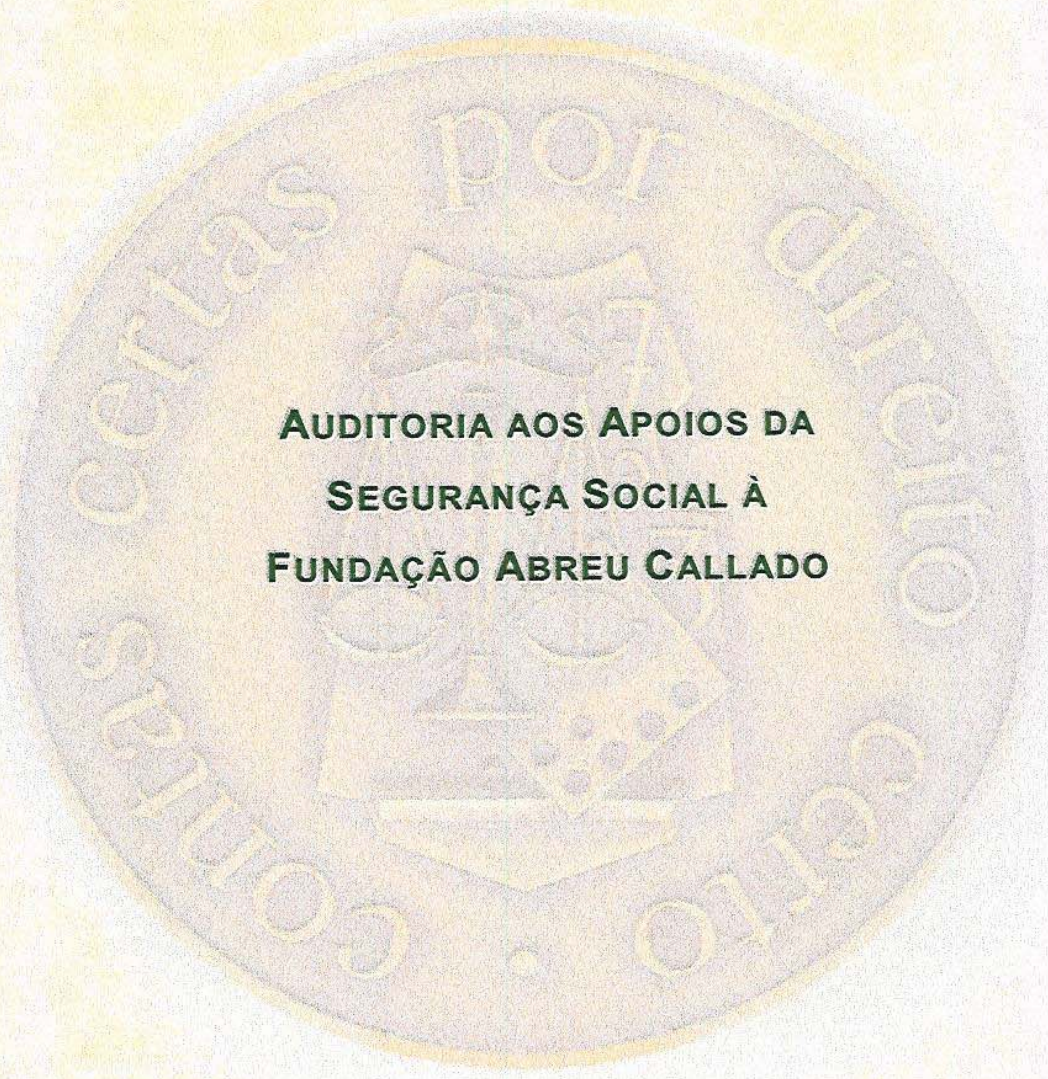


Tribunal de Contas

Processo n.º 28/04-AUDIT



**AUDITORIA AOS APOIOS DA
SEGURANÇA SOCIAL À
FUNDAÇÃO ABREU CALLADO**

RELATÓRIO N.º 29/2004-2ªS

Outubro/2004



ÍNDICES

Geral

	<u>Pág.</u>
SIGLAS UTILIZADAS.....	3
FICHA TÉCNICA	4
I. SUMÁRIO.....	5
II. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	6
II.1. CONCLUSÕES.....	6
II.2. RECOMENDAÇÕES.....	12
III. INTRODUÇÃO	14
III.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	14
III.2. METODOLOGIA	14
III.2.1. Fase preliminar.....	15
III.2.2. Trabalho de campo.....	16
III.2.3. Exercício do Contraditório	18
III.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	19
III.4. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO	20
IV. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	21
IV.1. RESENHA HISTÓRICA.....	21
IV.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO	22
IV.3. ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS E SUA RELAÇÃO COM OS SUBSÍDIOS E APOIOS RECEBIDOS	24
IV.3.1. Centro de Convívio.....	25
IV.3.2. Escola Profissional.....	25
IV.3.3. Actividade agro-pecuária.....	27
IV.4. RELEVÂNCIA A NÍVEL SOCIAL, LOCAL E REGIONAL	27
IV.5. ESTRUTURA ORGANIZATIVA.....	28
IV.5.1. Corpos gerentes.....	28
IV.5.2. Recursos Humanos	30
IV.5.3. Controlo interno.....	32
IV.6. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	34
IV.7. SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA	37
IV.7.1. Síntese Retrospectiva.....	37
IV.7.2. Desagregação por actividades.....	38
IV.7.3. Actividade agro-pecuária.....	41
IV.7.3.1. Balanços e DR no período 2000/02	41
IV.7.3.2. Comparação dos Exercícios de 1998 e 2002	46
IV.7.4. Património Imobiliário.....	51
V. ANÁLISE DOS SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS RECEBIDOS DO ESTADO	54
V.1. SÍNTESE GLOBAL.....	54
V.2. PRINCÍPIOS SUBJACENTES À ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS PÚBLICOS	56
V.3. APOIOS DA SEGURANÇA SOCIAL.....	57
V.3.1. Subsídios ao abrigo de acordo de cooperação	57
V.3.2. Subsídios eventuais.....	65



Tribunal de Contas

MR7

V.4.	APOIOS DO SISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL À INSTITUIÇÃO NA SUA GLOBALIDADE.....	71
V.4.1.	Subsídios reembolsáveis.....	71
V.4.1.1.	Subsídio reembolsável concedido em 1995.....	72
V.4.1.2.	Subsídio reembolsável concedido em 1997.....	75
V.4.2.	Penhor sobre depósito a prazo do IGFSS.....	80
VI.	EMOLUMENTOS.....	84
VII.	DECISÃO.....	84

Quadros

QUADRO I –	NÚMERO DE TRABALHADORES E REMUNERAÇÕES BASE (EXCEPTUANDO OS DA ESCOLA PROFISSIONAL) EM 1997 E 2003.....	31
QUADRO II –	DISTRIBUIÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR FAIXAS ETÁRIAS.....	32
QUADRO III –	BALANÇO DA FAC EM 2002 (DISTINGUINDO A ESCOLA E A RESTANTE ACTIVIDADE EXERCIDA).....	39
QUADRO IV –	DR FUNCIONAL DA FAC EM 2002 (DISTINGUINDO A ESCOLA E A RESTANTE ACTIVIDADE EXERCIDA).....	40
QUADRO V –	BALANÇOS DA ACTIVIDADE AGRO-PECUÁRIA NO PERÍODO 2000/02.....	42
QUADRO VI –	DR POR FUNÇÕES DA ACTIVIDADE AGRO-PECUÁRIA NO PERÍODO 2000/02.....	44
QUADRO VII –	DR POR NATUREZA DA ACTIVIDADE AGRO-PECUÁRIA NO PERÍODO 2000/02.....	45
QUADRO VIII –	COMPARAÇÃO DO PASSIVO DA FAC ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 1998 E 2002.....	47
QUADRO IX –	DR SINTÉTICAS EM 1998 E 2002.....	48
QUADRO X –	EVOLUÇÃO DO IMOBILIZADO CORPÓREO DE 2000 PARA 2001.....	49
QUADRO XI –	EVOLUÇÃO DO IMOBILIZADO CORPÓREO DE 2001 PARA 2002.....	50
QUADRO XII –	COMPILAÇÃO DOS SUBSÍDIOS RECEBIDOS PELA FAC NO PERÍODO 1995/2002.....	55
QUADRO XIII –	PROVEITOS E CUSTOS IMPUTADOS AO CENTRO DE CONVÍVIO EM 2002 E 2003.....	61



SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Descrição
CA	Conselho de Administração
CC	Centro de Convívio
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mutuo
CD	Centro Distrital
CDSSS	Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social
CF	Conselho Fiscal
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPP	Crédito Predial Português
CRSS	Centro Regional de Segurança Social
DGSS	Direcção-Geral da Segurança Social
DL	Decreto-Lei
DR	Demonstração de Resultados ou Diário da República
DRAA	Direcção-Regional de Agricultura do Alentejo
EPAC	Escola Profissional Abreu Callado
FAC	Fundação Abreu Callado
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo Socorro Social
GETAP	Gabinete de Educação Tecnológica Artística e Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMSST	Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre as Pessoas Colectivas
ISSS	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
ME	Ministério da Educação
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAC	Política Agrícola Comum
PCIPSS	Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social
POC	Plano Oficial de Contabilidade
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
ROC	Revisor Oficial de Contas
SE	Secretário de Estado
SEADR	Secretário de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SESSSS	Secretário de Estado do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
SS	Segurança Social
SSR	Serviço Sub-Regional
TC	Tribunal de Contas
UCP	Unidade Colectiva de Produção
UPSC	Unidade de Protecção Social de Cidadania



FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor-Coordenador *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, executaram a **Auditoria aos Subsídios Concedidos pelo Sector Público à Fundação Abreu Callado (FAC)** os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo / Categoria	Formação base
Coordenação da Equipa	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	José Manuel Lopes da Silva Martins	Auditor	Lic. Finanças
	Isilda M. P. S. Gallois Albuquerque Costa	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Direito
	Maria de Nazaré Leça Ramada	Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe	Lic. Org. Gestão de Empresas



I. SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objectivo fundamental a análise dos subsídios e outras formas de apoio atribuídos pelo Sistema da Segurança Social à Fundação Abreu Callado (FAC), Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) situada em Benavila, concelho de Avis, no distrito de Portalegre e incluiu a verificação do destino dado aos mesmos.

Apurou-se que a FAC tem sido beneficiária de subsídios, empréstimos e outros apoios com origem na Segurança Social que extravasam, em muito, a sua importância a nível específico da acção social – no âmbito da qual apenas se insere por via de um acordo de cooperação na valência Centro de Convívio (CC), na área “Terceira Idade”, para 50 utentes.

Na prática, tendo em conta que a outra actividade de índole social promovida pela FAC – a Escola Profissional Abreu Callado – é auto-suficiente enquanto receber apoios específicos, os subsídios eventuais, os subsídios reembolsáveis e outros apoios da Segurança Social têm sido dirigidos à actividade principal da Fundação – a actividade agro-pecuária.

De 1995 a 2002 foram canalizados para a FAC pelo Sistema de Segurança Social os seguintes apoios:

- ◆ Ao abrigo do acordo de cooperação celebrado na valência de Centro de Convívio, 140.451,10 euros;
- ◆ A título de subsídios eventuais para fins de acção social, 79.808 euros;
- ◆ A título de subsídios reembolsáveis, 798.076,64 euros;
- ◆ Através da constituição de um penhor sobre depósito a prazo, no valor de 1.400.000 euros, entretanto accionado por falta de pagamento à entidade beneficiária do mesmo.

Por via da execução deste penhor, a Segurança Social passou a ser o principal credor da instituição, sendo titular de uma dívida de capital no valor total de 2 931,2 milhões de euros (587,6 milhares de contos).

A auditoria põe em causa a legalidade e regularidade de alguns daqueles apoios, com especial incidência nos valores recebidos ao abrigo do acordo celebrado tendo em vista o Centro de Convívio, em que foram recebidos, de 1995 a 2000, valores em excesso, em face da frequência real de utentes, no total de 38.806,24 euros e na constituição do referido penhor.



II. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

II.1. Conclusões

A Fundação Abreu Callado (FAC) é, juridicamente, uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), com sede em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre, tendo, no que respeita à acção social, uma expressão muito pouco significativa: limita-se à valência Centro de Convívio (área social “Terceira Idade”), residindo a sua principal função social no domínio educativo (vertente formação profissional), por via da promoção de uma Escola Profissional, à qual cede as instalações. A principal actividade da fundação é a agro-pecuária.

A) Perspectiva geral

Desde há vários anos que a Instituição se caracteriza por dificuldades de diversa ordem, com reflexo na sua situação económico-financeira, devido a problemas de gestão e operacionalidade no domínio da sua principal actividade, ou seja, a agro-pecuária, nada contribuindo para essa situação o Centro de Convívio e a Escola Profissional, os quais têm sido auto-suficientes por via dos subsídios específicos recebidos.

Sendo assim, dado que a exploração agro-pecuária tem vindo a ser a causa fundamental da existência de prejuízos e quebras de tesouraria, pode inferir-se que:

- ◇ O Sistema da Segurança Social tem vindo a conceder subsídios extraordinários, teoricamente orientados para a valência instalada, de acordo com os pedidos formulados e Despachos que os autorizam, mas que, na prática, se destinaram à cobertura de parte dos custos operacionais e financeiros da principal actividade da FAC;
- ◇ A concessão de empréstimos e a existência de outros apoios, já declaradamente dirigidos para a instituição na sua globalidade, não se afigura estar na vocação da aplicação de dinheiros públicos, no que se refere ao sistema de Segurança Social;
- ◇ Embora ao abrigo do art.º 5º dos estatutos da Fundação, *“os encargos com a realização dos fins da Fundação serão suportados com os rendimentos dos bens e direitos”* que constituem o património da FAC (art.º 4.º), na realidade tem-se verificado uma inversão de valores, pois, não sendo os referidos rendimentos suficientes para a cobertura dos encargos, são afinal os meios financeiros com origem na Segurança Social que têm sistematicamente vindo a subsidiar e apoiar a actividade agro-pecuária, conferindo à instituição um tratamento de excepção, que não se coaduna com os princípios consagrados no art.º 266º da CRP, os quais deverão nortear a distribuição dos recursos reconhecidamente escassos.



B) A **génese da situação actual** da FAC, pode sintetizar-se como segue:

- ◇ Foi constituída em 1948, em cumprimento das disposições testamentárias do benemérito Dr. Cosme de Campos Callado, tendo a sua actividade seguido um curso normal até 1975, ano a partir do qual e até ao final do ano seguinte, esteve ocupada pela população e integrada numa Unidade Colectiva de Produção (UCP), no contexto da denominada “reforma agrária”, continuando como cooperativa e só regressando à estrutura fundacional em 1979. Em 14 de Maio de 1984, foi definitivamente registada como IPSS.
- ◇ A situação da FAC agravou-se a partir dos maus anos agrícolas de 1989/90 e 1990/91, tendo atravessado uma crise financeira profunda entre 1989 e 1993, que se prolongou até ao presente.

C) No que respeita à sua **relevância a nível social, local e regional**, há a referir que:

- ◇ Tendo Benavila cerca de 1.000 habitantes e coexistindo o Centro de Convívio com a Casa de Repouso Maria Madalena Godinho de Abreu e com um Centro de Terceira Idade ligado à Junta de Freguesia local, a FAC não parece ter, neste domínio, grande relevância.
- ◇ Já o mesmo não acontece com a Escola, uma das poucas instituições desta natureza existentes no interior do País, contrariando assim a centralização crescente das infra-estruturas educativas no litoral. Por outro lado, tem um efeito local extremamente significativo, já que, quando em funcionamento, provoca um afluxo de uma população flutuante de dezenas de pessoas, que representa uma proporção significativa da população residente, facto que dinamiza necessariamente a localidade e a região circundante.

D) Quanto à estrutura dos seus **corpos sociais e tutela conjunta** dos Ministros da Segurança Social e do Trabalho (MSST) e Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP), conforme decorre dos respectivos estatutos, prefigura-se:

- ◇ Um comprometimento do Governo e, portanto, do Estado, com a situação geral da instituição e com os seus actos de gestão em particular, que se afigura inadequado, pois não parece curial que a Segurança Social tenha vocação para tutelar uma instituição cuja actividade principal é a agro-pecuária com fins empresariais. Acresce ainda o facto de o Presidente do Conselho Fiscal ser um elemento do CDSSS de Portalegre.
- ◇ Esta situação pode explicar em parte o facto de, apesar do maior ou menor conhecimento que os responsáveis, a todos os níveis, nomeadamente da Segurança Social, têm, ou pelo menos têm obrigação de ter, em função das sucessivas informações dos serviços executivos e de inspecção que lhes têm sido presentes, sobre os problemas de fundo da instituição, esta ter sido, de modo continuado, apoiada financeiramente.
- ◇ Na realidade, na ocorrência de momentos decisivos, tem sido manifesta ao longo dos anos a sucessiva impotência para encontrar soluções para os problemas de fundo da instituição,



não tendo conseguido os gestores e o Ministério da Segurança Social encontrar outras respostas que não sejam a aplicação e comprometimento crescente de dinheiros públicos no imediato ou de afectação futura, como aconteceu com a subscrição, pelo IGFSS, de penhor sobre depósito a prazo, em Fevereiro de 2002.

