento aos valores recebidos do ISSM.
- f) Valores contabilizados em valências divergentes daquelas a que se destinavam.

<sup>243</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021 de 14/10, fls. 24 (PPA, Vol. I a fls. 334 a 347).

<sup>244</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2547/2021 de 20/10 (PPA, Vol. II, a fls. 443 a 461).

*da contabilidade por fontes de financiamento, mesmo que só a entidades que beneficiem de apoio público.”.*

Embora se reconheça a validade dos argumentos expostos, tal circunstância não obsta a que o ISSM, tendencial e progressivamente, passe a exigir que as verbas recebidas de entidades públicas, bem como os gastos realizados com recurso às mesmas, sejam contabilisticamente segregadas dos restantes, e que a informação complementar pertinente a essa escrituração seja alvo de divulgação no *Anexo às Demonstrações Financeiras*.

#### 2.4. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do ISSM foi atualizado em 2016, **de modo a ir de encontro às recomendações do CPC e a “fomentar uma cultura de dissuasão das atividades fraudulentas e de promoção da prevenção e deteção da fraude, bem como o desenvolvimento de procedimentos que sejam úteis nas investigações sobre os casos de fraude e as infrações relacionadas, asseverando que estes casos são tratados de forma apropriada, no devido momento”**<sup>245</sup>, e encontra-se publicado no sítio da internet do ISSM.<sup>246</sup>

O referido Plano também “*assegura a prossecução da Política de Gestão de Risco do ISSM, IP-RAM, na otimização da capacidade de alcançar os objetivos estratégicos e minimizar o impacto potencial dos riscos, através de uma gestão eficaz e eficiente dos mesmos, e que prevê a sua identificação, análise, avaliação, tratamento e monitorização de forma estruturada e sistemática*”.<sup>247</sup>

Os Relatórios de Execução relativos aos anos de 2016 e 2017 já se encontravam elaborados (em 01/06/2017 e 01/06/2018, respetivamente) e, embora não se encontrassem publicados nem formalmente aprovados pelo CD do ISSM, foram remetidos à tutela e ao Conselho de Prevenção da Corrupção.<sup>248</sup>

Em 09/09/2020 o Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas de 2018, ainda não se encontrava finalizado.

#### 2.5. Conclusões

Tendo em conta o resultado e o âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. A cooperação entre o Instituto de Segurança Social da Madeira (ISSM) e as Instituições Particulares de Segurança Social (IPSS) e entidades similares era regulada em moldes semelhantes aos previstos a nível nacional, não obstante a “adaptação” à RAM da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho (adiante designada por Regulamento) se encontre ainda por concretizar através de regulamentação regional (cfr. o ponto 1.5.4.2.);
2. Entre 2016 e 2018, os apoios financeiros concedidos pelo ISSM às IPSS e entidades similares ascenderam a cerca de 65 milhões de euros, destinados, anualmente, a uma média de 64

<sup>245</sup> Cfr. a “*Introdução*” da versão de 2016 do PPRCIC (CD/2.4/PGRCIC/PPRCIC\_ISSM\_2016).

<sup>246</sup> <https://www.seg-social.pt/documents/10152/143383/Plano+Preven%C3%A7%C3%A3o+Riscos+Corrup%C3%A7%C3%A3o+Infra%C3%A7%C3%B5es+Conexas+ISSM+2016/c895bbc7-aad1-4dfe-bf9a-8d0e8db4f79a>

<sup>247</sup> Cfr. a “*Introdução*” da versão de 2016 do PPRCIC (CD/2.4/PGRCIC/PPRCIC\_ISSM\_2016).

<sup>248</sup> Cfr. as Informações Internas n.ºs 92555 de 07/06/2017 e 89401 de 04/06/2018, e as Informações externas e ofícios do ISSM com os registos de saída n.ºs 97476/1/2017 de 16/06/2017, 97063/1/2017 de 19/06/2017, 90036/1/2018 de 05/06/2018 e 89456/1/2018, de 06/06/2018 (CD/2.4/Resposta\_ISSM\_09092020/22).

entidades, que os aplicaram maioritariamente no apoio às pessoas idosas (cerca de 62% dos apoios). As seis maiores beneficiárias absorveram mais de 50% do total dos apoios atribuídos (cfr. o ponto 2.1.1.);

3. A cooperação concretizou-se maioritariamente através de Acordos de Cooperação (AC), com clara predominância para os Acordos Atípicos, que formalizaram cerca de 57% da subsidiarização total (cfr. o ponto 2.1.4.);
4. O sistema de controlo interno associado aos apoios concedidos às IPSS era pouco fiável, apresentando notórias insuficiências e fragilidades, decorrentes mormente da (cfr. os pontos 2.2.4 e 2.2.5.):
  - a) Insuficiência do controlo financeiro à execução dos AC, assente num sistema pouco automatizado e desarticulado, realizado com atrasos que possibilitam a acumulação de saldos anuais (positivos e negativos), por vezes de montante significativo (cfr. ainda os pontos 2.3.2.2. e 2.3.2.3.);
  - b) Insuficiência dos controlos da qualidade dos serviços prestados (em termos logísticos, técnicos e de segurança) e da idoneidade das Instituições responsáveis pela execução dos AC e Protocolos (cfr. ainda o ponto 2.3.1.2.);
  - c) Ausência de ações inspetivas proativas por parte do Departamento de Inspeção, sendo que toda a fiscalização realizada entre 2016 e 2018 teve origem em denúncias.
5. No que respeita à verificação do (in)cumprimento dos acordos e da legislação subjacente, observou-se que:
  - a) Cerca de 39,7% das instituições subsidiadas pelo ISSM não publicitaram as suas contas com regularidade e, apesar de essa prática contrariar a obrigação prevista no Estatuto das IPSS, continuaram a beneficiar de apoios públicos (cfr. o ponto 2.3.1.1.);
  - b) Embora o Regulamento estabeleça que a comparticipação financeira mensal por utilizador deve ser calculada em função da frequência efetiva dos utentes, em 4 acordos tal não se verificou, tendo as IPSS sido apoiadas com referência à capacidade máxima do estabelecimento (cfr. o ponto 2.3.2.1.);
  - c) As entidades financiadas através de acordos atípicos e de gestão, que subvencionam défices de funcionamento, apresentavam custos por utente muito divergentes para uma mesma resposta social situação que põe em causa a eficiência da utilização dos fundos públicos. As cláusulas contratuais que permitem que os excedentes sejam aplicados em períodos subsequentes e noutras valências da entidade beneficiária introduzem uma excessiva discricionariedade na utilização dos fundos públicos (cfr. o ponto 2.3.2.2.);
  - d) As transferências realizadas para as IPSS, no âmbito dos acordos e protocolos destinados a financiar despesas com o pessoal, não foram precedidas de uma verificação dos documentos comprovativos das despesas efetivamente incorridas (cfr. o ponto 2.3.2.3.);
  - e) No âmbito da atribuição dos apoios destinados a financiar investimentos, não estava instituído um procedimento que visasse sistematicamente a verificação física da sua execução, nem existiam evidências do controlo sistemático e atempado dos documentos

comprovativos das despesas comparticipadas e, bem assim, da conformidade dos procedimentos pré-contratuais com o CCP (cfr. o ponto 2.3.2.4.);

- f) Apesar do acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos diretamente pela Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania, ao abrigo dos acordos tripartidos, competir ao ISSM, à data da realização dos trabalhos da auditoria nenhum dos seus departamentos havia executado essas tarefas (cfr. o ponto 2.3.2.5.);
- g) A contabilidade das IPSS beneficiárias dos apoios não é segregada por fonte de financiamento, dificultando o rastreio dos fundos públicos e, conseqüentemente, o seu controlo externo (cfr. o ponto 2.3.4.).

## 2.6. Recomendações

No contexto da matéria exposta neste documento, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do *Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM* que diligenciem no sentido de:

1. Assegurar uma melhor articulação entre os serviços intervenientes, garantindo uma atuação conjunta e suportada por fluxos de informação normalizados, que permita colmatar as situações identificadas no ponto 2.2.5, nomeadamente através da:
  - a) Designação de um departamento/entidade que exerça, ativamente, a função de coordenação do controlo dos apoios às IPSS;
  - b) Aprovação de um plano de fiscalização/auditoria proativa, que possibilite aferir o cumprimento da moldura legal vigente e a aplicação criteriosa dos apoios, sem prejuízo das ações inspetivas oficiosas e *ad hoc* a realizar pelo Departamento de Inspeção.
2. Garantir que, antes da renovação dos acordos, é realizada uma avaliação da cooperação, tendo por base, relativamente a cada valência, designadamente:
  - a) indicadores de serviço/custo padrão, para os quais deverão convergir progressivamente os apoios a contratualizar pelo ISSM, por forma a serem introduzidas nos Acordos medidas corretivas relativamente às instituições/respostas sociais com pior desempenho relativo;
  - b) a necessidade de corrigir excedentes sistemáticos de financiamento e de ser promovida a devolução das importâncias sobrantes, que ascendiam, no caso da “Causa Social” (cfr. ponto 2.3.2.2. B), à data do último Acompanhamento Técnico Financeiro, a cerca de 798 mil euros.
3. Ser elaborado, no caso específico do Programa de Emergência Alimentar, um documento, em forma de contrato social, que especifique as quantidades dos géneros alimentares a que cada beneficiário/agregado tem direito e que implemente um controlo físico que permita aferir a elegibilidade e o montante dos produtos adquiridos ou entregues em contraponto com o que cada beneficiário efetivamente tem direito;
4. Passar a ser incluída tendencial e progressivamente, no clausulado dos acordos de cooperação a celebrar, a obrigação de as verbas provenientes do ISSM e os correspondentes gastos serem contabilisticamente segregadas das restantes, e a obrigação de que a informação complementar pertinente a essa escrituração seja alvo de divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras.

### 3. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no art.º 106 n.º 2 da LOPTC, decide o seguinte:

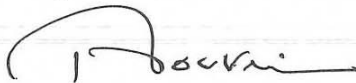
- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja notificado:
  - À atual Secretária Regional da Inclusão e Cidadania, na qualidade de membro do Governo Regional responsável pela condução e execução da política regional no domínio da segurança social;
  - Aos membros do Conselho Diretivo do ISSM, IP-RAM identificados no ponto 2.3. do presente relato e à atual Presidente do mesmo Conselho Diretivo;
  - Aos Diretores do Departamento de Gestão Financeira, do Departamento de Planeamento e Contratação Pública, da Unidade de Orçamento e Contas, da Unidade de Apoio às IPSS, da Unidade de Contratação Pública e, ainda, à Coordenadora do Gabinete Jurídico;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.º 29.º n.º 4 e 54.º n.º 4 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no art.º 55.º n.º 2 da mesma LOPTC;
- d) Determinar que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM informe esta Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no prazo máximo de seis meses, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM em 17 370,50€, de acordo com o previsto no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>249</sup>, aprovado pelo DL 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;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 24 de março de 2022.

---

<sup>249</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual está fixado em 347,41€, por força da atualização de 0,9% determinada pelo art.º 3.º do DL n.º 109-A/2021 de 07/12, ao valor anteriormente elevado a 344,31€ na sequência do determinado pelo DL n.º 10-B/2020 de 20/03.

O JUIZ CONSELHEIRO



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

*Participei na sessão.*

A Assessora



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

*Participei na sessão.*

A Assessora, em substituição



(Maria Susana Ferreira da Silva)



## ANEXOS

## I - Amostra

(em euros)

NIF	Designação	Natureza jurídica	Apoio atribuído				Total	% total
			2016	2017	2018			
511018444	Casa do Povo da Camacha	Casa do povo	114 658,42	121 791,34	126 369,35	362 819,11	0,56	
509085253	Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	Associação solidariedade social	2 388 189,90	2 471 285,90	2 769 632,80	7 629 108,60	11,75	
511052898	Centro Social e Paroquial de Santo António	Instituição da Igreja Católica	2 435 999,10	2 615 412,00	2 821 880,40	7 873 291,50	12,12	
511047800	Fundação Aldeia da Paz	Instituição da Igreja Católica	285 232,44	321 222,36	418 927,67	1 025 382,47	1,58	
511279329	Fundação Mário Miguel	Fundação de Solidariedade Social	302 034,12	309 501,95	545 116,30	1 156 652,37	1,78	
500801002	Fundação Princesa Dona Maria Amélia	Fundação de Solidariedade Social	309 417,53	288 154,29	303 057,61	900 629,43	1,39	
511033982	Santa Casa da Misericórdia da Calheta	Irmandade da Misericórdia	1 278 821,40	1 320 448,30	1 451 983,60	4 051 253,30	6,24	
511105665	Associação Desportiva do Campanário	Associação solidariedade social	4 332,00	-	-	4 332,00	0,01	
511043805	Fundação Aldeia Padre Américo	Instituição da Igreja Católica	4 060,38	-	-	4 060,38	0,01	
		Total da Amostra	7 122 745,29	7 447 816,14	8 436 967,73	23 007 529,16	35,42	
		Total Financiamento ISSM-IPSS	21 063 855,96	20 944 518,40	22 940 070,24	64 948 444,60		

## II – Respostas sociais

Estabelecimento	Quadro legal/ regulamentar
<p>Apoios sociais a idosos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de apoio domiciliário (SAD)</li> <li>• Centro de Convívio (CC)</li> <li>• Centro de Dia (CdD)</li> <li>• Centro de Noite (CN)</li> <li>• Estrutura residencial para pessoas idosas</li> </ul>	<p>Guia Prático apoios sociais - pessoas idosas</p> <p>Portaria n.º 38/2013 de 30/01 e Guião Técnico dos Serviços de Apoio Domiciliário</p> <p>Sem regulamentação específica</p> <p>Guião Técnico do Centro de Dia</p> <p>Portaria n.º 96/2013 de 04/03 e Guião Técnico do Centro de Noite</p> <p>Portaria n.º 67/2012 de 21 de março e Manual de Processos Chave Estrutura residencial para pessoas idosas</p>
<p>Apoios sociais a crianças e jovens em situação de perigo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de apoio familiar e aconselhamento parental (CAFAP)</li> <li>• Equipa de rua de apoio a crianças e jovens</li> <li>• Casas de Acolhimento: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lar de Infância e Juventude</li> <li>○ Centro de Acolhimento Temporário (CAT)</li> <li>○ Apartamento/residência de autonomização</li> </ul> </li> </ul>	<p>Guia Prático medidas de promoção e proteção e apoios sociais crianças e jovens em situação de perigo</p> <p>Portaria n.º 139/2013 de 02/04</p> <p>Sem regulamentação específica</p> <p>Lei de proteção de crianças e jovens em perigo, DL n.º 2/86 de 02/01, revogado pelo DL n.º 164/2019 de 25/10, Guião Técnico do Lar de Infância e Juventude, Guião Técnico do CAT, Manual de processos-chave lar de infância e juventude e Recomendações técnicas para lares de Infância e Juventude</p> <p>Lei de proteção de crianças e jovens em perigo, DL n.º 2/86 de 02/01 e Resolução n.º 302/2004 de 22/03</p>
<p>Apoios sociais a pessoas com deficiência</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenção precoce</li> <li>• Lar de apoio</li> <li>• Centro de férias e lazer</li> <li>• Estabelecimento residencial – lar</li> <li>• Estabelecimento residencial - residência autónoma</li> <li>• Transporte de pessoas com deficiência</li> </ul>	<p>Guia Prático apoios sociais - crianças e jovens com deficiência e Guião proteção social pessoas com deficiência</p> <p>DL n.º 281/2009 de 06/10</p> <p>Sem regulamentação específica</p> <p>Guião Técnico da Colónia de Férias</p> <p>Portaria n.º 59/2015 de 02/03, Guião Técnico do Lar Residencial e Manual de processos-chave lar residencial</p> <p>Sem regulamentação específica</p>
<p>Apoios sociais a vítimas de violência doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de atendimento</li> <li>• Casa de abrigo</li> </ul>	<p>Guia Prático apoios sociais – vítimas de violência doméstica, RCM n.º 100/2010 de 17/12 (IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica), RCM n.º 139/2019 de 19/08 e Lei n.º 112/2009 de 16/09<sup>250</sup> (Prevenção da violência doméstica)</p>
<p>Estabelecimentos integrados</p>	<p>Guia prático estabelecimentos integrados e Portaria n.º 17/2017 de 23/01 (Estatutos do ISSM)</p>

<sup>250</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 19/2013, de 21/02, 82-B/2014, de 31/12, 129/2015, de 03/09, e 24/2017, de 24/05, e aditada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12.

