

# *Tribunal de Contas*

Processo n.º 21/03-AUDIT



**AUDITORIA AOS  
SERVIÇOS SOCIAIS DO  
MINISTÉRIO DA  
SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO**

**RELATÓRIO N.º 51/03-2ªS**

Dezembro/2003



## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS.....</b>	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>3</b>
<b>I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>4</b>
I.1. CONCLUSÕES .....	4
I.2. RECOMENDAÇÕES .....	8
<b>II. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
II.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....	10
II.2. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	10
II.3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....	13
II.4. METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO.....	13
II.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	15
II.6. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO .....	15
<b>III. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....</b>	<b>16</b>
III.1. QUESTÃO PRÉVIA.....	16
III.2. PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS .....	18
III.2.1. Pontos Fortes.....	18
III.2.2. Pontos Fracos.....	18
III.3. AVALIAÇÃO .....	21
<b>IV. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>22</b>
IV.1. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA .....	22
IV.1.1. Estrutura das Receitas.....	22
IV.1.2. Estrutura das Despesas .....	24
IV.1.2.1. Orçamento Corrente.....	24
IV.1.2.2. Execução Orçamental.....	25
IV.1.3. Orçamento/Execução orçamental do PIDDAC.....	28
IV.1.4. Pessoal.....	29
IV.2. ANÁLISE DA LEGALIDADE E DA REGULARIDADE.....	31
<b>V. CONTA DE GERÊNCIA.....</b>	<b>36</b>
V.1. AJUSTAMENTO .....	36
V.2. RESULTADOS DAS ANÁLISES EFECTUADAS À CONTA DE GERÊNCIA .....	36
V.3. JUÍZO SOBRE AS CONTAS .....	37
<b>VI. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>38</b>
<b>VII. DECISÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>ÍNDICE DOS ANEXOS.....</b>	<b>40</b>



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

<b>CD</b>	Conselho de Direcção (SS)
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos
<b>CIT</b>	Contrato Individual de Trabalho
<b>CIME</b>	Cadastro e Inventário dos Bens Móveis do Estado
<b>DAS</b>	Divisão de Acção Social (SS)
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DGCI</b>	Direcção-Geral de Contribuições e Impostos
<b>DGT</b>	Direcção-Geral do Tesouro
<b>DSAF</b>	Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros (SS)
<b>FEFSS</b>	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
<b>IAS</b>	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo
<b>IGFCSS</b>	Instituto de Gestão do Fundo de Capitalização da Segurança Social
<b>IEFP</b>	Instituto do Emprego e Formação Profissional
<b>INTOSAI</b>	International Organization of Supreme Audit Institutions
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>MSST</b>	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
<b>NIB</b>	Número de Identificação Bancária
<b>OAP</b>	Organismos da Administração Pública
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OSS</b>	Orçamento da Segurança Social
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>RITC</b>	Regulamento Interno do Tribunal de Contas
<b>RPS</b>	Repartição de Prestações Sociais (SS)
<b>SAP</b>	Secção de Aprovisionamento e Património (SS)
<b>SPEA</b>	Secção de Pessoal, Expediente e Arquivo (SS)
<b>SS</b>	Serviços Sociais do Ministério do Emprego e da Segurança Social
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



## FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor-Coordenador *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, colaboraram nesta *AUDITORIA FINANCEIRA AOS SERVIÇOS SOCIAIS DO EX-MINISTÉRIO DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL* os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

<b>Função</b>	<b>Nome</b>	<b>Cargo/Categoria</b>	<b>Formação base</b>
<b>Coordenação</b>	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
<b>Execução</b>	Vítor dos Reis Domingos	Técnico Superior Verificador de 1ª Classe	Lic. Economia
	Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares	Técnico Superior Verificador de 2ª Classe	Lic. Economia



## I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### I.1. Conclusões

- A. Das verificações efectuadas no decorrer da presente auditoria financeira aos Serviços Sociais (SS) do ex-Ministério do Emprego e da Segurança Social, foi possível, em síntese, concluir o seguinte:
1. Todo o universo normativo que vigora nos SS e que regulamenta a atribuição dos benefícios, no âmbito da acção social complementar, por ele concedidos, foi aprovado no decorrer da década de 80, não tendo sido cumprido, até à data, o previsto no art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, o que dificulta o desempenho do organismo no cumprimento das suas atribuições, uma vez que muitos dos regulamentos se encontram desfasados da actual realidade, designadamente, ao nível das participações previstas e inerentes metodologias de cálculo (cfr. ponto **II.2**).
  2. Os SS dispõem, em termos de SI, de uma estrutura modular, não integrada, resultante de implementações e adaptações feitas ao longo de mais de uma década e que redundaram, ao nível das suas principais actividades, na falta de integração funcional e consequente ineficiência do sistema (cfr. ponto **III.1**).
  3. Verifica-se o incumprimento da Portaria n.º 378/94, de 16 de Junho, relativamente ao registo dos bens inventariáveis e demais requisitos tendentes à salvaguarda dos bens patrimoniais, bem como das respectivas instruções de inventariação e classificação, alteradas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril (cfr. ponto **III.2.2**);
  4. Constata-se a existência de um controlo interno incipiente, que, apesar de evidenciar o reconhecimento, por parte dos responsáveis, da necessidade da existência de uma definição das actividades, procedimentos e respectivos pontos de controlo, não se reflecte numa integração sistemática dos mesmos, ficando-se por abordagens pontuais e casuísticas (cfr. ponto **III.3**).
  5. As dotações a que alude o art.º 35 do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, foram sendo fixadas por despacho ministerial, periodicamente revisto, sendo o último datado de 4 de Agosto de 1993. Acontece que, desde essa data e na ausência de determinação superior, a metodologia adoptada por cada um dos serviços participantes tem sido distinta: enquanto que as participações da responsabilidade do IGFSS têm vindo a ser actualizadas, anualmente, indexadas à taxa de inflação prevista, os restantes situam esse valor no fixado no citado despacho ministerial. Como é compreensível, a ausência de disciplina e de critérios bem definidos nesta matéria tem impedido os responsáveis pelos SS de, atempadamente, preverem o



montante das suas receitas e, assim, procederem em conformidade no que respeita à optimização da sua gestão (cfr. ponto **IV.1.1**).

6. Relativamente às despesas com comparticipações e complementações – inscrita no agrupamento económico *Despesas com o Pessoal*, sub agrupamento *Segurança Social*, rubrica **01.03.03** – *Prestações Complementares* – existiu uma errada classificação económica, dado que estas despesas deveriam constar do agrupamento económico *Transferências correntes* rubrica **04.03.00** – *Famílias*. No entanto, esta situação encontra-se regularizada desde o início de 2003, com a adopção do novo classificador das despesas públicas (cfr. ponto **IV.1.2.2**).
7. Verificou-se a existência de uma autorização de pagamento (n.º 43/2002) em que não constava evidência de assinatura por parte do CD, ou do vogal da área financeira, entidades que detêm competência para o efeito, violando o determinado no art.º 8.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (cfr. ponto **IV.2.**).
8. Cerca de 46,2% dos processos de despesa não se encontravam devidamente instruídos por falta de uma, ou mais, assinaturas dos responsáveis (chefe de secção, chefe de divisão e directora de serviços) intervenientes nestes procedimentos. Esta circunstância ocorre com maior frequência nos meses de Verão, revelando que, durante a ausência dos referidos responsáveis no gozo de férias, não são designados os respectivos substitutos legais (cfr. ponto **IV.2.**).
9. Na rubrica “*Outros Serviços*” foram encontrados três documentos (correspondente a cerca de 37,5% da amostra analisada) sem evidência da devida cabimentação e respectiva autorização da despesa, violando o determinado no art.º 8.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e nos art.ºs 13.º, 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (cfr. ponto **IV.2.**);
10. Em dois dos processos analisados relativos a comparticipações destinadas ao “*Apoio ao Estudante*” não constavam as declarações de matrícula no estabelecimento de ensino, como previsto no n.º 1 do art.º 5.º do respectivo regulamento e no impresso próprio existente para efeitos de pedido dessa comparticipação; num outro caso encontrava-se omissa a declaração do cônjuge, prevista no n.º 2 do art.º 4.º e alínea a) e b) do n.º 2 do art.º 5.º do mesmo regulamento. Por outro lado, foram efectuadas, a um beneficiário, comparticipações relativas à frequência de uma Pós-graduação, não estando esta situação prevista nos respectivos regulamentos. Cumulativamente, em cerca de 12% dos processos analisados relativos a esta área não constava a assinatura do responsável pela secção, indicando que os mesmos se encontravam em condições de serem processados, indiciando, assim, não terem sido devidamente conferidos (cfr. ponto **IV.2.**);



11. Os documentos de despesa relativos à rubrica “*Famílias e Particulares*”, cujos pagamentos são efectivados mediante a emissão de listagens de beneficiários a quem foram concedidos os empréstimos, não incluíam evidência dos procedimentos de cabimentação e autorização da despesa, constatando-se que estes apenas são apensos à autorização de pagamento relativa ao último processamento da referida listagem (cfr. ponto **IV.2.**);
  12. Foram pagas despesas respeitantes ao abono de família do pessoal dos quadros dos SS pela rubrica **01.03.03 D** – “*Prestações Complementares – Subsídios Especiais*”, quando, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril – classificador económico das despesas e das receitas públicas –, estas despesas deveriam ter sido contabilizadas na rubrica **01.03.02** – “*Abono de Família*”. No entanto, esta situação encontra-se regularizada desde o início de 2003, com a adopção do novo classificador das despesas públicas (cfr. ponto **IV.2.**);
  13. Relativamente à rubrica **01.03.03 F** “*Prestações Complementares – Actividades sócio culturais*” (cfr. ponto **IV.2.**):
    - Verificou-se a existência de uma incorrecção na classificação económica, já que foram aqui consideradas despesas relativas a complementações no âmbito dos benefícios materno-infantil;
    - Foi detectado um erro, resultante de um cálculo incorrecto, na comparticipação das despesas de um beneficiário;
  14. Relativamente à rubrica **09.06.01** – *Outros Activos Financeiros*, num dos processos analisados foram encontradas duas facturas cujos duplicados não eram coincidentes com os originais, tendo sido, ambos, factura e duplicado, considerados para efeito de justificação da aplicação do subsídio reembolsável concedido, afigurando-se, assim, que os serviços não procedem aos adequados controlos da documentação enviada pelos beneficiários para justificação dos empréstimos obtidos. Verificou-se, por outro lado, e ainda no mesmo processo, a aceitação de justificativos de despesas relativas à mão-de-obra sem qualquer documento comprovativo das mesmas. Segundo o CD, em sede de contraditório, “*foram já dadas instruções internas para sindicar, junto do beneficiário, tal ocorrência*” (cfr. ponto **IV.2.**).
  15. No que concerne aos mapas de suporte da conta de gerência, cabe assinalar que o modelo 12 – *Mapa dos empréstimos concedidos*, enferma da não separação, por entidade, dos valores concedidos nos anos anteriores, ou seja, esta informação é dada, mas em valor global, não estando, portanto, de acordo com as Instruções do Tribunal de Contas (cfr. ponto **V.2.**).
- B.** Tendo em conta as verificações efectuadas, e apenas na exacta medida das mesmas, conclui-se o seguinte (cfr. ponto **V.3.**):



- As operações efectuadas, com as excepções constantes deste relatório, são legais e regulares;
- O **controlo interno é deficiente**, apresentando falhas graves, designadamente no desrespeito pelo princípio da segregação de funções e no não reflexo numa integração sistemática dos procedimentos adoptados, cujas abordagens são pontuais e casuísticas, o que é demonstrado, designadamente, por:
  - i. Cerca de 46,2% dos processos de despesa/receita não se encontrarem devidamente instruídos por falta de uma, ou mais, assinaturas dos responsáveis intervenientes nestes procedimentos;
  - ii. Não existência de um inventário devidamente actualizado dos bens móveis e, por outro lado, não serem efectuadas as devidas amortizações de acordo com as tabelas em vigor;

Contribui, também, para esta deficiência o facto de os SI serem obsoletos e apresentarem falta de integração funcional, reflectindo-se, entre outras, na dificuldade de validação automática dos requisitos dos beneficiários para a atribuição das prestações ou subsídios e na inexistência, em termos contabilísticos, de uma visão integrada ao nível do controlo orçamental e custos;

Assim, de tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, nomeadamente ao nível do controlo interno, peça essencial para aferir da fiabilidade, quer das contas, quer dos procedimentos do organismo, e muito embora pareça existir uma preocupação dos dirigentes e dos funcionários no cumprimento dos preceitos legais exigidos e das regras contabilísticas fixadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade da conta de gerência de 2002 é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio das auditorias de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites.



## **I.2. Recomendações**

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

### **A. Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho:**

1. Devem envidar-se esforços no sentido de dar cumprimento ao exposto no art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, aprovando as normas referentes à concessão de subsídios não reembolsáveis, de subsídios reembolsáveis e demais prestações que constituem as atribuições gerais e específicas dos SS;
2. Devem ser, claramente, definidos quais os organismos sob a tutela do MSST abrangidos pelas alíneas a) e b) do art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, e fixados os critérios de financiamento dos SS previstos no art.º 35.º do mesmo diploma.

### **B. Ao CD dos SS:**

1. Diligenciar no sentido de dar cumprimento ao previsto na Portaria n.º 378/94, de 16 de Junho, quanto ao registo dos bens inventariáveis e demais requisitos tendentes à salvaguarda dos bens patrimoniais, procedendo em consonância com as instruções dispostas na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril;
2. Proceder à implementação de um controlo interno ajustado às necessidades de funcionamento e gestão do organismo, estabelecendo, de forma clara, os diversos níveis de responsabilidade e respectivos pontos de controlo e, paralelamente, adoptando procedimentos no sentido da existência de uma adequada segregação de funções;
3. Assegurar que, relativamente aos procedimentos de controlo inerentes à atribuição de participações, complementações e subsídios, à organização dos processos de receita e despesa e conexas instruções das autorizações de pagamento/recebimento, os responsáveis intervenientes procedam, efectivamente, às devidas conferências e se responsabilizem pela correcção e legalidade desses documentos, assinando-os em conformidade; e, complementarmente, determinar o regime de substituição a adoptar em caso de ausência dos responsáveis pelos diversos sectores do organismo, possibilitando a existência permanente



de funcionários que procedam aos necessários controlos e assumam a responsabilidade pela fidedignidade e legitimidade dos procedimentos e tramitações adoptados;

4. Promover o respeito pelas regras para a realização das despesas e arrecadação das receitas definidas na **Lei de Bases da Contabilidade Pública** – Lei n.º 8/90, de 26 de Fevereiro – e no **Regime de Administração Financeira do Estado** – Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho –, designadamente zelando pelo cumprimento dos procedimentos aí previstos e pela inclusão, em cada um deles, de evidência do seu integral cumprimento;
5. Fomentar o cumprimento dos regulamentos das comparticipações, complementações e subsídios atribuídos aos beneficiários, certificando-se, nomeadamente, de que toda as formalidades neles previstos são respeitadas e toda a documentação pertinente é convenientemente validada e anexada aos processos.



## II. INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se à verificação externa da conta de gerência de 2002 dos *Serviços Sociais do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social* (doravante designados por SS), nos termos da alínea b) do art.º 40.º e art.º 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### II.1. Fundamento, Âmbito e Objectivos da Acção

O Plano de Acção do Tribunal de Contas para o ano de 2003, elaborado nos termos do art.º 65.º do RITC, com subordinação ao Plano Trienal 2002-2004, aprovado pelo Plenário Geral em 30 de Outubro de 2001, prevê a realização de uma auditoria aos SS.

A presente auditoria, de natureza financeira e cuja delimitação temporal corresponde ao exercício de 2002, tem por principais objectivos a apreciação da legalidade e da regularidade das operações financeiras, a fidedignidade das contas e das demonstrações financeiras bem como a situação financeira e patrimonial e a fiabilidade do sistema de controlo interno desta entidade.

### II.2. Enquadramento Legal

Os SS foram criados pelo Decreto-Lei n.º 49 373<sup>1</sup>, de 11 de Novembro de 1969, e integrados no, então designado, Ministério das Corporações e Previdência Social, tendo como finalidade o desenvolvimento de laços de solidariedade entre os serviços do Ministério e a promoção da satisfação das suas necessidades de ordem económica, social e cultural.

O Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho (Lei Orgânica)<sup>2</sup>, vem revogar o decreto que criou os SS, bem como o regulamento entretanto aprovado, dotando-os de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira e de património próprio<sup>3</sup>, inserindo-os na dependência do ex-Ministério do Emprego e da Segurança Social, actual Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST).

<sup>1</sup> Regulamentado pela Portaria n.º 31/70, de 14 de Janeiro, e, posteriormente, actualizado pela Portaria n.º 481/76, de 3 de Agosto, “*embora nunca dotados de estrutura orgânica e de quadro de pessoal*”, cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho.

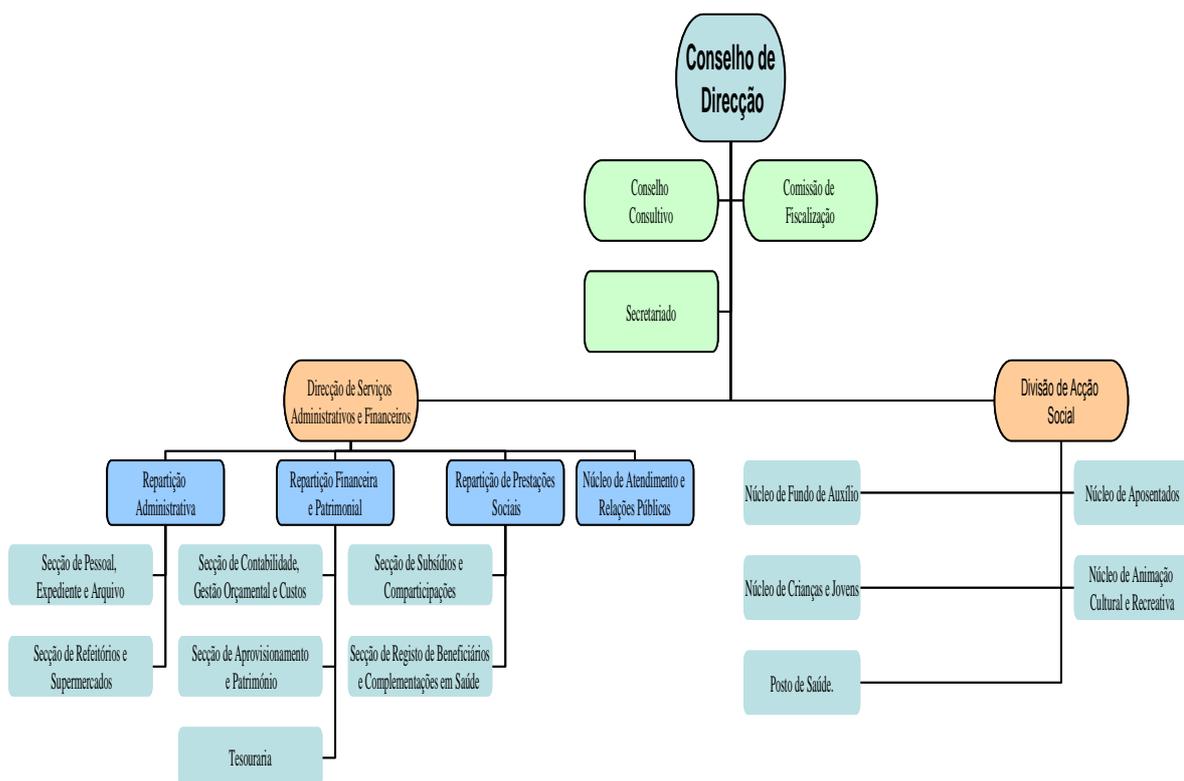
<sup>2</sup> Relativamente ao quadro de pessoal veja-se declaração de rectificação n.º 85/92, 30 de Junho.