- E) A Fundação dispõe de um **Centro de Convívio** para idosos, comparticipado financeiramente pela Segurança Social, ao abrigo de um acordo de cooperação celebrado com o ex-Centro-Regional de Portalegre. Essa comparticipação é atribuída em função do número de utentes do Centro de Convívio, devendo o Centro Regional, por força da Norma XXII, n.º 6, do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20-05, proceder anualmente aos necessários ajustamentos, em função de vários factores: variação anormal do número de utentes, alteração da situação económico-financeira da instituição e qualidade dos serviços prestados.
- F) A **Escola Profissional** tem autonomia pedagógica, administrativa e financeira, mas depende da FAC na qualidade de entidade promotora (art.º 16.º do DL n.º 4/98, de 08-01), nomeadamente no que se refere à nomeação da respectiva direcção, sendo ainda de realçar o seguinte:
- ◊ É actualmente financiada quase em exclusivo pelo Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal [programas PRODEP II e PRODEP III, no âmbito, respectivamente, do QCAII e QCAIII, comparticipados de forma tripartida pelo Fundo Social Europeu (FSE), Orçamento da Segurança Social (OSS) e Ministério da Educação (ME)].
 - ◊ Até ao ano lectivo de 1998/99, constituía-se como entidade juridicamente destacada, mas, a partir de finais de 1999, por força do referido Decreto-Lei n.º 4/98, integrou-se na Fundação e passou a consolidar as suas contas com esta, mantendo a sua independência financeira e de gestão, apesar de a nomeação da Direcção desta competir à administração da Fundação.
 - ◊ Sendo, até agora, auto-suficiente por via dos subsídios específicos recebidos, este facto implica a sua neutralidade no que se refere aos problemas que a FAC tem vindo a enfrentar, mas, tendo em atenção que o PRODEP III se insere num horizonte de médio prazo, ou seja de 2000 a 2006, quando os fundos provenientes deste programa deixarem de fluir, não se encontrando uma alternativa para o financiamento da Escola, esta poderá vir a constituir-se como um problema a adicionar aos presentemente existentes.



G) Sendo a actividade agro-pecuária determinante na situação económico financeira da instituição, deve referir-se que:

- ◇ Esta actividade tem vindo a beneficiar de um volume apreciável de subsídios específicos, que se consideram como normais neste tipo de exploração, por parte do INGA e do IFA-DAP.
- ◇ Mas, na realidade, os referidos subsídios foram sendo insuficientes e a situação foi-se caracterizando pelo acumular de prejuízos e manutenção de reduzidos graus de liquidez e solvabilidade, obrigando ao recurso sistemático a capitais alheios e a subsídios e apoios (por parte do sistema da Segurança Social, através do IGFSS), com hipoteca das propriedades mais valiosas, de forma a evitar a ruptura financeira eminente.
- ◇ Essas situações foram garantindo a sua sobrevivência tal como é, mas não sendo erradicadas as causas estruturais da situação, que se mantiveram até ao presente.

H) Apoios atribuídos à Fundação Abreu Callado pelo Sistema da Segurança Social:

- ◇ O apoio do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social, resulta do reconhecimento do importante papel desempenhado por estas instituições, no desenvolvimento de serviços e actividades, de fim eminentemente social, que incumbe àquele prioritariamente garantir. O regime legal regulador desse apoio resulta da conjugação de normas contidas no Estatuto das IPSS, nas Leis de Bases da Segurança Social e nos Despachos Normativos sobre acordos de cooperação entre os Centros Regionais da Segurança Social e aquelas instituições.
- ◇ Não existindo um regime legal geral sobre atribuição de subsídios por parte do Estado, é no âmbito das atribuições e competências da entidade pública que os concede que se deve procurar a respectiva legalidade e legitimidade. Tal é o entendimento plasmado em pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, sobre concessão de subsídios a fundações privadas.
- ◇ Em toda a sua actuação, o que se aplica à concessão de subsídios, os órgãos da Administração Pública estão subordinados a vários princípios constitucionais, entre os quais, os da legalidade, da prossecução do interesse público e o da proporcionalidade.
- ◇ Na sequência da auditoria efectuada pela então IGSS, face à constatação de uma frequência muito inferior à consignada no acordo de cooperação, foi proposta a revisão do mesmo, a qual mereceu despacho de concordância do Ministro da tutela. Essa proposta foi comunicado ao Presidente do Conselho Directivo do ex-CRSS, em 18 Março de 1998.
- ◇ Pese embora isso, não se procedeu à revisão do acordo de cooperação, nem foram accionados mecanismos conducentes à reposição das verbas indevidamente pagas, tendo continuado a manter-se a situação de pagamentos superiores aos devidos, conforme resultou da análise das frequências de utentes nos anos posteriores.



- ◇ Os pagamentos em excesso efectuados são, eventualmente, fonte de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.
- ◇ Foram atribuídos dois subsídios eventuais à Fundação, em 1995 e 2002, nos montantes de 19.952 € (4.000 contos) e 59.856 € (12.000 contos), respectivamente, que se destinariam a fins de acção social, mas que foram utilizados em fins alheios ao Centro de Convívio e só indirectamente se pode considerar que tenham, em parte, fins de acção social.
- ◇ A FAC foi ainda beneficiária de dois subsídios reembolsáveis, em 1995 e 1997, cada um no montante de 399.038,32 € (80 mil contos) concedidos pelo IGFSS e autorizados, respectivamente, pelo Secretário de Estado da Segurança Social e pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social. Nos dois casos houve lugar à constituição de hipotecas, por parte da Fundação, como garantia dos subsídios reembolsáveis. Em ambos foi fixada como data de reembolso: 30-10-1999. A concessão dos subsídios e as respectivas condições foram reduzidas a protocolo.
- ◇ Os subsídios referidos revestiram, substancialmente, a natureza de empréstimos, tendo sido previsto o pagamento de juros relativamente ao segundo. Refira-se que, do acervo de atribuições e competências do IGFSS, dentro do quadro normativo que o regulamenta, não consta a concessão de empréstimos/subsídios reembolsáveis.
- ◇ Os mesmos subsídios foram concedidos para ajudar a regularizar a situação financeira, particularmente difícil, em que a Fundação se encontrava. De acordo com a documentação analisada, a aplicação daquelas verbas foi alheia à actividade de acção social, secundariamente desenvolvida pela instituição, tendo-se tratado, de facto, de uma concessão de empréstimos à agricultura. Ou seja, o interesse público protegido pela acção social foi prejudicado, uma vez que, verbas destinadas pelo Estado àquela finalidade, foram utilizadas para resolver a situação financeira de uma entidade que, só secundariamente, desenvolve uma actividade de acção social.
- ◇ Foi ainda celebrado um “Acordo de Regularização de Dívidas e de Penhor sobre Depósito a Prazo”, em 26 de Fevereiro de 2002, entre a FAC, o IGFSS e o CPP, no qual o IGFSS constituiu um depósito a prazo pelo período de 6 meses, renovável por igual período, e aceitou um penhor sobre o mesmo, no valor de 1.400.000 € (280.675 contos). O Instituto obrigou-se a não movimentar o referido depósito a prazo, enquanto não se encontrassem integralmente liquidadas, todas as responsabilidades garantidas perante o Banco. À data do vencimento do contrato (20 de Dezembro de 2002), não tendo sido pagas as obrigações devidas, o penhor poderia ser imediatamente executado. O vencimento do contrato foi prorrogado por mais um ano, através de um aditamento ao acordo, celebrado em 27 de Dezembro de 2002. A constituição do penhor foi autorizada por despacho do SESS, sob proposta do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, sem que tenha havido qualquer deliberação deste órgão colegial sobre esta matéria. Mas, da análise das atribuições do Instituto, das competências do seu conselho directivo e do seu presidente, consagradas no DL n.º 260/99, de 07-07, não se encontra enquadramento legal para aquela operação.
- ◇ A constituição do penhor suscita, assim, duas questões principais em termos de legalidade e regularidade, por um lado, a não existência de disposição que habilite o IGFSS a constituir um “penhor” sobre o património da Segurança Social e por outro, a falta de competência do Presidente do IGFSS para propor à tutela e celebrar o referido “Acordo”.



- ◇ Nestes termos, a constituição do penhor nos termos enunciados, é eventualmente fonte de responsabilidade financeira sancionatória.
- ◇ Nesta matéria, de acordo com informação do IGFSS, a FAC não teve hipótese de renegociar com o CPP, no sentido de, no mínimo, prorrogar mais uma vez, o vencimento da operação, dado não dispor de meios financeiros para liquidar os juros que se encontravam vencidos. Sendo assim, o Banco executou a garantia prestada, debitando o depósito a prazo que lhe estava consignado, pelo valor de 1.335.064,78 euros. O Instituto acordou com o CPP a transferência da hipoteca existente sobre a “Herdade dos Testos”, que se encontrava na posse do banco como garantia em primeiro grau do empréstimo concedido à Fundação, estando o respectivo processo em curso (registos provisórios já efectuados).



II.2. Recomendações

Ao Governo, através do Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança:

- ◇ Tomada de medidas legislativas e/ou regulamentares que clarifiquem e concretizem as situações em que as IPSS podem ser beneficiárias de apoios financeiros através das verbas da Segurança Social, de forma a minimizar a mera discricionariedade na atribuição desses apoios, e permitir, desse modo, que sejam respeitados os princípios constitucionais aplicáveis, *maxime*, os da legalidade, da prossecução do interesse público e da proporcionalidade.
- ◇ No caso concreto da Fundação Abreu Callado, uma vez garantida uma alternativa ao Centro de Convívio e a prossecução das actividades da Escola Profissional, ponderação, nos termos da legislação aplicável e tendo em conta uma avaliação global dos interesses sociais em presença, do futuro da Fundação e seu reconhecimento como IPSS, acautelando, em todo o caso, a reintegração dos valores em dívida à Segurança Social e o não comprometimento desta na gestão corrente de uma entidade que vem prosseguindo, fundamentalmente, uma actividade agro-pecuária

Ao ISS:

- ◇ Adopção de medidas, no âmbito das suas competências, destinadas a avaliar em concreto a actividade desenvolvida pelas IPSS, de forma a garantir o efectivo cumprimento dos fins de acção social que são pressuposto da natureza jurídica dessas instituições;
- ◇ Definição de critérios objectivos, nomeadamente através de regulamentos internos, para a concessão de apoios financeiros no âmbito da acção social, que inviabilizem situações discricionárias e, em consequência, conduzam, nomeadamente, ao respeito pelos princípios da universalidade, da igualdade e da equidade social que enformam o sistema da segurança social consagrado na respectiva lei de bases;
- ◇ Adopção de procedimentos e orientações conducentes a uma efectiva e eficaz actividade fiscalizadora sobre as IPSS, por parte dos serviços locais responsáveis, designadamente no tocante ao cumprimento dos acordos de cooperação celebrados.
- ◇ Tomada de medidas que promovam a reposição das verbas indevidamente recebidas pela FAC no âmbito dos acordos de cooperação.



Ao IGFSS:

- ◇ Zelar, relativamente às dívidas resultantes dos subsídios reembolsáveis e da execução do penhor do depósito a prazo, pelo atempado ressarcimento do OSS, recorrendo, se necessário, à execução das hipotecas constituídas para garantia desses valores;
- ◇ Continuar a diligenciar no sentido de ser prontamente concluído o processo de transferência da hipoteca sobre a “Herdeade dos Testos” do CPP para o Instituto.



III. INTRODUÇÃO

Em aditamento ao Plano de Acção do Tribunal de Contas para 2003, foi aprovada em reunião do Plenário da 2.^a Secção, efectuada no dia 24 de Setembro do mesmo ano, a realização de uma Auditoria orientada para a análise dos subsídios e outras formas de apoio conferidas pelo sistema da Segurança Social e respectiva aplicação, no que respeita à FAC, com sede em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre, juridicamente reconhecida como Instituição Particular de Solidariedade Social, mas que prossegue como principal actividade económica a exploração agro-pecuária, contendo ainda na sua esfera uma escola profissional.

III.1. Âmbito e Objectivos da Auditoria

A inclusão no referido Plano desta acção resulta, directamente, dos factos apurados em sede de Parecer sobre as diversas Contas da Segurança Social, dos quais decorre que a FAC foi beneficiária de dois empréstimos, designados por “subsídios reembolsáveis”, cada um no valor de 399.038,32 € (80.000 contos) respectivamente em 1995 e 1998.

Acresce, em 2002, a celebração de um contrato singular, denominado “Acordo de Regularização e de Penhor sobre Depósito a Prazo”, entre a FAC, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e a Companhia Geral do Crédito Predial Português (CPP), no qual o IGFSS constituiu a favor desta instituição bancária um penhor sobre uma conta de depósitos a prazo, no valor de 1.400.000€ (280.675 contos), o qual reforçou as garantias hipotecárias anteriormente conferidas pela FAC à referida instituição bancária.

Assim, a presente auditoria teve como objectivo essencial o exame e a caracterização detalhada das operações descritas, bem como dos restantes subsídios e apoios conferidos pelo sistema da Segurança Social, nomeadamente no que se refere às transferências financeiras que decorrem de um único acordo de cooperação, subscrito no que se refere à valência “Centro de Convívio” na área “Terceira Idade”.

III.2. Metodologia

A presente auditoria desenrolou-se em três fases: preliminar, de trabalho de campo e a fase final, onde pontifica a execução do presente relatório.



III.2.1. Fase preliminar

Nesta fase foram solicitados dados, elementos e informações junto das seguintes entidades:

- ◇ Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (ex-Inspeção Geral do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, que adiante será sempre referida pela sigla IGMSST) para remessa dos relatórios de auditorias realizadas junto da FAC em 1994/95, 1997 e 2003;
- ◇ Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre (CDSSS Portalegre), ex-Serviço Sub-Regional de Portalegre (SSR Portalegre), enquanto serviço do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), sobre os seguintes pontos:
 - ◆ Subsídios conferidos pela Segurança Social à FAC desde 1995 inclusive, por total anual e tipo de subsídio, bem como informação de que o CD dispusesse sobre a respectiva utilização;
 - ◆ Documentos de prestação de contas da FAC relativamente aos exercícios de 2000, 2001 e 2002, bem como apreciação dos serviços sobre os mesmos;
 - ◆ Relação dos corpos gerentes desde 1995, bem como estrutura organizativa actual e estabelecimentos orientados para a acção social de que disponha, bem como valências englobadas, número de utentes em 31.12.2001, 31.12.2002 e na actualidade;
 - ◆ Quaisquer outros elementos que se pudessem ser considerados como relevantes para uma apreciação sobre a aplicação dos subsídios.
- ◇ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social:
 - ◆ Ponto da situação e documentação de suporte sobre as operações referenciadas no ponto III.1;
- ◇ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA):
 - ◆ Confirmação dos subsídios recebidos pela FAC, referentes à actividade agro-pecuária desde 1999 até à actualidade;
- ◇ Secretaria-Geral do Ministério da Educação, Centro de Emprego e Formação Profissional de Ponte de Sôr, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e Direcção Regional de Educação do Alentejo
 - ◆ Confirmação dos subsídios recebidos pela FAC, referentes à Escola Profissional, desde 1999 até à actualidade;



◇ Tribunal Judicial de Avis

- ◆ Certidão da sentença proferida relativamente ao processo, aberto em 1994, tendo como autor a Fundação Abreu Callado contra o Dr. Macedónio Ferreira Mendes e outros, devido a irregularidades imputadas na respectiva gestão.

◇ Fundação Abreu Callado

- ◆ Listagem de todos os subsídios atribuídos pelo Estado e outras entidades do sector público, quer sejam da segurança social, quer sejam de outros serviços ou instituições, desde 1995 inclusive, em totais anuais, desagregados por tipo de subsídio e entidade que os conferiu.

Ainda na fase preliminar, realização, em Lisboa, das seguintes deslocações:

- ◇ À Inspeção-Geral do MSST, para análise dos documentos anexos das auditorias acima referidas;
- ◇ Ao IGFSS para consulta aos processos relativos às operações enunciadas no ponto III.1.

III.2.2. Trabalho de campo

Tendo como enquadramento os dados entretanto apurados no decorrer das diligências efectuadas, cuja análise permitiu um relativo conhecimento das actividades desenvolvidas e dos problemas enfrentados pela FAC, esta fase decorreu junto da Fundação Abreu Callado, em Benavila, incluindo visitas ao CDSSS de Portalegre, nas quais, para além da obtenção de elementos complementares, reputados como necessários para os fins em vista, decorreram reuniões com a Directora do Centro e com o Presidente do Conselho Fiscal da FAC.

Na FAC, propriamente dita, foram efectuados contactos e reuniões de trabalho a todos os níveis, nomeadamente com o presidente do Conselho de Administração (CA), recentemente nomeado, com o vogal da administração responsável pelo Centro de Convívio, com o director da Escola Profissional Abreu Callado, tendo-se efectuado visitas ao referido Centro e à Escola. Ao longo deste período de trabalho, a equipa teve o apoio da chefe de contabilidade e técnica de contas, bem como de todo o pessoal administrativo ligado a esta área.