### III – Tipos de apoios atribuídos pelo ISSM às IPSS

#### A) Acordos de Cooperação

Nos termos do n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 11/2015/M de 18 de dezembro, o “*acordo de cooperação é um contrato através do qual se estabelece uma relação jurídica com vista ao desenvolvimento de uma resposta social e pode assumir as seguintes modalidades:*”

- a) *Acordo típico, que consiste num acordo cuja resposta social a contratualizar obedece a um valor de financiamento padronizado por utente ou família, face à despesa de funcionamento que está associada ao desenvolvimento da resposta social;*
- b) *Acordo de investimento, que visa estabelecer as obrigações recíprocas entre as partes, relativas à construção, reparação, remodelação, ampliação ou aquisição de imóveis, e à aquisição de bens móveis que se mostrem indispensáveis à execução de atividades de apoio social;*
- c) *Acordo de apoio eventual, que visa estabelecer as obrigações recíprocas entre as partes, relacionadas com a atribuição de apoio financeiro de caráter excepcional ou pontual, destinado a cobrir necessidades específicas relacionadas com a prossecução ou desenvolvimento das suas atividades, que pela sua natureza, urgência dos problemas a resolver ou diminuto valor não justifiquem a utilização de uma das formas previstas nas alíneas anteriores;*<sup>251</sup>
- d) *Acordo atípico, que consiste num acordo cuja resposta social a contratualizar implica, desde que devidamente justificada, uma alteração dos critérios padronizados, designadamente em função das características do território, da resposta social a implementar, da população a abranger, bem como dos recursos humanos a afetar, e de todos os serviços a prestar, que contenham matéria inovadora, ou que não se enquadrem no âmbito das modalidades referidas nas alíneas anteriores.”*<sup>252</sup>.

O “*acordo de cooperação – típico/funcionamento*” destina-se a subsidiar as despesas correntes e de funcionamento dos equipamentos, valências e/ou serviços de apoio social de caráter permanente. Tem uma vigência anual, renovável por igual período, salvo denúncia, embora possa também ter duração plurianual, até ao limite de 4 anos, renováveis por períodos de um ano (art.ºs 16.º, 20.º e 21.º do Regulamento).

De acordo com os n.ºs 3 e 4 do art.º 20.º do Regulamento, “[a] *comparticipação financeira será mensal, se outra periodicidade não for convencionada*” e o seu quantitativo fixado, “*por regra anualmente, por utente e por valência, através de Resolução do Governo Regional, tendo por referência os valores fixados anualmente entre as uniões representativas das Instituições e os competentes organismos públicos do sector*”<sup>253 e 254</sup>.

<sup>251</sup> Cfr., ainda, o art.º 51.º do Regulamento anexo à Portaria n.º 78/2007, de 16/08 (CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS).

<sup>252</sup> CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS.

<sup>253</sup> Cfr. também o art.º 3.º, n.º 2, al. a) do DLR n.º 11/2015/M, de 18/12.

<sup>254</sup> O valor anualmente fixado para vigorar no período de 2016 a 2018 consta das Resoluções do Conselho de Governo Regional n.ºs 1028/2016, de 28/12, 387/2017, de 28/06 e 679/2018, de 11/10, que produziram efeitos a 1 de janeiro de cada ano (CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS/Comparticipações mensais por utente). Assim, a título de exemplo, uma vez que a Resolução de 2016 (RCG n.º 1028/2016) é datada de 28/12, o valor

Na valência “Estrutura Residencial para Idosos”, o valor da comparticipação mensal é acrescido de um adicional, no caso das pessoas idosas que se encontrem em situação de dependência de 2.º grau, e de um valor suplementar, quando a frequência de pessoas idosas em situação de dependência de 2.º grau for igual ou superior a 75%<sup>255</sup>.

As IPSS beneficiárias dos apoios têm um conjunto de obrigações para com o ISSM, para efeitos de controlo do apoio financeiro atribuído, de entre as quais se destacam as de remeter os seus orçamentos e contas anuais e de manter atualizados e comunicar os registos do número de utentes que frequentam cada um dos equipamentos, valências e/ou serviços (art.º 17.º do Regulamento).

O “*acordo de cooperação – investimento*”, destina-se ao alargamento ou aperfeiçoamento da rede de equipamentos sociais, podendo abranger (desde que associadas às componentes de investimento) as aquisições de material ou equipamento fixo ou móvel, projetos técnicos de arquitetura e engenharia<sup>256</sup> e a fiscalização das obras, planos de segurança e respetiva execução (art.º 25.º do Regulamento).

O montante a comparticipar, em regra, deve respeitar o valor padrão/m2 definido anualmente em diploma próprio, sendo variável, em função da adequação do estabelecimento a construir às necessidades da comunidade e da prioridade do equipamento. A comparticipação não pode **ultrapassar os 75%, exceto quando se verificarem “situações de urgente prioridade da resposta social em causa, inexistência total de demais Instituições com possibilidade de assegurar a mesma e comprovada insuficiência financeira da Instituição com apetência para o efeito”** (art.º 29.º do Regulamento).

**A comparticipação para o investimento é “liquidada contra a apresentação dos documentos justificativos da despesa, acompanhados, nos casos aplicáveis, de auto de medição com declaração de conformidade da fiscalização da obra” (art.º 30.º). Nos casos em que sejam contratadas entidades privadas, a escolha dessas entidades deverá respeitar as normas da contratação pública (art.º 31.º do Regulamento)**<sup>257</sup>.

O “*acordo de cooperação – atípico*” visa, nos termos do art.º 47.º do Regulamento, “*estabelecer as obrigações recíprocas do CSSM e das Instituições, relacionadas com matéria inovadora ou que não se encontre prevista no presente regulamento ou que incluam cláusulas especiais que não se enquadrem na regulamentação estabelecida, nomeadamente em matéria de comparticipação financeira*”. **Diferencia-se** dos restantes por a comparticipação financeira ser fixada casuisticamente, em função das necessidades de financiamento da IPSS, e **corresponder “a um valor mensal, fixo e sucessivo, estritamente necessário à necessidade em causa, tendo em consideração, designadamente, a imprevisibilidade e a prioridade da**

---

pago durante esse ano foi o fixado na RCG n.º 517/2015, de 06/07, acrescido da atualização fixada pela RCG de 2016, cujos efeitos se reportaram a 1 de janeiro desse ano.

<sup>255</sup> Não há lugar ao pagamento desta comparticipação adicional e/ou suplementar, no caso dos acordos que têm subjacente um financiamento atípico (cfr. o ponto 4 das RCG n.ºs 1028/2016, de 28/12, 387/2017, de 28/06 e 679/2018, de 11/10 - CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS/Comparticipações mensais por utente).

<sup>256</sup> Sempre que os custos não possam ser suportados pelas próprias Instituições ou providos por outras entidades privadas ou públicas, nomeadamente, Autarquias Locais.

<sup>257</sup> No entanto, não é aplicável a Parte II (formação dos contratos) do Código dos Contratos Públicos (cfr. o art.º 4.º, n.º 2, do DLR n.º 11/2015/M, de 18 de dezembro - CD/1.5/Legislação/ CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS).

*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” (art.º 48.º do Regulamento).* A duração destes acordos é a neles indicada (art.º 49.º daquele Regulamento)<sup>258</sup>.

## B) Acordos de gestão

O n.º 3 do art.º 3.º do DLR n.º 11/2015/M estabelece que o “*acordo de gestão é um contrato que visa confiar às instituições a gestão de serviços, instalações, estabelecimentos ou equipamentos de natureza pública e onde se desenvolvem respostas sociais, quando daí resultem benefícios para o atendimento de utentes, interesse para a comunidade, ou melhor aproveitamento dos recursos disponíveis*”<sup>259</sup>.

Determinam ainda os n.ºs 4 e 5 do mesmo preceito legal que o “*acordo de gestão pode ainda prever que a gestão de serviços, instalações, estabelecimentos ou equipamentos afetos a respostas sociais seja realizada em regime de parceria com partilha de responsabilidades e de riscos, entre as partes, sempre que tal opção contribua para o acréscimo de eficiência na afetação dos recursos públicos e a melhoria qualitativa das respostas sociais envolvidas*” cuja **gestão** “*pode abranger parte ou a totalidade das áreas funcionais dos estabelecimentos ou equipamentos, ou da gestão de outras respostas ou serviços sociais e o fornecimento e colocação de pessoal que for necessário para a sua prossecução*”.

No âmbito destes acordos, cabe às IPSS “[s]uportar as despesas correntes com o fornecimento de energia elétrica, telefones, água, gás e condomínio, necessárias ao funcionamento das atividades em causa, salvo menção em contrário” (al. e) do art.º 41.º do Regulamento), e ao ISSM, “suportar os encargos com a aquisição ou reforço do material ou equipamento, móvel ou fixo, que seja considerado necessário para o funcionamento dos equipamentos sociais, estabelecimentos e serviços objeto do acordo de gestão, salvo acordo em contrário” (art.º 42.º do Regulamento).

O ISSM pode, ainda, fazer constar dos referidos acordos a obrigação de disponibilização e colocação de pessoal que for necessário para a sua prossecução (n.º 5 do art.º 3.º do DLR n.º 11/2015/M).

Estes acordos vigoram por um período mínimo de 3 anos, automática e sucessivamente renováveis por igual período, salvo denúncia (art.º 44.º do Regulamento)<sup>260</sup>.

## C) Protocolos

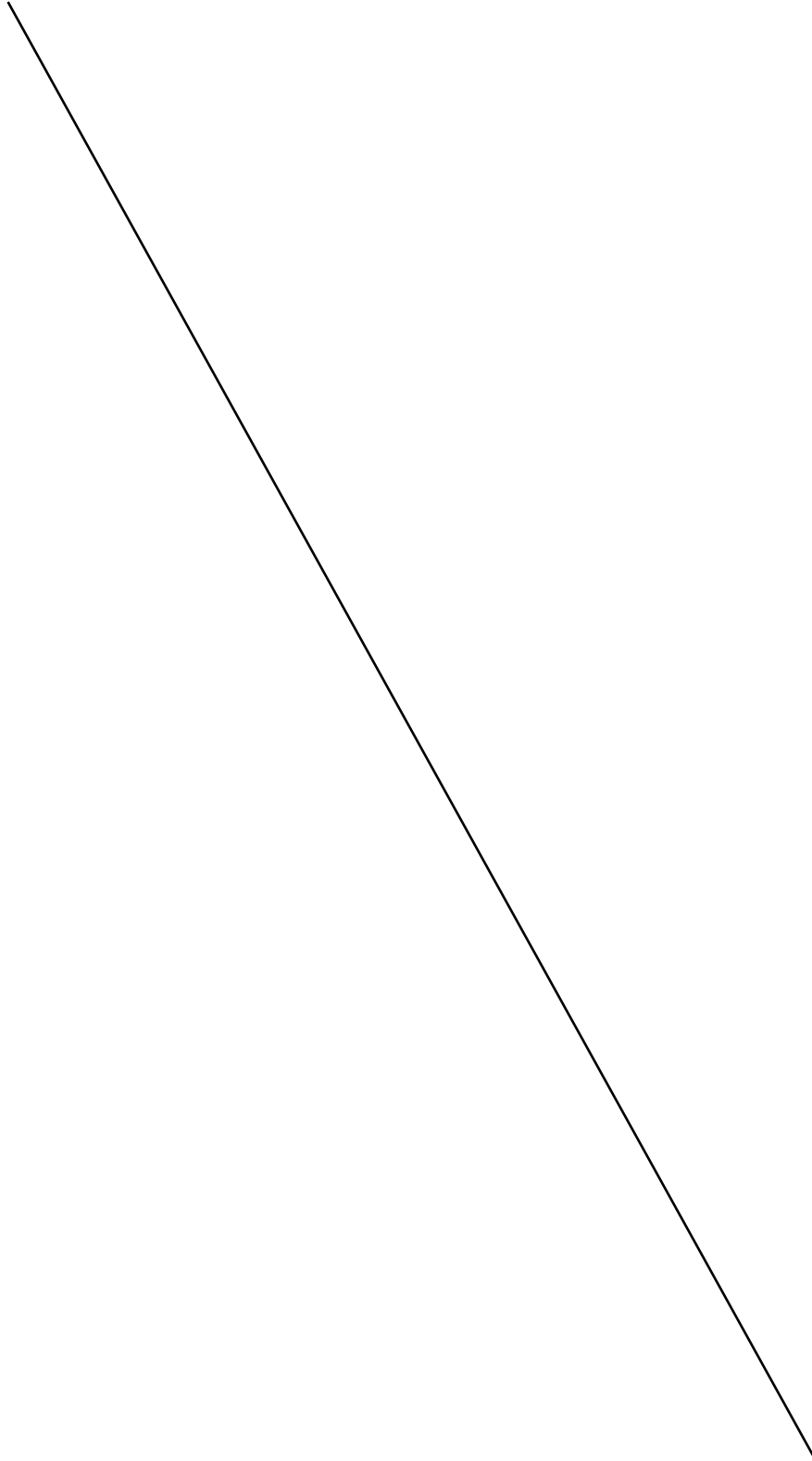
Prevê ainda o n.º 6 do art.º 3.º do DLR n.º 11/2015/M a figura do protocolo, que se traduz num “*contrato que estabelece um modelo de partilha de responsabilidades que visa a experimentação e desenvolvimento de projetos, programas e medidas inovadoras de ação*”

<sup>258</sup> No período abrangido pela auditoria, a comparticipação financeira atribuída pelo ISSM foi atualizada pelas RCG n.ºs 550/2017, de 15/09, e 698/2018, de 15/10 (CD/1.5/Legislação/Apoios do ISSM às IPSS/Atualização atípicas).

<sup>259</sup> Cfr. ainda o art.º 40.º do Regulamento.

<sup>260</sup> De acordo com o art.º 3.º, n.º 4 e 5, do DLR n.º 11/2015/M, de 18/12, a gestão dos serviços, instalações, estabelecimentos ou equipamentos afetos a respostas sociais pode ser realizada em regime de parceria, com partilha de responsabilidades e de riscos, entre o ISSM e a IPSS, sempre que tal opção contribua para o acréscimo de eficiência na afetação dos recursos públicos e a melhoria qualitativa das respostas sociais envolvidas.

