

Auditoria ao Sistema de Gestão e
Controlo dos Acordos de Cooperação
A Resposta Social Creche

Relatório n.º 4/2024 - Audit

2.ª SECÇÃO





T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

h

Processo n.º 2/2023 – Audit

Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo
dos Acordos de Cooperação:
a Resposta Social Creche

Relatório

Junho de 2024



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

h



2

PRINCIPAIS INDICADORES

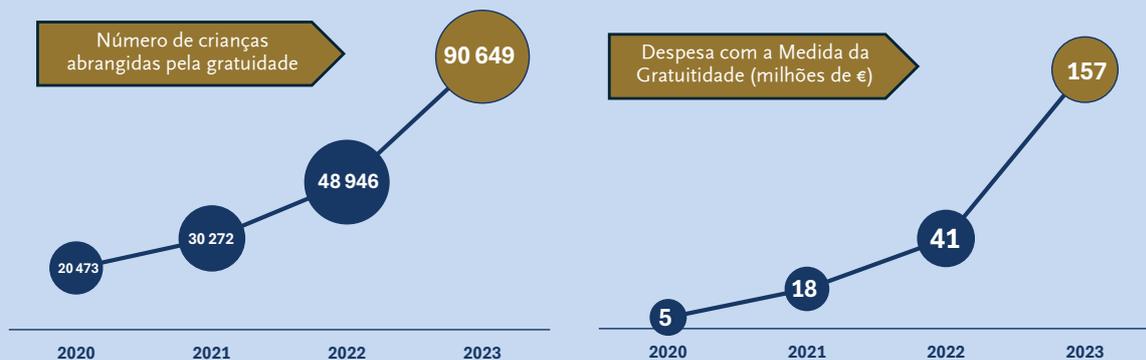
A resposta social Creche



A cooperação com o Setor Social e Solidário na Creche



Medida da Gratuidade da Creche





SINOPSE

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação celebrados entre a Segurança Social e entidades do setor social e solidário, focada na resposta social Creche.

A despesa da Segurança Social com os acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais fixou-se em 1.772,9 milhões de euros em 2022, dos quais 19,7% (348,8 milhões de euros) respeitam à resposta social Creche.

Entre 2019 e 2022, a despesa da Segurança Social com a Creche aumentou 40,7% (100,8 milhões de euros), mas o número de crianças abrangidas aumentou apenas 2,9% (2.166). Tal evolução resultou, fundamentalmente, do aumento do valor da comparticipação financeira da Segurança Social e da criação e alargamento da Medida da Gratuitidade da Creche.

Implementada de modo faseado, a partir de 2020, a Medida da gratuitidade da Creche concretizou-se, num primeiro momento, através do pagamento pela Segurança Social às IPSS das comparticipações que até então eram suportadas pelas famílias. A partir de 1 de setembro de 2022, para todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, deixou de existir a comparticipação familiar, passando a Segurança Social a atribuir 460 € por criança/mês, um valor apurado administrativamente tendo apenas por base os custos declarados pelos prestadores na resposta social em 2019, ponderados pela evolução da inflação e da retribuição mínima mensal garantida. Eliminada a comparticipação familiar, o financiamento das IPSS para o desenvolvimento da Creche deixou de ter uma componente variável. Se, por um lado, a incerteza no que se refere aos rendimentos foi eliminada, por outro lado, limitou-se a capacidade das IPSS de poderem aumentar os rendimentos, implicando riscos de sustentabilidade da resposta social nas instituições em que o gasto médio mensal por utente é superior ao financiamento atribuído pela Segurança Social.

Em 2023, a Medida da Gratuitidade foi alargada às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo, tendo-se verificado uma forte adesão, passando também a incluir as creches da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que, apesar de já ter implementado medida idêntica, passou a estar coberta por financiamento público.

A auditoria evidenciou, ainda, que das 4.996 IPSS existentes em Portugal continental no final de 2022, só apresentaram contas 3.885 (77,8%).

As observações e conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, para que: *i)* assegure a verificação da legalidade das contas de todas as IPSS; *ii)* publicite o Relatório da Carta Social até 30 de junho do ano seguinte a que respeita; *iii)* as decisões de financiamento das respostas sociais sejam suportadas por metodologias de custeio que potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.

Ao Instituto da Segurança Social, o Tribunal recomendou: *i)* melhorar o acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais, assegurando um tempo médio entre visitas de dois anos; *ii)* a aplicação das medidas previstas na falta de apresentação de contas pelas IPSS; *iii)* colmatar a insuficiência de informação identificada pela auditoria, designadamente quanto ao número de crianças em lista de espera para Creche.

ÍNDICE GERAL

I.	INTRODUÇÃO	1
1.	FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	1
2.	SÍNTESE METODOLÓGICA	1
3.	COLABORAÇÃO E CONDICIONANTES.....	1
4.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	2
II.	ENQUADRAMENTO	3
5.	A COOPERAÇÃO NA ÁREA DA SEGURANÇA SOCIAL	3
6.	ENQUADRAMENTO LEGAL DAS IPSS.....	6
7.	INSTITUIÇÕES E RESPOSTAS SOCIAIS COM ACORDO DE COOPERAÇÃO.....	7
8.	ORGANIZAÇÃO DO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL	10
III.	OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	11
9.	GESTÃO E CONTROLO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO	11
9.1.	<i>Recursos humanos afetos à ação social.....</i>	11
9.2.	<i>Sistemas e tecnologias de informação.....</i>	11
9.3.	<i>Acompanhamento e fiscalização da cooperação.....</i>	13
9.3.1.	<i>Acompanhamento e apoio técnico.....</i>	13
9.3.2.	<i>Fiscalização</i>	18
9.4.	<i>Gestão da dívida da cooperação.....</i>	20
9.5.	<i>Controlo da apresentação de contas pelas IPSS.....</i>	21
10.	A RESPOSTA SOCIAL CRECHE.....	24
10.1.	<i>Enquadramento e caracterização</i>	24
10.2.	<i>Rede de equipamentos e taxas de cobertura</i>	27
10.3.	<i>Os acordos de cooperação em execução</i>	32
10.4.	<i>A medida da gratuidade na frequência de creche.....</i>	34
10.4.1.	<i>A medida em 2020.....</i>	35
10.4.2.	<i>A medida em 2021.....</i>	36
10.4.3.	<i>A medida em 2022</i>	37
10.4.4.	<i>2023: alargamento às creches da rede lucrativa, rede solidária sem acordo e da SCML</i>	40
11.	CASO DE ESTUDO: CENTRO DISTRITAL DE AVEIRO DO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL.....	44
11.1.	<i>Estrutura, organização e recursos humanos do centro distrital</i>	44
11.2.	<i>Acompanhamento e fiscalização.....</i>	45
11.3.	<i>A resposta social Creche no distrito de Aveiro</i>	46
11.3.1.	<i>Rede de equipamentos e taxa de cobertura</i>	46
11.3.2.	<i>Os acordos de cooperação em execução</i>	47
11.4.	<i>Análise da resposta Creche nas IPSS</i>	49
11.4.1.	<i>Verificações</i>	49
11.4.2.	<i>Acompanhamento e apoio técnico.....</i>	51
11.4.3.	<i>Desempenho económico.....</i>	51
11.4.4.	<i>Implementação da Medida da Gratuidade</i>	55
IV.	CONCLUSÕES.....	57
V.	RECOMENDAÇÕES.....	62
VI.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	63
VII.	DECISÃO	63
	ANEXO I. METODOLOGIA	66
	ANEXO III. RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	72

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1. NÚMERO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO E CORRESPONDENTE DESPESA NO PERÍODO DE 2019 A 2022	8
QUADRO 2. AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO POR DISTRITO NO PERÍODO 2019 A 2022	14
QUADRO 3. TIPOLOGIA DAS AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO NO PERÍODO 2019 A 2022	15
QUADRO 4. AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO POR RESPOSTA SOCIAL NO PERÍODO 2019 A 2022.....	16
QUADRO 5. AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO POR RESPOSTA SOCIAL NO PERÍODO 2019 A 2022	18
QUADRO 6. AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO A IPSS POR RESPOSTA SOCIAL NO PERÍODO 2019 A 2022.....	19
QUADRO 7. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO A IPSS NO PERÍODO 2019 A 2022	20
QUADRO 8. DÍVIDA DAS IPSS NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO REGISTADA CONTABILISTICAMENTE NO PERÍODO 2019 A 2022	21
QUADRO 9. NÚMERO DE IPSS POR FORMA JURÍDICA NO PERÍODO 2019 A 2022.....	22
QUADRO 10. NÚMERO DE IPSS REGISTADAS NO SUBSISTEMA OCIP E NÚMERO DE CONTAS APRESENTADAS E NÃO APRESENTADAS DO PERÍODO 2019 A 2022	23
QUADRO 11. CONTAS DO PERÍODO 2019 A 2022 APRESENTADAS DENTRO E FORA DO PRAZO LEGAL	24
QUADRO 12. COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA MENSAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR UTENTE DA CRECHE NO PERÍODO 2019 A 2024	27
QUADRO 13. NÚMERO DE CRECHES EM PORTUGAL CONTINENTAL NO PERÍODO 2019 A 2022.....	28
QUADRO 14. NÚMERO DE LUGARES EM CRECHE NO PERÍODO 2019-2022	29
QUADRO 15. NÚMERO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO, ESTABELECIMENTOS, LUGARES E UTENTES DA RESPOSTA SOCIAL CRECHE NO PERÍODO 2019 A 2022	32
QUADRO 16. VALORES MÉDIOS DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO, UTENTES ABRANGIDOS, IPSS E DESPESA NO ÂMBITO DA CRECHE, NO PERÍODO 2019 A 2022	33
QUADRO 17. ESTIMATIVA E EXECUÇÃO DA MEDIDA DA GRATUIDADE EM 2020	36
QUADRO 18. EXECUÇÃO DA MEDIDA DA GRATUIDADE EM 2021	37
QUADRO 19. ESTIMATIVA DO NÚMERO DE CRIANÇAS PARA O ALARGAMENTO PROGRESSIVO DA MEDIDA DA GRATUIDADE	39
QUADRO 20. NÚMERO DE LUGARES EM CRECHE NO DISTRITO DE AVEIRO NO PERÍODO 2019 A 2022.....	46
QUADRO 21. NÚMERO DE IPSS, DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO E DE UTENTES DA RESPOSTA SOCIAL CRECHE NO DISTRITO DE AVEIRO NO PERÍODO 2019 A 2022	47
QUADRO 22. VALORES MÉDIOS DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO, UTENTES ABRANGIDOS, IPSS E DESPESA NO ÂMBITO DA CRECHE NO DISTRITO DE AVEIRO NO PERÍODO 2019 A 2022.....	48
QUADRO 23. CAPACIDADE DAS CRECHES EXAMINADAS E NÚMERO DE LUGARES ABRANGIDOS POR ACORDO DE COOPERAÇÃO EM 2022	49
QUADRO 24. ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO À RESPOSTA CRECHE NAS IPSS EXAMINADAS	51
QUADRO 25. ESTRUTURA DE RENDIMENTOS AGREGADOS DA RESPOSTA CRECHE NAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO DE 2019 A 2022	52
QUADRO 26. ESTRUTURA DE GASTOS AGREGADOS DA RESPOSTA CRECHE NAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO DE 2019 A 2022	53

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. PRINCIPAIS RESPOSTAS SOCIAIS POR POPULAÇÃO ALVO.....	4
FIGURA 2. PRINCIPAIS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE SUPORTE À GESTÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO	13
FIGURA 3. NÚMERO DE CRECHES POR DISTRITO EM 2022.....	29
FIGURA 4. POPULAÇÃO-ALVO DA RESPOSTA CRECHE POR DISTRITO EM 2022.....	29
FIGURA 5. NÚMERO DE LUGARES EM CRECHE POR DISTRITO EM 2019 E EM 2022.....	30
FIGURA 6. TAXA DE COBERTURA DA RESPOSTA CRECHE POR DISTRITO EM 2022	31
FIGURA 7. TAXA DE UTILIZAÇÃO DA RESPOSTA CRECHE POR DISTRITO EM 2022	31
FIGURA 8. CALENDÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA DA GRATUIDADE.....	35
FIGURA 9. NÚMERO DE CRECHES DA REDE PRIVADA-LUCRATIVA ADERENTES	41

FIGURA 10. PERCENTAGEM DE CRECHES DA REDE PRIVADA-LUCRATIVA ADERENTES.....	41
FIGURA 11. ORGANOGRAMA DA UNIDADE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO CENTRO DISTRITAL DE AVEIRO	44

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. NÚMERO DE IPSS E DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO POR DISTRITO EM 2022.....	7
GRÁFICO 2. DESPESA COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO POR DISTRITO, EM 2022.....	8
GRÁFICO 3. NÚMERO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO POR RESPOSTA SOCIAL, EM 2022.....	9
GRÁFICO 4. DESPESA POR RESPOSTA SOCIAL, EM 2022	9
GRÁFICO 5. DESPESA EFETIVA DO SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL E DESPESA COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO NO PERÍODO 2019 A 2022	9
GRÁFICO 6. NÚMERO DE UTENTES ABRANGIDOS POR RESPOSTA SOCIAL EM 2022	10
GRÁFICO 7. DISTRIBUIÇÃO POR CENTRO DISTRITAL E SERVIÇOS CENTRAIS DOS TRABALHADORES AFETOS À ÁREA DA AÇÃO SOCIAL EM 2022.....	11
GRÁFICO 8. AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO POR DISTRITO FACE AO TOTAL DAS RESPOSTAS SOCIAIS EM FUNCIONAMENTO NO PERÍODO 2019 A 2022	15
GRÁFICO 9. TEMPO MÉDIO ENTRE AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO NO PERÍODO 2019 A 2022 (EM ANOS)	16
GRÁFICO 10. TAXA DE AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E APOIO TÉCNICO POR RESPOSTA SOCIAL NO PERÍODO 2019 A 2022	17
GRÁFICO 11. TAXA DE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO A IPSS POR RESPOSTA SOCIAL NO PERÍODO 2019 A 2022	19
GRÁFICO 12. PERCENTAGEM DE CRIANÇAS A FREQUENTAR ESTRUTURAS FORMAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA EM 2022...	25
GRÁFICO 13. TAXA DE COBERTURA DA RESPOSTA CRECHE	31
GRÁFICO 14. TAXA DE UTILIZAÇÃO DA RESPOSTA CRECHE.....	31
GRÁFICO 15. DESPESA COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO PARA CRECHE, NO PERÍODO 2019 A 2022.....	33
GRÁFICO 16. NÚMERO DE CRIANÇAS ABRANGIDAS PELA GRATUITIDADE EM CRECHES DA REDE PRIVADA-LUCRATIVA EM 2023	41
GRÁFICO 17. NÚMERO DE CRIANÇAS ABRANGIDAS PELA GRATUITIDADE DA FREQUÊNCIA DE CRECHE NOS ESTABELECIMENTOS DA SCML NO PERÍODO 2020 A 2023.....	42
GRÁFICO 18. NÚMERO TOTAL DE CRIANÇAS ABRANGIDAS PELA GRATUITIDADE DA FREQUÊNCIA DE CRECHE NO PERÍODO 2020 A 2023.....	43
GRÁFICO 19. TAXA DE COBERTURA DA RESPOSTA CRECHE NO DISTRITO DE AVEIRO E EM PORTUGAL CONTINENTAL NO PERÍODO 2019 A 2022.....	46
GRÁFICO 20. TAXA DE UTILIZAÇÃO DA RESPOSTA CRECHE NO DISTRITO DE AVEIRO E EM PORTUGAL CONTINENTAL NO PERÍODO 2019 A 2022.....	46
GRÁFICO 21. CAPACIDADE E NÚMERO DE UTENTES EM LISTA DE ESPERA PARA OS ANOS LETIVOS DE 2021/2022 E 2022/2023 POR IPSS	50
GRÁFICO 22. RENDIMENTOS, GASTOS E RESULTADOS LÍQUIDOS AGREGADOS DA RESPOSTA CRECHE NAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO DE 2019 A 2022	52
GRÁFICO 23. PESO DOS SUBSÍDIOS ATRIBUÍDOS PELO ISS NO TOTAL DOS RENDIMENTOS DA RESPOSTA CRECHE EM CADA UMA DAS IPSS EXAMINADAS EM 2022 E FACE À MÉDIA DO PERÍODO 2019 A 2022.....	53
GRÁFICO 24. RENDIMENTOS, GASTOS E RESULTADOS LÍQUIDOS MÉDIOS MENSIS AGREGADOS POR UTENTE DA RESPOSTA CRECHE NAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO 2019 A 2022	54
GRÁFICO 25. GASTO, RENDIMENTO E RESULTADO LÍQUIDO MÉDIOS MENSIS POR UTENTE ÂMBITO DA RESPOSTA SOCIAL CRECHE POR IPSS EXAMINADA EM 2022	54
GRÁFICO 26. NÚMERO DE CRIANÇAS ABRANGIDAS PELA MEDIDA DA GRATUITIDADE NAS CRECHES DAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO 2020 A 2022.....	55
GRÁFICO 27. PESO DAS CRIANÇAS ABRANGIDAS PELA GRATUITIDADE NO TOTAL DAS CRIANÇAS NAS CRECHES DAS IPSS EXAMINADAS NO PERÍODO 2020 A 2022	55
GRÁFICO 28. DESPESA DO ISS COM A MEDIDA DA GRATUITIDADE NAS CRECHES DAS IPSS EXAMINADAS EM 2022	55

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditor-Chefe
Jorge Santos Silva

EQUIPA TÉCNICA

Carlos Pessoa
(Auditor)

Irene Dâmaso
(Auditora Verificadora)

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CD	Conselho Diretivo
CDA	Centro Distrital de Aveiro
Cfr	Conforme
CNP	Centro Nacional de Pensões
COOP	Cooperação
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSE	Centro Social de Esgueira
CSPVC	Centro Social Paroquial da Vera Cruz
DDS	Departamento de Desenvolvimento Social
DGSS	Direção-Geral da Segurança Social
ERPI	Estrutura Residencial para Pessoas Idosas
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
FCPSSDA	Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
m	Milhares
M	Milhões
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NRS	Núcleo de Respostas Sociais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCIP	Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
p	Página
p.p.	Ponto Percentual
PROCOOP	Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSES	Rede de Serviços e Equipamentos Sociais
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SCMA	Santa Casa da Misericórdia de Aveiro
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SIF	Sistema de Informação Financeira
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SPSC	Sistema de Proteção Social de Cidadania
SSD	Segurança Social Direta
TdC	Tribunal de Contas
UDS	Unidade de Desenvolvimento Social

GLOSSÁRIO

Acordo atípico	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 ¹ .
Acordo de cooperação	Contrato escrito, através do qual se estabelece uma relação jurídica com vista ao desenvolvimento de uma resposta social ² .
Acordo típico	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 ³ .
Ama	Resposta social desenvolvida através de serviço prestado por pessoa que, mediante pagamento pela atividade exercida, cuida, na sua residência, de crianças até aos três anos de idade ou até atingirem a idade de ingresso nos estabelecimentos de educação pré-escolar, por tempo correspondente ao período de trabalho ou impedimento da família ⁴ .
Capacidade/lotação do estabelecimento	Número máximo de utentes que o equipamento pode comportar, por referência ao espaço físico ou aos recursos humanos afetos ao serviço.
Comparticipação familiar	Montante variável, pago pelos utentes e ou pelas famílias pela utilização de uma resposta social, em função dos serviços utilizados e dos rendimentos disponíveis do agregado familiar ⁵ .
Comparticipação financeira da segurança social	Montante variável, concedido pela segurança social às instituições com acordo de cooperação, para apoio ao funcionamento de uma resposta social ⁶ .
Cooperação	Parceria entre o Estado e Instituições Particulares de Solidariedade Social ou legalmente equiparadas, com partilha de objetivos e interesses comuns, mediante a repartição de obrigações e responsabilidades, com vista ao desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais para a proteção social dos cidadãos ⁷ .
Creche	Resposta social desenvolvida em equipamento de natureza socioeducativa, vocacionado para o apoio à família e à criança, destinado a acolher crianças até aos três anos de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais ⁸ .
Creche familiar	Conjunto de amas, não inferior a quatro, que exercem a sua atividade no âmbito de uma instituição de enquadramento que disponha de creche ⁹ .
Custo técnico	Estimativa mensurável dos recursos financeiros, materiais e humanos que se espera serem utilizados na operacionalização de uma resposta social de

¹ Cfr. artigo 8.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

² Cfr. artigo 7.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

³ Cfr. artigo 8.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

⁴ Cfr. DGSS (2022), [Nomenclaturas – Respostas sociais](#), p. 7.

⁵ Cfr. artigo 3.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

⁶ Cfr. artigo 3.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

⁷ Cfr. artigo 2.º da [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#).

⁸ Cfr. DGSS (2022), [Nomenclaturas – Respostas sociais](#), p. 8.

⁹ Cfr. DGSS (2022), [Nomenclaturas – Respostas sociais](#), p. 7.

	acordo com as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da resposta.
Despesa efetiva	Despesa efetiva corresponde à despesa total deduzida da despesa com ativos e passivos financeiros de natureza orçamental.
Equipamento social	Estrutura física onde se desenvolvem as diferentes respostas sociais ¹⁰ .
Frequência	Número de utentes em acordo que mensalmente utilizam a resposta social ¹¹ .
Instituições Particulares de Solidariedade Social	Pessoas coletivas, 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 ¹² .
Rede de Serviços e Equipamentos Sociais	Conjunto alargado de respostas sociais direcionadas sobretudo para os grupos mais vulneráveis, com vista ao combate à pobreza, inclusão social, e conciliação a atividade profissional e a vida pessoal e familiar ¹³ .
Respostas sociais	Conjunto de atividades ou serviços desenvolvidos em equipamentos que concorrem para a promoção e o desenvolvimento da proteção social, direcionados sobretudo para os grupos mais vulneráveis ¹⁴ .
Setor Social e Solidário	Conjunto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou legalmente equiparadas, definidas no artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social ¹⁵ .
Utentes em acordo	Número de utentes contemplados no acordo de cooperação e pelos quais é atribuída uma comparticipação financeira ¹⁶ .

¹⁰ Cfr. [Carta Social 2021](#), p. 15.

¹¹ Cfr. artigo 3.º da [Portaria n.º 196-A/2015](#), de 1 de julho.

¹² Cfr. artigo 1.º do Estatuto das IPSS, na redação dada pelo artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 172-A/2014](#), de 14 de novembro.

¹³ Cfr. [Carta Social 2021](#), p. 11.

¹⁴ Cfr. DGSS (2022), [Nomenclaturas – Respostas sociais](#), p. 1.

¹⁵ Cfr. artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 120/2015](#), de 30 de junho.

¹⁶ Cfr. artigo 3.º da [Portaria n.º 196-A/2015](#), de 1 de julho.

I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivos

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização (PF) da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2023, realizou-se uma auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação para o desenvolvimento da “Resposta Social Creche”, doravante Creche.
2. A ação incidiu sobre o ano de 2022, sem prejuízo do alargamento do âmbito a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que se revelou necessária a obtenção de uma perspetiva abrangente, designadamente quanto à implementação da medida da gratuidade na frequência de creche, doravante Medida da Gratuidade, instituída em 2020.
3. A auditoria teve por objetivos: (1) apreciar o sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação, em particular para o desenvolvimento da Creche, celebrados entre o Instituto da Segurança Social, IP (ISS) e entidades do setor social e solidário; (2) verificar a legalidade e regularidade dos processos de atribuição, processamento e pagamento de apoios no âmbito desta resposta social pelo centro distrital de segurança social de Aveiro, relativamente a quatro Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) selecionadas; e (3) analisar a implementação da Medida da Gratuidade.

2. Síntese metodológica

4. Nos trabalhos da auditoria foram observados os métodos e as técnicas constantes dos manuais de auditoria do TdC que acolhem as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
5. A apreciação teve por base informação recolhida junto do ISS (serviços centrais e centro distrital de segurança social de Aveiro¹⁷) e das seguintes quatro IPSS do distrito de Aveiro¹⁸ com sete creches:
 - Centro Social de Esgueira (CSE);
 - Centro Social Paroquial de Vera Cruz (CSPVC);
 - Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro (FCPSSSDA);
 - Santa Casa da Misericórdia de Aveiro (SCMA).
6. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo I. Metodologia.

3. Colaboração e condicionantes

7. Cumpre assinalar a boa colaboração dos dirigentes e colaboradores das entidades contactadas na disponibilização da informação solicitada no decurso da ação. No entanto, os atrasos no fornecimento da informação pelo ISS, designadamente pelos serviços centrais, condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos de acordo com a calendarização prevista.

¹⁷ Na seleção do centro distrital de segurança social a examinar considerou-se: *i)* o volume financeiro da despesa com a Creche por distrito; *ii)* a inexistência de relatórios de auditoria ou fiscalização da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no período 2017 a 2022, homologados pela Tutela, cfr. Plano Global de Auditoria, aprovado em 12 de abril de 2023.

¹⁸ Na seleção das IPSS a examinar recorreu-se ao método de amostragem simples, por forma a que todas as IPSS do concelho de Aveiro fossem elegíveis para integrar a amostra e à técnica de extração aleatória, por forma a que todas as entidades tivessem a mesma probabilidade de serem selecionadas, cfr. Plano Global de Auditoria, aprovado em 12 de abril de 2023.

8. Os dados operacionais e financeiros relativos à Medida da Gratuitidade, que serviram de base ao presente relatório, foram fornecidos pelo ISS. Esses dados foram sendo atualizados ao longo do desenvolvimento da auditoria, tendo sido identificadas diferenças em função da data de extração dos dados.

4. Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório, o relato de auditoria foi remetido aos seguintes responsáveis:
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
 - Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Aveiro;
 - Presidente do Centro Social da Esgueira;
 - Presidente do Centro Social Paroquial da Vera Cruz;
 - Presidente da Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro.
10. Exerceram o direito de contraditório a atual Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo, o Instituto da Segurança Social, IP e o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, apresentando observações que, sempre que pertinentes, justificaram a sua inserção e comentários nos correspondentes pontos do Relatório, constando ainda na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, destacando-se o seguinte:
 - a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo refere que a auditoria incide sobre o ano de 2022, “(...) ano em que a medida da implementação das creches estava ainda limitada por ter sido implementada faseadamente, tendo havido alterações significativas em 2023 fruto do alargamento da medida e do aumento do valor da comparticipação (...)”. Refere ainda que com “(...) a aplicação da gratuitidade a todas as Crianças, a sustentabilidade financeira da Creche está atualmente garantida, pelo que seria importante atualizar a Auditoria com os dados de 2024 que permitem ter uma leitura abrangente e completa da implementação da medida já na sua fase cruzeiro (...)” e que “Neste momento, estão disponíveis online na app Creche Feliz, em tempo real, as vagas existentes em cada concelho, por escalão etário.”;
 - o Instituto da Segurança Social, IP, nota que a APP Creche Feliz disponibiliza um formulário de sinalização de interesse em Creche “(...) que contribui para que instituto identifique os concelhos onde se verifica a necessidade de aumento de cobertura de creches e a faixa etária a priorizar para a constituição de salas.”.

II. ENQUADRAMENTO

11. A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o direito de todos à segurança social¹⁹, organizada e coordenada pelo Estado. No entanto, o sistema de segurança social não é exclusivo, coexistindo com formas cooperativas e sociais na prossecução de objetivos de solidariedade²⁰, designadamente com as IPSS²¹.
12. A cooperação do Estado com as IPSS concretiza-se nas áreas da segurança social, emprego e formação profissional, saúde e educação, nos termos do [Decreto-Lei n.º 120/2015](#), de 30 de junho, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 68/2016](#), de 3 de novembro e pelo [Decreto-Lei n.º 143/2017](#), de 29 de novembro (doravante Decreto-Lei n.º 120/2015), que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário.
13. A cooperação é uma relação de parceria entre o Estado e as IPSS ou entidades legalmente equiparadas (adiante designadas apenas por IPSS), onde são partilhados objetivos e interesses comuns, bem como obrigações e responsabilidades entre as partes²², com vista ao desenvolvimento de serviços e ou equipamentos, numa lógica de proximidade, qualidade, sustentabilidade e otimização dos recursos.
14. Para a determinação das prioridades a estabelecer no âmbito da cooperação é celebrado um compromisso entre o Estado e os representantes das instituições do setor social e solidário, com vigência bienal²³. O acompanhamento da execução das medidas previstas no compromisso de cooperação compete à Comissão Permanente do Setor Social e Solidário²⁴, que pode emitir pareceres e apresentar propostas e recomendações.

5. A cooperação na área da segurança social

15. O sistema de proteção social de cidadania (SPSC) é a componente do sistema de segurança social²⁵ que visa assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão social. O SPSC engloba o subsistema de ação social, o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar e é financiado sobretudo pelo Orçamento do Estado (OE).
16. O subsistema de ação social é a componente do SPSC que tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades.

¹⁹ Cfr. artigo 63.º, n.º 1 e n.º 2, da [CRP](#).

²⁰ Neste sentido, *vide* Canotilho e Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, Coimbra Editora, 2014, pp. 814-815 e artigo 31.º, n.º 1, da [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, que aprovou as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, na sua redação atual.

²¹ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do anexo ao [Decreto-Lei n.º 119/83](#), de 25 de fevereiro, que aprovou o Estatuto das IPSS, na sua redação atual.

²² Cfr. artigo 2.º, do [Decreto-Lei n.º 120/2015](#).

²³ Cfr. artigo 9.º, do [Decreto-Lei n.º 120/2015](#).

²⁴ Cfr. artigos 13.º e 14.º, do [Decreto-Lei n.º 120/2015](#).

²⁵ O sistema de segurança social assegura a proteção social através de três sistemas distintos, designadamente quanto à forma como se financiam e aos objetivos que prosseguem: o sistema previdencial, financiado pelas quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras, assegura prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas; o sistema de proteção social de cidadania, financiado sobretudo pelo OE, garante direitos básicos dos cidadãos em situação de carência económica, previne e erradica situações de pobreza e exclusão social; e o sistema complementar que compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual, de adesão voluntária ou facultativa.

17. Assim, é no âmbito do subsistema de ação social que são executados os programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, atribuídas prestações pecuniárias e em espécie e estabelecidos os acordos ou protocolos de cooperação com as IPSS²⁶ para a prestação de serviços e investimentos em equipamentos sociais²⁷.
18. Os critérios, regras e formas em que assenta o modelo da cooperação estão definidos na [Portaria n.º 196-A/2015](#), de 1 de julho, na sua redação atual²⁸, doravante Portaria n.º 196-A/2015.
19. No domínio da segurança social, a entidade responsável por desenvolver a cooperação com as IPSS é o ISS²⁹.
20. A cooperação visa o desenvolvimento de respostas sociais e é efetivada por contrato escrito entre o ISS e as IPSS, podendo assumir a forma de acordo de cooperação, acordo de gestão ou protocolo³⁰. A figura seguinte evidencia as principais respostas sociais existentes por população alvo que constituem o âmbito da cooperação.

Figura 1. Principais respostas sociais por população alvo



Fonte: elaboração própria com base na legislação aplicável.

21. Os acordos de cooperação vigoram pelo período convencionado pelos outorgantes e podem ter a modalidade de acordo típico ou de acordo atípico. No acordo típico a “(...) 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.” Já no

²⁶ Cfr. artigo 31.º, n.º 3, da [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, e artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Estatuto das IPSS.

²⁷ Nos termos do n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, constituem ainda despesas do subsistema de ação social: a) Programas e projetos de apoio às famílias, à infância e às vítimas de violência doméstica; b) Despesas que se insiram no âmbito de programas de apoio aos refugiados; c) Despesas no âmbito de políticas de lazer social; d) Transferências para outros serviços públicos cujas competências sejam enquadráveis na prossecução dos objetivos da ação social; e) Outras prestações e apoios enquadráveis nos objetivos do subsistema de ação social; f) Outras despesas previstas por lei.

²⁸ Cfr. artigo 7.º, da [Portaria n.º 196-A/2015](#), com as alterações introduzidas pela [Portaria n.º 218-D/2019](#), de 15 de julho.

²⁹ O ISS é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prossequindo atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob superintendência e tutela do respetivo ministro. Cfr. artigo 1.º, do [Decreto-Lei n.º 83/2012](#), de 30 de março, na versão atual.

³⁰ Cfr. artigo 7.º, da [Portaria n.º 196-A/2015](#).



h

acordo atípico, a resposta social a contratualizar envolve, desde que devidamente justificada³¹, *“(...) 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.”*

22. No âmbito de um acordo de cooperação, compete ao ISS colaborar com as IPSS, garantindo o acompanhamento do acordo de cooperação, efetuar o pagamento da comparticipação financeira acordada³², realizar a avaliação do funcionamento da resposta social e elaborar o respetivo relatório, bem como assegurar o cumprimento da legislação em vigor³³.
23. Por sua vez, as IPSS estão sujeitas a diversas obrigações, designadamente ao dever de *“(...) garantir o funcionamento do serviço e equipamento social, de harmonia com a legislação em vigor e com as normas complementares inscritas no respetivo acordo (...)”, “(...) privilegiar as pessoas e os grupos, social e economicamente mais desfavorecidos (...)”* e de *“(...) comunicar aos serviços da segurança social a frequência da resposta social.”*³⁴.
24. O incumprimento dos acordos de cooperação, bem como dos acordos de gestão ou protocolo, pode dar lugar a advertência escrita, suspensão e resolução³⁵.
25. O acompanhamento e a avaliação da operacionalização dos instrumentos e legislação sobre cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais compete à Comissão Nacional de Cooperação³⁶. No entanto, entre 2019 e 2022, não foram produzidos *“(...) pareceres, relatórios ou outros documentos de acompanhamento e avaliação dos instrumentos e legislação sobre cooperação (...)”*. Para tal terá contribuído a emergência da pandemia da COVID-19, período em que *“(...) as orientações relativamente à operacionalização das várias medidas de proteção dos utentes e de gestão das respostas sociais em condições excecionais associadas à pandemia, tiverem como sede a Comissão Permanente do Setor Social e Solidário.”*. Ademais, não foram formuladas recomendações e orientações³⁷.
26. O Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais (PROCOOP), criado em 2017, tem como objetivo garantir *“(...) uma maior previsibilidade e transparência na seleção das entidades e das respostas sociais a incluir em Orçamento Programa (...) permitindo assim a celebração ou revisão dos respetivos acordos de cooperação, mediante a definição clara de prioridades, critérios e regras de priorização de respostas sociais, a concretizar mediante a abertura de avisos de abertura de candidaturas, as quais serão aprovadas até ao limite da dotação orçamental neles divulgados.”*³⁸.
27. No período de 2017 a 2022, foram lançados quatro avisos de abertura de candidaturas ao PROCOOP³⁹, com vista à celebração de acordos ou ao alargamento de acordos de cooperação.