O trabalho desenvolvido orientou-se para alguns objectivos concretos, considerados como essenciais, no contexto da situação de crise permanente em que a FAC se encontra, no mínimo desde há mais de dez anos, por força dos estrangulamentos anteriormente diagnosticados a nível de gestão e estrutura organizacional, tendo em atenção os desenvolvimentos mais recentes na evolução da sua situação económico-financeira, independentemente dos problemas



estruturais que enfrenta a diversos níveis, e teve como principais tarefas e procedimentos os seguintes:

- ◇ Avaliar em que medida se mantêm os referidos estrangulamentos a nível de organização e gestão em geral, bem como abordagem do controlo interno existente e ponto da situação no que respeita à prestação de contas e organização contabilística;
- ◇ Análise das demonstrações financeiras, bem como documentação anexa, desde 1996 a 2002;
- ◇ Conciliação com as informações disponíveis, desde 1997 até à actualidade, dos saldos e movimentos das contas contabilísticas relacionadas com os subsídios, empréstimos e outros apoios, com origem no sector da Segurança Social;
- ◇ Avaliação actual dos meios humanos afectos às diversas actividades da FAC, em comparação com o ano de 1997;
- ◇ No que respeita ao empréstimo do IGFSS, superiormente aprovado em 1997 e concretizado em 1998, verificar se os objectivos expressos no Despacho que o autoriza foram efectivamente cumpridos, implicando o seguinte:
 - ◆ Em sentido estrito, análise dos efeitos sobre o Passivo da FAC no que respeita ao período 1996/98;
 - ◆ Em sentido mais amplo, no mesmo período, relação com os investimentos realizados no período, bem como evolução dos principais custos e proveitos com repercussão significativa nos fluxos de tesouraria da organização;
- ◇ Tendo em atenção as actividades que a Fundação desenvolve e o facto de, desde o ano lectivo de 1999/00, a Escola Profissional consolidar as suas contas com a actividade agro-pecuária, a análise anterior orientou-se para a desagregação dos valores relativos à Escola no conjunto, o que seria impossível com as demonstrações financeiras tal como se apresentam. Se tal não fosse feito, qualquer apreciação seria desfocada, pois as contas de exploração da Escola representam a mais importante expressão em termos de função social que a instituição desempenha, a qual tem, obviamente, características diversas da actividade agro-pecuária;
- ◇ A partir da contabilidade analítica existente na FAC, apesar das suas limitações, apuraram-se os proveitos e custos de exploração do Centro de Convívio relativamente ao exercício de 2002 e parte de 2003, englobados na actividade agro-pecuária, mas com reduzida expressão nesse conjunto, como espelho da pouca significância que a instituição representa na vertente acção social.



III.2.3. *Exercício do Contraditório*

Nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados do relato de auditoria ou de partes pertinentes do mesmo, para sobre o mesmo alegar o que houvessem por conveniente, o actual Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Presidente do Instituto de Solidariedade e Segurança Social, o Presidente da Fundação Abreu Callado e as seguintes entidades:

- ✓ Ministro da Solidariedade e da Segurança Social em 1997;
- ✓ Secretário de Estado da Segurança Social de 01.01.95 a 27.10.95;
- ✓ Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social em 2002;
- ✓ Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de 07.06.96 a 21.07.2002;
- ✓ Os membros do Conselho Directivo do Centro Regional da Segurança Social do Alentejo, no período compreendido entre Março de 1998 e Dezembro de 2002:
 -
 -
 -
 -
- ✓ Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre;
- ✓ Responsável pelo Departamento de Acção Social do Serviço Sub-Regional de Portalegre (actual Centro Distrital).

Findo o prazo estipulado, não produziu quaisquer alegações o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social. A citação enviada ao Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional da Segurança Social do Alentejo, _____, veio devolvida por não ter sido reclamada na estação dos CTT.

Todas as restantes entidades ouvidas produziram as suas alegações, que foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções consideradas adequadas. Procedeu-se também à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.

Para além do referido, mediante officio n.º 017123, de 06.08.04, e em resposta ao solicitado, o IGFSS, através da vogal do respectivo Conselho Directivo, informou que a situação contributiva da Fundação Abreu Callado se encontra regularizada " (*informação reportada à data de 28 de Julho de 2004*)" tendo também anexado cópia das certidões do Registo Predial rela-



tivas às hipotecas constituídas pela Fundação Abreu Callado a favor do Instituto.

O Instituto da Segurança Social, I.P. (ex-ISSS), refere que têm sido tomadas medidas com vista a *“promover a redução das margens de discricionariedade em vários domínios de intervenção...”* salientando ainda, relativamente à Fundação, *“que se verificaram tomadas de posição dos serviços da Segurança Social que tinham a seu cargo o acompanhamento da Instituição que reflectem uma atitude de intervenção correctiva”,* de entre as quais destaca *“as diversas diligências que têm vindo a ser realizadas na sequência, inclusivamente, de uma nova intervenção da Inspeção Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, suscitada e requerida pelos próprios Serviços, intervindo estes activamente em todo o processo”.* Acentua ainda que *“a consolidação do Instituto da Segurança Social enquanto entidade orgânica dotada de capacidade de coordenação e homogeneização de procedimentos constitui um factor de progressiva estabilização e de minimização da ocorrência de factos como os que foram objecto de análise no processo”.*

O Presidente do Conselho de Administração da Fundação Abreu Callado, após solicitação, superiormente deferida, de prorrogação do prazo inicialmente concedido, enviou o ofício n.º 16481, de 04.08.04. Neste, explicitou as medidas que tem empreendido desde que tomou posse (14 de Abril de 2003), relativas, nomeadamente, à correcção dos desequilíbrios estruturais vividos pela Instituição, à prestação de contas nos moldes adequados e à adopção de medidas para corrigir as deficiências do controlo interno. Alega ainda vários aspectos que considera relevantes para esclarecimento das questões suscitadas no relato de auditoria, sobretudo relativos ao Centro de Convívio e aos diversos subsídios atribuídos à Instituição, alegações que se inserem nos pontos respectivos, sempre que tal se considere pertinente para o esclarecimento da matéria.

Em **Anexo** ao presente relatório podem encontrar-se as alegações produzidas.

III.3. Condicionantes e Limitações

Em primeiro lugar, deve assinalar-se a colaboração de todas as entidades a quem esta foi pedida, com realce para todos os sectores da própria Fundação, desde a administração, à direcção da Escola, bem como a chefe de contabilidade e técnica de contas e todos os seus colaboradores sem excepção, que não regatearam esforços e boa vontade para atender aos pedidos de elementos e de esclarecimentos formulados, independentemente das dificuldades com que por vezes se confrontavam.

Por outro lado, há que atender a que os problemas de fundo da FAC, conforme decorre dos documentos consultados e das opiniões recolhidas, vêm de longa data e se mantêm, com as alterações naturais que são devidas não só à marcha do tempo, como à diversidade de enquadramento, e assentam na persistente rigidez de alguns custos estruturais, como sejam os derivados dos recursos humanos e do serviço de dívida, em relação aos quais os proveitos de exploração se têm revelado insuficientes. Ora, abstraindo da Escola e do Centro de Convívio,



que, de acordo com análise empreendida, se mostram, no presente, relativamente neutros neste domínio, a génese dos estrangulamentos existentes reside na viabilidade da Fundação como empresa agro-pecuária, isto é, trata-se na essência de um problema de produtividade na área em questão, que reside não só na adequação dos meios humanos, como também na bondade dos investimentos efectuados e nas opções de gestão que têm sido tomadas, aspectos que são extremamente importantes para uma apreciação mais abrangente sobre a matéria, mas que extravasam o âmbito da presente auditoria.

III.4. Relatórios de Órgãos de Controlo Interno

A FAC tem sido sujeita a diversas acções de auditoria e inquéritos, bem como relatórios avulsos por parte destes órgãos, que se constituíram como valiosa base de trabalho nas diversas fases da auditoria e que se ordenam por entidades, destacando-se os seguintes:

- ◇ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – Processo de Inquérito instaurado por deliberação do Conselho Directivo deste Instituto, com relatório final de 21.08.02;
- ◇ Inspeção-Geral do MSST:
 - ◆ Auditoria realizada em 1994 e 1995 (Proc.º 270/94), com relatório de 13.04.95;
 - ◆ Idem, em 1997 (Proc.º 270/94), com relatório de 18.06.97;
 - ◆ Idem, em 2003 (Proc.º 1/03), com relatório de 06.06.03.
- ◇ Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre – Relatório de situação – Nov./2002;
- ◇ Presidente do Conselho Fiscal – Relatório de situação – 21Jan2003;
- ◇ Revisor Oficial de Contas – Relatório do ROC e Certificação Legal de Contas – 2001;

No que se refere concretamente à Escola Profissional Abreu Callado:

- ◇ Relatório de Auditoria realizada em 2003 ao Programa Operacional Regional do Alentejo, realizada pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (Proc. N.º 6/AudCert/44/02);
- ◇ Relatório do Processo de Inquérito realizado pela Inspeção-Geral da Educação (Proc. n.º 10.06-10/2000).



IV. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

A exposição que segue tem por objectivo explicitar o enquadramento em que a instituição se insere, bem como os aspectos que se consideram como mais marcantes para a sua caracterização, não só em termos históricos como operacionais, tanto no que se refere às actividades que tem vindo a desenvolver como também às suas especificidades organizacionais e de gestão e à evolução da sua situação económico-financeira.

IV.1. Resenha Histórica

A Fundação Abreu Callado, com sede em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre, foi constituída em 1948, em cumprimento das disposições testamentárias do benemérito Dr. Cosme de Campos Callado, no sentido de perpetuar a Casa Agrícola Abreu Callado, para prosseguir fins de assistência e educação, tendo afectado à prossecução dos referidos fins todos os bens que faziam parte do seu património, que se têm mantido praticamente sem alteração.

Desde a sua constituição até 1975 a FAC, com terras de boa qualidade e bons meios de produção, empregava centenas de trabalhadores e não há registo da existência de problemas específicos que a afectassem.

Desde Fevereiro de 1975 até Dezembro de 1976, a Fundação esteve ocupada pela população e integrada numa Unidade Colectiva de Produção (UCP), no contexto da denominada “reforma agrária”. Tendo sido desanexada da UCP, formou-se uma Comissão de Trabalhadores que geriu a FAC como cooperativa, situação que se manteve até 1979, regressando então à estrutura fundacional. Este período explica a actual composição dos corpos gerentes, pois, como se verá, uma parte do seu elenco é resultante de um processo eleitoral no seio dos trabalhadores da FAC.

Foi registada definitivamente como Instituição Particular de Solidariedade Social, em 14.05.84, sob o n.º 32/84, no livro das fundações de solidariedade social da ex-DGSS.

Em conformidade, a Fundação Abreu Callado é uma fundação de solidariedade social, instituída, conforme vontade do seu fundador, para prosseguir fins de assistência e educação, submetida ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, por força do art.º 77.º do DL n.º 119/83, de 25-02, diploma que aprovou aquele estatuto.

A situação da FAC agravou-se a partir dos maus anos agrícolas de 1989/90 e 1990/91, atribuídos a condições adversas no que respeita ao clima, ou seja a ocorrência de uma situação extrema de seca, bem como o esvaziamento da barragem do Maranhão em 1990/92, a par de uma gestão considerada controversa e ineficiente, pois este período coincidiu com o mandato



do último presidente vitalício, o Dr. ¹, desde 13.09.89 a 31.03.95. É neste período que, dado o acumular de prejuízos, a FAC se endividou, nomeadamente em relação ao CPP, situação que se manteve até ao presente, implicando encargos financeiros incomportáveis. Em simultâneo, foram-se registando acréscimos significativos nos encargos com pessoal, bem como insuficiência crónica nas receitas de exploração. Este enquadramento configurou sucessivas situações de iminente ruptura financeira.

A partir daí foram sendo nomeados sucessivos presidentes pela tutela, em número de cinco até ao presente, que foram mantendo situações de maior ou menor tensão no relacionamento com os vogais nomeados pelos trabalhadores. Por outro lado, a referida situação económica e financeira tornou-se estruturalmente negativa e implicou um crescente envolvimento de dinheiros públicos através do Sistema de Segurança Social, que têm ocorrido “*in extremis*” e em desespero de causa, qual balão de oxigénio para obviar a sucessivas situações de desastre iminente em termos de tesouraria corrente.

Deve assinalar-se, em 1999, a alteração estatutária que permitiu a criação de sociedades participadas, o que propiciou a constituição, em 1999, da Sociedade Agrícola Abreu Callado, Unipessoal Lda., cujo objecto consiste na exploração agro-pecuária, produção, compra e venda de produtos pecuários e agrícolas, sendo titular único do capital a FAC. Foi constituída como sociedade civil sob a forma comercial unipessoal por quotas de responsabilidade limitada, com o capital social redenominado e aumentado para 5.000 euros em 28/12/2001.

Ao que parece, a sua constituição estava ligada a imperativos associados à “Política Agrícola Comum” no que se refere à pecuária, ou, mais especificamente, à quota leiteira, pelo que praticamente foi desactivada desde que a mesma quota foi alienada, não se conhecendo em detalhe o seu efeito sobre a FAC em termos económico-financeiros, sendo esta matéria omissa nos anexos às demonstrações financeiras e documentos emanados do Conselho Fiscal e ROC.

IV.2. Enquadramento jurídico

A Fundação Abreu Callado é uma fundação de solidariedade social, instituída, conforme vontade do seu fundador, para prosseguir fins de assistência e educação, submetida ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, por força do art.º 77.º do DL n.º 119/83, de 25-02, diploma que aprovou aquele estatuto.

O Estatuto prevê, no seu art.º 4.º, o apoio do Estado às IPSS, a estabelecer através de acordos de cooperação, cujo regime se encontra plasmado, entre outros, nos Despachos Normativos n.ºs 12/88, de 12-03 e 75/92, de 20-05 (normas reguladoras de cooperação entre os centros regionais de segurança social e aquelas instituições).

¹ O qual foi, mesmo, alvo de um processo-crime junto do Tribunal da Comarca de Avis, por actos relacionados com a sua gestão, que, de acordo com informação prestada pelo mesmo Tribunal, não passou da fase de inquérito.



Acrescente-se que, os objectivos da acção social prosseguidos por aquelas instituições estavam definidos no art.º 33.º da Lei n.º 28/84, de 14-08, aplicável à data dos factos (Bases da Segurança Social).

Nos termos do art.º 35.º da mesma Lei, *“As prestações de acção social obedecem às prioridades e às directrizes estabelecidas pelo Governo, tendo designadamente em vista:*

- a) A satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas;*
- b) A eliminação de sobreposições de actuação, bem como das assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos;*
- c) A diversificação das prestações de acção social, de modo a permitir o adequado desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e famílias;*
- d) A garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.”*

A acção social exercida pelas IPSS estava sujeita a normas legais, conforme disposto no n.º 1 do art.º 36.º da mesma Lei. No seio dessa previsão, incluem-se as normas estabelecidas nos despachos normativos supra referidos, as quais definem os critérios gerais de cooperação entre os centros regionais (actuais centros distritais do ISSS) e as instituições particulares de solidariedade social.

O apoio do Estado às IPSS resulta do reconhecimento do importante papel desempenhado por estas instituições no desenvolvimento de serviços e actividades, de fim eminentemente social, que incumbe àquele prioritariamente garantir.

Para disciplinar a relação assim estabelecida, o artigo 66.º da Lei de Bases, prescrevia um regime tutelar, cujas características se encontravam já definidas nos arts. 33.º e seguintes do Estatuto das IPSS, salientando-se, entre outras: orçamentos e contas aprovados pelos corpos gerentes, submetidos a visto dos serviços competentes (art.º 33.º/1); sujeição à fiscalização dos serviços competentes, a qual poderá revestir a natureza de inquéritos, sindicâncias e inspecções (art.º 34.º); destituição judicial dos corpos gerentes, quando se verifique a prática reiterada de actos de gestão prejudiciais aos interesses das instituições (art.º 35.º); suspensão cautelar dos corpos gerentes e nomeação de um administrador judicial por dependência dessa acção (art.º 36.º); encerramento dos estabelecimentos ou serviços das instituições em situações graves (art.º 37.º); requisição de bens em favor de outras instituições ou serviços oficiais no caso de suspensão de actividades ou de extinção (art.º 38.º); obrigação do cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação celebrados com o Estado (art.º 39.º).

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto das IPSS, e nos termos dos Despachos Normativos n.ºs 387/80 e 12/88, publicados na 1ª série dos Diários da República, em 31-12 e 12-03, respectivamente, foi celebrado um acordo de cooperação entre a Fundação Abreu Callado e o Centro Regional competente, em 01-02-91, tendo *“por finalidade o desenvolvimento, por parte da Instituição e de acordo com as necessidades reais da comunidade e prioridades estabelecidas em matéria de acção social, de actividades de apoio a população idosa, de acordo com os objectivos definidos na norma V do Despacho Normativo n.º 387/80, de 31-12”* (Despacho em vigor à data do registo da Fundação como IPSS). Essas actividades seriam exercidas num centro de convívio de idosos.