*social, que concorram para resolução de situações identificadas no território da Região Autónoma da Madeira'.*



#### IV - Entidades apoiadas pelo ISSM no período de 2016 a 2018

Instituições	Apoio atribuído (em euros)		
	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial de São Bento da Ribeira Brava	2 555 218,03	2 622 887,77	2 851 825,22
Centro Social e Paroquial de Santo António	2 435 999,10	2 615 412,08	2 821 880,44
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	2 388 189,94	2 471 285,93	2 769 632,89
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	1 278 821,42	1 320 448,36	1 451 983,61
Santa Casa da Misericórdia de Machico	814 681,40	858 871,45	998 452,48
Centro Social e Paroquial da Santíssima Trindade da Tabua	935 533,76	919 445,04	939 672,96
Associação Paralisia Cerebral Madeira	800 308,32	959 338,42	859 588,56
Associação Santana Cidade Solidária	691 819,63	848 393,23	827 585,30
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	720 829,47	775 588,86	796 003,65
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	536 686,89	598 325,83	637 017,73
Associação Protetora dos Pobres	626 654,12	617 996,93	623 942,76
Fundação Mário Miguel	302 034,12	309 501,95	545 116,30
Associação de desenvolvimento comunitário do Funchal	311 429,60	226 344,60	459 593,41
Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz	448 738,05	442 072,86	443 636,48
Fundação Lar Nossa Senhora da Paz (Aldeia da Paz)	285 232,44	321 222,36	418 927,67
Fundação Nossa Senhora da Piedade	322 899,12	329 679,96	402 781,46
Fundação Casa da Sagrada Família e Refúgio São Vicente de Paulo	387 651,33	386 505,22	397 930,21
Fundação de Nossa Senhora da Conceição do Funchal	268 957,45	273 031,30	356 068,45
Centro Social e Paroquial da Sagrada Família	329 710,44	336 634,32	344 040,24
Fundação Patronato de São Filipe	251 095,38	263 817,82	330 440,71
Fundação Princesa Dona Maria Amélia	309 417,53	288 154,29	303 057,61
Abrigo de Nossa Senhora de Fátima	245 582,06	253 306,92	258 879,72
Centro Social e Paroquial do Bom Jesus de Ponta Delgada	238 693,32	296 519,98	251 502,12
Fundação Mary Jane Wilson	219 778,90	224 824,56	231 107,13
Fundação João Pereira	122 097,58	110 988,96	224 766,57
Centro da Mãe - Associação de Solidariedade Social	193 745,04	197 813,76	202 165,68
Abraço – Associação de Apoio a Pessoas VIH/SIDA	163 269,72	166 698,36	170 365,68
Centro Social e Paroquial da Graça	122 278,79	129 685,56	134 508,34
Casa do Povo da Camacha	114 658,42	121 791,34	126 369,35
ADENORMA - Associação de Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira	107 645,45	77 691,58	125 743,98
Mão Solidária - Associação de Apoio à Distribuição Alimentar na RAM	80 253,84	108 624,12	125 348,47
Associação Presença Feminina	112 440,00	134 858,24	117 326,88
Associação Centro Luís de Camões	99 640,20	101 732,64	103 970,76
Associação Casa do Voluntário	38 100,72	43 900,88	97 317,89
Assistência Social Adventista - LapiMadeira	91 550,78	94 818,08	96 720,31
Cruz Vermelha Portuguesa – Delegação Regional da Madeira	92 534,40	94 102,41	96 556,32
Casa do Povo do Curral das Freiras	49 725,48	54 894,28	80 148,00
Centro Social e Paroquial do Carmo	67 226,60	68 086,65	77 055,15
Cáritas Diocesana do Funchal - IPSS	73 798,20	75 348,00	77 005,68



Instituições	Apoio atribuído		
	2016	2017	2018
Fundação de Assistência Médica Internacional (Centro Porta Amiga do Funchal)	71 874,12	73 383,48	74 997,96
Centro Social e Paroquial da Encarnação	74 327,17	79 705,62	74 688,94
AD Brava - Associação de Desenvolvimento da Ribeira Brava	25 581,00	33 233,67	57 564,12
Casa do Povo do Porto Moniz	47 613,84	48 613,68	49 683,24
Centro Social, Cultural e Paroquial de São Vicente	41 499,24	42 370,68	43 302,84
Centro Social e Paroquial Imaculado Coração de Maria	40 874,16	41 732,52	42 650,64
Centro Cultural e Desportivo de São José IPSS	39 606,30	40 496,10	38 421,44
AFARAM - Associação de Familiares e Amigos do Doente Mental da RAM	35 131,32	35 870,04	36 660,60
Casa do Povo de São Martinho	34 926,26	38 856,54	35 368,36
Associação de Solidariedade Social Crescer Sem Risco	26 408,04	26 962,68	32 240,33
Centro de Apoio aos Sem Abrigo – CASA	-	47 153,73	32 020,56
Casa do Povo da Boaventura	29 818,25	30 445,25	31 229,40
Casa do Povo do Arco de São Jorge	64 358,62	28 384,22	27 850,24
Associação Portuguesa das Pessoas com Necessidades Especiais – Associação Sem Limites	26 013,36	26 559,60	27 143,88
Centro Social e Paroquial das Precês	25 168,68	31 697,28	26 262,60
Casa do Povo de Água de Pena	24 053,32	25 529,64	26 088,96
Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	47 657,28	42 419,97	24 227,16
Associação Antialcoólica da Madeira	17 477,88	17 844,96	18 237,60
Associação Onda Solidária	26 671,72	-	16 636,00
União das IPSS da Madeira	10 086,84	10 298,64	10 525,20
Casa do Povo de São Roque do Faial	9 495,00	9 694,80	9 907,20
Casa do Povo da Ilha	9 389,50	9 156,20	8 751,36
Associação Internacional de Caridade da Madeira	5 011,93	5 332,14	5 779,20
Associação de Solidariedade Social Monte de Amigos	-	-	5 724,20
Câmara de Lobos Viva - Associação de Desenvolvimento Comunitário	-	-	5 724,20
Associação de Surdos, Pais, Familiares e Amigos da Madeira – ASPFAM	-	58 132,30	2 348,00
Associação de Desenvolvimento da Freguesia de Santo António – ASA	1 087 492,82	-	-
Associação Desportiva do Campanário	4 332,00	-	-
Fundação Aldeia do Padre Américo	4 060,38	-	-
<b>Total dos Apoios</b>	<b>21 063 856,07</b>	<b>20 944 518,64</b>	<b>22 940 070,40</b>
<b>Nº Entidades Beneficiadas</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>65</b>

Fonte: Quadro enviado ao abrigo da resposta do ISSM com a ref.<sup>a</sup> n.º S.174427/1/2019, de 25/10 (CD/2.1/2.1.2/Resposta ISSM 25.10.2019).

## V – Rendimentos totais versus subsídios recebidos do ISSM (10 Instituições mais apoiadas)

Instituições	(1)	Rácio Subsídios Exp./ (Total rendimentos) [(4)/(2)]	Rácio Subsídios ISSM / Subsídios Totais [(1)/(4)]	(2)	(3)	(4)
	Valor atribuído 2018  (€)			Total Rendimentos 2018  (€)		Volume Negócios 2018  (€)
Centro Social e Paroquial de São Bento da Ribeira Brava	2 851 825,22	83%	98%	3 496 859,33	512 823,37	2 901 187,70
Centro Social e Paroquial de Santo António	2 821 880,44	94%	97%	3 085 753,05	175 209,16	2 902 900,26
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	2 769 632,89	88%	96%	3 291 719,36	318 100,91	2 885 900,97
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	1 451 983,61	53%	107%	2 537 718,00	807 744,00	1 351 172,00
Santa Casa da Misericórdia de Machico	998 452,48	40%	94%	2 636 625,26	1 496 746,05	1 057 663,20
Centro Social e Paroquial da Santíssima Trindade da Tabua	939 672,96	64%	99%	1 479 489,45	407 500,04	945 486,53
Associação Paralisia Cerebral Madeira	859 588,56	73%	77%	1 516 206,27	270 143,37	1 111 826,04
Associação Santana Cidade Solidária	827 585,30	68%	93%	1 317 165,03	-	889 316,21
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	796 003,65	49%	151%	1 073 390,63	411 143,63	526 970,60
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	637 017,73	75%	56%	1 522 852,65	375 903,26	1 135 091,40
	14 953 642,84 (a)	72% (b)	95%			

Fonte: Contas das IPSS, publicitadas no sítio eletrónico ou apresentadas pelas IPSS ao ISSM (CD/2.1/2.1.2/Contas das IPSS).

Notas: (a) Valores corrigidos do montante dos subsídios ao investimento atribuídos em 2018 (27 948,73 €).

(b) Não foram expurgados os efeitos da especialização dos subsídios ao investimento, atribuídos em anos anteriores a 2016.

## VI – Utentes inscritos e equipamentos por valência/Concelho

Valências / Concelho	Capacidade Instalada	Utentes Inscritos	Equipamentos
<b>Área Social: Crianças e jovens</b>	<b>693</b>	<b>448</b>	<b>16</b>
Centros de Acolhimento Temporário	47	23	2
Machico	14	11	1
Ribeira Brava	33	12	1
Centros de Apoio à Vida (vertente acolhimento)	20	13	1
Funchal	20	13	1
Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental	114	171	2
Funchal	114	171	2
Centros de Atividades de Tempos Livres	310	77	1
Câmara de Lobos	310	77	1
Lares de Infância e Juventude	156	129	7
Funchal	129	102	5
Machico	27	15	1
Ribeira Brava	0	12	1
Residências de Autonomização	6	6	1
Funchal	6	6	1
Semi-internatos	40	29	2
Funchal	40	29	2
<b>Área Social: Família e Comunidade</b>	<b>935</b>	<b>2686</b>	<b>32</b>
Ateliers Ocupacionais (Sem-Abrigo)	30	27	1
Funchal	30	27	1
Casas de Abrigo	47	14	3
Funchal	27	8	2
Ribeira Brava	20	6	1
Casas de Transição	5	0	1
Funchal	5	0	1
Centro de Férias e Lazer	27	393	1
Porto Santo	27	393	1
Centros Apoio à Vida (vertente)	50	178	1
Funchal	50	178	1
Centros Comunitários	645	1223	15
Calheta	20	15	1
Câmara de Lobos	50	127	1
Funchal	385	772	7
Machico	40	187	1
Ribeira Brava	60	76	3
São Vicente	90	46	2
Centros de Alojamento Temporário	28	18	1
Funchal	28	18	1
Centros de Atendimento e Acompanhamento Psicossocial	20	142	1
Funchal	20	142	1
Equipas de Rua para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo	-	129	3
Funchal	-	129	3
Estruturas de Atendimento (de Apoio à Vítima)	-	5	1
Funchal	-	5	1
Fóruns Sócio Ocupacionais	27	31	1
Funchal	27	31	1
Refeitórios/Cantinas Sociais	56	526	3
Funchal	56	526	3

Valências / Concelho	Capacidade Instalada	Utentes Inscritos	Equipamentos
<b>Área Social: Idosos</b>	<b>2110</b>	<b>2634</b>	<b>67</b>
<b>Ajuda Domiciliária - vertente lavandaria</b>	<b>-</b>	<b>92</b>	<b>-</b>
Câmara de Lobos	-	18	-
Funchal	-	20	-
Ribeira Brava	-	15	-
Santana	-	29	-
São Vicente	-	10	-
<b>Ajuda Domiciliária - vertente refeições</b>	<b>-</b>	<b>380</b>	<b>-</b>
Calheta	-	53	-
Funchal	-	15	-
Ribeira Brava	-	216	-
Santana	-	96	-
<b>Centros de Convívio</b>	<b>558</b>	<b>610</b>	<b>19</b>
Calheta	35	88	1
Funchal	120	144	5
Machico	70	67	2
Ponta do Sol	30	73	1
Porto Moniz	110	105	3
Ribeira Brava	50	11	2
Santa Cruz	20	17	1
Santana	75	72	3
São Vicente	48	33	1
<b>Centros de Dia</b>	<b>434</b>	<b>312</b>	<b>15</b>
Câmara de Lobos	145	163	4
Funchal	99	56	5
Machico	70	26	2
Ribeira Brava	30	10	1
Santana	30	19	1
São Vicente	60	38	2
<b>Centros de Dia/Convívio</b>	<b>323</b>	<b>375</b>	<b>9</b>
Câmara de Lobos	55	63	1
Funchal	145	123	3
Porto Santo	10	12	1
Ribeira Brava	18	22	1
Santa Cruz	95	155	3
<b>Lares para Idosos</b>	<b>755</b>	<b>826</b>	<b>21</b>
Calheta	84	84	2
Câmara de Lobos	0	59	1
Funchal	212	232	7
Machico	123	122	3
Porto Moniz	42	42	1
Porto Santo	28	28	1
Ribeira Brava	76	76	2
Santa Cruz	104	103	2
Santana	58	57	1
São Vicente	28	23	1
<b>Residências para Idosos</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>3</b>
Funchal	18	18	1
Ribeira Brava	14	13	1
São Vicente	8	8	1



Valências / Concelho	Capacidade Instalada	Utentes Inscritos	Equipamentos
Área Social: Pessoas com deficiência	86	158	4
Centros de Atendimento/Acompanhamento e Animação para Pessoas com Deficiência	-	72	2
Funchal	-	72	2
Centros de Atividades Ocupacionais	37	37	1
Funchal	37	37	1
Lares Residenciais	49	49	1
Funchal	49	49	1
Total Geral	3824	5926	119

Fonte: Carta Social de maio de 2019, com referência a 31/12/2018, elaborada pelo Departamento de Estatística (CD/2.1/2.1.3/Respostas Sociais 2018 - DOC INT).