³¹ Cfr. artigo 8.º, da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

³² A comparticipação financeira tem como objetivo contribuir para as despesas de funcionamento da resposta social e/ou serviços desenvolvidos pela instituição. No caso das respostas sociais objeto de acordos típicos a comparticipação financeira é atribuída por utente/mês ou por família, já nas respostas sociais objeto de acordo atípico a comparticipação financeira é estabelecida caso a caso.

³³ Cfr. artigo 11.º, da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

³⁴ Cfr. artigo 12.º, da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

³⁵ Cfr. artigo 34.º da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

³⁶ Cfr. artigo 40.º, n.º 1, da [Portaria n.º 196-A/2015](#). Está também prevista a existência de Comissões Distritais de Cooperação, para análise de questões relacionadas com a interpretação, a execução e desenvolvimento dos acordos de cooperação, gestão ou protocolos.

³⁷ Cfr. informação prestada pela DGSS em 19 de janeiro de 2023.

³⁸ Cfr. [Portaria n.º 100/2017](#), de 7 de março.

³⁹ Em 2017, 13 M€ ([Despacho n.º 4.145-A/2017](#), de 11 de maio), em 2018, 13 M€ ([Despacho n.º 5920-A/2018](#), de 12 de julho), em 2019, 13 M€ ([Despacho n.º 6.658-B/2019](#), de 23 de julho) e em 2021 6,5 M€ ([Despacho n.º 11.336-A/2021](#), de 17 de novembro).

A dotação orçamental definida para os quatro avisos de abertura, correspondente ao montante de financiamento público, totalizou 45,5 M€.

6. Enquadramento legal das IPSS

28. O Estatuto das IPSS, aprovado pelo artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 119/83](#), de 25 de fevereiro, na sua redação atual (doravante Estatuto das IPSS), define as IPSS como “(...) *peçoas coletivas, 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.*”⁴⁰.
29. As IPSS gozam do estatuto de utilidade pública sem necessidade de procedimento administrativo, nos termos da [lei-quadro do estatuto de utilidade pública](#)⁴¹, e integram a economia social, de acordo com a [lei de bases da economia social](#)⁴².
30. As IPSS podem assumir a forma legal de associações de solidariedade social, associações mutualistas ou de socorros mútuos, fundações de solidariedade social, irmandades da misericórdia, centros sociais paroquiais e Cáritas diocesanas e paroquiais. Também podem ser equiparadas a IPSS as cooperativas de solidariedade social e as casas do povo⁴³.
31. O Estado “(...) *apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das IPSS e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo (...)*”⁴⁴, na medida do interesse público que prosseguem⁴⁵. O apoio do Estado, materializa-se, designadamente, através da atribuição às IPSS de um estatuto fiscal mais favorável (e.g. isenções em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, imposto de selo e imposto municipal sobre imóveis; redução na taxa contributiva da segurança social).
32. As IPSS devem apresentar as contas⁴⁶ do exercício, dentro dos prazos instituídos, ao membro do Governo responsável pela área da segurança social. Devem, ainda, publicitar as contas no sítio da instituição na *Internet* até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito⁴⁷.
33. Através do [Despacho n.º 12.080/2023](#), de 17 de novembro, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 28 de novembro de 2023, o Secretário de Estado da Segurança Social subdelegou as competências relativas à verificação das contas das IPSS no Conselho Diretivo (CD) do ISS, que deve “(...) *articular com os organismos das áreas sectoriais respetivas quando se trate de IPSS com outros fins que não de segurança social.*”⁴⁸.
34. A apresentação das contas das IPSS “(...) *com fins principais de segurança social, e outras entidades equiparadas com outros fins, desde que financiadas pelo ISS (...)*”⁴⁹, é obrigatoriamente efetuada por via eletrónica, mediante o registo de dados e submissão de

⁴⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do anexo ao [Decreto-Lei n.º 119/83](#), de 25 de fevereiro, na redação atual.

⁴¹ [Lei n.º 36/2021](#), de 14 de junho.

⁴² [Lei n.º 30/2013](#), de 8 de maio.

⁴³ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, e 51º, do Estatuto das IPSS.

⁴⁴ Cfr. artigo 63.º, n.º 5, da [CRP](#), na sua versão atual.

⁴⁵ É esse interesse público que justifica o exercício do controlo público, que será mais amplo sempre que as IPSS desempenhem tarefas públicas delegadas por acordo com a Administração pública (cfr. Canotilho, e Moreira, (2014) “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, Coimbra Editora, página 821).

⁴⁶ Às IPSS é obrigatoriamente aplicável o sistema de normalização contabilística (SNC), com as especificidades previstas para as entidades do setor não lucrativo (ESNL).

⁴⁷ Cfr. artigo 14º-A, do Estatuto das IPSS.

⁴⁸ Nos termos do n.º 3 do Despacho, consideram-se “(...) *ratificados, todos os atos entretanto praticados que se incluam no âmbito dos poderes ora subdelegados.*”

⁴⁹ Fonte: ISS (2021), “[Guia Prático – Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Segurança Social](#)”.

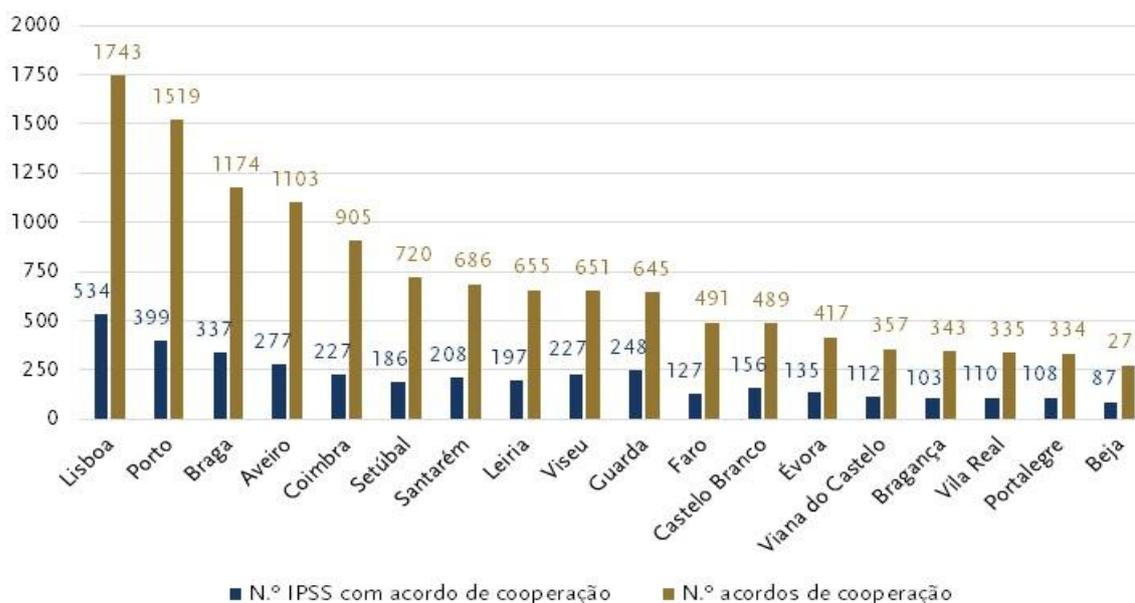
documentos, através do subsistema de prestação de contas “Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social” (OCIP) da segurança social⁵⁰.

35. Na falta de apresentação das contas durante dois anos consecutivos, o órgão do Governo responsável pela área da segurança social pode pedir judicialmente a destituição do órgão de administração da IPSS⁵¹.
36. As IPSS beneficiárias de financiamento público estão sujeitas ao controlo financeiro e jurisdicional do TdC, na medida necessária à fiscalização da aplicação dada a dinheiros ou outros valores públicos, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵². As IPSS constituídas sob a forma de fundações e que recebam anualmente, com caráter de regularidade, fundos provenientes do OE ou das autarquias locais, estão ainda sujeitas à elaboração e prestação de contas ao TdC, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, conjugado com a alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da mesma lei.

7. Instituições e respostas sociais com acordo de cooperação

37. No final de 2022, existiam em Portugal 4.996 IPSS⁵³, das quais 3.778 (75,6%) com acordo de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais, sendo celebrado um acordo de cooperação por cada resposta social.
38. Os distritos de Lisboa, Porto, Braga e Aveiro concentravam, no final de 2022, cerca de 43,1% (5.539) do total de acordos de cooperação em execução (12.840). Com o menor número de acordos de cooperação em execução surge o distrito de Beja, que representa apenas 2,1% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Número de IPSS e de acordos de cooperação por distrito em 2022



Fonte: elaboração própria com base em informação remetida pelo ISS a 20 de julho de 2023.

⁵⁰ Cfr. Deliberação n.º 102/09, de 30 de dezembro, do CD do ISS.

⁵¹ Cfr. artigo 35.º, n.º 1, alínea d) do Estatuto das IPSS.

⁵² [Lei n.º 98/97](#), de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

⁵³ Vide Gráfico n.º i do Anexo II. Informação complementar.

39. Em termos médios, cada IPSS tinha 3,4 acordos de cooperação, variando entre os 2,6 no distrito da Guarda e 4 nos distritos de Aveiro e Coimbra.
40. A despesa com os acordos de cooperação em execução ascendeu a 1.772,9 M€ em 2022, mais 199,7 M€ (12,7%) que em 2021 e mais 354,6 M€ (25%) que em 2019. Por acordo de cooperação, corresponde uma despesa média de 138,1 m€ em 2022 e 121 m€ em 2021. O aumento observado resulta, fundamentalmente, das atualizações da comparticipação financeira da segurança social⁵⁴ e da atribuição de apoios extraordinários em 2022⁵⁵, designadamente para apoiar as IPSS a fazerem face ao aumento dos encargos com remunerações e aos gastos com alimentação e energia decorrentes da inflação. Já o número de acordos de cooperação por IPSS manteve-se estável ao longo do período analisado, embora tenha vindo a diminuir (Quadro 1).

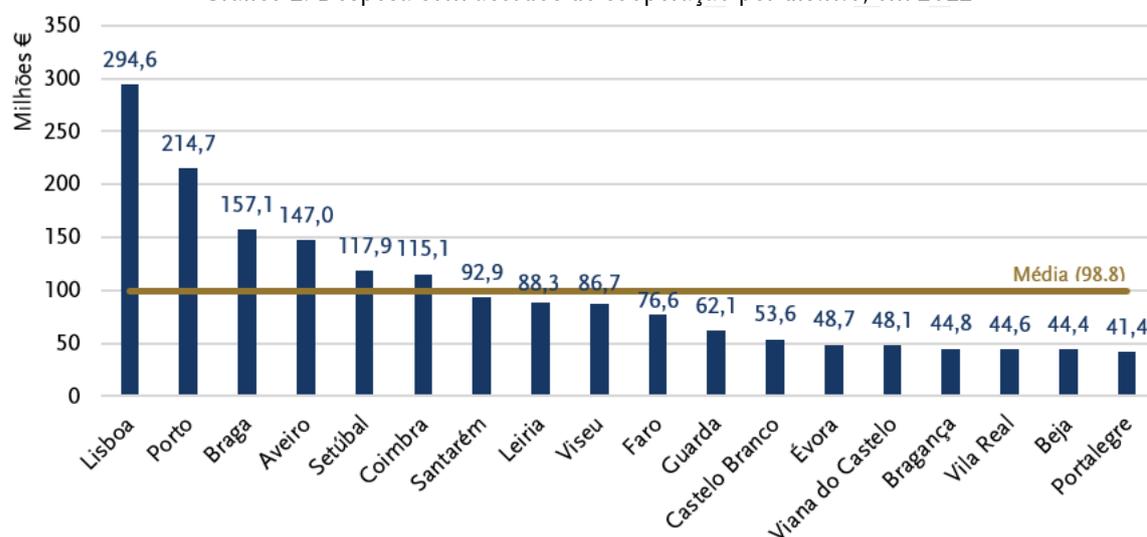
Quadro 1. Número de acordos de cooperação e correspondente despesa no período de 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022	
					▲ Quant.	▲ %
N.º de IPSS	3 810	3 804	3 802	3 778	-32	-0,8%
N.º de acordos	13 060	13 050	13 006	12 840	-220	-1,7%
Despesa (m.€)	1 418 309	1 512 743	1 573 192	1 772 934	354 625	25,0%

Fonte: elaboração própria, com base no mapa AC_Modalidades, remetido pelo ISS em 20 de julho de 2023.

41. Atendendo à despesa com acordos de cooperação por distrito, nota-se que Lisboa, Porto, Braga e Aveiro representam cerca de 45,9% (813.447 m€) do total da despesa em 2022, sendo o distrito de Portalegre o que apresenta o menor peso (2,3%). A média por distrito da despesa com acordos de cooperação fixou-se nos 98.496 m€, sendo que 12 distritos apresentam valores inferiores à média (Gráfico 2).

Gráfico 2. Despesa com acordos de cooperação por distrito, em 2022



Fonte: elaboração própria com base em informação remetida pelo ISS a 20 de julho de 2023.

⁵⁴ Em 2020, as comparticipações para a generalidade dos acordos de cooperação foram atualizadas em 3,5%, tendo as respostas sociais ERPI e SAD tido um aumento suplementar de 2%. Nesse ano, face à situação pandémica, foram também contratualizadas vagas extra-acordo para a resposta social ERPI nas situações de alta hospitalar. Nos anos de 2021 e 2022, a atualização para a generalidade das respostas foi de 3,6%.

⁵⁵ Em 2022, foram atribuídos apoios às IPSS, num montante de 133,6 M€ (39,3 M€ para fazer face a encargos com o aumento das remunerações dos trabalhadores; 18 M€ para ajudar com o acréscimo de custos com alimentação e energia; 37,9 M€ de comparticipação única extraordinária decorrente da inflação; 38,1 M€ de comparticipação extraordinária de 2023, paga em dezembro de 2022).

42. A resposta social que concentra o maior número de acordos de cooperação é o Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) (2.446; 19%), seguida do Centro de Dia (1.890; 14,7%) - Gráfico 3. No que respeita à despesa, por resposta social, destaca-se a Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI) com 428.484 m€, cerca de 24,2% do total, e a Creche com 348.815 m€ (19,7%) (Gráfico 4).

Gráfico 3. Número de acordos de cooperação por resposta social, em 2022

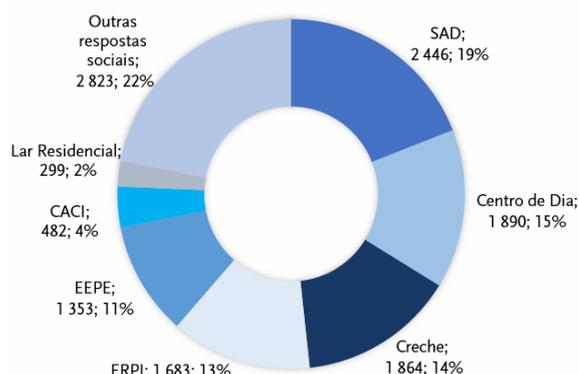
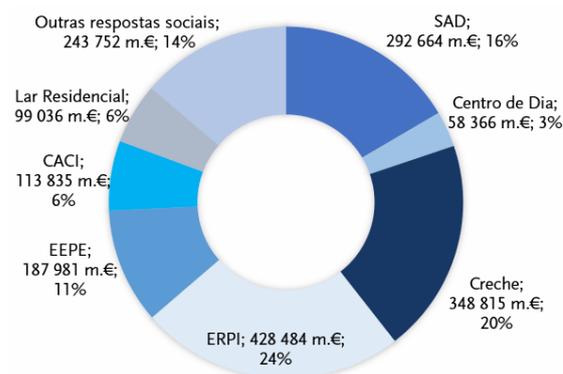


Gráfico 4. Despesa por resposta social, em 2022

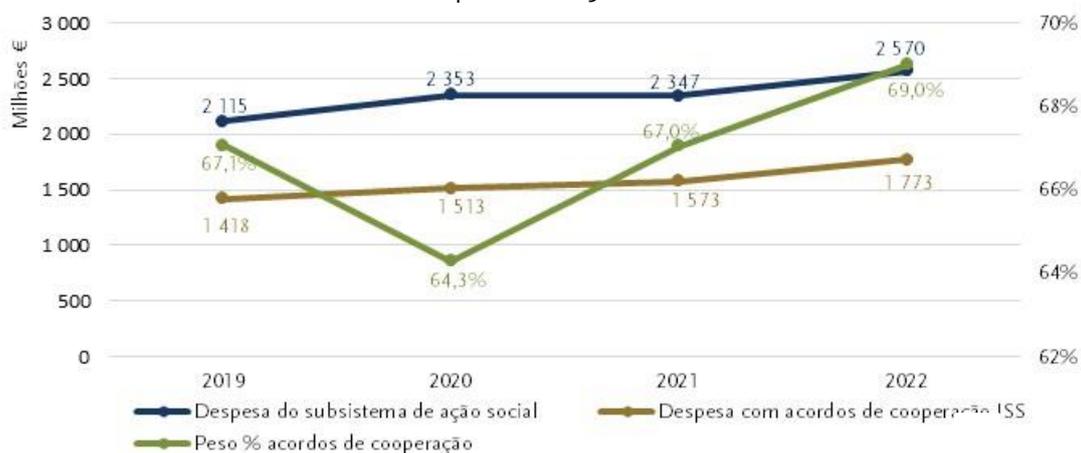


Notas: SAD – Serviço de Apoio Domiciliário; ERPI – Estrutura Residencial para Pessoas Idosas; EEPE – Estabelecimento de Educação Pré-Escolar; CACI – Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão.

Fonte: elaboração própria, com base no mapa AC_Modalidades, remetido pelo ISS, em 20 de julho de 2023.

43. Em 2022, a despesa com os acordos de cooperação representou cerca de 69% da despesa efetiva do subsistema de ação social (2.569,6 M€) - Gráfico 5, 17,9% da despesa efetiva do SPSC e 5,6% da despesa efetiva da segurança social (31.459,4 M€)⁵⁶.

Gráfico 5. Despesa efetiva do subsistema de ação social e despesa com acordos de cooperação no período 2019 a 2022



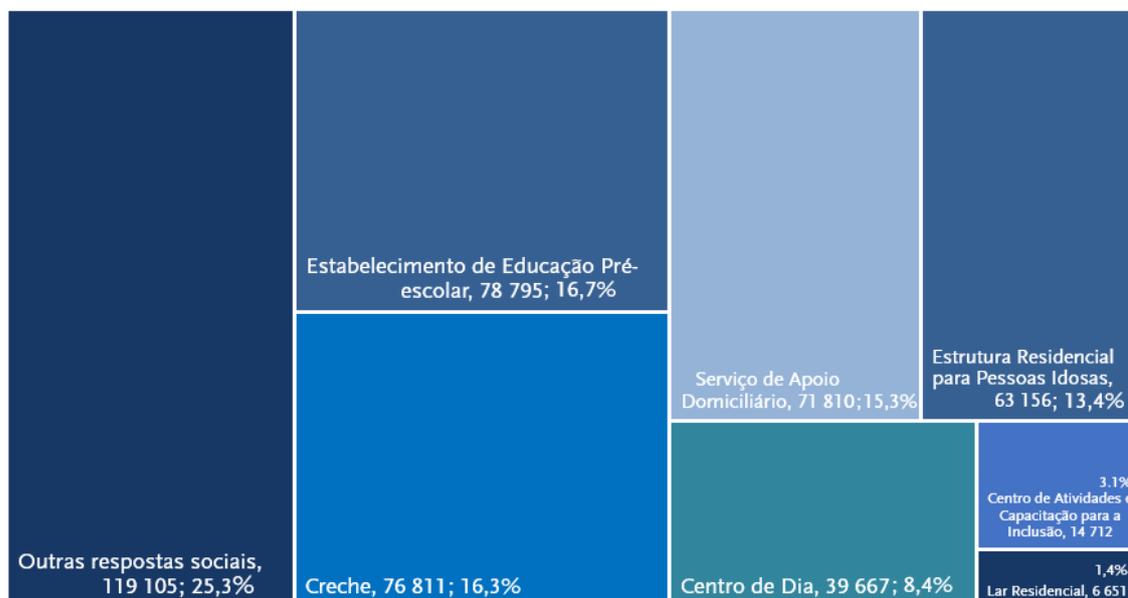
Fonte: elaboração própria.

44. Como se verifica no gráfico acima, em 2022 face a 2019, a despesa do subsistema de ação social registou um aumento de 21,5% (454.946 m€), passando de 2.114.681,8 m€ em 2019, para 2.569.627,3 m€ em 2022. Face a 2019 a despesa em 2022 com acordos de cooperação cresceu 25% (354.615,9 m€).

⁵⁶ Vide Quadro n.º i do Anexo II. Informação complementar.

45. Em 2022, as respostas sociais contratualizadas abrangeram 470.707 utentes⁵⁷, sendo a resposta Estabelecimento de educação pré-escolar a que mais utentes abrangeu (78.795; 16,7%), seguida pela Creche (76.811; 16,3%) e o SAD (71.810; 15,3%), conforme Gráfico 6.

Gráfico 6. Número de utentes abrangidos por resposta social em 2022



Fonte: elaboração própria com base em informação remetida pelo ISS a 20 de julho de 2023.

8. Organização do Instituto da Segurança Social

46. Como antes referido, a entidade responsável por desenvolver a cooperação com as IPSS no domínio da segurança social é o ISS.
47. A estrutura orgânica do ISS compreende serviços centrais, serviços desconcentrados (centros distritais) e o Centro Nacional de Pensões (CNP). Os serviços centrais encontram-se organizados em áreas operacionais, de administração geral e de apoio especializado. Os 18 centros distritais existentes apresentam estruturas orgânicas diferenciadas, em função da sua dimensão e complexidade⁵⁸.
48. Com relevância para a auditoria destaca-se, na área operacional dos serviços centrais do ISS, o Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) ao qual compete, designadamente, “(...) propor medidas, regular e definir parâmetros para o cumprimento de normativos, com vista ao desenvolvimento e a execução das políticas de ação social, das medidas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social e a dinamização da cooperação com as entidades do setor social ou outras necessárias à respetiva execução da sua atividade (...)”, bem como “(...) assegurar a orientação técnica dos centros distritais uniformizando e harmonizando a sua atuação (...)”⁵⁹.
49. Nos centros distritais, destaca-se a Unidade de Desenvolvimento Social (UDS), enquanto responsável pelo desenvolvimento e gestão da ação social na área dos respetivos distritos.

⁵⁷ Em 2019, 462.419, em 2020, 469.261, e, em 2021, 470.400 utentes.

⁵⁸ Cfr. artigo 1.º da [Portaria n.º 135/2012](#), de 8 de maio, na versão atual. Os serviços desconcentrados, designados por centros distritais, são organizados por distrito e, dentro de cada um, e por deliberação do conselho diretivo a publicar no Diário da República, por áreas funcionais, de administração geral e de apoio especializado, podendo a sua atividade desenvolver-se ainda através de serviços locais, cfr. n.º 9 do artigo 1.º da referida Portaria.

⁵⁹ Cfr. artigo 7.º, n.º 1 da [Portaria n.º 135/2012](#), de 8 de maio, na versão atual.

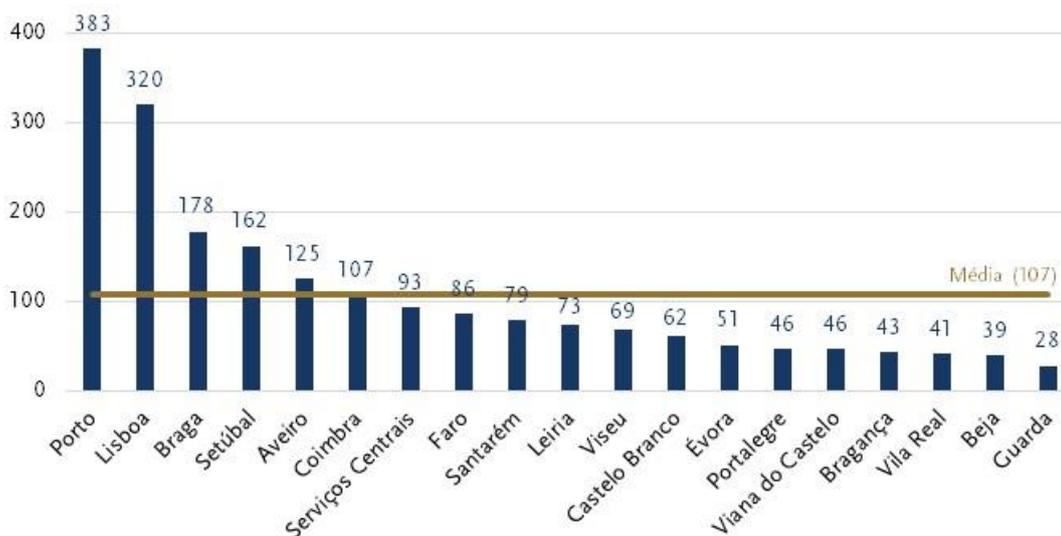
III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

9. Gestão e controlo dos acordos de cooperação

9.1. Recursos humanos afetos à ação social

50. Conforme relatório de gestão do ISS, no final de 2022, o ISS tinha 8.370 trabalhadores, distribuídos pelos serviços centrais, centros distritais e CNP. No período 2019-2022, verificou-se um aumento de 175 trabalhadores (+2,1%).
51. Na área do desenvolvimento da ação social desempenhavam funções 2.031 trabalhadores (cerca de 24,3% do total). O centro distrital do Porto é o que mais trabalhadores tinha afetos a esta área (383), seguindo-se o centro distrital de Lisboa (320) e o centro distrital de Braga (178). O DDS tinha 93 trabalhadores (Gráfico 7).

Gráfico 7. Distribuição por centro distrital e serviços centrais dos trabalhadores afetos à área da ação social em 2022



Fonte: elaboração própria com base em informação remetida pelo ISS a 30 de agosto de 2023.

9.2. Sistemas e tecnologias de informação

52. O Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) e a plataforma informática da segurança social “Segurança Social Direta” (SSD) constituem os principais sistemas e tecnologias de informação utilizados na área da cooperação.
53. O SISS é constituído por vários subsistemas, sendo o SISS/COOP o subsistema para a gestão e controlo dos acordos de cooperação. O SISS/COOP permite o registo integrado de dados das IPSS, destacando-se, entre outros, os dados referentes:
- à identificação das IPSS (morada, estatutos, natureza jurídica, licenciamentos e outros elementos relevantes);
 - aos equipamentos onde são prosseguidas as atividades;
 - aos acordos de cooperação;
 - ao registo das frequências de utentes por resposta social, designadamente para efeitos de dedução da comparticipação correspondente a faltas, nos casos legalmente previstos.



h

54. O SISS/COOP permite, ainda, proceder ao registo de novos acordos, revisões e cessações, gerar mapas de monitorização para a área financeira, sendo que, a partir de janeiro de 2023, com a entrada em produção de um novo módulo de pagamentos automáticos, passou a permitir o apuramento de movimentos financeiros.
55. Outro subsistema integrado no SISS designa-se como OCIP utilizado na área financeira para controlo do cumprimento de obrigações contabilísticas das IPSS, designadamente ao nível da apresentação das contas. O OCIP tem como objetivo automatizar as tarefas associadas à receção, análise e verificação da legalidade dos orçamentos e das contas anuais das IPSS, disponibilizando via *internet* um serviço que permite às IPSS a entrega dessa informação contabilística. Neste subsistema, o ISS procede a diversos registos e validações da documentação submetida, tramitando as várias fases do processo de verificação das contas, *i.e.*, desde a entrega até à emissão dos relatórios de análise técnica⁶⁰. Contudo, na sequência dos testes realizados, nota-se que os pedidos de esclarecimentos e de documentação e respetivas respostas não ficam registadas no sistema.
56. De salientar, ainda, a falta de interoperabilidade entre OCIP e SISS/COOP no que se refere à apresentação de contas das IPSS. Com efeito, não existe um sistema automático de alerta em SISS/COOP das IPSS com acordo de cooperação que não procederam à apresentação das contas, afetando a tempestividade da aplicação das medidas tendentes ao cumprimento desta obrigação, designadamente a suspensão do pagamento de acordos em execução (cfr. Ponto 9.5).

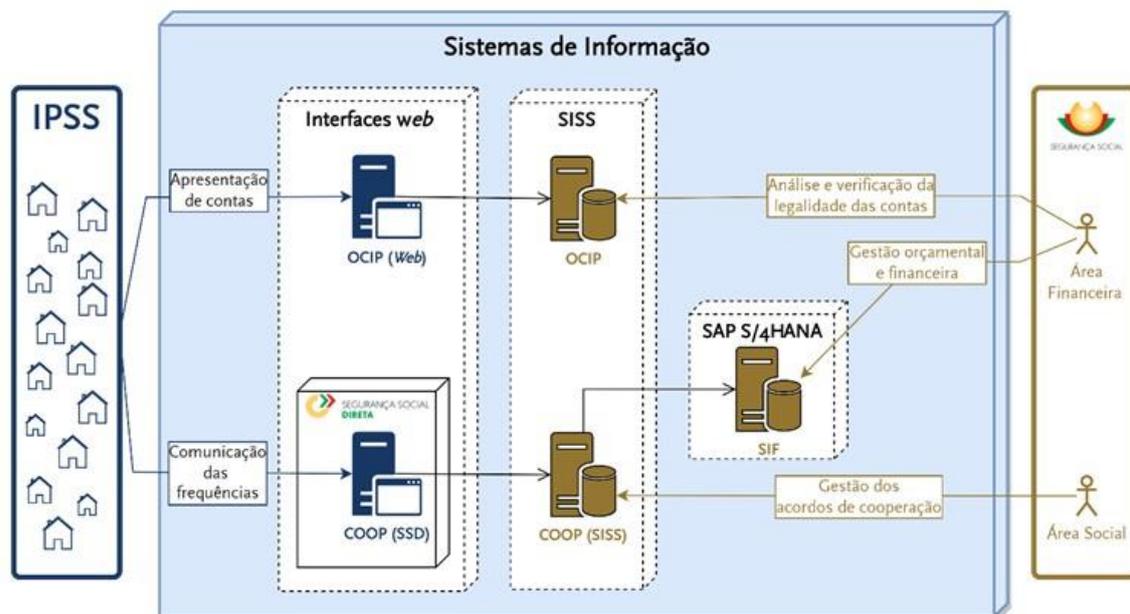
Em contraditório, o ISS refere que “(...) está a ser desenhado um subsistema que possibilita acompanhar os processos e tarefas, monitorizar sua execução, visualizar o histórico das interações, notificar as Entidades e as áreas do ISS quanto à necessidade de intervenção, através de um sistema de alarmística”. Refere ainda que “(...) a interoperabilidade de sistemas, irá permitir enviar notificações ou alertas perante a necessidade de intervenção numa tarefa do processo, nomeadamente quando se verifique: indícios de irregularidades, inconformidades; timings de respostas e inconsistências de dados entre sistemas.”.

57. A SSD é utilizada pelas IPSS para envio das frequências mensais de utentes das respostas sociais.
58. Em matéria de gestão financeira e orçamental, o ISS utilizou até ao final de 2022, o Sistema de Informação Financeira (SIF) sobre SAP/R3. Neste sistema eram efetuados os registos relativos à despesa com os acordos de cooperação e efetuado o controlo da execução orçamental. A partir de 2023, foi implementado o SIF sobre SAP S/4HANA⁶¹, tendo os registos contabilísticos passado a ser efetuados neste sistema, de acordo com informação extraída de SISS/COOP.

⁶⁰ Cfr. artigo 14.º-A, n.º 4 do [Estatuto das IPSS](#), a partir das contas de 2017 passou a estar disponível um relatório de análise técnica das contas, com vista a comunicar às IPSS o resultado da verificação da sua legalidade, *i.e.* o resultado da análise das contas, incluindo a identificação de todas as situações que carecem de correção e/ou situações de inconformidades contabilísticas.

⁶¹ No âmbito da transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Figura 2. Principais sistemas de informação de suporte à gestão de acordos de cooperação



Fonte: elaboração própria.

9.3. Acompanhamento e fiscalização da cooperação

9.3.1. Acompanhamento e apoio técnico

59. A função de acompanhamento e apoio técnico às instituições com acordo de cooperação, acordo de gestão ou protocolo, está cometida aos centros distritais do ISS, especificamente aos Núcleos de Respostas Sociais (NRS) das UDS.
60. O acompanhamento e apoio técnico no âmbito dos acordos de cooperação é realizado “(...) através de um conjunto de atuações que visam avaliar o estabelecido nos acordos (...)”⁶² e introduzir alterações aos acordos com o objetivo de assegurar uma prestação de serviços de qualidade aos utentes das respostas sociais.
61. Das visitas de acompanhamento e apoio técnico realizadas pelos NRS às instituições resultam relatórios de avaliação das respostas sociais que incluem, quando aplicável, um plano de regularização das irregularidades detetadas, a acordar com a instituição⁶³.
62. Nas situações em que, de forma fundamentada, é previsível a inviabilidade da regularização de irregularidades detetadas ou em que, tendo sido acordado um plano de regularização, se verifique o incumprimento reiterado do mesmo, os NRS “(...) propõem aos diretores de segurança social e diretores-adjuntos de segurança social a comunicação das irregularidades detetadas aos serviços de fiscalização do ISS (...)”⁶⁴.
63. No período de 2019 a 2022, foram realizadas 16.569⁶⁵ ações de acompanhamento e apoio técnico a respostas sociais com acordo de cooperação.

⁶² Cfr. artigo 11.º da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

⁶³ Nos termos do n.º 2 do artigo 33.º-A da [Portaria n.º 196-A/2015](#), as medidas e ações a desenvolver no âmbito do plano de regularização devem obedecer a critérios de exequibilidade e razoabilidade, devendo a duração do plano respeitar os princípios da proporcionalidade e da adequação.

⁶⁴ Cfr. artigo 11.º-A da [Portaria n.º 196-A/20215](#).

⁶⁵ Fonte: informação remetida pelo ISS em 20 de julho e 28 de novembro de 2023. Nota: não foram considerados 44 registos que tinham “data da ação de acompanhamento” anterior a 1 de janeiro de 2019 ou posterior a 31 de dezembro de 2022 (e.g., ação realizada em 20 de janeiro de 2010, ao Centro Comunitário da Quinta do Conde).

64. A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade dos NRS dos centros distritais de segurança social. Efetivamente, em 2020, apenas foram realizadas 1.024 (-82%, face a 2019) ações de acompanhamento e apoio técnico.

Em contraditório, o ISS nota que, para além destas ações, em 2020 “(...) foram também efetuadas ações de acompanhamento conjuntas, com a Direção Geral de Saúde e a Proteção Civil, no âmbito do combate à pandemia do COVID-19 (...) nomeadamente às respostas residenciais (...)”, nas quais “(...) participaram os técnicos dos Núcleos de Respostas Sociais.”.