Aquela norma V, sob a epígrafe “cooperação para prestações de apoio à população idosa” estabelece que:

1. *As actividades prosseguidas pelas instituições privadas, no âmbito da população idosa, designadamente no que diz respeito a estruturas residenciais, a centros de dia ou de convívio ou a apoio domiciliário, visarão a obtenção do grau de autonomia e segurança económica que permita aos idosos uma participação efectiva na vida social e cultural da comunidade, impedindo, conseqüentemente, o desenvolvimento de processos de isolamento ou de marginalização.*
2. *São, em especial, objectivos do apoio social, neste âmbito:*
 - a) *Estimular a participação do idoso na resolução dos seus próprios problemas e na vida da comunidade onde está inserido;*
 - b) *Promover a existência de serviços e equipamentos adequados às necessidades da população idosa, tendo em vista, sempre que possível, a manutenção do idoso no seu meio familiar e social.*

Nos termos da cláusula VII do acordo de cooperação, para além do apoio técnico e de gestão administrativa e financeira, o centro regional obrigava-se também a participar nos encargos financeiros da instituição, de acordo com os critérios legais em vigor e por referência ao número de utentes do centro de convívio.

É este o enquadramento jurídico das relações entre a Fundação e as instituições de segurança social, com competências na área da acção social. É também à luz do mesmo que devem ser analisados os subsídios atribuídos à Fundação.

IV.3. Actividades Desenvolvidas e sua Relação com os Subsídios e Apoios Recebidos

Como foi referido, a actividade principal da FAC é a agro-pecuária, sendo portanto essencialmente, apesar do estatuto de IPSS, uma empresa agrícola. No domínio específico da acção social dispõe de um centro de convívio e desenvolve outras funções sociais nas áreas da educação e formação profissional, ao enquadrar a Escola Profissional Abreu Callado (EPAC).



IV.3.1. *Centro de Convívio*

No domínio da acção social, como atrás já foi referido, apenas se pode referenciar o acordo de cooperação celebrado em 01.02.91, incidente sobre o Centro de Convívio, participado em termos da lotação acordada, ou seja, presentemente, 50 utentes; tendo apenas um trabalhador afecto.

A construção do Centro de Convívio foi subsidiada pelo Fundo de Socorro Social (FSS), tendo, a partir da celebração do referido acordo, vindo a receber regularmente as participações por utente imputáveis à valência instalada, naturalmente com expressão financeira relativamente reduzida em relação ao todo. Por outro lado, as despesas envolvidas excluem qualquer hipótese de que seja o Centro de Convívio a fonte ou, sequer, uma das fontes para os desequilíbrios financeiros da FAC.

IV.3.2. *Escola Profissional*

A Escola Profissional, apesar de alguns problemas internos que teve no passado, também não se tem constituído como causa para os referidos desequilíbrios, dado que tem vindo a ser praticamente independente em termos financeiros, embora totalmente dependente de subsídios específicos da sua actividade, sendo a principal ligação à Fundação o facto de utilizar instalações que são sua propriedade.

A denominação original da escola era Escola Rural José Godinho de Abreu, em consonância com a vontade expressa pelo fundador, Dr. Cosme de Campos Callado, mas, na sua versão original, tinha sido extinta, tendo numa fase posterior sido transformada em Centro de Formação, com o patrocínio do Ministério da Agricultura. Só em 1992 iniciou a sua actividade como Escola Profissional, ao abrigo do DL n.º 26/89, de 21 de Janeiro, e alterações subsequentes.

A FAC é proprietária das instalações e do terreno, em Benavila, onde a Escola está situada. Foi a entidade promotora que rubricou com o Ministério da Educação, através do Gabinete de Educação Tecnológica Artística e Profissional (GETAP), o contrato-programa, de 29.07.92, ao abrigo do qual a escola foi criada, com a concordância do ex-Ministério do Emprego e da Segurança Social.

Por força do DL n.º 4/98, de 8 de Janeiro, que revogou o DL n.º 70/93, de 10 de Março (criou as Escolas Profissionais fora do ensino superior), que por sua vez revogou o referido DL n.º 26/89, de 21 de Janeiro, (introduziu algumas alterações ao regime e funcionamento das mesmas Escolas), foi estabelecido um novo regime jurídico de criação de Escolas, substituindo o regime de criação de Escolas por contratos-programa entre os promotores e o ME, por um regime de *“liberdade de criação sujeito à autorização prévia de funcionamento”*, de acordo com os critérios nele estabelecidos.



Entre esses critérios tornou-se imperativo uma melhor *“clarificação da relação entre as Escolas e as entidades proprietárias, terminando com a figura ambígua dos promotores”*.

De acordo com o art.º 16.º do DL n.º 4/98, compete à entidade proprietária *“Assegurar a gestão administrativa da escola, ...”*, o que implicou que a Escola, até aí completamente autónoma em termos contabilísticos, passasse a consolidar com a Fundação constituindo-se, neste domínio, como um subconjunto desta.

A Escola tem autonomia pedagógica, administrativa e financeira, mas depende da FAC na qualidade de entidade promotora, nomeadamente no que se refere à nomeação da respectiva direcção, sendo actualmente financiada quase em exclusivo pelo Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP).

De acordo com o seu regulamento *“... Trata-se de uma Escola que adopta um modelo de ensino alternativo ao sistema regular, vocacionado para a formação técnica dos jovens e a sua inserção no mundo do trabalho”* e segundo o n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 4/98, ministra *“... cursos profissionais ... de nível secundário que atribuem diplomas equivalentes ao diploma do ensino secundário regular”*.

O currículo da Escola circunscreveu-se, no ano lectivo 2002/03, aos Cursos que se indicam de seguida, bem como a respectiva frequência:

Cursos	Ano Curricular	N.º de Alunos
Animador Sociocultural/Desporto	2.º	18
Idem	3.º	18
Técnico de Informática/Gestão	2.º	17
Idem	3.º	16
Técnico Auxiliar de Infância	1.º	38
Idem	2.º	21
Total de Alunos		128

Tem-se vindo a referir a neutralidade da Escola no que se refere aos problemas que a FAC tem vindo a enfrentar, mas, tendo em atenção que o PRODEP III se insere num horizonte de médio prazo, ou seja de 2000 a 2006, quando os fundos provenientes deste programa deixarem de fluir, não se encontrando uma alternativa para o financiamento da Escola, esta poderá vir a constituir-se como um problema a adicionar aos presentemente existentes.

Em síntese, até ao ano lectivo de 1998/99, a Escola constituía-se como entidade juridicamente destacada, mas, a partir de finais de 1999, por força do referido Decreto-Lei n.º 4/98, integrou-se na Fundação e passou a consolidar as suas contas com esta, mantendo a sua independência financeira e de gestão, apesar de a nomeação da Direcção desta competir à administração da Fundação, de acordo com a Lei e o regulamento da Escola. Acrescente-se que esta,



apesar das reduzidas receitas próprias, tem vindo a ser, por via dos apoios específicos recebidos, auto-suficiente financeiramente, pelo menos nos últimos anos, ao que foi dado apurar. Esta situação deve-se essencialmente aos subsídios dos programas PRODEP II e PRODEP III, no âmbito, respectivamente, do QCAII e QCAIII, comparticipados de forma tripartida pelo Fundo Social Europeu (FSE), Orçamento da Segurança Social (OSS) e Ministério da Educação (ME).

IV.3.3. Actividade agro-pecuária

A actividade agro-pecuária tem vindo a beneficiar de um volume apreciável de subsídios, que se consideram como normais neste tipo de exploração, por parte do INGA e do IFADAP, tendo-se recolhido, nos contactos havidos, apesar das deseconomias inerentes à dispersão das propriedades rústicas, a opinião de que:

- ◇ Com meios de produção semelhantes existem na região outras explorações que vêm conseguindo bons resultados, através de uma gestão profissional e equilibrada, bem como investimentos adequados e criteriosos, mas sem os constrangimentos de que a FAC tem vindo a enfermar, nomeadamente o excesso e desadequação dos meios humanos disponíveis, gestão e controlo deficientes, dada a carência de chefias intermédias conhecedoras, motivadas e competentes, bem como o peso do serviço de dívida;
- ◇ Entre esses constrangimentos ressalta a ideia que, ao nível da produção agrícola, a sua baixa produtividade ou ineficiência deriva de vícios adquiridos ao longo dos anos, havendo falta de pessoal qualificado e de quadros médios responsáveis nos vários sectores.
- ◇ Por outro lado, caso esses factores negativos não fossem tão relevantes, a FAC teria potencial para atingir um nível de subsídios inerentes à Política Agrícola Comum (PAC) superior ao que tem conseguido.

IV.4. Relevância a nível social, local e regional

Em termos de funções sociais, a FAC tem vindo a intervir em dois níveis: de acção social, através do Centro de Convívio, e educativo (na vertente formação profissional) através da Escola.

Tendo Benavila cerca de 1.000 habitantes e coexistindo o Centro de Convívio com a Casa de Repouso Maria Madalena Godinho de Abreu e com um Centro de Terceira Idade ligado à Junta de Freguesia local, a FAC não parece ter, neste domínio, grande relevância.

Já o mesmo não acontece com a Escola, pois, embora se possa, de acordo com algumas opiniões, eventualmente discordar do seu mapa curricular, é das poucas instituições desta natureza existentes no interior do País, contrariando assim a centralização crescente das infra-estruturas educativas no sentido do litoral. Por outro lado, tem um efeito local extremamente



significativo, já que, quando em funcionamento, representa o afluxo de uma população flutuante de muitas dezenas de pessoas, que dinamiza necessariamente a localidade e a região circundante.

Finalmente, a Fundação, cujas propriedades se alargam por 5 concelhos, como qualquer organização ou empresa, tem a importância social que lhe é conferida pelos empregos directos que gera, que influencia directamente a vida dos seus trabalhadores, como indirectamente a das suas famílias.

IV.5. Estrutura Organizativa

Neste ponto desenvolvem-se duas vertentes: a super estrutura, ou seja, a composição dos corpos gerentes de acordo com os estatutos em vigor, e os recursos humanos disponíveis. Referencia-se ainda o controlo interno existente.

IV.5.1. Corpos gerentes

De acordo com os actuais Estatutos da FAC (aprovados por Despacho de 05/02/99, pelo então Secretário de Estado da Inserção Social), o Conselho de Administração é constituído por 1 Presidente e 4 vogais. O Presidente é nomeado pelo MSST (ministro que tutela a instituição); 2 vogais são trabalhadores da Fundação, eleitos por sufrágio universal; 1 vogal é provedor de uma Santa Casa da Misericórdia, a designar entre as instituições de Avis, Alter do Chão, Arraiolos, Estremoz ou Fronteira; e, finalmente, o vogal remanescente terá de ser um agrónomo ou veterinário, designado pela Direcção Regional de Agricultura do Alentejo.

Por sua vez, o Conselho Fiscal deverá ter 1 Presidente e 2 vogais. O primeiro é nomeado pelo CDSSS de Portalegre, sendo os vogais trabalhadores da Fundação.

A instituição tem, assim, uma tutela conjunta do MSST e do MADRP, configurando um certo comprometimento destes membros do Governo e, portanto, do Estado com a situação geral da instituição e com os seus actos de gestão em particular, que se afigura inadequado, pois não parece curial que a Segurança Social tutele ou tenha vocação para tutelar uma instituição cuja actividade principal é a agro-pecuária com fins empresariais. Acresce ainda o facto de o Presidente do Conselho Fiscal ser um elemento do CDSSS de Portalegre.

Este comprometimento directo pode explicar, em parte, o facto de a instituição ter sido, de modo continuado, apoiada financeiramente, apesar do maior ou menor conhecimento que os responsáveis, a todos os níveis, nomeadamente da Segurança Social, têm (ou pelo menos têm obrigação de ter, em função das sucessivas informações dos serviços executivos e de inspecção que lhes têm sido presentes), dos problemas de fundo da mesma.



Na realidade, na ocorrência dos momentos decisivos, tem sido manifesta, ao longo dos anos, a sucessiva impotência para encontrar soluções para os problemas de fundo da instituição, não tendo conseguido a tutela, e os serviços que dela dependem, encontrar outras respostas que não sejam a aplicação e comprometimento crescente de dinheiros públicos no imediato ou em futuro próximo, como aconteceu com a subscrição, pelo IGFSS, de penhor sobre depósito a prazo, em Fevereiro de 2002.

Dos trabalhos consultados e opiniões recolhidas ressalta ainda a tese de que a actuação dos órgãos de gestão da FAC tem contribuído com uma quota-parte significativa e de cariz negativo para a situação da FAC nos últimos anos, com destaque para a existência de duas correntes conflituais no seio do CA: uma, advogando uma óptica mais orientada para a gestão empresarial e para a resolução dos problemas estruturais, em termos financeiros, através da alienação de património (até à nomeação do actual presidente, já em 2003) e outra, consubstanciada nos representantes dos trabalhadores, contrária a essa alienação.

Esta circunstância, entre outras, tem conduzido à demissão sucessiva de presidentes do CA antes do termo dos respectivos mandatos, o que explica igualmente a recente substituição do Presidente em exercício ao momento da última auditoria da IGMSST.

Deste modo, ainda de acordo com a documentação consultada, a gestão não se tem caracterizado pela estabilidade e, por outro lado, não existe evidência de que, no recrutamento dos membros dos órgãos de gestão, de modo geral, se tenha tido em conta qualquer preparação específica para os cargos.

Neste domínio e de acordo com as mesmas fontes, ressalta ainda a opinião de que os estatutos da FAC estariam desajustados, pois:

- ◇ A composição da administração corresponde a um modelo ultrapassado pela marcha do tempo e, portanto, desajustada do presente, que tem introduzido bloqueios nas decisões de gestão, independentemente de quaisquer juízos de valor sobre as mesmas;
- ◇ O número de administradores é excessivo, tendo em atenção a dimensão da instituição, até porque, alegadamente e na prática, a actuação de parte deles se tem limitado à presença em reuniões periódicas, não tendo qualquer pelouro distribuído, estando as atribuições fundamentais bastante centralizadas na figura do Presidente, facto confirmado pelas observações efectuadas



IV.5.2. Recursos Humanos

Sem entrar em linha de conta com a Escola, que, em 2003, contava com nove trabalhadores permanentes (1 docente e oito não docentes) e 29 trabalhadores eventuais (24 docentes e 5 não docentes), o quadro seguinte espelha os efectivos da FAC afectos aos serviços centrais, centro de convívio e actividade agro-pecuária, nos anos de 1997 e 2003.



Tribunal de Contas

MTB

Quadro I – Número de Trabalhadores e Remunerações Base (exceptuando os da Escola Profissional) em 1997 e 2003

		(em euros)					
Sectores	Categoria	Número de trabalhadores		Remunerações mensais dos trabalhadores		Total das remunerações mensais	
		1997 (1)	2003 (2)	1997 (3)	2003 (4)	1997 5=(1)*(3)	2003 6=(2)*(4)
Centrais							
Contabilidade	Contabilista		1		1.222,66	0,00	1.222,66
Idem	Escriturária	1	1	458,40	579,65	458,40	579,65
Idem	Escriturária	1	1	408,02	522,57	408,02	522,57
Administrativo	Escriturária	1	1	408,02	522,57	408,02	522,57
	Caixa	1		393,55		393,55	0,00
Recepção	Caixeira	1	1	393,55	488,77	393,55	488,77
Cantina	Caixeira	1	1	393,55	488,77	393,55	488,77
	Fiel de Armazém	1		363,12		363,12	0,00
	Cozinheira	1	1	448,59	544,17	448,59	544,17
	Subtotais	9	7			3.266,80	4.369,16
Centro Convívio	Auxiliar Centro de Dia	1	1	312,25	389,08	312,25	389,08
	Subtotais	1	1			312,25	389,08
Oficinas							
	Carpinteiro	1	1	393,55	488,77	393,55	488,77
	Encarregado	1	1	490,82	608,92	490,82	608,92
	Serralheiro mecânico	3	1	393,55	488,77	1.180,65	488,77
	Pedreiro	1		393,55		393,55	0,00
	Subtotais	6	3			2.458,57	1.586,46
Agro-pecuária							
	Técnico-agrícola	1	1	747,22	792,98	747,22	792,98
	Adegueiro	1	1	498,49	599,56	498,49	599,56
	Vaqueira	1	1	485,30	418,22	485,30	418,22
	Ajudante pecuária	1	1	393,55	488,77	393,55	488,77
	Operários agrícolas	10	8	282,82	356,60	2.828,20	2.852,80
	Operários agrícolas	1		435,23		435,23	0,00
	Vaqueira/Operária agríc.	1	1	282,82	418,22	282,82	418,22
	Vaqueiro	1	1	435,23	462,19	435,23	462,19
	Vaqueira	1		485,30		485,30	0,00
	Vaqueiros	4	2	336,19	418,22	1.344,76	836,44
	Tractoristas	8	5	363,12	451,45	2.904,96	2.257,25
	Pastores	4	3	435,23	462,19	1.740,92	1.386,57
	Pastores	1		377,09		377,09	0,00
	Guardas Florestais	4	3	482,95	507,24	1.931,80	1.521,72
	Porqueiro	1		336,19		336,19	0,00
	Subtotais	40	27			15.277,06	12.034,72
	Totais	56	38			21.264,68	18.379,42

Fonte: Informação da FAC



Verificou-se, entre 1997 e 2003, uma redução no número de trabalhadores, que determinou, apesar do acréscimo nas remunerações base, uma redução de cerca de 2,9 milhares de euros/mês. Deve referir-se que, em 1997, sendo o Presidente remunerado e entrando em linha de conta com o respectivo valor (cerca de 1,4 milhares de euros /mês) a referida redução seria ainda superior. Deve referir-se que, dos 38 trabalhadores, apenas 2 estavam contratados a termo certo.