## VII – Montantes financiados por Valência/Resposta Social

Área Social	Valência / Resposta Social	Total Financiado pelo ISSM					
		2016		2017		2018	
		Valor (€)	%	Valor (€)	%	Valor (€)	%
Crianças e jovens		3 937 395,16	18,7	3 942 804,26	18,8	4 268 635,69	18,6
	Atividades tempos livres com almoço	22 122,72	0,1	22 587,24	0,1	30 122,51	0,1
	Atividades tempos livres sem almoço	78 795,96	0,4	87 726,01	0,4	112 401,67	0,5
	Centro acolhimento temporário	578 696,76	2,7	590 849,40	2,8	603 848,16	2,6
	Centro apoio familiar e acolhimento parental	222 294,36	1,1	226 962,60	1,1	231 955,68	1,0
	Equipa de rua de apoio a crianças e jovens	177 016,44	0,8	180 733,80	0,9	184 709,88	0,8
	IPSS	55 606,64	0,3	-	0,0	37 478,39	0,2
	Lar crianças e jovens	1 444 698,36	6,9	1 475 781,29	7,0	1 709 955,48	7,5
	Programa de acolhimento de crianças em risco	66 544,92	0,3	66 544,92	0,3	66 544,92	0,3
	Programa de Emergência Alimentar	1 291 619,00	6,1	1 291 619,00	6,2	1 291 619,00	5,6
Família e comunidade geral		3 235 908,06	15,4	2 472 600,44	11,8	2 686 013,34	11,7
	Ajuda alimentar carenciados	80 253,84	0,4	361 319,83	1,7	265 995,85	1,2
	Centro alojamento temporário	148 502,28	0,7	151 620,84	0,7	154 956,48	0,7
	Centro atendimento e acompanhamento social	1 211 296,46	5,8	133 573,44	0,6	192 067,80	0,8
	Centro comunitário	641 146,20	3,0	661 725,87	3,2	761 486,12	3,3
	Centro de apoio à vida	193 745,04	0,9	197 813,76	0,9	202 165,68	0,9
	IPSS	85 064,07	0,4	54 639,14	0,3	181 859,85	0,8
	Refeitório/cantina social	372 288,24	1,8	380 106,24	1,8	388 468,68	1,7
	Atelier ocupacional (pessoas sem abrigo)	38 202,72	0,2	39 004,92	0,2	39 863,04	0,2
	Equipa de rua para pessoas sem abrigo	64 145,64	0,3	65 492,64	0,3	82 943,76	0,4
	IPSS (sem abrigo)	2 393,17	0,0	-	0,0	-	0,0

Área Social	Valência / Resposta Social	Total Financiado pelo ISSM					
		2016		2017		2018	
		Valor (€)	%	Valor (€)	%	Valor (€)	%
	Casa abrigo (pessoas toxicodependentes)	398 870,40	1,9	427 303,76	2,0	416 206,08	1,8
Outros		452 406,48	2,1	452 406,48	2,2	452 406,48	2,0
	R.M.G./Rendimento Social de Inserção	452 406,48	2,1	452 406,48	2,2	233 145,96	1,0
	Rendimento Mínimo Garantido	-	0,0	-	0,0	219 260,52	1,0
Pessoas adultas com deficiência		826 321,68	3,9	901 807,30	4,3	889 080,44	3,9
	Centro atendimento e acompanhamento	26 013,36	0,1	26 559,60	0,1	29 491,88	0,1
	Centro atividades ocupacionais	221 569,32	1,1	256 877,44	1,2	231 199,68	1,0
	IPSS	-	0,0	27 477,30	0,1	25 522,27	0,1
	Lar residencial	578 739,00	2,7	590 892,96	2,8	602 866,61	2,6
Pessoas idosas		12 611 824,69	59,9	13 174 900,16	62,9	14 643 934,45	63,8
	Acordos de cooperação	5 427,06	0,0	87 796,11	0,4	143 710,28	0,6
	Centro convívio	561 723,50	2,7	569 463,23	2,7	579 880,79	2,5
	Centro de dia	921 796,78	4,4	983 103,88	4,7	1 170 501,46	5,1
	Complemento para lares de idosos	146 950,78	0,7	154 998,81	0,7	157 363,29	0,7
	IPSS	346 685,54	1,6	166 521,80	0,8	215 139,49	0,9
	Lar de idosos/Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	6 277 382,03	29,8	6 493 845,16	31,0	7 158 630,12	31,2
	Lar residencial	-	0,0	142 223,02	0,7	-	0,0
	Residência	73 270,08	0,3	74 808,72	0,4	76 454,52	0,3
	Serviço de apoio domiciliário	4 278 588,92	20,3	4 502 139,43	21,5	5 142 254,50	22,4
Total Geral		21 063 856,07	100,0	20 944 518,64	100,0	22 940 070,40	100,0

Fonte: Mapa com os apoios por valências, remetido pelo ISSM ao abrigo do ponto 17 do ofício com a ref.ª n.º S 61877/1/2020, de 29/04 (CD/2.1/2.1.3/Financiamento\_Valências).

## VIII.A – Verbas transferidas pelo ISSM no âmbito do PEARAM, no período de 2016-2018

(em euros)

IPSS	2016		2017		2018		Total
	RCG n.º 281/2016	RCG n.º 1023/2016	RCG n.º 145/2017	RCG n.º 1047/2017	RCG n.º 220/2018	RCG n.º 1163/2018	
ADENORMA - Associação para o Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira	4 196,00	1 020,29	5 871,22	-	3 961,12	-	15 048,63
Associação Santana Cidade Solidária	7 893,00	3 059,99	11 797,95	1 517,24	9 385,67	1 090,00	34 743,85
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	170 268,00	64 689,48	230 014,98	49 934,94	207 620,14	51 430,00	773 957,54
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	192 616,00	77 394,72	276 539,67	44 167,36	242 616,00	22 062,00	855 395,75
Centro Social e Paroquial de Santo António	234 435,00	86 255,27	313 076,24	69 458,15	340 986,29	42 658,10	1 086 869,05
Centro Social e Paroquial de São Bento	13 908,00	5 619,88	19 704,53	2 017,77	15 879,93	5 895,00	63 025,11
Fundação João Pereira	15 736,00	3 241,26	21 002,76	-	17 660,46	2 447,00	60 087,48
Fundação Mário Miguel	2 583,00	-	3 762,35	-	2 772,65	-	9 118,00
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	24 984,00	9 055,06	34 532,46	5 534,72	29 717,24	-	103 823,48
Santa Casa da Misericórdia de Machico	26 964,00	11 165,12	39 566,50	9 217,20	47 175,01	15 952,00	150 039,83
Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz	82 059,00	31 209,42	114 229,24	25 166,90	110 708,88	24 956,00	388 329,44
Santa Casa de Misericórdia do Funchal	161 222,00	62 044,51	221 521,10	45 681,43	263 135,61	12 146,00	765 750,65
<b>Total</b>	<b>936 864,00</b>	<b>354 755,00</b>	<b>1 291 619,00</b>	<b>252 695,71</b>	<b>1 291 619,00</b>	<b>178 636,10</b>	<b>4 306 188,81</b>

Nota: Dos 252 695,71€ transferidos em 2017, 169 918,73€ foram financiados pelo Fundo DA113003 - Acordos de Cooperação - Orçamento Corrente e 82 776,98€ pelo Fundo DA113008 - Regiões Autónomas – FSS. Dos 178 636,10€ transferidos em 2018, 31 820,60€ foram financiados pelo Fundo DA113003 - Acordos de Cooperação - Orçamento Corrente e 146 816,50€ pelo Fundo DA113008 - Regiões Autónomas – FSS.



## VIII.B – Financiamento e despesa imputável ao PEARAM (período de 2016-2018)

Orçamento Anual	Origem das Verbas	Período a financiar	Valor (€)	Fundo
2015	Saldo de 2015 a transitar para 2016	2016	624 359,76	
2015	RCG n.º 1189/2015	2016	273 983,40	Programa de Emergência Alimentar
			293 052,60	Acordos de Cooperação - Orçamento Corrente
2016	RCG n.º 281/2016	2016	936 864,00 (c)	Programa de Emergência Alimentar
2016	RCG n.º 1023/2016	2017	354 755,00 (c)	Programa de Emergência Alimentar
2017	RCG n.º 145/2017	2017	1 291 619,00 (c)	Programa de Emergência Alimentar
2017	RCG n.º 1047/2017	2018	82 776,98 (d)	Fundo de Socorro Social
			169 918,73 (d)	Subsistema de Ação Social/ Acordos IPSS
2018	RCG n.º 220/2018	2018	1 291 619,00 (c)	Programa de Emergência Alimentar
2018	RCG n.º 1163/2018	2018	31 820,60 (d)	Subsistema de Ação Social/ Acordos IPSS
			146 816,50 (d)	Fundo de Socorro Social
2018	Saldo de 2018 a transitar para 2019	2019	375 581,61 (a)	
	Total		5 318 948,47 (b)	
	Total Despesa imputável ao PEA 2016-2018 (b-a)		4 943 366,86	
	Total Financiamento PEA reportado nos mapas anuais do ISSM 2016-2018 (c)		3 874 857,00 (e)	
	Total Transferido para Entidades Parceiras 2016-2018 (d+e)		4 306 189,81	

Nota: O saldo transitado para 2016 e o saldo a transitar para 2019 constam das RCG n.ºs 281/2016 de 25/05 e 146/2019 de 21/03.

## IX - Número de acordos e montante financiado em cada tipologia

Tipologia	2016				2017				2018			
	N.º	%	Montante (€)	%	N.º	%	Montante (€)	%	N.º	%	Montante (€)	%
Acordos Típicos	20	14,9	3 023 061,90	14,4	20	14,6	3 123 239,48	14,9	20	14,6	3 269 608,89	14,3
Acordos Típicos - Apoio funcionamento	20	14,9	3 023 061,90	14,4	20	14,6	3 123 239,48	14,9	20	14,6	3 269 608,89	14,3
Acordos Atípicos	71	53,0	11 778 242,98	55,9	70	51,1	11 957 695,12	57,1	73	53,3	13 149 303,18	57,3
Acordos Atípicos - Apoio funcionamento	48	35,8	10 048 504,79	47,7	48	35,0	10 212 025,87	48,8	48	32,8	11 314 399,77	48,2
Acordos Atípicos - Financiamento de pessoal	14	10,4	1 210 786,79	5,7	13	9,5	1 226 717,85	5,9	16	13,9	1 315 925,01	6,9
Acordos atípicos financiamento de pessoal - Comissões de Proteção de Crianças e Jovens	3	2,2	66 544,92	0,3	3	2,2	66 544,92	0,3	3	2,2	66 544,92	0,3
Acordos atípicos de financiamento de pessoal – RSI	6	4,5	452 406,48	2,1	6	4,4	452 406,48	2,2	6	4,4	452 406,48	2,0
Acordos "mistos"(a)	6	4,5	1 675 252,53	8,0	6	4,4	1 690 347,54	8,1	6	4,4	1 790 060,04	7,8
Acordos "mistos" - Apoio funcionamento	6	4,5	1 675 252,53	8,0	6	4,4	1 690 347,54	8,1	6	4,4	1 790 060,04	7,8
Acordos de Gestão	8	6,0	1 616 767,42	7,7	8	5,8	1 900 100,56	9,1	9	6,6	2 034 249,78	8,9
Acordos de Gestão	8	6,0	1 616 767,42	7,7	8	5,8	1 900 100,56	9,1	9	6,6	2 034 249,78	8,9
Acordos de Apoio Eventual	29	22,0	2 970 531,24	14,1	33	24,1	2 273 135,94	10,9	29	21,2	2 696 848,51	11,8
Acordos de Apoio Eventual – PEA <sup>RAM</sup>	12	9,0	1 291 619,00	6,1	12	8,8	1 544 314,71	7,4	12	8,8	1 470 256,10	6,4
Acordos de Apoio Eventual - Emergência Social	2	1,5	1 087 492,82	5,2	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0
Acordos de Apoio Eventual - Financiamento de pessoal	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,7	258 669,60	1,1
Acordos de Apoio Eventual - Outros correntes	2	1,5	101 670,00	0,5	13	9,5	480 182,99	2,3	5	3,6	507 922,81	2,2
Acordos de Apoio Eventual - Apoios investimento	13	9,7	489 749,42	2,3	8	5,8	248 638,24	1,2	11	8,0	460 000,00	2,0
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>100,0</b>	<b>21 063 856,07</b>	<b>100,0</b>	<b>137</b>	<b>100,0</b>	<b>20 944 518,64</b>	<b>100,0</b>	<b>137</b>	<b>100,0</b>	<b>22 940 070,40</b>	<b>100,0</b>

(a) – Terminologia adotada pelo ISSM, para designar os acordos que combinam componentes de acordos típicos e atípicos, em concomitância.

## X - Procedimentos para a celebração dos acordos com as IPSS

A candidatura a qualquer das modalidades de cooperação com o ISSM deve ser submetida mediante requerimento dirigido ao Presidente do CD do ISSM, instruída com os documentos aplicáveis (cfr. o art.º 6.º n.º 1 do Regulamento<sup>261</sup>).

Após a receção da candidatura, a Vogal do CD que superintende a área da ação social, remete-a para o Departamento de Projetos e Programas Sociais (DPPS), dando conhecimento às restantes Unidades Orgânicas intervenientes no processo (DGF-UAIPSSP, GJ e DPCP - caso se trate de acordo para investimento ou acordo de gestão), a fim de ser apreciado o cumprimento dos pressupostos <sup>262</sup> e condições mínimas <sup>263</sup> necessárias para o desenvolvimento da atividade pretendida e emitido o respetivo parecer, o qual deverá contemplar os elementos necessários ao cálculo do apoio a conceder, nomeadamente as valências e número de utentes abrangidos e o quadro de recursos humanos necessário para o fim a prosseguir.

Nos termos do art.º 14.º n.º 2 dos Estatutos do ISSM, compete ao DPPS: “*i) Analisar e participar na negociação com vista à celebração de acordos de cooperação com as IPSS; j) Avaliar a qualidade e verificar a regularidade do serviço prestado aos utentes das IPSS, nas suas diversas valências; k) Prestar assessoria técnica às IPSS e efetuar o seu acompanhamento;*”<sup>264</sup>.

Caso se trate de apoios ao investimento, o DPPS também colabora no levantamento das necessidades de obras e equipamentos/mobiliário das IPSS e emite parecer sobre os projetos de construção ou de alteração dos respetivos equipamentos sociais, cabendo-lhe verificar o cumprimento dos pressupostos previstos nas alíneas a) a e) do art.º 26.º do Regulamento<sup>265</sup>.

<sup>261</sup> CD/2.2/2.2.1/Legislação/Portaria\_78\_2007\_cooperação\_CSSM\_IPSS.

<sup>262</sup> Cfr. o art.º 4.º e o art.º 26.º do Regulamento (*ibidem*).

<sup>263</sup> Nomeadamente, as condições de funcionamento dos estabelecimentos e serviços de apoio social previstos no regime de licenciamento e fiscalização (art.º 6.º do DLR n.º 11/2015/M – CD/2.2/2.2.1/Legislação) e nas alíneas b) a d) do art.º 5.º do Regulamento: “**b) Verificação das necessidades reais a que o acordo visa dar resposta de harmonia com as prioridades em matéria de acção social, definidos no programa do Governo Regional e no plano de acção social do CSSM; c) Verificação da existência de condições mínimas para o desenvolvimento das actividades ou acções a prosseguir, nomeadamente ao nível do adequado dimensionamento e funcionalidade dos equipamentos, à capacidade técnica e de gestão; d) Avaliação (...) das modalidades de resposta das Instituições e avaliação do seu nível de funcionamento sócio-comunitário;**”.

<sup>264</sup> Embora de acordo com o ponto 5.3.1 da Circular Informativa do CSSM n.º 9, de 15/04/2010, caiba também à DPPS verificar, junto do GJ, se a Instituição está registada como IPSS, a responsável pelo Departamento e a Diretora do GJ entendem não ser aquela uma condição para a atribuição do apoio, pois de acordo com a legislação, podem beneficiar dos apoios do ISSM quaisquer entidades sem fins lucrativos que desenvolvam atividades de ação social e tenham adquirido o estatuto de utilidade pública (CD/2.2/2.2.1/Cir09 2010 - Procedimento para a celebração de Acordos com IPSS).

<sup>265</sup> Nomeadamente: “*a) Adaptação do projecto às necessidades da respectiva comunidade e prioridades estabelecidas, tendo em conta, nomeadamente, as respostas sociais asseguradas por outras entidades públicas e privadas; b) Adequado dimensionamento do projecto considerando a relação entre o número de utentes, a área do equipamento e o seu custo; c) Conformidade dos projectos com as normas técnicas em vigor para cada tipo de estabelecimento; d) Sem prejuízo da dignidade e funcionalidade dos estabelecimentos a construir, os respectivos projectos não deverão apresentar evidências luxuosas, ostentatórias ou de sobredimensionamento; e) Adequada idoneidade da Instituição, tendo em conta, nomeadamente, a aplicação de apoios recebidos em anos transactos, a sua experiência ou actividade desenvolvida na área social, assim como atendendo aos resultados de controlo efectuados;*”.