65. Sublinha-se ainda que, no período de quatro anos, os centros distritais do Porto (2.316), Lisboa (1.918), e Braga (1.856) foram os que mais ações de acompanhamento e apoio técnico realizaram, sendo o centro distrital de Vila Real (163) aquele onde menos ações foram realizadas e o que apresenta a maior diminuição do número de ações realizadas em 2022, face a 2019 (Quadro 2).

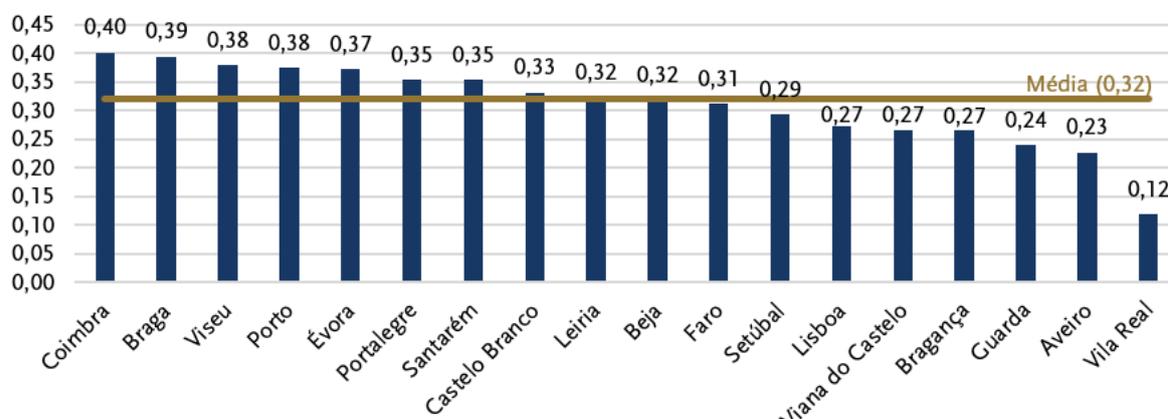
Quadro 2. Ações de acompanhamento e apoio técnico por distrito no período 2019 a 2022

Distrito	2019	2020	2021	2022	Total	Δ 2019-2022	
						▲ Quant.	▲ %
Aveiro	397	78	252	298	1 025	-99	-24,9%
Beja	126	25	51	147	349	21	16,7%
Braga	627	70	546	613	1 856	-14	-2,2%
Bragança	80	0	111	178	369	98	122,5%
Castelo Branco	212	1	126	314	653	102	48,1%
Coimbra	476	73	461	442	1 452	-34	-7,1%
Évora	250	40	107	242	639	-8	-3,2%
Faro	226	31	97	268	622	42	18,6%
Guarda	302	0	41	306	649	4	1,3%
Leiria	343	66	100	346	855	3	0,9%
Lisboa	467	169	470	812	1 918	345	73,9%
Portalegre	177	19	76	213	485	36	20,3%
Porto	796	155	538	827	2 316	31	3,9%
Santarém	332	59	209	376	976	44	13,3%
Setúbal	309	67	163	320	859	11	3,6%
Viana do Castelo	165	66	37	120	388	-45	-27,3%
Vila Real	99	7	33	24	163	-75	-75,8%
Viseu	316	98	239	342	995	26	8,2%
Total	5 700	1 024	3 657	6 188	16 569	488	8,6%

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e 28 de novembro de 2023.

66. Considerando o número de respostas sociais com acordo de cooperação por distrito, verifica-se que o centro distrital de Coimbra (0,40) foi aquele que realizou um maior acompanhamento técnico e que o centro distrital de Vila Real (0,12) e de Aveiro (0,23) são os que apresentam níveis de acompanhamento inferiores, ficando todos os distritos abaixo de metade dos acordos sem as referidas ações, em média (Gráfico 8).

Gráfico 8. Ações de acompanhamento e apoio técnico por distrito face ao total das respostas sociais em funcionamento no período 2019 a 2022



Nota: indicador = número de ações de acompanhamento e apoio técnico/número de respostas sociais com acordo de cooperação.

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e 28 de novembro de 2023.

67. Como decorre do Quadro 3, das 16.569 ações realizadas a respostas sociais com acordo de cooperação, 1.001 (6%) foram primeiras ações e 15.568 (94%) ações de seguimento (*follow-up*).

Quadro 3. Tipologia das ações de acompanhamento e apoio técnico no período 2019 a 2022

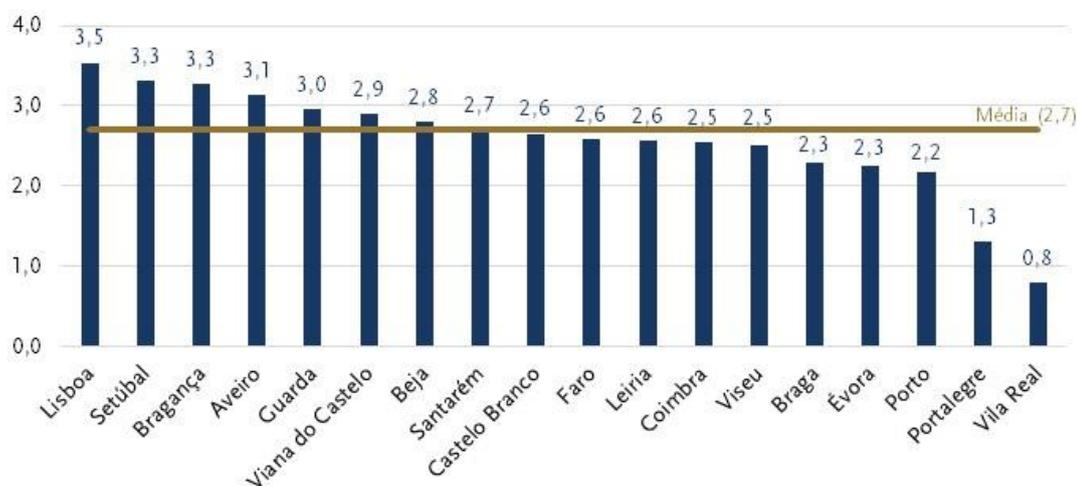
Ações de acompanhamento e apoio técnico	2019	2020	2021	2022	Total	2019-2022	
						▲ Quant.	▲ %
1ª vez	359	37	233	372	1 001	13	3,6%
<i>Follow-up</i>	5 341	987	3 424	5 816	15 568	475	8,9%
Total	5 700	1 024	3 657	6 188	16 569	488	8,6%
<i>Peso Follow up</i>	93,7%	96,4%	93,6%	94,0%	94,0%		

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho de 2023.

68. O tempo médio entre ações de acompanhamento e apoio técnico foi de 2,7 anos, sendo o distrito de Lisboa aquele que regista o maior intervalo (3,5 anos), seguido de Setúbal e Bragança (3,3 anos) e de Aveiro (3,1 anos). Note-se que, de acordo com as regras orientadoras para o referido acompanhamento às respostas sociais⁶⁶, na planificação das ações devem ser consideradas as respostas sociais sem qualquer ação nos últimos dois anos, o que apenas foi alcançado por dois dos 18 centros distritais (Portalegre e Vila Real), a que não é alheio o número de acordos de cooperação a acompanhar nos respetivos distritos e os técnicos que estão afetos às ações.

⁶⁶ Documento “Processo Chave 05 – processo de acompanhamento técnico às respostas sociais”.

Gráfico 9. Tempo médio entre ações de acompanhamento e apoio técnico no período 2019 a 2022 (em anos)



Nota: o tempo médio corresponde ao tempo que decorre, em média, entre as ações de acompanhamento e apoio técnico dirigidas a uma resposta social.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e em 28 de novembro de 2023.

69. Conforme Quadro 4, a resposta social que foi objeto de um maior número de ações de acompanhamento e apoio técnico no período 2019 a 2022 foi o SAD (2.969; 17,9%), seguindo-se a Creche (2.600; 15,7%), Centro de Dia (2.442; 14,7%) e Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (2.361; 14,2%).

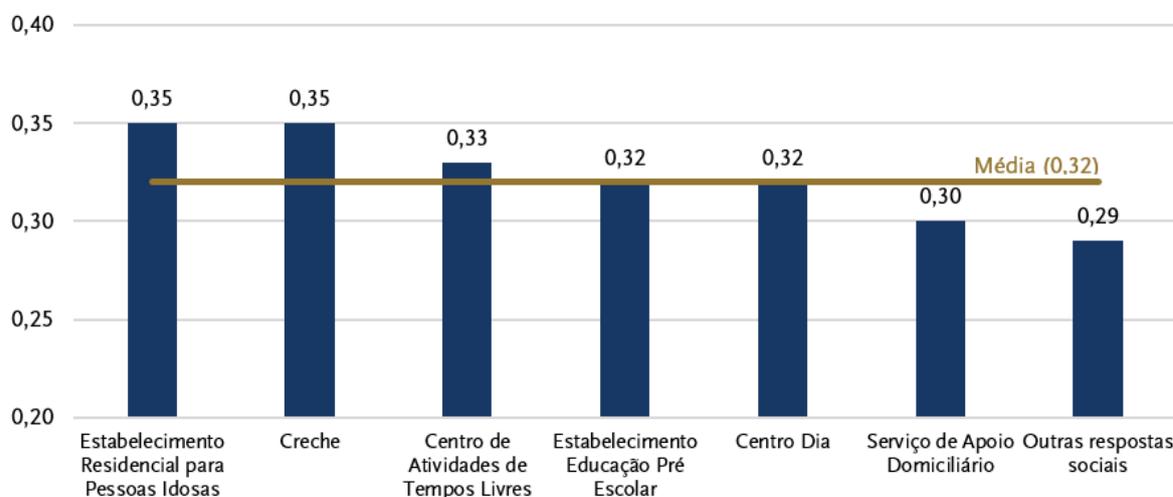
Quadro 4. Ações de acompanhamento e apoio técnico por resposta social no período 2019 a 2022

Resposta social	2019	2020	2021	2022	Total	Peso %
Serviço de Apoio Domiciliário	1 101	154	570	1 144	2 969	17,9%
Creche	817	167	905	711	2 600	15,7%
Centro Dia	885	125	431	1 001	2 442	14,7%
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	785	140	487	949	2 361	14,2%
Estabelecimento de Educação Pré Escolar	585	128	415	643	1 771	10,7%
Centro de Atividades de Tempos Livres	504	102	348	541	1 495	9,0%
Outras respostas sociais	1 023	208	501	1 199	2 931	17,7%
Total	5 700	1 024	3 657	6 188	16 569	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e em 28 de novembro de 2023.

70. Relacionando o número das ações de acompanhamento e apoio técnico das principais respostas sociais com acordo de cooperação com o número de acordos de cooperação para o período 2019 a 2022, verificou-se que as respostas sociais Estabelecimento Residencial para Pessoas Idosas e Creche foram objeto de maior acompanhamento e controlo no período analisado.
71. Todavia, as ações de acompanhamento por resposta social nunca foram superiores, em média e por resposta social, a metade, variando entre 0,35 e 0,29 ações de acompanhamento por resposta social (Gráfico 10).

Gráfico 10. Taxa de ações de acompanhamento e apoio técnico por resposta social no período 2019 a 2022



Indicador: número de ações de acompanhamento e apoio técnico por resposta social/número de acordos de cooperação por resposta social.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e em 28 de novembro de 2023.

72. Na maioria (76,9%) das ações de acompanhamento e apoio técnico foram identificadas irregularidades no funcionamento das respostas sociais (*e.g.*, a desadequação do quadro de recursos humanos da resposta social em relação à regulamentação em vigor; inconformidades nos requisitos técnicos das instalações; a falta de afixação de documentação obrigatória). Nos casos em que as irregularidades não inviabilizavam a subsistência da cooperação, designadamente não se tratando da violação de modo reiterado ou por forma grave do clausulado do acordo ou da legislação e normativos em vigor, foram celebrados planos de regularização com as instituições.
73. Note-se que o acordo de cooperação pode ser revogado quando ocorre violação de modo reiterado ou de forma grave do clausulado do acordo ou da legislação e normativos em vigor, destacando-se, a título ilustrativo, as seguintes situações passíveis de originar a revogação⁶⁷:
- práticas confirmadas de maus-tratos/negligência aos utentes;
 - irregularidades ao nível do edificado, de que resultem situações que coloquem em risco a segurança e saúde pública;
 - existência de frequências mensais comprovadamente inferiores às que foram comunicadas ao centro distrital;
 - não entrega de contas e orçamentos de forma reiterada.
74. Em 1,3% dos casos (216 de 16.569 ações realizadas a respostas sociais com acordo de cooperação), dada a gravidade das irregularidades identificadas e/ou o facto de se tratar de violação reiterada, foi feita participação ao Departamento de Fiscalização do ISS para instauração de processo de contraordenação, podendo as mesmas resultar das infrações anteriormente referidas.
75. Sem prejuízo do supra analisado, salienta-se que os dados facultados pelo ISS relativos às ações de acompanhamento e apoio técnico realizadas no período de 2019 a 2022 revelaram, contudo, algumas insuficiências, destacando-se:
- 1.023 ações de *follow-up* sem “data da última visita”, quando para este tipo de ações é necessário que tenha ocorrido uma (ou mais) visita em momento anterior;

⁶⁷ De acordo com o documento “Processo Chave 05 – processo de acompanhamento técnico às respostas sociais” do ISS.

- 236 primeiras ações com “data da última visita”, o que sugere que são afinal ações de *follow-up*;
- 148 ações de *follow-up* com “data da última visita” igual ou posterior à “data da ação de acompanhamento”, o que poderá decorrer da troca de datas;
- 44 ações com “data da ação de acompanhamento” anterior a 1 de janeiro de 2019 ou posterior a 31 de dezembro de 2022, assim incorretamente imputadas ao período 2019-2022.

Em contraditório, o ISS refere que *“Encontram-se em desenvolvimento algumas melhorias no Sharepoint de registo do Acompanhamento Técnico, para corrigir e permitir mais qualidade na informação no que diz respeito aos dados das ações de Acompanhamento Técnico.”*. Refere ainda que *“(…) no âmbito do PRR, está a decorrer um projeto com o Instituto de Informática, para o desenho de um Módulo de Monitorização e acompanhamento da execução dos acordos de cooperação, que irá cruzar informação entre sistemas, para permitir um acompanhamento de maior proximidade, nomeadamente no que diz respeito aos planos de regularização, bem como a articulação com a intervenção da Fiscalização, colmatando assim deficiências assinaladas.”*.

9.3.2. Fiscalização

76. A ação fiscalizadora sobre o funcionamento dos equipamentos de apoio social é exercida no âmbito do Departamento de Fiscalização do ISS, sendo a sua atividade apresentada no Relatório de Atividades do Instituto.
77. No período 2019 a 2022, foram concluídas 4.982 ações de fiscalização dirigidas a respostas sociais desenvolvidas por IPSS e por entidades privadas com fins lucrativos, com destaque para a resposta social ERPI (2.491), que representou 50% do total, seguida da Creche com 13,5% (673) (Quadro 5). Foram ainda realizadas 830 ações de fiscalização transversais, designadamente ações de natureza jurídico-financeira. Do total das ações realizadas, cerca de 60% (2.962) foram dirigidas a entidades privadas.

Quadro 5. Ações de fiscalização por resposta social no período 2019 a 2022

Respostas sociais	2019	2020	2021	2022	Total	Peso %
Creche	182	182	151	158	673	13,5%
Ama	47	80	37	37	201	4,0%
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	595	674	548	674	2 491	50,0%
Centro Dia	180	109	132	107	528	10,6%
Serviço de Apoio Domiciliário	173	109	88	74	444	8,9%
Centro de Atividades de Tempos Livres	75	61	75	89	300	6,0%
Outras respostas sociais	130	90	62	63	345	6,9%
Total	1 382	1 305	1 093	1 202	4 982	100,0%

Nota: o quadro inclui as respostas sociais desenvolvidas por entidades privadas.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 25 de setembro de 2023.

78. O distrito de Lisboa (966) foi o que teve o maior número de respostas sociais fiscalizadas, seguindo-se os distritos do Porto (855), Setúbal (717) e Faro (523)⁶⁸.
79. A respeito das ações de fiscalização realizadas a respostas sociais de IPSS, no período 2019 a 2022, destaca-se a resposta social ERPI (443), que representou 21,9% do total, seguida da resposta social Centro de Dia (400; 19,8%). A resposta social Creche representou 16,6% (335) das ações de fiscalização a IPSS (Quadro 6).

⁶⁸ Vide Quadro n.º ii do Anexo II. Informação complementar.

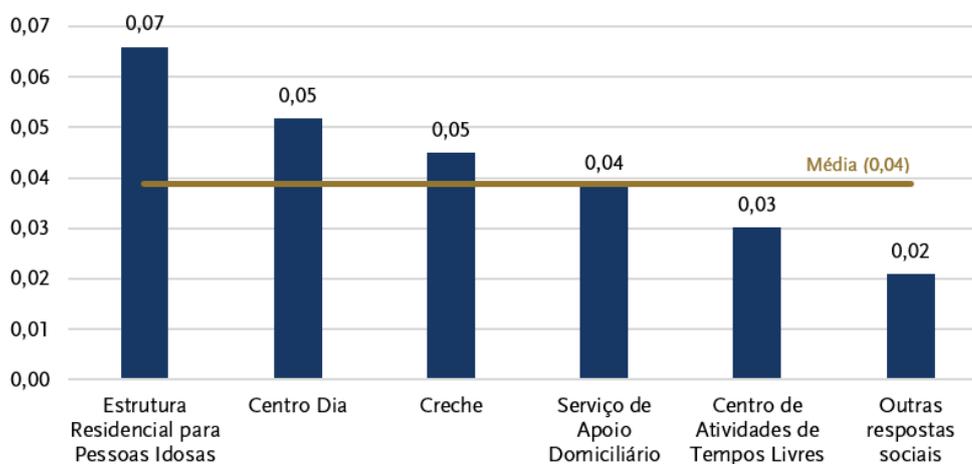
Quadro 6. Ações de fiscalização a IPSS por resposta social no período 2019 a 2022

Respostas sociais	2019	2020	2021	2022	Total	Peso %
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	159	98	89	97	443	21,9%
Centro Dia	131	83	108	78	400	19,8%
Serviço de Apoio Domiciliário	151	96	72	56	375	18,6%
Creche	124	72	63	76	335	16,6%
Centro de Atividades de Tempos Livres	48	34	28	27	137	6,8%
Outras respostas sociais	127	86	59	58	330	16,3%
Total	740	469	419	392	2 020	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 25 de setembro de 2023.

80. No que se refere à relação entre o número das ações de fiscalização das respostas sociais de IPSS e o número de acordos de cooperação, apurou-se que a resposta social ERPI foi a mais fiscalizada no período 2019 a 2022, seguindo-se as respostas sociais Centro de Dia e Creche.
81. A reduzida taxa média de fiscalização por resposta, situando-se entre 0,02 e 0,07 (Gráfico 11), é justificada pela existência de acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais com acordo de cooperação desenvolvidas pelas IPSS, pelos NRS dos centros distritais.

Gráfico 11. Taxa de ações de fiscalização a IPSS por resposta social no período 2019 a 2022



Nota: indicador: número de ações de fiscalização/número de respostas sociais de IPSS.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho e 25 de setembro de 2023.

82. No âmbito das ações de fiscalização, quando são identificadas desconformidades no funcionamento das respostas sociais que constituam infrações graves ou muito graves⁶⁹, são aplicadas as coimas previstas no “regime jurídico de instalação, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social geridos por entidades privadas”⁷⁰.
83. No período 2019 a 2022, foram instaurados 786 processos de contraordenação a IPSS que desenvolvem atividades de apoio social (Quadro 7), na maioria dos casos pela inexistência de pessoal adequado, excesso de lotação em relação à capacidade autorizada e a falta de afixação do horário, precário, regulamento interno ou do mapa de pessoal, envolvendo coimas num total de 2.883 m€. Foram efetuados pagamentos em 340 processos (43,3%, correspondente a 549 m€); 79 processos (10%, correspondente a 118,7 m€) foram remetidos para execução fiscal; 78

⁶⁹ Cfr. artigos 39.º-B e 39.º-C do [Decreto-Lei n.º 64/2007](#), de 14 de março, na versão atualizada.

⁷⁰ Cfr. artigo 38.º do [Decreto-Lei n.º 64/2007](#), de 14 de março, na versão atualizada.

(9,9%, correspondente a 118,7€) foram arquivados ou estão em análise por erro de registo ou duplicação; 69 (8,8%) foram arquivados por ausência de ilícito/culpa ou absolvição; 16 foram concluídos com admoestação; e 9 (1,1%, correspondente a 22,5 m€) prescreveram. Existem ainda 195 (24,8%) processos que não têm informação relativa ao estado do processo registada na base de dados⁷¹.

Quadro 7. Processos de contraordenação a IPSS no período 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	Total	2019-2022	
						▲ Quant.	▲ Var. %
N.º processos instaurados	362	171	90	163	786	-199	-55,0%
Coimas aplicadas (m.€)	1 253,2	700,7	318,6	610,5	2 883,0	-642,7	-51,3%
Média por processo (€)	3 462	4 098	3 540	3 745	3 668	284	8,2%
N.º processos cobrados	187	76	38	39	340	-148	-79,1%
Coimas cobradas (m.€)	248,1	146,6	84,2	70,1	549,0	-178,0	-71,7%
Média por processo (€)	754	1 929	2 216	1 797	1 615	1 044	8,2%

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 17 de julho de 2023.

84. Em síntese e sem prejuízo das observações apresentadas neste ponto, destaca-se o seguinte:
- a emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo no acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais. Em 2020, foram realizadas menos 82% (4.676) ações de acompanhamento e apoio técnico face a 2019. Em 2022, a atividade superou os níveis anteriores à pandemia (+8,6%, face a 2019), tendo sido realizadas 6.188 ações pelos centros distritais da segurança social.
 - na maioria (76,9%) das ações de acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais foram identificadas irregularidades no seu funcionamento, embora em apenas 1,3% (216) dos casos a gravidade das irregularidades identificadas justificou a participação ao Departamento de Fiscalização do ISS para instauração de processo de contraordenação;
 - a ação fiscalizadora realizada pelo ISS incide, sobretudo, sobre as respostas sociais desenvolvidas por entidades privadas, dado que o funcionamento das respostas sociais com acordo de cooperação desenvolvidas pelo setor solidário é objeto de acompanhamento e apoio técnico pelos NRS dos centros distritais;
 - o Estabelecimento Residencial para Pessoas Idosas foi a resposta mais fiscalizada no período 2019 a 2022.

9.4. Gestão da dívida da cooperação

85. No âmbito da execução de acordos de cooperação, existe uma dívida das IPSS ao ISS que resulta, na maioria dos casos, de correções às frequências de utentes que não são passíveis de regularização no âmbito do processamento mensal dos acordos de cooperação, designadamente face ao volume financeiro do acerto, à suspensão ou à resolução do acordo.
86. Em 2022, essa dívida ascendeu a 8.501,3 m€, um aumento de 47,2% (2.727,2 m€) face a 2021, representando cerca de 0,5% da despesa do ano com acordos de cooperação⁷². No que se refere ao número de IPSS devedoras, verificou-se um aumento de 68 IPSS face a 2021 (Quadro 8). Salienta-se ainda que 53,2% (4.520,7 m€) da dívida no final de 2022 respeita a apenas três IPSS, não tendo este montante sofrido qualquer alteração no período 2019 a 2022.

⁷¹ Situação da base de dados a 1 de julho de 2023. Nos 195 processos sem informação incluíram-se os processos com registo de participação manual.

⁷² Em 2022, a despesa fixou-se nos 1 778 794,9 m€.

Quadro 8. Dívida das IPSS no âmbito da execução de acordos de cooperação registada contabilisticamente no período 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022	
					▲ Valor	▲ %
Dívida (m.€)	5 098,1	5 173,2	5 774,0	8 501,3	3 403,2	66,8%
N.º IPSS devedoras	19	21	29	97	78,0	410,5%
Dívida média por IPSS (m.€)	268,3	246,3	199,1	87,6	-180,7	-67,3%

Nota: a dívida tem por base a situação a 31 de dezembro de cada ano.

Fonte: elaboração própria com base em informação remetida a 3 de julho de 2023 pelo ISS.

87. O aumento da dívida em 2022 resulta fundamentalmente de, no período 2019 a 2022, a recuperação de dívidas com planos prestacionais ter sido efetuada através do processamento mensal dos acordos de cooperação no módulo das IPSS em SIF-SAP, sendo que este módulo não permitia “(...) o registo total da dívida (...) mas apenas o registo da própria dedução mensal, em cada mês processado.”⁷³.
88. A partir de 2023, “(...) por força da entrada em exploração (...) do processamento dos Acordos de Cooperação via SICCC, foram lançados, em SIF [sistema de contabilidade], com referência a 31.12.2022, os valores de dívidas associadas a Planos Prestacionais em curso. Paralelamente, essas dívidas foram lançadas individualmente nas Contas Correntes das entidades, em SICCC, para a respetiva dedução mensal, no âmbito do referido processamento.”⁷⁴. Assim, toda a dívida passou a estar contabilizada, independentemente da existência de um plano prestacional.
89. O acompanhamento dos procedimentos encetados para recuperação desta dívida, designadamente dos processos de contencioso, é realizado pela área jurídica do ISS. Contudo, verificou-se que a dívida de uma dessas IPSS, no total de 1.570,4 m€, não está registada contabilisticamente como de cobrança duvidosa, apesar de estar em mora e existir risco de incobrabilidade, tendo o ISS informado que “(...) com referência ao exercício de 2023, vai ser acautelado o registo do valor em causa na respetiva conta de cobrança duvidosa.”⁷⁵.
90. Assim, o valor da dívida das IPSS ao ISS evidenciado no Quadro 8 e da dívida de terceiros registada no balanço do ISS de 2019, 2020 e 2021 está subavaliado, por refletir unicamente os montantes que não estavam associados a planos prestacionais de “(...) Acordos, em regra porque os mesmos foram objeto de cessação (...)”, em montante que não foi possível quantificar. Acresce que também não foi possível aferir da antiguidade dessa dívida, designadamente “(...) porque a data que consta em SIF é, em regra, a data de lançamento contabilístico, não sendo assim passível de assumir com exatidão a informação (...) relativamente à constituição da dívida, apenas com base na informação constante no SIF.”⁷⁶. Em suma, a totalidade da dívida ao ISS que está enquadrada em planos prestacionais não foi relevada contabilisticamente, não respeitando os critérios de reconhecimento e mensuração de ativos financeiros.

9.5. Controlo da apresentação de contas pelas IPSS

91. A obrigação de apresentação das contas do exercício, dentro dos prazos instituídos, ao membro do Governo responsável pela área da segurança social para verificação da sua legalidade, recai sobre todas as IPSS, independentemente de terem ou não acordo de cooperação.

⁷³ Fonte: informação prestada pelo ISS em 3 de julho de 2023.

⁷⁴ Fonte: informação prestada pelo ISS em 3 de julho de 2023.

⁷⁵ Fonte: informação prestada pelo ISS em 22 de dezembro de 2023.

⁷⁶ Fonte: informação prestada pelo ISS em 3 de julho de 2023.

92. O incumprimento da apresentação das contas das IPSS com acordo de cooperação “(...) *poderá conduzir a uma suspensão do pagamento do acordo ou mesmo ao cancelamento do registo como IPSS.*”⁷⁷.
93. Segundo dados da Direção-Geral da Segurança Social⁷⁸, existiam, em Portugal continental, no final do ano de 2022, 4.996 IPSS, menos 416 que em 2019, constituídas, na maioria (60,8%), sob a forma de associação (Quadro 9).

Quadro 9. Número de IPSS por forma jurídica no período 2019 a 2022

Designação	2019		2020		2021		2022		2019-2022	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	▲ Quant.	▲ %
Associação	3 344	61,8%	3 309	61,7%	3 202	61,3%	3 037	60,8%	-307	-9,2%
Centro Social Paroquial	986	18,2%	974	18,2%	954	18,3%	912	18,3%	-74	-7,5%
Misericórdia	346	6,4%	346	6,5%	346	6,6%	345	6,9%	-1	-0,3%
Fundação	250	4,6%	250	4,7%	253	4,8%	251	5,0%	1	0,4%
Instituto de Organização Religiosa	206	3,8%	202	3,8%	196	3,7%	189	3,8%	-17	-8,3%
Cooperativa	175	3,2%	175	3,3%	171	3,3%	160	3,2%	-15	-8,6%
Casa do Povo	105	1,9%	105	2,0%	105	2,0%	102	2,0%	-3	-2,9%
Total	5 412	100,0%	5 361	100,0%	5 227	100,0%	4 996	100,0%	-416	-7,7%

Fonte: elaboração própria com base em informação remetida a 6 de março de 2023 pela Direção-Geral da Segurança Social (DGSS).

Nota: o quadro evidencia o número de IPSS no final de cada ano.

94. A apresentação de contas das IPSS ao membro do Governo responsável pela área da segurança social tem sido efetuada junto do ISS, na sequência de delegação de competências do membro do Governo responsável pela área da segurança social⁷⁹ neste âmbito⁸⁰.
95. No entanto, de acordo com o “Guia Prático – Orçamento e Contas de IPSS” do ISS esta obrigação apenas recai sobre as IPSS “(...) *com fins principais de segurança social, e outras entidades equiparadas com outros fins, desde que financiadas pelo ISS (...)*”, em conformidade com as competências delegadas no ISS. Assim, as IPSS que não reúnem aqueles requisitos, tal como as que têm como fins principais a prevenção, promoção e proteção na saúde e que não são financiadas pelo ISS, não foram criadas no OCIP (Quadro 10) e não apresentaram as respetivas contas.
96. O quadro seguinte reflete o número de IPSS criadas no subsistema OCIP e o número de IPSS que efetivamente apresentaram as contas do exercício, no período 2019 a 2022.

⁷⁷ Fonte: ISS (2021), “[Guia Prático – Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Segurança Social](#)”.

⁷⁸ À Direção-Geral da Segurança Social compete assegurar o registo das IPSS, *cf.* artigo 7º do [Estatuto das IPSS](#), anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual, e artigo 3.º, do anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, alterado pela Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro.

⁷⁹ Antes do [Despacho n.º 12.080/2023](#), de 17 de novembro, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 28 de novembro de 2023, do Secretário de Estado da Segurança Social, o último ato de subdelegação das competências previstas nos n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 14.º-A do Estatuto das IPSS no ISS consta do [Despacho n.º 3.570/2017](#), de 30 de março, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 27 de abril de 2017, da Secretária de Estado da Segurança Social.

⁸⁰ Cfr. Deliberação n.º 102/09, de 30 de dezembro, do CD do ISS. Desde 2009, que a apresentação de contas das IPSS passou a ser obrigatoriamente efetuada por via eletrónica, mediante o registo de dados e submissão de documentos na aplicação OCIP do ISS.

Quadro 10. Número de IPSS registadas no subsistema OCIP e número de contas apresentadas e não apresentadas do período 2019 a 2022

Designação	2019		2020		2021		2022		Total	
	Quant.	%								
IPSS registadas em OCIP *	5 086	100,0%	5 075	100,0%	5 030	100,0%	4 956	100,0%	20 147	100,0%
Contas apresentadas	4 241	83,4%	4 181	82,4%	4 094	81,4%	3 885	78,4%	16 401	81,4%
Contas não apresentadas	845	16,6%	894	17,6%	936	18,6%	1 071	21,6%	3 746	18,6%

* Inclui as IPSS com registo cancelado no ano.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 5 de maio e a 29 de setembro de 2023 pelo ISS.

97. Verifica-se, assim, que no período 2019 a 2022, de um total de 20.147 contas que, de acordo com os critérios definidos pelo ISS, deveriam ter sido apresentadas, apenas foram entregues 16.401, correspondendo a 81,4% do total. É de realçar ainda a tendência crescente do incumprimento da apresentação de contas das entidades registadas em OCIP no período.
98. No decurso da auditoria foi emitido o [Despacho n.º 12.080/2023](#), de 17 de novembro, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 28 de novembro de 2023, pelo qual o Secretário de Estado da Segurança Social subdelegou as competências relativas à verificação da legalidade das contas das IPSS no CD do ISS. De acordo com o n.º 1 do referido Despacho, o ISS deve ainda “(...) articular com os organismos das áreas sectoriais respetivas quando se trate de IPSS com outros fins que não de segurança social.”⁸¹.
99. A prolação deste Despacho clarifica que todas as IPSS devem apresentar contas junto do ISS, esperando-se assim a regularização do processo de prestação de contas.
100. Importa ainda salientar que no período em análise não foi cancelado ou suspenso o pagamento de qualquer acordo de cooperação pelo incumprimento das obrigações de apresentação de contas, como previsto no Guia Prático acima referido, tendo-se apurado que foram efetuados pagamentos a IPSS com acordos de cooperação em execução e que não tinham procedido à apresentação das contas. Efetivamente, em 2022, foram efetuados pagamentos a 122 IPSS com acordos de cooperação em execução, no total de 22.210 m€, em situação de incumprimento relativamente à apresentação de contas⁸².
101. Para a não aplicação da penalidade prevista, terão contribuído as insuficiências na interoperabilidade entre módulos do sistema de informação, designadamente entre o subsistema de prestação de contas (OCIP) e o subsistema de gestão da cooperação (SISS/COOP). Efetivamente, verificou-se que não existe no SISS/COOP a sinalização da falta de apresentação de contas das IPSS com acordo de cooperação (cfr. Ponto 9.2), não desencadeando a suspensão dos pagamentos a IPSS em incumprimento quanto aos deveres legais de apresentação de contas ao ISS ou os procedimentos para destituição do órgão de administração, nos termos previstos no Estatuto das IPSS.
102. Quanto ao cumprimento do prazo para apresentação das contas, salienta-se o aumento progressivo das IPSS que apresentaram as contas do exercício dentro do prazo legal no período 2019 a 2022, registando-se o incumprimento em apenas 2,6% (101) das 3.885 contas relativas a 2022 (Quadro 11).

⁸¹ Nos termos do n.º 3 do Despacho, consideram-se “(...) ratificados, todos os atos entretanto praticados que se incluam no âmbito dos poderes ora subdelegados.”

⁸² Este montante foi apurado tendo por base as contas submetidas até ao final de 2022.

Quadro 11. Contas do período 2019 a 2022 apresentadas dentro e fora do prazo legal

Contas apresentadas	2019		2020		2021		2022		Total	
	Quant.	%								
Dentro do prazo	3 494	82,4%	3 664	87,6%	3 664	89,5%	3 784	97,4%	14 606	89,1%
Fora do prazo	747	17,6%	517	12,4%	430	10,5%	101	2,6%	1 795	10,9%
Total	4 241	100,0%	4 181	100,0%	4 094	100,0%	3 885	100,0%	16 401	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 5 de maio e a 29 de setembro de 2023 pelo ISS.