O quadro anterior permite ainda referir que o decréscimo no total das remunerações mensais se deveu, principalmente, aos trabalhadores ligados directamente às áreas de oficinas e produção agrícola e pecuária, pois, no que se refere às outras áreas, a evolução foi contrária.

Deve notar-se que, como herança do passado e desde a sua fundação, os trabalhadores da FAC beneficiam de abonos especiais a título de “complementos de reforma” e “comparticipação medicamentosa”, matéria cuja repercussão financeira se verá mais adiante.

Em seguida apresenta-se a distribuição etária dos 38 trabalhadores que faziam parte dos efectivos em 2003, com excepção dos trabalhadores da Escola:

Quadro II – Distribuição do N.º de Trabalhadores por Faixas Etárias

Total	30 a 39	40 a 54	55 a 59	60 a 64	>=65
38	11	9	7	6	5

O quadro anterior permite verificar que estão no activo 5 trabalhadores já com idade de reforma e 13 com idade menor que esse limite, mas acima de 55 anos, idade a partir da qual é possível a pré-reforma, sendo apenas onze abaixo de 40 anos.

IV.5.3. Controlo interno

Deve referir-se que, neste domínio, apenas se elaboraram questionários orientados por áreas administrativas e sectores da FAC, pelo que, neste ponto, a análise do controlo interno se restringe às respostas a estes questionários, de entre as quais se seleccionaram os seguintes aspectos, considerados como relevantes:

◇ Geral

Não existe director financeiro ou auditor interno mas apenas a Chefe de Contabilidade, que acumula actualmente com a função de Técnico Oficial de Contas da FAC e que superintende à tesouraria, bem como o processo administrativo nas compras e nas vendas, o que se pode justificar pelo número de trabalhadores afectos à área administrativa e financeira;

Pela mesma razão não se pode aplicar um princípio de rotação de funções;



São elaboradas mensalmente informações de carácter contabilístico, nomeadamente orçamentos de tesouraria.

◇ Caixa e Bancos

Usa-se o sistema de fundo fixo de caixa e os pagamentos são efectuados com base em documentos, devidamente conferidos e autorizados;

Nas vendas a dinheiro e outras cobranças, são diariamente conferidos os valores recebidos com os recibos emitidos;

É reconhecido que não é feito um controlo efectivo sobre as cobranças, que estão sob a responsabilidade de elementos estranhos à contabilidade e tesouraria;

A abertura de contas bancárias necessita de autorização expressa da Administração;

A reconciliação bancária é feita mensalmente pela Chefe da Contabilidade.

◇ Compras

O processamento administrativo e as compras, de modo geral, estão centralizados na contabilidade;

São feitas consultas periódicas ao mercado, alegadamente seguindo-se o princípio da melhor relação preço-qualidade;

Não existe um centro de recepção, recepcionando cada armazém os seus produtos;

Existe um controlo a partir das emissões de ordens de compra até à recepção da factura, bem como um controlo informático de todas as facturas, havendo, a cada momento, informação sobre as que não estão pagas.

◇ Existências

Não existe um sistema de inventário permanente;

As contagens físicas são apenas efectuadas no final dos exercícios, embora se façam noutras alturas, quando o número de unidades registadas nos ficheiros dos responsáveis por cada armazém não coincide com o registo dos ficheiros elaborados em programa próprio, nos serviços administrativos;

Os artigos sem movimento não são periodicamente investigados.

◇ Vendas

Não existe um departamento de vendas; é o responsável de cada sector quem contrata e controla as condições de venda em geral, sendo, em função da importância da matéria, consultado o Presidente, que poderá concordar ou não;

As facturas antes de serem emitidas não são conferidas por pessoa diferente da que as elaborou;



É necessária autorização superior para considerar como incobráveis certos saldos, bem como para praticar condições especiais de venda, nomeadamente descontos especiais;

São efectivamente controladas as devoluções e adiantamento de clientes.

◇ **Despesas com pessoal**

A admissão de pessoal é expressamente autorizada pelo presidente, sendo a fixação dos termos contratuais assessorada por um consultor jurídico;

A aprovação das horas de trabalho é feita pelos responsáveis de cada sector, sendo o respectivo processamento efectuado pelos serviços administrativos, com autorização e vistoria da responsável pelos mesmos.

◇ **Imobilizado Corpóreo**

Existe um ficheiro individual de bens, embora não sejam feitas conferências físicas periódicas;

No entanto, no que se refere ao património imobiliário, constituído por prédios rústicos e urbanos, não existe um valor contabilístico individualizado de cada um.

Como apreciação geral, parece ter havido uma melhoria relativamente à apreciação sobre o controlo interno contida no relatório de auditoria levada a cabo pela IGMSST (Processo n.º 106/96), pelo menos no que respeita aos serviços centrais, pois no que se refere aos serviços específicos das áreas comerciais e de produção, apenas se pode fazer eco das opiniões recolhidas a partir dos documentos consultados e testemunhos obtidos.

Neste contexto, deve referir-se que, o problema fundamental que parece subsistir, tem a ver com questões específicas que derivam da gestão, organização, controlo e produtividade, no que respeita à agricultura e pecuária propriamente ditas.

IV.6. Prestação de contas

Neste aspecto, temos de considerar essencialmente três níveis: em relação ao CDSSS de Portalegre, pelo facto de ser uma IPSS; no que toca às autoridades fiscais como sujeito passivo de Imposto de Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC); e interna, perante o Conselho Fiscal (CF) e o Revisor Oficial de Contas (ROC).

Nos termos do n.º 1, do art.º 33.º, do Decreto-Lei n.º 199/83, de 25 de Fevereiro, os Orçamentos e Contas das IPSS, depois de aprovados pelos seus corpos gerentes, carecem de visto dos serviços competentes, ou seja, no caso em análise, o CDSSS de Portalegre. Este, em 01.09.2003, informou o seguinte, no que se refere ao triénio 2000/02:



- ◇ **2000** – Apesar de as contas terem sido remetidas, o processo não está encerrado, nem estas se encontram visadas, situação que está pendente de justificações e esclarecimentos pedidos;
- ◇ **2001** – Tendo as contas sido recebidas fora de prazo, não foram ainda analisadas;
- ◇ **2002** – Sendo o prazo legal de apresentação de contas 15 de Abril de 2003, a FAC ainda não as enviou, apesar de ter sido oficiada para o fazer.

Independentemente de as contas de 2002 terem sido presentes à equipa, no início dos trabalhos de campo, devem realçar-se, como apreciação global, os atrasos sistemáticos, no que se refere ao encerramento e apresentação das demonstrações financeiras e seus anexos, em cada exercício e, portanto, o atraso da prestação de contas às diversas instâncias a que a FAC tem obrigação de as prestar.

A legislação fiscal obriga, desde 1999, à apresentação pelas IPSS da declaração de rendimentos, modelo 22, e da denominada declaração anual e seus anexos. Corroborando, com excepção do exercício de 2000, o que foi observado, e cingindo-nos ao primeiro, cujo prazo limite de entrega é em 31.05, as datas de entrada no sistema fiscal, foram como se apresenta em seguida:

Exercício	Data de entrega
1999	13.07.2000
2000	31.05.2001
2001	10.02.2003
2002	03.10.2003

O prazo de dilação foi particularmente exagerado no que se refere ao exercício de 2001.

No que respeita ao controlo exercido pelo CF e ROC, analisaram-se as actas do CF e a Certificação Legal de Contas e relatório do ROC, relativos aos exercícios de 2000 a 2002, dado ter sido a partir de 2000 que as contas passaram a ser apreciadas por este último. Esses documentos dão relevo, de modo geral e entre outros aspectos, ao atraso na prestação de contas.

Nos três anos em apreço, a opinião geral do ROC é de que, salvo algumas reservas e ênfases, *“... as demonstrações financeiras referidas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da FUNDAÇÃO ABREU CALLADO, em ... o resultado das suas operações, naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites”*.

Em matéria de reservas e ênfases é de realçar a observação, no que se refere a 2002, de que não foi realizada a circularização das contas de terceiros, nem feito qualquer procedimento alternativo, atendendo à urgência da prestação de contas, podendo existir valores que não



estão correctos nestas contas. Já no que respeita a 2000 e 2001, se referia que algumas contas de terceiros deveriam estar incorrectas em termos de movimento e saldo, nomeadamente o facto de não estarem identificadas como cobranças duvidosas e sem constituição de adequada provisão, saldos que, respectivamente em 2001 e 2002, se estimavam em 91.132,12 euros e 85.185,69 euros, recomendando-se, neste último caso, a correcção no exercício subsequente.

Também ficou expresso, desde a apreciação das contas de 2000, que deveriam ser apresentadas as demonstrações financeiras de fluxos de caixa e a demonstração de resultados por funções.

No que se refere às actas do Conselho Fiscal, destacam-se particularmente as referências às questões estruturais da FAC, nomeadamente o grau de endividamento à banca e os problemas na tesouraria corrente, devido à crónica falta de liquidez. Destaca-se, por outro lado, no que se refere a 2001, a recomendação de que sejam feitas, pelo menos mensalmente, reconciliações bancárias.

Relativamente à prestação de contas, deve ainda mencionar-se o seguinte:

- ◇ Na sequência do Relatório de auditoria (proc. n.º 106/96), o ex-MTS determinou que o ex-CRSS “... *exerça poderes de tutela, exigindo à FAC a entrega atempada das Contas de Gerência, elaboradas de acordo com o PCIPSS ...*”;
- ◇ No entanto, embora a FAC, como IPSS, devesse seguir o Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (PCIPSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, segue o Plano Oficial de Contabilidade (POC);
- ◇ Este facto não constitui um problema significativo para além da questão formal, pois os dois planos são bastante semelhantes, sendo a grande diferença o facto de o primeiro obrigar, desde 1990, a uma contabilidade analítica que permita obter os resultados por valência, bem como por outra qualquer actividade ou actividades que a IPSS possa ter, incluindo a actividade agro-pecuária, exigência reforçada pela Circular Normativa n.º 4/94, de 12 de Fevereiro, do IGFSS;
- ◇ Ora, não existindo qualquer razão ou obstáculo técnico para que a FAC seguisse o PCIPSS e, portanto, tivesse uma contabilidade analítica, a prática seguida (não apresentação dos resultados por actividades), não permite evidenciar a reduzida importância no plano da acção social que a instituição tem;
- ◇ Mas, por outro lado, como o facto de aplicar o POC não é obstáculo para ter uma contabilidade analítica, não se compreende que o CDSSS fosse visando as contas ao longo dos anos sem ter os resultados por actividades, pois, de acordo com as informações obtidas, a FAC teria seguido esse procedimento em 1990 e 1991, tendo-o abandonado em 1992;



- ◇ No entanto, deve assinalar-se que existe na FAC uma contabilidade analítica, pelo menos a partir de 2002, mas que, ao que foi dado observar, carece de uma evolução em termos de aperfeiçoamento.

Sobre esta matéria, deve notar-se que os documentos de prestação de contas, nomeadamente o Anexo ao Balanço e DR, bem como as peças produzidas pelas diversas instâncias de controlo interno, não fornecem qualquer informação em termos de resultados por actividades, facto agravado pelas seguintes circunstâncias:

- ◇ Desde o ano de 1999, quando as contas da Escola passaram a consolidar, que o apuramento de resultados por actividades, como se verá mais adiante, era absolutamente necessário, de forma a permitir qualquer apreciação não distorcida que se possa fazer do conjunto;
- ◇ Acresce que nada transparece no que se refere à actividade da empresa participada a 100% pela FAC, ou seja, a Sociedade Agrícola Abreu Callado, Unipessoal, Lda., o que não permite avaliar qual o seu impacto na situação da Fundação.

IV.7. Situação económico-financeira

A análise que segue concentrou-se no triénio 2000/2002, com destaque para este último ano, procurando estabelecer paralelismo com os anos de 1997 e 1998 e tendo em linha de conta o conhecimento que adveio dos contactos havidos e observações efectuadas.

Assim, procurou-se actualizar o diagnóstico sobre a situação económico-financeira da instituição, tendo por base os trabalhos dos órgãos de controlo interno, a análise das demonstrações financeiras e principais mapas contabilísticos que as suportam, bem como as respostas fornecidas pelos responsáveis actuais aos pontos que foram suscitando dúvidas e interrogações.

IV.7.1. Síntese Retrospectiva

Como atrás foi observado, a FAC passou por uma crise financeira profunda no período compreendido entre 1989 e 1993, a qual por sua vez entronca no seu passado mais remoto, a que não parecem ter sido alheios os indícios de irregularidades/ilegalidades, a vários níveis, de administração e gestão indiciados pela IGMSST. Na realidade a crise prolongou-se pelos anos que se seguiram, colmatada, de tempos a tempos, por injeções de capital que garantiram a sua sobrevivência tal como é, mas não trataram de erradicar as causas principais da situação que, em grande parte, se mantêm até ao presente.



Assim, a situação foi-se caracterizando pela manutenção de reduzidos graus de liquidez e de solvabilidade, obrigando ao recurso sistemático a capitais alheios, com hipoteca das propriedades mais valiosas, de forma a evitar a ruptura financeira eminente.

Deve referir-se que esta situação foi e é, sem dúvida, do conhecimento mais ou menos pleno de todos os responsáveis e entidades, locais, regionais e nacionais que, directa ou indirectamente, têm tutelado a Fundação, nomeadamente no que se refere à Segurança Social.

IV.7.2. Desagregação por actividades

Tendo em atenção que as contas da Escola Profissional passaram a consolidar na FAC a partir do ano lectivo 1999/2000, foi necessário, para uma adequada apreciação da referida situação, a desagregação dos valores inscritos nas demonstrações financeiras pelas duas principais actividades, a qual deveria ser disponibilizada sistematicamente pelas demonstrações financeiras, seus anexos e outros mapas contabilísticos. Tal, como se referiu, não acontece, afectando sobremaneira a transparência e ajustamento à realidade que a leitura das demonstrações financeiras deveria proporcionar.

Com base nos Balanços e DR dos exercícios de 2000 a 2002, tanto no que se refere ao conjunto consolidado como em relação à Escola, autonomizaram-se os valores relativos a esta e à actividade agro-pecuária. Deve referir-se que os dados relativos ao Centro de Convívio, englobados na actividade agro-pecuária, não se desagregaram, pois não afectam de forma que se possa considerar significativa a expressão do conjunto (veja-se ponto V.3.1, quadro XVI).

Considerando que a posição relativa das duas principais actividades não sofreu grandes oscilações no período considerado, os valores do ano de 2002, que se apresentam de seguida, são suficientemente ilustrativos para apreciar a situação:



Quadro III – Balanço da FAC em 2002 (distinguindo a Escola e a restante actividade exercida)

(em euros)

Rubricas	Fundação	Escola	Total
ACTIVO			
Imobilizado:			
Incorpóreo	9.876,20	0,00	9.876,20
Corpóreo	8.771.111,07	248.180,11	9.019.291,18
Investimentos financeiros	5.982,87	99,76	6.082,63
<i>Imobilizado bruto</i>	8.786.970,14	248.279,87	9.035.250,01
Amortizações e reintegrações	1.928.073,24	146.991,59	2.075.064,83
<i>Imobilizado líquido</i>	6.858.896,90	101.288,28	6.960.185,18
Circulante:			
Existências	518.384,87	3.404,74	521.789,61
Dívidas de terceiros a curto prazo	344.775,25	18.552,71	363.327,96
Depósitos bancários e caixa	59.455,10	25.704,09	85.159,19
Acréscimos e diferimentos	275.273,47	171.051,51	446.324,98
<i>Activo circulante</i>	1.197.888,69	218.713,05	1.416.601,74
Total do Activo	8.056.785,59	320.001,33	8.376.786,92
CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO			
Capital Próprio	4.679.140,41	233.011,66	4.912.152,07
Passivo			
Dívidas a terceiros a curto prazo			
Dívidas a instituições de crédito	2.154.685,42	25,15	2.154.710,57
Outros empréstimos obtidos	798.076,64	0,00	798.076,64
Fornecedores	188.238,49	11.313,12	199.551,61
Outros	226.492,05	67.461,22	293.953,27
Sub-total	3.367.492,60	78.799,49	3.446.292,09
Acréscimos e diferimentos	10.152,58	8.190,18	18.342,76
Total do Passivo	3.377.645,18	86.989,67	3.464.634,85
Total do Capital Próprio e do Passivo	8.056.785,59	320.001,33	8.376.786,92

Fonte: Contas da FAC

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◇ Os activos da Escola representam apenas 3,8% do conjunto;
- ◇ No que se refere ao Imobilizado corpóreo (bruto), a Escola, através dos investimentos que têm vindo a ser concretizados nas instalações e equipamentos, não ultrapassava os 2,8% do conjunto. Deve notar-se que as instalações da Escola são cedidas sem qualquer contrapartida pela FAC, fazendo parte do património desta;
- ◇ As responsabilidades da Escola, no que se refere a dívidas a terceiros de curto prazo, eram de apenas 2,3% do total.