O parecer do DPPS é, então, submetido à aprovação da Vogal do CD que superintende a área da ação social e, em caso de despacho favorável, é reencaminhado para as restantes Unidades Orgânicas intervenientes, a fim de se pronunciarem no âmbito das respetivas áreas.

No Departamento de Gestão Financeira (DGF), mais concretamente na Unidade de Apoio às IPSS e Projetos (UAIPSSP), é elaborado um parecer, no qual é avaliada a economia, eficiência e eficácia da proposta apresentada pela Instituição interessada, bem como a sua sustentabilidade financeira (n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 11/2015/M<sup>266</sup>), e verificado o cumprimento das condições previstas nas alíneas a), d), e) e f) do art.º 5.º do Regulamento<sup>267</sup>. Dele consta também o montante do apoio financeiro a conceder à Instituição, que é calculado a partir dos balancetes do ano anterior ou em função das despesas previstas com o pessoal a contratar ou do investimento a realizar, consoante a finalidade do acordo.

Nos acordos destinados ao financiamento dos Lares para idosos ou *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*, o complemento de dependência de 2.º grau está dependente da sinalização do direito a esse benefício, realizada pelo Departamento de Prestações/Unidade de Prestações Diferidas.

Nos acordos para financiamento de projetos de investimento, após o parecer favorável do DGF, o processo é remetido ao Departamento de Património e Contratação Pública (DPCP)<sup>268</sup>, ao qual cabe prestar o apoio técnico-financeiro<sup>269</sup>, verificando se o requerimento da Instituição vem acompanhado dos documentos previstos nos art.ºs 27.º e 36.º do Regulamento (quando aplicável).

Embora, nos acordos para investimento, caiba à UAIPSSP verificar se a instituição possui capacidade financeira para suportar parte do financiamento do investimento<sup>270</sup> (cfr. o ponto 5.4.3 da Circular) e ao DPCP verificar se o financiamento corresponde a uma percentagem total da obra (cfr. o art.º 29.º do Regulamento<sup>271</sup> e o ponto 5.5.1.1 da Circular), respeitando o

---

<sup>266</sup> Note-se que esta análise não é aplicável aos acordos tripartidos, que envolvem a intervenção do ISSM, mas cujos encargos financeiros sejam diretamente assumidos pelo orçamento da RAM, através da SRIAS/SRISC (cfr. o n.º 2 do art.º 4.º do DLR n.º 11/2015/M, na redação dada pelo DLR n.º 12/2018/M, de 06/08 – CD/2.2/2.2.1/Legislação).

<sup>267</sup> Nomeadamente: “a) (...) a situação regularizada perante a segurança social e a administração fiscal; (...) d) Avaliação da capacidade económico-financeira das Instituições, tendo em conta as suas receitas próprias, as receitas das participações dos utentes e os apoios financeiros concedidos por outras entidades (...); e) Disponibilizar contabilidade organizada, adoptando para o efeito o plano de contas das IPSS ou outro se aplicável; f) Apresentação de contas com referência ao exercício económico do ano anterior nos casos de revisão de acordos”.

<sup>268</sup> Este Departamento intervém também na elaboração das minutas dos acordos de gestão pelo DGF (cfr. ponto 5.5.2 da Circular).

<sup>269</sup> Cfr. também as competências previstas no art.º 21.º, n.º 2, al. n), dos Estatutos do ISSM, designadamente a de “[e]mitir parecer sobre o estudo prévio ou fase posterior do projeto (...), assim como prestar àquelas instituições o apoio técnico necessário para a prossecução dos procedimentos pré-contratuais necessários, e a gestão dos respetivos contratos”.

<sup>270</sup> Ou, no caso de não possuir capacidade, solicitar os comprovativos da sua insuficiência financeira.

<sup>271</sup> Nos termos do n.º 3 do art.º 29.º, esta percentagem é estabelecida nos seguintes termos: “a) 75% caso o CSSM verifique que o estabelecimento a construir é o mais adequado às reais necessidades da comunidade e ainda de que se trata de um equipamento considerado de primeira prioridade; b) 65% caso o CSSM verifique que o estabelecimento a construir é o mais adequado às reais necessidades da comunidade mas é considerado de segunda prioridade; c) inferior a 65% nos casos não contemplados nas alíneas anteriores, podendo até ser nula uma vez verificada a desadequação do estabelecimento projectado em relação às reais necessidades da comunidade a que se destinaria e o seu carácter não prioritário.”.

valor padrão/m<sup>2</sup> definido anualmente pelo GR em Decreto Regulamentar Regional, e tendo em conta o número de utentes a abranger, a percentagem financiada nos acordos celebrados no período auditado correspondeu invariavelmente a 100% ou a quase 100% do valor investido, tendo sido aplicada a todos os projetos a exceção prevista no n.º 4 do art.º 29.º do Regulamento<sup>272</sup>.

Ao DPCP cabe, ainda, através da Unidade de Contratação Pública (UCP)<sup>273</sup>, verificar os requisitos previstos nas alíneas f) e g) do art.º 26.º do Regulamento<sup>274</sup>, e emitir o respetivo parecer, o qual deve ter em conta as disponibilidades anuais presentes e futuras, em sede do Plano de Investimentos do ISSM.

Caso este parecer seja favorável, o processo retorna à UAIPSSP, para providenciar pela elaboração das propostas de deliberação do CD, da minuta do acordo a celebrar, da proposta de Resolução a submeter ao Conselho de Governo (RCG) e da proposta de autorização da concessão do apoio pela Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania (SRISC).

Após deliberação do CD, o DGF procede à cabimentação da despesa e envia o processo completo para o Gabinete Jurídico (GJ), a fim de ser apreciada juridicamente a minuta do acordo e verificado se foram cumpridas todas as formalidades com vista à sua celebração. Caso esteja tudo bem, o GJ remete a proposta de acordo, bem como todo o processo, para despacho do membro do CD que superintende a área jurídica.

Obtido o despacho do membro do CD, a proposta de apoio é enviada à SRISC, juntamente com a minuta da RCG. Depois do despacho de concordância do Secretário Regional, a proposta de Resolução é remetida ao Conselho de Governo para outorga, e depois de assinada, é publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM) e novamente remetida à SRISC, que a encaminha para o Presidente do CD do ISSM, a fim de ser subscrito o acordo.

Após a assinatura do acordo, o processo é remetido ao DGF, que efetua o registo contabilístico do respetivo compromisso.

---

<sup>272</sup> De acordo com esta norma, a referida percentagem “*poderá ser aumentada excepcionalmente, verificadas cumulativamente: situações de urgente prioridade da resposta social em causa, inexistência total de demais Instituições com possibilidade de assegurar a mesma e comprovada insuficiência financeira da Instituição com apetência para o efeito.*”.

<sup>273</sup> Cfr. as competências previstas no art.º 21.º, n.º 2, al. n), e n.º 3 dos Estatutos do ISSM (Portaria n.º 17/2017, de 23/01).

<sup>274</sup> Nomeadamente: “*f) A adjudicação das obras ser realizada em conformidade com o disposto no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março, e demais legislação complementar; g) A realização de despesas com a aquisição de bens e serviços deve seguir o disposto no regime jurídico de aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e demais legislação complementar.*”.

## XI – Verificação da Legalidade das Contas por realizar em 19/02/2020

Instituições	Exercício a que respeitam as contas		
AD Brava – Associação de Desenvolvimento da Ribeira Brava	2016	2017	2018
ADECOM - Associação para o Desenvolvimento Comunitário do Monte	2016	2017	2018
ADENORMA - Associação de Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira	2016	2017	2018
AFARAM - Associação de Familiares e Amigos do Doente Mental da RAM	2016	2017	2018
APPDA Madeira - Associação Portuguesa para as Perturbações do Desenvolvimento e Autismo	2016	2017	2018
ASA - Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António	2016	2017	2018
ASPFAM - Associação de Surdos, Pais, Familiares e Amigos da Madeira	2016	2017	2018
Associação Anti - Alcoólica	2016	2017	2018
Atalaia Living Care	2016	2017	2018
Associação Católica Internacional ao Serviço da Juventude Feminina	2016	2017	2018
Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal	2016	2017	2018
Associação de Socorros Mútuos - 4 de Setembro de 1862	-	2017	2018
Associação de Solidariedade Social Monte de Amigos	2016	2017	2018
Associação de Solidariedade Social Crescer Sem Risco	2016	2017	2018
Associação Internacional de Caridade	2016	2017	2018
Associação Onda Solidária	2016	2017	2018
Associação Sem Limites - Associação Portuguesa de Pessoas com Necessidades Especiais	2016	2017	2018
Associação Protetora dos Pobres	2016	2017	2018
Associação Santana Cidade Solidária	2016	2017	2018
Câmara de Lobos Viva – Associação de Desenvolvimento Comunitário	2016	2017	2018
Cáritas Diocesana do Funchal	2016	2017	2018
Casa Sagrada Família e Refúgio de São Vicente de Paulo	2016	2017	2018
Casa do Povo Santa Maria Maior	-	-	2018
Casa do Povo de São Roque	-	-	2018
Casa do Povo de São Roque do Faial	2016	2017	2018
Casa do Povo de São Martinho	2016	2017	2018
Casa do Povo Arco de São Jorge	2016	2017	2018
Casa do Povo do Curral das Freiras	2016	2017	2018
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	2016	2017	2018
Centro Cultural e Desportivo de São José	2016	2017	2018
Centro Cultural e Desportivo Luís de Camões	2016	2017	2018
Centro da Mãe	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial da Encarnação	-	-	2018
Centro Social e Paroquial da Graça	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial da Sagrada Família	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial das Preces	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial de Santo António	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial Bom Jesus de Ponta Delgada	2016	2017	2018

Instituições	Exercício a que respeitam as contas		
Centro Social e Paroquial do Imaculado Coração de Maria	2016	2017	2018
Centro Social, Cultural e Paroquial de São Vicente	2016	2017	2018
CRIAMAR - Associação de Solidariedade Social para Desenvolvimento e Apoio a Crianças e Jovens	2016	2017	2018
FEM - Associação de Presença Feminina	2016	2017	2018
Fundação José Berardo *	-	-	2018
Fundação Cecília Zino *	-	-	2018
Fundação de Nossa Senhora da Conceição do Funchal	2016	2017	2018
Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	2016	2017	2018
Fundação João Pereira	2016	2017	2018
Fundação Lar Nossa Senhora da Paz	2016	2017	2018
Fundação Patronato São Filipe	2016	2017	2018
Fundação Santa Luísa de Marillac	2016	2017	2018
Mão Solidária - Associação de distribuição alimentar na RAM	2016	2017	2018
Especiais - Associação de Inclusão Social	2016	2017	2018
Recolhimento do Bom Jesus da Ribeira	2016	2017	2018
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	-	-	2018
Santa Casa da Misericórdia de Machico	2016	2017	2018
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	-	-	2018
União das IPSS da Madeira	2016	2017	2018
<b>N.º DE INSTITUIÇÕES</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>58</b>

Nota: \* Não prestou contas.

Fonte: Mapa "Verificação da Legalidade das Contas no período 2016-2018", remetido pela UAIPSS a coberto do e-mail de 21/02/2020 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/VLC 2016\_2018\_fev\_2020).

## XII – Acompanhamento técnico-financeiro por realizar em 19/02/2020

INSTITUIÇÕES	ANOS		
Abraço – Associação de Apoio a Pessoas com VIH/Sida	-	2017	2018
AD Brava – Associação de Desenvolvimento da Ribeira Brava	2016	2017	2018
ADENORMA - Associação de Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira	2016	2017	2018
AFARAM - Associação de Familiares e Amigos do Doente Mental da RAM	2016	2017	2018
APCM - Associação Paralisia Cerebral da Madeira	2016	2017	2018
APPDA Madeira - Associação Portuguesa para as Perturbações do Desenvolvimento e Autismo	2016	2017	-
Assistência Médica Internacional - Centro Porta Amiga do Funchal	-	-	2018
Associação Anti - Alcoólica	2016	2017	2018
Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal	2016	2017	2018
Associação de Solidariedade Social Crescer Sem Risco	2016	2017	2018
Associação Internacional de Caridade	-	-	2018
Associação Onda Solidária	-	-	2018
Associação Protetora dos Pobres	-	-	2018
Associação Santana Cidade Solidária	2016	2017	2018
Associação Sem Limites - Associação Portuguesa de Pessoas com Necessidades Especiais	2016	2017	2018
Câmara de Lobos Viva – Associação de Desenvolvimento Comunitário	-	-	2018
Cáritas Diocesana do Funchal	-	2017	2018
Casa do Povo Arco de São Jorge	2016	2017	2018
Casa do Povo da Boaventura	2016	2017	2018
Casa do Povo da Camacha	2016	2017	2018
Casa do Povo da Ilha	2016	2017	2018
Casa do Povo de São Martinho	-	-	2018
Casa do Povo de São Roque do Faial	2016	2017	2018
Casa do Povo do Curral das Freiras	2016	2017	2018
Casa do Povo do Porto Moniz	2016	2017	2018
Casa Sagrada Família e Refúgio de São Vicente de Paulo	-	2017	2018
Causa Social - Associação para a Promoção da Cidadania	2016	2017	2018
Centro Cultural e Desportivo de São José	2016	2017	2018
Centro Cultural e Desportivo Luís de Camões	2016	2017	2018
Centro da Mãe	-	-	2018
Centro Social e Paroquial Bom Jesus de Ponta Delgada	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial da Encarnação	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial da Graça	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial da Sagrada Família	-	2017	2018
Centro Social e Paroquial das Preces	-	-	2018
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	2016	2017	2018
Centro Social e Paroquial de Santo António	-	2017	2018
Centro Social e Paroquial do Imaculado Coração de Maria	2016	2017	2018
Centro Social, Cultural e Paroquial de São Vicente	2016	2017	2018



INSTITUIÇÕES	ANOS		
FEM - Associação de Presença Feminina	-	-	2018
Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	2016	2017	2018
Fundação João Pereira	-	-	2018
Fundação Lar Nossa Senhora da Paz	-	2017	2018
Fundação Nossa Senhora da Conceição do Funchal	-	-	2018
Fundação Patronato São Filipe	-	-	2018
Fundação Princesa Dona Maria Amélia	-	-	2018
Mão Solidária - Associação de distribuição alimentar na RAM	-	-	2018
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	-	-	2018
Santa Casa da Misericórdia de Machico	2016	2017	2018
Santa Casa da Misericórdia do Funchal	-	-	2018
União das IPSS da Madeira	2016	2017	2018
<b>N.º DE INSTITUIÇÕES</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>50</b>

Fonte: **Mapa** "Acompanhamento Técnico-Financeiro (ATF) incluindo avaliação de saldos só aplicável a entidades financiadas pelo ISSM, IP-RAM - anos 2016-2018", remetido pela UAIPSSP ao abrigo do e-mail de 21/02/2020 (CD/2.2/2.2.4/Controlos UAIPSS/ATF\_e\_avaliação\_resutados\_2016\_a\_2018\_fev\_2020).