103. Em suma, constatou-se que das 4.996 IPSS existentes em Portugal continental no final de 2022, apresentaram contas 3.885 (77,8%).

Em contraditório, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que as contas das IPSS “(...) devem ser apresentadas ao membro do Governo responsável pela área da segurança social, encontrando-se essa competência subdelegada no Conselho Diretivo do ISS, I.P., através do Despacho n.º 12080/2023, de 28 de novembro, do Secretário de Estado da Segurança Social. A apresentação das contas é obrigatoriamente efetuada por via eletrónica, mediante o registo de dados e submissão de documentos via internet, através do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), subsistema de prestação de contas “Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social” (OCIP) da segurança social.”.

Refere ainda que “(...) encontra-se a ser desenvolvido pelo Instituto de Informática da Segurança Social (II, I.P.) em articulação com o ISS, I.P., um subsistema que visa possibilitar o acompanhamento dos processos e tarefas, monitorizar a sua execução, e entre outras, notificar as entidades e as áreas do ISS, I.P., quanto à necessidade de intervenção, através de um sistema de alarmística (...)” e que este subsistema “(...) insere-se nas medidas que o governo pretende desenvolver para tornar a Segurança Social mais eficiente na sua relação com os beneficiários e com os contribuintes, através do reforço do cruzamento de dados e aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes.”.

Sobre o alegado, o Tribunal nota que, perante a alteração de Governo, o Conselho Diretivo do ISS deixou de poder exercer as competências previstas nos n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 14.º-A do Estatuto das IPSS que lhe tinham sido subdelegadas pelo [Despacho n.º 12.080/2023](#), de 17 de novembro, do Secretário de Estado da Segurança Social, as quais cabem ao membro do Governo responsável pela área da segurança social.

10. A Resposta Social Creche

10.1. Enquadramento e caracterização

104. O Princípio 11 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais consagra que “As crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade.”⁸³.
105. Este princípio está em consonância com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁸⁴, que reconhece a educação como um direito, e com a meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 4.2, que prevê que, até 2030 “(...) todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, bem como cuidados e educação pré-escolar, de modo a que estejam preparados para o ensino primário.”⁸⁵.

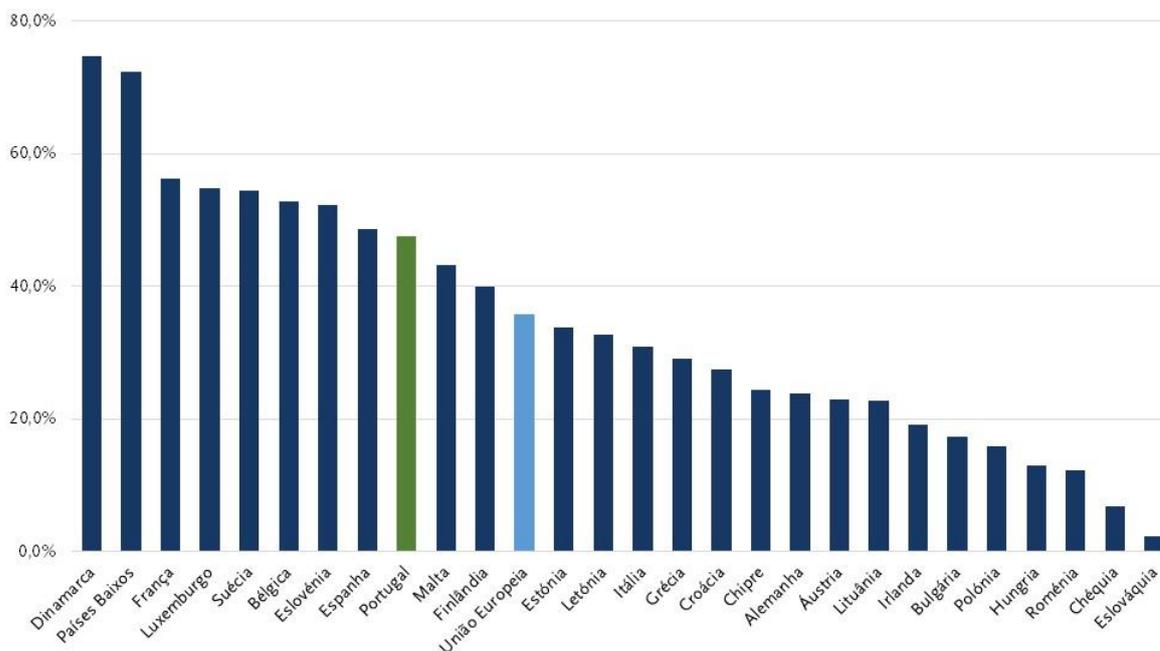
⁸³ Pilar Europeu dos Direitos Sociais, disponível em [social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf](#).

⁸⁴ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em <https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>.

⁸⁵ Nações Unidas – Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental.

106. Em comparação com a média dos estados-membros da União Europeia, Portugal apresenta uma das maiores percentagens de crianças a frequentar estruturas formais para a primeira infância (47,6%), ocupando a nona posição entre os 27 Estados-Membros, cuja média foi de 35,7% (Gráfico 12).

Gráfico 12. Percentagem de crianças a frequentar estruturas formais para a primeira infância em 2022



Fonte: elaboração própria com base em informação do Eurostat, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEPSR_SP210_custom_6090211/default/table.

107. De acordo com o Conselho Económico e Social⁸⁶, a disponibilidade de equipamentos e serviços acessíveis e de boa qualidade para o acolhimento de crianças, imediatamente após o término da licença parental e com horários de funcionamento alinhados com o exercício da atividade profissional, assume particular relevância na resposta às baixas taxas de natalidade que se vêm verificando na generalidade dos países europeus e, em particular, em Portugal⁸⁷.

108. A Creche é uma das principais respostas sociais dirigidas à infância e juventude (cfr. Ponto 5). É um equipamento vocacionado para o apoio à família e à criança, destinado a acolher crianças até aos 3 anos de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais. Assim, a creche assume um papel determinante

⁸⁶ Conselho Económico e Social (2022), [A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social](#).

⁸⁷ “A sociedade portuguesa tem sido marcada por uma tendência histórica de redução das taxas brutas de natalidade, seguindo a evolução que caracteriza a esmagadora maioria das sociedades europeias. A redução da natalidade em Portugal tem vindo a ser interpretada como resultando essencialmente de três fatores. O primeiro é o aumento da idade das mulheres que têm filhos/as e, em particular, o adiamento da decisão de ter o primeiro filho ou filha. A segunda causa indicada na diminuição da natalidade é a redução do número de crianças por família – os homens e as mulheres que decidem ter crianças tendem a tê-las em menor número. Por fim, e em terceiro lugar, há igualmente que ter em conta que a própria redução da natalidade a partir dos anos 90 implicou a diminuição populacional da coorte de mulheres nas chamadas idades “mais” férteis – isto é, é menor o número de mulheres que ainda têm pela frente um horizonte longo de idade fértil.”. Fonte: Conselho Económico e Social (2022), [“A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social”](#).

para a efetiva conciliação entre a vida familiar e profissional. Para tal, o horário da creche deve estar adequado às necessidades dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais⁸⁸.

109. Enquanto resposta social de natureza socioeducativa, a Creche presta um conjunto de serviços, designadamente:
- cuidados adequados à satisfação das necessidades da criança;
 - nutrição e alimentação adequada, qualitativa e quantitativamente, à idade da criança;
 - cuidados de higiene pessoal;
 - atendimento individualizado, de acordo com as capacidades e competências das crianças;
 - atividades pedagógicas, lúdicas e de motricidade, em função da idade e necessidades específicas das crianças;
 - disponibilização de informação à família sobre o funcionamento da Creche e desenvolvimento da criança.
110. As creches devem estar organizadas⁸⁹ em unidades autónomas de grupos de crianças cuja distinção assenta nas características específicas das diferentes faixas etárias, sendo o número máximo de crianças por grupo o seguinte:
- 10 crianças até à aquisição da marcha;
 - 14 crianças entre a aquisição da marcha e os 24 meses;
 - 18 crianças entre os 24 e os 36 meses.
111. Nas situações em que o número de crianças não permita a formação de grupos, podem ser constituídos grupos heterogéneos a partir da aquisição de marcha, sendo nestes casos permitido o máximo de 16 crianças por sala. Mediante aprovação do ISS, o número máximo de crianças por grupo pode aumentar até ao limite de duas crianças nos grupos das crianças a partir da aquisição da marcha, desde que garantidas as áreas mínimas por criança⁹⁰.
112. Quando a resposta social é desenvolvida por uma IPSS, ou entidade equiparada, pode ser celebrado um acordo de cooperação com o ISS, através do qual a segurança social comparticipa as despesas de funcionamento da resposta. O acordo de cooperação pode abranger a totalidade ou apenas parte da lotação/capacidade da creche.
113. O valor da comparticipação financeira mensal da segurança social passou de 273,87€/utente em 2019 para 304,23€/utente em 2022, com os aumentos anuais a variar entre 3,5% e 3,6%. Em 2023, dado o “(...) contexto (...) resultante das consequências da invasão da Ucrânia pela Federação Russa e da evolução da inflação que conduziu a um aumento dos preços (...)”⁹¹ o aumento foi de 5% face a 2022 (Quadro 12).

⁸⁸ A creche pode funcionar em permanência, incluindo período noturno e fins de semana, desde que exista a necessidade de frequência, por motivos relacionados com a atividade laboral de ambos os pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais, ou motivos de força maior devidamente justificados e limitados no tempo, cfr. artigo 8.º da [Portaria n.º 262/2011](#), de 31 de agosto, na versão atual.

⁸⁹ Cfr. artigo 7.º da [Portaria n.º 262/2011](#), de 31 de agosto, na versão atual.

⁹⁰ Cfr. artigo 7.º da [Portaria n.º 262/2011](#), de 31 de agosto, na versão atual.

⁹¹ Fonte: Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Biénio 2021 a 2022, de 12 de dezembro de 2022.



Quadro 12. Comparticipação financeira mensal da segurança social por utente da Creche no período 2019 a 2024

Ano	Comparticipação financeira mensal por utente (€)	% de atualização	Fonte
2019	273,87	-	Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2019-2020
2020	283,46	3,50%	Portaria n.º 88-C/2020, de 6 de abril
2021	293,66	3,60%	Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2021-2022
2022	304,23	3,60%	Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2021-2022, de 27 de julho de 2022
2023	319,44	5,00%	Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2021-2022, de 12 de dezembro de 2022
2024	329,02	3,00%	Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2023-2024, de 7 de dezembro de 2023

Fonte: elaboração própria.

114. A comparticipação financeira da segurança social pode ser acrescida em algumas situações, designadamente quando a Creche pratique horário de funcionamento superior a 11 horas diárias⁹² ou integre crianças com deficiência⁹³.

10.2. Rede de equipamentos e taxas de cobertura

115. A caracterização da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES) em funcionamento em Portugal continental⁹⁴ consta da Carta Social, elaborada anualmente pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEPMTSSS). A Carta Social inclui os serviços e equipamentos sociais das redes solidária, privada-lucrativa e pública, constituindo assim um mecanismo de divulgação a todos os cidadãos de informação sobre as respostas sociais disponíveis e um instrumento “(...) essencial para o processo de conceção e adequação das políticas sociais (...)”⁹⁵.
116. O processo de elaboração da Carta Social encontra-se regulado pelo Despacho n.º80/MTSS2009-I, de 7 de outubro de 2009, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, que fixa as competências do GEPMTSSS no âmbito da recolha, análise e validação da informação referente à RSES e se fixam os prazos para o GEPMTSSS desencadear os mecanismos adequados para obter a informação necessária junto das entidades que desenvolvem respostas sociais, de modo a que o processo esteja concluído até 31 de março do ano seguinte ao de referência da Carta Social. Nos termos da alínea f) do n.º 1 do referido Despacho, compete ainda ao GEPMTSSS a produção e divulgação do Relatório Anual da Carta Social. Porém, não foram definidos prazos para a elaboração e divulgação do Relatório, notando-se que em abril de 2024 o último Relatório publicitado respeitava a 2021. De acordo

⁹² Comparticipação complementar de 571,17 € por creche/mês, condicionada à verificação de que o alargamento de horário corresponde efetivamente à necessidade expressa dos pais e/ou de quem exerça as responsabilidades parentais de, pelo menos, 30% das crianças, bem como à disponibilidade de dotação anual para o efeito.

⁹³ Comparticipação complementar de 105,58 € por criança/mês.

⁹⁴ Em 1998, foi desenvolvido um estudo de localização dos equipamentos e serviços sociais existentes no país que deu corpo à Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, que teve como objetivo constituir um instrumento de “(...) extrema flexibilidade nos domínios da investigação social, do planeamento, da preparação da tomada de decisão e na facilitação do acesso à informação por parte dos cidadãos.”. Este projeto “(...) contou com a colaboração de diversas entidades, designadamente a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), a União das Misericórdias, Autarquias, a Direção Geral de Ação Social (DGAS) e os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) e, o então, DEPP (atual GEPMTSSS) que efetuou o levantamento da informação no terreno da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, procedendo à sua atualização em 2000 através de inquirição presencial.”. Desde 2009, a atualização da informação constante da Carta Social tem sido realizada via internet, com suporte na plataforma informática da Carta Social, com a colaboração direta das entidades que integram a RSES.

⁹⁵ Fonte: [Manual de instruções da Carta Social, GEP](#) (2023).

com o GEPMTSSS, o Relatório da Carta Social de 2022 não tinha sido divulgado por ainda não ter sido aprovado pela Tutela, o que veio a ocorrer em 20 de junho de 2024.

Em contraditório, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que “(...) o Relatório da Carta Social integra (...) informação que tem por base dados disponibilizados por variadas entidades (...)”, o que torna “(...) de difícil exequibilidade (...)” a publicitação da Carta Social até 30 de junho do ano seguinte a que respeita.

Já a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo refere que com a informação que “(...) a Segurança Social dispõe hoje, a Carta Social tem todas as condições – e era isso que estava a ser preparado – para ter informação fidedigna que resulta da realidade registada na Segurança Social, não dependendo de inquéritos para o efeito.”

Ainda neste âmbito pronunciou-se o GEPMTSSS, tendo referido que pelo facto do Relatório da Carta Social integrar informação que tem por base dados populacionais “(...) disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em meados de junho (...) e dados financeiros relativos às despesas de funcionamento dos serviços e equipamentos sociais, disponibilizados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.(...)”, a “(...) insuficiência de recursos financeiros, tecnológicos e humanos (...)” e a antiguidade da plataforma informática, o Relatório só está “(...) habitualmente finalizado durante o 3.º trimestre do ano, altura em que é disponibilizado à Tutela para apreciação (...)”.

Quanto ao alegado, o Tribunal sublinha que a utilidade do Relatório da Carta Social depende, fundamentalmente, da oportunidade do acesso dos cidadãos e seus representantes à informação e que a razoabilidade dos prazos deve ser aferida mediante critérios, tal como a complexidade dos processos. Tendo em conta que a informação sobre a disponibilidade das respostas sociais só é útil se for tempestiva, que os indicadores calculados não são de elevada complexidade técnica e que os trabalhos em curso são suscetíveis de potenciar a tempestividade de produção do Relatório, entende o Tribunal que a sua publicitação não deve ocorrer após o final do ano seguinte a que respeita, sem prejuízo de se criarem as condições para se ir reduzindo o prazo à medida que os procedimentos vão sendo melhorados.

117. A apreciação que é feita em seguida está de acordo com os dados registados na plataforma informática da Carta Social referentes ao período 2019 a 2022. O número de creches em Portugal continental registou uma variação pouco significativa (+0,4%), correspondente a um aumento de 11 creches, tendo passado de 2.554 creche em 2019 para 2.565 creches em 2022. Essa evolução resultou do efeito conjugado do aumento do número de creches da rede solidária (+17) e da rede privada-lucrativa (+2) e da diminuição do número de creches da rede pública (-8). Cerca de 74,1% das creches no final de 2022 pertenciam à rede solidária (Quadro 13).

Quadro 13. Número de creches em Portugal continental no período 2019 a 2022

Natureza jurídica	2019		2020		2021		2022		2019-2022	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	▲ Quant.	▲ %
Rede solidária	1 883	73,7%	1 891	73,8%	1 893	74,3%	1 900	74,1%	17	0,9%
Rede privada-lucrativa	598	23,4%	602	23,5%	590	23,1%	600	23,4%	2	0,3%
Rede pública	73	2,9%	68	2,7%	66	2,6%	65	2,5%	-8	-11,0%
Total	2 554	100,0%	2 561	100,0%	2 549	100,0%	2 565	100,0%	11	0,4%

Notas: a rede solidária respeita às creches das IPSS; a rede privada-lucrativa engloba as creches da propriedade de sociedades comerciais e de empresários em nome individual; e a rede pública refere-se às creches de autarquias locais, de instituições de ensino superior público ou de outras pessoas coletivas de natureza pública.

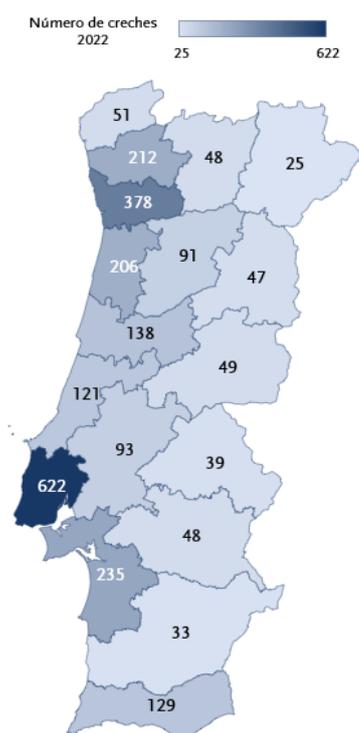
Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

118. No final de 2022, 64,4% (1.653) das creches estavam localizadas em apenas cinco distritos, Lisboa 24,2% (622), Porto 14,7% (378), Setúbal 9,2% (235), Braga 8,3% (212) e Aveiro 8% (206),

enquanto os distritos de Beja 1,3% (33) e de Bragança 1% (25) são os que apresentavam o menor número de creches (Figura 3).

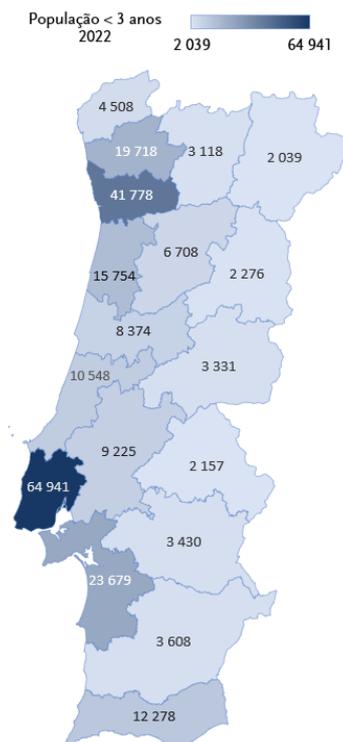
119. A população-alvo em Portugal continental no final de 2022 era de 237.470 crianças com idade inferior a 3 anos. A Figura 4 apresenta a distribuição da população-alvo da Creche em Portugal continental por distrito, destacando-se Lisboa 27,3% (64.941), Porto 17,6% (41.778), Setúbal 10% (23.679) e Braga 8,3% (19.718), representando cerca de 63,2% (150.116) do total.

Figura 3. Número de creches por distrito em 2022



Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

Figura 4. População-alvo da resposta Creche por distrito em 2022



Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

120. Conforme o Quadro 14, no final de 2022, existam 119.616 lugares em creche, dos quais 77,9% (93.158) eram em creches da rede solidária, 19,2% (23.002) na rede privada-lucrativa, e 2,9% (3.456) na rede pública. Relativamente a 2019, verificou-se um aumento de 1,7% (1.994) de lugares em creche no final de 2022, fundamentalmente suportado no aumento de lugares na rede solidária (+1.847).

Quadro 14. Número de lugares em creche no período 2019-2022

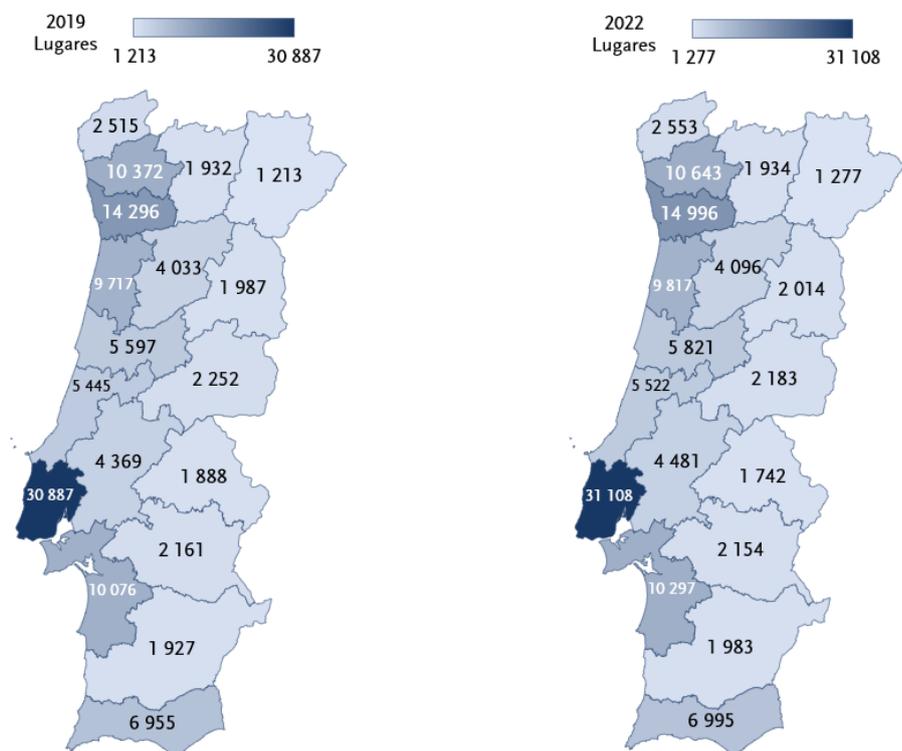
Natureza jurídica	2019		2020		2021		2022		2019-2022	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	▲ Quant.	▲ %
Rede solidária	91 311	77,6%	91 868	77,7%	92 324	78,1%	93 158	77,9%	1 847	2,0%
Rede privada-lucrativa	22 594	19,2%	22 919	19,4%	22 447	19,0%	23 002	19,2%	408	1,8%
Rede pública	3 717	3,2%	3 493	3,0%	3 489	3,0%	3 456	2,9%	-261	-7,0%
Total	117 622	100,0%	118 280	100,0%	118 260	100,0%	119 616	100,0%	1 994	1,7%

Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

121. Do total de 119.616 de lugares no final de 2022, 64,3% (76.861) respeitam a cinco distritos: Lisboa (26%, 31.108); Porto (12,5%, 14.996), Braga (8,9%, 10.643), Setúbal (8,6%, 10.297) e

Aveiro (8,2%, 9.817) (Figura 5). O distrito de Bragança tem o menor número de lugares em creche (1.277). Refira-se ainda que não existem diferenças significativas na evolução da distribuição geográfica do número de lugares em creche de 2019 para 2022.

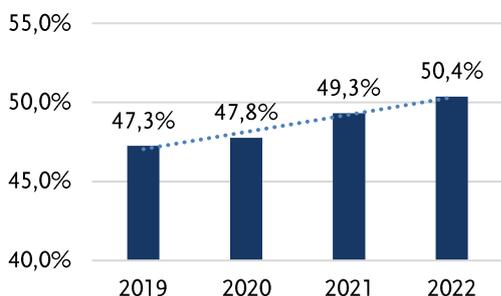
Figura 5. Número de lugares em creche por distrito em 2019 e em 2022



Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

122. O número de lugares existentes em Creche permitia abranger 50,4% das crianças com menos de 3 anos no final de 2022 (taxa de cobertura), refletindo um aumento face aos 47,3% registados em 2019, (Gráfico 13). No entanto, a evolução positiva no período resulta, fundamentalmente, da diminuição (-4,6%) da população no escalão etário dos 0 aos 3 anos, passando de 248.907 crianças em 2019 para 237.470 crianças em 2022.
123. A taxa de utilização da resposta atingiu 88,3% em 2022, apresentando um crescimento face à verificada em 2019 (86,0%) (Gráfico 14).

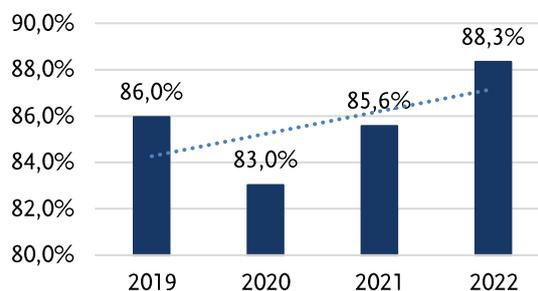
Gráfico 13. Taxa de cobertura da resposta Creche



Notas: a taxa de cobertura corresponde ao rácio do número total de lugares existentes sobre a população de referência da resposta social Creche (população dos 0 aos 3 anos).

Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

Gráfico 14. Taxa de utilização da resposta Creche



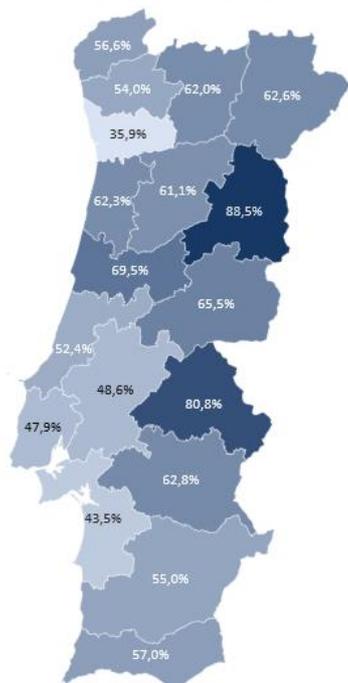
Notas: a taxa de utilização corresponde ao rácio do número de utentes a frequentar a resposta Creche sobre o número de lugares existentes na resposta.

Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

124. Em 2022, os distritos da Guarda e de Portalegre são os que melhores taxas de cobertura apresentaram (respetivamente 88,5% e 80,8%), destacando-se claramente dos demais. A taxa de cobertura mais baixa foi registada no distrito do Porto (35,9%), seguindo-se Setúbal (43,5%), Lisboa (47,9%) e Santarém (48,6%) com taxas inferiores a 50% (Figura 6).

125. No que se refere à taxa de utilização, os distritos de Braga (92,4%) e Porto (92%) registaram as taxas mais elevadas, e o distrito da Guarda (75%) a taxa de utilização mais baixa. (Figura 7).

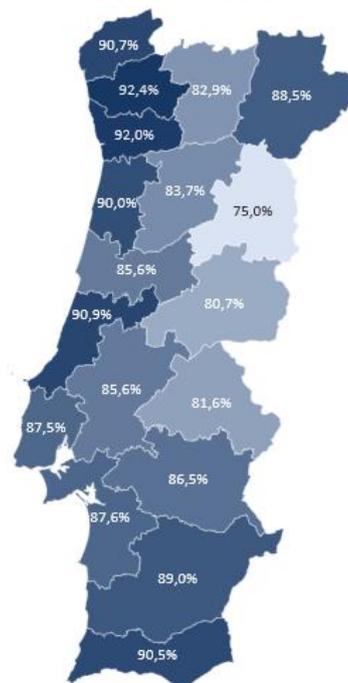
Figura 6. Taxa de cobertura da resposta Creche por distrito em 2022



Notas: a taxa de cobertura corresponde ao rácio do número total de lugares existentes sobre a população até aos 3 anos.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

Figura 7. Taxa de utilização da resposta Creche por distrito em 2022



Nota: a taxa de utilização corresponde ao rácio do número de utentes a frequentar a resposta social creche sobre o número de lugares existentes em creche.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

126. Ainda neste domínio, de notar que o ISS não dispõe de informação sobre o número de crianças inscritas nas listas de espera para a resposta social Creche, o que prejudica a quantificação das necessidades e a definição de objetivos para a taxa de cobertura, elementos relevantes na formulação de políticas públicas neste âmbito.

Em contraditório, o ISS refere que *“Tal como as inscrições nas respostas sociais são da responsabilidade das mesmas, também a gestão das listas de espera na resposta social creches encontra-se na mesma esfera de responsabilidades. Pese embora o referido (...) convém aduzir que o formulário de sinalização de interesse⁹⁶ contribui para que o ISS, IP identifique os concelhos onde se verifica a necessidade de aumento de cobertura de creches e a faixa etária a priorizar para a constituição de salas.”*

127. Em súmula e sem prejuízo das observações apresentadas neste ponto, destacam-se os seguintes factos:
- no final de 2022, existam 119.616 lugares em creche, a maioria (77,9%) na rede solidária;
 - a melhoria observada da cobertura da resposta Creche resulta, fundamentalmente, do efeito conjugado da diminuição (-4,6%, correspondente a 11.437 crianças) da população no escalão etário dos 0 aos 3 anos entre 2019 e 2022, e do aumento de 1,7% (+1.994) dos lugares;
 - os equipamentos de Creche estão desigualmente distribuídos por Portugal continental, com os distritos do litoral com as maiores áreas metropolitanas (Porto, Setúbal e Lisboa) a apresentarem as menores taxas de cobertura da resposta (35,9%, 43,5% e 47,9%, respetivamente).

10.3. Os acordos de cooperação em execução

128. No final de 2022, existiam 1.538 IPSS com acordo de cooperação para o desenvolvimento da Creche, abrangendo 1.859 estabelecimentos, relativamente estáveis ao longo dos anos de 2019 a 2022. Nesse período, o número de lugares em creches com acordo de cooperação subiu de 88.851 em 2019, para 90.564 lugares em 2022, correspondendo a um aumento de 1.713 lugares (+1,9%) e o número de utentes abrangidos por acordo de cooperação registou um acréscimo de 2,9%, correspondente a 2.166 utentes (Quadro 15).

Quadro 15. Número de acordos de cooperação, estabelecimentos, lugares e utentes da resposta social Creche no período 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022	
					▲ Quant.	▲ %
Acordos de cooperação	1 861	1 856	1 856	1 864	3	0,2%
IPSS com acordo de cooperação	1 537	1 529	1 529	1 538	1	0,1%
Estabelecimentos abrangidos	1 861	1 856	1 854	1 859	-2	-0,1%
Lotação	88 851	89 044	89 554	90 564	1 713	1,9%
Utentes com acordo de cooperação	74 645	75 285	75 886	76 811	2 166	2,9%
% utentes com acordo/lotação	84,0%	84,5%	84,7%	84,8%		0,8%

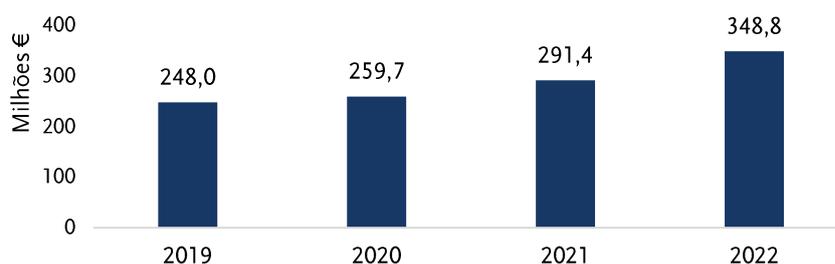
Notas: acordos de cooperação respeita aos acordos com execução financeira no ano; estabelecimentos abrangidos corresponde ao número de creches das IPSS abrangidas por acordo de cooperação; lotação respeita ao número de lugares nas creches com acordo de cooperação; utentes com acordo de cooperação respeita ao número de utentes das creches com acordo de cooperação que estão abrangidas por esses acordos.

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 20 de julho de 2023, pelo ISS.

⁹⁶ Este formulário encontra-se disponível na aplicação Creche Feliz, desenvolvida no âmbito da implementação da Medida da Gratuidade. Esta aplicação permite consultar a oferta disponível na rede de creches aderentes e pedir o apoio da gratuidade, bem como sinalizar o interesse na frequência da Creche.

129. Considerando o número de utentes abrangidos por acordos de cooperação por distrito, destaca-se Lisboa, com 15.227 utentes, representando cerca de 19,8% do total, seguido de Braga (8.926; 11,6%), Porto (8.716; 11,3%) e Aveiro (7.963; 10,4%)⁹⁷.
130. Relativamente à despesa com os acordos de cooperação na resposta social aqui em análise⁹⁸, verificou-se que, em 2022, ascendeu a 348.815,4 m€, mais 100.830,3 m€ que em 2019, tendo esta evolução representado um aumento de 40,7% (Gráfico 15). De salientar que o aumento da despesa foi mais acentuado em 2022 (+19,8%, face a 2021), designadamente por via do alargamento da Medida da Gratuidade (cfr. Ponto 10.4).

Gráfico 15. Despesa com acordos de cooperação para Creche, no período 2019 a 2022



Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho de 2023.

131. A despesa com os acordos de cooperação para o desenvolvimento da resposta social Creche representou cerca de 19,7% da despesa da segurança social com acordos de cooperação (1.772,9 M€) em 2022.
132. A despesa média por utente abrangido por acordo de cooperação aumentou 36,7% (+1,2m€) em quatro anos (de 3,3 m€/utente em 2019 para 4,5 m€ em 2022) (Quadro 16).

Quadro 16. Valores médios de acordos de cooperação, utentes abrangidos, IPSS e despesa no âmbito da Creche, no período 2019 a 2022

Variável	2019	2020	2021	2022
Média de utentes abrangidos por acordos de cooperação	40,1	40,6	40,9	41,2
Despesa média por utente abrangido (m.€)	3,3	3,5	3,8	4,5
Média de acordos de cooperação por IPSS	1,2	1,2	1,2	1,2
Despesa média por acordo de cooperação (m.€)	133,3	140,0	157,0	187,1
Despesa média por IPSS (m.€)	161,3	169,9	190,6	226,8
Média de acordos de cooperação por distrito	103,4	103,1	103,1	103,6
Despesa média por distrito (m.€)	13 777,0	14 430,5	16 189,5	19 378,6

Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo ISS em 20 de julho de 2023.

⁹⁷ Vide Gráfico n.º ii do Anexo II. Informação complementar.

⁹⁸ Os montantes apresentados incluem os pagamentos relativos à: comparticipação complementar de horário superior a 11 horas; comparticipação por criança com deficiência; comparticipação complementar por sábados (15 utentes e 20 utentes); comparticipação adicional correspondente a 80% dos encargos mensais com educadoras de infância.

133. Em síntese e sem prejuízo das observações apresentadas neste ponto, destaca-se o seguinte:
- o número de IPSS com acordo de cooperação para Creche, o número de creches e o número de crianças abrangidas manteve-se estável no período 2019 a 2022;
 - a despesa total com a Creche e a despesa média por utente registou um aumento significativo no período 2019 a 2022, 40,7% (100,8 M€) e 36,7% (1,2 m€), respetivamente.