<sup>3</sup> O despacho conjunto n.º 918/2003 determina o seguinte: “*Nos termos do disposto no art.º 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE para 2003, os SS perderam a autonomia financeira, ao abrigo do n.º 1 do art.º 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, passando ao regime de autonomia administrativa (...)*”.



O organigrama seguinte reflecte a estrutura real do supracitado organismo<sup>4</sup>:

## ORGANIGRAMA DOS SERVIÇOS SOCIAIS DO MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL



Os SS são compostos por três órgãos<sup>5</sup> – o Conselho de Direcção, o Conselho Consultivo e a Comissão de Fiscalização –, compreendendo, em termos operacionais, a Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros (DSAF) e a Divisão de Acção Social (DAS)<sup>6</sup>.

Relativamente à Comissão de Fiscalização<sup>7</sup>, transparece da análise das actas das suas reuniões que as suas actividades ordinárias consistem em:

- Efectuar verificações, por amostragem, dos documentos de cada mês, sendo que, em todas as ocasiões em que foram realizados estes procedimentos, consideraram aqueles documentos, na generalidade, correctamente elaborados e devidamente apoiados;

<sup>4</sup> Sublinhe-se que a estrutura legalmente definida não contempla o secretariado do Conselho de Direcção e o Núcleo de Atendimento e Relações Públicas, tendo, este último, entrado em funcionamento apenas em 2003.

<sup>5</sup> Para uma descrição mais detalhada das suas atribuições e competências veja-se **Anexo I**.

<sup>6</sup> O regulamento dos SS, mencionado no art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 109/92, onde se estabelece a sua organização e funcionamento, foi aprovado pela Portaria n.º 584/93, de 28 de Maio.

<sup>7</sup> Que reúne, “*ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que convocada pelo seu presidente*”, cfr. n.º 1 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 109/92.



- Analisar os balancetes de receita e despesa de cada mês e apreciar o seu grau de execução orçamental, elaborando, paralelamente, o respectivo relatório para posterior envio à 10.<sup>a</sup> Delegação da DGO.

As atribuições gerais dos SS, definidas no art.º 3.º da Lei Orgânica, são, como se refere no seu n.º 1, *“contribuir para a melhoria do nível de vida dos seus beneficiários, assegurando-lhes o acesso às prestações do sistema de acção social complementar”*, sendo, no número imediato, determinada a extensão do conceito de *acção social complementar*<sup>8</sup> como correspondendo *“(…) ao conjunto de esquemas complementares de protecção social dos funcionários e agentes da Administração Pública que se destinam à prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social.”*

No art.º 4.º do mesmo diploma são determinadas as suas atribuições específicas:

- a) Fornecimento de refeições;
- b) Apoio às crianças, jovens, idosos e deficientes;
- c) Apoio sócio-económico em situações socialmente gravosas e urgentes;
- d) Apoio a acções de formação e aperfeiçoamento profissional;
- e) Apoio a actividades de animação e aperfeiçoamento profissional;
- f) Apoio a actividades de animação sócio-cultural.

Relativamente a cada um dos benefícios<sup>9</sup> definidos por estas atribuições específicas, o n.º 1 do art.º 41.º do supra mencionado diploma, estabelece o seguinte: *“as normas referentes à concessão de subsídios não reembolsáveis, de subsídios reembolsáveis e demais prestações são aprovadas, nos termos do n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio, por portaria conjunta do Ministro da Finanças e do Ministro da tutela, ouvido o conselho superior da acção social complementar”*, acrescentando no n.º 2 que *“até à publicação da*

---

<sup>8</sup> O Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio, define o Sistema de Acção Social Complementar, quer no que respeita aos seus princípios enformadores, quer no que toca ao seu âmbito pessoal e material, órgãos, instrumentos de gestão económico-financeira e forma de coordenação do Sistema.

<sup>9</sup> Os benefícios regulamentados são os seguintes: Fundo de Auxílio – Subsídios de Carência (reembolsáveis e não reembolsáveis); Fundo de Auxílio – Subsídios Reembolsáveis para Aquisição/Construção e Beneficiação/conservação de Habitação Permanente; Complementação em Despesas com Meios Auxiliares de Diagnóstico; Complementação em Despesas com a Aquisição de Lentes e Próteses Oculares; Complementação em Despesas com Internamento em Hospitais e Casas de Saúde Particulares; Posto de Saúde; Complementação em Despesas de Funeral; Comparticipação em Despesas com Assistência Materno-Infantil; Actividades Culturais e Recreativas; Colónias de Férias para Crianças e Jovens; Comparticipação em Despesas com Estabelecimentos Particulares do 1.º Ciclo do Ensino Básico; Comparticipação em Despesas com Material Escolar; Comparticipação em Despesas com Infantários, Jardins-de-infância e Amas Legalizadas; Comparticipação em Despesas com Formação Escolar; Comparticipação nas Despesas de Férias dos Beneficiários Aposentados/Reformados; Clube dos Aposentados/Reformados da Grande Lisboa.



*portaria referida no número anterior, mantém-se em vigor as normas dos regulamentos já aprovados”.*

No decurso dos trabalhos constatou-se que todo o universo normativo que vigora nos SS e que regulamenta a atribuição dos benefícios, no âmbito da acção social complementar, por ele concedidos, foi aprovado no decorrer da década de 80, não tendo sido cumprido, até à data, o previsto no referido preceito legal. Ora, esta circunstância dificulta sobremaneira o desempenho do organismo no cumprimento das suas atribuições, uma vez que muitos dos regulamentos se encontram claramente desfasados da realidade actual, designadamente ao nível das comparticipações previstas e inerentes metodologias de cálculo.

Quanto à matéria tratada neste ponto os responsáveis pelos SS esclarecem<sup>10</sup> que:

*“... tendo sido já elaboradas propostas de alteração, actualização e adequação dos regulamentos internos por parte destes Serviços, nunca os mesmos foram, até à data, aprovados e homologados pela tutela – requisito indispensável para a sua vigência. Acresce, no entanto, que, no âmbito da subdelegação de competências conferidas ao CD, se tem vindo a proceder à actualização e adaptação das normas em vigor, recorrendo ao mecanismo instituído pelas Circulares Normativas, as quais, são amplamente divulgadas pelos beneficiários e departamentos do Ministério.”*

### II.3. Relação Nominal dos Responsáveis

Nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pela conta de gerência de 2002, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro, são os membros do Conselho de Direcção dos SS, composto pelos seguintes titulares:

Nome	Cargo
GC	Presidente do Conselho de Direcção
MT	Vogal do CD – área financeira
MF	Vogal do CD – área da acção social

### II.4. Metodologias e Técnicas de Controlo

A fim de se atingirem os objectivos propostos no ponto **II.1**, previamente definidos no programa de auditoria, procedeu-se à avaliação do sistema de controlo interno adoptado e à aná-

<sup>10</sup> Cfr. ponto **II.5** – Exercício do contraditório



lise das contas e da situação financeira do organismo, assim como da legalidade e da regularidade das operações efectuadas no decorrer da gerência de 2002. Para tal foram utilizados alguns métodos e técnicas de auditoria constantes do “*Manual de Auditoria e de Procedimentos*”, aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, designadamente:

- Realização de entrevistas com a responsável pela DSAF e, concomitantemente, com o seu chefe de repartição e funcionários responsáveis por matérias específicas;
- Efectivação de inquéritos relativos às áreas da Contabilidade, Tesouraria, Património e Aprovisionamento;
- Realização de testes de procedimento e de conformidade;
- Testes substantivos, efectuados com base numa amostra<sup>11</sup> de carácter *sistemático* (também designada por *amostragem por intervalos*), previamente definida e superiormente aprovada, que incidiu sobre as seguintes rubricas de classificação económica:
  - **Despesa:**
    - 01.03.03. – “Prestações Complementares”;
    - 02.03.01. – “Encargos com as Instalações”
    - 02.03.10. – “Aquisição de serviços – Outros serviços”;
    - 04.03.01. – “Famílias e Particulares”;
    - 09.06.01. – “Outros Activos Financeiros”;
  - **Receita:**
    - 06.03.01. – “Refeições”;
    - 10.15.01. – “Habitação”;
    - 10.15.02. – “Carência”.
- Verificação dos saldos contabilísticos e respectivas reconciliações bancárias;
- Avaliação dos procedimentos de inventariação e identificação dos bens móveis e da gestão da frota automóvel à disposição do organismo, tendo sido, paralelamente, efectuadas verificações físicas do imobilizado adquirido durante a gerência de 2002, incluindo o financiado por via do PIDDAC.

---

<sup>11</sup> A amostra seleccionada representa 15% dos universos documentais das rubricas seleccionadas, encontrando-se, os critérios e respectiva composição, vertidos no **Anexo II**.



## II.5. Exercício do contraditório

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas, para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do relato de auditoria, as seguintes entidades:

- ✚ Presidente do Conselho de Direcção dos Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (ofício n.º 14038, de 24/11/2003);
- ✚ Membros do Conselho de Direcção dos Serviços Sociais do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social responsáveis pela gerência de 2002 (ofícios n.ºs 14039, 14040 e 14041, de 24/11/2003).

Dentro do prazo estabelecido obteve-se resposta do Conselho de Direcção dos Serviços Sociais do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social.

As alegações recebidas foram devidamente apreciadas, encontrando-se as eventuais citações e respectivos comentários introduzidos no texto, nos pontos pertinentes, em tipo de letra diferente.

As respostas recebidas constituem o **Anexo V** do presente relatório.

## II.6. Condicionantes e limitações da acção

Não se encontrou qualquer condicionante ou limitação ao trabalho desenvolvido, salientando-se, outrossim, o bom espírito de colaboração demonstrado pelos dirigentes e técnicos contactados, no fornecimento de todos os elementos e informações necessários à realização desta acção.



### III. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No sentido de proceder à verificação da existência, nos SS, de uma organização subordinada a regras disciplinadoras do seu funcionamento e potenciadoras do seu auto-controlo, procedeu-se à identificação e descrição dos circuitos financeiros e documentais implementados e posterior confirmação, através de testes de procedimento e de conformidade, no sentido de facultar a formalização de uma opinião sobre a sua validade e consistência.

Visto existirem na organização vários tipos de tramitações associadas à natureza específica e proveniência das receitas e das despesas e com o intuito de possibilitar uma sistematização mais adequada e permitir uma visão tão abrangente quanto possível da realidade do organismo, apresentam-se, em anexo<sup>12</sup>, através de fluxogramas, os circuitos documentais e financeiros existentes nos SS.

#### III.1. Questão Prévia

Os Sistemas de Informação (SI) constituem, actualmente, peça fundamental das organizações para a promoção optimizada das suas actividades operacionais, posicionando-se como a actividade estruturante de todo o seu funcionamento.

Os SS<sup>13</sup> que, como ficou explícito na exposição das suas atribuições e correlativas tramitações efectuadas, têm uma missão sobejamente diversificada e complexa, dispõem, em termos de SI, de uma estrutura modular, não integrada<sup>14</sup>, resultante de implementações e adaptações feitas ao longo de mais de uma década<sup>15</sup> e que redundaram, ao nível das suas principais actividades, na falta de integração funcional e conseqüente ineficiência do sistema nas mais variadas áreas, manifestando-se, designadamente, na:

- Impossibilidade de fornecimento de estatísticas e indicadores sem recorrer aos serviços da empresa que forneceu e que detém o contrato de manutenção do *software*, implicando, sempre que se torna imperiosa a sua extracção, a programação inerente e o respectivo pagamento dos serviços ou, alternativamente, que estas sejam manualmente produzidas com recurso aos registos existentes, em suporte de papel;

---

<sup>12</sup> Anexo III.

<sup>13</sup> Note-se que este serviço não dispõe de um quadro de pessoal técnico na área da informática (cfr. ponto IV.1.4).

<sup>14</sup> Listagens; Gestão de subsídios; Gestão de colónias de férias; Gestão de beneficiários e agregado familiar; Gestão de participações; Gestão de férias de aposentados; Gestão de complementos de saúde; e Gestão de refeitórios.

<sup>15</sup> Sublinhe-se que, ao longo deste período, a informatização dos SS foi desenvolvida em UNIX (sistema já desactualizado) por duas empresas, cujo responsável era uma única e a mesma pessoa e, cumulativamente, o seu único trabalhador. A juntar a este contexto foram celebrados com as referidas empresas contratos de assistência técnica, o que criou uma óbvia dependência dos serviços relativamente a esse indivíduo.



- Sobrecarga de trabalho manual nas operações efectuadas ao nível das conferências e controlos, nomeadamente nas áreas dos empréstimos e refeitórios;
- Dificuldade, no âmbito das prestações sociais, na validação automática dos requisitos dos beneficiários para a atribuição das prestações ou subsídios (idades, agregado familiar, etc.);
- Inexistência, em termos contabilísticos<sup>16</sup>, de uma visão integrada ao nível do controlo orçamental e de custos;
- Incapacidade do sistema para fazer face às actuais necessidades do serviço.

Aquando da apreciação dos sistemas de controlo implementados pelo organismo, a questão dos SI foi apreciada e devidamente ponderada, tendo em consideração que as supra referidas disfunções, para além do trabalho adicional que promovem e conseqüente morosidade que implicam, designadamente na efectivação, a montante e a jusante, das acções de controlo indispensáveis ao bom desempenho funcional e correcção dos procedimentos inerentes ao cumprimento das suas atribuições, gerais e específicas, podem potenciar o surgimento de erros ou incorrecções dificilmente detectáveis pelos serviços.

A propósito desta questão, vem o CD dos SS alegar o seguinte:

*“No que diz respeito aos SI, importa ressaltar o facto de sempre os SS terem procurado proceder à substituição e actualização dos sistemas. Tentou-se, de resto, implementar o Plano Oficial de Contabilidade Pública em 2002, não tendo sido possível em virtude de se ter perdido autonomia financeira, acabando por se adaptar o sistema de informação SIC. Na sequência de um pré diagnóstico levado a efeito em 2001, iniciou-se, o projecto de alteração do sistema de Gestão de Beneficiários e Subsídios, tendo sido solicitada a colaboração do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, que, em parceria com uma empresa privada, criaram um novo sistema que entrará em produção no início do próximo ano.”*

Afirmando ainda que, com estas alterações, *“... serão colmatadas muitas das fragilidades detectadas, através de um controlo mais eficaz das verbas concedidas a título de empréstimos reembolsáveis, até ao controlo de todos os restantes subsídios e apoios aos beneficiários”*

Estas alegações confirmam a pertinência das verificações efectuadas e da respectiva conclusão.

---

<sup>16</sup> O organismo utiliza Contabilidade Orçamental.



## **III.2. Pontos Fortes e Pontos Fracos**

Analisados os circuitos documentais e financeiros vigentes, realçam-se agora as questões mais positivas e as que se afiguram menos conseguidas, decorrentes das observações efectuadas. Esta análise foi complementada, como referido, com a efectivação de testes de procedimento e conformidade e com o recurso a entrevistas com os responsáveis pelas diversas áreas de actividade.

### **III.2.1. Pontos Fortes**

As situações detectadas que se mostram mais positivas para o bom desempenho dos sistemas são as seguintes:

- Existência de uma definição de autoridade e responsabilidade dentro da organização, havendo um bom acompanhamento e envolvimento do CD nas operações e procedimentos efectuados;
- Todas as operações são metodicamente registadas (incluindo a entrada e saída de correspondência) e os respectivos documentos de suporte numerados tipograficamente de forma sequencial;
- Procede-se, mensalmente, a conciliações e reconciliações bancárias e à extracção de balancetes que são confrontados com os registos efectuados pela tesouraria.

### **III.2.2. Pontos Fracos**

Relativamente às questões que denotam maior fragilidade e que podem potenciar a ocorrência de erros ou irregularidades, destaca-se:

- A não existência, na entidade, de um manual de controlo interno actualizado, onde estejam claramente definidos os procedimentos a efectuar em cada uma das operações realizadas;
- Não se encontram claramente definidos os procedimentos a adoptar no caso de ausência dos responsáveis pelos diversos sectores de actividade;
- Ausência de rotação de funções entre os funcionários do organismo, o que impossibilita o surgimento de novas ideias e metodologias de trabalho e pode despontar proce-



dimentos mecanizados e rotineiros, para além de poder fomentar a ocorrência de erros e irregularidades;

- Na área das amortizações dos empréstimos (habitação e carência):
  - Existe um único funcionário, na dependência do chefe da contabilidade, que procede, manualmente, ao controlo (identificando, inclusivamente, eventuais incumprimentos) e efectua os registos na conta corrente do beneficiário;
  - Sendo esta uma das áreas mais sensíveis da organização, designadamente pelo facto de se ter vindo a constatar um número considerável de incumprimentos<sup>17</sup>, não existe, aqui, qualquer aplicação ou instrumento informático especificamente vocacionado para o registo e controlo dessas ocorrências que, associado à existência de apenas um funcionário incumbido de todas as tarefas inerentes a estas matérias, dificulta os devidos procedimentos de controlo, como pode fomentar a ocorrência de erros ou irregularidades;
  - Os controlos efectuados revelam-se, em muitas situações, de difícil execução, visto que muitos dos avisos de crédito recebidos das instituições a que pertencem os beneficiários devedores (que efectuam as amortizações por desconto no vencimento) não os identificam, obrigando a um profundo conhecimento dos agentes envolvidos (instituições e beneficiários), natureza do benefício e respectivos montantes;
- Relativamente à receita proveniente da venda de senhas de refeição existe, igualmente, um único funcionário que efectua todos os procedimentos de controlo inerentes a esta actividade, havendo, como agravantes, a ausência de chefe de secção nesta área e um módulo informático incompatível (e não integrado com a contabilidade) com as necessidades existentes no tratamento destas operações;

---

<sup>17</sup> Os SS têm feito um esforço considerável para o levantamento de todas as situações de incumprimento, quer documental (172 casos assinalados desde Janeiro de 1998 até Março de 2003), quer de débitos não saldados (141 casos detectados até Março de 2003, perfazendo um montante total em incumprimento de 95.888,44€), já que todos os procedimentos conducentes a estas averiguações são manuais, implicando a análise exaustiva dos documentos constantes dos processos e respectivas contas correntes (registadas em fichas manuscritas) das amortizações efectuadas pelos beneficiários. Sublinhe-se, por outro lado, que o quadro de pessoal dos SS não prevê a existência de juristas, tendo o organismo, recentemente e através de avença, recorrido aos serviços de dois técnicos dessa área para proceder à análise e correspondentes diligências relativamente a matérias relacionadas com estas situações.