### XIII - Processos de inspeção realizados às IPSS (período de 2016-2018)

PERÍODO	ENTIDADES	OBJETIVOS DA AÇÃO
2016	ASSOCIAÇÃO DE FAMILIARES E AMIGOS DO DOENTE MENTAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (AFARAM)	Averiguação de factos denunciados e avaliação das condições de instalação e de funcionamento.
Início: 2017 Em curso (Ação conjunta com a Inspeção das Atividades em Saúde)	ASSOCIAÇÃO DE FAMILIARES E AMIGOS DO DOENTE MENTAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (AFARAM)	Averiguação de factos denunciados e avaliação das condições de instalação e de funcionamento.
2017/2018	ASSOCIAÇÃO SANTANA CIDADE SOLIDÁRIA (ASCS)	Averiguação de factos denunciados
2017/2018	FUNDAÇÃO MÁRIO MIGUEL — LAR DE IDOSOS DO PORTO MONIZ	Averiguação de factos denunciados.
2018	FUNDAÇÃO ALDEIA DA PAZ	Averiguação de factos denunciados
2018/2019	CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL DO CARMO - CENTRO DE DIA	Averiguação de factos denunciados.

#### XIV – Procedimentos associados ao PEA<sup>RAM</sup>

Ao abrigo da Resolução n.º 1006/2012 de 22/11, foram estabelecidas as seguintes condições de funcionamento e demais termos do PEA<sup>RAM</sup>:

- “4.1. A confeção e disponibilização de refeições no âmbito do PEA RAM, pressupõem uma estrutura já existente e em funcionamento para outras respostas sociais desenvolvidas, não se pretendendo a construção de novas infra-estruturas físicas, nem a aquisição de novos equipamentos, visando-se meramente a rentabilização dos recursos já disponíveis na comunidade;*
- 4.2. Na execução do PEA RAM as instituições parceiras deverão respeitar obrigatoriamente as instruções e recomendações emitidas ou a emitir pelo ISSM, IP-RAM;*
- 4.3. O acesso às refeições por parte dos cidadãos e/ou agregados familiares poderá realizar-se através de duas modalidades:*
  - I) Disponibilização de refeições já confeccionadas<sup>275</sup> para consumo, preferencialmente, no domicílio dos agregados familiares;*
  - II) Comparticipação na aquisição de géneros alimentares<sup>276</sup>, aos agregados familiares carenciados, com vista à posterior confeção da refeição no domicílio.  
(...)*
- 5. Para efeitos de controlo do apoio atribuído, as instituições parceiras comunicarão mensalmente ao ISSM, IP-RAM o n.º de refeições diárias efetivamente fornecidas, as comparticipações cobradas e o n.º de vales para alimentação, cartões recarregáveis ou em outro formato, entregues aos agregados familiares carenciados e respetivos montantes. (...)*
- 7. As instituições remeterão ao ISSM, IP-RAM, para efeitos de visto, os seus orçamentos e contas, conforme determina o artigo 33.º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/84/M, de 22 de março, incluindo mapa demonstração de resultados das atividades desenvolvidas, designadamente as relativas ao funcionamento do PEA RAM.*
- 7.1. Para o efeito, as instituições adotarão um centro de custo específico, destinado exclusivamente à relevação contabilística dos custos e proveitos inerentes às ações objeto do presente apoio;*
- 7.2. Por decisão do ISSM, IP-RAM, e com base nas contas anuais a apresentar pelas instituições o montante de apoio recebido a mais, relativamente ao resultado efetivo apresentado nos termos do número 7, poderá ser aplicado pelas Instituições em atividades da área da Segurança Social, incluindo futuras ações de emergência social, designadamente de emergência alimentar.*
- 7.3. Caso o ISSM, IP-RAM entenda não se justificar a aplicação do referido no ponto 7.2, deverá exigir às Instituições a restituição dos montantes recebidos a mais.*

<sup>275</sup> Estes apoios materializam-se num pagamento por refeição, com o custo unitário de 2,50 €. Em regra, estas refeições são disponibilizadas gratuitamente, mas pode ser cobrado a cada cidadão, por refeição, até 1 €, consoante a sua condição sociofamiliar e capacidade económico-financeira (cfr. o ponto 4.4. da Resolução n.º 1006/2012, de 22/11, publicada no JORAM, I série, n.º 159, de 30/11, replicado e/ou mantido nas Resoluções autorizadoras da celebração daqueles Acordos para os anos seguintes, e os esclarecimentos prestados pelo ISS, IP-RAM, no ponto 5., al. c) e d) do ofício n.º 118777, de 09/09/2020).

<sup>276</sup> A despesa mais relevante do PEA<sup>RAM</sup> é, precisamente, a atribuição de vales/ cartões alimentares, calculados em função da composição do agregado familiar, tendo como valor máximo: 60,00€/mês pelo 1.º elemento adulto e 18,00€/mês pelo 2.º e seguintes elementos adultos. Quando o montante total por agregado não seja múltiplo de 5,00€, é arredondado para os 5,00€ superiores, não podendo ser pago um valor mensal por agregado familiar superior a 400,00€.

8. *Para efeitos dos anteriores pontos 7.1 a 7.3 serão considerados custos elegíveis os montantes dos vales para alimentação, cartões recarregáveis ou em outro formato, entregues ao cidadão, os encargos com a disponibilização de refeições, designadamente custos com a aquisição de géneros alimentares, custos de confeção, embalagem e acondicionamento de refeições e outros que se repute necessários ou imputáveis ao funcionamento do programa, designadamente custos com amortizações de equipamentos e imputação de custos comuns a outras valência, incluindo encargos administrativos.”*

O ISSM é a entidade dinamizadora/gestora deste programa, sendo as IPSS entidades parceiras, o que significa que a celebração dos acordos não nasce de um pedido das IPSS mas sim de um procedimento de candidatura normalizado e centralizado, dirigido pelos agregados familiares (AF) interessados, que se encontrem numa condição de fragilidade socioeconómica<sup>277</sup>, ou pelos seus representantes, junto dos técnicos de atendimento local de ação social afetos ao Departamento de Ação Social (DAS) do ISSM.

Os pedidos são depois encaminhados para o Técnico de Intervenção Local (TIL) do DAS, da área de residência do AF, que procede à abertura do processo familiar, colhendo os elementos e documentos necessários à elaboração do diagnóstico social. Sendo o AF elegível, o TIL preenche a Ficha de Identificação, que é remetida para a Equipa de Programas de Ajuda Alimentar (EPAA) do DPPS, a qual assume a responsabilidade pelas atividades de gestão e programação do PEA<sup>RAM</sup>, com vista à sua efetiva implementação.

Depois de deferida a atribuição dos apoios, pelo CD do ISSM, a EPAA contacta a IPSS parceira, da área de residência do AF, remetendo as “*listas nominais de deferimento com vigência mensal*”<sup>278</sup>, internamente designadas de *Ficheiro Operacional Mensal*. A preparação dos AC a celebrar com as IPSS parceiras é da responsabilidade do Departamento de Gestão Financeira (DGF) que atribui as respetivas participações financeiras.

Depois de receberem os apoios, os beneficiários confirmam o recebimento dos géneros ou montantes atribuídos por vale/cartão, para aquisição de géneros alimentares, apondo a sua assinatura no relatório de execução mensal, que é remetido pela IPSS parceira, para o Sector de Projetos e Intervenção Social/DPPS, que os valida e encaminha para o DGF.

Quando os apoios assumem a modalidade de distribuição de refeições ao domicílio, o pagamento do apoio à IPSS é realizado com base nas refeições efetivamente distribuídas no mês anterior. Já na atribuição de vales/cartões, o pagamento é realizado às IPSS antes da sua entrega às famílias.

---

<sup>277</sup> Constituem grupos preferenciais: os idosos com baixos rendimentos, as famílias expostas ao fenómeno do desemprego ou com filhos a cargo e as pessoas com deficiência ou com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho. Devem, ainda, ser consideradas situações atendíveis para apoio social (desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar), situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos, famílias com baixos salários ou com doenças crónicas e encargos habitacionais fixos e famílias monoparentais ou situações de emergência temporária.

Não podem beneficiar do PEA<sup>RAM</sup> os utentes das IPSS, que, nessa qualidade, beneficiam de alimentação por via de frequência da resposta social em que se encontram inscritos e pessoas já apoiadas por qualquer estrutura/serviço/resposta social que preste apoio direto ao nível da alimentação.

<sup>278</sup> Cfr. a Orientação técnica n.º 01/2017 – *Orientações Internas para o Programa de Emergência Alimentar*, de 16/08/2017.

## XV - Instituições apoiadas pelo ISSM, que não publicitaram as suas contas

(em euros)

Designação	Site (S/N)	Apoios atribuídos pelo ISSM		
		2016	2017	2018
1 Centro Social e Paroquial de São Bento da Ribeira Brava	S	2 555 218,00	2 622 887,70	2 851 825,20
2 Santa Casa da Misericórdia de Santa Cruz	S	448 738,05	442 072,86	443 636,48
3 Fundação Lar Nossa Senhora da Paz (Aldeia da Paz)	N	285 232,44	321 222,36	418 927,67
4 Centro Social e Paroquial da Sagrada Família	N	329 710,44	336 634,32	344 040,24
5 Centro Social e Paroquial do Bom Jesus de Ponta Delgada	N	238 693,32	296 519,98	251 502,12
6 Fundação Mary Jane Wilson	S	219 778,90	224 824,56	231 107,13
7 Casa do Povo da Camacha	S	114 658,42	121 791,34	126 369,35
8 Cruz Vermelha Portuguesa – Delegação Regional da Madeira	S	92 534,40	94 102,41	96 556,32
9 Casa do Povo do Curral das Freiras	N	49 725,48	54 894,28	80 148,00
10 Casa do Povo do Porto Moniz	N	47 613,84	48 613,68	49 683,24
11 Centro Social, Cultural e Paroquial de São Vicente	N	41 499,24	42 370,68	43 302,84
12 Centro Social e Paroquial Imaculado Coração de Maria	N	40 874,16	41 732,52	42 650,64
13 Centro Cultural e Desportivo de São José	S	39 606,30	40 496,10	38 421,44
14 AFARAM - Associação de Familiares e Amigos do Doente Mental da RAM	S	35 131,32	35 870,04	36 660,60
15 Casa do Povo de São Martinho	S	4 926,26	38 856,54	35 368,36
16 Casa do Povo da Boaventura	N	29 818,25	30 445,25	31 229,40
17 Associação Portuguesa das Pessoas com Necessidades Especiais – Associação Sem Limites	S	26 013,36	26 559,60	27 143,88
18 Centro Social e Paroquial das Precês	N	25 168,68	31 697,28	26 262,60
19 Casa do Povo de Água de Pena	S	24 053,32	25 529,64	2 088,96
20 Fundação Dona Jacinta de Ornelas Pereira	N	47 657,28	42 419,97	24 227,16
21 Associação Antialcoólica da Madeira	S	17 477,88	17 844,96	18 237,60
22 Associação Internacional de Caridade da Madeira	N	5 011,93	5 332,14	5 779,20
23 Associação Desportiva do Campanário	S	4 332,00	-	-
24 Fundação Aldeia do Padre Américo	N	4 060,38	-	-

## XVI - Custo e participação mensal por utente -Valência ERPI 2018

Entidade	Tipo Acordo	Acordo	ISSM Financiamento Mensal	N.º de utentes inscritos	Local	ISSM Custo Mensal Utente (1)/(3)	Gastos Estrutura e Pessoal	Depreciações	Gastos Totais (6)+(7)	IPSS Custo Mensal Utente (8)/(3)	Total Participações	Compart. média cliente (10)/(3)
Causa Social - Lar Porto da cruz I	Atípico	AA 02/2013	25 526,87	29	Machico	880,24	546 514,69	30 735,85	577 250,54	1 658,77	193 889,27	557,15
Causa Social - Lar Porto da cruz II	Gestão (a)	AG 04/2015	18 260,59	16	Machico	1 141,29	278 823,46	2 633,82	281 457,28	1 465,92	110 174,64	573,83
Centro Social e Paroquial de Santo António (ERPI)	Atípico	AA 01/2015	21 697,48	18	Funchal	1 205,42	N/D	N/D	272 330,63	1 260,79	132 169,08	611,89
Fundação Hospício Princesa D. Maria Amélia	Típico	AC 27/2001/GJ	412,89 (b)	39	Funchal	412,89	544 091,11	134 810,11	678 901,22	1 450,64	280 822,02	600,05
Fundação Mário Miguel - Lar do Porto Moniz	Atípico	1.ª Adenda AA 14/09	26 038,82 (c)	42	Porto Moniz	619,97	614 613,76	3 189,37	617 803,13	1 225,80	206 162,54	409,05
Santa Casa da Misericórdia da Calheta	Misto	Adenda AC n.º 04/05	581,78 (d) 69,36 (e)	84	Calheta	651,14	998 772,03	108 149,63	1 106 921,66	1 098,14	702 644,01	697,07

### Notas:

- (a) Embora se trate de um acordo de gestão, inclui uma participação mensal correspondente ao défice de funcionamento da respetiva resposta social.
- (b) Inclui complemento de dependência de 2.º grau.
- (c) **Não foi considerado no custo/utente o apoio eventual (171 151,81€ - pagamento único- acordo AC n.º 04/05) para reequilíbrio da tesouraria.**
- (d) Valor correspondente a 1,5 vezes a participação mensal por utente, prevista anualmente em RCG.
- (e) Valor mensal atribuído em sede do complemento de dependência de 2.º grau.
- N/D A Demonstrações de Resultados por valência não especifica as diferentes naturezas dos gastos, apresentando apenas os gastos totais.



## XVII – Diferenças entre o valor acordado e o défice de funcionamento apurado

- a) Em 31 de dezembro de 2016, 2017 e 2018 verificavam-se excedentes nas diversas valências a cargo da *Santa Casa da Misericórdia da Calheta*, nos montantes de 14 040,56€, 199 114,02€ e 420 063,25€, respetivamente<sup>279</sup>. Na sequência das Informações Internas elaboradas pela UAIPSS n.os 188280/2017 de 07/12 e 178986/2018 de 16/11, o CD do ISSM deliberou a aplicação dos excedentes apurados em 31/12/2016 e 31/12/2017 “no financiamento futuro de atividades no âmbito da *Segurança Social*”, não tendo ainda deliberado sobre a aplicação do excedente apurado em 31/12/2018.

No exercício do contraditório os dirigentes do DGF e UAIPSSP, transmitiram que “(...) a situação permanece inalterada, decorrendo processo de VLC e ATF respeitante aos anos de 2018-2020”<sup>280</sup>.

- b) Em 31 de dezembro de 2016, 2017 e 2018 verificavam-se excedentes nas diversas valências a cargo da *Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania*, nos montantes de 85 825,64€, 9 891,81€ e 111 998,21€, respetivamente<sup>281</sup>.

Em contraditório os responsáveis suprarreferidos informaram que a “(...)VLC e o ATF estão realizados até ano de 2018, tendo em sede de deliberação de saldos/ resultados, se determinado, em particular, a restituição de apoios no âmbito dos excedentes gerados nos acordos 04/2011 e 01/2012, nos montantes de 99.032,47 € e 63.915,16 €, respetivamente, e cujo processo efetivo de restituição ao ISSM já foi concluído”<sup>282</sup>.

Precise-se, todavia, que as mencionadas restituições incidiram apenas sobre os excedentes de funcionamento das valências *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas/ Centro de Dia dos Estabelecimentos Vale Formoso e Bela Vista*. Relativamente aos saldos positivos apurados nas restantes valências, na Informação n.º 70119/2020 de 26/05<sup>283</sup>, o ISSM determinou a sua aplicação na cobertura dos défices de funcionamento apurados nas valências onde se verificaram prejuízos e no financiamento futuro das mencionadas atividades<sup>284</sup>.

<sup>279</sup> Sem considerar o apoio ao investimento concedido ao abrigo do AC-AE n.º 20/2016 (35 000,00€) e os apoios destinados a financiar os encargos do PEA<sup>RAM</sup>.