Em seguida comparam-se os valores relativos à DR desagregada:



Quadro IV – DR Funcional da FAC em 2002 (distinguindo a Escola e a restante actividade exercida)

(em euros)

RUBRICAS	FAC		ESCOLA		TOTAL
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Vendas e prestações de serviços					
Vendas de mercadorias	107.312,74	100,0	0,00	0,0	107.312,74
Vendas de produtos	398.847,56	100,0	0,00	0,0	398.847,56
Prestação de serviços	44.304,19	31,4	96.895,11	68,6	141.199,30
	550.464,49	85,0	96.895,11	15,0	647.359,60
Custo das vendas e prestações de serviços					
Custo das mercadorias vendidas	14.719,90	46,7	16.783,07	53,3	31.502,97
Custo das matérias consumidas	122.374,65	64,9	66.058,64	35,1	188.433,29
	137.094,55	62,3	82.841,71	37,7	219.936,26
Resultados brutos	413.369,94	96,7	14.053,40	3,3	427.423,34
Outros proveitos e ganhos operacionais					
Variação de produção	64.753,32	100,0	0,00	0,0	64.753,32
Proveitos suplementares	63.592,47	100,0	0,00	0,0	63.592,47
Subsídios à exploração	569.177,92	50,2	563.763,24	49,8	1.132.941,16
	697.523,71	55,3	563.763,24	44,7	1.261.286,95
Outros custos e perdas operacionais					
Fornecimentos e serviços externos	263.647,10	59,8	177.428,80	40,2	441.075,90
Custos com pessoal	566.613,54	64,1	317.834,22	35,9	884.447,76
Impostos	5.472,45	98,0	113,75	2,0	5.586,20
Outros custos operacionais	4.381,07	16,6	22.075,60	83,4	26.456,67
	840.114,16	61,9	517.452,37	38,1	1.357.566,53
Resultado operacional antes de amortizações	270.779,49	81,8	60.364,27	18,2	331.143,76
Amortizações	213.928,56	83,9	40.904,69	16,1	254.833,25
Resultados operacionais	56.850,93	74,5	19.459,58	25,5	76.310,51
Proveitos financeiros					
Rend. Tit. Negociáveis e O. Apl. Fin.	32.945,86	100,0	0,00	0,0	32.945,86
Outros	649,57	61,7	403,85	38,3	1.053,42
	33.595,43	98,8	403,85	1,2	33.999,28
Custos financeiros					
Juros e custos similares	114.760,81	97,4	3.007,18	2,6	117.767,99
	114.760,81	97,4	3.007,18	2,6	117.767,99
Resultados financeiros	(81.165,38)	96,9	(2.603,33)	3,1	(83.768,71)
Proveitos extraordinários	63.958,28	90,4	6.759,50	9,6	70.717,78
Custos extraordinários	5.645,56	98,6	81,27	1,4	5.726,83
Resultados extraordinários	58.312,72	89,7	6.678,23	10,3	64.990,95
Resultados líquidos	33.998,27	59,1	23.534,48	40,9	57.532,75

Fonte: DR consolidada



Em comparação com as ilações que podem ser retiradas do Balanço, os valores do quadro anterior apresentam uma outra perspectiva, conforme segue:

- ◇ Os resultados líquidos apurados no que refere à Escola são 40,9% do total, essencialmente devido ao peso relativo dos resultados operacionais (25,5%);
- ◇ Os serviços prestados pela Escola representam 68,6% do conjunto, ou seja, 96,9 milhares de euros;
- ◇ Mas o factor mais importante em termos de contribuição para a distribuição dos resultados entre a actividade agro-pecuária e a Escola são os subsídios à exploração, que na Escola atingiram o valor de 563,7 milhares de euros, e representaram 49,8% de um total de 1.132,9 milhares de euros;
- ◇ Do ponto de vista dos custos e perdas operacionais e no que se refere à posição relativa da Escola destacam-se os seguintes pontos:
 - Custos com Pessoal* – 35,9%, no valor de 317,8 milhares de euros;
 - Fornecimentos e Serviços Externos* – 40,2%, no valor de 177,4 milhares de euros;
 - Custo das vendas e prestação de serviços* – 37,7%, no valor de 82,8 milhares de euros;
 - Outros custos operacionais* – 83,4%, no valor de 22,1 milhares de euros.

IV.7.3. Actividade agro-pecuária

No que se refere à actividade agro-pecuária no período 2000/02, com inclusão do Centro de Convívio pelas razões atrás apontadas, ou seja, pelo facto da sua reduzida expressão no conjunto, apuraram-se os valores no que respeita aos Balanços e DR.

IV.7.3.1. BALANÇOS E DR NO PERÍODO 2000/02

O quadro seguinte compara os balanços no triénio em questão:



Quadro V – Balanços da Actividade Agro-pecuária no Período 2000/02

(em euros)

Rubricas	Anos	2000	2001	2002	Variação 2000/01		Variação 2001/02	
					Absoluta	%	Absoluta	%
					ACTIVO			
Imobilizado:								
Incorpóreo		9.876,20	9.876,20	9.876,20	0,00	0,0	0,00	0,0
Corpóreo		8.328.383,59	8.711.873,71	8.771.111,07	383.490,12	4,6	59.237,36	0,7
Investimentos financeiros		2.935,43	5.940,23	5.982,87	3.004,80	102,4	42,64	0,7
<i>Imobilizado bruto</i>		8.341.195,22	8.727.690,14	8.786.970,14	386.494,92	4,6	59.280,00	0,7
Amortizações e reintegrações		1.474.075,29	1.764.380,41	1.928.073,24	290.305,12	19,7	163.692,83	9,3
<i>Imobilizado líquido</i>		6.867.119,93	6.963.309,73	6.858.896,90	96.189,80	1,4	(104.412,83)	(1,5)
Circulante:								
Existências		660.589,05	445.836,07	518.384,87	(214.752,98)	(32,5)	72.548,80	16,3
Dívidas de terceiros a curto prazo		190.055,75	283.729,31	344.775,25	93.673,56	49,3	61.045,94	21,5
Depósitos bancários e caixa		40.697,18	63.640,68	59.455,10	22.943,50	56,4	(4.185,58)	(6,6)
Acréscimos e diferimentos		134.257,89	213.249,21	275.273,47	78.991,32	58,8	62.024,26	29,1
<i>Activo circulante</i>		1.025.599,87	1.006.455,27	1.197.888,69	(19.144,60)	(1,9)	191.433,42	19,0
Total do Activo		7.892.719,80	7.969.765,00	8.056.785,59	77.045,20	1,0	87.020,59	1,1
CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO								
Capital Próprio		4.688.855,22	4.689.608,35	4.679.140,41	753,13	0,0	(10.467,94)	(0,2)
Passivo								
Dívidas a terceiros a curto prazo								
Dívidas a instituições de crédito		1.971.826,36	2.058.644,12	2.154.685,42	86.817,76	4,4	96.041,30	4,7
Outros empréstimos obtidos		798.076,64	798.076,64	798.076,64	0,00	0,0	0,00	0,0
Fornecedores		102.720,14	178.438,56	188.238,49	75.718,42	73,7	9.799,93	5,5
Outros		194.095,60	27.294,95	226.492,05	(166.800,65)	(85,9)	199.197,10	729,8
		3.066.718,74	3.062.454,27	3.367.492,60	(4.264,47)	(0,1)	305.038,33	10,0
Acréscimos e diferimentos		137.145,84	217.702,39	10.152,58	80.556,55	58,7	(207.549,81)	(95,3)
Total do Passivo		3.203.864,58	3.280.156,65	3.377.645,18	76.292,08	2,4	97.488,53	3,0
Total do Cap. Próprio e do Passivo		7.892.719,80	7.969.765,00	8.056.785,59	77.045,20	1,0	87.020,59	1,1

Fonte: Balanço da FAC sem a Escola Profissional

Os números anteriores sugerem, essencialmente, os seguintes pontos de vista:

- ◇ O grau de liquidez apresenta um índice bastante preocupante, mantendo uniformidade ao longo do período, na medida em que a relação entre o activo circulante e as dívidas a terceiros de curto prazo oscilou entre os 33% e os 36%;
- ◇ O Fundo de Maneio, representado pela diferença entre os elementos anteriores, é, portanto, negativo, enquadrando-se entre os 2.041,1 milhares de euros, em 2000, e os 2.169,6 milhares de euros em 2002, indiciando um crescente agravamento da situação;



- ◇ Em termos de evolução, o Activo circulante e as dívidas a terceiros de curto prazo mantiveram uma evolução paralela de 2000 para 2001, mas de 2001 para 2002 estas últimas aumentaram mais significativamente em termos de valores absolutos, ou seja cerca de 305,0 milhares de euros;
- ◇ Os valores mais significativos concentram-se nas dívidas a terceiros de curto prazo, destacando-se as dívidas a instituições de crédito e outros empréstimos obtidos (dívida ao IGFSS), verificando-se um acréscimo das primeiras nos valores de cerca de 86,8 e 96,0 milhares de euros (respectivamente em 2001 e 2002), enquanto as segundas não se alteraram no período;
- ◇ Se, por um lado, os saldos das dívidas a fornecedores, que tinham aumentado em 2001, tiveram um abrandamento sensível em 2002, por outro, as dívidas de terceiros a curto prazo, tendo aumentado nos dois períodos, parecem revelar dificuldades de cobrança;
- ◇ Nota-se ainda, do lado do Activo, um acréscimo significativo no imobilizado corpóreo em 2001, ou seja, cerca de 383,5 milhares de euros.

Por sua vez, no que se refere às DR da actividade agro-pecuária no mesmo período (incluindo o CC), organizadas de forma funcional, apresentavam-se como segue:



Quadro VI – DR por Funções da Actividade Agro-pecuária no Período 2000/02

(em euros)

	2000	2001	2002
Vendas e prestações de serviços			
Vendas de mercadorias	82.392,04	103.030,91	107.312,74
Vendas de produtos	631.905,11	645.446,01	398.847,56
Prestação de serviços	44.036,35	67.527,70	44.304,19
Sub-total	758.333,50	816.004,62	550.464,49
Custo das vendas e prestações de serviços			
Custo das mercadorias vendidas	38.772,96	39.623,43	14.719,90
Custo das matérias consumidas	104.902,20	149.410,65	122.374,65
Sub-total	143.675,16	189.034,08	137.094,55
Resultados brutos	614.658,34	626.970,54	413.369,94
Outros proveitos e ganhos operacionais			
Variação de produção	34.128,38	124.625,89	64.753,32
Proveitos suplementares	38.745,82	3.025,80	63.592,47
Subsídios à exploração	380.759,91	307.829,82	569.177,92
Sub-total	453.634,11	435.481,51	697.523,71
Outros custos e perdas operacionais			
Fornecimentos e serviços externos	227.946,59	242.533,10	263.647,10
Custos com pessoal	593.924,87	589.604,18	566.613,54
Impostos	1.244,65	5.978,07	5.472,45
Outros custos operacionais	8.098,10	1.827,29	4.381,07
Sub-total	831.214,21	839.942,64	840.114,16
Resultado operacional antes de amortizações	237.078,24	222.509,41	270.779,49
Amortizações	195.126,13	228.394,22	213.928,56
Resultados operacionais	41.952,11	-5.884,81	56.850,93
Proveitos financeiros			
Rend. Tit. Negociáveis e O. Apl. Fin.	29.591,94	73.674,42	32.945,86
Outros	959,59	23.412,96	649,57
Sub-total	30.551,53	97.087,38	33.595,43
Custos financeiros			
Juros e custos similares	103.051,76	133.537,52	114.760,81
Sub-total	103.051,76	133.537,52	114.760,81
Resultados financeiros	(72.500,23)	(36.450,14)	(81.165,38)
Proveitos extraordinários	128.785,59	33.642,28	63.958,28
Custos extraordinários	2.413,11	523,74	5.645,56
Resultados extraordinários	126.372,48	33.118,54	58.312,72
Resultados líquidos	95.824,36	(9.216,41)	33.998,27

Fonte: DR da FAC sem a Escola Profissional

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:



- ◇ Verificou-se uma certa oscilação nos resultados líquidos, que foram positivos em 2000 (95,8 milhares de euros) e 2002 (34,0 milhares de euros), mas negativos em 2001, como reflexo de uma evolução paralela nos resultados operacionais;
- ◇ Essa oscilação seria superior, de 2001 para 2002, se a quebra acentuada na venda de produtos (de 645,4 para 398,8 milhares de euros) não tivesse sido contrabalançada pelo acréscimo dos subsídios à exploração (de 307,8 para 569,2 milhares de euros)²;
- ◇ Os resultados extraordinários contribuíram para o equilíbrio da situação, na medida em que os resultados financeiros foram acentuadamente negativos em todos os exercícios.

Para uma melhor análise da sua estrutura, apresentam-se em seguida as DR ordenadas por valores de acordo com a natureza dos principais proveitos e custos, conforme segue:

Quadro VII – DR por Natureza da Actividade Agro-pecuária no Período 2000/02

(em euros)

Anos	2000		2001		2002	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Proveitos/custos						
Proveitos						
Operacionais						
Vendas e Prestação de Serviços	758.333,50	55,3	816.004,62	59,0	550.464,49	40,9
Subsídios à exploração	380.759,91	27,8	307.829,82	22,37	569.177,92	42,3
Variação da Produção	34.128,38	2,5	124.625,89	9,0	64.753,32	4,8
Proveitos Suplementares	38.745,82	2,8	3.025,80	0,2	63.592,47	4,7
Sub-totais	1.211.967,61	88,4	1.251.486,13	90,6	1.247.988,20	92,8
Financeiros	30.551,53	2,2	97.087,38	7,0	33.595,43	2,5
Extraordinários	128.785,59	9,4	33.642,28	2,4	63.958,28	4,8
Totais	1.371.304,73	100,0	1.382.215,79	100,0	1.345.541,91	100,0
Custos						
Operacionais						
Custos com Pessoal	593.924,87	46,6	589.604,18	42,4	566.613,54	43,2
Fornec. e Serviços Externos	227.946,59	17,9	242.533,10	17,4	263.647,10	20,1
Custo das Vend. e Prest. de Serv.	143.675,16	11,3	189.034,08	13,6	137.094,55	10,5
Amortizações	195.126,13	15,3	228.394,22	16,4	213.928,56	16,3
Outros	9.342,75	0,7	7.805,36	0,6	9.853,52	0,8
Sub-totais	1.170.015,50	91,7	1.257.370,94	90,4	1.191.137,27	90,8
Financeiros	103.051,76	8,1	133.537,52	9,6	114.760,81	8,8
Extraordinários	2.413,11	0,2	523,74	0,0	5.645,56	0,4
Totais	1.275.480,37	100,0	1.391.432,20	100,0	1.311.543,64	100,0

FAC: Contas da FAC

² Os valores contabilísticos anuais dos subsídios à exploração não coincidem exactamente com os constantes do quadro XIV (ponto V.1), dado o efeito de diferimento de proveitos no que se refere aos primeiros, independentemente de qualquer juízo de valor que possa ser feito sobre este procedimento.



A estrutura dos proveitos e custos acima apresentada demonstra o seguinte:

- ◇ Os proveitos mais importantes, que representam no seu conjunto mais de 80% do total, são as vendas, prestação de serviços e subsídios à exploração, notando-se de 2001 para 2002 uma troca da posição dominante, devida à quebra atrás referida no que se refere à venda de produtos, acompanhada por um acréscimo significativo dos subsídios;
- ◇ Assim, as vendas e prestação de serviços que, em 2000 e 2001, representavam respectivamente 55,3% e 59,0% do total dos proveitos, desceram para 40,9% em 2002, tendo, em termos absolutos, de 2001 para 2002, caído de 816,0 para 550,5 milhares de euros;
- ◇ No que aos custos diz respeito predominam os custos com o pessoal, que, apesar de se ter verificado uma ligeira descida, se mantiveram estruturalmente próximo dos 600,0 milhares de euros/ano;
- ◇ Seguem-se os Fornecimentos e Serviços Externos, neste caso sempre em constante progressão na ordem dos 15,0 a 20,0 milhares de euros, com um peso relativo no total dos custos entre 17,4 % (2001) e 20,1% (2002), tendo sido neste último ano de cerca de 263,6 milhares de euros;
- ◇ Os custos financeiros variaram entre 103,1 milhares de euros (2000) e os 133,5 milhares de euros (2001), ou seja, relativamente, entre os 8,1% e os 9,6%.

IV.7.3.2. COMPARAÇÃO DOS EXERCÍCIOS DE 1998 E 2002

Neste ponto procurou-se avaliar em que medida determinados problemas estruturais da FAC se mantiveram ou mesmo se agravaram, tendo em atenção os valores que se acabaram de apresentar, com especial incidência em 2002 e em comparação com o exercício de 1998.