- Quanto ao sector do Aprovisionamento e Património:
  - Não existe um inventário devidamente actualizado dos bens móveis, nem são efectuadas as devidas amortizações de acordo com as tabelas em vigor<sup>18</sup>. Dos bens adquiridos durante a gerência de 2002 apenas alguns se encontram devidamente registados e identificados com marca indelével. Estas situações violam o estabelecido nas instruções regulamentares do cadastro e inventário dos móveis do Estado (CIME) aprovados pela Portaria n.º 378/94, de 16 de Junho, e posteriores instruções de inventariação alteradas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril;
  - Não são efectuadas contagens físicas periódicas do imobilizado;
  - Não existe evidência dos procedimentos de contagens físicas das existências de consumíveis, inviabilizando a possibilidade de determinar, no final do ano, a ocorrência de eventuais diferenças com o que se encontra inscrito nos respectivos registos;
  - Apesar de estar formalmente estipulada uma metodologia relativamente às requisições de material do economato, esta não é, em muitas ocasiões, cumprida, negligenciando-se as devidas tramitações e registos;
  - Não são efectuados controlos das deslocações das viaturas, não se procedendo ao preenchimento do respectivo boletim diário de serviço definido no art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março<sup>19</sup>;

Os membros do CD dos SS, corroborando as afirmações constantes deste ponto, comentam:

*“O inventário deste serviço encontra-se registado informaticamente até 2000, tendo-se efectuado ainda o lançamento de parte do equipamento adquirido em 2001. A portaria n.º 671/2000, veio introduzir alterações relativamente aos códigos e classificações dos bens. A empresa fornecedora do sistema de Gestão de Stocks e Inventário, procedeu à actualização do programa em finais de 2001. O inventário referente ao ano de 2002 está registado em suporte manual. Não sendo compatível o anterior programa com a actualização que foi feita, viram-se os Serviços confrontados com a necessidade de proceder à introdução de todos os dados novamente. Assim somos forçados a proceder à inventariação de todos os bens partindo da base zero. A realização desta tarefa está apenas dependente do encerramento de contas de 2003. Relativamente aos Stocks, uma vez que os programas estão interligados o trabalho a realizar será idêntico ao definido no parágrafo anterior.”*

Acrescentado ainda que *“estão já a ser actualizados os procedimentos relativos à contagem física dos artigos existentes em armazém...”*

<sup>18</sup> Como antes se disse, o organismo nunca utilizou contabilidade patrimonial – embora a tal estivesse obrigado, como organismo autónomo que era, por força do DL n.º 155/92; tal não obstava, porém, a que procedesse ao cálculo das amortizações e respectivo registo, ainda que em suporte auxiliar de gestão.

<sup>19</sup> Por deliberação do CD, de 12 de Março de 2003 (informação n.º 29/03), foi aprovada a ficha para efeitos de requisição, de acordo com o citado diploma.



Os comentários produzidos relacionados com as observações efectuadas quanto ao sector do Aproveitamento e Património e respectivas conclusões levam a que se mantenha a posição expendida.

- No que concerne à Tesouraria:
  - Apenas existe uma pessoa afectada à tesouraria, sendo, portanto, ela a responsável por todos os procedimentos próprios do cargo, designadamente, pelo registo manual, em livro próprio, de todas as operações que envolvam recebimentos e pagamentos; pelas vendas de senhas de refeição efectuadas no serviço e respectivo depósito das mesmas; pela gestão do fundo de maneo e registo das operações efectuadas; e pela efectivação das reconciliações bancárias. Estes procedimentos violam o princípio da segregação de funções que estabelece a necessidade de se proceder à separação de tarefas concomitantes, prevenindo ou minorando, deste modo, a ocorrência de erros ou irregularidades;

### III.3. Avaliação

Constata-se, na exacta medida das análises efectuadas, a existência de um controlo interno incipiente que, apesar de evidenciar o reconhecimento, por parte dos responsáveis, da necessidade da existência de uma definição das actividades, procedimentos e respectivos pontos de controlo, não se reflecte numa integração sistemática dos mesmos, ficando-se por abordagens pontuais e casuísticas.

Assim, considerando a inoperacionalidade dos sistemas resultante, designadamente, da escassez de pessoal, reflectida, por exemplo, na vacatura de alguns lugares de chefia e na execução de algumas tarefas, muito trabalhosas e de responsabilidade, apenas por uma pessoa e dos inadequados e obsoletos SI existentes<sup>20</sup>, qualifica-se os sistemas implementados de **deficientes**.

---

<sup>20</sup> Refira-se que o IIES já procedeu ao levantamento das dificuldades existentes no organismo, esperando-se, a curto prazo, a entrada em funcionamento de novas aplicações informáticas para as diversas áreas operativas.



## IV. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### IV.1. Análise Económico-Financeira

#### IV.1.1. Estrutura das Receitas

De acordo com o art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 109/92, constituem meios financeiros dos SS:

- a) As dotações atribuídas através do Orçamento do Estado e dos Orçamentos privativos dos serviços e organismos autónomos;
- b) Os subsídios e participações de outras entidades públicas ou privadas;
- c) Os produtos de doações, heranças ou legados;
- d) As importâncias cobradas pelos serviços que prestam;
- e) O produto da alienação de bens;
- f) O produto de venda de material inservível;
- g) Quaisquer outras receitas por lei permitidas.

No artigo seguinte é definido o critério desse financiamento, nos seguintes termos: *“as dotações a atribuir nos termos da alínea a) do artigo 34.º serão fixadas anualmente pelo ministro da tutela, segundo critérios a estabelecer por portaria do Ministro das Finanças”*.

As dotações a que alude a referida norma, calculadas com base num despacho conjunto, de 1982, da Presidência do Conselho de Ministros e Ministro das Finanças e do Plano<sup>21</sup> foram sendo fixadas por despacho ministerial, periodicamente revisto, sendo o último datado de 4 de Agosto de 1993, onde se estabelece, para 1994, o valor de 28.000\$00 por beneficiário activo, montante este a ser inscrito, como despesa, no OE para os serviços simples ou nos orçamentos próprios dos organismos autónomos.

Acontece que, desde essa data e na ausência de determinação superior, a metodologia adoptada por cada um dos serviços participantes<sup>22</sup>, ou seja, pelos definidos no âmbito do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 109/92, tem sido distinta: enquanto que as participações da responsabilidade do IGFSS têm vindo a ser actualizadas, anualmente, indexadas à taxa de inflação prevista<sup>23</sup>, os restantes situam esse valor no fixado no citado despacho ministerial.

<sup>21</sup> Determinando, no seu n.º 1, que *“os serviços abrangidos pelos Serviços Sociais utilizarão, para o ano de 1983, a seguinte fórmula para cálculo da respectiva participação:  $C = 60\$ \times 12 \text{ meses} \times 22 \text{ dias} \times \text{número de beneficiários inscritos}$ ”*.

<sup>22</sup> Muitos dos serviços do MSST, por não haver despacho da tutela que o imponha, não procedem às participações devidas, apesar de os seus funcionários serem beneficiários dos serviços.

<sup>23</sup> Na informação de 6 de Agosto de 2001 do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, relativa à actualização do orçamento da Segurança Social para os SS, pode ler-se que pela *“dificuldade sentida na obten-*



Como é compreensível, a ausência de disciplina e de critérios bem definidos nesta matéria tem impedido os serviços de, atempadamente, preverem o montante das suas receitas e, assim, procederem em conformidade no que respeita à optimização da sua gestão.

A este respeito afirma o CD dos SS que esta matéria carece “...de uma decisão de contorno político...”, sendo sua expectativa que “com a implementação em 2004 do novo SGBS, e criação de uma conta corrente por beneficiário, seja possível uma caracterização dos nossos beneficiários mais detalhada, capaz de nos fornecer indicadores que seguramente ajudem a definir o montante, e, sobretudo a caracterizar os três grandes eixos de beneficiários – os activos, os aposentados e núcleos familiares.”

No quadro seguinte expõem-se as componentes da receita em 2002 e, no gráfico subsequente, ilustra-se a forma como se decompõem:

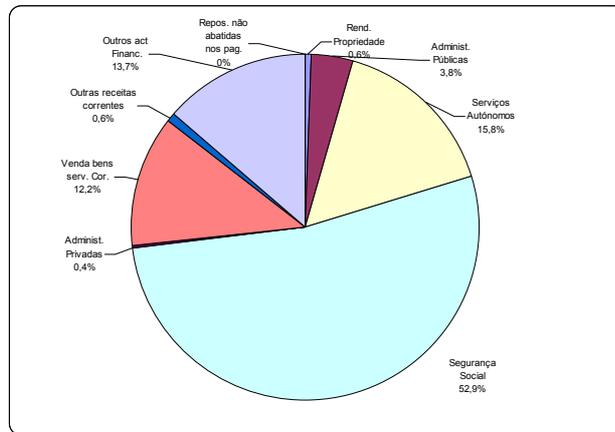
Quadro n.º 1 – Receita

(em Euros)

Descrição		Receita	% s/ total	
Receitas Correntes	Rendimentos de Propriedade	33.052,68	0,56	
	Transferências	Administrações Públicas	224.459,00	3,80
		Serviços Autónomos	932.836,17	15,80
		Segurança Social	3.126.465,00	52,94
		Administrações Privadas	21.647,70	0,37
	Venda de bens e serviços correntes	719.812,80	12,19	
Outras receitas correntes	35.449,48	0,60		
Receita Capital	Outros activos financeiros	808.630,03	13,69	
	Reposições não abatidas nos pagamentos	2.993,17	0,05	
<b>Total</b>		<b>5.905.346,03</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Conta de gerência de 2002

ção da informação relativa ao número de beneficiários abrangidos (...) dever ser inscrita no Orçamento de 2002 a verba de 626.800 contos, isto é, mais 3% do que o valor aprovado para o ano em curso”.



Fonte: Conta de gerência de 2002

Da análise dos quadros e gráfico anteriores destaca-se o seguinte:

- As transferências providas do Orçamento da Segurança Social representam mais de metade das receitas arrecadadas em 2002, situando-se nos 3,13 milhões de Euros, cerca de 52,9% do total recebido; seguindo-se as contribuições dos serviços autónomos, 932,8 mil Euros, o que significa, relativamente ao total das receitas, 15,8%;
- Os outros activos financeiros, correspondentes à amortização dos subsídios reembolsáveis representam 13,7% do total das receitas, cerca de 808,6 mil Euros e a venda de bens e serviços correntes, 12,2%, ou seja, cerca de 720 mil Euros.

#### **IV.1.2. Estrutura das Despesas**

Pelo exposto no art.º 36.º do Decreto-Lei n.º 109/92, “*constituem despesas dos Serviços Sociais as que resultem de encargos e responsabilidades decorrentes da prossecução das respectivas atribuições*”.

##### **IV.1.2.1. ORÇAMENTO CORRENTE**

Tendo por base o orçamento aprovado para 2002 construiu-se o quadro seguinte, onde se evidencia, em termos de dotações iniciais e corrigidas, o peso relativo das Despesas Correntes e das Despesas de Capital do organismo.



Quadro n.º 2 – Dotação Orçamental

(em Euros)

Rubrica		Orçamento Inicial (OI)	Dotação Corrigida (DC)	% s/ Total DC
<b>Despesas Correntes</b>	Despesas com Pessoal	Remunerações certas e permanentes	1.385.490,00	17,41
		Abonos variáveis ou eventuais	44.393,00	0,53
		Segurança Social*	4.189.975,00	58,85
	Aquisição de bens e serviços		985.053,00	11,76
	Transferências Correntes	Administrações Privadas – Famílias – Particulares	249.399,00	2,98
	Outras despesas correntes		9.976,00	0,12
<b>Despesas Capital</b>	Aquisição de bens de capital		199.520,00	2,38
	Activos Financeiros		500.000,00	5,97
<b>Total</b>		<b>7.563.806,00</b>	<b>8.376.847,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Mapa comparativo Ano 2002

\* Sob esta designação agregam-se os encargos com a saúde, as prestações complementares, as contribuições para a segurança social e os acidentes em serviço.

Como se constata, as rubricas mais representativas do Orçamento dizem respeito à Segurança Social, com cerca de 58,9% do total orçamentado, seguindo-se as Remunerações Certas e Permanentes e a Aquisição de Bens e Serviços com, respectivamente, 17, 4% e 11,8%.

#### IV.1.2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Considerando os valores apresentados na conta de gerência de 2002 e relativamente aos grandes grupos de despesa, destaca-se, no quadro abaixo, as suas parcelas em relação ao total dos gastos e a respectiva execução orçamental:



## Quadro n.º 3 – Execução Orçamental

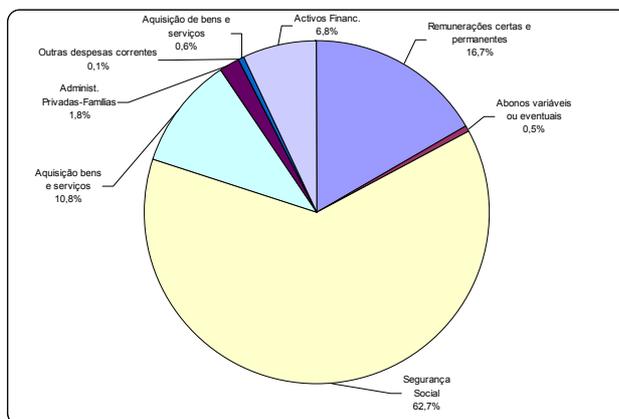
(em euros)

Descrição		Despesa Realizada	% S/Total	% de Execução Despesa/Dotação	
Despesas Correntes	Despesas com Pessoal	Remunerações certas e permanentes	1.042.507,90	16,68	71,48
		Abonos variáveis ou Eventuais	28.663,72	0,46	64,57
		Segurança Social*	3.920.582,36	62,73	79,52
	Aquisição de bens e serviços		675.338,47	10,80	68,56
	Transferências Correntes	Administrações Privadas Famílias – Particulares	115.263,68	1,84	46,22
	Outras despesas correntes		4.334,86	0,07	43,45
Despesas Capital	Aquisição de bens de capital		35.536,29	0,57	17,81
	Activos Financeiros		428.134,01	6,85	85,63
<b>Total</b>		<b>6.250.361,29</b>	<b>100,00</b>	<b>74,61</b>	

Fonte: Conta de gerência 2002

\* Sob esta designação agregam-se os encargos com a saúde, as prestações complementares (3.865.211,28 € representando 98,6% do total da rubrica), as contribuições para a segurança social e os acidentes em serviço.

O gráfico seguinte ilustra os dados constantes do quadro anterior:



Fonte: Conta de gerência 2002

Da observação e estudo do quadro e gráfico anteriores conclui-se o seguinte:

- A rubrica com um peso mais significativo no total das despesas é a Segurança Social<sup>24</sup> – cerne e razão de existência dos SS, onde se enquadram todos os gastos com contribuições e complementações (prestações complementares), atribuídos pelo

<sup>24</sup> Na rubrica “Administrações Privadas – Famílias” estão inscritos os valores correspondentes à atribuição de subsídios, reembolsáveis e não reembolsáveis.



organismo aos seus beneficiários – que representa cerca de 62,7% do total da despesa, ou seja, 3,92 milhões de Euros, dos quais 3,87 milhões de Euros (98,6% do total da rubrica) exclusivamente relativos às referidas prestações;

- Seguem-se as remunerações certas e permanentes, com 16,7%, e a aquisição de bens e serviços, com 10,8% do total da despesa. Este elevado peso relativo, nas despesas dos SS, dos encargos com a própria administração pode derivar, em boa medida, da ineficácia dos poucos sistemas informáticos disponíveis;
- As rubricas que registaram uma execução mais elevada, relativamente ao orçamentado, foram as correspondentes aos activos financeiros e à segurança social, com níveis de execução de 85,6% e 79,5%, respectivamente; as realizações mais baixas são apresentadas pelas outras despesas correntes com 43,5% e pelas aquisições de bens de capital, com 17,8%.

Relativamente às despesas que, como se referiu, constituem o âmago da actividade desenvolvida pelo organismo (comparticipações e complementações) – inscrita no agrupamento económico *Despesas com o Pessoal*, sub agrupamento *Segurança Social*, rubrica **01.03.03 – Prestações Complementares** – afigura-se haver uma errada classificação económica, já que estes montantes não dizem respeito a despesas tidas com pessoal dos quadros, agentes ou funcionários possuidores de qualquer outro regime contratual, mas sim a **transferências** efectuadas para financiar despesas correntes com os seus beneficiários (funcionários do MSST), sem que tal implique, por parte destes, qualquer contraprestação directa para o organismo. Assim, salvo melhor opinião, afigura-se que estas despesas deveriam constar do agrupamento económico **Transferências correntes**, rubrica **04.03.00 – Famílias**.

Com referência a este assunto, informa o CD dos SS que:

*“Esta situação encontra-se regularizada desde Janeiro deste ano, com a adopção do novo classificador das despesas públicas, classificando-se actualmente este tipo de despesa na rubrica 04.08.04 – subsistemas de protecção social – acção social.”*

O quadro seguinte apresenta as diversas componentes da mencionada rubrica e a respectiva despesa efectuada no triénio 2000/02. Refira-se que este levantamento foi dificultado por não se dispor de recursos informáticos expeditos e integrados que possibilitassem a sua feitura automática, havendo necessidade de recorrer a registos manuais e ao seu posterior tratamento, patenteando-se esse embargo na impossibilidade de fornecer alguns dos dados requeridos.