10.4.A medida da gratuidade na frequência de creche

134. Num contexto de diminuição da natalidade que agrava as perspetivas de evolução demográfica e perante uma rede de equipamentos de apoio à infância que apresenta desequilíbrios, em que o preço permanece um condicionamento significativo, sendo um dos fatores que explicam o adiamento do segundo filho, considerou-se essencial melhorar as condições para a parentalidade, criando as bases necessárias para que as famílias possam ter os filhos que desejam ter, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade, segurança e melhor conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal⁹⁹.
135. Neste contexto, a Medida da Gratuidade surge pela primeira vez no OE para 2020, aprovado pela [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, como uma medida de apoio à natalidade, através da redução das despesas familiares, fundamental para responder ao desafio demográfico.
136. Nos termos do referido diploma, é garantida a gratuidade na frequência de creche a todas as crianças que frequentem uma creche pública ou abrangida pelo sistema de cooperação e cujo agregado familiar pertença: a) ao 1.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar¹⁰⁰; ou b) ao 2.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar¹⁰¹ a partir do segundo filho. Isto significa que a despesa do subsistema de ação social com a Creche passou a ser acrescida com o montante da compensação financeira do ISS que substituiu aquelas comparticipações familiares.
137. A implementação da Medida da Gratuidade ocorreu de modo faseado, a partir de 2020, tal como se evidencia na Figura 8 e se desenvolve nos pontos seguintes.

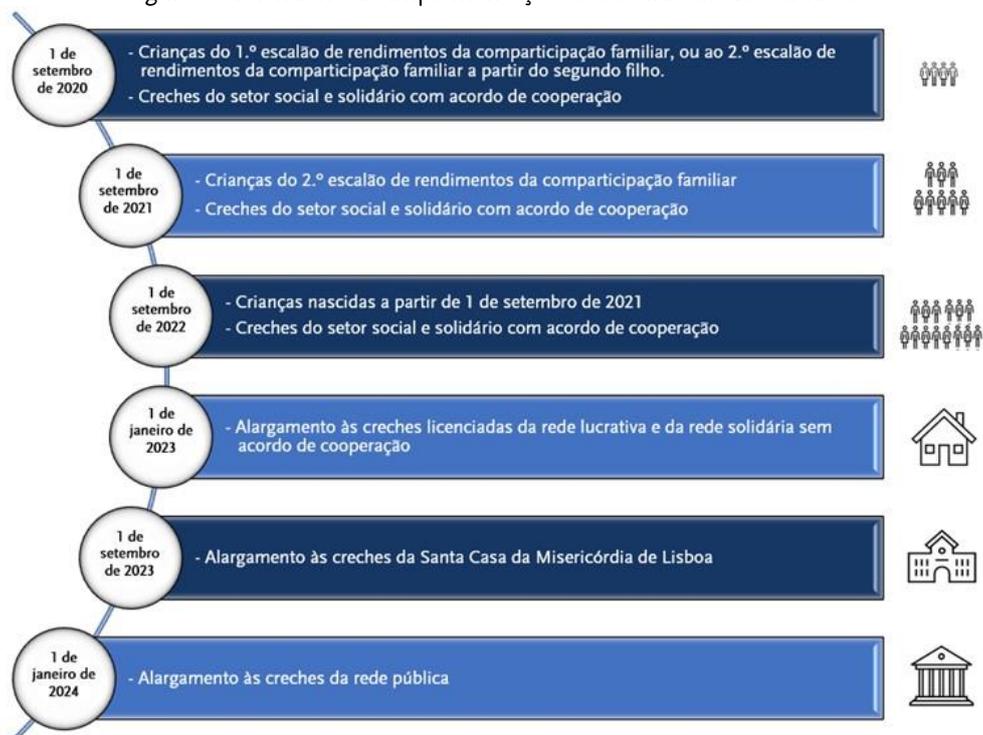
⁹⁹ Cfr. Ponto III.I do [Programa do XXII Governo](#).

¹⁰⁰ A inclusão no 1.º escalão ocorre quando o rendimento *per capita* mensal igual ou inferior a 30% da retribuição mínima mensal garantida (190,50 € em 2020), cfr. n.º 11.1.1 do regulamento das comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais, anexo à [Portaria n.º 196-A/2015](#), na sua redação atual. O rendimento *per capita* mensal é obtido pela seguinte fórmula:

$$\frac{\text{rendimento anual ou anualizado do agregado familiar}/12 - \text{despesas fixas mensais}}{\text{número de elementos do agregado familiar}}$$

¹⁰¹ A inclusão no 2.º escalão acontece quando o rendimento *per capita* mensal superior a 30% e igual ou inferior a 50% da retribuição mínima mensal garantida (respetivamente 190,50 € e 317,50 € em 2020), cfr. n.º 11.1.1 do regulamento das comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais anexo à [Portaria n.º 196-A/2015](#), na sua redação atual.

Figura 8. Calendário de implementação da Medida da Gratuitidade



Fonte: elaboração própria.

138. A medida constitui ainda um contributo relevante para a meta do ODS n.º 4.2, que prevê que, até 2030, “(...) *todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, bem como cuidados e educação pré-escolar, de modo a que estejam preparados para o ensino primário.*”

10.4.1. A medida em 2020

139. Após articulação com as entidades representativas do setor social e solidário¹⁰², foi aprovada a [Portaria n.º 271/2020](#), de 24 de novembro, com efeitos a 1 de setembro de 2020, que define as condições de operacionalização da Medida da Gratuitidade, aplicável às respostas sociais Creche e Creche Familiar¹⁰³, desenvolvidas pelas IPSS com acordo de cooperação.

140. A aplicação do princípio da gratuitidade concretizou-se através do pagamento pela Segurança Social às IPSS das comparticipações que eram até então devidas pelas famílias enquadradas nos escalões mais baixos (1.º e 2.º, a partir do segundo filho). Note-se que, antes da entrada em vigor da Medida da Gratuitidade, todas as famílias tinham de pagar às IPSS, em graus diferentes, uma comparticipação familiar.

¹⁰² Fonte: anexo ao ofício n.º 6.316, de 25 de julho de 2023, do Gabinete da Secretária de Estado da Inclusão. De acordo com o MTSSS, o processo de “(...) *planeamento e desenho do desenvolvimento da medida (...) contou com o envolvimento das Entidades Representativas do Setor Social e Solidário e, desde finais de 2022, da Associação de Creches e Pequenos Estabelecimentos de Ensino Particular, na reflexão sobre a configuração e operacionalização da medida, com contributos que incluíram a preparação dos normativos de regulamentação, à comunicação/nota de dificuldades e sugestões de melhoramento.*”

¹⁰³ O peso da resposta social Creche Familiar no total da estimativa de crianças abrangidas pela medida em 2020 é residual (2,6%). Efetivamente, previa-se que 97,4% (52.814 crianças) abrangidas frequentassem a resposta social Creche.

141. O montante da comparticipação familiar dependia do posicionamento do agregado familiar em termos de rendimento *per capita* mensal num dos seis escalões indexados à Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), conforme ponto 11.1.1 do “Regulamento das comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais”, em anexo à [Portaria n.º 196-A/2015](#).
142. Em função do posicionamento nos escalões era devida uma percentagem, definida pelas IPSS no regulamento interno de cada creche a acrescer à comparticipação financeira da Segurança Social. Quando o referido regulamento era omissivo, as percentagens definidas a título de comparticipação familiar a pagar à instituição decorriam do ponto 11.1.2 do Regulamento anexo à referida portaria.
143. As estimativas apresentadas para a despesa e para o número de crianças abrangidas pela medida em 2020 (ano letivo 2020/2021), ficaram aquém do que se veio a verificar. A despesa estimada com a implementação da medida em 2020 (4 meses) foi de 11.181,5 m€, tendo a execução se fixado em 4.963,7 m€, *i.e.*, 55,6% abaixo do estimado. Quanto ao número de crianças, as estimativas apontavam para 54.207, mas apenas foram abrangidas 20.473 (-62,2%), ou seja, cerca de 27,2% do total de crianças abrangidas por acordo de cooperação Creche (Quadro 17). A estimativa das crianças abrangidas pela medida revelou pouca aderência à realidade face à diferença para o número de crianças que efetivamente beneficiaram da medida, sobretudo em relação ao 1.º escalão. Para tal terá contribuído o facto da “(...) *informação sobre os escalões de rendimentos de agregados de crianças em creche (...)*” ser “(...) *quase inexistente.*”¹⁰⁴.

Quadro 17. Estimativa e execução da Medida da Gratuitidade em 2020

Designação	Estimativa 2020	Execução 2020	Desvio	
			Valor	%
Utentes abrangidos	54 207	20 473	-33 734	-62,2%
1.º escalão	43 767	8 540	-35 227	-80,5%
2.º escalão	10 440	11 933	1 493	14,3%
Despesa (m.€)	11 182	4 964	-6 218	-55,6%
1.º escalão	7 971	1 530	-6 441	-80,8%
2.º escalão	3 210	3 433	223	6,9%

Fonte: elaboração própria, com base nas estimativas do ISS de 4 de setembro de 2020 e em informação remetida pelo ISS em 16 de agosto de 2023.

144. Em resultado, a Medida da Gratuitidade representou apenas cerca de 1,9% (5 M€) do total da despesa com a resposta social Creche em 2020 (259,7 M€, cfr. Ponto 10.3).

10.4.2. A medida em 2021

145. O OE para 2021, aprovado pela [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro, no seu artigo 159.º, n.º 1, prevê que o Governo proceda, nesse ano, ao alargamento da gratuitidade da creche a todas as crianças que frequentem creches públicas ou abrangidas pelo sistema de cooperação e cujo agregado familiar pertença ao 2.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar. O alargamento foi regulado pela [Portaria n.º 199/2021](#), de 21 de setembro, com efeitos a 1 de setembro de 2021.

¹⁰⁴ Fonte: anexo ao ofício n.º 6.316, de 25 de julho de 2023, do Gabinete da Secretária de Estado da Inclusão.

146. Ao contrário do observado em 2020, constatou-se que as estimativas elaboradas antes deste alargamento¹⁰⁵ não incluíram o número de crianças abrangidas. Quanto à despesa, foi estimada em 31,8 M€, dos quais 10,8 M€ (34%) relativos ao alargamento da medida aos primeiros filhos das famílias enquadradas no 2.º escalão de rendimentos.
147. O alargamento da medida permitiu abranger 30.272 crianças em 2021¹⁰⁶, mais 9.799 (+47,9%) que em 2020, representando 39,9% das crianças abrangidas por acordo de cooperação na resposta social Creche (Quadro 18). A despesa realizada ascendeu a 17,6 M€, sendo inferior em 14,2 M€ ao estimado (menos 44,7%).

Quadro 18. Execução da Medida da Gratuidade em 2021

Designação	Execução 2020	Execução 2021	2020 - 2021	
			▲ (m.€)	▲ %
Utentes abrangidos	20 473	30 272	9 799	47,9%
1.º escalão	8 540	9 953	1 413	16,5%
2.º escalão	11 933	20 319	8 386	70,3%
Despesa (m.€)	4 964	17 633	12 669	255,2%
1.º escalão	1 530	4 779	3 249	212,3%
2.º escalão	3 433	12 854	9 421	274,4%

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo ISS em 16 de agosto de 2023.

148. Em 2021, a despesa com a Medida da Gratuidade representou cerca de 6% do total da despesa com a resposta social Creche nesse ano (291,4 M€).

10.4.3. A medida em 2022

149. Em 2022, através da [Lei n.º 2/2022](#), de 3 de janeiro, alarga-se progressivamente a gratuidade da frequência de creche a todas as crianças que frequentem creche abrangida pelo sistema de cooperação e amas, nos seguintes termos:
- em 2022, a todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche;
 - em 2023, a todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º ano;
 - em 2024, a todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º e 3.º ano.
150. O Governo procedeu à regulamentação do referido diploma através da [Portaria n.º 198/2022](#), de 27 de julho, com efeitos a partir do dia 1 de setembro de 2022, passando a gratuidade na frequência das creches, bem como das amas, a abranger todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021. Relativamente a estas crianças, a comparticipação familiar foi substituída pelo valor mensal de 460 € por criança/mês, a pagar pelo ISS às instituições¹⁰⁷. Relativamente às crianças nascidas antes daquela data e cujas famílias fossem enquadradas nos 1.º e 2.º escalões de rendimentos da comparticipação familiar o ISS continuou a pagar as comparticipações familiares, determinadas pela aplicação de uma percentagem ao rendimento *per capita* mensal do agregado familiar, de acordo com o fixado no regulamento interno de cada creche, ou, quando o mesmo for omissivo, de acordo com o fixado na [Portaria n.º 196-A/2015](#).

¹⁰⁵ Em 2021, as estimativas foram elaboradas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em 7 de julho de 2021.

¹⁰⁶ Com referência à frequência da Creche em dezembro de 2021, cfr. informação remetida pelo ISS em 16 de agosto de 2023.

¹⁰⁷ A fixação do valor do apoio pecuniário pago por criança foi definida na [Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário assinada a 27 de julho de 2022](#). Deixou de ser necessário a apresentação de informação sobre os rendimentos do agregado familiar.

151. Segundo o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), “(...) *este desenvolvimento contou com um amplo envolvimento e negociação com as Entidades Representativas do Setor Social e Solidário*¹⁰⁸, tendo os termos e montantes aplicáveis ficado definidos no Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário e respetivas adendas (...)”¹⁰⁹.
152. Quanto à definição do valor do apoio a pagar pelo ISS e destinado a assegurar o custo técnico da resposta, o MTSSS informou que foi considerado o custo médio real da resposta, obtido através do OCIP, relativo a 2019, que “(...) *apontava para um valor de 405,85 € por utente/mês (...)*”, e ainda “(...) *os seguintes elementos: 1) evolução da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG); 2) peso dos encargos com recursos humanos (aproximadamente 75%); 3) evolução da inflação (...)*”, resultando “(...) *uma estimativa na ordem dos 468,63 € para 2022.*”¹¹⁰.
153. Contudo, apesar de solicitado¹¹¹, não foi demonstrado quantitativamente o detalhe dos elementos considerados e os respetivos cálculos realizados que sustentaram a definição do valor do apoio (460 € por criança/mês). Acresce que as decisões de financiamento não devem limitar-se à cobertura dos custos médios incorridos pelos prestadores. Pelo contrário, tal como no custeio de políticas públicas¹¹², é necessário um modelo de financiamento das respostas sociais em que as decisões estejam quantitativamente sustentadas em metodologias de custeio da responsabilidade do financiador público que, diferenciando o contexto socioeconómico em que cada estabelecimento se insere, potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira. Tal como foi referido, não foi demonstrada a consideração destes elementos.

Em contraditório, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que “*A importância estratégica do setor social e solidário é reconhecida no país de forma transversal, pelo que o Governo pretende dignificar e reforçar as IPSS e privados com equipamentos sociais, através de um modelo contratualizado, com fiscalização eficaz e garantia de provisão dos serviços em condições dignas e humanizantes, encontrando-se em estudo a elaboração de uma Lei de Financiamento do Setor Social.*”.

Já a anterior responsável, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo, refere que “(...) *o valor pago pela Segurança Social garante a cobertura das despesas e a sustentabilidade financeira das Instituições (...)*”. Refere ainda que o “(...) *valor deve ser, naturalmente, atualizado anualmente, em função dos custos reais (...)*” e que “(...) *definir valores diferentes por instituição é criar instrumentos de desigualdade.*”.

Reiteram-se as observações de auditoria, sublinhando-se que a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, da sustentabilidade das instituições e a utilização eficiente dos recursos públicos passa pelo desenvolvimento e implementação de mecanismos indutores de responsabilização e eficiência na contratualização com os prestadores e que os preços estejam sustentados em metodologias de custeio adequadas.

¹⁰⁸ União das Misericórdias Portuguesas, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Mutualidades Portuguesas e Confederação Cooperativa Portuguesa.

¹⁰⁹ Fonte: anexo ao ofício n.º 6.316, de 25 de julho de 2023, da Secretária de Estado da Inclusão.

¹¹⁰ Fonte: ofício n.º 1.839, de 8 de março de 2024, da Secretária de Estado da Inclusão.

¹¹¹ Ofício da Direção-Geral do TdC n.º 9.225/2024, de 1 de março.

¹¹² Vide, por exemplo, OCDE (2023), “[Costing policy proposals: Guidelines for independent fiscal institutions \(IFIs\)](#)” *OECD Journal on budgeting*, Vol. 23/1.



154. A [Portaria n.º 198/2022](#), de 27 de julho, veio ainda estender a Medida da Gratuitidade até ao limite da capacidade autorizada para cada creche e fixar os critérios de admissão e priorização na Creche, devendo as creches com acordo de cooperação adaptar os respetivos regulamentos em conformidade. De acordo com a hierarquização estabelecida, na admissão à Creche são priorizadas as crianças beneficiárias da prestação social Garantia para a Infância e/ou com abono de família para crianças e jovens (1.º e 2.º escalões de rendimento)¹¹³.
155. Nota-se, porém, que tal priorização, conjugada com a insuficiente taxa de cobertura da resposta (cfr. Ponto 10.2), potencia a dificuldade do acesso à Creche das famílias com rendimentos médios e mais elevados (a partir do 3.º escalão do rendimento de referência¹¹⁴, mais de 6.204,80 €/ano) do acesso à Creche.

Em contraditório, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo refere que “(...) a análise da evolução histórica da frequência de Crianças nas creches protocoladas com o Instituto de Segurança Social permite concluir que o sistema anterior tinha um efeito perverso de induzir uma maior participação nas creches das Crianças de agregados com maiores rendimentos, agravando o fosso de desigualdade e o inaccessibilidade das Crianças de agregados com rendimentos mais baixos.”.

O alegado não contraria a observação de auditoria. Contudo, nota-se que nas estimativas prévias ao alargamento regulado pela [Portaria n.º 199/2021](#), de 21 de setembro, se salienta que “(...) a informação sobre os escalões de rendimento de agregados de crianças em creche é quase inexistente (...)” e que “(...) até ao momento, todos os estudos efetuados pelo IGFSS, I.P. e ISS, I.P. basearam-se em estimativas tendo por base o pressuposto de que a distribuição do rendimento dos agregados com crianças em creche é semelhante à distribuição de rendimentos dos agregados do país.”¹¹⁵.

156. O número de crianças abrangidas pela medida em 2022, foi superior ao estimado em qualquer dos três cenários elaborados antes da [Portaria n.º 198/2022](#), de 27 de julho (Quadro 19).

Quadro 19. Estimativa do número de crianças para o alargamento progressivo da Medida da Gratuitidade

Cenários	2022			2023	2024	2025
	Estimativa	Execução	Grau de execução	Estimativa	Estimativa	Estimativa
Baixo	40 607	48 946	120,5%	62 406	81 315	83 406
Médio	42 283		115,8%	64 784	86 979	91 925
Alto	43 941		111,4%	66 947	92 276	100 120

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo MTSSS em 25 de julho de 2023.

157. O alargamento da medida permitiu abranger 48.946 crianças em 2022, mais 18.674 (+61,7%) que em 2021, correspondendo a 63,7% das crianças abrangidas por acordo de cooperação na resposta social Creche. A despesa realizada ascendeu a 40.746,4 m€, representando já cerca de 11,7% do total da despesa com a resposta social Creche nesse ano (348,8 M€).

¹¹³ Em 5.º e 6.º lugar da lista das prioridades definidas para a admissão. Em 1.º lugar priorizam-se as crianças que frequentaram a creche no ano anterior; em 2.º crianças com deficiência/incapacidade; em 3.º crianças filhos de mães e pais estudantes menores, ou beneficiários de assistência pessoal no âmbito do Apoio à Vida Independente ou reconhecido como cuidador informal principal, ou crianças em situação de acolhimento ou em casa abrigo; e em 4.º crianças com irmãos, que comprovadamente pertençam ao mesmo agregado familiar e que frequentam a resposta social.

¹¹⁴ “1. Somam-se os rendimentos anuais de todos os elementos do agregado familiar. 2. Soma-se o número de crianças e jovens do agregado que têm direito ao abono de família, mais um. 3. Divide-se o primeiro valor pelo segundo para encontrar o rendimento de referência. 4. Esse rendimento de referência equivale a um escalão (do 1.º ao 5.º)”. Fonte: [Guia prático abono de família para crianças e jovens](#), do ISS.

¹¹⁵ Fonte: anexo ao ofício n.º 6.316, de 25 de julho de 2023, da Secretária de Estado da Inclusão.

158. De acordo com os responsáveis do ISS e das IPSS contactados na auditoria, o alargamento progressivo da medida gerou um aumento significativo da procura de lugares em creches, em particular em 2022, com a consequente repercussão no aumento das listas de espera. Contudo, verificou-se que o ISS não dispõe de informação quantitativa sobre o número de crianças em lista de espera nos equipamentos. A falta dessa informação prejudica a avaliação e gestão da medida, bem como a transparência e o controlo sobre o cumprimento das regras de admissão nos equipamentos.

10.4.4. 2023: alargamento às creches da rede lucrativa, rede solidária sem acordo e da SCML

159. No final de 2022, com o objetivo de aumentar o número de vagas afetas à medida, foi publicada a [Portaria n.º 305/2022](#), de 22 de dezembro, aplicável às crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, através da qual se procedeu a novo alargamento da Medida da Gratuidade por forma a incluir as creches licenciadas da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo de cooperação, a partir de 1 de janeiro de 2023. Para efeito, foi criada uma bolsa de creches aderentes à qual as da rede privada-lucrativa ou solidária sem acordo com o ISS puderam aderir. O valor mensal por criança/mês (460 €) é o mesmo que o das creches do setor social e solidário com acordo¹¹⁶.

160. O acesso às creches licenciadas da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo de cooperação ficou, no entanto, dependente da inexistência de vaga abrangida pela gratuidade no setor social e solidário com acordo no concelho onde os pais ou quem exerça as responsabilidades parentais residam ou exerçam a sua atividade laboral¹¹⁷.

161. A medida teve uma forte adesão das creches da rede privada-lucrativa, com 73% (438) das creches (600)¹¹⁸ a celebrarem termos de adesão com o ISS¹¹⁹ até ao final de 2023. Destaca-se que as creches da rede dos distritos de Lisboa (170), Porto (83) e Setúbal (81) representam cerca de 76,3% (334) do total das aderentes no final de 2023 (Figura 9) e que todas as dos distritos de Vila Real, Viana do Castelo e Viseu aderiram à medida (Figura 10).

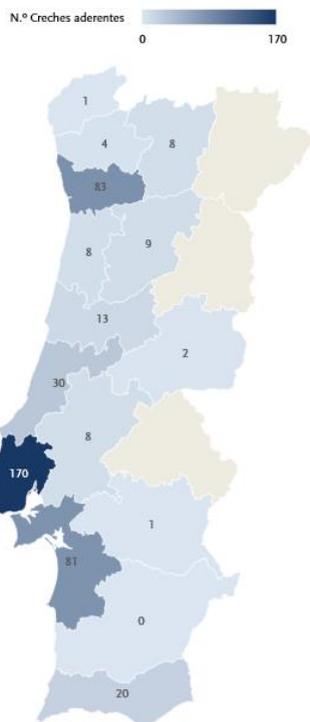
¹¹⁶ As creches da rede pública, designadamente as geridas pelas autarquias locais e instituições de ensino superior público, ficaram excluídas deste alargamento.

¹¹⁷ Cfr. [Despacho n.º 14.837-E/2022](#), de 28 de dezembro, da Secretária de Estado da Inclusão. Em 2024, através da [Portaria n.º 158/2024/1](#), de 6 de junho, foi alterada a Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, tendo o acesso às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo de cooperação passado a depender da inexistência de vaga na freguesia onde os pais ou quem exerça as responsabilidades parentais residam ou exerçam a sua atividade laboral ou em freguesias limítrofes, nas condições previstas no n.º 2 do artigo 5.º da Portaria, ao invés do concelho.

¹¹⁸ Com referência a 31 de dezembro de 2022, cfr. dados registados na plataforma informática da Carta Social.

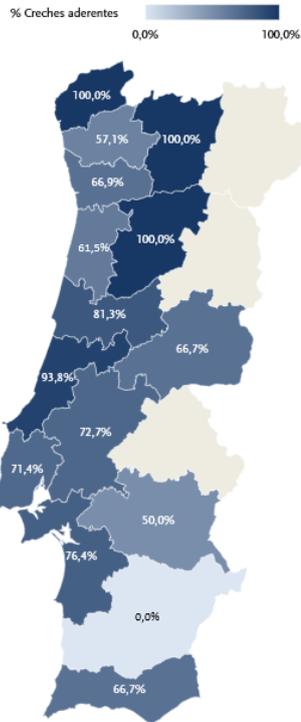
¹¹⁹ Cfr. quadro resumo de indicadores disponibilizado pelo ISS em 14 de março de 2024.

Figura 9. Número de creches da rede privada-lucrativa aderentes



Nota: os distritos de Bragança, Guarda e Portalegre não têm creches da rede privada-lucrativa.
Fonte: elaboração própria com base em informação prestada pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024 e pelo ISS em 14 de março de 2024.

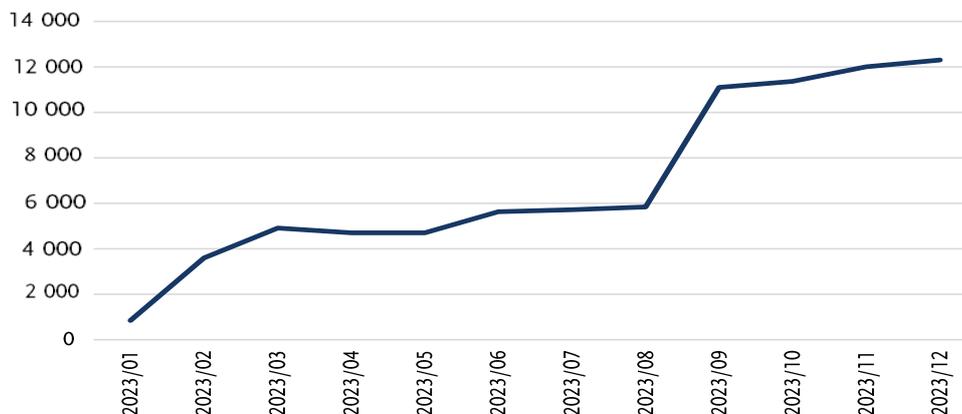
Figura 10. Percentagem de creches da rede privada-lucrativa aderentes



Nota: os distritos de Bragança, Guarda e Portalegre não têm creches da rede privada-lucrativa.
Fonte: elaboração própria com base em informação prestada pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024 e pelo ISS em 14 de março de 2024.

162. Em dezembro de 2023, o número de crianças abrangidas pela Medida da Gratuitidade a frequentar creches da rede privada-lucrativa ascendeu a 12.301 (Gráfico 16), correspondente a cerca de 53,5% da lotação destas creches (23.002)¹²⁰.

Gráfico 16. Número de crianças abrangidas pela gratuidade em creches da rede privada-lucrativa em 2023

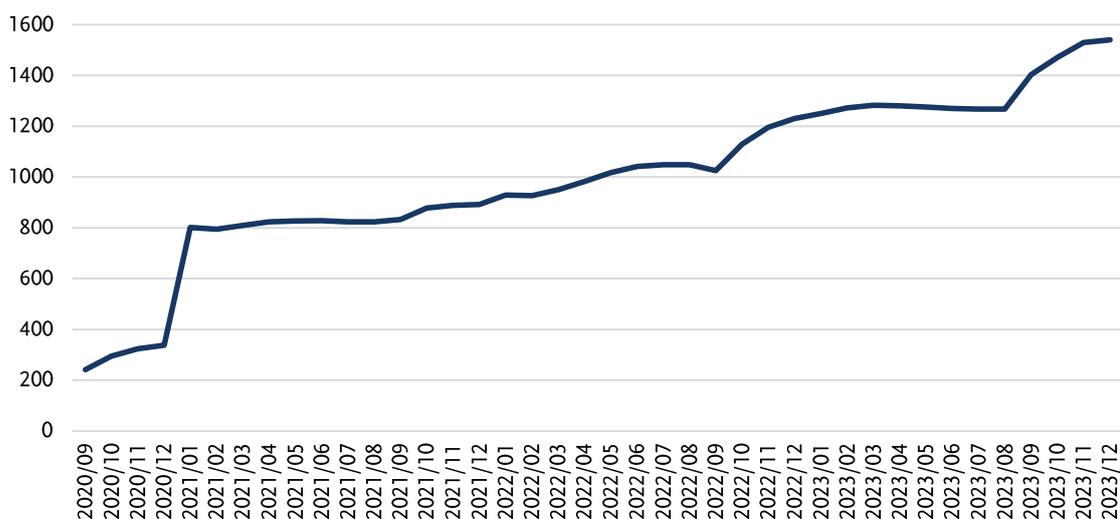


Fonte: elaboração própria com base em informação prestada pelo ISS em 14 de março de 2024.

¹²⁰ Teve-se por referência a lotação destas creches no final de 2022, dado que em abril de 2024 encontravam-se em curso os trabalhos de validação dos dados registados pelas entidades que desenvolvem respostas sociais na plataforma informática da Carta Social relativos a 2023.

163. No que respeita à adesão de creches da rede solidária sem acordo, constatou-se que a monitorização da medida foi realizada em função da natureza jurídica dos prestadores (rede solidária, rede privada-lucrativa e rede pública), não tendo sido apurados dados relativos às creches do setor solidário sem acordo de cooperação aderentes.
164. No final de 2023, a [Portaria n.º 426/2023](#), de 11 de dezembro, procedeu ao alargamento da Medida da Gratuitidade às crianças que frequentassem creches cujo desenvolvimento e gestão da resposta fosse efetuado: por autarquias locais, por instituições de ensino superior público ou por outras pessoas coletivas de natureza pública, designadamente empresas públicas, sociedades anónimas de capitais públicos, institutos públicos ou outros organismos de natureza similar, com efeitos a 1 de janeiro de 2024; e pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), com efeitos a 1 de setembro de 2023.
165. Porém, verificou-se que, “(...) por opção da SCML, em linha com os seus fins estatutários (...)”¹²¹ a medida foi implementada nas creches e creches familiares da instituição desde 1 de setembro de 2020, na sequência da aprovação da [Portaria n.º 271/2020](#), de 24 de novembro. Assim, a SCML suportou os correspondentes custos. Em dezembro de 2023, o número de crianças abrangidas ascendeu a 1.540 (Gráfico 17), correspondente a 89,3% da lotação das creches da SCML.

Gráfico 17. Número de crianças abrangidas pela gratuitidade da frequência de creche nos estabelecimentos da SCML no período 2020 a 2023



Fonte: elaboração própria com base em informação prestada pela SCML em 22 de fevereiro de 2024.

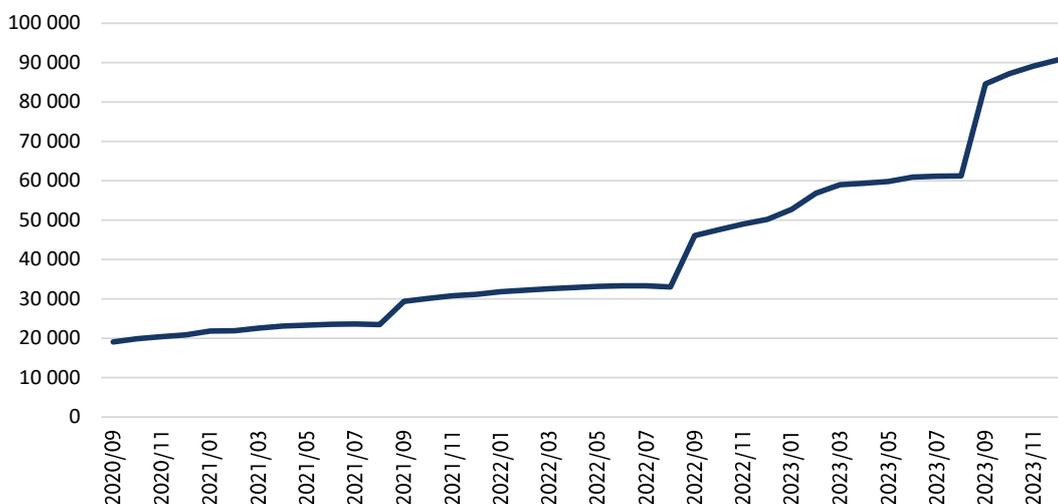
166. A [Portaria n.º 426/2023](#), de 11 de dezembro, veio, no entanto, permitir à SCML obter financiamento da segurança social para a Medida da Gratuitidade (460 € por criança/mês), mediante a celebração de protocolo com o ISS¹²².
167. O Gráfico 18 evidencia a evolução crescente do número total de crianças abrangidas pela Medida da Gratuitidade (rede solidária e da rede privada-lucrativa), por mês, no período 2020 a 2023, particularmente expressiva a partir de setembro de 2022. Em dezembro de 2023, a medida abrangeu 90.649 crianças, das quais 78.348 (86,4%) a frequentar creches da rede solidária¹²³ e 12.301 (13,6%) da rede privada-lucrativa.

¹²¹ Fonte: informação prestada pela SCML em 21 de fevereiro de 2024.

¹²² Cfr. art.º 4.º da [Portaria n.º 426/2023](#), de 11 de dezembro.

¹²³ Inclui 1.540 crianças a frequentar creches da SCML.

Gráfico 18. Número total de crianças abrangidas pela gratuidade da frequência de creche no período 2020 a 2023



Fonte: elaboração própria com base em informação prestada pelo ISS em 14 de março de 2024 e pela SCML em 28 de fevereiro de 2024.

168. No final de 2023, a despesa da segurança social com a Medida da Gratuidade ascendeu a 156,6 M€¹²⁴, mais 284,8% que em 2022, correspondente a cerca de 34,5% da despesa com a resposta social Creche (453,3 M€)¹²⁵.

169. Em súmula ao ponto 10.4., destacam-se os seguintes factos:

- a implementação da Medida da Gratuidade ocorreu de modo faseado, abrangendo 20.473 crianças em 2020, 30.272 em 2021, 48.946 em 2022 e 90.649 em 2023;
- a despesa com a medida evoluiu em linha com o aumento do número de crianças abrangidas, passando de 5 M€ em 2020, para 17,6 M€ em 2021, 40,7 M€ em 2022 e 156,6 M€ em 2023;
- a aplicação do princípio da gratuidade concretizou-se através do pagamento pela Segurança Social das comparticipações que eram devidas pelas famílias enquadradas no 1.º e 2.º escalões de rendimentos da comparticipação familiar, relativamente às crianças nascidas antes de 1 de setembro de 2021. Para as crianças nascidas após essa data, a medida passou a concretizar-se através do pagamento de um valor mensal de 460 € por criança/mês às instituições integradas na medida;
- entre 2020 e 2022 a medida abrangeu as creches do setor solidário com acordo de cooperação, tendo sido alargada a partir de 1 de janeiro de 2023 às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo de cooperação, mediante adesão. A partir de 1 de setembro de 2023 foi alargada às creches da SCML;
- a medida teve uma forte adesão das creches da rede privada-lucrativa, com cerca de 73% das creches do setor a celebrarem termos de adesão com o ISS até ao final de 2023;
- por opção da SCML a Medida da Gratuidade foi implementada nas suas creches desde 1 de setembro de 2020, tendo a SCML suportado os correspondentes custos. A aprovação da Portaria n.º 426/2023, de 11 de dezembro, permite à SCML obter financiamento da Segurança Social.