<sup>280</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021, de 14/10, fls. 24 (PPA, Vol. I a fls. 338).

<sup>281</sup> Sem considerar os apoios ao investimento concedidos ao abrigo dos AC-AE n.º 1/2016 e AC-AE n.º 17/2016 (50 000,00€ e 33 733,00€, respetivamente) e os apoios destinados a financiar os encargos do PEA<sup>RAM</sup>.

<sup>282</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021, de 14/10, fls. 24 (PPA, Vol. I a fls. 338).

<sup>283</sup> Que incidiu sobre o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” do período de 2015 a 2018 e que consta do CD/2.3.2.3/Controlo acordos despesas pessoal/CS/ CS ATF 2015-2018\_Proc 13\_2020 a 16\_2020.

<sup>284</sup> A aplicação decidida para esses excedentes foi a que se segue: a) ano 2015 - aplicação dos excedentes globais de 202 537,69€ na cobertura do défice de funcionamento apurado no centro de custo denominado por “sede” (72 665,99 €), e no financiamento futuro das atividades (129 871,70 €); b) ano 2016 – aplicação dos excedentes globais de 202 570,81€ na cobertura dos défices de funcionamento apurados nas respostas sociais CAT “*Aconchego*”, *Residência Assistida para Idosos*, *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas* (“*altas problemáticas*”), serviço de enfermagem (*Estabelecimento Bela Vista*) e no centro de custo “sede”, onde se verificou um prejuízo total de 126 931,42€, e no financiamento futuro das atividades (75 639,39 €); c) ano 2017 – aplicação dos excedentes globais de 145 045,30€ na cobertura dos défices de funcionamento apurados na resposta social CAT “*Aconchego*” e no centro de custo denominado por “sede”, onde se verificou um prejuízo total de 56 147,22€, e no financiamento futuro das atividades (88 898,08€); d) ano 2018 – aplicação dos excedentes globais de 178 837,24€ na cobertura dos défices de funcionamento apurados na valência *Estrutura Residencial de Idosos*

O último “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” existente em 29/04/2020 era relativo ao período de 2012 a 2014, e englobava todos os acordos em vigor<sup>285</sup>, à exceção dos acordos AA n.ºs 03/11, 11/11<sup>286</sup> e 03/2014, por financiarem especificamente encargos com o pessoal. De acordo com a informação elaborada pela UAIPSS (Informação n.º 110860, de 27/07/2015), nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, já haviam sido apurados excedentes nos montantes de 77 681,19€, 75 220,94€, 42 681,14€, 89 333,02€ e 168 990,02€, respetivamente, tendo o ISSM determinado a sua utilização no financiamento futuro das atividades desenvolvidas pela IPSS<sup>287</sup>.

- c) Em 31/12/2018, não obstante a existência de um excedente na valência *Estrutura Residencial para Pessoas Idosas* da *Fundação Mário Miguel* de 102 628,08€<sup>288</sup>, resultante do apoio concedido ao abrigo do acordo AC-AE n.º 14/2018 de 22/08, destinado a promover o seu equilíbrio financeiro, o valor transferido, no montante de 178 151,81€, foi totalmente utilizado na regularização de dívidas a terceiros, referentes a exercícios anteriores, conforme comprovativo do “*Acompanhamento Técnico Financeiro*” remetido em sede de contraditório<sup>289</sup>, que sumariza pelo apuramento de um défice de 227,24€;
- d) Em 31/12/2018, existia um excedente na valência Lar de Infância e Juventude da *Fundação Aldeia da Paz* de 50 271,87€, resultante do apoio concedido ao abrigo do acordo AC-AE n.º 15/2018, celebrado em 08/10/2018 (no montante de 83 820,00€), destinado a promover o equilíbrio financeiro da entidade, designadamente ao nível do seu fundo de maneiolo, manutenção e arranjos de eletrodomésticos e défice de funcionamento, e de a uma das Técnicas Superiores contratada ao abrigo do acordo AA n.º 1/2014 estar de licença sem retribuição, desde 14/04/2018<sup>290</sup>.

No decurso do contraditório, os responsáveis pelo DGF e UAIPSSP comprovaram que “(...)a VLC e o ATF até ao ano de 2018, já estão igualmente realizados”<sup>291</sup>, juntando o correspondente parecer<sup>292</sup>, que conclui pela existência de resultados negativos acumulados de 2015 a 2019, não havendo, assim, lugar a qualquer deliberação de saldos.

---

do Porto da Cruz e no centro de custo “sede”, onde se verificou um prejuízo total de 128 921,47€, e no financiamento futuro das atividades (49 915,77€).

<sup>285</sup> Incluindo os relativos à contratação de pessoal para os estabelecimentos Vale Formoso e Bela Vista, sob administração direta do ISSM (AA n.ºs 4/2011 e 01/2012, respetivamente).

<sup>286</sup> Na redação dada pela 1.ª Adenda e reduzido pela deliberação em Ata n.º 55/2013, de 04/12/2013.

<sup>287</sup> Embora, no período auditado, também tenham sido deliberadas as seguintes restituições pontuais, nos acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal (CD/2.3.2.3/Controlo acordos despesas pessoal/CS):

- Restituição de 15 241,78€, deliberada pelo CD do ISSM em 02/03/2016, na sequência da Informação interna n.º 32613, de 23/02/2016, relativa ao acompanhamento e controlo referente a 2014;
- Restituição de 1 799,05€, deliberada pelo CD do ISSM em 20/12/2017, na sequência da Informação interna n.º 97204/2017, de 16/06, relativa ao acompanhamento e controlo referente a 2016;
- Restituição de 10 745,82€, deliberada pelo CD do ISSM em 15/04/2020, na sequência da Informação interna n.º 38600/2020, de 28/02, relativa ao acompanhamento e controlo referente a 2017.

<sup>288</sup> Sem considerar o apoio ao investimento (51 726,00€), concedido ao abrigo do AC-AE n.º 1157/2018, de 20/12.

<sup>289</sup> CD/2.3.2.2/ Informações ATF.

<sup>290</sup> Cfr. o relatório da reunião de acompanhamento técnico realizado pelo DAFIJ à *Fundação Aldeia da Paz*, em 07/05/2018.

<sup>291</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021, de 14/10, fls. 24 (PPA, Vol. I a fls. 338).

<sup>292</sup> CD/2.3.2.2/ Informações ATF.



- e) No que se refere ao *Centro Social e Paroquial de Santo António*, apuraram-se excedentes nas valências abrangidas pelos acordos destinados a cobrir défices de funcionamento, nos montantes de 20 128,42€, em 2016, e de 146 537,61€, em 2018, embora em 2017 a IPSS tenha apresentado um défice de 185 412,47€.

O ISSM já deliberou<sup>293</sup> sobre a aplicação dos excedentes apurados em 31/12/2016, na cobertura dos saldos a favor da IPSS nos restantes acordos, nos quais existiram prejuízos<sup>294</sup>, e na cobertura parcial (no montante de 23 660,72€<sup>295</sup>) do défice de funcionamento global apurado em 2008, que não se encontrava ainda totalmente coberto<sup>296</sup>. Mas ainda não deliberou sobre a aplicação dos excedentes apurados nos anos de 2017 e de 2018, por ainda não ter realizado o controlo aos acordos de pessoal e o “*Acompanhamento Técnico Financeiro*”, referentes a este período, situação que permanece inalterada à data do contraditório, conforme atestaram os dirigentes<sup>297</sup> acima mencionados.

Considerando o computo global do período de 2008 a 2018, apura-se um défice global sem cobertura de 353 393,38€<sup>298</sup>, o que significa que, mesmo que o ISSM venha a determinar a aplicação dos excedentes apurados em 2017 e 2018 nos défices transitados de anos anteriores, manter-se-á a situação de subfinanciamento da atividade da IPSS.

---

<sup>293</sup> Cfr. as Informações n.ºs 123819/2017, de 03/09, e 126998/2017, de 11/08 e as Certidões emitidas pelo Secretário do Conselho Diretivo, anexas às referidas Informações.

<sup>294</sup> Nomeadamente nos acordos AA n.º 13/09, AC n.º 24/04 e nos Protocolos n.ºs 01/06 e 02/06, nos quais se apurou um prejuízo global de 2 217,55€.

<sup>295</sup> 23 660,72€ = 3 532,30€ (acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal) + 20 128,42€ (acordos que financiam défices de funcionamento).

<sup>296</sup> O saldo de 2008, após esta aplicação, continua a ser negativo de 156 376,59€, e o défice global sem cobertura, apurado desde 2006, também continua a ser negativo em 368 383,76€.

<sup>297</sup> Cfr. a resposta com entrada na SRMTC n.º E 2487/2021, de 14/10, fls. 24 (PPA, Vol. I a fls. 338).

<sup>298</sup> No cálculo foi considerado o excedente apurado em 2017 e 2018 nos acordos que financiam em exclusivo despesas com o pessoal (cfr. o Anexo XVIII). Assim, 353 393,38€ = 368 383,76€ (défice global sem cobertura) + 185 412,47€ (défice apurado em 2017, nos acordos atípicos) – [146 537,61€ (excedente apurado em 2018 nos acordos atípicos) + 19 049,35€ + 34 815,89€ (excedentes de 2017 e 2018 nos acordos que financiam despesas com o pessoal)].

XVIII – Excedentes apurados nos acordos que financiam despesas com o pessoal do *Centro Social e Paroquial de Santo António*

(em euros)

	2016			2017			2018		
	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente
AC 24/04	24 362,28	24 625,98	- 131,06	24 873,84	24 734,36	139,48	25 420,92	24 857,90	563,02
Susana Teresa Castanho Pedra	24 362,28	24 625,98	- 131,06	24 873,84	24 734,36	139,48	25 420,92	24 857,90	563,02
AC 13/06	37 848,24	36 146,62	1 701,62	38 643,00	30 810,46	7 832,54	39 493,08	15 828,98	23 664,10
Adília Sousa Oliveira -a)	12 616,08	12 747,14	- 131,06	12 881,00	12 794,46	86,54	13 164,36	2 813,81	10 350,55
Ricardo Jorge Serrão -b)	12 616,08	11 510,55	1 105,53	12 881,00	11 799,48	1 081,52	13 164,36	13 015,17	149,19
Fátima Cristina Rodrigues Figueira -c)	12 616,08	11 888,93	727,15	-	-	-	13 164,36	-	13 164,36
Sara Margarida Olim Lucas				12 881,00	6 216,52	6 664,48	-	-	-
AC 18/06	24 362,28	23 872,73	489,55	24 873,84	24 734,36	139,48	25 421,04	24 837,35	583,69
Fábio Rui Santos Fernandes -d)	24 362,28	23 872,73	489,55	24 873,84	24 734,36	139,48	25 421,04	24 837,35	583,69
PR 01/06	24 362,28	24 638,79	-276,51	24 362,28	24 734,36	-372,08	24 362,28	24 857,90	-495,62
Francisco Alberto Reis Figueira	24 362,28	24 638,79	-276,51	24 362,28	24 734,36	-372,08	24 362,28	24 857,90	-495,62
PR 02/06	219 260,52	216 248,58	3 011,94	219 260,52	214 976,73	4 283,79	219 260,52	210 994,40	8 266,12
Sandra Patrícia Perestrelo	24 362,28	24 377,77	- 15,49	24 362,28	24 411,23	- 48,95	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Dénia Lila Abreu Alves -h)	24 362,28	24 621,01	- 258,73	24 362,28	24 887,40	- 525,12	24 362,28	10 927,84	13 434,44
Andreína de Andrade Teixeira	-	-	-	-	-	-	-	7 498,62	- 7 498,62
Paula Alexandra Baptista Freitas Sousa	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Marta Isabel Vieira Ramos Freitas	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Sandra Ascensão Santos Nóbrega -i)	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	14 496,96	9 865,32
Octávia Brazão Ribeiro Camacho	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Sandra Pereira Barros	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Ricardo José Trole Cristo	24 362,28	22 238,94	2 123,34	24 362,28	24 430,97	- 68,69	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Ana Margarida Coelho Pedrico -j)	24 362,28	21 816,91	2 545,37	24 362,28	11 047,33	13 314,95	24 362,28	23 307,58	1 054,70
Irene Andrade Pita	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jéssica Maria de Freitas de Barros	-	-	-	-	6 528,00	- 6 528,00	-	5 616,00	- 5 616,00
AC 13/09	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Helga Maria Velosa de Castro	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62



	2016			2017			2018		
	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente	Apoio ISSM	Pago pela IPSS	Excedente
PR 01/09	146 173,68	142 614,99	3 558,69	146 173,68	138 775,46	7 398,22	146 173,68	143 443,48	2 730,20
Andreia Filipa Rodrigues Pimenta	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Carlota Sofia Melim Castro Soares	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Maria Nélia Rodrigues Sardinha -e)	24 362,28	19 421,04	4 941,24	24 362,28	6 821,05	4 435,37	24 362,28	24 857,90	- 495,62
Simone da Silva	-	-	-	-	13 105,86	-	-	-	-
Marlene José Barreto Gonçalves - f)	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	11 884,83	4 128,04	24 362,28	10 301,83	4 712,68
Mariana Rodrigues Sousa	-	-	-	-	8 349,41	-	-	17 176,92	-
Mónica Rubina Vasconcelos Freire - g)	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 411,23	- 48,95	24 362,28	16 533,13	-
Rebeca Zeenat Siddiqui	24 362,28	24 638,79	- 276,51	24 362,28	24 734,36	- 372,08	24 362,28	24 857,90	- 495,62
<b>Total</b>	<b>500 731,56</b>	<b>492 786,48</b>	<b>8 077,72</b>	<b>502 549,44</b>	<b>483 500,09</b>	<b>19 049,35</b>	<b>504 493,80</b>	<b>469 677,91</b>	<b>34 815,89</b>

Fonte: Recibos de vencimento apresentados pela IPSS ao ISSM (CD/2.3.2.3/Documentos de despesa IPSS/CSPSA).

Notas:

- Esteve ausente a partir da segunda semana de janeiro de 2018 por motivos de maternidade.
- Esteve ausente 9 dias em novembro, e 15 dias em dezembro de 2016, por motivos de paternidade. Esteve também ausente 14 dias em março e 16 dias de abril de 2017, pelo mesmo motivo.
- Pediu a demissão em maio de 2016, tendo sido substituída até maio de 2017 por uma assistente administrativa durante o ano de 2016, cuja remuneração era inferior.
- Esteve ausente 12 dias em janeiro de 2016, por motivos de paternidade. A partir de setembro de 2018, passou a auferir isenção de horário e subsídio de transporte, com retroativos desde maio, por ter assumido o cargo de Diretor Técnico.
- Faltou ao serviço desde 23/06/2016 até 06/09/2017, por motivos de maternidade, tendo sido substituída por uma Técnica Superior de 3.ª Classe cuja remuneração era inferior.
- Esteve ausente entre 09/06/2017 e 17/08/2018, por motivos de maternidade, tendo sido substituída por uma Técnica Superior de 3.ª Classe, cuja remuneração era inferior.
- Esteve de licença sem vencimento a partir de 17 de agosto de 2018, tendo sido substituída por uma Técnica Superior de 3.ª Classe, cuja remuneração era inferior.
- Auferiu subsídio de isenção de horário, durante o período de 2016-2018, e subsídio de transporte, a partir de fevereiro de 2017. Esteve ausente por motivos de maternidade entre 12/02/2018 e 05/10/2018, tendo sido substituída por outra colaboradora, a partir de 03/05/2018, que auferiu rendimento inferior, por ter a categoria de assistente social de 3.ª.
- Esteve ausente desde 19/07/2018, devido a gravidez de risco, tendo sido substituída por uma outra colaboradora (trabalhadora independente), a partir de setembro.
- Foi sucessivamente substituída, até setembro de 2016, por uma colaboradora e, entre junho de 2017 e 24/01/2018, por outra trabalhadora independente, devido a gravidez de risco e licença de maternidade.