Quadro n.º 4 – Benefícios atribuídos e montantes dispendidos pelos SS no triénio 2000/02

Benefícios	2000		2001		2002		
	N.º de Beneficiários	Valor em Euros	N.º de Beneficiários	Valor em Euros	N.º de Beneficiários	Valor em Euros	
Fornecimento de Refeições	395.552*	1.172.499	399.495*	1.302.740	263.900*	1.001.737,0	
Assistência materno Infantil	282	42.198	313	46.837	316	47.286	
Apoio à Criança	1.053	166.000	1.276	235.602	1.122	167.777	
Ensino Básico Particular	911	228.873	953	325.002	886	214.812	
Material Escolar	6.105	441.247	14.613	630.486	9.610	800.971	
Formação Escolar	476	90.322	630	117.043	780	152.095	
Meios Auxiliares de Diagnóstico	4.036**	112.928	4.983	156.343	4.115**	133.994	
Próteses Oculares	8.058**	564.540	9.046	847.687	7.398**	682.567	
Internamentos	476**	151.275	622	260.442	425**	191.147	
Férias de Aposentados	***	343.602	2.131	376.787	***	305.217	
Subsídio de Funeral	52	3.891	53	3.965	55	4.115	
Famílias – Subsídios não Reembolsáveis	98	77.384	109	103.501	109	108.274	
Subsídios reembolsáveis – Carência	70	127.069	84	133.428	54	120.895	
Subsídios reembolsáveis – Habitação	208	605.167	90	409.638	84	307.239	
Colónias de Férias	474	154.737	463	167.496	424	146.335	
Comparticipações em Colónias de Férias	57	11.223	66	12.525	76	12.346	
Posto de Saúde	Consultas	6.052	****	5.725	****	5.442	****
	Tratamento Enfermagem	12.176	****	13.085	****	14.652	****
	Recolha para Análise	179	****	185	****	123	****

\* Número de Refeições Servidas

\*\* Número de Pedidos Efectuados

\*\*\* Não existem dados disponíveis

\*\*\*\* Estes benefícios são prestados gratuitamente aos beneficiários, não se encontrando os respectivos custos disponíveis por ausência de contabilidade de custos no organismo.

Fonte: Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros

Como se observa, os benefícios com despesa mais significativa ao longo do triénio são os relativos ao fornecimento de refeições que, no entanto, denotam um decréscimo de cerca de 300 mil Euros, de 2001 para 2002, o material escolar cuja despesa quase duplicou em dois anos e a participação em próteses oculares, sendo ainda de salientar, apesar do decréscimo acentuado que se verifica no triénio, os subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito da aquisição ou remodelação de habitação própria.

#### IV.1.3. Orçamento/Execução orçamental do PIDDAC

O quadro seguinte evidencia o orçamento e respectiva execução das verbas relativas ao PIDDAC<sup>25</sup> no triénio 2000/2002:

<sup>25</sup> As verbas relativas ao PIDDAC provêm, exclusivamente, do OSS.



Quadro n.º 5 – PIDDAC/OSS

(em euros)

Ano	Dotação orçamental	Dotação efectiva	Execução	%
2000	349.158,53	324.037,31	318.609,01	98,32
2001	298.191,36	242.740,22	238.455,21	98,23
2002	164.458,00	161.018,10	160.118,10	99,44

**Nota:** Os anos 2000/01 foram convertidos para euros

**Fonte:** Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros, Quadros de execução orçamental do IGFSS

A análise do quadro anterior mostra que a execução destas dotações, ao longo do referido triénio, é quase integral, variando entre os 98,23% e 99,44%.

#### IV.1.4. *Pessoal*

O art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 109/92 e a subsequente declaração de rectificação n.º 85/92, de 30 de Junho, fixam o quadro e carreiras de pessoal dirigente, como consta do quadro seguinte:

Quadro n.º 6 – Pessoal Dirigente

Designação	Dotação do quadro	Efectivos
Presidente	1	1
Vogal	2	2
Director de Serviços	1	1
Chefe de Divisão	1	1
Chefe de Repartição	3	3

**Fonte:** Quadro anexo do D.L. n.º 109/92, Declaração de rectificação n.º 85/92 e DSAF.

O quadro abaixo distingue, por grupo de pessoal, os lugares legalmente previstos e os efectivamente preenchidos, bem como o pessoal que se encontra afecto ao regime de Contrato Individual de Trabalho (CIT), de acordo com a informação do mapa anexo ao diploma supra citado:



Quadro n.º 7 – Quadro de Pessoal

Grupo de Pessoal	Dotação do quadro	Efectivos	CIT	Total de Efectivos + CIT
Dirigente	8	8		8
Técnico superior	3	2	1	3
Técnico	6	1		1
Técnico-Profissional	1		3	3
Administrativo	61	35		35
Auxiliar	15	7	3	10
Operário	1			
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	<b>60</b>

**Nota:** A categoria chefe de secção está inserida no Grupo de Pessoal Administrativo

**Fonte:** Dotação do quadro – Quadro anexo do DL n.º 109/92, Declaração de rectificação n.º 85/92, Efectivos/CIT e DSAF.

A análise do quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- O número de lugares ocupados por efectivos representa apenas 55,8% da dotação prevista no quadro de pessoal, enquanto que o pessoal em regime de CIT perfaz 7,4% do memo quadro;
- O grupo de pessoal efectivo com maior representatividade, excluindo o pessoal dirigente, é o administrativo, seguido do auxiliar. Relativamente ao grupo de pessoal técnico-profissional é de referir que a dotação prevista no quadro de pessoal é inferior ao número de agentes efectivamente existentes, apesar de estes se encontrarem afetados ao regime de CIT.

Para além do pessoal supra mencionado e por haver categorias, não previstas na sua Lei Orgânica, que se têm vindo a mostrar indispensáveis ao seu bom funcionamento, os SS dispõem de trabalhadores em regime de avença, como é espelhado no quadro seguinte:

Quadro n.º 8 – Contratos de Avença

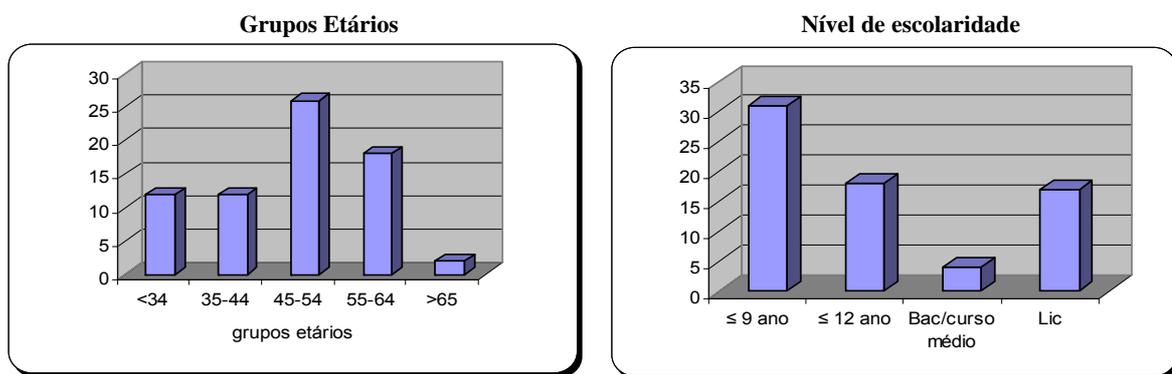
Categoria	N.º de Efectivos
Juristas	2
Médicos	3
Enfermeiros	3
Psicólogo	1
Eng. Informático	1
<b>Total</b>	<b>10</b>

**Fonte:** DSAF



Saliente-se que o quadro de pessoal, inscrito no Decreto-Lei n.º 109/92, previa a extinção da carreira de enfermeiro aquando da sua vacatura, no entanto, face às necessidades do Posto de Saúde, tem sido necessário mantê-la, obrigando a que se tenha recorrido a profissionais avançados.

Apresenta-se, seguidamente, através das ilustrações gráficas infra, a distribuição dos funcionários, independentemente do seu vínculo, em função da idade e habilitações literárias:



Fonte: DSAF

Da observação dos gráficos anteriores pode concluir-se o seguinte:

- Relativamente aos escalões etários, a maior frequência incide no intervalo entre os 45 e os 54 anos, sendo de assinalar que o escalão com idade superior a 65 anos tem um peso de cerca de 3% no total de funcionários;
- Quanto às habilitações literárias, é o nível da escolaridade obrigatória, ou mesmo inferior, que detém o maior número de trabalhadores, representando o número de licenciados cerca 24% do total.

## IV.2. Análise da Legalidade e da Regularidade

O trabalho de auditoria que deu origem ao presente relatório incidiu nos aspectos definidos no ponto II.4, designadamente em verificações documentais às rubricas aí mencionadas, utilizando-se para tal, como referido, uma amostra de carácter *sistemático*, previamente definida.

Assim, relativamente à análise documental efectuada, há que reportar as seguintes situações:

- Verificou-se a existência de uma autorização de pagamento (n.º 43/2002 – 1.073€) em que não constava evidência de assinatura por parte do CD, ou do vogal da área



financeira, entidades que detêm competência para o efeito, violando o determinado no art.º 8.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Este facto, por desrespeitar os referidos normativos, configura, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

O CD dos SS assume a ocorrência detectada sublinhando que se tratou “... de um lapso...” e que este exemplo servirá “... para que de futuro se redobrem atenções.”

Foi, entretanto, colmatada a referida ilegalidade, tendo os responsáveis procedido às assinaturas em falta, como é comprovado pelas fotocópias anexadas às presentes alegações.

- Cerca de 46,2% dos processos de despesa/receita não se encontravam devidamente instruídos por falta de uma, ou mais<sup>26</sup>, assinaturas dos responsáveis (chefe de secção, chefe de divisão e directora de serviços) intervenientes nestes procedimentos, não havendo, desta forma, segurança de que os valores pagos ou recebidos correspondam à realidade subjacente. Esta circunstância ocorre com maior frequência nos meses de Verão, revelando que, durante a ausência dos referidos responsáveis no gozo de férias, não são designados os respectivos substitutos legais;

Alegam os responsáveis pelo CD dos SS que “A falha detectada (...) decorre de um excesso de zelo deste Serviços. Com efeito, apesar de as autorizações de pagamento apenas deverem ser assinadas por três pessoas (quem faz, quem confere e quem autoriza), estes Serviços adoptaram a metodologia de obrigar à assinatura de cinco pessoas (...). Também aqui foram dadas instruções para que tal não ocorra novamente.”

Os procedimentos de controlo existentes – que são aplicáveis à totalidade do processo de despesa/receita, não se limitando, como se refere nas alegações, à autorização de pagamento, que é, apenas, uma fase daquele processo – foram implementados pelo CD dos SS; e, se os implementou desta forma, foi porque, seguramente, reconheceu que esta seria a maneira mais expedita de levar a cabo um controlo adequado, no qual pudesse confiar e onde houvesse uma responsabilidade solidária de todos os envolvidos. Assim, deveria este CD ter tido em atenção o cumprimento dos procedimentos que ele próprio desenvolveu para que se pudesse certificar da correcção, legalidade e regularidade das operações pelas quais, em última instância, é responsável.

- Na rubrica **02.03.10** – “Outros Serviços” foram encontrados três documentos (n.ºs 135/2002 – 77,22€–, 364/2002 – 558,75€e 1504/2002 – 321,01€) – correspondentes a cerca de 37,5% da amostra analisada – sem evidência da devida cabimentação e respectiva autorização da despesa, violando o determinado no art.º 8.º da Lei 8/90, de

<sup>26</sup> Em 9% do total dos documentos analisados verificou-se a ausência de duas assinaturas dos intervenientes e em 3% não existe evidência de conferência por parte de nenhum deles.



20 de Fevereiro e nos art.ºs 13.º, 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Este facto, por violar os referidos normativos, configuraria, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

O CD dos SS reconhece “... a falha evidenciada...” sublinhando, no entanto, que “... nunca se procedeu a pagamento sem a prévia cabimentação da despesa.”

Acontece que, relativamente à observação efectuada, não se pode tirar outra conclusão que não a anteriormente manifestada, já que não existiam, de facto, nos documentos analisados, evidências da devida cabimentação. No entanto, aceita-se a afirmação do CD de que os pagamentos em causa terão tido, na sua génese, a devida cabimentação.

- Nas participações relativas a **01.03.03 C** – “*Apoio ao Estudante*” verificou-se o seguinte:
  - Em dois dos processos analisados não constavam as declarações de matrícula no estabelecimento de ensino, como previsto no n.º 1 do art.º 5.º do respectivo regulamento e no impresso próprio existente para efeitos de pedido de participação; noutro caso estava omissa a declaração do cônjuge<sup>27</sup> prevista no n.º 2 do art.º 4.º e alínea a) e b) do n.º 2 do art.º 5.º do mesmo regulamento;
  - Foram efectuadas, a um beneficiário, participações em “*Material Escolar*” – 99,76€– e em “*Formação Escolar*” – 109,74€– relativas à frequência de uma Pós-Graduação, não estando esta situação contemplada nos respectivos regulamentos. Esta ocorrência, não fora a imaterialidade das verbas em causa<sup>28</sup>, poderia fazer incorrer os responsáveis, eventualmente, em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória;
  - Em cerca de 12% dos processos analisados não constava a assinatura do responsável pela secção indicando que os mesmos se encontravam em condições de serem processados, demonstrando, assim, não terem sido devidamente conferidos;

Informa a este propósito o CD dos SS que as falhas detectadas se podem explicar “... atendendo ao volumoso número de processos trabalhados nesta área (mais de 15.000) e à carga de documentação que apoia a concessão de benefícios.” Acrescentando de seguida que “Foram já dadas instruções para prevenir futuros lapsos, tendo-se, inclusive, já pedido o reembolso da participação indevidamente atribuída a um beneficiário.”

<sup>27</sup> Detectaram-se outras três situações em que esta declaração não constava do processo analisado, remetendo para o processo do beneficiário referente à participação em Infantários, onde se dizia constar o referido documento.

<sup>28</sup> Cfr. alínea e) do art.º 6.º, n.º 1 do art.º 64.º e art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



- As autorizações de pagamento das despesas relativas à rubrica 04.03.01 – “*Famílias e Particulares*”, cujos pagamentos são efectivados mediante a emissão de listagens de beneficiários a quem foram concedidos os respectivos empréstimos, não incluíam evidência da cabimentação e da autorização da despesa, constatando-se, posteriormente, que estas são apenas, apenas, à autorização de pagamento relativa ao último processamento efectuado. Esta situação dificultou o controlo de auditoria, apesar de este caso concreto ter sido prontamente esclarecido pelo chefe da contabilidade e, posteriormente, comprovado pelos auditores;

Segundo os responsáveis dos SS, esta “... *evidência apenas resulta por ser utilizado um critério de organização de documentação, que embora não se considere incorrecto, conduz à sua não evidência do cabimento de verba*” tendo já sido “... *dadas orientações no sentido de alterar o procedimento antes adoptado.*”

- Foram pagas despesas respeitantes ao abono de família do pessoal dos quadros dos SS pela rubrica **01.03.03 D** – “*Prestações Complementares – Subsídios Especiais*”<sup>29</sup>, quando, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril – classificador económico das despesas públicas –, estas despesas deveriam ter sido contabilizadas na rubrica **01.03.02** – “*Abono de Família*”;

O CD dos SS reitera que “... *desde Janeiro do corrente ano que foi regularizada a classificação da despesa com o pagamento de abono de família dos funcionários.*”

- Relativamente à rubrica **01.03.03 F** “*Prestações Complementares – Actividades sócio culturais*”:
  - Verificou-se a existência de uma incorrecção na classificação económica<sup>30</sup>, já que foram aqui consideradas despesas relativas a complementações no âmbito dos benefícios materno-infantis;
  - Foi detectado um erro, resultante de um cálculo incorrecto, na comparticipação das despesas de um beneficiário – foi pago 16,96€ quando, na realidade, o beneficiário devia ter recebido 33,12€, respeitante a 80% do custo real dos bilhetes de comboio;

<sup>29</sup> Solicitados esclarecimentos no sentido de clarificar a não classificação na rubrica devida, os serviços informaram que foi entendido que o abono de família do pessoal dos quadros se enquadrava nas prestações familiares previstas no Decreto-Lei n.º 133 – B/97, de 30 de Maio.

<sup>30</sup> Esta situação foi corrigida no decurso da acção.



- Relativamente à rubrica **09.06.01** – “*Outros Activos Financeiros*”, num dos processos analisados foram encontradas duas facturas cujos duplicados não eram coincidentes com os originais<sup>31</sup>, tendo sido, ambos, factura e duplicado, considerados para efeito de justificação da aplicação do subsídio reembolsável concedido, demonstrando que os serviços não procedem aos adequados controlos da documentação enviada pelos beneficiários para justificação dos empréstimos obtidos<sup>32</sup>. Verificou-se, por outro lado, e ainda no mesmo processo, a aceitação de justificativos<sup>33</sup> de despesas relativas a mão-de-obra sem qualquer documento comprovativo das mesmas.

Quanto a este ponto explica o CD que “*Os SS atribuem os subsídios para obras aos seus beneficiários com base (entre outros documentos e factores de ponderação) nos orçamentos apresentados. Só assim estes podem iniciar o pagamento das obras que serão realizadas nos seus imóveis. Só a posteriori é que são apresentados os comprovativos de pagamento. Só a posteriori, pois, é que é sindicada a idoneidade dos documentos comprovativos dos pagamentos efectuados. Ora, o que se verificou in casu é que, após a junção dos documentos identificados neste ponto do relatório, é que foi detectada tal desconformidade. O que significa que estes Serviços não atribuíram o referido subsídio com base nesses documentos nem sobre os mesmos ainda se tinham pronunciado. O que sucedeu foi que os Senhores Auditores tiveram a oportunidade de verificar tal desconformidade primeiro que os SS. Como quer que seja, e em decorrência do «vício» detectado, foram já dadas instruções internas para sindicar, junto do beneficiário, tal ocorrência.*”

Cumprе sublinhar que a verificação, pelos serviços, da documentação para a justificação do subsídio concedido deve ser efectuada e aceite, ou não, no momento da sua recepção e inclusão no respectivo processo. O que aconteceu no caso vertente foi que a documentação, apesar de ilegítima, foi aceite e considerada conforme pelos serviços, tanto mais que nada existia no processo que levasse a concluir que a desconformidade tinha sido detectada e, consequentemente, o beneficiário contactado no sentido de suprir essa anomalia.