A) Passivo

Para avaliar em que medida a estrutura financeira se alterou entre os referidos exercícios, construiu-se o quadro seguinte, que compara o Passivo em 1998 e 2002:



Quadro VIII – Comparação do Passivo da FAC entre os Exercícios de 1998 e 2002

Contas	(em euros)	
	1998	2002
Dívidas a terceiros MLP		
Instituições de crédito	1.696.234,14	
Outros empréstimos obtidos	798.076,64	
	2.494.310,77	
Dívidas a terceiros CP		
Instituições de crédito	260.331,94	2.154.685,42
Outros empréstimos obtidos		798.076,64
Fornecedores c/c	155.573,25	188.238,49
Outros	123.750,88	226.492,05
	539.656,07	3.367.492,60
Acréscimos e diferimentos	237.491,99	10.152,58
Total do Passivo	3.271.458,83	3.377.645,18

Fonte: Balanços da FAC de 1998 e 2002

Os valores anteriores permitem concluir o seguinte:

- ◇ O Passivo, em valores nominais, aumentou de 1998 para 2002 cerca de 106,2 milhares de euros (21,3 milhares de contos);
- ◇ Dado que a maior parte do Passivo passou de MLP para Curto prazo este passou a ter maior exigibilidade;
- ◇ O aumento mais significativo registou-se na dívida bancária, que evoluiu de 1.956,6 milhares de euros para 2.154,7 milhares de euros (432,0 milhares de contos), tendo aumentado 198,1 milhares de euros (39,7 milhares de contos).

A dívida mais significativa no que respeita a instituições de crédito diz respeito ao CPP, ou seja, no final de 2002, 1.285,6 milhares de euros, valor que constitui a base do valor do penhor sobre um depósito a prazo do IGFSS, (veja-se adiante ponto V.4.2), sendo ainda relativamente importante o débito à CCAM de Avis, mas subsistindo ainda débitos, embora de valor mais reduzido, no que se refere à CGD e ao BPA.

B) Demonstração de Resultados

Comparam-se em seguida as DR sintéticas nos mesmos anos, evidenciando os resultados líquidos e o *cash-flow*:



Quadro IX – DR Sintéticas em 1998 e 2002

(em milhares de euros)

DR	Anos		1998		2002	
			V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Proveitos						
Operacionais			1.135,2	83,3	1.248,0	92,7
Financeiros			227,0	16,7	33,6	2,5
Extraordinários			0,9	0,1	64,0	4,8
Totais			1.363,1	100,0	1.345,6	100,0
Custos						
Operacionais			1.556,6	93,3	1.191,1	90,8
Financeiros			82,7	5,0	114,8	8,8
Extraordinários			28,7	1,7	5,6	0,4
Totais			1.668,0	100,0	1.311,5	100,0
Resultados líquidos			(304,9)		34,1	
Amortizações			225,0		213,9	
Cash-flow			(79,9)		247,0	

Os resultados e o *cash-flow* passaram de negativos a positivos, devido ao decréscimo dos custos operacionais, tendo-se mantido os proveitos a um nível semelhante.

C) Investimentos efectuados em 2001 e 2002

Sem entrar em grande desenvolvimento no domínio da actividade agro-pecuária propriamente dita, e de acordo com as opiniões recolhidas, pode dizer-se que:

- ◇ Uma exploração desta natureza tem necessariamente de ter um adequado fundo de maneo de exploração, de modo a que se libertem fundos para aplicação no início de cada ciclo de produção com o qual se confronta, independentemente de relativamente maiores investimentos que, a dado momento, possam ser necessários e que eventualmente requeiram financiamentos extraordinários e de carácter plurianual;
- ◇ Torna-se óbvio que o quadro que tem caracterizado a FAC, não estando, de modo algum, em harmonia com o que seria adequado, tem permitido, de qualquer modo, a realização de alguns investimentos, os quais, de acordo com as mesmas opiniões, não terão sido, nalguns casos, os mais criteriosos.

Em 2001 e 2002, a FAC conseguiu disponibilizar meios financeiros para a aquisição de bens que foram inscritos na sua maior parte na conta “Equipamento básico”. Para uma melhor visualização, os quadros seguintes disponibilizam os movimentos havidos no imobilizado corpóreo, nos anos em questão:



Quadro X – Evolução do Imobilizado Corpóreo de 2000 para 2001

Contas	2000	2001	
		Aquisições, Regularizações e Transferências	Total
Terrenos e recursos naturais	4.923.883,44	99.446,42	5.023.329,87
Edifícios e outras construções	2.252.571,30	0,00	2.252.571,30
Equipamento básico	552.054,72	20.838,86	572.893,59
Equipamento de transporte	233.035,88	0,00	233.035,88
Ferramentas e utensílios	137.162,33	0,00	137.162,33
Equipamento administrativo	44.771,67	0,00	44.771,67
Animais reprodutores	9.736,29	355.408,71	365.145,00
Outras imobilizações corpóreas	75.721,53	7.242,55	82.964,08
Imobilizações em curso	99.446,42	(99.446,42)	0,00
Total	8.328.383,59	383.490,12	8.711.873,71

Deve notar-se que o acréscimo no saldo final do imobilizado corpóreo, em 2001, não foi devido, na sua maior parte, a investimentos no exercício em questão, mas em anos anteriores, tendo a seguinte explicação:

- ◇ A conta “Animais reprodutores” foi incrementada por regularizações recíprocas, efectuadas por débito e crédito de existências;
- ◇ A conta “Terrenos e Recursos Naturais” foi contabilizada a débito, por transferência de saldo de “Imobilizações em Curso”;
- ◇ Assim, só pode ser considerado como investimento no exercício o valor de 28,0 milhares de euros (5,6 milhares de contos), distribuído por “Equipamento básico” na sua maioria e, em menor proporção, por “Outras imobilizações corpóreas”.



Quadro XI – Evolução do Imobilizado Corpóreo de 2001 para 2002

(em euros)

Contas	2001	2002		
		Aquisições	Alienações	Total
Terrenos e recursos naturais	5.023.329,87		9.975,96	5.013.353,91
Edifícios e outras construções	2.252.571,30	1.261,13	29.927,87	2.223.904,56
Equipamento básico	572.893,59	67.990,90	1.520,00	640.884,49
Equipamento de transporte	233.035,88	8.865,53		241.901,42
Ferramentas e utensílios	137.162,33	1,00		137.163,33
Equipamento administrativo	44.771,67	0,00		44.771,67
Animais reprodutores	365.145,00	18.650,00		383.795,00
Outras imobilizações corpóreas	82.964,08	2.373,62		85.337,70
Imobilizações em curso	0,00	0,00		0,00
Total	8.711.873,71	99.142,18	41.423,83	8.771.112,06

Fonte: Contas da FAC

Em 2002, foram efectuados investimentos na ordem dos 99,1 milhares de euros (19,9 milhares de contos), na sua maior parte classificados como “Equipamento básico”, ou seja, 68,0 milhares de euros, que por sua vez se concentrou na área da vinha e do vinho, ou seja, na aquisição de baceiros.

Esta aplicação de fundos foi contrabalançada pela alienação de imobilizado (41,4 milhares de euros), que, na sua maior proporção, é devida a venda de património imobiliário, conforme se confirma mais adiante.

D) Venda de produtos

Já no triénio 1996/98 se tinha verificado uma quebra acentuada na venda de produtos, pois tinha passado de 734,8 milhares de euros em 1996, para 536,0 milhares de euros em 1998. Sendo assim, o valor de 2002, 398,8 milhares de euros, atesta bem que esta situação é um dos problemas fundamentais da FAC.

Embora os números disponíveis não sejam fiáveis, em termos tendenciais, no período entre 1998 e 2002, parece verificar-se:

- Uma quebra pronunciada das vendas na área pecuária, sobretudo devido ao abandono da produção leiteira;
- Uma quebra, ainda que menos pronunciada, na área de culturas cerealíferas, pastagens e forragens, devido principalmente ao abandono das produções de milho e de tomate; e
- Um aumento pronunciado na área de adega/lagar e na área das plantações e floresta.



Assim, em 2002 no que diz respeito às vendas, assume o primeiro lugar a área da pecuária, mas a distância relativamente próxima das áreas de adega/lagar e plantações e florestas, cabendo a última posição à área das culturas cerealíferas, pastagens e forragens.

E) Custos com pessoal

No que se refere aos custos, tem-se mantido a rigidez nos relativos ao pessoal (mas também no que respeita aos fornecimentos e serviços externos e encargos financeiros). No que diz respeito concretamente aos primeiros, o acréscimo verificado de 1996 para 1997 (de 444,7 para 656,0 milhares de euros), que se deveu ao pagamento de retroactivos e diuturnidades, aproveitando o afluxo de meios financeiros provenientes da segurança social e de receitas financeiras extraordinárias, com base no direito ao recebimento de títulos da Reforma Agrária, implicou um novo patamar na ordem dos 600,0 mil euros/ano, que se tem mantido até ao presente, apesar da efectiva diminuição no número de trabalhadores (ver ponto IV.4.2), o que pode ser explicado em parte pelo recurso a trabalhadores eventuais para trabalhos sazonais. Deve notar-se que os custos com o pessoal superam o montante da venda de produtos.

Ainda no que respeita aos custos com pessoal deve notar-se que existe uma parte que se constitui como herança do passado, pois foi estabelecido, desde a fundação, que os trabalhadores teriam uma comparticipação nas despesas com medicamentos e um complemento de pensão, quando reformados. Os valores em questão, no que se refere a 1998 e 2002, foram os seguintes:

Descrição	(em euros)	
	1998	2002
Complementos de pensão	35.054,20	32.654,40
Acção médica e medicamentosa	7.955,46	1.827,53
Totais	43.009,66	34.481,93

Fonte: Contas da FAC

Os montantes envolvidos representaram, em 1998 e 2002, respectivamente, 6,4% e 6,1% do total dos custos com pessoal.

IV.7.4. Património Imobiliário

O património imobiliário da Fundação, que se constitui como a principal garantia em relação ao seu endividamento, é actualmente constituído por 18 prédios rústicos e 42 prédios urbanos, distribuídos pelos Concelhos de Avis, Alter do Chão, Fronteira, Arraiolos e Estremoz, não existindo qualquer avaliação do mesmo que possa ser considerada como actualizada, pois foi apenas referenciada uma avaliação feita em 1997/98, que apontaria para cerca de 10 milhões de euros (2 milhões de contos). Deve recordar-se que uma parte do património, onde se incluem as propriedades mais valiosas, se encontra hipotecado.



Do ponto de vista contabilístico o património imobiliário distribui-se pelas contas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, não existindo um valor contabilístico individualizado para cada prédio. O quadro seguinte evidencia, quanto a 2001 e 2002, o valor total contabilístico relevado nestas contas, bem como os movimentos registados nas mesmas contas em 2002.

(em euros)

Contas	2001	2002		
		Aquisições	Alienações	Valor final
Terrenos e recursos naturais	5.023.329,87		9.975,96	5.013.353,91
Edifícios e outras construções	2.252.571,30	1.261,13	29.927,87	2.223.904,56
Total	7.275.900,17	1.261,13	39.903,83	7.237.258,47

Os valores em causa eram, nos anos em análise, respectivamente de 7,3 e 7,2 milhões de euros, tendo sido alienado em 2002 um prédio urbano situado em Benavila pelo valor de 84.795,64 euros (17.000 contos), obtendo-se uma mais valia de 57.860,56 (11.600 contos).

Este valor, atendendo a que a estratégia defendida pelo presidente cessante (no que era acompanhado pelos vogais não eleitos pelos trabalhadores) para a resolução dos problemas financeiros de curto prazo da FAC, nomeadamente no que se refere à dívida ao CPP, consistia na alienação de património, ficou bastante aquém do planeado, pois, apesar de ter sido aberto concurso para a venda da Herdade da Cumeada (no qual apenas houve um concorrente, cuja proposta, no valor de 500.000 euros, foi considerada abaixo do valor que lhe poderia ser atribuído), o negócio não se concretizou.

Nesta matéria, até à nomeação do actual Presidente, já em 2003, coexistiam duas correntes de opinião no seio do CA, uma advogando que a solução passaria, entre outros aspectos, pela venda de património (estratégia complicada pelo facto dos bens mais valiosos se encontrarem hipotecados) e que, como se constatou, não foi possível pôr em prática, enquanto os representantes dos trabalhadores se têm oposto a essa venda e defendido uma óptica mais orientada para que seja a tutela, designadamente através do perdão de dívidas, a resolver os problemas.

De modo geral, têm sido apontadas outras vias complementares, como sejam o aumento da produtividade agrícola através de adequados investimentos e melhoria na gestão dos recursos humanos, bem como uma redução nas despesas estruturais. Acresce, fora do domínio estritamente agrícola, o desenvolvimento de projectos imobiliários, opção que tem vindo a ser prejudicada por dificuldades de relacionamento com o poder local.

Das opiniões do actual Presidente³, há que destacar o seguinte:

³ Transmitidas nas reuniões de trabalho efectuadas.



- ◇ A venda de património não constituiria o caminho mais conveniente, na medida em que afectaria o potencial da FAC a curto, médio e longo prazos, ao retirar-lhe meios essenciais para a prossecução dos seus fins;
- ◇ Por outro lado, as respostas para os problemas de tesouraria e de endividamento existentes não podem ser encontradas mantendo o actual modelo de enquadramento, organização e funcionamento da Fundação, não sendo de modo nenhum suficiente encarar a situação numa óptica estrita de produtividade agrícola ou de controlo de despesas correntes;
- ◇ Assim, é advogada a constituição de um conjunto de parcerias adequadas, não só da própria actividade agro-pecuária, como de projectos imobiliários, mas também na área do turismo e lazer, passando pela aquisição, por parte dos parceiros, dos créditos sobre a FAC, detidos por instituições bancárias e outras e garantidos por bens imobiliários da Fundação, levando à constituição de “unidades de negócio autónomas” e a novas sociedades operacionais de carácter especializado.



V. ANÁLISE DOS SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS RECEBIDOS DO ESTADO

Numa primeira abordagem, procedeu-se a uma inventariação exaustiva de todos os subsídios e outros apoios recebidos do Estado e da União Europeia, utilizando os elementos fornecidos pela FAC no que respeita ao período 1995/2002, não tendo uma preocupação de conciliação exacta com os dados oriundos das instituições de origem, mas visando apenas fornecer uma ordem de grandeza dos meios financeiros que foram postos à disposição da instituição no período em questão, independentemente de serem subsídios considerados como reembolsáveis ou subsídios propriamente ditos.

V.1. Síntese global

Os subsídios em questão foram desagregados de acordo com a área de actividade a que efectivamente ou em princípio se destinaram, ou seja: acção social, ensino e formação profissional e agro-pecuária. Considerou-se 1995 como ano inicial, de forma a abranger os dois subsídios reembolsáveis.



Quadro XII – Compilação dos Subsídios Recebidos pela FAC no Período 1995/2002

(em euros)

Áreas e Entidades	Anos							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ação Social								
<i>Centro de Convívio</i>	14.574,87	15.592,42	15.427,22	15.242,21	15.231,97	17.920,85	22.281,30	24.318,00
	14.574,87	15.592,42	15.427,22	15.242,21	15.231,97	17.920,85	22.281,30	24.318,00
Ensino e Form. Profis.								
<i>Escola</i> ⁽¹⁾								
PRODEP								
FSE					487,94	247.070,37	294.836,68	214.190,72
OSS					81,32	51.684,61	108.961,38	79.157,43
ME					11.697,01	17.957,04	114.787,79	96.699,25
					12.266,27	316.712,02	518.585,85	390.047,40
Outros								
IEFP						10.256,28	9.641,76	1.914,06
Centro Área Educa- tiva						548,68	1.047,48	1.047,48
						10.804,96	10.689,24	2.961,54
					12.266,27	327.516,98	529.275,09	393.008,94
Agro-pecuária								
<i>Ministério da Agricultura</i>								
INGA	296.154,47	397.056,03	303.155,26	379.998,84	262.465,16	221.413,79	358.436,32	258.611,93
IFADAP	6.794,17	10.354,34	138.753,20	67.625,55	100.988,48	65.378,20	62.657,50	143.615,56
	302.948,64	407.410,37	441.908,46	447.624,39	363.453,64	286.791,99	421.093,82	402.227,49
Apoios indiferenciados								
<i>Segurança Social</i>								
IGFSS – Sub. Reembolsáveis	399.038,32			399.038,32				
Subsídios eventuais	19.951,92							59.855,75
	418.990,24	0,00	0,00	399.038,32	0,00	0,00	0,00	59.855,75
Totais	736.513,75	423.002,79	457.335,68	861.904,92	390.951,88	632.229,82	972.650,21	879.410,18

⁽¹⁾ Só se consideram os valores atribuídos à Escola a partir da data em que esta consolida nas contas da Fundação.

Fonte: Informação fornecida pela FAC

Do quadro anterior, tendo em atenção que, no que se refere aos subsídios destinados à Escola, apenas se consideraram os valores desta a partir do ano em que as respectivas contas passaram a consolidar com a FAC no seu conjunto, pode inferir-se que, no período em questão:

- ◇ A FAC beneficiou de transferências financeiras, por parte do Estado e comunitárias, no valor total de 5,4 milhões de euros (1,1 milhões de contos);
- ◇ No contexto dos subsídios que se consideram como normais, atendendo às actividades desenvolvidas sobressaem os subsídios à agricultura e pecuária, no total de 3.073,5 milhares de euros (616,2 milhares de contos),



- ◇ Como adiante se verá, ainda para a agro-pecuária, mas com origem no sistema de segurança social, foram canalizados 877,9 milhares de euros (176,0 milhares de contos), dos quais 798,1 milhares de euros como subsídios reembolsáveis e 79,8 milhares de euros como subsídios eventuais⁴;
- ◇ Por sua vez, a Escola Profissional recebeu, a partir da consolidação de contas com a FAC (1999), até ao final de 2002, cerca de 1.262,1 milhares de euros (253,0 milhares de contos).