¹²⁴ Dos quais 117,7 M€ em creches com acordo de cooperação.

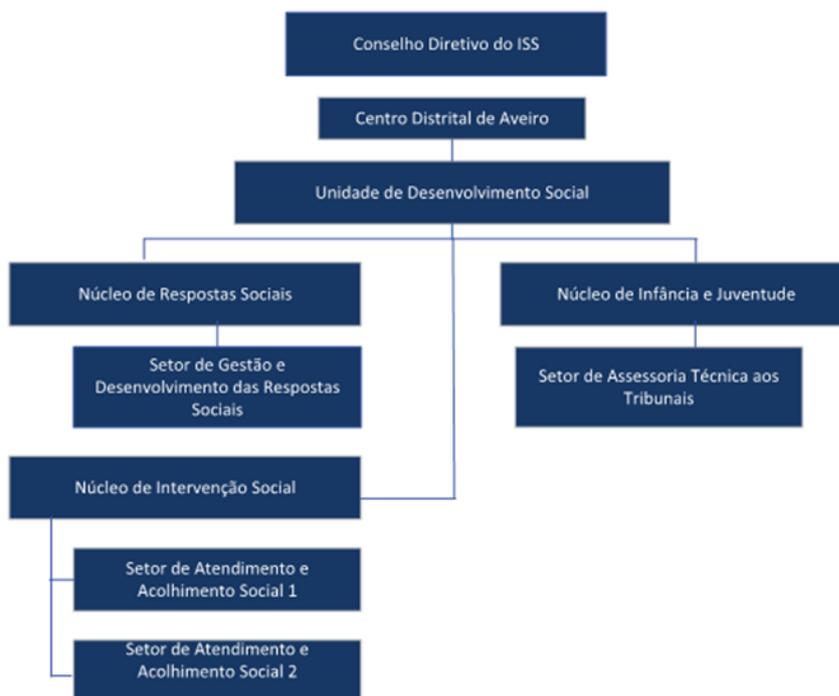
¹²⁵ Este montante corresponde ao saldo das contas “6017210200 – Creche” e “6016221000 – Gratuidade Creche Lucrativa” em 2023.

11. Caso de estudo: Centro Distrital de Aveiro do Instituto da Segurança Social

11.1. Estrutura, organização e recursos humanos do centro distrital

170. O centro distrital de Aveiro (CDA) é o serviço desconcentrado do ISS responsável por assegurar as atribuições e competências do instituto ao nível do distrito, competindo-lhe, no âmbito da ação social: i) propor ao Conselho Diretivo (CD) do ISS a celebração de acordos de cooperação com as IPSS; ii) dar parecer sobre os projetos de registo das IPSS e proceder ao licenciamento das atividades de apoio social, quando legalmente previsto; e iii) colaborar na ação inspetiva e fiscalizadora no que respeita ao cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários das instituições e de outras entidades privadas que exerçam atividades de apoio social.
171. De acordo com a estrutura orgânica do CDA, aprovada por Deliberação n.º 127/2012, de 18 de setembro¹²⁶, do CD do ISS, o desenvolvimento, controlo e acompanhamento dos acordos de cooperação com as IPSS é efetuado pelo Núcleo das Respostas Sociais (NRS), integrado na Unidade de Desenvolvimento Social (UDS). Ao NRS compete ainda acompanhar a instalação, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social em que sejam exercidas atividades e serviços do âmbito da segurança social (Figura 11).

Figura 11. Organograma da Unidade de Desenvolvimento Social do centro distrital de Aveiro



Fonte: elaboração própria.

172. Com relevância para a auditoria, destaca-se ainda a Comissão Distrital de Cooperação de Aveiro¹²⁷ que funciona junto do CDA e tem como competências a análise de questões relacionadas com a interpretação, a execução e desenvolvimento dos acordos de cooperação,

¹²⁶ Com as alterações introduzidas pelas Deliberações: n.º 45/2013, de 1 de março; n.º 14/2018, de 11 de janeiro; n.º 225/2019, de 31 de outubro; e n.º 1209/2020, de 6 de outubro.

¹²⁷ As comissões distritais de cooperação são coordenadas pelo diretor do centro distrital do ISS, *cf.* [abreviatura ou extenso. Ver em todas as notas de rodapé. O mais fácil talvez seja definir a abreviatura] artigo 41.º, n.º 4 da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

gestão ou protocolos, reportando à Comissão Nacional de Cooperação as situações que, pela frequência da sua verificação ou pela importância da sua natureza, justifiquem a intervenção dessa instância de nível nacional¹²⁸. De acordo com seu Regulamento Interno¹²⁹, a Comissão Distrital de Cooperação de Aveiro deveria reunir quatro vezes por ano. Contudo, no período de 2019 a 2022, a comissão reuniu uma única vez¹³⁰.

173. Quanto aos recursos humanos, verificou-se que em 31 de dezembro de 2022, a UDS do CDA, tinha 125 trabalhadores, dos quais 29 (23,2%), mais dois que em 2021, estavam afetos ao NRS. Destes, 20 desempenhavam funções técnicas relacionadas com o acompanhamento do funcionamento das respostas sociais e a instrução e tratamento de processos de licenciamento de respostas sociais.
174. Em 2022, o rácio “número de respostas sociais por técnico” foi de 78, refletindo uma melhoria face a 2021 (85 respostas sociais/técnico)¹³¹.

11.2. Acompanhamento e fiscalização

175. Verificou-se existir uma planificação anual das ações de acompanhamento e apoio técnico às IPSS do distrito com acordo de cooperação. Na planificação anual são considerados, entre outros fatores, os resultados do acompanhamento realizado em anos anteriores, a inexistência de ação de acompanhamento técnico nos últimos dois anos à resposta social e as reclamações e denúncias apresentadas ao CDA. Observou-se, ainda, existir um acompanhamento e monitorização da execução dessa planificação, designadamente através de reuniões periódicas promovidas no âmbito do NRS.
176. No período de 2019 a 2022, o NRS do CDA realizou 1.025 ações de acompanhamento e apoio técnico a IPSS com acordo de cooperação, sendo que em 2020 e 2021 apenas foram realizadas 330 ações em resultado da COVID-19. Em 2022, o número de ações realizadas (298) foi 24,9% inferior a 2019 (397) (Ponto 9.3.1).
177. Tal como já referido anteriormente, na sequência das ações de acompanhamento e apoio técnico realizadas são feitas recomendações em ordem a suprir as irregularidades detetadas¹³². Em 2022, foram efetuadas 934 recomendações, na maioria (58%) tendentes a suprir irregularidades relacionadas com: i) regulamentos internos (*e.g.* a falta de definição da ponderação dos critérios de admissão, o que pode levar a situações de desigualdade); ii) fórmulas de cálculo das comparticipações familiares; iii) instalações (*e.g.* deficiente identificação das saídas de emergência); e iv) processos individuais dos utentes (*e.g.* a falta de celebração do contrato de prestação de serviços). Destas, 533 (57%) foram consideradas implementadas ainda nesse ano¹³³.

¹²⁸ Cfr. artigo 41.º, n.º 3 da [Portaria n.º 196-A/2015](#).

¹²⁹ Cfr. artigo 9.º do Regulamento, aprovado em 16 de fevereiro de 2016.

¹³⁰ Em 24 de novembro de 2022, cfr. Ata n.º 1/2022. Na reunião foram abordados diversos temas, designadamente a falta de vagas em creche, a implementação da Medida da Gratuidade e a viabilidade das IPSS considerando o aumento dos custos energéticos, as atualizações salariais e o aumento do custo dos bens em geral.

¹³¹ Cfr. Relatório anual do NRS de 2021 e de 2022.

¹³² Planos de regularização das irregularidades.

¹³³ As equipas técnicas procedem ao acompanhamento da implementação das irregularidades identificadas através da recolha e análise de evidências junto das IPSS. Quando as recomendações são implementadas é proposto o arquivamento do processo e efetuado os correspondentes registos no sistema SISS/COOP.

11.3. A resposta social Creche no distrito de Aveiro

11.3.1. Rede de equipamentos e taxa de cobertura

178. No final de 2022¹³⁴, existiam 206 creches no distrito de Aveiro, com uma capacidade para 9.817 crianças, representando cerca de 8,2% do número de lugares existentes em creches em Portugal continental (119.616). O número de lugares em creches do setor solidário no distrito de Aveiro representa nesse ano cerca de 91,5% do total de lugares (Quadro 20).

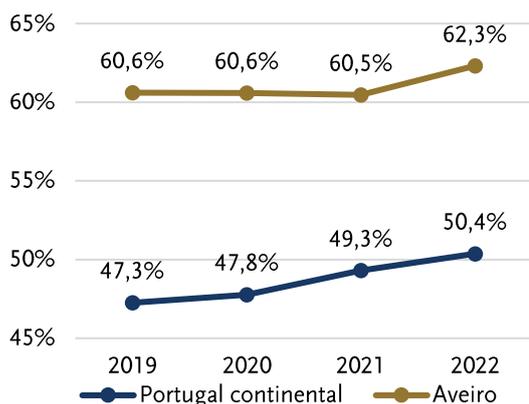
Quadro 20. Número de lugares em creche no distrito de Aveiro no período 2019 a 2022

Natureza jurídica	2019	2020	2021	2022	Peso % 2022	2019-2022	
						▲ Quant.	▲ %
Rede solidária	8 920	8 941	8 939	8 985	91,5%	65	0,7%
Rede privada-lucrativa	386	386	421	421	4,3%	35	9,1%
Rede pública	411	411	411	411	4,2%	0	0,0%
Total	9 717	9 738	9 771	9 817	100,0%	100	1,0%

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

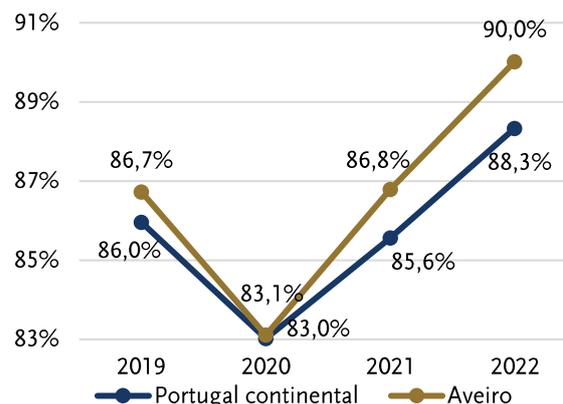
179. O distrito de Aveiro apresenta uma taxa de cobertura e uma taxa de utilização da Creche superior à média de Portugal continental em todo o período de 2019 a 2022 (gráficos 19 e 20). Os 9.817 lugares existentes em creches no final de 2022 permitiam abranger cerca de 62,3% das crianças com menos de três anos residentes no distrito (15.754). A evolução positiva observada no período 2019 a 2022 resultou do efeito conjugado da diminuição da população no escalão etário dos zero aos três anos, passando de 16.032 crianças em 2019 para 15.754 crianças em 2022, com o aumento do número de lugares anteriormente referido.

Gráfico 19. Taxa de cobertura da resposta Creche no distrito de Aveiro e em Portugal continental no período 2019 a 2022



Notas: taxa de cobertura = número total de lugares existentes/população de referência da resposta social Creche (população dos 0 aos 3 anos).
Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

Gráfico 20. Taxa de utilização da resposta Creche no distrito de Aveiro e em Portugal continental no período 2019 a 2022



Notas: taxa de utilização = número de utentes a frequentar a resposta Creche/o número de lugares existentes na resposta.
Fonte: elaboração própria, com base em informação remetida pelo GEPMTSSS em 21 de fevereiro de 2024.

¹³⁴ À data de conclusão do relato de auditoria (abril de 2024) encontrava-se ainda em curso o processo de validação dos dados registados na plataforma informática da Carta Social referentes a 2023.

11.3.2. Os acordos de cooperação em execução

180. Em 2022, existiam 362 IPSS no distrito de Aveiro, das quais 177 (48,9%) tinham acordo de cooperação com o ISS para o desenvolvimento da resposta social Creche.
181. Nesse ano, os 192 acordos de cooperação em execução, menos um que em 2021, abrangeram 7.963 crianças, mais 150 que em 2019 (7.813). Relativamente à despesa, verificou-se que ascendeu a 35.581,5 m€, mais 35,3% (9.280,8 m€) que em 2019 (Quadro 21), representando cerca de 24,2% do total da despesa com acordos de cooperação do centro distrital¹³⁵. O aumento da despesa resultou, fundamentalmente, do aumento da comparticipação financeira da segurança social e da criação e alargamento progressivo da Medida da Gratuitidade.

Quadro 21. Número de IPSS, de acordos de cooperação e de utentes da resposta social Creche no distrito de Aveiro no período 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022	
					▲ Quant.	▲ %
Acordos de cooperação	193	193	193	192	-1	-0,5%
IPSS com acordo de cooperação	179	179	177	177	-2	-1,1%
Estabelecimentos (creches)	193	193	191	192	-1	-0,5%
Lotação	9 310	9 321	9 384	9 352	42	0,5%
Utentes abrangidos por acordo de cooperação	7 813	7 827	7 992	7 963	150	1,9%
% utentes com acordo/lotação	83,9%	84,0%	85,2%	85,1%		1,2%
Despesa com acordos de cooperação (m€)	26 300,7	27 181,6	30 224,9	35 581,5	9 280,8	35,3%

Nota: acordos de cooperação respeita aos acordos com execução financeira (pagamentos) no ano; IPSS com acordo de cooperação refere-se às IPSS que têm um ou mais acordos de cooperação para a resposta Creche; estabelecimentos respeita às creches em funcionamento a 31 de dezembro de cada ano; lotação respeita ao número de lugares nas creches em funcionamento a 31 de dezembro de cada ano; utentes abrangidos por acordo de cooperação respeita ao número de utentes das creches com acordo de cooperação que estão abrangidos por esses acordos.

Fonte: elaboração própria, com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho de 2023.

182. Note-se que, de acordo com os registos do ISS a capacidade das creches com acordos de cooperação é superior ao número de lugares em creches da rede solidária constante da Carta Social (Quadro 20), o que pode resultar de falhas na atualização dos dados registados na plataforma informática da Carta Social pelas entidades que integram a RSES.

Em contraditório, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo refere que “(...) estava em curso uma alteração do método de recolha da informação, uma vez que a informação não é fiável porquanto depende apenas de inquéritos de resposta voluntária.”, confirmando o observado na auditoria.

183. Em 2022, das 192 creches com acordo de cooperação, 172 (89,6%) tinham um horário de funcionamento superior a 11 horas diárias, pelo que beneficiaram da comparticipação complementar prevista no Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário para o Biénio 2021-2022 (571,17 € por creche/mês).
184. No período 2019 a 2022, cada acordo de cooperação abrangeu em média 41 utentes. A despesa média por utente foi sempre crescente, passando de 3,4 m€ em 2019 para 4,5 m€ em 2022, representando um crescimento de 32,4% (Quadro 22), em linha com o verificado a nível nacional (Ponto 10.3).

¹³⁵ Vide Quadro n.º iii do Anexo II. Informação complementar.

Quadro 22. Valores médios dos acordos de cooperação, utentes abrangidos, IPSS e despesa no âmbito da Creche no distrito de Aveiro no período 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022		Média 2019-2022
					▲ Quant./Valor	▲ %	
Média de utentes por acordo de cooperação	40,5	40,6	41,4	41,5	1,0	2,5%	41,0
Média de utentes com acordo de cooperação por IPSS	43,6	43,7	45,2	45,0	1,4	3,2%	44,4
Média de acordos de cooperação por IPSS	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0%	1,1
Despesa média por utente (m.€)	3,4	3,5	3,8	4,5	1,1	32,4%	3,8
Despesa média por acordo de cooperação (m.€)	136,3	140,8	156,6	185,3	49,0	36,0%	154,8
Despesa média por IPSS com acordo de cooperação (m.€)	146,9	151,9	170,8	201,0	54,1	36,8%	167,7

Notas: média de utentes por acordo de cooperação = número de utentes abrangidos por acordo de cooperação/número de acordos de cooperação; média de utentes com acordo de cooperação por IPSS = número de utentes abrangidos por acordo de cooperação/número de IPSS; média de acordos de cooperação por IPSS = número de acordos de cooperação/número de IPSS; despesa média por utente = despesa com acordos de cooperação/número de utentes abrangidos por acordos de cooperação; despesa média por acordo de cooperação = despesa com acordos de cooperação/número de acordos de cooperação; despesa média por IPSS com acordo de cooperação = despesa com acordos de cooperação/número de IPSS com acordo de cooperação.

Fonte: elaboração própria, com base no Quadro 21.

185. No decurso de 2022, foram revistos cinco acordos de cooperação, com vista à adequação da capacidade e/ou abrangência do acordo de cooperação.
186. O tempo médio entre ações de acompanhamento e apoio técnico à Creche fixou-se em 3,1 anos, valor acima da média nacional (2,5 anos)¹³⁶, não tendo sido alcançado o objetivo dos dois anos entre ações.
187. Quanto à ação fiscalizadora desenvolvida pelo ISS, observou-se que no período de 2019 a 2022, foram realizadas 34 ações à resposta social Creche. Na sequência destas ações, foram abertos 16 processos de contraordenação e aplicadas coimas, de acordo com o regime sancionatório previsto no [Decreto-Lei n.º 64/2007](#), de 14 de março, no montante de 79,9 m€, na maioria dos casos por inexistência de pessoal com categoria profissional e afetação adequada às atividades desenvolvidas no estabelecimento, excesso de lotação em relação à capacidade autorizada e pela falta de celebração de contratos de prestação de serviços com os utentes ou os seus familiares, quando exigido¹³⁷.
188. Em sùmula e sem prejuízo das observações apresentadas neste ponto 11.3, destacam-se os seguintes factos:
- no final de 2022, existiam 206 creches no distrito de Aveiro, com uma capacidade para 9.817 crianças, a maior parte (91,5%) em creches do setor solidário;
 - os lugares existentes em creches permitiam abranger cerca de 62,3% das crianças com menos de três anos residentes no distrito (15.754), uma taxa de cobertura superior à média de Portugal continental;
 - o tempo médio entre ações de acompanhamento e apoio técnico à Creche fixou-se em 3,1 anos, valor acima da média nacional (2,5 anos), não tendo sido alcançado o objetivo dos dois anos entre ações;
 - das 34 ações de fiscalização à Creche, 47% (16) deram origem a processos de contraordenação.

¹³⁶ Vide Gráfico n.º iii do Anexo II. Informação complementar.

¹³⁷ Cfr. informação prestada pelo CDA em 29 de março de 2023.

11.4. Análise da resposta Creche nas IPSS

189. As quatro IPSS examinadas na auditoria¹³⁸ dispõem de sete creches, com uma capacidade de 431 lugares, dos quais 358 (83,1%) abrangidos por acordo de cooperação (Quadro 23).

Quadro 23. Capacidade das creches examinadas e número de lugares abrangidos por acordo de cooperação em 2022

IPSS	Equipamento	Capacidade	Lugares abrangidos pelo acordo de cooperação	Peso %
Centro Social da Esgueira (CSE)	Centro Social de Esgueira	94	64	68,1%
Centro Social e Paroquial Vera Cruz (CSPVC)	Creche da Vera e do Cruz	80	66	82,5%
	Creche Padre Fernandes	78	66	84,6%
Fundação da Casa de Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro (FCPSSSDA)	Creche Eng.º António Pascoal	38	33	86,8%
	Creche Centro Integrado	33	33	100,0%
Santa Casa da Misericórdia de Aveiro (SCMA)	Centro Infantil de Aveiro	50	50	100,0%
	Casa da Cruz	58	46	79,3%
Total		431	358	83,1%

Fonte: elaboração própria.

11.4.1. Verificações

190. Observou-se que os estatutos destas IPSS, bem como os regulamentos internos das creches e os acordos de cooperação para o desenvolvimento da Creche em execução, estão em conformidade com os respetivos quadros jurídico-normativos aplicáveis¹³⁹. Observou-se ainda que, à exceção do Centro Social de Esgueira, as contas do exercício de 2022 estavam publicitadas no sítio das instituições na *Internet*, sendo que essa obrigação decorre do artigo 14.º-A do Estatuto das IPSS.
191. As IPSS implementaram procedimentos e práticas que lhes permitem o controlo do registo diário de entrada e saída dos utentes das creches¹⁴⁰. As listagens mensais das frequências de utentes das creches foram comunicadas ao ISS, através da SSD, no prazo estabelecido (até ao dia cinco de cada mês, relativamente à frequência registada no mês anterior)¹⁴¹. Tais listagens suportam o reporte mensal das frequências ao ISS, as quais servem de base aos pagamentos das comparticipações no âmbito dos respetivos acordos de cooperação.
192. Confirmou-se a conformidade dos pedidos de comparticipação complementar pela prática de horário de funcionamento superior a 11 horas diárias, através da observação das declarações que atestavam a necessidade expressa dos pais e/ou de quem exercia as responsabilidades parentais de, pelo menos, 30% das crianças das creches¹⁴².
193. Quanto aos processos individuais dos utentes abrangidos pelos acordos de cooperação, verificou-se que, de um modo geral, se encontravam bem organizados, documentados e arquivados.
194. No que concerne às condições de instalação e funcionamento das creches, previstas na [Portaria n.º 262/2011](#), de 31 de agosto, na redação atual, foram identificadas algumas falhas no cumprimento de normas reguladoras, destacando-se as seguintes:

¹³⁸ O exame recaiu sobre 2022, dado que as contas das IPSS são apresentadas até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito.

¹³⁹ Já considera as alterações introduzidas ao Regulamento Interno da creche do CSE em 2023, na sequência de uma ação de acompanhamento e apoio técnico do NRS.

¹⁴⁰ Nuns casos através de folhas manuais, noutros através de plataforma informática.

¹⁴¹ Cfr. previsto no ponto 5.1 da [Circular de Orientação Técnica](#) n.º 5 da DGSS, de 23 de dezembro de 2014.

¹⁴² Cfr. estabelecido nas Adendas ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário para o [Biénio 2019-2020](#) e para o [Biénio 2021-2022](#).

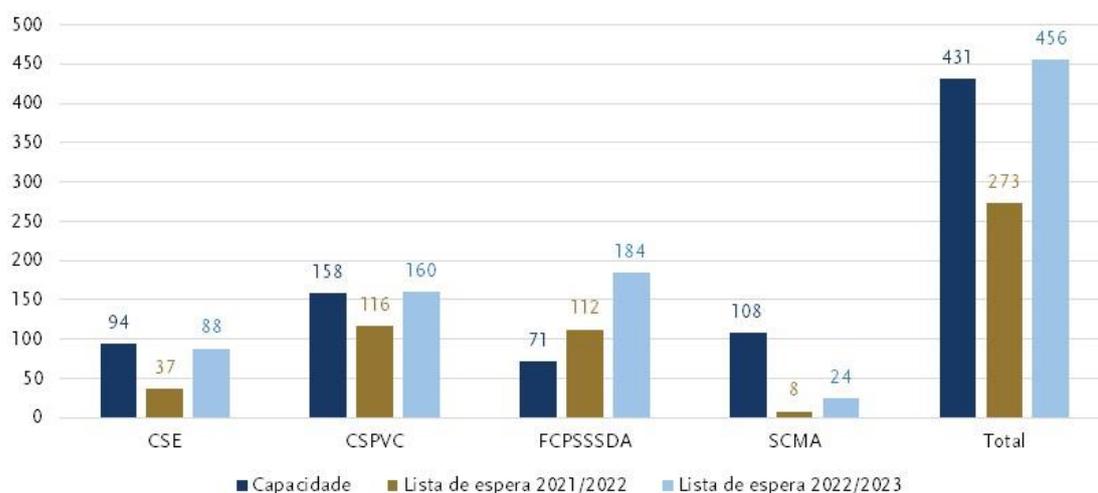
- erros no cálculo das comparticipações familiares em 11 dos 150 processos (7,3%) analisados, dos quais cinco do CSE, cinco da SCMA e um da FCPSSSDA. O montante das comparticipações familiares pagas em excesso foi 205,90 €/mês, correspondente a 2.470,80 €/ano, e o montante das comparticipações familiares fixadas abaixo do regularmente fixado foi de 130,51 €/mês, correspondente a 1.566,12 €/ano;
- inexistência de contratos de prestação de serviços e falta de assinaturas nos contratos, entre as IPSS e os encarregados de educação ou representantes legais dos utentes;
- falta de identificação da data e/ou do número de identificação da segurança social do utente nas fichas de inscrição.

195. É de notar que, no decurso dos trabalhos da auditoria, as IPSS tomaram a iniciativa de proceder à correção do cálculo das comparticipações familiares onde foram detetados erros, emitindo as correspondentes notas de crédito, nos casos em que foram pagas em excesso e de notas de débito, nos casos em que foram calculadas abaixo do regularmente estipulado, e de suprir as restantes falhas acima identificadas.

196. Quanto à admissão de utentes, não foi possível concluir se foram cumpridos os critérios de admissão definidos nos regulamentos internos das creches, designadamente porque o ISS não dispõe de informação sobre as listas de espera (data de inscrição e critérios de prioridade) dos equipamentos e terem sido detetadas omissões no registo de datas no preenchimento das fichas de inscrição (formalização da inscrição).

197. Contudo, a análise das listas de espera das creches examinadas revelou: por um lado, a procura é superior à sua capacidade e, por outro, um aumento significativo do número de crianças em lista de espera, justificado, sobretudo, pelo alargamento da Medida da Gratuitidade às crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, com efeitos a 1 de setembro de 2022¹⁴³. Com efeito, apurou-se um aumento de 67% (183) das crianças em lista de espera no ano letivo 2022/2023 face a 2021/2022, tendo o total de crianças em lista de espera passado de 273 para 456 (Gráfico 21). Assim, a lista de espera no ano letivo 2022/2023 já é superior à capacidade das creches.

Gráfico 21. Capacidade e número de utentes em lista de espera para os anos letivos de 2021/2022 e 2022/2023 por IPSS



Fonte: elaboração própria, com base em informação recolhida junto das instituições.

Nota: a capacidade engloba o total de lugares disponíveis nas creches, abrangidos ou não por acordo de cooperação (Quadro 23).

¹⁴³ A população residente no distrito com menos de 3 anos registou uma diminuição de 2,5% de 2021 para 2022, 16.159 e 15.574 respetivamente e o número de lugares em creches do distrito registou um aumento de 9.771 em 2021 para 9.817 em 2022.



11.4.2. Acompanhamento e apoio técnico

198. As creches das IPSS examinadas na auditoria foram objeto de uma ação de acompanhamento e apoio técnico pelo NRS do centro distrital de Aveiro no período 2019 a 2022 (Quadro 24). O tempo médio decorrido desde a data da visita anterior à resposta social variou entre 3,8 e 4,9 anos, superando o tempo previsto nas regras orientadoras para o acompanhamento técnico às respostas sociais para consideração na planificação anual das ações (dois anos)¹⁴⁴ e a média nacional (2,5 anos)¹⁴⁵.

Quadro 24. Acompanhamento e apoio técnico à resposta Creche nas IPSS examinadas

IPSS	Equipamentos	Data da visita anterior	Data da última visita	Tempo entre as ações (anos)
Centro Social de Esgueira	Centro Social de Esgueira	13/11/2017	16/09/2021	3,8
Centro Social Paroquial da Vera Cruz	Creche Padre Fernandes	12/10/2017	27/08/2021	3,9
	Creche Vera Cruz	12/10/2017	27/08/2021	3,9
Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito Aveiro	Creche Eng.º António Pascoal	19/05/2017	06/07/2021	4,1
	Creche Centro Integrado	19/07/2017	29/11/2021	4,4
Santa Casa da Misericórdia de Aveiro	Casa da Cruz	04/08/2016	01/07/2021	4,9
	Centro Infantil de Aveiro	06/09/2016	23/06/2021	4,8
Tempo médio (anos)				4,3

Fonte: elaboração própria com base na informação prestada pelo ISS em 27 de março de 2023.

199. Em todas as ações realizadas foram elaborados relatórios de avaliação e acordados planos de regularização com as instituições, nos casos em que se verificaram irregularidades, na maioria relacionadas com a necessidade de revisão do regulamento interno e incumprimentos no quadro de pessoal.
200. No entanto, observou-se que os prazos fixados para a regularização nem sempre foram cumpridos, sendo de destacar o caso da SCMA onde as irregularidades identificadas, designadamente as relativas ao edificado das duas creches, não foram resolvidas.
201. De acordo com os responsáveis da SCMA, relativamente ao Centro Infantil de Aveiro aguardam “(...) a celebração de novo contrato de gestão e comodato para (...) iniciar um processo de levantamento exaustivo de necessidades para a adequação do edifício à (...) atividade, bem como do cumprimento da legislação aplicável (...)” e relativamente à creche Casa da Cruz “(...) as obras foram todas realizadas (...)”¹⁴⁶, contudo, ainda não foi emitida a autorização de utilização.

11.4.3. Desempenho económico

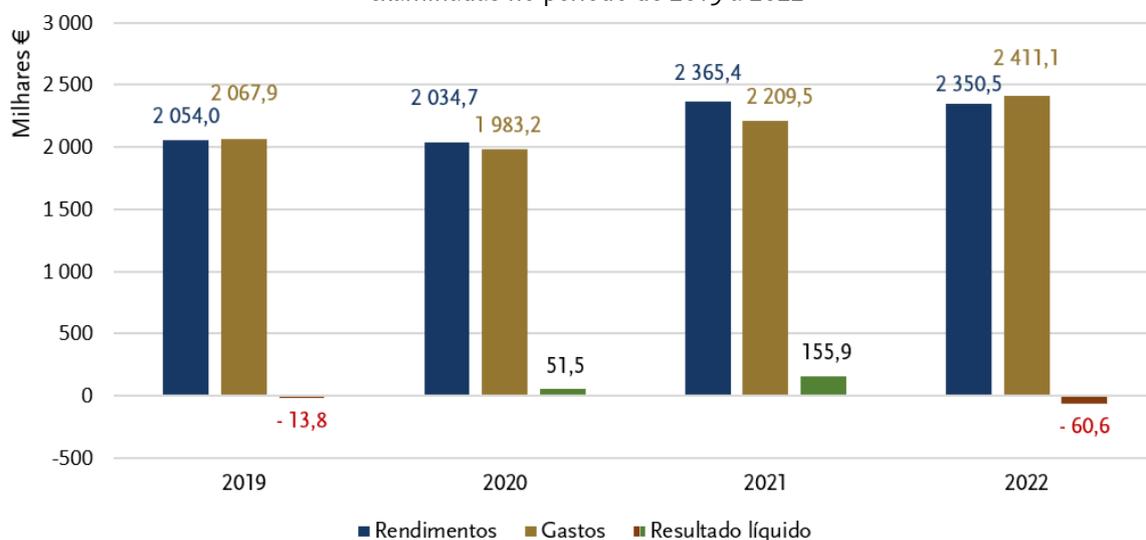
202. No conjunto das quatro IPSS, os gastos com a Creche registaram, no período 2019 a 2022, um acréscimo de 16,6% (343,3 m€), enquanto os rendimentos aumentaram 14,4% (296,5 m€). Em consequência, o resultado líquido deteriorou-se em 339,1% (-46,8 m€) (Gráfico 22).

¹⁴⁴ Fonte: documento “Processo Chave 05 – processo de acompanhamento técnico às respostas sociais”.

¹⁴⁵ Vide Gráfico n.º iii do Anexo II. Informação complementar.

¹⁴⁶ Fonte: informação enviada pela SCMA em 22 de junho de 2023. Em abril de 2024, a situação mantinha-se.

Gráfico 22. Rendimentos, gastos e resultados líquidos agregados da resposta Creche nas IPSS examinadas no período de 2019 a 2022



Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS.

203. De entre os rendimentos no período em análise destacam-se os subsídios obtidos¹⁴⁷, respeitantes, no essencial, a subsídios atribuídos pelo ISS pela execução dos acordos de cooperação, que tem tido um peso crescente na estrutura dos rendimentos (58,9% em 2019 e 65,5% em 2022). Já as vendas e prestação de serviços, respeitantes, essencialmente, às participações familiares dos utentes, passaram de um peso de 36,6% em 2019 para 28,4% em 2022 (Quadro 25), justificado, em parte, pela implementação da Medida da Gratuidade.

Quadro 25. Estrutura de rendimentos agregados da resposta Creche nas IPSS examinadas no período de 2019 a 2022

Descrição	2019		2020		2021		2022		Média 2019-2022	
	m€	Peso %	m€	Peso %						
Vendas e prestação de serviços	751,7	36,6%	620,1	30,5%	655,7	27,7%	668,3	28,4%	673,9	30,6%
Subsídios, doações e legados à exploração	1 233,2	60,0%	1 355,5	66,6%	1 619,9	68,5%	1 612,4	68,6%	1 455,2	66,1%
<i>Dos quais subsídios do ISS/Acordos de cooperação</i>	<i>1 209,2</i>	<i>58,9%</i>	<i>1 309,3</i>	<i>64,3%</i>	<i>1 472,5</i>	<i>62,3%</i>	<i>1 540,7</i>	<i>65,5%</i>	<i>1 382,9</i>	<i>62,8%</i>
Outros rendimentos	69,2	3,4%	59,1	2,9%	89,8	3,8%	69,9	3,0%	72,0	3,3%
Total de rendimentos	2 054,0	100,0%	2 034,7	100,0%	2 365,4	100,0%	2 350,5	100,0%	2 201,2	100,0%

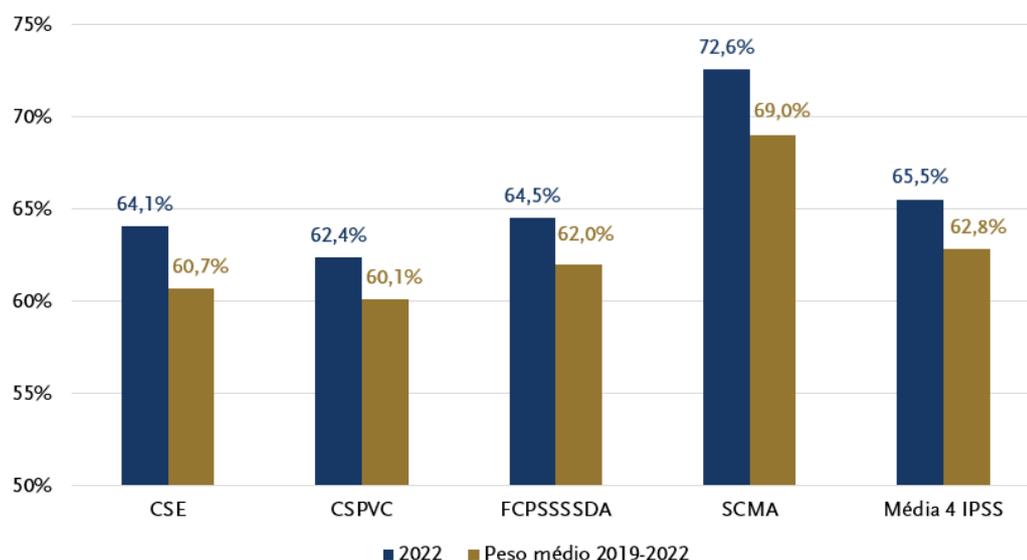
Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS examinadas.