<sup>31</sup> A vogal da área, confrontada com esta situação, ordenou de imediato que fossem revistos todos os processos para que houvesse a garantia de que esta situação não se repetia, tendo, por outro lado, garantido que mandaria analisar pelos juristas o mencionado processo.

<sup>32</sup> Nos termos do art.º 7.º do respectivo regulamento.

<sup>33</sup> Do processo consta uma carta do beneficiário alegando que “*não me passaram factura da mão-de-obra pois são feitas nas férias de dois pedreiros*”, apresentando, de seguida, o número de horas e o respectivo preço.



## V. CONTA DE GERÊNCIA

### V.1. Ajustamento

A conta de gerência, da responsabilidade dos indivíduos indicados no ponto **II.3**, que constituíram o CD de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2002, é instruída com os documentos necessários à sua análise e conferência e, pelo seu exame, verifica-se que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte **ajustamento**:

#### DÉBITO

Saldo da gerência anterior	2.324.245,48€	
Recebido na gerência	6.372.103,69€	<u>8.696.349,17€</u>

#### CRÉDITO

Saído na gerência	6.733.826,60€	
Saldo para a gerência seguinte	1.962.522,57€	<u>8.696.349,17€</u>

### V.2. Resultados das Análises Efectuadas à Conta de Gerência

No decorrer da análise da conta de gerência de 2002, ainda no âmbito da fase de planeamento, detectou-se que os SS não tinham incluído, na referida conta, as verbas provenientes do OSS relativas ao PIDDAC. Em consequência, foram os responsáveis confrontados com esta ocorrência, tendo de imediato solicitado aos serviços competentes para que se procedesse à reformulação do mapa de Fluxos Financeiros, incorporando as citadas verbas e regularizando, assim, a situação.

Procedeu-se, posteriormente, a nova análise da conta de gerência, sendo de reportar o seguinte:

- Relativamente aos débitos, mais concretamente, no que respeita à conta **04.04** – “*Rendimentos da propriedade – Juros de Instituições de Crédito*”, a divergência existente entre o comprovado pela instituição bancária e o inscrito na conta de gerência resulta do facto de, na presente gerência, se ter dado cumprimento ao n.º 3 do art.º



43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro<sup>34</sup> – normas para a execução do OE para 2002;

- No que concerne aos mapas de suporte da conta de gerência, cabe assinalar que o modelo 12 – *Mapa dos empréstimos concedidos*<sup>35</sup>, enferma da não separação, por entidade, dos valores concedidos nos anos anteriores, ou seja, esta informação é dada, mas em valor global, não estando, portanto, de acordo com as Instruções do Tribunal de Contas. Salienta-se que o ficheiro que está na base da construção deste mapa é, desde a fase de inscrição dos beneficiários até à fase de conferência, elaborado manualmente.

Quanto a este ponto informa o CD que *“estão a ser efectuados em folha de cálculo todos os registos respeitantes aos movimentos de concessão e amortização de empréstimos, pelo que os mapas demonstrativos que enviamos, embora não tenham o formato do modelo 12, evidenciam, no entanto, de modo discriminado, a conta corrente relativamente ao universo dos beneficiários” acrescentado que “a passagem do suporte manual existente para a versão em folha de cálculo estará a breve trecho concluída, facultando desta forma um controlo mais eficaz, o qual, em definitivo será alcançado com a implementação da nova versão do SGBS.”*

### V.3. Juízo sobre as contas

Tendo em conta as verificações efectuadas, e apenas na exacta medida das mesmas, conclui-se o seguinte:

- a) As operações efectuadas, com as excepções constantes deste relatório, são legais e regulares;
- b) **O controlo interno é deficiente**, apresentando falhas graves, designadamente no desrespeito pelo princípio da segregação de funções (veja-se, por exemplo, a área dos empréstimos concedidos) e no não reflexo numa integração sistemática dos procedimentos adoptados, cujas abordagens são pontuais e casuísticas, o que é demonstrado, designadamente, por:

<sup>34</sup> Segundo esta disposição legal, *“os juros que tenham sido auferidos em instituições financeiras pela utilização de todas as verbas que, por motivos imputáveis aos serviços, não foram depositados nos cofres do Tesouro no ano de 2001, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, constituem receita geral do Estado, devendo ser entregues nos 30 dias subsequentes à publicação do presente diploma.”*

<sup>35</sup> Saliente-se que, no decorrer dos trabalhos, os SS encetaram a transposição dos elementos constantes nas fichas individuais dos beneficiários para uma base de dados em *Excel*, a fim de poderem dar uma resposta cabal à feita deste mapa.



- i. Cerca de 46,2% dos processos de despesa/receita não se encontrarem devidamente instruídas por falta de uma, ou mais, assinaturas dos responsáveis intervenientes nestes procedimentos;
- ii. Não existência de um inventário devidamente actualizado dos bens móveis e, por outro lado, não serem efectuadas as devidas amortizações de acordo com as tabelas em vigor;

Contribui, ainda, para esta deficiência o facto de os SI serem obsoletos e apresentarem falta de integração funcional, reflectindo-se, entre outras, na dificuldade de validação automática dos requisitos dos beneficiários para a atribuição das prestações ou subsídios e na inexistência, em termos contabilísticos, de uma visão integrada ao nível do controlo orçamental e custos;

Assim, de tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, nomeadamente ao nível do controlo interno, peça essencial para aferir da fiabilidade, quer das contas, quer dos procedimentos do organismo, e muito embora pareça existir uma preocupação, que importa salientar, dos dirigentes e dos funcionários no cumprimento dos preceitos legais exigidos e das regras contabilísticas fixadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade da conta de gerência de 2002 é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio das auditorias de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites.

## VI. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 9º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, a suportar pelos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, no valor de **€7 883,15** (sete mil, oitocentos e oitenta e três euros e quinze cêntimos).



# Tribunal de Contas

## VII. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
  - ↳ Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
  - ↳ Às entidades ouvidas em sede de contraditório;
- c) Ordenar a remessa à Direcção-Geral dos Impostos do texto relativo à subconta **09.06.01** – “*Outros Activos Financeiros*”, inserto no ponto **IV.2** do presente relatório, acompanhado da pertinente documentação comprovativa;
- d) Determinar que os Serviços Sociais enviem ao Tribunal, no prazo de 120 dias, informação sobre o estado de implementação das recomendações constantes do ponto **I.2** do presente relatório, acompanhada da pertinente documentação comprovativa;
- e) Determinar a remessa do relatório e seus anexos ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores e remoção de todas as referências nominais, proceder à divulgação, via *Internet*, do presente relatório e seus anexos;
- g) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto **VI**.

Tribunal de Contas, em 18 de Dezembro de 2003,

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



## ÍNDICE DOS ANEXOS

<b>Anexo</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>I</b>	– Atribuições e competências do Conselho de Direcção, Conselho Consultivo e Comissão de Fiscalização
<b>II</b>	– Amostra
<b>III</b>	– Fluxogramas e simbologia
<b>IV</b>	– Tabelas das Comparticipações, Complementações e Subsídios atribuídos no âmbito das atribuições dos SS
<b>V</b>	– Alegações produzidas no exercício do direito de contraditório



**Tribunal de Contas**  
Direcção-Geral

---

# Anexo I

**ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO CONSELHO  
DE DIRECÇÃO, CONSELHO CONSULTIVO E  
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO**



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

A actividade do organismo é dirigida por um **Conselho de Direcção**, composto por um presidente e dois vogais, equiparados, para todos os efeitos legais, respectivamente, a director-geral e a director de serviços<sup>1</sup>, a quem compete, designadamente<sup>2</sup>:

❖ Orientação e gestão de serviço:

- Dirigir a actividade dos serviços sociais;
- Promover os estudos necessários à identificação das necessidades a satisfazer;
- Elaborar e:
  - ✓ propor esquemas de prestações;
  - ✓ submeter à apreciação superior o plano anual de actividades e programa de execução alusivo ao ano seguinte de acordo com as linhas fixadas pelo governo;
- Assegurar a gestão de pessoal;
- Autorizar a admissão, o cancelamento e a suspensão dos beneficiários nos termos da lei aplicável.

❖ Gestão Financeira

- Submeter à apreciação superior o projecto de orçamento anual e as respectivas alterações;
- Arrecadar e autorizar, respectivamente, as receitas e as despesas;
- Promover a elaboração da conta de gerência de cada ano económico.

O **Conselho Consultivo** é um órgão de apoio ao Conselho de Direcção na definição das linhas gerais de actuação dos SS, sendo constituído por três representantes dos serviços sociais, designados por despacho do Ministro da tutela, e por três representantes dos beneficiários no activo ou aposentados dos mesmos serviços ou organismos, a designar pelas organizações sindicais, competindo-lhe<sup>3</sup>:

- Apreciar e dar parecer sobre os planos e programas de acção, bem como sobre o relatório de actividades;
- Pronunciar-se sobre o relatório anual da comissão de fiscalização e sobre o relatório e conta de gerência;

---

<sup>1</sup> Se estes cargos forem exercidos em regime de acumulação ser-lhes-á atribuído uma remuneração mensal de 25% da remuneração base.

<sup>2</sup> Cfr. art.º 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho.

<sup>3</sup> Cfr. art.º 11.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho.



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

- Emitir parecer sobre todos os assuntos que lhe sejam submetidos pelo conselho de direcção;
- Apresentar propostas e sugestões conducente a fomentar ou aperfeiçoar a actividade dos serviços sociais.

Por último, no que aos órgãos diz respeito, a **Comissão Fiscalizadora** é o órgão de fiscalização interna da legalidade de gestão financeira dos serviços e de consulta do Conselho de Direcção, sendo composto por um presidente e dois vogais, nomeados por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela, competindo-lhe<sup>4</sup>:

- Emitir parecer sobre os orçamentos e suas alterações ou revisões;
- Acompanhar a execução orçamental e examinar a contabilidade dos serviços;
- Emitir parecer sobre:
  - ✓ todos os assuntos submetidos pelo conselho de direcção e sobre a aceitação de doações, heranças ou legados;
  - ✓ o relatório e conta de gerência;
- Manter o conselho de direcção informado sobre o resultado das verificações e dos exames;
- Elaborar o relatório anual da sua acção fiscalizadora.

---

<sup>4</sup> Idem, art.º 15.º e seguintes.



**Tribunal de Contas**  
Direcção-Geral

---

# Anexo II



## **AMOSTRA**

A definição da amostra seguiu os seguintes critérios:

- Aplicação do método da **amostragem sistemática** (ou por intervalos), dado que esta técnica permitir seleccionar itens de todos os períodos ou processamentos e, simultaneamente, ser aplicável a organizações de média dimensão;
- A análise de cerca de 15% do total do número de documentos constantes em cada uma das rubricas seleccionadas;
- As áreas consideradas como chave correspondem às principais atribuições do organismo, consubstanciada nas designadas “**prestações complementares**” e “**fundos de auxílio**”. Assim, os testes substantivos efectuados, recaíram, quer do lado da despesa, quer do lado da receita, possibilitando, deste modo, a verificação de dois dos pilares fundamentais do financiamento e funcionamento dos SS;
- No sentido de abarcar a vertente mais generalista da organização, foram analisadas duas outras componentes da despesa: “Encargos com as Instalações” e “Outros Serviços”.

Assim, numa primeira fase, foram identificadas as populações de documentos relativas às rubricas seleccionadas e aplicada a referida técnica para a sua definição. Nos quadros abaixo expõem-se os resultados obtidos, tendo em atenção que:

- **N** – População de documentos de despesa ou receita, portanto, autorizações de pagamento e recebimento, constantes em cada uma das rubricas seleccionadas;
- **n** – Dimensão da amostra pretendida;
- **i** – Intervalo calculado dividindo N por n;
- **Item de Começo** – Determinado, aleatoriamente, a partir de uma tabela de números aleatórios, sendo, necessariamente,  $\leq$  que **i**;



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### Receita

	06.03.01	10.15.01	10.15.02
<b>N</b>	1160	527	433
<b>n</b>	<b>174</b>	<b>79</b>	<b>65</b>
<b>i</b>	7	7	7
<b>n.º aleatório</b>	5	3	3

**Legenda:** 06.03.01 – Administrações Privadas; 10.15.01 – Outros activos financeiros - habitação; 10.15.02 – Outros activos financeiros – carência.

### Despesa

	02.03.01	02.03.10	04.03.01	09.06.01	01.03.03					
					A	B	C	D	E	F
<b>N</b>	27	53	58	111	473	31	113	34	210	40
<b>n</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>71</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>32</b>	<b>6</b>
<b>i</b>	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
<b>n.º aleatório</b>	2	6	3	6	5	4	2	1	4	3

**Legenda :** 02.03.01 – Encargos com as Instalações; 02.03.10 – Outros Serviços; 04.03.01 – Famílias Particulares; 09.06.01 – Outros Activos Financeiros; 01.03.03 – Prestações Complementares: A – Fornecimento de Refeições; B – Apoio à Criança; C – Apoio ao Estudantes; D – Subsídios Especiais; E – Saúde; F – Actividades sócio culturais e recreativas.

De referir que, no decorrer da análise dos documentos constantes da amostra, verificou-se que, na rubrica 01.03.03 – “Prestações Complementares”, designadamente, no que toca aos benefícios “Apoio ao estudante”; “Apoio à criança”; “Subsídios especiais”; “Saúde” e “Actividades sócio culturais e recreativas”, constavam apenas listagens dos processamentos correspondentes às participações ou subsídios atribuídos. Assim, com o intuito de dar cumprimento integral ao definido no Programa de Auditoria, foi necessário definir nova amostra (com base nas referidas listagens) para se poder verificar a legalidade e regularidade das operações que estavam na origem das despesas efectuadas e, paralelamente, dos procedimentos de controlo efectuados.

Esta amostra seguiu o método anteriormente utilizado, definindo-se, no entanto, uma dimensão mais reduzida (5%), atendendo ao tempo disponível para a realização dos trabalhos de campo e ao vasto universo em causa.

Os quadros seguintes, relativos à despesa e à receita, expõem, por rubrica seleccionada, o valor financeiro da amostra, a respectiva percentagem relativamente ao valor total dessas rubricas e o número de documentos (não considerando os seleccionados a partir das listagens constantes dos documentos de despesa) que foram objecto de testes substantivos:



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### DESPESA

(em Euros)

Rubrica		Valor da Despesa	Valor da Amostra	% da amostra em relação ao valor da rubrica	N.º Doc contidos na amostra	
Código	Designação					
01.03.03	Prestações complementares	A- Fornecimento de refeições	1.001.737,19	130.988,44	13,07	68
		B- Apoio à criança	167.776,92	41.534,02	24,76	5
		C- Apoio ao estudante	1.167.879,46	206.625,07	17,69	17
		D- Subsídios especiais	56.211,62	10.100,30	17,97	5
		E- Saúde	1.007.708,10	198.607,69	19,71	31
		F- Act. Sócio-culturais e recreativas	463.897,99	61.431,06	13,24	6
02.03.01	Encargos das Instalações	121.190,29	11.357,39	9,37	19	
02.03.10	Outros Serviços	35.825,91	3.370,47	9,41	8	
04.03.01	Administrações Privadas	115.263,68	11.199,70	9,72	9	
	Famílias –Particulares					
09.06.01	Activos Financeiros	428.134,01	57.877,77	13,52	16	
<b>Total das despesas das rubricas seleccionadas</b>		<b>4.565.625,17</b>				
<b>Total da amostra</b>			<b>733.101,91</b>	<b>16,05</b>	<b>184</b>	

Fonte: Mapas – modelo 8 das Instruções do TC

\* O valor da amostra contempla documentos com valores negativos.

\*\* O número de documentos constante das amostras definidas representa cerca de 15% do número total dos documentos de despesa existentes em cada uma das rubricas seleccionadas.

### RECEITA

(em euros)

Rubrica		Valor da Receita	Valor da Amostra	% da amostra em relação ao valor da rubrica	N.º Doc. contidos na amostra	Critério de selecção	
Código	Designação						
06.03.01	Refeições	700.662,80	89.190,73	12,73	173	Amostragem sistémica	
10.15.01	Activos Financeiros	Habituação	659.167,26	103.552,71	15,71		79
10.15.02		Carência	149.462,77	18.681,91	12,50		65
<b>Total do valor da receita</b>		<b>1.509.292,83</b>					
<b>Total da amostra</b>			<b>211.425,35</b>				

Fonte: Mapa fornecido pela contabilidade

\* O número de documentos constante das amostras definidas representa cerca de 15% do número total dos documentos de receita existentes em cada uma das rubricas seleccionadas.

A amostra definida, exclusivamente relativa aos documentos de receita e despesa, foi, assim, composta por 502 documentos – 184 relativos à despesa e 318 referentes à receita –, correspondentes, respectivamente, a cerca de 16,1% e 13,9% do valor total das rubricas seleccionadas.