## XIX - Processamento dos apoios destinados a financiar investimentos

N.º acordo	RCG	Entidade	Montante máximo (€)	Montante efetivo (€)	Finalidade	
Pagamento contra a apresentação da fatura definitiva						
1	1/2016	264/2016, de 19/05	Causa Social	50 000,00	50 000,00	Equipamento diverso
2	2/2016	302/2016, de 09/06	CSP de São Bento da Ribeira Brava	35 000,00	33 550,00	Viatura de 9 lugares
3	13/2017	481/2017, de 10/08	Associação Santana Cidade Solidária	2 000,00	1 873,07	Equipamento para apetrechar duas viaturas
4	15/2017	510/2017, de 24/08	Associação Protetora dos Pobres	7 503,60	7 485,41	Termoacumulador
5	19/2017	788/2017, de 28/09	CSP de São Bento da Ribeira Brava	36 550,00	36 528,28	2 viaturas ligeiras
Subtotal				131 053,60	129 436,76	
Pagamento contra a apresentação de orçamento ou fatura proforma						
6	17/2016	758/2016, de 27/10	Causa Social	35 000,00	33 733,00	Viatura de 9 lugares
7	18/2016	759/2016, de 27/10	Associação Santana Cidade Solidária	37 100,00	31 526,31	Viatura de 9 lugares e um fogão
8	19/2016	760/2016, de 27/10	SCM de Santa Cruz	50 000,00	37 743,27	Obras de beneficiação/adaptação, viatura de 2 lugares e equipamento diverso
9	20/2016	792/2016, de 03/11	SCM da Calheta	35 000,00	35 000,00	2 viaturas híbridas de 5 lugares (1)
10	21/2016	761/2016, de 27/10	Associação Protetora dos Pobres	35 000,00	28 699,52	Viatura de 9 lugares
11	22/2016	791/2016, de 03/11	ADENORMA	35 000,00	32 086,00	Viatura de 9 lugares
12	23/2016	793/2016, de 03/11	CSP da Santíssima Trindade da Tabua	35 000,00	35 000,00	Viatura de 9 lugares
13	24/2016	794/2016, de 03/11	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal	125 000,00	125 000,00	Pequenas obras de adaptação, incluindo equipamento específico e viatura de 9 lugares
14	25/2016	849/2016, de 17/11	Associação Solidária Onda	37 000,00	26 671,72	Viatura de 9 lugares e equipamento informático
15	39/2016	1019/2016, de 22/12	Fundação João Pereira	14 985,00	14 985,00	Projetos de arquitetura e engenharia (2)
16	40/2016	1018/2016, de 22/12	CP do Curral das Freiras	5 754,60	5 754,60	Fogão e armário frigorífico
17	21/2018	1114/2018, de 13/12	CSP de Santo António	2 426,46	2 426,46	Frigorífico vertical
Subtotal				447 266,06	408 625,88	
Pagamento antes de concluído o procedimento de contratação						
18	1.ª Adenda ao 14/2017	480/2017, de 10/08 1091/2017, de 21/12	ASPFAM	35 000,00	27 477,30	Viatura de 9 lugares
19	Adenda ao 18/2017	614/2017, de 22/09 1089/2017, de 21/12	CSP do Bom Jesus de Ponta Delgada	55 000,00	54 778,00	Viatura ligeira de 9 lugares



N.º acordo	RCG	Entidade	Montante máximo (€)	Montante efetivo (€)	Finalidade	
20	1.ª Adenda ao 23/2017	865/2017, de 16/11 1090/2017, de 21/12	Centro de Apoio aos Sem Abrigo - CASA	50 000,00	47 153,73	Pequenas obras de remodelação, incluindo equipamento específico
21	29/2017	931/2017, de 07/12	CSP de Santo António	56 761,45	56 761,45	Viatura de 9 lugares e equipamento de lavandaria
22	30/2017	929/2017, de 07/12	SCM de Machico	16 581,00	16 581,00	Trabalhos de reparação da cobertura das instalações
23	19/2018	939/2018, de 22/11	CP do Curral das Freiras	6 882,00	6 882,00	Forno de cozinha
24	20/2018	1112/2018, de 13/12	Associação de Solidariedade Social Crescer Sem Risco	4 684,37	4 684,37	Equipamento e mobiliário
25	22/2018	1113/2018, de 13/12	Mão Solidária	54 000,00	54 000,00	Aquisição de uma viatura
26	23/2018	1157/2018, de 20/12	Fundação Mário Miguel	51 726,00	51 726,00	Empreitada de reposição do sistema de climatização e ventilação e do grupo gerador de emergência
27	24/2018	1158/2018, de 20/12	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal	86 537,17	86 537,17	Viatura ligeira
28	25/2018	1159/2018, de 20/12	Associação Casa do Voluntário	39 934,93	39 934,93	Viatura e equipamento informático
29	26/2018	1160/2018, de 20/12	Associação Paralisia Cerebral Madeira	25 522,27	25 522,27	Diverso equipamento
30	27/2018	1161/2018, de 20/12	ADENORMA	38 115,26	38 115,26	Viatura e de equipamento informático
31	37/2018	1165/2018, de 20/12	Fundação João Pereira	112 693,15	112 693,15	Obras de remodelação e restauro do prédio
32	38/2018	1166/2018, de 20/12	Fundação Aldeia da Paz	37 478,39	37 478,39	Aquisição de uma viatura (3)
Subtotal				670 915,99	660 325,02	

Fonte: Resoluções do Conselho do Governo Regional que autorizaram a celebração dos acordos, publicadas no JORAM, 1.ª Série (CD/2.3.2.4/RCG acordos Investimento).

Notas:

- 1 – Apesar do valor faturado (39 792,16€) ter excedido o montante máximo estabelecido no acordo (35 000,00€), porque a IPSS não pôde beneficiar da isenção do Imposto Sobre Veículos (ISV), o montante pago pelo ISSM foi de 35 000,00€, sendo o remanescente suportado pela IPSS.
- 2 - De acordo com a Resolução do Conselho do Governo, estes projetos estão associados “à promoção das obras de reabilitação e adaptação do imóvel denominado por “casa mãe”, localizado na vila da Ponta do Sol, cuja propriedade pertence à Instituição”.
- 3 - Embora o valor faturado (28 000,00€), tivesse sido inferior ao apoio atribuído (37 478,39€), o CD do ISSM deliberou em 13/03/2019 (ou seja, já após o pagamento do apoio) celebrar uma adenda ao acordo, autorizando a utilização do montante remanescente (9 478,39€) na aquisição de uma outra viatura de 5 lugares, que custou 15 215,18€, dos quais 5 736,79€ foram suportados pela IPSS.

XX – Apoios concedidos pela SRIAS/ SRISC às IPSS e outras Instituições equiparadas, entre 01/01/2016 e 15/07/2020

Tipologia	Instituição	Finalidade	Montante (€)	RCG		
				N.º	Data	
CP	ASA - Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António	Assegurar a prossecução das atividades de promoção do desenvolvimento social, cultural, recreativo e desportivo e de funcionamento	24 500,00	997/2016	15/12/2016	
			59 638,08	205/2017	30/03/2017	
			40 000,00	388/2017	22/06/2017	
			93 704,00	75/2018	22/02/2018	
			108 880,00	129/2019	08/03/2019	
			172 735,00	194/2019	11/04/2019	
			108 880,00	73/2020	20/02/2020	
		Assegurar a prossecução de projetos de natureza social, nas áreas da requalificação urbanística e da melhoria das condições de habitabilidade e conforto	348 300,00	233/2019	17/04/2019	
CP		Rede de Cuidados Continuados Integrados, na tipologia de Unidade de Longa Duração e Manutenção	16 544 894,02	490/2019	25/07/2019	
AC tripartido	Associação Atalaia Living Care	Gestão das respostas sociais e o pleno e adequado funcionamento do Lar de Idosos de Câmara de Lobos	934 854,00	37/2018	02/02/2018	
Protocolo tripartido			4 182 408,00	610/2018	28/09/2018	
CP	Associação Casa do Voluntário	"II Marcha /Corrida da Solidariedade para a Inclusão" "IV Marcha / Corrida da Solidariedade para a inclusão"	57 000,00	257/2017	20/04/2017	
			35 000,00	193/2019	11/04/2019	
AC tripartido	Associação de Paralisia Cerebral da Madeira	Promoção do equilíbrio financeiro da Instituição	130 000,00	1089/2018	06/12/2018	
AC tripartido	Associação Presença Feminina	Promoção do equilíbrio financeiro da Instituição	20 000,00	1092/2018	06/12/2018	
AC tripartido	Associação Protetora dos Pobres	Financiamento dos encargos decorrentes da implementação e operacionalização do Plano de Proteção Noturno, entre fevereiro e dezembro de 2018	117 236,00	1091/2018	06/12/2018	
CP	Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania	Realização do Projeto "Bem Cuidar"	Contratação de 12 enfermeiros	88 108,80	570/2016	25/08/2016
			Contratação de 6 enfermeiros	111 199,20	258/2017	26/04/2017
				85 200,00	123/2018	08/03/2018
			100 000,00	327/2019	30/05/2019	
AC tripartido		Financiamento dos encargos com a contratação de pessoal de enfermagem a afetar à resposta social Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	155 506,00	968/2018	06/12/2018	
CP	Centro Luís de Camões	Serviços de acolhimento, acompanhamento e alojamento à população mais carenciada residente no Porto Santo, São Vicente	9 500,00	905/2016	30/11/2016	
			15 500,00	370/2017	14/06/2017	

Tipologia	Instituição	Finalidade	Montante (€)	RCG	
				N.º	Data
		e Santana que se desloca ao Funchal para consultas e/ou tratamentos, especialmente no Hospital Dr. Nélio Mendonça	9 500,00	216/2018	12/04/2018
			9 500,00	282/2019	16/05/2019
CP	CRIAMAR- Associação de Solidariedade Social	Realização de programas de ação, tais como "CRIAMAR Street Football", "Cor dos Dias", "CriamARTE Atelier" e "Polo de São Gonçalo - Escola do Conhecimento"	1 000,00	918/2016	07/12/2016
			1 000,00	800/2017	26/10/2017
			7 000,00	217/2018	12/04/2018
			7 000,00	395/2019	27/06/2019
CP	EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-pobreza	Instalação de um Núcleo Regional na RAM	12 031,00	585/2018	20/09/2018
CP	Garota do Calhau - Associação de desenvolvimento Comunitário do Funchal	Assegurar os diversos encargos com despesas correntes, tais como custos de pessoal e custos administrativos	50 000,00	320/2017	18/05/2017
CP	União das Instituições Particulares de Solidariedade Social da Madeira	Realização dos eventos "Festa da Solidariedade" e "Chama da Solidariedade".	15 000,00	321/2017	18/05/2017
Total			23 655 074,10		

Fonte: Respostas da SRISC de 10/08/2020 e 27/10/2020 (CD/2.3.2.5/Respostas SRISC).

Nota: Aos acordos, protocolos e CP, destinados à prossecução de atividades no âmbito da ação social, constantes deste anexo, acrescem os apoios concedidos para fazer face à situação de emergência social e aos impactos negativos da pandemia:

- 1- 5 milhões de euros atribuídos a 16 IPSS<sup>299</sup> para a prossecução de ações de apoio social, no âmbito do Fundo de Emergência para Apoio Social, criado pela RCG n.º 134/2020, de 19/03/2020;
- 2- 500 mil euros atribuídos a 13 Casas do Povo da RAM<sup>300</sup>, no âmbito do Fundo de Apoio Regional a Organizações Locais (FAROL), criado pela RCG n.º 337/2020, de 21/05/2020, nomeadamente para a confeção e aquisição de alimentos para distribuição pelos agregados familiares, entrega de cabazes às famílias, em função das suas necessidades e composição, aquisição de meios eletrónicos para estudantes, até ao 10.º ano, para que possam acompanhar as suas aulas.

<sup>299</sup> São elas: a) *Santa Casa da Misericórdia da Calheta*, até ao montante de 200 000,00€; b) *Centro Social e Paroquial de Santa Cecília*, até ao montante de € 800 000,00€; c) *Causa Social – Associação para a Promoção da Cidadania*, até ao montante de 260 000,00€; d) *Cáritas Diocesana do Funchal*, até ao montante de 500 000,00€; e) *ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António*, até ao montante de 700 000,00€; f) *Casa do Povo de São Gonçalo*, até ao montante de 150 000,00€; g) *Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal*, até ao montante de 650 000,00€; h) *Associação Centro Luís de Camões*, até ao montante de 240 000,00€; i) *Casa do Povo de São Roque*, até ao montante de 250 000,00€; j) *Santa Casa da Misericórdia de Machico*, até ao montante de 200 000,00€; k) *Fundação João Pereira*, até ao montante de 100 000,00€; l) *ADENORMA – Associação de Desenvolvimento da Costa Norte da Madeira*, até ao montante de 100 000,00€; m) *Fundação Nossa Senhora da Piedade*, até ao montante de 200 000,00€; n) *Centro Social e Paroquial de São Bento*, até ao montante de 100 000,00€; o) *Casa do Povo da Camacha*, até ao montante de 450 000,00€; p) *Associação Santana Cidade Solidária*, até ao montante de 100 000,00€.

<sup>300</sup> Designadamente: a) *Casa do Povo de Água de Pena*, até ao montante de 41 000,00€; b) *Casa do Povo do Arco de São Jorge*, até ao montante de 14 000,00€; c) *Casa do Povo da Camacha*, até ao montante de 80 500,00€; d) *Casa do Povo do Curral das Freiras*, até ao montante de 9 450,00€; e) *Casa do Povo da Quinta Grande*, até ao montante de 57 050,00€; f) *Casa do Povo da Ilha*, até ao montante de 10 500,00€; g) *Casa do Povo de Santa Maria Maior*, até ao montante de 37 897,00€; h) *Casa do Povo da Ponta Delgada*, até ao montante de 15 500,00€; i) *Casa do Povo da Ponta do Sol*, até ao montante de 63 000,00€; j) *Casa do Povo de Santo António*, até ao montante de 88 804,00€; k) *Casa do Povo de São Gonçalo*, até ao montante de 9 467,00€; l) *Casa do Povo de São Martinho*, até ao montante de 37 800,00€; m) *Casa do Povo de São Roque*, até ao montante de 35 032,00€.

## XXI – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>301</sup>

ACÇÃO:	Auditoria de conformidade aos subsídios atribuídos às Instituições Particulares de Solidariedade Social pelo Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM
ENTIDADE FISCALIZADA:	Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM
SUJEITO PASSIVO:	Instituto de Segurança Social da Madeira I.P. RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	CUSTO <i>STANDARD</i> a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	893	78 842,97 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	5 x VR (b)		1 737,05 €
a) Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TdC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TdC. 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 TdC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 347,41€ por força da atualização de 0, 9%, determinada pelo art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 109-A/2021 de 7 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		78 842,97 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 370,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 737,05 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 370,50 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 370,50 €

<sup>301</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação 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.