204. A análise da estrutura de rendimentos das instituições individualmente consideradas revela que a SCMA apresenta o maior peso dos subsídios atribuídos pelo ISS no total dos rendimentos (Gráfico 23), justificado por um maior peso do número de utentes abrangidos por acordo de cooperação no total dos utentes, e por apresentar o menor valor médio das participações familiares por utente¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Conta 75 – Subsídios, doações e legados à exploração.

¹⁴⁸ Vide Quadro iv do Anexo II. Informação complementar.

Gráfico 23. Peso dos subsídios atribuídos pelo ISS no total dos rendimentos da resposta Creche em cada uma das IPSS examinadas em 2022 e face à média do período 2019 a 2022



Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS.

205. Quanto à estrutura dos gastos, destacam-se os relativos a pessoal, que no período 2019 a 2022 representam cerca de 80,3% do total dos gastos agregados das IPSS examinadas (Quadro 26).

Quadro 26. Estrutura de gastos agregados da resposta Creche nas IPSS examinadas no período de 2019 a 2022

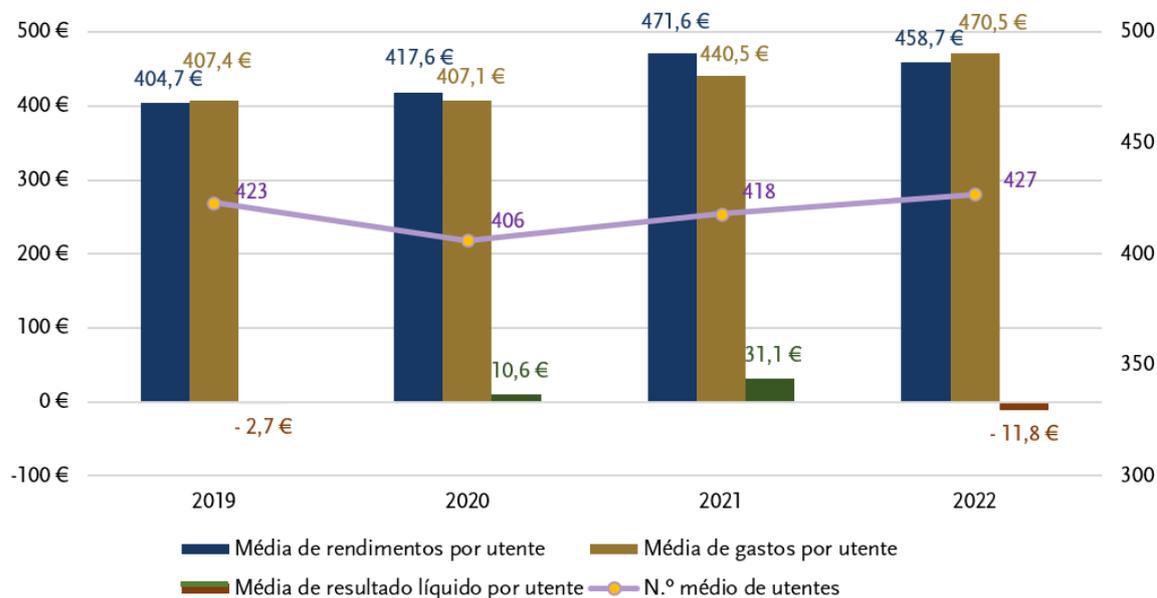
Descrição	2019		2020		2021		2022		Média 2019-2022	
	m€	Peso %	m€	Peso %						
Fornecimentos e serviços externos	259,6	12,6%	225,8	11,4%	263,3	11,9%	316,2	13,1%	266,2	12,3%
Gastos com pessoal	1 655,6	80,1%	1 612,3	81,3%	1 784,1	80,7%	1 915,3	79,4%	1 741,8	80,3%
Outros gastos	152,7	7,4%	145,1	7,3%	162,1	7,3%	179,6	7,4%	159,9	7,4%
Total de gastos	2 067,9	100,0%	1 983,2	100,0%	2 209,5	100,0%	2 411,1	100,0%	2 167,9	100,0%

Fonte: elaboração própria, com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS.

206. Considerando o número médio agregado de utentes da resposta no período 2019 a 2022 das IPSS selecionadas (418,5), nota-se que, nesse período, o gasto médio mensal agregado por utente foi de 431,4 €, o rendimento médio mensal agregado 438,2 €, e o resultado líquido mensal agregado 6,8 € (Gráfico 24).

207. Nota-se ainda que, em 2022, o gasto médio mensal agregado por utente ascendeu a 470,5 €, ou seja, um gasto superior em 2,3% ao valor do apoio definido na Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário assinada a 27 de julho de 2022 (460 €), no âmbito da implementação da Medida da Gratuidade.

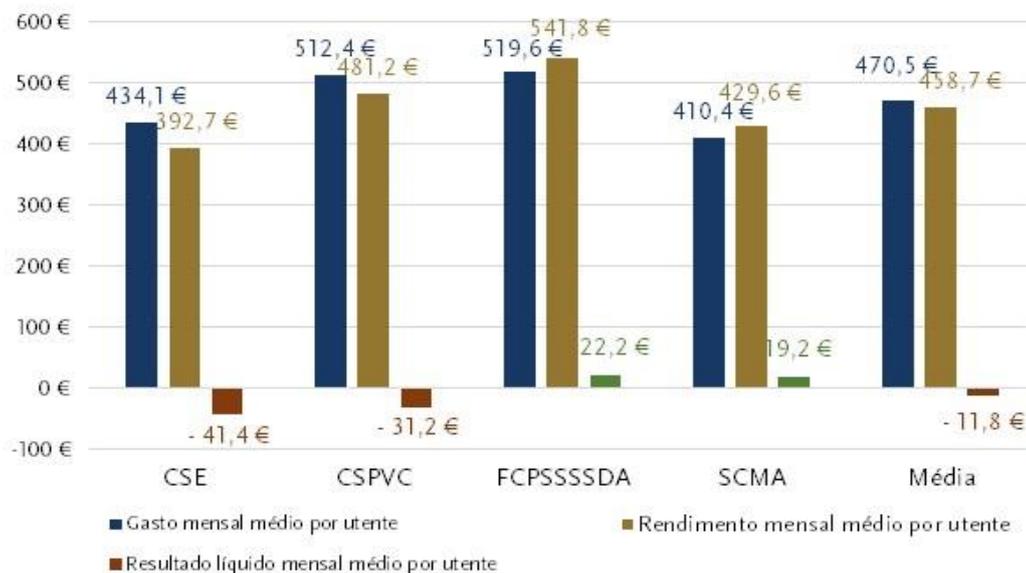
Gráfico 24. Rendimentos, gastos e resultados líquidos médios mensais agregados por utente da resposta Creche nas IPSS examinadas no período 2019 a 2022



Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS.

208. Importa no entanto salientar que as instituições individualmente consideradas revelam desempenhos económicos distintos, resultantes, designadamente, do contexto socioeconómico em que se inserem os estabelecimentos, o que condiciona os preços praticados, e das respetivas estruturas de rendimentos e gastos, com destaque para a antiguidade, a qualificação e os níveis remuneratórios do pessoal. Efetivamente, em 2022, o gasto médio mensal por utente varia entre os 519,6 € na FCPSSSDA e 410,4 € na SCMA, o rendimento médio mensal por utente entre 541,8 € na FCPSSSD e 392,7 € no CSE e o resultado líquido médio mensal entre os 22,2 € na FCPSSSDA e os -41,4 € no CSE (Gráfico 25).

Gráfico 25. Gasto, rendimento e resultado líquido médios mensais por utente âmbito da resposta social Creche por IPSS examinada em 2022

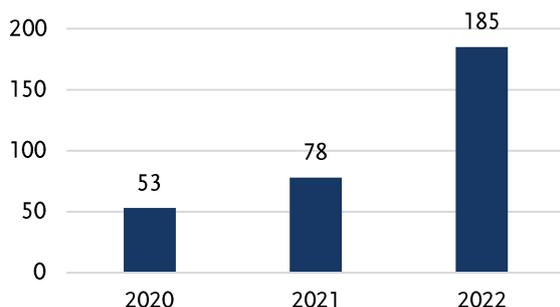


Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS.

11.4.4. Implementação da Medida da Gratuitidade

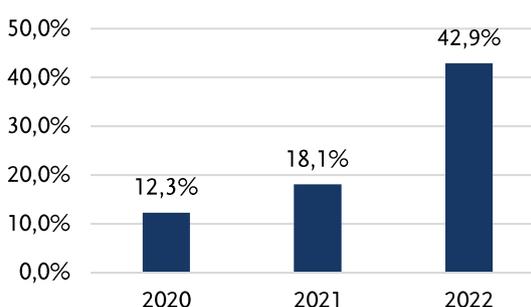
209. Nas IPSS examinadas, o número de crianças abrangidas pela Medida da Gratuitidade foi aumentando ao longo do período 2020-2022 (Gráfico 26), abrangendo no final de 2022 cerca de 42,9% das crianças nas creches (Gráfico 27).

Gráfico 26. Número de crianças abrangidas pela Medida da Gratuitidade nas creches das IPSS examinadas no período 2020 a 2022



Nota: Dados relativos a dezembro de cada ano.
Fonte: elaboração própria com base em informação remetida pelo ISS em 23 de fevereiro de 2024.

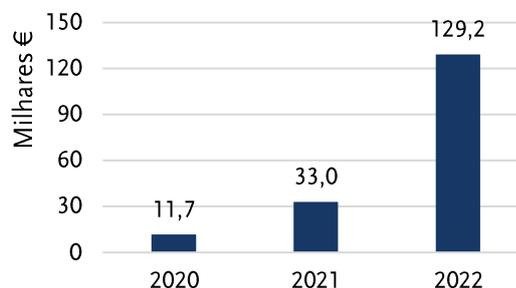
Gráfico 27. Peso das crianças abrangidas pela gratuitidade no total das crianças nas creches das IPSS examinadas no período 2020 a 2022



Nota: Dados relativos a dezembro de cada ano.
Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 23 de fevereiro de 2024.

210. Até setembro de 2022, a Medida da Gratuitidade não teve impacto financeiro nas IPSS, dado que o ISS passou a suportar a comparticipação familiar até então da responsabilidade das famílias. A despesa do ISS com a medida evoluiu em linha com o número de crianças abrangidas, ascendendo a 129,2 m€ em 2022 (Gráfico 28).

Gráfico 28. Despesa do ISS com a Medida da Gratuitidade nas creches das IPSS examinadas em 2022



Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 23 de fevereiro de 2024.

211. A partir de setembro de 2022, relativamente às crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, a Medida da Gratuitidade passou a ter impacto financeiro nas IPSS, uma vez que a comparticipação familiar para estas crianças foi substituída, integrando o valor mensal global de 460 € por criança/mês, a pagar pelo ISS. Ou seja, o montante de 460 € substituiu a comparticipação financeira da segurança social e o valor da comparticipação familiar. Relativamente às crianças nascidas antes daquela data e cujas famílias fossem enquadradas nos 1.º e 2.º escalões de rendimentos da comparticipação familiar, o ISS continuou a pagar as comparticipações familiares.

212. Com a eliminação da figura da comparticipação familiar o financiamento das IPSS para o desenvolvimento da Creche deixou de ter uma componente variável. Assim, foi eliminada a incerteza no que se refere aos rendimentos. Contudo, limitou-se a possibilidade de as creches definirem os preços para a resposta social e de, por esta via, aumentarem os seus rendimentos.

213. O impacto financeiro desta alteração sobre as creches examinadas foi limitado em 2022, dado só ter vigorado por quatro meses, e distinto nas instituições individualmente consideradas,



h

designadamente em função do número e do enquadramento socioeconómico dos agregados familiares das crianças nascidas após 1 de setembro de 2021 em cada creche.

214. No entanto, dado que os rendimentos médios por utente de 2022 da FCPSSSDA e do CSPVC (541,8 € e 481,2 €, respetivamente) são superiores ao valor mensal global fixado (460 € por utente/mês), o alargamento progressivo da medida aumenta o risco de os rendimentos diminuírem.
215. Neste âmbito, a FCPSSSDA referiu que *“Ao fazermos a projeção da aplicação da medida da Gratuidade a todas as crianças, verifica-se, comparando com receitas de 2022, que teremos um impacto financeiro negativo (...)”*. Notou, ainda, que *“(...) a mantermos a estrutura de custos atuais, este impacto será negativo nos resultados e na sustentabilidade das creches e em toda a Instituição.”*¹⁴⁹.
216. Já o CSPVC referiu que *“Como as creches estão impedidas de cobrar outros valores às famílias pela frequência das creches, seria importante avaliar o custo real por utente para adequar os subsídios aos custos reais. Uma Creche mais pequena no interior não tem os mesmos custos que uma creche no centro de uma cidade, com mais crianças, com uma estrutura de custos mais pesada, dada a antiguidade de educadores, dado o facto de ter várias certificações com custos associados. A aferição do custo real por utente e a adequação das compartições, afigura-se essencial para que as creches possam manter a sua sustentabilidade.”*¹⁵⁰.
217. Efetivamente, a extensão da medida a todas as crianças implica riscos de sustentabilidade da resposta social para as instituições com gastos médios mensais por utente mais elevados e com maior peso dos gastos fixos nos gastos totais.
218. Todavia, nota-se que as decisões de financiamento das respostas sociais não devem limitar-se à cobertura dos custos incorridos pelos prestadores. Como antes referido, é necessário um modelo de financiamento das respostas sociais em que as decisões estejam quantitativamente sustentadas em metodologias de custeio que, diferenciando o contexto socioeconómico em que cada estabelecimento se insere, potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.
219. Em síntese, destacam-se os seguintes factos relativamente ao Ponto 11.4 do presente relatório:
- as quatro IPSS examinadas na auditoria dispõem de sete creches, com uma capacidade de 431 lugares, dos quais 358 (83,1%) abrangidos por acordo de cooperação;
 - as creches têm uma procura superior à sua capacidade, tendo-se observado um aumento de 67% (183) do número de crianças em lista de espera no ano letivo 2022/2023 face a 2021/2022, justificado, sobretudo, pelo alargamento da Medida da Gratuidade;
 - no final de 2022, cerca de 42,9% das crianças a frequentar a Creche encontravam-se abrangidas pela Medida da Gratuidade;
 - a Medida da Gratuidade passou a ter impacto financeiro nas IPSS a partir de setembro de 2022, quando a comparticipação familiar para as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021 foi substituída por um valor mensal global de 460 € por criança/mês;
 - com a eliminação da figura da comparticipação familiar o financiamento deixou de ter uma componente variável, eliminando-se a incerteza no que se refere aos rendimentos, mas limitando-se a possibilidade de as creches definirem preços e, por esta via, aumentarem rendimentos que assegurem um equilíbrio económico-financeiro.

¹⁴⁹ Fonte: informação prestada pela FCPSSSDA em 7 de junho de 2023.

¹⁵⁰ Fonte: informação prestada pelo CSE em 7 de setembro de 2023.



IV. CONCLUSÕES

Em 2022, a despesa com os acordos de cooperação (1.772,9 M€) representou cerca de 5,6% da despesa efetiva total da Segurança Social (31.459,4 M.€) e 69% da despesa efetiva do Subsistema de Ação Social (2.569,6 M€). (Ponto 7)

220. A despesa com os acordos de cooperação em execução em 2022 aumentou 25% (354,6 M€) face a 2019 (1.418,3 M€), fundamentalmente por via das atualizações da comparticipação financeira da segurança social e da atribuição de apoios extraordinários em 2022, designadamente para ajudar as Instituições Particulares de Segurança Social (IPSS) a fazerem face ao aumento dos encargos com remunerações e aos gastos com alimentação e energia decorrentes da inflação. O peso da despesa com os acordos de cooperação na despesa efetiva do subsistema de ação social passou de 67,1% em 2019 para 69% em 2022.

221. Em 2022, a resposta Estrutura Residencial para Pessoas Idosas é a que mais pesa na despesa com acordos de cooperação, 24,2% (428,5 M€), seguida da Creche, 19,7% (348,8 M€). Quanto ao número de utentes das respostas, é o Estabelecimento de Educação Pré-escolar que abrange mais utentes (78.795; 16,7%), seguida da Creche (76.811; 16,3%) e do Serviço de Apoio Domiciliário (71.810; 15,3%).

Os sistemas e tecnologias de informação utilizados na gestão e controlo dos acordos de cooperação são cruciais, mas a sua interoperabilidade pode ser melhorada. (Ponto 9.2)

222. O Sistema de Informação da Segurança Social, constituído por vários subsistemas, e a Segurança Social Direta constituem os principais sistemas e tecnologias de informação utilizados na área da cooperação.

223. O controlo eficaz dos acordos de cooperação é prejudicado pela inexistência de interoperabilidade entre os subsistemas Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social (OCIP) e Cooperação (SISS/COOP). A falta de um mecanismo automático de alerta em SISS/COOP das IPSS com acordo de cooperação que não procederam à apresentação das contas afeta a tempestividade da aplicação de medidas tendentes ao cumprimento da apresentação de contas, designadamente a suspensão do pagamento de acordos em execução.

Após a diminuição do acompanhamento técnico às respostas sociais no contexto da pandemia da COVID-19, a atividade desenvolvida em 2022 superou o nível de 2019. (Ponto 9.3)

224. A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade de acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais. Em 2020, foram realizadas apenas 1.024 ações (-82%, face a 2019). Em 2022, a atividade superou os níveis anteriores à pandemia (+8,6%, face a 2019), tendo sido realizadas 6.188 ações.

A dívida de terceiros evidenciada nos Balanços do Instituto da Segurança Social (ISS) relativos a exercícios anteriores a 2022 encontra-se subavaliada. Em 2022, as dívidas das IPSS no âmbito da cooperação aumentaram 47,2% (2,7 M€) face a 2021, por resultado do registo contabilístico da dívida associada a planos prestacionais de pagamento em execução que não constava das contas dos exercícios anteriores. (Ponto 9.4)

225. 53,2% (4,5 M€) da dívida total no âmbito da cooperação no final de 2022 (8,5 M€) respeita a apenas três IPSS, tendo-se observado que a dívida de uma delas, no total de 1,6 M€, não está registada como de cobrança duvidosa, apesar de estar em mora e existir risco de incobrabilidade.

Nem todas as IPSS apresentaram as suas contas ao membro do Governo responsável pela área da Segurança Social. Das 4.996 IPSS existentes em Portugal continental no final de 2022 apresentaram contas 3.885 (77,8%). (Ponto 9.5)

226. A apresentação de contas das IPSS com fins principais de segurança social e com outros fins, desde que financiadas pelo ISS, tem sido efetuada junto daquele instituto público, em conformidade com as competências que lhe foram delegadas neste âmbito por membros do Governo responsáveis pela área da Segurança Social.
227. As IPSS que não reúnem aqueles requisitos não foram criadas no subsistema de prestação de contas e não apresentaram contas. Assim, as respetivas contas também não foram objeto de verificação da sua legalidade, tal como previsto no artigo 14.º-A do Estatuto das IPSS.
228. No período 2019 a 2022, não foi cancelado ou suspenso o pagamento de qualquer acordo de cooperação pelo incumprimento da obrigação legal de apresentação de contas. Em 2022, foram efetuados pagamentos, no total de 22,2 M€, a 122 IPSS com acordos de cooperação que não apresentaram contas.

Não estão definidos prazos para a elaboração e divulgação do Relatório Anual da Carta Social. (Ponto 10.2)

229. Em abril de 2024, o último Relatório da Carta Social aprovado e publicitado respeitava a 2021 e encontravam-se em curso os trabalhos de validação dos dados registados pelas entidades que desenvolvem respostas sociais na plataforma informática da Carta Social relativos a 2023.
230. O Relatório da Carta Social de 2022 foi publicitado a 20 de junho 2024.

O ISS desconhece o número de crianças inscritas em listas de espera nas creches, o que prejudica a formulação e avaliação de políticas públicas neste âmbito. (Ponto 10.2)

231. O número de lugares existentes em creches permitia abranger cerca de 50,4%, das crianças com menos de três anos em 2022, revelando uma melhoria de aproximadamente 3,1 p.p. face a 2019 (47,3%). A evolução positiva da taxa de cobertura da resposta social Creche resultou, fundamentalmente, da diminuição do número crianças (-11.437) nesse escalão etário, dado que o número de lugares em creche apenas aumentou 1,7% (1.994).
232. Os equipamentos de Creche estão desigualmente distribuídos por Portugal continental. Os distritos da Guarda e de Portalegre apresentam as maiores taxas de cobertura, respetivamente 88,5% e 80,8%. A taxa de cobertura mais baixa da Creche é nos distritos do litoral com as maiores áreas metropolitanas, designadamente no Porto (35,9%), Setúbal (43,5%) e Lisboa (47,9%).
233. O ISS não dispõe de informação sobre o número de crianças em lista de espera nas creches, o que prejudica a quantificação das necessidades em termos de oferta da resposta social, a definição de objetivos para as taxas de cobertura e o controlo do cumprimento dos critérios de admissão e priorização.

O número de crianças abrangidas pela resposta Creche aumentou 2,9% em 2022 face a 2019, mas a despesa aumentou mais de 40%. (Ponto 10.3)

234. Em 2022, a despesa com a Creche ascendeu a 348,8 M€, mais 100,8 M€ que em 2019, um aumento de 40,7%, quando o número de crianças abrangidas apenas aumentou 2,9% (2.166). Tal evolução resultou, fundamentalmente, do aumento do valor da comparticipação financeira da segurança social e da criação e alargamento da Medida da Gratuidade.



A Gratuitidade da Creche constitui uma medida de apoio à natalidade que foi implementada de modo faseado, a partir de 2020. A aplicação do princípio da gratuitidade concretizou-se, num primeiro momento, através do pagamento pela Segurança Social às IPSS das participações que até então eram suportadas pelas famílias. (Ponto 10.4)

235. Inicialmente, foram abrangidas pela Medida da Gratuitidade 20.473 crianças, representando cerca de 27,2% das crianças a frequentar a Creche no âmbito de acordos de cooperação. A despesa com a medida em 2020 ascendeu a cerca de 5 M€. Em 2021, o alargamento da gratuitidade da frequência de creche a todas as crianças cujo agregado familiar pertença ao 2.º escalão de rendimentos da participação familiar permitiu abranger mais 9.799 crianças, tendo a despesa ascendido a 17,6 M€, ou seja, cerca de 6% do total da despesa anual com a resposta Creche (291,4 M€).

A partir de 1 de setembro de 2022, para todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, deixou de existir a participação familiar, passando o orçamento da segurança social a atribuir um financiamento fixo de 460 € por criança/mês, um valor apurado administrativamente tendo apenas por base os custos declarados pelos prestadores na resposta social em 2019, ponderados pela evolução da inflação e da retribuição mínima mensal garantida. (Ponto 10.4)

236. Um dos riscos identificados na auditoria prende-se com decisões de financiamento que visam essencialmente a cobertura dos custos incorridos pelos prestadores, quando é necessária a evolução para um modelo de financiamento das respostas sociais em que essas decisões estejam quantitativamente sustentadas em metodologias de custeio que, diferenciando o contexto socioeconómico em que cada estabelecimento se insere, potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.

237. O alargamento da Medida da Gratuitidade gerou um aumento significativo da procura da resposta e, conseqüentemente, das listas de espera nas creches. Contudo, como atrás se deu nota, o ISS não dispõe de dados quantitativos sobre o número de crianças em lista de espera, o que prejudica o acesso equitativo e universal à resposta social Creche.

238. A fixação de critérios de admissão e priorização para as vagas em creches integradas no sistema da cooperação, operada pela Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, aplicável a partir de 1 de setembro de 2022, designadamente a priorização na admissão na Creche de crianças beneficiárias da prestação social Garantia para a Infância e/ou com abono de família para crianças e jovens (1.º e 2.º escalões), conjugada com a insuficiente taxa de cobertura da resposta, potencia a dificuldade do acesso à resposta das famílias com rendimentos médios e mais elevados.

239. Em 2022, a gratuitidade da frequência de creche abrangeu 48.946 crianças, mais 18.674 (61,7%) que em 2021, correspondendo a 63,7% das crianças integradas no sistema da cooperação. Nesse ano, a despesa com a medida ascendeu a 40,7 M€, cerca de 11,7% do total da despesa com a resposta (348,8 M€).

Em 2023, a Medida da Gratuitidade foi alargada às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo de cooperação, passando a incluir as creches da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que, apesar de já ter implementado medida idêntica, passou a estar coberta por financiamento público. (Ponto 10.4)

240. Cerca de 73% (438) das creches da rede privada-lucrativa celebraram termos de adesão com o ISS, o que permitiu abranger mais 12.301 crianças pela gratuitidade em 2023.



241. No final de 2023, a Portaria n.º 426/2023, de 11 de dezembro, procedeu ao alargamento da Medida da Gratuitidade às crianças que frequentassem creches da rede pública, com efeitos a 1 de janeiro de 2024, e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) com efeitos a 1 de setembro de 2023. Porém, a medida já havia sido implementada pela SCML desde 1 de setembro de 2020. Esta portaria, vem, no entanto, permitir à SCML obter financiamento da segurança social para a Medida da Gratuitidade.

O distrito de Aveiro apresenta uma taxa de cobertura das respostas sociais para a primeira infância (64%) superior à média de Portugal continental (52,9%). (Ponto 11.3)

242. Em 2022, existiam 362 IPSS no distrito de Aveiro, das quais 177 (48,9%) tinham acordo de cooperação para o desenvolvimento da resposta social Creche, abrangendo 192 creches e 7.963 crianças, mais 150 (1,9%) que em 2019 (7.813).

243. O tempo médio entre ações de acompanhamento técnico à resposta Creche no Centro Distrital de Aveiro foi de 3,1 anos, ou seja, superior à média nacional (2,5 anos) e ao objetivo fixado (2 anos).

Controlos instituídos nas IPSS selecionadas revelaram-se adequados, apesar de terem sido identificadas falhas que depois de sinalizadas foram corrigidas pelas instituições durante a auditoria do Tribunal de Contas. (Pontos 11.4)

244. Com a exceção do Centro Social de Esgueira, as contas das IPSS do exercício de 2022 estavam publicitadas no sítio das instituições na *Internet*, nos termos do artigo 14.º-A do Estatuto das IPSS.

245. No âmbito das verificações efetuadas, identificaram-se erros no cálculo das participações familiares, a falta de identificação da data e/ou do número de identificação da segurança social em fichas de inscrição e a falta de contratos de prestação de serviços entre as IPSS e os encarregados de educação ou representantes legais dos utentes, tendo as IPSS tomado a iniciativa de corrigir as irregularidades.

246. Não foi possível concluir se foram cumpridos os critérios de admissão de utentes definidos nos regulamentos internos das creches, por o ISS não dispor de informação sobre as listas de espera dos equipamentos e terem sido detetadas omissões no registo de datas nas fichas de inscrição nas creches.

A eliminação das participações familiares para as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021 provoca aumento significativo do número de crianças em lista de espera nas creches examinadas. (Pontos 11.4)

247. Nas instituições examinadas apurou-se um aumento de 67% (183) das crianças em lista de espera no ano letivo 2022/2023 face a 2021/2022, tendo o total de crianças em lista de espera passado de 273 para 456, superando a sua capacidade (431 lugares).

As IPSS examinadas apresentam desempenhos económicos distintos no desenvolvimento da resposta Creche, resultantes, fundamentalmente, do contexto socioeconómico em que os estabelecimentos se inserem e das respetivas estruturas de rendimentos e gastos. (Ponto 11.4)

248. Em 2022, o gasto médio mensal por utente nas IPSS selecionadas variou entre os 410,4 € e os 519,6 €, o rendimento médio mensal por utente entre 392,7 € e 541,8 €, e o resultado líquido médio mensal entre os -41,4 € e os 22,2 €.

249. Com a eliminação da figura da comparticipação familiar o financiamento das IPSS para o desenvolvimento da Creche deixou de ter uma componente variável. Se, por um lado, a incerteza no que se refere aos rendimentos é eliminada, por outro lado, limita-se a capacidade das IPSS de poderem aumentar os rendimentos, implicando riscos de sustentabilidade da resposta social nas instituições em que o gasto médio mensal por utente é superior ao financiamento atribuído pela segurança social.

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões resultantes da auditoria o Tribunal recomenda:

À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- R.1. Assegurar a verificação da legalidade das contas de todas as IPSS.
- R.2. A apreciação tempestiva do Relatório da Carta Social de modo que a sua publicitação não ocorra após o final do ano seguinte a que respeita, sem prejuízo de se procurar criar as condições para que a sua publicitação possa ocorrer ainda mais tempestivamente, contribuindo para a sua pertinência e relevância.
- R.3. Diligencie no sentido de que as decisões de financiamento das respostas sociais sejam suportadas por um modelo de financiamento assente em metodologias de custeio que, diferenciando o contexto socioeconómico em que cada estabelecimento se insere, potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.

Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP

- R.1. Providenciar pelo desenvolvimento da interoperabilidade entre OCIP e SISS/COOP quanto à falta de apresentação de contas das IPSS e aplicar tempestivamente as medidas previstas tendentes ao cumprimento desta obrigação.
- R.2. Melhorar o acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais, assegurando um tempo médio entre ações de dois anos¹⁵¹.
- R.3. Colmatar a insuficiência de informação identificada pela auditoria, designadamente quanto ao número de crianças em lista de espera para Creche e proceder à sua publicitação por distrito e concelho.

Ao Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, à Presidente do Centro Social da Esgueira, ao Presidente do Centro Social Paroquial da Vera Cruz e à Presidente da Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro

- R.1. Melhorar os procedimentos de controlo interno instituídos, de modo a assegurar a conformidade do cálculo das participações familiares, a celebração dos contratos de prestação de serviços com os encarregados de educação ou representantes legais dos utentes e que os processos individuais dos utentes contêm todos os elementos obrigatórios.

À Presidente do Centro Social da Esgueira

- R.1. Publicitar as contas do exercício no sítio da instituição na *Internet*.

¹⁵¹ Em linha com o prazo definido nas regras orientadoras para o acompanhamento técnico às respostas sociais (“Processo Chave 05 – processo de acompanhamento técnico às respostas sociais”).

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC¹⁵², que emitiu o respetivo parecer.

VII. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Determinar a remessa do Relatório aos seguintes responsáveis:
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
 - Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Aveiro;
 - Presidente do Centro Social da Esgueira;
 - Presidente do Centro Social Paroquial da Vera Cruz;
 - Presidente da Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro.
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 55º, n.º 2, da LOPTC.
4. Determinar que os responsáveis destinatários das recomendações informem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, o Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, acerca da sequência dada às recomendações;
5. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁵³, a pagar pelo Instituto da Segurança Social, IP;

¹⁵² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹⁵³ Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*.

Tribunal de Contas, em 27 de junho de 2024

O Juiz Conselheiro Relator



(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

h

ANEXOS

Anexo I. Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, execução e relato, previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” do TdC. As evidências de auditoria estão documentadas e as observações e conclusões estão fundamentadas.

Também se consideraram as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), nos seguintes termos:

ISSAI 100 - Fundamental Principles of Public-Sector Auditing; ISSAI 300 - Performance Audit Principles; ISSAI 3000 - Performance Audit Standard; GUID 3910 - Central Concepts for Performance Auditing; GUID 3920 – Performance Auditing Process; ISSAI - 400 – Compliance Audit Principles; ISSAI 4000 – Compliance Audit Standard; GUID 4900 – Guidance on Authorities and Criteria to be considered while examining the regularity and propriety aspects in Compliance Audit.

Foi também tida como referência a metodologia constante do “Case Study Evaluations” do GAO – United States General Accounting Office; Program Evaluation and Methodology Division; GAO/PEMD-91-10.1.9.

PLANEAMENTO

O estudo preliminar incluiu a recolha e análise da informação existente no dossiê permanente do ISS, designadamente os planos e os relatórios de atividades e as contas de 2019 a 2022. Incluiu, ainda, a análise de legislação e orientações técnicas relativas ao funcionamento das respostas sociais, a análise de relatórios de órgãos de controlo interno e a recolha, análise e verificação de informação financeira extraída do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social relativa a acordos de cooperação, designadamente para efeitos de seleção de um centro distrital e de IPSS para, na fase de execução, verificar, em concreto, o funcionamento da resposta social Creche.

Com base no estudo preliminar foi elaborado o Plano Global de Auditoria que delimita o âmbito, identifica os objetivos, a metodologia, os procedimentos e os critérios da auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

O plano de amostragem abrangeu 150 processos de utentes das quatro IPSS selecionadas¹⁵⁴, com sete creches, representando 41,9% dos lugares abrangidos pelos acordos de cooperação em execução.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução recolheu-se informação, essencialmente, junto do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, dos serviços centrais do ISS, em particular do DDS, por se tratar do departamento responsável pelo desenvolvimento da ação social, do centro distrital de Aveiro e das IPSS selecionadas.

Utilizaram-se as seguintes técnicas de exame: análise documental; análise de dados; apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados das verificações; e interpretação de entrevistas.

A prova de auditoria alicerça as observações e conclusões da auditoria e as recomendações propostas no Relato.

¹⁵⁴ Centro Social de Esgueira (CSE); Centro Social Paroquial de Vera Cruz (CSPVC); Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro (FCPSSDA) e Santa Casa da Misericórdia de Aveiro (SCMA).

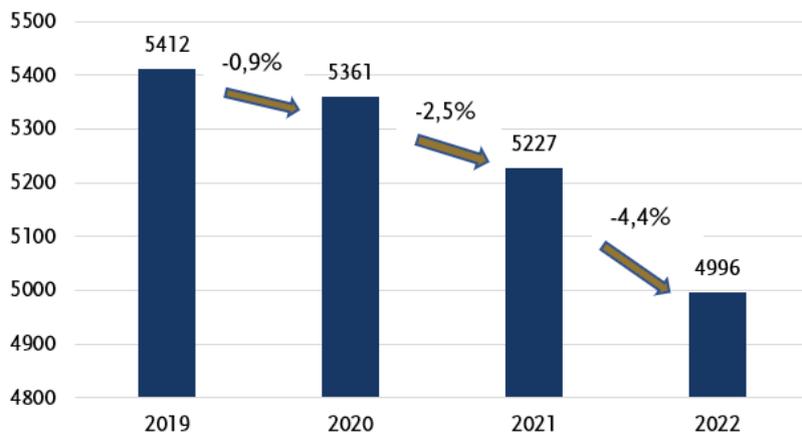
h

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato para remessa para contraditório, após distribuição às Juízas Conselheiras Adjuntas.