**Tribunal de Contas**  
Direcção-Geral

---

# Anexo III



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

## ÍNDICE

<b>1. Circuito da Correspondência .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Circuitos da Receita .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Participações do OE, IGFSS, IEFP, Casa Pia e Centros Protocolares .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Refeições .....</b>	<b>5</b>
<b>2.3. Activos Financeiros – Habitação e Carência.....</b>	<b>6</b>
<b>2.4. Colónias de Férias .....</b>	<b>7</b>
<b>2.5. Reembolsos de IVA e Juros .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Circuitos da Despesa .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. Refeições .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. Subsídios, participações, complementações e fundo de auxílio; Vencimentos e Pagamentos ao Estado.....</b>	<b>10</b>
<b>4. PIDDAC .....</b>	<b>12</b>
<b>4.1. Orçamentação.....</b>	<b>12</b>
<b>4.2. Tramitação conjunta da Despesa e da Receita .....</b>	<b>13</b>
<b>5. Simbologia .....</b>	<b>14</b>

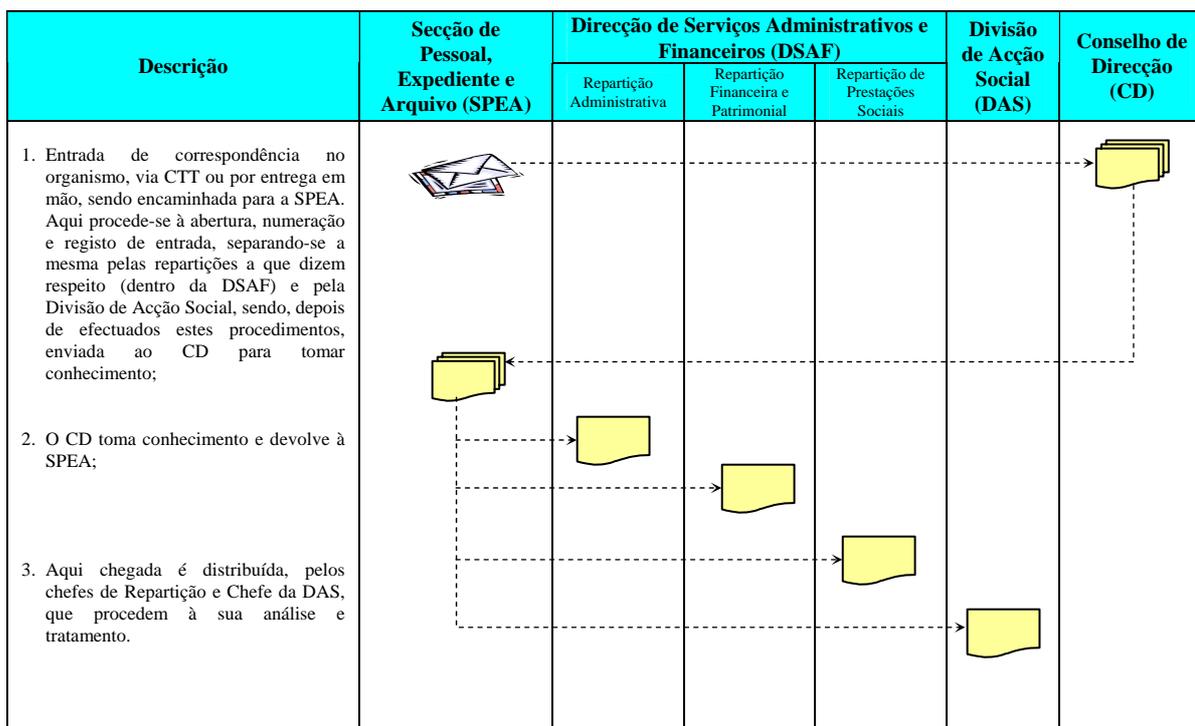


# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 1. CIRCUITO DA CORRESPONDÊNCIA

Toda a correspondência enviada ao organismo é, depois de devidamente organizada por sectores de responsabilidade e registada em livros próprios, levada ao conhecimento do CD. A tramitação efectuada consta do fluxograma seguinte:





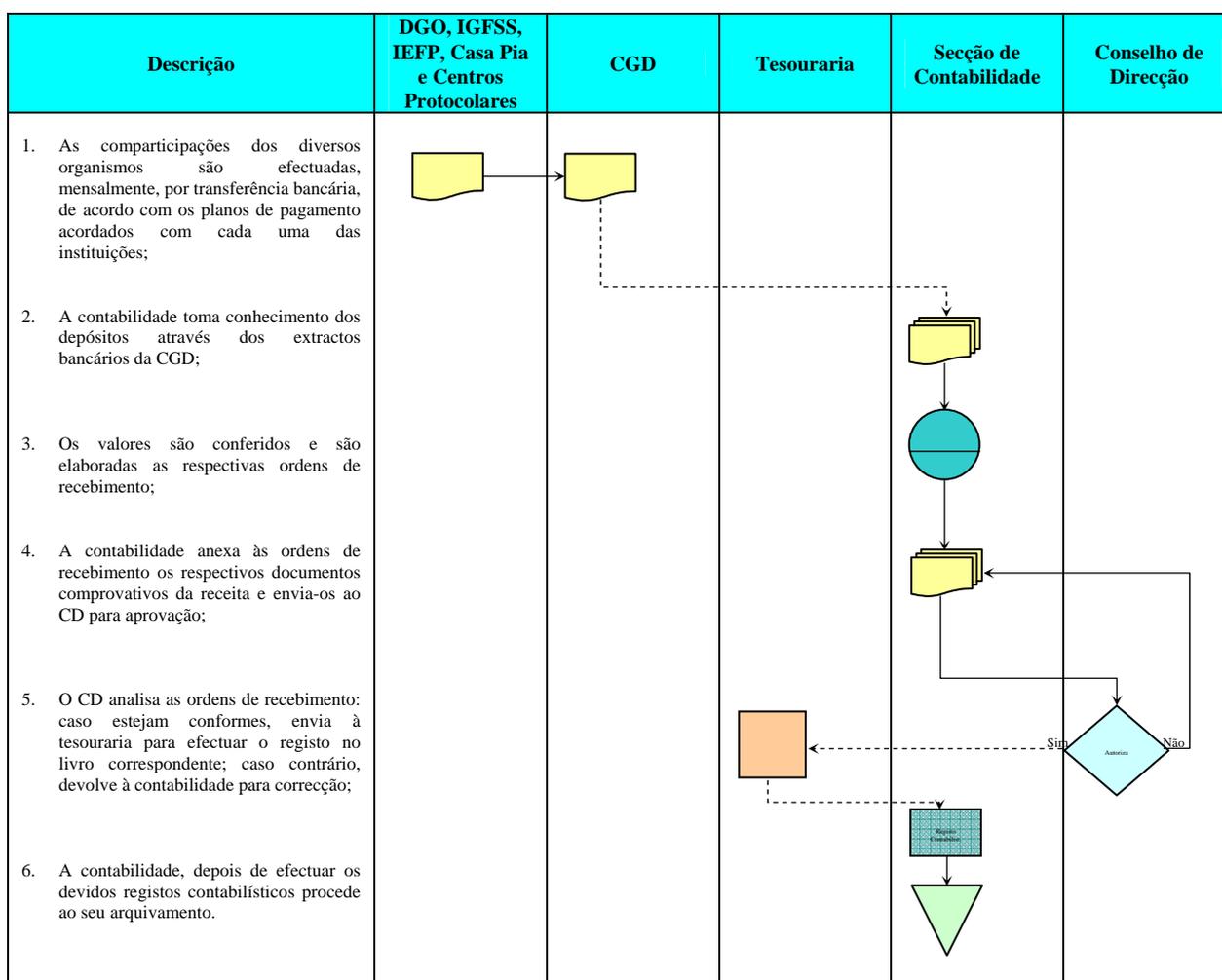
# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 2. CIRCUITOS DA RECEITA

#### 2.1. Comparticipações do OE, IGFSS, IEF, Casa Pia e Centros Protocolares

Estas receitas, com excepção das verbas atribuídas pelo OE, para as quais vigora o regime duodecimal, são recebidas por transferência bancária, de acordo com planos de pagamento previamente acordados com os organismos contribuintes<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Refira-se que alguns serviços autónomos (IGFCSS – onde se inclui o FEFSS –, INSCOOP e Casa Pia de Lisboa) procedem à sua comparticipação anualmente, de acordo com as suas disponibilidades financeiras.

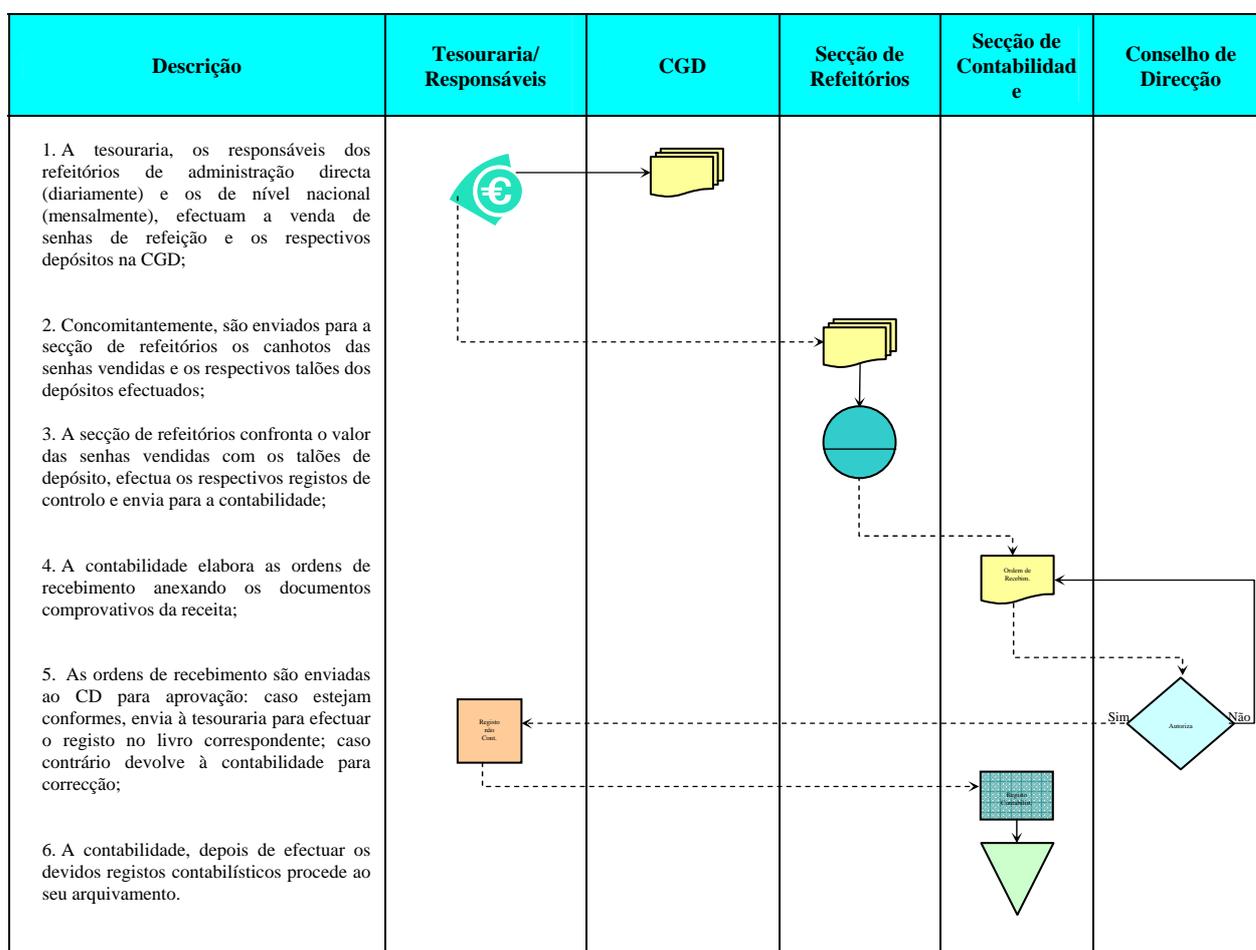


# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 2.2. Refeições

A rubrica “Refeições” é uma das que apresenta uma maior expressão financeira no contexto da conta dos SS. Estas receitas provêm da venda de senhas de refeição<sup>2</sup> aos beneficiários (activos e aposentados<sup>3</sup>) que utilizam os refeitórios sob sua administração directa<sup>4</sup> ou se desloquem a restaurantes, Centros de Cultura e Desporto (CCD) e Obras Sociais com os quais tenham sido, previamente, celebrados acordos com o organismo.



<sup>2</sup> Os preços de venda de senhas da refeição *tipo* a fornecer nos refeitórios dos serviços e organismos da Administração Pública são actualizados por Portaria do Ministro das Finanças. A actualização, referente a 2002, consta da Portaria n.º 773/2002, de 2 de Julho, que fixa esse valor em 3 €

<sup>3</sup> A Portaria n.º 45/98, de 30 de Janeiro, determina, no seu n.º 2, o seguinte: “*O preço de venda das refeições a pagar pelos aposentados ou reformados e pelos cônjuges sobreviventes dos funcionários falecidos antes da aposentação, pelos quais recebem pensão, é fixado em 50% do preço de venda da refeição estipulado para os funcionários no activo*”.

<sup>4</sup> Existentes apenas em Lisboa – Av.ª da República, Largo do Rato e Rua da Junqueira – tendo sido encerrados, a partir de 1 de Janeiro de 2002, o refeitório da Av.ª Sacadura Cabral e a Cafeteria-Bar da Rua Rodrigo da Fonseca, para se proceder à sua remodelação.

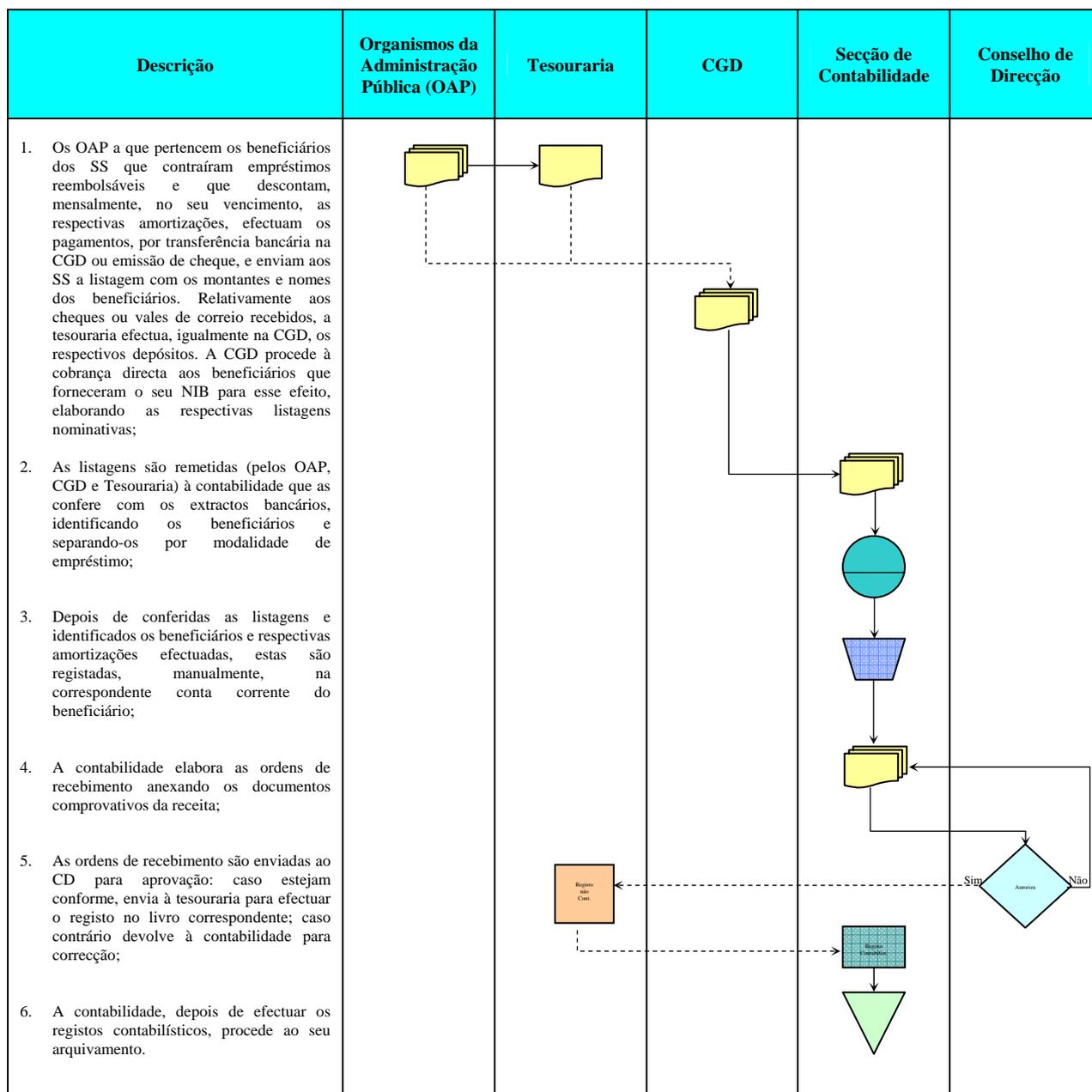


# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 2.3. Activos Financeiros – Habitação e Carência

Esta receita é resultante da amortização de empréstimos reembolsáveis, sem juros, concedidos para efeitos de *“aquisição ou construção, e ainda, para realização de obras de conservação ou beneficiação da casa de habitação permanente”* ou *“destinados a apoiar situações de carência grave, resultantes de doença, acidente ou morte”*<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> Cfr. art.º 1.º dos respectivos regulamentos.

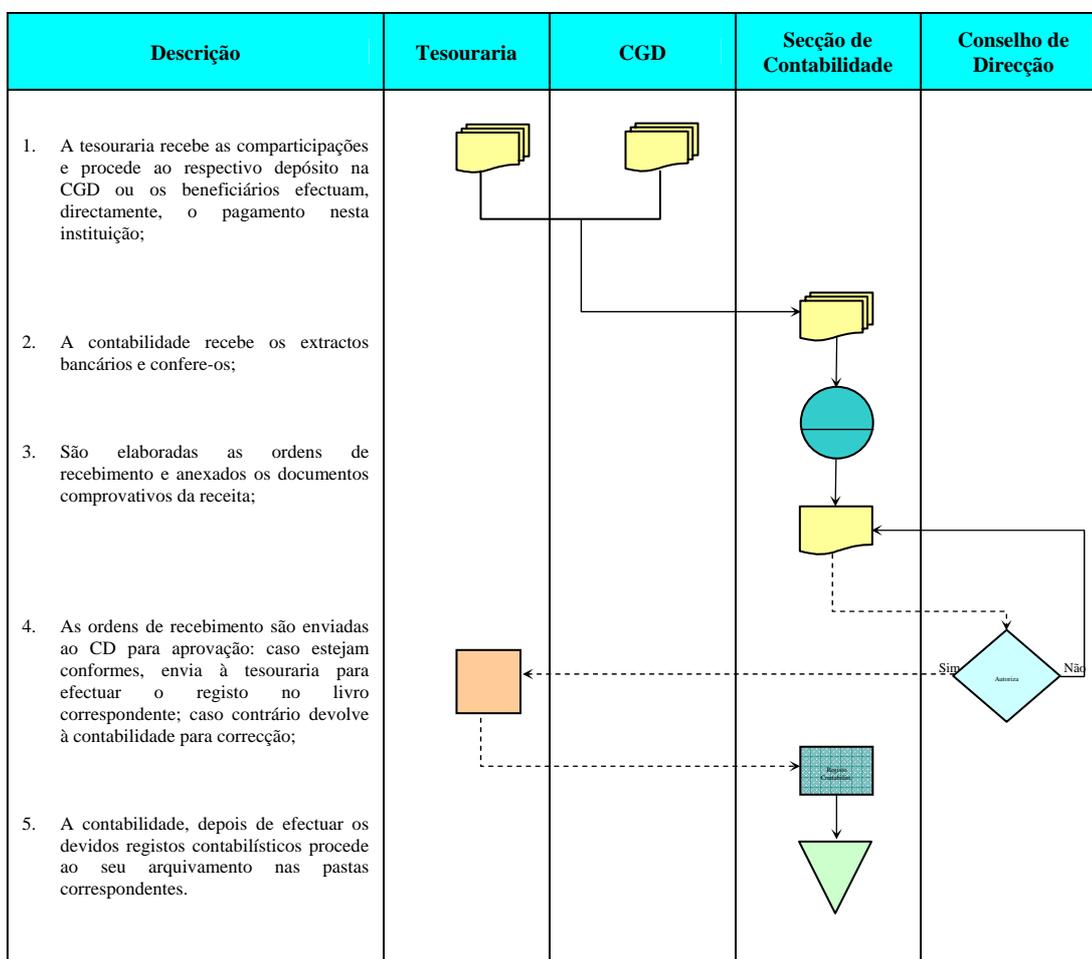


# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 2.4. Colónias de Férias

Sendo uma das atribuições do organismo a organização de colónias de férias para os filhos dos beneficiários titulares, no período de ausência de actividades lectivas, as correspondentes inscrições obrigam ao pagamento de um valor definido pelo CD que constitui, assim, receita própria do organismo.



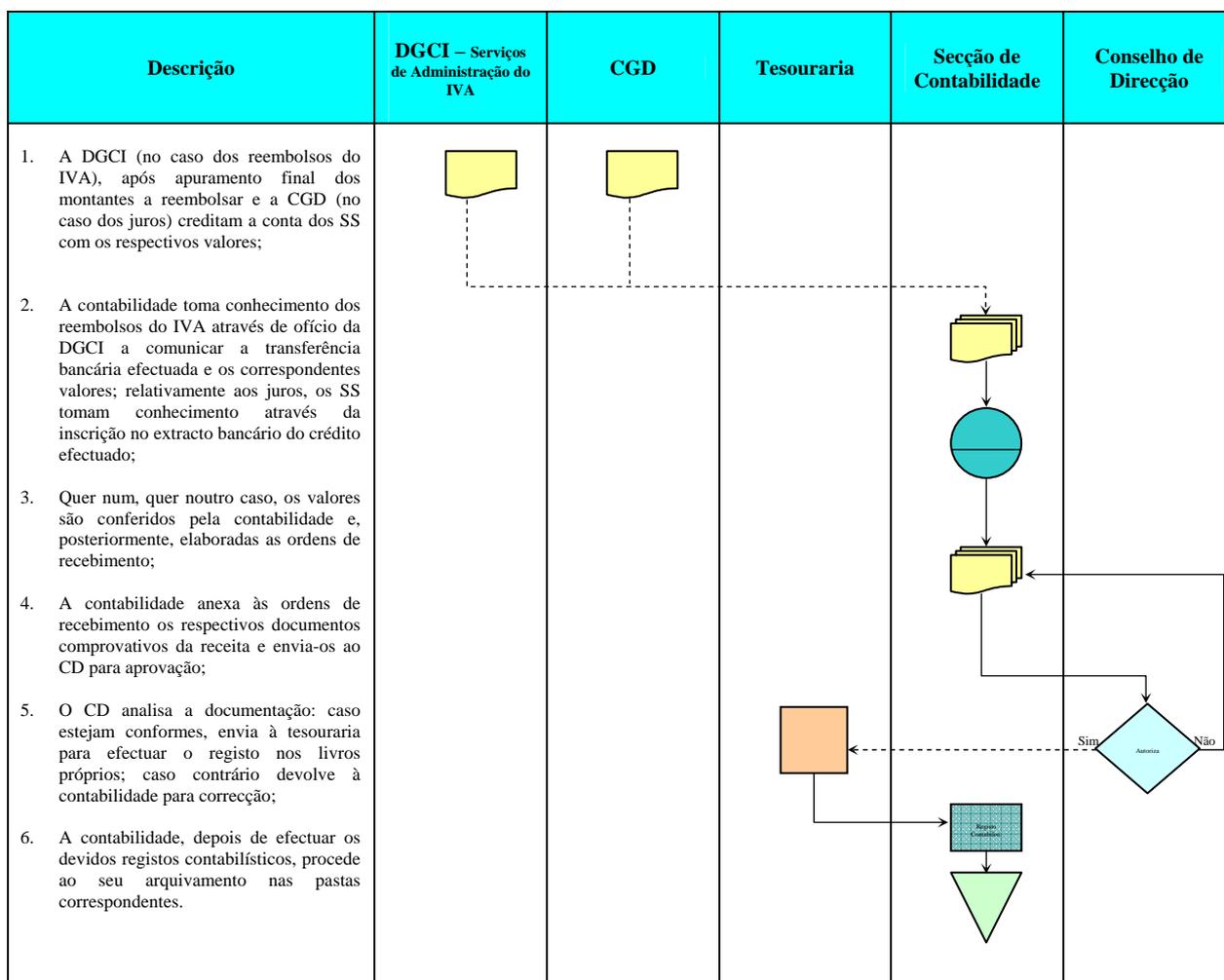


# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 2.5. Reembolsos de IVA e Juros

Os SS são sujeitos passivos de IVA tendo, portanto, direito a recuperar os valores do imposto relativo à aquisição e conservação de material directamente utilizado na confecção das refeições fornecidas nos refeitórios de administração directa e, também, do relacionado com os custos directos associados a essa actividade – água, gás e electricidade. Por outro lado, os juros provindos de depósitos, à ordem e a prazo, constituem, igualmente, receita do organismo, obedecendo aos mesmos tipos de tramitação.





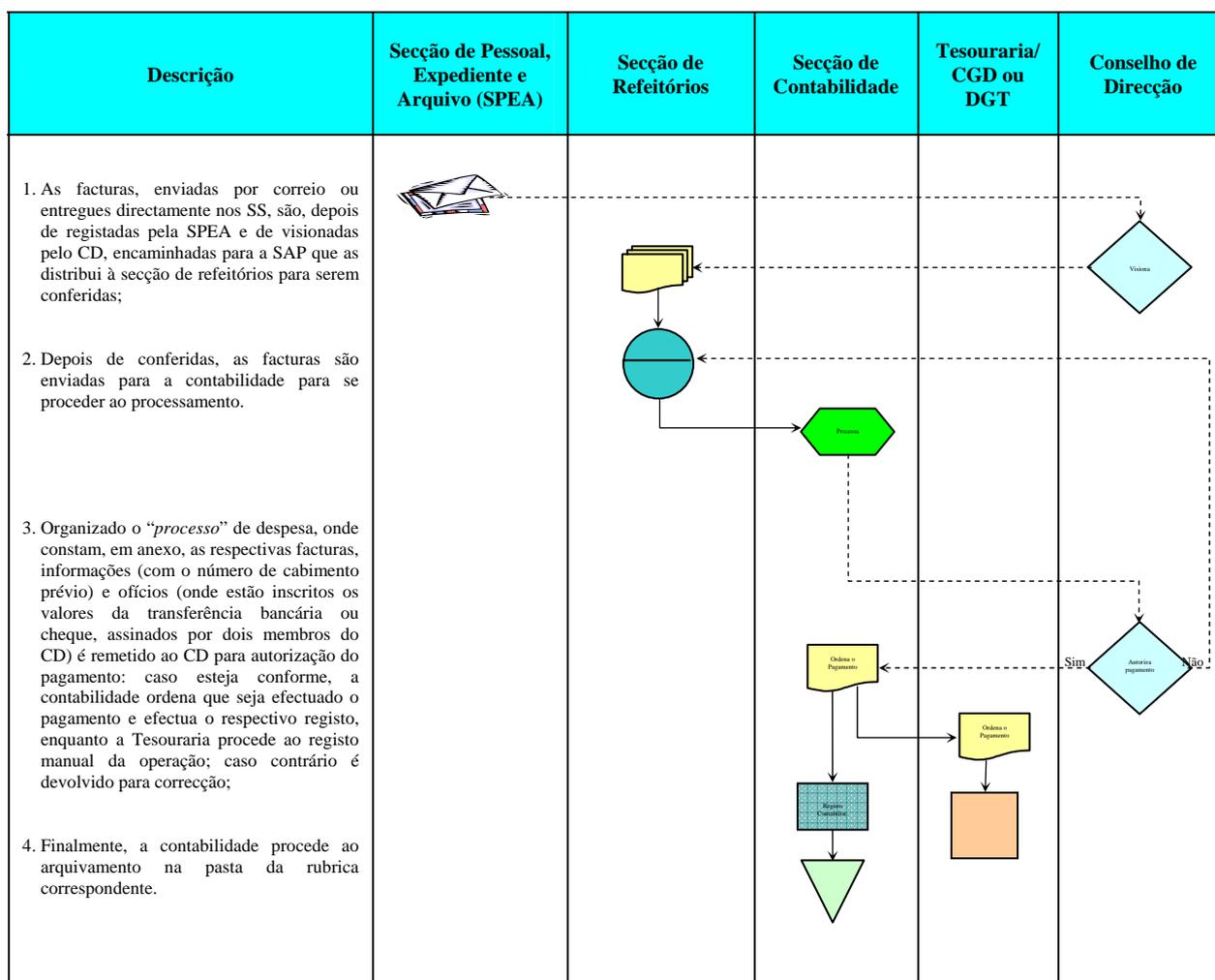
# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 3. CIRCUITOS DA DESPESA

#### 3.1. Refeições

As despesas inscritas nesta rubrica dizem respeito aos encargos com refeições servidas aos beneficiários destes serviços nos refeitórios sob sua administração directa (Lisboa) ou em refeitórios de outros serviços sociais ou, ainda, relativamente ao restante território nacional (com excepção das ilhas), em restaurantes e equiparados com os quais tenham sido, previamente, celebrados acordos (nestes casos a cabimentação é prévia, isto é, autorizada por deliberação do CD ou da vogal com o pelouro da área financeira, no início de cada ano económico).





# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

### 3.2. Subsídios, participações, complementações e fundo de auxílio; Vencimentos e Pagamentos ao Estado

Estas despesas, decorrentes das solicitações feitas à Repartição de Prestações Sociais (RPS) ou à Divisão de Acção Social (DAS), conforme digam respeito a benefícios sociais da área das “**prestações complementares**”<sup>6</sup> ou do “**fundo de auxílio**”<sup>7</sup>, seguem os critérios estabelecidos nos regulamentos em vigor e nas respectivas tabelas<sup>8</sup>, aprovadas pelo CD, onde se encontram inscritos os montantes dessas participações.

Por outro lado, os vencimentos pagos aos funcionários e agentes dos SS e os pagamentos ao Estado seguem o mesmo tipo de tramitação, com a única diferença de ser da Secção de Pessoal, Expediente e Arquivo (SPEA) a responsabilidade pelos respectivos processamentos.

---

<sup>6</sup> Onde se incluem, designadamente: fornecimento de refeições (despesas estas sujeitas a uma tramitação diferente, como descrito no ponto do relato III.3.1); apoio à criança; apoio ao estudante; subsídios em espécie; saúde; e actividades sócio-culturais e recreativas (rubrica 01.03.03).

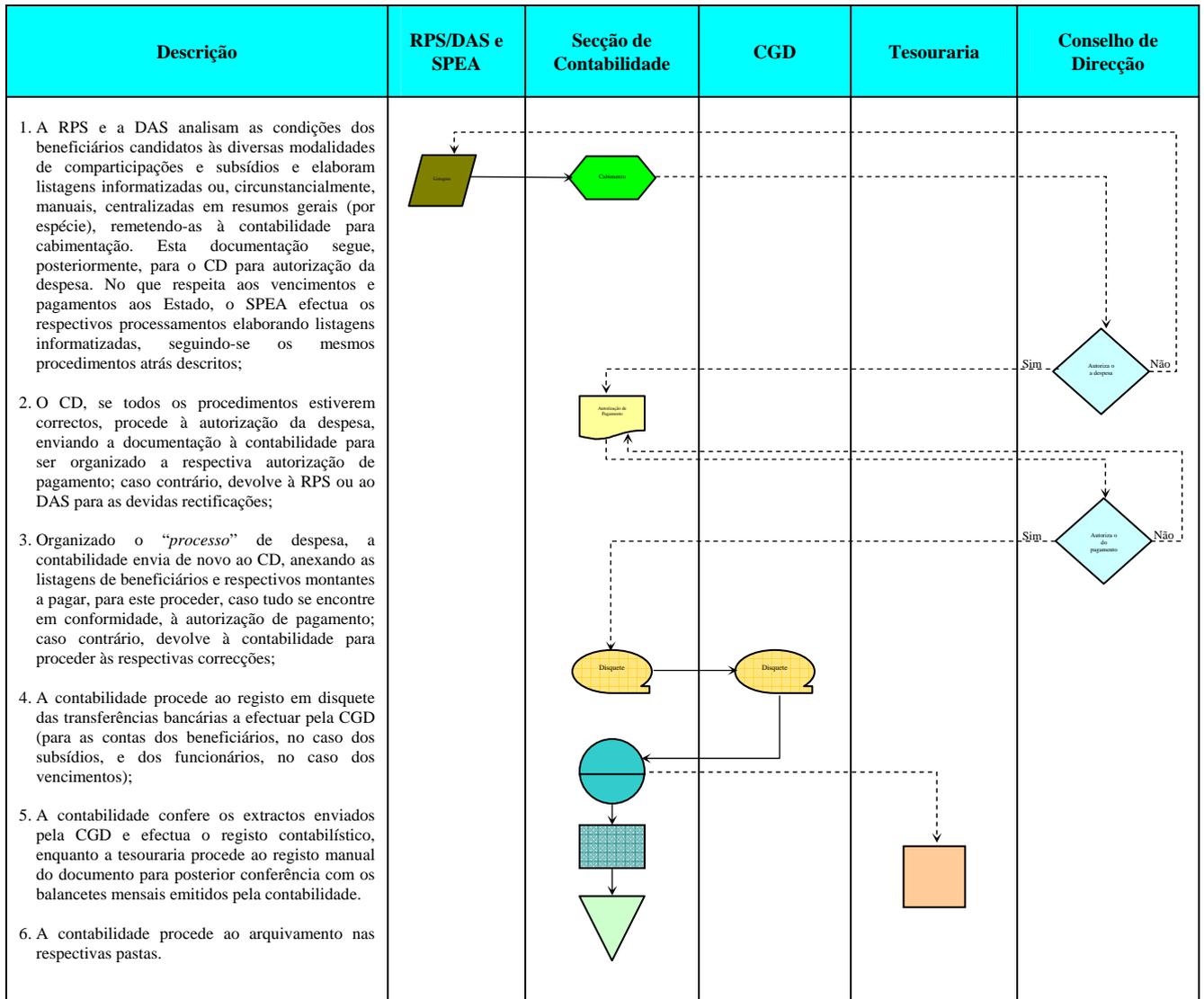
<sup>7</sup> Estes fundos (rubrica 06.01 e 10.01 – receita; e 04.03.01, 09.06.01 – despesa) são atribuídos mediante duas modalidades distintas: sob a forma de empréstimos (sem juros), portanto, reembolsáveis; e sob a forma de subsídios não reembolsáveis, ou seja, a fundo perdido.

<sup>8</sup> As tabelas aqui referidas são apresentadas no **Anexo IV**.



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral





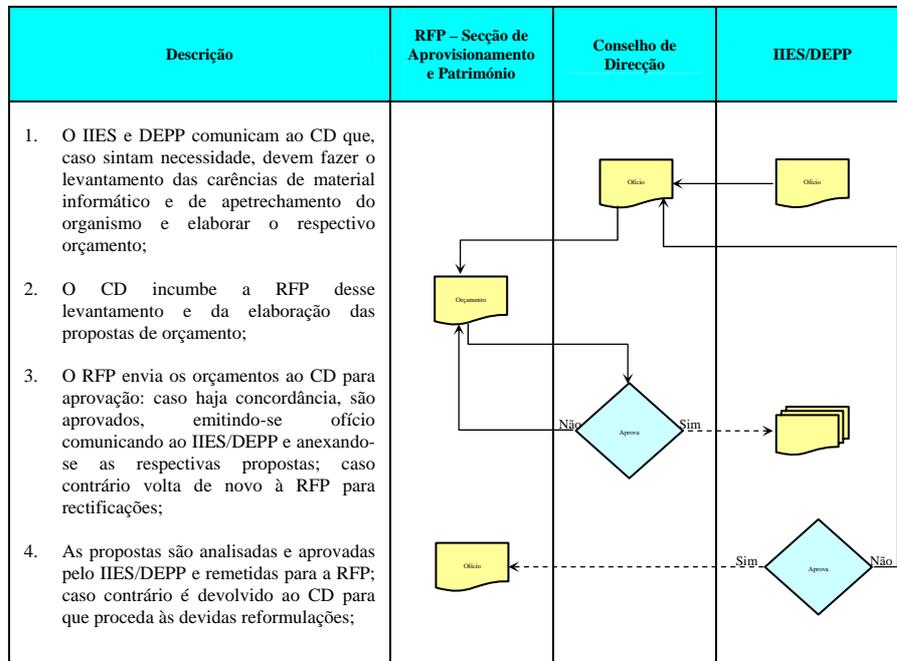
# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 4. PIDDAC

As verbas provenientes do PIDDAC dizem respeito a dois programas distintos: o **Programa de Instalações e Apetrechamento de Serviços**, da responsabilidade do Departamento de Estatística, Prospectiva e Planeamento (DEPP) e o **Programa de Informática** cujo executor é o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES).