Anexo II. Informação complementar

Gráfico n.º i - Número de IPSS no período 2019-2022



Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 6 de março de 2023 pela DGSS. Não inclui as mutualidades.

Quadro n.º i – Despesa e peso dos acordos de cooperação para a infância e juventude no sistema de segurança social no período de 2019 a 2022

Descrição	2019	2020	2021	2022	2019-2022	
					▲ Valor	▲ %
(1) Despesa da segurança social (m€)	26 689 709,0	30 014 295,2	31 238 276,9	31 459 364,4	4 769 655,4	17,9%
(2) Despesa do sistema de proteção social e cidadania (m€)	8 172 737,4	8 436 373,0	9 073 563,3	9 885 136,0	1 712 398,5	21,0%
Peso (2) / (1)	30,6%	28,1%	29,0%	31,4%		
(3) Despesa do subsistema de ação social (m€)	2 114 681,8	2 353 331,7	2 346 601,3	2 569 627,3	454 945,5	21,5%
Peso (3) / (2)	25,9%	27,9%	25,9%	26,0%		
(4) Despesa com acordos de cooperação (m€)	1 418 318,5	1 512 743,4	1 573 192,1	1 772 934,4	354 615,9	25,0%
Peso (4) / (3)	67,1%	64,3%	67,0%	69,0%		
(5) Despesa com acordos de cooperação para a infância e juventude (m€)	562 560,1	580 045,3	613 095,6	685 341,8	122 781,7	21,8%
Peso (5) / (4)	39,7%	38,3%	39,0%	38,7%		

Fonte: elaboração própria.

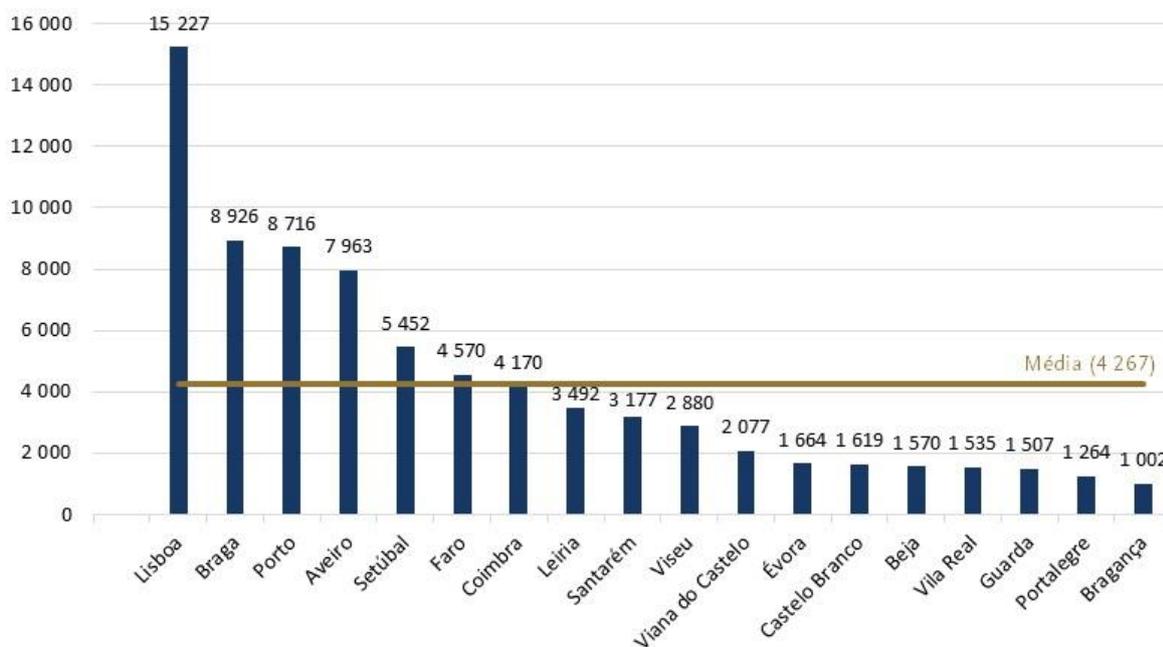
Quadro n.º ii - Ações de fiscalização por distrito no período 2019 a 2022

Distrito	2019	2020	2021	2022	Total	Peso %
Aveiro	99	76	60	80	315	5,4%
Beja	50	9	13	32	104	1,8%
Braga	116	146	111	55	428	7,4%
Bragança	26	23	9	7	65	1,1%
Castelo Branco	39	27	29	32	127	2,2%
Coimbra	44	44	35	37	160	2,8%
Évora	95	31	25	83	234	4,0%
Faro	164	161	115	83	523	9,0%
Guarda	47	42	29	23	141	2,4%
Leiria	73	80	38	44	235	4,0%
Lisboa	213	254	265	234	966	16,6%
Portalegre	54	0	33	41	128	2,2%
Porto	242	232	128	253	855	14,7%
Santarém	79	39	70	132	320	5,5%
Setúbal	111	207	216	183	717	12,3%
Viana do Castelo	43	38	68	35	184	3,2%
Vila Real	77	42	25	50	194	3,3%
Viseu	25	28	40	23	116	2,0%
Total	1 597	1 479	1 309	1 427	5 812	100,0%

Notas: i) ações realizadas pelo Departamento de Fiscalização do ISSii) foram incluídas as 830 ações realizadas no período 2019 a 2022, de natureza financeira/jurídica.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico ii - Utentes abrangidos por acordo de cooperação na resposta social creche por distrito em 2022



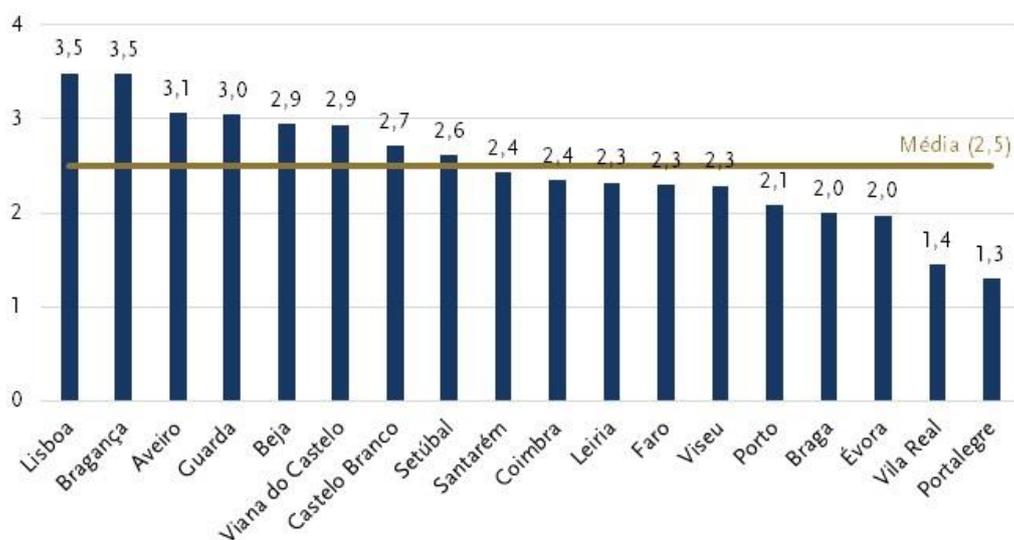
Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 20 de julho de 2023 pelo ISS.

Quadro n.º iii - Despesa com acordos de cooperação por resposta social do centro distrital de Aveiro em 2022

Resposta social	2022	Peso %
Creche	35 581 507,9	24,2%
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	29 631 186,6	20,2%
Serviço de Apoio Domiciliário	25 259 879,3	17,2%
Estabelecimento de Educação Pré-escolar	17 244 309,6	11,7%
Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão	9 275 540,7	6,3%
Lar Residencial	6 597 008,1	4,5%
Centro de Dia	5 188 549,4	3,5%
Centro de Acolhimento Temporário	4 430 692,9	3,0%
Centro de Atividades e Tempos Livres	3 435 252,3	2,3%
Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social	2 660 245,9	1,8%
Centro Comunitário	2 562 421,4	1,7%
Lar de Infância e Juventude	1 646 083,3	1,1%
Residência de Autonomização e Inclusão	791 723,1	0,5%
Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental	701 679,0	0,5%
Intervenção Precoce	535 244,8	0,4%
Casa de Abrigo	489 614,3	0,3%
Centro de Convívio	243 173,0	0,2%
Centro de Atendimento, Acompanhamento e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência e Incapacidade	215 568,6	0,1%
Ama/Creche Familiar	180 821,3	0,1%
Equipa de Intervenção Direta	178 114,6	0,1%
Ajuda Alimentar	38 492,6	0,0%
Acolhimento Familiar de Crianças e Jovens	34 374,2	0,0%
Centro de Atendimento	16 356,7	0,0%
Total	146 937 839,5	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na informação remetida a 20 de julho de 2023 pelo ISS.

Gráfico iii - Tempo médio entre a ações de acompanhamento e apoio técnico à Creche no período 2019 a 2022



Fonte: elaboração própria com base na informação remetida pelo ISS em 20 de julho de 2023.

Quadro n.º iv - Distribuição da natureza do rendimento médio mensal por utente e por IPSS em 2022

Rendimento médio mensal por utente	CSE		CSPVC		FCPSSSDA		SCMA	
	€	Peso %						
Vendas, prestação de serviços	119,4	30,4%	125,0	26,0%	177,7	32,8%	116,6	27,2%
Subsídios, doações e legados à exploração	265,9	67,7%	328,5	68,3%	352,8	65,1%	312,3	72,7%
<i>Dos quais subsídios do ISS/Acordos de cooperação</i>	251,6	64,1%	300,3	62,4%	349,6	64,5%	311,8	72,6%
Outros rendimentos	7,4	1,9%	27,6	5,7%	11,3	2,1%	0,7	0,2%
Total	392,7	100,0%	481,2	100,0%	541,8	100,0%	429,6	100,0%

Notas: CSE: Centro Social de Esgueira; CSPVC: Centro Social Paroquial da Vera Cruz; FCPSSSDA: Fundação Casa do Pessoal da Segurança Social e Saúde do Distrito de Aveiro; SCMA: Santa Casa da Misericórdia de Aveiro. As participações familiares dos utentes constam da rubrica Vendas e prestação de serviços.

Fonte: elaboração própria com base nas contas de 2019, 2020, 2021 e 2022 das IPSS selecionadas na auditoria.

Anexo III. Respostas remetidas em sede de contraditório

Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social



Gabinete da Ministra do Trabalho,
Solidariedade e Segurança Social

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-186 LISBOA
DAV@tcontas.pt

SUA REFERÊNCIA: N.º 23776 DAV - UAT.2 Proc. N.º 2/2023 - Audit	SUA COMUNICAÇÃO DE : 23/05/2024	NOSSA REFERÊNCIA Nº: ENT.: PROC. Nº:	DATA: 29/05/2024
---	------------------------------------	---	---------------------

ASSUNTO: Análise às recomendações do TC no âmbito da auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação para o desenvolvimento da "Resposta Social Creche"

Enquadramento

Sobre o relato de auditoria, cumpre referir que o mesmo incidiu primordialmente sobre o ano de 2022, sem prejuízo do alargamento do âmbito a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que os auditores entenderam ser necessária a obtenção de uma perspetiva abrangente, designadamente quanto à implementação da medida da gratuitidade na frequência de creche.

Assim, os auditores propuseram a remessa do relato não somente à atual Sra. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, mas também à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo Constitucional, embora as recomendações visem unicamente a atual equipa governativa.

Nesse sentido e, considerando o relato no seu todo, podemos referir que a grande maioria das concretas situações identificadas no trabalho de auditoria não merecem a nossa oposição.

No âmbito específico das Recomendações apresentadas à Exma. Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, cumpre assinalar o seguinte:

R.1. Assegurar a verificação da legalidade das contas de todas as IPSS

1. A obrigação legal de apresentação de contas das IPSS encontra-se estabelecida no art.º 14.º-A, do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual. As contas devem ser apresentadas ao membro do Governo responsável pela área da segurança social, encontrando-se essa competência subdelegada no Conselho Diretivo do ISS, I.P., através do Despacho n.º 12080/2023, de 28 de novembro, do Secretário de Estado da Segurança Social.

Praça de Londres, 2 - 14º
1049-056 Lisboa, Portugal
gabinete.mtsss@mtsss.gov.pt
Tel / Phone (+351) 21 842 41 00
portugal.gov.pt



h



2. A apresentação das contas é obrigatoriamente efetuada por via eletrónica, mediante o registo de dados e submissão de documentos via internet, através do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), subsistema de prestação de contas “Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social” (OCIP) da segurança social.
3. O SISS para além do OCIP, conta ainda com o subsistema Cooperação (COOP), entre outros, no qual se encontram registados os acordos de cooperação, ações de acompanhamento técnico (apoios técnicos), frequência de respostas, caracterizações das IPSS, entre outras.
4. Encontra-se a ser desenvolvido pelo Instituto de Informática da Segurança Social (II, I.P.) em articulação com o ISS, I.P., um subsistema que visa possibilitar o acompanhamento dos processos e tarefas, monitorizar a sua execução, e entre outras, notificar as entidades e as áreas do ISS, I.P., quanto à necessidade de intervenção, através de um sistema de alarmística, permitindo otimizar o planeamento das ações de acompanhamento técnico.
5. O ponto anterior insere-se nas medidas que o governo pretende desenvolver para tornar a Segurança Social mais eficiente na sua relação com os beneficiários e com os contribuintes, através do reforço do cruzamento de dados e aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes.
6. Entende-se que com as medidas a adotar será acolhida a recomendação realizada.

R.2. A apreciação tempestiva do Relatório da Carta Social, assegurando a sua publicitação até 30 de junho do ano seguinte a que respeita

7. Tendo presente que a atualização da informação constante da Carta Social consiste num processo dinâmico online, assente na participação das entidades que desenvolvem respostas sociais no âmbito da Rede de Serviços e Equipamentos e na colaboração da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e da Casa Pia de Lisboa, e à necessidade de validação dos dados registados na plataforma informática da Carta Social.
8. Os dados recolhidos no âmbito da Carta Social, encontram-se, habitualmente, finalizados até ao final de junho, o que poderá permitir um primeiro momento de divulgação de informação (nota síntese ou disponibilização de dados no Portal da Carta Social). Todavia, o Relatório da Carta Social integra, igualmente, informação que tem por base dados disponibilizados por variadas entidades, que não somente as diretamente relacionadas com o setor social e solidário, tais como, o Instituto Nacional de Estatística (INE, I.P.), e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, I.P.). Neste sentido, o Relatório encontra-se habitualmente finalizado durante o terceiro trimestre do ano, sendo publicado e divulgado no Portal da Carta Social, no decurso de quarto trimestre, conforme se pode constatar através da consulta dos diversos Relatórios disponíveis no portal.



h



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

Gabinete da Ministra do Trabalho,
Solidariedade e Segurança Social

9. Perante o exposto, o cumprimento da recomendação é de difícil exequibilidade, colocando-se ainda a questão sobre qual o fundamento para a definição de 30 de junho como limite para a publicitação do Relatório da Carta Social.

R.3. Diligencie no sentido de que as decisões de financiamento das respostas sociais sejam suportadas por um modelo de financiamento assente em metodologias de custeio que, diferenciando o contexto socioeconómico em que cada estabelecimento se insere, potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira

10. A importância estratégica do setor social e solidário é reconhecida no país de forma transversal, pelo que o Governo pretende dignificar e reforçar as IPSS e privados com equipamentos sociais, através de um modelo contratualizado, com fiscalização eficaz e garantia de provisão dos serviços em condições dignas e humanizantes, encontrando-se em estudo a elaboração de uma Lei de Financiamento do Setor Social.

Permanecemos disponíveis para qualquer esclarecimento adicional sobre o relato de auditoria, bem como sobre as Recomendações remetidas, recordando, contudo, o período a que este se refere e a eventual necessidade de remessa do mesmo à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo Constitucional para a obtenção de uma perspetiva mais abrangente e concreta.

Sem mais de momento, subscrevemo-nos com elevada consideração.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

**Paulo de Sousa
Pinheiro**

Assinado de forma digital por
Paulo de Sousa Pinheiro
Dados: 2024.05.29 19:35:15 +01'00'

Paulo de Sousa Pinheiro



h

Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIII Governo

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : agodinho@ps.parlamento.pt
Data/hora : 2024-05-22 18:52:00

Registo n.º : 4883/2024
Data/hora : 2024-05-23 11:01:10
Serviço : DAV
Email : dav@tcontas.pt

Exmo. Senhor

Presidente do Tribunal de
Contas

Assunto: Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo dos Acordos de Cooperação: a
Resposta Social Creche
Processo n.º 2/2023

Na sequência da receção do relatório preliminar sobre Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo dos Acordos de Cooperação: a Resposta Social Creche, cumpre-me informar:

1. A gratuitidade das creches é uma medida essencial para combater ciclos de pobreza e garantir investimento multiplicador nas Crianças.

2. A criação da gratuitidade das Creches teve como grandes objetivos:

- a) Incentivo à frequência da creche para promover desenvolvimento pleno das Crianças, criando igualdade de oportunidades;
- b) Integração no mesmo espaço de crescimento e desenvolvimento das Crianças, independente das condições socioeconómicas dos Pais;
- c) Resposta social aos Pais - especialmente às Mulheres que, culturalmente, estão mais sobrecarregadas no apoio aos filhos, permitindo a sua plena realização para vida profissional;
- d) Aumento do rendimento disponível das famílias, concretamente dos Jovens.

3. A Gratuitidade das creches levou a um enorme aumento da procura por parte das famílias, o que demonstra a importância desta medida.

Houve um aumento real de Crianças e frequentar as Creches e também um aumento da procura, o que evidencia a relevância da medida.

De facto, há mais famílias a procurarem creches atendendo à nova medida, mostrando a sua importância, e há também mais Crianças a frequentarem a creche, fruto da capacidade que houve de aumentar o número de lugares, em tempo recorde: 13 mil novos lugares num ano.

É fundamental continuar a aumentar a capacidade de resposta, alargando o número de lugares, como estava a ser feito.

4. A implementação da gratuidade das creches pelo XXIII Governo teve várias dimensões de concretização:

- Acordo com Parceiros do Setor Social para definição dos critérios de entrada valor de custo por Criança em creche – sujeito a atualização anual
- Acordo com creches privadas que aceitam modelo, quando não existe vaga no setor social
- Lançamento de APP Creche Feliz para divulgação das vagas existentes em cada concelho
- Criação de programa de investimento para alargamento da rede de creches protocolada com a Segurança Social em mais 40 mil lugares
- Simplificação das regras de licenciamento das creches
- Novas orientações pedagógicas para creches aprovadas em abril de 2024

5. A Gratuidade das creches levou a uma mudança significativa no perfil socioeconómico das Crianças que frequentam as Creches, aumentando o número de Crianças de escalões mais baixos – o que reflete bem a perversão do sistema anterior baseado na discriminação das comparticipações familiares dos agregados familiares

6. A auditoria refere-se ao ano de 2022, ano em que a medida da implementação das creches estava ainda limitada por ter sido implementada faseadamente, tendo havido alterações significativas em 2023 fruto do alargamento da medida e do aumento do valor da comparticipação que permitem retirar conclusões diferentes das da auditoria, nomeadamente quanto ao modelo de comparticipação.

7. De facto, em 2022, apenas uma parte das Crianças estavam abrangidas pela gratuidade, o que não garantia às Instituições ainda receber o valor acordado para a gratuidade das creches para todas as Crianças.

Com o modelo completamente implementado, o valor pago pela Segurança Social garante a cobertura das despesas e a sustentabilidade financeira das Instituições.

O valor deve ser, naturalmente, atualizado anualmente, em função dos custos reais.

Reintroduzir as comparticipações familiares seria novamente perverter o sistema que mostrou, de forma evidente, que historicamente excluiu os mais pobres, agravando desigualdades.

Por outro lado, definir valores diferentes por instituição é criar instrumentos de desigualdade.

8. Com a aplicação da gratuidade a todas as Crianças, a sustentabilidade financeira da Creche está atualmente garantida, pelo que seria importante atualizar a Auditoria com os dados de 2024 que permitem ter uma leitura abrangente e completa da implementação da medida já na sua fase cruzeiro.

9. É importante descrever a implementação faseada da medida desde 2020:

- **2020:** A Gratuidade das creches foi criada, tendo como universo inicial as Crianças do 1º escalão e 2º escalão, a partir do 2º filho, e abrangeu, nesse ano, cerca de 19.700 Crianças

h

- **2021:** A Gratuitidade foi alargada a todas as Crianças do 2º escalão, abrangendo, nesse ano, cerca de 30 mil Crianças
- **2022:** A Gratuitidade passou também a abranger as Crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, chegando, nesse ano, a cerca de 46.700 Crianças
- **2023:** Foram criados 13 mil novos lugares e a gratuitidade abrangeu cerca de 90 mil Crianças
- **2024:** O valor da comparticipação foi reavaliado e aumentado para 473 euros por Criança, estando previsto serem abrangidas cerca de 140 mil Crianças pela Gratuitidade

Aquando da cessação do XXIII governo constitucional, estavam aprovados mais 27.445 novos lugares de creches, estando em construção / requalificação, o que perfaz um aumento de capacidade de 40 mil novos lugares face a 2020.

10. Saliendo que a análise da evolução histórica da frequência de Crianças nas creches protocoladas com o Instituto de Segurança Social permite concluir que o sistema anterior tinha um efeito perverso de induzir uma maior participação nas creches das Crianças de agregados com maiores rendimentos, agravando o fosso de desigualdade e o inaccess das Crianças de agregados com rendimentos mais baixos.

Tal efeito era particularmente perverso porquanto o Instituto de Segurança Social pagava o mesmo valor por todas as Crianças e as que mais tinham acesso às creches eram as dos escalões de IRS superiores porque eram as que pagavam um valor de comparticipação familiar superior.

11. Em relação à Carta Social, informo que estava em curso uma alteração do método de recolha da informação, uma vez que a informação não é fiável porquanto depende apenas de inquéritos de resposta voluntária.

Com base na informação de que a Segurança Social dispõe hoje, a Carta Social tem todas as condições – e era isso que estava a ser preparado – para ter informação fidedigna que resulta da realidade registada na Segurança Social, não dependendo de inquéritos para o efeito.

Neste momento, estão disponíveis online na app Creche Feliz, em tempo real, as vagas existentes em cada concelho, por escalão etário.

Na expectativa de ter contribuído para o esclarecimento de elementos essenciais sobre a implementação da gratuitidade das creches, os seus objetivos e os seus resultados em termos de quebra de ciclos de pobreza, exclusão e desigualdade, é fundamental que a sua concretização continue, nomeadamente quanto ao aumento da capacidade de resposta e que sejam anualmente revistos os valores dos custos avaliados para garantir a qualidade da resposta às Crianças nesta medida transformadora de vidas e que foi identificada como exemplar na concretização da garantia para a infância a nível europeu.

Ana Mendes Godinho



h

Instituto da Segurança Social, IP

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora : 2024-05-21 18:50:32

Registo n.º : 4853/2024
Data/hora : 2024-05-22 12:48:28
Serviço : DAV
Email : dav@tcontas.pt
N. Anexos : 1

Exmos. Senhores,

Em resposta ao V/ e-mail de 13.05.2024, de apresentação do Relato da Auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas - Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo dos acordos de cooperação: *A Resposta Social Creche - Proc. n.º 2/2023 - Audit.*, vem este Instituto em sede de contraditório, dizer o seguinte:

- a) No que se refere á matéria da competência do ISS, I.P, considera-se que o relato é, de forma genérica, conforme com as informações e dados apresentados no âmbito da realização da auditoria.
- b) Ainda assim, serão indicados alguns pontos que merecem esclarecimentos e clarificação em contraditório, nos seguintes termos:

Página 14:

62. A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade dos NRS dos centros distritais de segurança social. Efetivamente, em 2020, apenas foram realizadas 1.024 (-82%, face a 2019) visitas de acompanhamento e apoio técnico.

Com efeito, sem colocar em causa a observação feita no ponto "62.", entende-se de acrescentar que o dado apresentado refere-se em exclusivo às visitas de acompanhamento e apoio técnico registadas no âmbito regular (dados remetidos em sede própria ao Tribunal de Contas). No entanto, para além das referidas no relato, foram também efetuadas ações de acompanhamento conjuntas, com a Direção Geral de Saúde e a Proteção Civil, no âmbito do combate à pandemia do COVID-19, durante o ano de 2020, nomeadamente às respostas residenciais. Estas ações, embora realizadas com o propósito referido, cumpriram o desígnio do acompanhamento técnico às respostas sociais em causa.

Neste sentido, apesar do decréscimo identificado, considera-se que o referido no relato não contempla a realidade do acompanhamento que foi efetuado, uma vez que existiram as ações de acompanhamento tripartidas com a DGS, com a Proteção Civil e o ISS, na quais participaram os técnicos dos Núcleos de Respostas Sociais, em 2020/2021, enquanto responsáveis pela realização das visitas de acompanhamento técnico.

A este propósito, e em consonância como o supra referido, recorda-se o teor do extrato do Relatório n.º 13/2022 – 2ª Secção, elaborado pelo próprio Tribunal de Contas, relativo à auditoria "COVID – 19 – auditoria aos Apoios do Estado às IPSS com Estruturas Residenciais para Idosos, no qual é referido que foram realizadas mais de 7.268 visitas conjuntas, no período de 2020/2021:

11. Através dos seus centros distritais e em conjunto com a saúde e com a proteção civil, o ISS fez um "(...) acompanhamento periódico, tendencialmente mensal, às ERPI (...)". Nas situações de maior comprometimento do funcionamento da resposta social eram realizadas visitas presenciais das equipas tripartidas. Além do plano de contingência, também verificavam a organização dos espaços, a organização e gestão dos recursos materiais, a organização e gestão dos recursos humanos, a organização dos utentes e atividades e o estado de saúde dos utentes e profissionais. Segundo o MTSSS, "(...) a nível preventivo foram realizadas mais de 7.268 visitas conjuntas de monitorização e acompanhamento das medidas de prevenção aos lares (...)".



h

Página 17:

73. Sem prejuízo do supra analisado, salienta-se que os dados facultados pelo ISS relativos às ações de acompanhamento e apoio técnico realizadas no período de 2019 a 2022 revelaram, contudo, algumas insuficiências, destacando-se:

- 1.023 ações de *follow-up* sem "data da última visita", quando para este tipo de ações é necessário que tenha ocorrido uma (ou mais) visita em momento anterior;
- 236 primeiras ações com "data da última visita", o que sugere que são afinal ações de *follow-up*.

Encontram-se em desenvolvimento algumas melhorias no *Sharepoint* de registo do Acompanhamento Técnico, para corrigir e permitir mais qualidade na informação no que diz respeito aos dados das ações de Acompanhamento Técnico.

Será ainda de referir que, no âmbito do PRR, está a decorrer um projeto com o Instituto de Informática, para o desenho de um Módulo de Monitorização e acompanhamento da execução dos acordos de cooperação, que irá cruzar informação entre sistemas, para permitir um acompanhamento de maior proximidade, nomeadamente no que diz respeito aos planos de regularização, bem como a articulação com a intervenção da Fiscalização, colmatando assim deficiências assinaladas.

Página 30:

124. Ainda neste domínio, de notar que o ISS não dispõe de informação sobre o número de crianças inscritas nas listas de espera para a resposta social Creche, o que prejudica a quantificação das necessidades e a definição de objetivos para a taxa de cobertura, elementos relevantes na formulação de políticas públicas neste âmbito.

Tal como as inscrições nas respostas sociais são da responsabilidade das mesmas, também a gestão das listas de espera na resposta social creches encontra-se na mesma esfera de responsabilidades.

Pese embora o referido no ponto 74., convém aduzir que o formulário de sinalização de interesse contribui para que o ISS, IP identifique os concelhos onde se verifica a necessidade de aumento de cobertura de creches e a faixa etária a priorizar para a constituição de salas.

Página 60:

No que se refere às recomendações dirigidas ao ISS, IP:

Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP

- R.1. Providenciar pelo desenvolvimento da interoperabilidade entre OCIP e SISS/COOP quanto à falta de apresentação de contas das IPSS e aplicar tempestivamente as medidas previstas tendentes ao cumprimento desta obrigação.
- R.2. Melhorar o acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais, assegurando um tempo médio entre ações de dois anos⁴⁷.
- R.3. Colmatar a insuficiência de informação identificada pela auditoria, designadamente quanto ao número de crianças em lista de espera para Creche e proceder à sua publicitação por distrito e concelho.

Considera-se que os Projetos em curso, financiados pelo PRR, e que estão a ser desenvolvidos pelo II, IP em articulação com o ISS, I.P, irão permitir melhorar os procedimentos internos de controlo dos acordos de cooperação.

Está a ser desenhado um subsistema que possibilita acompanhar os processos e tarefas, monitorizar sua execução, visualizar o histórico das interações, notificar as Entidades e as áreas do ISS quanto à necessidade de intervenção, através de um sistema de alarmística. Nesse sentido, a interoperabilidade de sistemas, irá permitir enviar notificações ou alertas perante a necessidade de intervenção numa tarefa do processo, nomeadamente quando se verifique:

- Índícios de irregularidades, inconformidades;
- Timings de respostas e Inconsistências de dados entre sistemas.

A interoperabilidade permitirá otimizar tempo aos técnicos dos Núcleos de Respostas Sociais, no planeamento das ações de acompanhamento técnico. Por outro lado, o módulo de gestão de vagas dará a visibilidade e disponibilidade das vagas em respostas sociais, para que seja possível gerir e

h

manter atualizadas as vagas, permitindo às diversas entidades e respetivos utilizadores, bem como ao ISS, IP e cidadãos terem, a cada momento, disponível esta informação, sua caracterização e ocupação.

Com os nossos cumprimentos,



ANA VASQUES

PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO



h

Gabinete de Estratégia e Planeamento

GEP: S-GEP/1309/2024 DATA: 21-05-2024 16:23



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro Mestre Fernando Oliveira Silva
Av. da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA V – UAT.2 Proc. N.º 2/2023 - Audit	07/05/2024	E-GEP/1158/2024	

ASSUNTO: **Auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação: a resposta social “Creche”**

Exmo. Senhor,

Na sequência da notificação para apresentar as alegações tidas por convenientes referentes ao salientado no relato de Auditoria identificado em epígrafe, vem o Gabinete de Estratégia e Planeamento pronunciar-se sobre o mesmo, não deixando de agradecer a oportunidade de remeter os seus comentários.

No âmbito das **Recomendações**, concretamente no que diz respeito à **R.2.**, dirigida à Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, informa-se que os dados físicos relativos à caracterização geral da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, recolhidos no âmbito da Carta Social, se encontram, habitualmente, finalizados até ao final de junho, conforme definido em cronograma de atividades da Carta Social, o que poderá vir a dar origem a um primeiro momento de divulgação de informação (nota síntese e/ou, apenas, divulgação de dados no Portal da Carta Social). Todavia, o Relatório da Carta Social integra, igualmente, informação que implica a análise e o desenvolvimento de cálculos e indicadores (taxas de cobertura) que têm por base dados populacionais (estimativas da população residente), disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em meados de junho, conforme [calendário](#) disponibilizado no Portal do INE. O Relatório da Carta Social inclui, ainda, dados financeiros relativos às despesas de funcionamento dos serviços e equipamentos sociais, disponibilizados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS, IP). Neste sentido, o Relatório da Carta Social encontra-se habitualmente finalizado durante o 3º trimestre do ano, altura em que é disponibilizado à Tutela para apreciação, de forma à respetiva divulgação no Portal da Carta Social, juntamente com informação quantitativa adicional.

Ainda neste contexto, informa-se que a insuficiência de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, incluindo a dificuldade de recrutamento na área da informática, e a existência da plataforma informática da Carta Social bastante datada (em utilização desde 2002), por insuficiência de recursos financeiros para o desenvolvimento de uma nova, dificultam também esta divulgação.

Considerando a totalidade do relatório, referimos ainda os seguintes aspetos:

- Conceito de 'Respostas Sociais', incluído no Glossário, atribuído ao Relatório da Carta Social 2021 p.18 corresponde, apenas, parcialmente ao descrito no referido Relatório. Considera-se em falta a referência às entidades privadas com fins lucrativos (**Glossário, p. VII**);
- Importância de inclusão da descrição do link da fonte dos dados representados no gráfico 12 (**parágrafo 104, p.24**);
- Confirma-se que o Relatório da Carta Social de 2022 se encontra por disponibilizar por falta de aprovação, em tempo, da anterior Tutela, aguardando-se a sua publicação para o início de junho (**parágrafo 114, p.26 e 27**);
- Necessidade de correção da nota do quadro 13, onde se refere que a rede solidária respeita às creches das IPSS. Considera-se em falta a referência às creches de entidades legalmente equiparadas (**parágrafo 115, p. 27**);
- Observa-se que, embora a evolução da taxa de cobertura de creche entre 2019 e 2022 reflita a diminuição da população do escalão etário dos 0 aos 3 anos, não pode deixar de ser referido o aumento de 1,7% (1.994) de lugares em creche, conforme indicado no parágrafo 118. De referir, ainda, que o escalão etário em apreço dispõe, também, da oferta da resposta social ama (ainda que com uma expressão não comparável), para além da creche (**parágrafo 120, p. 29**);
- Correção da descrição do conceito de 'RMMG', concretamente a substituição do termo 'remuneração' por 'retribuição' (**parágrafo 139, p.34**);
- Sugere-se a substituição da terminologia 'aumento do risco de exclusão', uma vez que não são apresentados dados que o comprovem, por 'possível (ou potencial) dificuldade do acesso à creche' (**parágrafo 153, p.37**).

Por fim, alertamos, igualmente, para a revisão da lista de siglas, onde destacamos a correção da descrição do 'GEPMTSSS' (também, no **parágrafo 113, p.26**) e a diferenciação das siglas atribuídas a 'Milhares' e 'Milhões' (**Siglas, p.V**).

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral

José
Albuquerque

(José Luís Albuquerque)

Digitally signed by José Albuquerque
DN: c=PT, ou=Diretor-geral, ou=Direção,
o=Gabinete de Estratégia e Planeamento,
ou=Albuquerque, givenName=José, cn=José
Albuquerque
Date: 2024.05.21 16:00:38 +0100