#### 4.1. Orçamentação

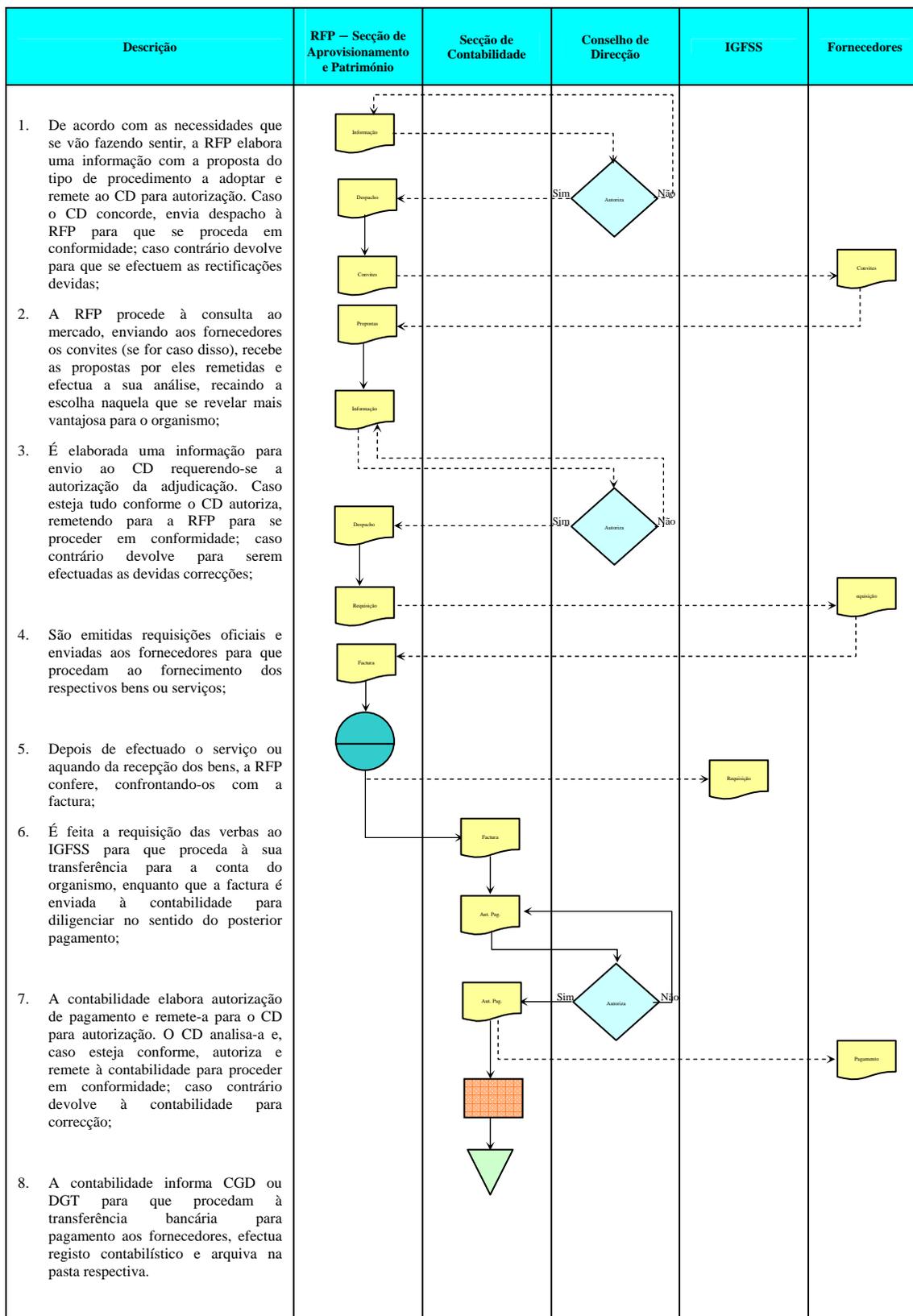




# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 4.2. Tramitação conjunta da Despesa e da Receita

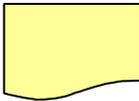
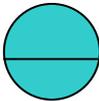
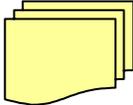
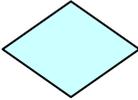
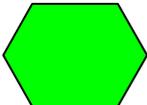
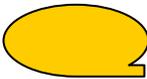
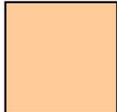
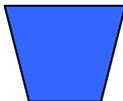
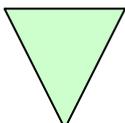




# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### 5. SIMBOLOGIA

<i>Símbolo</i>	<i>Descrição</i>	<i>Símbolo</i>	<i>Descrição</i>
	<i>Correspondência;</i>		<i>Entrada/saída de dados;</i>
	<i>Documento (ofício, parecer, informação, etc.);</i>		<i>Processamento ou conferência;</i>
	<i>Múltipla Documentação;</i>		<i>Decisão;</i>
	<i>Preparação;</i>		<i>Banda Magnética com registos;</i>
	<i>Registo não contabilístico;</i>		<i>Registo contabilístico;</i>
	<i>Senha de Refeição;</i>		<i>Operação manual;</i>
	<i>Arquivo.</i>		



**Tribunal de Contas**  
Direcção-Geral

---

# Anexo IV

**TABELAS DAS COMPARTICIPAÇÕES,  
COMPLEMENTAÇÕES E SUBSÍDIOS ATRIBUÍDOS  
NO ÂMBITO DAS ATRIBUIÇÕES DOS SS**



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

### Subsídio de Comparticipação no custo de Infantários, Jardins-de-infância ou Amas Legalizadas

ESCALÕES	CAPITAÇÕES	% SOBRE A MENSALIDADE	VALOR MÁXIMO DAS COMPARTICIPAÇÕES
1.º	Até: 107,24€ 21 500\$	90%	58,36€ - 11 700\$ 35,02€ - 7 020\$
2.º	De: 107,25€ a 136,17€ 21 501\$ a 27 300\$	75%	58,36€ - 11 700\$ 35,02€ - 7 020\$
3.º	De: 136,18€ a 182,52€ 27 301\$ a 36 600\$	55%	58,36€ - 11 700\$ 35,02€ - 7 020\$
4.º	De: 182,57€ a 241,92€ 36 601\$ a 48 500\$	35%	58,36€ - 11 700\$ 35,02€ - 7 020\$
5.º	A partir de: 241,92€ 48 501\$	25%	58,36€ - 11 700\$ 35,02€ - 7 020\$

- a) Subsídio mensal calculado na base de 64,84€(13 000\$)/mensalidade com alimentação  
b) Subsídio mensal calculado na base de 38,91€(7 800\$)/mensalidade sem alimentação

### Formação Escolar, Material Escolar e Ensino Básico Particular

	Primária 1.º, 2.º, 3.º e 4.º	Preparatório 5.º e 6.º	Secundário 7.º, 8.º e 9.º	Médio Complementar 10.º, 11.º e 12.º	Superior	
					Anual	Semestral
<b>Formação Escolar</b> (por disciplina)	-	8,48€ 1 700\$	10,97€ 2 200\$	18,95€ 3 800\$	34,92€ 7 000\$	17,46€ 3 500\$
<b>Material Escolar</b> (por ano escolar ou de curso)	24,94€ 5 000\$	39,90€ 8 000\$	49,88€ 10 000\$	62,35€ 12 500\$	99,76€ 20 000\$	
<b>Ensino Básico Particular</b>	75% do valor da mensalidade, no montante máximo de 34,92€ - 7 000\$					



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

### Saúde

	Tabela Antiga		Tabela Nova	
	ADSE	SS	ADSE	SS
<b>Diária (geral)</b>	184,56€ 37 000\$	12,47€ 2 500\$	194,53€ 39 000\$	12,47€ 2 500\$
<b>Diária (psiquiatria)</b>	24,94€ 5 000\$	12,47€ 2 500\$	24,94€ 5 000\$	12,47€ 2 500\$
<b>Aros</b>	59,86€ 12 000\$	-	61,55€ 12 340\$	-
<b>1 Lente</b>	49,88€ 10 000\$	-	51,33€ 10 290\$	-
<b>2 Lentes</b>	99,76€ 20 000\$	-	102,66€ 20 580\$	-

### Subsídios Especiais

Materno-Infantil	Funeral
149,64€ 30 000\$	74,82€ 15 000\$



# Anexo V

## **ALEGAÇÕES PRODUZIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO**

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Y*  
*fi*



Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage,61  
1069-045 LISBOA

Sua Referência:

Sua Comunicação:

05.DEZ.03 010052

Processo n.º 21/03 – Audit-DA VII

ASSUNTO:

**Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social e do Trabalho**, Auditado no processo identificado em epígrafe, tendo sido citado nos termos do disposto no artigo 13º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, para apresentar alegações, vem dizer:

*I. Questão Prévia*

Antes de tomar posição especificada em relação a cada uma das conclusões e recomendações elaboradas pelo Tribunal de Contas, não podem estes Serviços, e em particular os titulares do seu Conselho de Direcção, deixar de registar duas ideias, enformadoras de todo o esforço de funcionamento dos Serviços e do cumprimento dos critérios estritos de legalidade a que estão obrigados, por um lado, e parcialmente justificadoras de algumas das deficiências e desconformidades encontradas, por outro.

Com efeito, e no que ao bom desempenho destes Serviços diz respeito, é o próprio relatório da Auditoria realizado que realça que «*parece existir uma preocupação dos dirigentes e dos funcionários no cumprimento dos preceitos legais exigidos e das regras contabilísticas fixadas*» - pág. 7 do relatório.

ATENÇÃO: Solicita-se que na resposta sejam mencionados sempre, a data e os números da nossa referência

*TR*  
*TR*  
*TR*  
*TR*

Refere-se, mais adiante, (sob a epígrafe III.2.1. Pontos Fortes) que *«existe uma definição de autoridade e responsabilidade dentro da organização, havendo um bom acompanhamento e envolvimento do CD nas operações e procedimentos efectuados»*; *«todas as operações são metodicamente registadas (...) e os respectivos documentos de suporte numerados tipograficamente de forma sequencial»*; *«procede-se, mensalmente, a conciliações e reconciliações bancárias e à extracção de balancetes que são confrontados com os registos efectuados pela tesouraria.»* - págs. 14 e 15 do relatório.

Como contraponto, e agora relativamente às deficiências e desconformidades encontradas, tal deveu-se, fundamentalmente, *«à escassez de pessoal (dos Serviços), reflectida, por exemplo, na vacatura de alguns lugares de chefia e na execução de algumas tarefas, muito trabalhosas e de responsabilidade, apenas por uma pessoa e dos inadequados e obsoletos SI existentes (...)»* - pág. 17 do relatório.

Relativamente, ainda, aos recursos humanos e fazendo uma análise mais pormenorizada do perfil escolar dos mesmos, verifica-se que 1/3 tem uma escolaridade igual ou inferior ao 9º ano, sendo que para a aparente «boa» percentagem de licenciados concorre o facto de a maioria ser, ou avançada, ou em comissão de serviço, ou os médicos do posto de saúde.

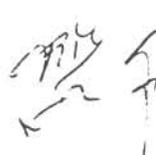
Feito o preâmbulo, passemos à análise das conclusões e recomendações plasmadas no relatório a que se responde:

## II. Das conclusões e recomendações:

1. Relativamente ao universo normativo que vigora nos SS e que regulamenta a atribuição dos benefícios, cumpre esclarecer que, tendo sido já elaboradas propostas de alteração, actualização e adequação dos regulamentos internos por parte destes Serviços, nunca os mesmos foram, até à data, aprovados e homologados pela tutela – requisito indispensável para a sua vigência. Acresce, no entanto, que, no âmbito da subdelegação de competências

conferidas ao C.D., se tem vindo a proceder à actualização e adaptação das normas em vigor, recorrendo ao mecanismo instituído pelas Circulares Normativas, as quais, são amplamente divulgadas pelos beneficiários e departamentos do Ministério.

2. No que diz respeito aos SI, importa ressaltar o facto de sempre os SS terem procurado proceder à substituição e actualização dos sistemas. Tentou-se, de resto, implementar o Plano Oficial de Contabilidade Pública em 2002, não tendo tal sido possível em virtude de se ter perdido autonomia financeira, acabando por ter de se adoptar o sistema de informação SIC. Na sequência de um pré diagnóstico levado a efeito em 2001, iniciou-se, o projecto de alteração do sistema de Gestão de Benefícios e Subsídios, tendo sido solicitada a colaboração do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, que, em parceria com uma empresa privada, criaram um novo sistema que entrará em produção no início do próximo ano. Com a alteração destes sistemas informáticos serão colmatadas muitas das fragilidades detectadas, através de um controlo mais eficaz das verbas concedidas a título de empréstimos reembolsáveis, até ao controlo de todos os restantes subsídios e apoios aos beneficiários.
  
3. O Inventário deste Serviço encontra-se registado informaticamente até 2000, tendo-se efectuado ainda o lançamento de parte do equipamento adquirido em 2001. A portaria n.º 671/2000, veio introduzir alterações relativamente aos códigos e classificação dos bens. A empresa fornecedora do sistema de Gestão de Stocks e Inventário, procedeu à actualização do programa em finais de 2001. O Inventário referente ao ano de 2002 está registado em suporte manual. Não sendo compatível o anterior programa com a actualização que foi feita, viram-se os Serviços confrontados com a necessidade de proceder à introdução de todos os dados novamente. Assim, somos forçados a proceder à inventariação de todos os bens, partindo-se da base zero. A realização desta tarefa está apenas dependente



do encerramento de contas de 2003. Relativamente aos stocks, uma vez que os programas estão interligados o trabalho a realizar será idêntico ao definido no parágrafo anterior.

4. Estão já a ser actualizados os procedimentos relativos à contagem física dos artigos existentes em armazém, tendo em atenção as recomendações e instruções dadas.
  
5. No âmbito do Decreto- Lei 109/92, de 2 de Junho, nos seus artºs 34 e 35, apesar do montante a que alude o artº 35 não ter sido actualizado há uma década, poderemos considerar que tal facto se deve a dificuldades de clarificação e de caracterização do perfil do universo dos beneficiários, particularmente no que concerne aos beneficiários aposentados e reformados, bem como aos agregados familiares e sua constituição. Pelos balanços sociais dos vários departamentos tem sido possível fazer um cálculo aproximado dos montantes a transferir para os Serviços Sociais. No entanto os reformados e aposentados, têm vindo a aumentar nos últimos anos, carecendo esta matéria de uma decisão de contorno político, ou seja, quem assume a transferência de verba para estes Serviços relativamente aos referidos. É nossa expectativa que com a implementação em 2004 do novo SGBS, e a criação de uma conta corrente por beneficiário, seja possível uma caracterização dos nosso beneficiários mais detalhada, capaz de nos fornecer indicadores que seguramente ajudem a definir o montante, e, sobretudo a caracterizar os três grandes eixos de beneficiários - os activos, os aposentados e núcleos familiares.
  
6. Esta situação encontra-se regularizada desde Janeiro do corrente ano, com a adopção do novo classificador das despesas públicas, classificando-se

actualmente este tipo de despesa na rubrica 04.08.04 – subsistemas de protecção social de cidadania – acção social.

7. Verificou-se toda a documentação autorizada no dia 21 de Janeiro de 2002 pela vogal da área financeira, tendo-se constatado que se encontrava toda devidamente autorizada, com excepção do documento nº 43, que, ao momento se encontra devidamente assinado, conforme se comprova em anexo. Tratou-se de um lapso, servindo este exemplo para que de futuro se redobrem as atenções. (Anexo 1)
  
8. A falha detectada sob este ponto decorre de um excesso de zelo destes Serviços. Com efeito, apesar de as autorizações de pagamento apenas deverem ser assinadas por três pessoas (quem faz, quem confere e quem autoriza), estes Serviços adoptaram a metodologia de obrigar à assinatura de cinco pessoas (quem faz, quem confere, Chefe de Repartição, Directora de Serviços e Vogal do Pelouro). Aliás, como bem refere o relatório, tais faltas de assinatura ocorreram, maioritariamente, nos meses de Verão – que coincide com as férias da maioria dos funcionários. Também aqui foram já dadas instruções para que tal não ocorra novamente.
  
9. Foi reconhecida a falha evidenciada, tendo sido já dadas instruções para que de futuro tal não volte a ocorrer, salvaguarda-se no entanto que nunca se procedeu a pagamento sem a prévia cabimentação da despesa.
  
10. Também neste ponto se podem explicar as falhas detectadas atendendo ao volumoso número de processos trabalhados nesta área (mais de 15.000) e à carga de documentação que apoia a concessão de benefícios. Foram já dadas instruções para prevenir futuros lapsos, tendo-se, inclusive, já pedido o reembolso da comparticipação indevidamente atribuída a um beneficiário. (Anexo 2)

11. Tal evidência apenas resulta por ser utilizado um critério de organização de documentação, que embora não se considere incorrecto, conduz à sua não evidência do cabimento de verba. Foram já dadas orientações no sentido de alterar o procedimento antes adoptado. Como quer que seja, nunca se procedeu a qualquer pagamento sem a sua prévia cabimentação.
  
12. Já desde Janeiro do corrente ano que foi regularizada a classificação da despesa com o pagamento de abono de família dos funcionários.
  
13. A classificação das rubricas foi corrigida ainda durante os trabalhos realizados pela equipa de Auditores. Relativamente à comparticipação nas despesas de transporte devidas a um beneficiário, foi já a mesma regularizada. (Anexo 3)
  
14. Relativamente a este ponto, e com o devido respeito, foram erradamente interpretados os factos verificados pelos Senhores Auditores, conduzindo, por isso, a uma conclusão de todo inaplicável. Os SS atribuem os subsídios para obras aos seus beneficiários com base (entre outros documentos e factores de ponderação) nos orçamentos apresentados. Só assim estes podem iniciar o pagamento das obras que verão realizadas nos seus imóveis. Só *a posteriori* é que são apresentados os comprovativos de pagamento. Só *a posteriori*, pois, é que é sindicada a idoneidade dos documentos comprovativos dos pagamentos efectuados. Ora, o que se verificou *in casu* é que, após a junção dos documentos identificados neste ponto do relatório, é que foi detectada tal desconformidade. O que significa que estes Serviços não atribuíram o referido subsídio com base nesses documentos nem sobre os mesmos ainda se tinham pronunciado. O que sucedeu foi que os Senhores Auditores tiveram a oportunidade de verificar tal desconformidade primeiro que os SS. Como quer que seja, e em decorrência do «vício» detectado, foram já dadas as instruções internas para sindicar, junto do beneficiário, tal ocorrência.

15. Estão a ser efectuados em folha de cálculo todos os registos respeitantes aos movimentos de concessão e amortização de empréstimos, pelo que, os mapas demonstrativos que enviamos, embora não tenham o formato do modelo 12, evidenciam, no entanto, de modo discriminado, a conta corrente relativamente ao universo dos beneficiários. A passagem do suporte manual existente para a versão em folha de cálculo estará a breve trecho concluída, facultando desta forma um controlo mais eficaz, o qual, em definitivo será alcançado com a implementação da nova versão do SGBS (Anexo 4)

Nos termos expostos, pelas explicações complementares e respectivos anexos, pelos procedimentos, entretanto, já corrigidos, deverá V.Exa., e sobre a matéria auditada nestes Serviços, proferir decisão que, antecipadamente, se reconhece ser seguramente equitativa e justa

Cordiais Cumprimentos

O Conselho de Direcção