Deve referir-se que as transferências financeiras ao abrigo dos designados subsídios reembolsáveis tinham constituído o Sistema da Segurança Social, através do IGFSS, como o segundo maior credor da instituição a seguir ao CPP, tendo-se, no entanto, tornado, em Dezembro de 2003, por via da execução do penhor sobre depósito a prazo a favor desta instituição bancária, como o principal credor da instituição, com uma dívida de capital no valor total de 2.931.218,06 euros (587,6 milhares de contos).

V.2. Princípios subjacentes à atribuição de subsídios e outros apoios públicos

É sabido que não existe um regime jurídico geral aplicável aos auxílios públicos, conceito que, no entanto, a doutrina tende a definir como:

- a) toda e qualquer vantagem financeira ou monetária;*
- b) atribuída, directa ou indirectamente, pelo Estado ou qualquer outra pessoa colectiva de direito público;*
- c) qualquer que seja a designação ou modalidade adoptada”.⁵*

Na ausência desse regime geral, qualquer auxílio público deve, em primeiro lugar, ser apreciado em face dos princípios constitucionais e legais aplicáveis à actuação dos órgãos da administração pública e desde logo a sua subordinação à Constituição e à Lei (art.º 266.º, n.º 2 da CRP). Isso significa, como estabelece o art.º 3.º do CPA, que esses órgãos *“devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”*.⁶

⁴ A segurança social apoiou ainda a FAC através de um penhor sobre depósito a prazo titulado pelo IGFSS, no valor de 1.285,6 milhares de euros.

⁵ Cf., por exemplo, Ministério das Finanças, Regime Jurídico relativo aos Auxílios Públicos, Lisboa, Dezembro de 1998, págs. 19 e segs.

⁶ Nessa actuação, devem ainda os órgãos e agentes administrativos actuar, no exercício das suas funções, *“com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”* (art.º 266.º, n.º 2 da CRP).



Assim, na atribuição de qualquer apoio por parte da Segurança Social interessa ver com que base legal é efectuada essa concessão e se a mesma se situa dentro das atribuições e competências da entidade pública concedente dos mesmos.⁷

Tratando-se de uma IPSS importa ter em conta, em primeiro lugar, o disposto na CRP – art.º 63.º, n.º 5 – nos termos da qual *“O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º”*

Por outro lado, o apoio do Estado às IPSS está genericamente previsto nas Leis de Bases da Segurança Social, que foram sucessivamente a Lei n.º 28/84, de 14-08, a Lei n.º 17/2000, de 08-08 e a Lei n.º 32/2002, de 20-12.⁸

Esse apoio é efectuado quer através dos chamados acordos de cooperação, cujo regime se encontra previsto, entre outros, nos Despachos Normativos n.ºs 387/80, de 31-12, 12/88, de 12-03 e 75/92, de 20-05 (normas reguladoras da cooperação entre os centros regionais da segurança social e aquelas instituições) quer através de subsídios eventuais, sem legislação específica e, por isso, fazendo especial apelo quer às finalidades para que são concedidos, quer às atribuições e competências das entidades concedentes.

V.3. Apoios da Segurança Social

Na vertente acção social, propriamente dita, a FAC tem vindo a ser beneficiária dos seguintes apoios:

- ◊ Subsídios ao abrigo de acordo de cooperação;
- ◊ Subsídios eventuais.

V.3.1. Subsídios ao abrigo de acordo de cooperação

A FAC é subscritora, desde 01.02.1991, de um único acordo de cooperação, ao abrigo do DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro e dos Despachos Normativos números 387/80, de 31 de Dezembro e n.º 12/88, de 12 de Março⁹, na área “Terceira Idade” e na valência “Centro de

⁷ É este, aliás, o entendimento que se encontra plasmado em pareceres do Conselho Consultivo da PGR no que diz respeito à concessão de subsídios a fundações privadas – cf., por ex., Parecer n.º 611/2000, publicado no DR, II série, de 06-03-2001 e Parecer n.º 2/2001, publicado no DR, II série, de 22-10-2001.

⁸ Veja-se atrás o ponto IV.2.

⁹ Esta matéria é presentemente regulada pelo mesmo Decreto-Lei e pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.



Convívio”, inicialmente participado para 40 utentes, em termos da lotação acordada, que, ainda nesse mesmo ano, ou seja, em 01.09.1991, foi alargada para 50 utentes. Não há participação por parte destes.

Apesar de inicialmente ter dois trabalhadores afectos, em 19.03.2001 o acordo foi revisto nesta área, ficando apenas com um auxiliar de Centro de Dia.

As instalações do Centro de Convívio João Antunes Tropa, em Benavila, propriedade da FAC, foram remodeladas em 1989 e 1990, com início em 02.10.89 – tendo para isso a FAC sido subsidiada, em 1989, pelo Fundo de Socorro Social (FSS), pelo valor de 37.409,84 euros (7.500 contos) – sendo, ao tempo, constituídas por duas salas de convívio e um espaço intermédio destinado a bar.

Em 1990, segundo informação do CDSSS de Portalegre, a FAC foi beneficiária de um outro subsídio do FSS no valor de 22.445,91 euros (4.500 contos), omissos nos relatórios das acções levadas a cabo pela IGMSST e que se presume tenha sido utilizado nas referidas obras.

Mais tarde, uma das salas foi vedada aos utentes, não comportando assim o CC mais de 25 utentes em permanência.

Os valores envolvidos desde 1998 a 2002, obtidos em primeira análise por informação escrita da FAC, foram confirmados pelo CDSSS de Portalegre e conciliados com as contas correntes da instituição, como segue:

(em euros)					
Anos	1998	1999	2000	2001	2002
Montantes	15.242,21	15.231,97	17.920,85	22.281,30	24.318,00

Fontes: CDSSS de Portalegre e FAC

Em 2003, o valor mensal foi de 2.082,00 euros o que equivale a 41,64 euros por utente/mês.

Sobre o Centro de Convívio tem interesse sintetizar as observações e recomendações constantes dos relatórios de auditoria das acções levadas a cabo pela IGMSST junto da FAC, como segue:

- ◇ **Processo n.º 106/96** (18.06.97) – Neste trabalho é proposta a revisão do acordo, considerando que, após compilação dos registos diários de frequência dos utentes, as frequências médias diárias apuradas tinham sido, respectivamente, de 25 e 22 utentes em 1995 e 1996. Nas conclusões e com base nestas médias é referida a existência de pagamentos indevidos dos subsídios recebidos nos mesmos anos, ou seja, um valor de cerca de 16.019 euros (3.212 contos), em função da divergência entre estas frequências e as constantes do acordo (50 utentes), o que não foi espelhado nas propostas finais. Eram igualmente apontadas responsabilidades por omissão de controlo aos responsáveis do ex-CRSS do Alentejo e do Serviço Sub regional de Portalegre.



Sobre esta matéria (divergências de frequências de utentes) a proposta, que mereceu a concordância do ex-MTS, foi a seguinte:

“Que se proceda à revisão do acordo existente para o Centro de Convívio, detectada que foi uma frequência muito inferior à consignada no acordo de cooperação”

Não há notícia de que esta proposta tenha conduzido a qualquer alteração do acordo;

- ◇ **Processo n.º 1/03 (06.06.03)** – Como resultante das observações levadas a cabo em 2003, a IGMTS apurou que o número de utentes tinha aumentado, correspondendo a uma lista nominativa em número de 87, que usufruíam da distribuição de lanches, sendo que a média de utentes que permanecia nas instalações para consumir o lanche não ultrapassava os 15/20 dia, tendo ainda apurado que a maior parte daqueles 87 utentes eram simultaneamente utentes da “Casa de Repouso Maria Madalena Godinho de Abreu” e de um Centro de Terceira Idade, equipamentos sociais também existentes em Benavila, referindo ainda que a sua finalidade, devido à inexistência das actividades previstas no acordo, não se cumpre, pelo que, dada a falta de vocação da Fundação para gerir o referido Centro, e existindo fundadas dúvidas sobre a sua necessidade, aconselhava a sua integração noutra instituição local mais vocacionada e apetrechada, a Casa de Repouso D. Maria Madalena Godinho de Abreu, a qual, através de acordo de cooperação com a SS (de Janeiro de 1982), dá respostas ao nível das valências, de Lar de Idosos, Centro de Dia e Apoio Domiciliário.

No decurso da acção, a equipa deslocou-se ao Centro de Convívio, sendo de opinião que as instalações são satisfatórias e se apresentam em bom estado de conservação, confirmando que a sala que no passado recente tem vindo a ser utilizada tem apenas 25 lugares e que o espaço não seria suficiente para um aumento da capacidade, o qual já tinha sido solicitado ao Centro Distrital, não tendo merecido provimento.

Nessa visita, a equipa de auditoria estava acompanhada do Sr. José Jerónimo, vogal do CA e responsável pelo Centro de Convívio, tendo sido recolhidas as seguintes ideias:

- ◇ Apenas no corrente ano tinha sido feito um esforço para cumprir o acordo no que se refere à organização de actividades, pois tinha sido efectuada pela primeira vez uma excursão;
- ◇ A sala que estava encerrada desde há anos, paralela e de dimensão semelhante à habitualmente utilizada, tinha sido recentemente reaberta para a actividade de ginástica dirigida aos utentes, com o apoio de pessoal da Escola;
- ◇ Também com o apoio da Escola, tinha sido iniciada a actividade de pintura, em pequeno compartimento situado à entrada do Centro, onde se puderam observar os materiais que estavam sendo trabalhados;
- ◇ Foi referido que a frequência do Centro era, em tempos, mais reduzida porque havia a ideia, no seio da população, de que o Centro se destinaria apenas a ex-trabalhadores da FAC, a qual tinha sido entretanto ultrapassada;



- ◇ Um factor negativo que se procurava obviar era o facto de alguns utentes virem recolher o lanche, não só para si como para outros membros da sua família, que não estariam presentes.

Em relação às considerações anteriores pode observar-se que, apesar de a FAC ter vindo a ser questionada ao longo dos últimos anos pela Segurança Social, pelo facto de não levar a cabo as *“actividades sócio-recreativas e culturais, organizadas e dinamizadas com participação activa dos idosos”* a que está obrigada contratualmente, só recentemente arrancou com este tipo de iniciativas, que se presume terem vindo na sequência da última acção inspectiva realizada pela IGMTS, a qual enfatizou, por esse motivo, entre outros, a falta de vocação da instituição para gerir este equipamento social.

Tendo por base os valores constantes da contabilidade analítica da FAC, a qual, segundo a opinião da actual técnica de contas da Fundação, está ainda em fase de aperfeiçoamento, mas que neste particular se presume ter um razoável ajustamento à realidade, autonomizaram-se os proveitos e custos imputados ao Centro de Convívio, conforme mapa que segue:



Quadro XIII – Proveitos e Custos Imputados ao Centro de Convívio em 2002 e 2003

(em euros)

Contas	Anos		2003 ⁽¹⁾	
	2002		2003	
	Valor	%	Valor	%
Proveitos	30.759,25	100	23.935,75	100
Subsídio Segurança Social	24.318,00	76,8	18.738,00	78,3
Vendas de Mercadorias	6.441,25	23,2	5.195,25	21,8
Outros Proveitos			2,5	0,0
Custos	24.977,39	100	18.897,91	100
Custo das Mercad. Vend.e Mat.. Cons.	13.651,80	54,7	9.032,27	47,8
Custos com o pessoal	8.233,57	33,0	8.653,57	45,8
Fornecimento Serviços Externos	2.955,61	11,8	1.212,07	6,4
Conservação e Reparação	1.035,97	4,1	1,47	0,0
Electricidade	1.598,56	6,4		
Ferramentas e Utensílios	129,26	0,5	1.038,05	5,5
Limpeza Higiene e Conforto	49,66	0,2		
Outros Fornecimentos e Serviços	115,13	0,5		
Conservação e Reparação	1.035,97	4,1	1,47	0,0
Seguros	27,03	0,1	172,55	0,9
Outros	136,41	0,5		
Resultados	5.781,86		5.037,84	

⁽¹⁾ De Janeiro a Outubro.

Fonte: Balancetes Analíticos por Centros de Custo

Como se pode observar, o CC, por via dos apoios de que beneficia ao abrigo do acordo de cooperação, é auto-suficiente financeiramente, não se constituindo como factor de desequilíbrio no que respeita à situação económico-financeira da FAC.

A equipa de auditoria analisou todos os registos diários de frequência dos utentes do Centro de Convívio, no período compreendido entre 1997 e 2003, comparando-os com os mapas estatísticos mensais enviados pela Instituição à Tutela, tendo apurado que as frequências reais mensais, até 2000 (inclusive), foram inferiores quer ao número de utentes acordado quer ao número de utentes declarado à Segurança Social¹⁰.

Procedeu-se também à análise dos registos relativos aos anos de 1995 e 1996, tendo-se confirmado as conclusões efectuadas pela IGMSST sobre essa matéria.

¹⁰ Nos anos seguintes (2001-2003), a frequência média de utentes inscrita nos registos diários de frequência, foi superior ao número acordado. Tal facto levou o Conselho de Administração da Fundação a pedir o alargamento para 100 do número de utentes previsto no acordo de cooperação. A este pedido foi dado parecer desfavorável pela Directora do Núcleo de Acção Social do CDSS de Portalegre, por considerar que as instalações do Centro de Convívio só tinham capacidade para 25 utentes. Não houve, no entanto, qualquer alteração ao número de utentes acordado – 50.



Tribunal de Contas

O quadro seguinte contém os dados relativos ao período em que foram apuradas frequências reais mensais inferiores ao número de utentes acordado:

(em euros)

Anos	N.º de utentes acordado (A)	N.º de utentes declarado (B)	N.º médio da Frequência de Utentes (C)	Comparticipação da Segurança Social			
				Por utente (D)	Paga (E)=(B)*(D)*12	Devida (F)=(C)*(D)*12	Diferença paga em excesso (G)=(E)-(D)
1995	50	50	25	24,29	14.574,87	7.287,44	7.287,44
1996	50	50	22	25,99	15.592,42	6.860,67	8.731,76
1997	50	46	24	27,55	15.289,48	7.934,00	7.355,48
1998	50	44	23	29,20	15.242,21	8.059,10	7.183,11
1999	50	42	24	30,22	15.231,97	7.253,32	7.978,65
2000	50	45	44	33,43	17.920,85	17.651,04	269,81
Total							38.806,24

Fonte: Mapas estatísticos enviados pela FAC ao CDSSS e mapas de frequência de utentes do CC

Verifica-se, assim, que o número de utentes declarado nos mapas foi, algumas vezes, inferior ao acordado (50), permanecendo, no entanto, superior à frequência real. As participações financeiras efectuadas corresponderam sempre ao número declarado.

Em consequência, entre 1995 e 2000, em virtude das divergências apuradas, foi pago em excesso o montante de 38.806,25 euros.

Sobre esta matéria importa referir que, no âmbito dos acordos de cooperação, a Norma XVI do Despacho Normativo n.º 75/92, estabelece na alínea f), do n.º 1, a obrigatoriedade de as instituições enviarem aos centros regionais informações e outros dados, nomeadamente de natureza estatística, para avaliação qualitativa e quantitativa das actividades desenvolvidas.

Por seu lado, a Norma XXII, n.º 6, do mesmo diploma, estabelece que *“os centros regionais devem, em regra, proceder anualmente aos necessários ajustamentos da participação financeira decorrentes da variação anormal do número de utentes, da alteração da situação económico-financeira da instituição e da qualidade dos serviços prestados”*.

Considerando que a interpretação desta norma suscitava dúvidas e motivava procedimentos divergentes, sob proposta da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Protocolo e Acordos de Cooperação foram aprovadas, por despacho do SESS de 11-07-95, orientações para uniformizar procedimentos. Essas orientações constam das circulares n.ºs 1 e 2, respectivamente de 26-07-95 e 27-07-95, da Direcção-Geral da Acção Social.

Para além de definirem os conceitos de “variações normais e anormais” da frequência de utentes, para efeitos de ajustamento das participações financeiras, determinaram também



a obrigatoriedade de as IPSS remeterem quadrimestralmente, para os centros regionais, listas nominativas dos utentes dos respectivos serviços.

No entanto, considerando que aquela obrigação ocasionaria *“um acréscimo acentuado do trabalho administrativo quer das IPSS, com prejuízo para o normal desenvolvimento das suas actividades, quer dos CRSS que, em muitos casos, nem sequer têm procedido, em tempo útil, ao tratamento adequado dos dados fornecidos”* e que se encontrava em elaboração um “Acordo Social de Legislatura” que iria *“introduzir novos conceitos e métodos de cooperação e respectivo controlo do exercício da actividade desenvolvida pelas IPSS”*, o Secretário de Estado da Inserção Social sugeriu ao Ministro que a remessa daquelas listas nominativas ficasse suspensa, enquanto durasse a elaboração do Acordo devendo, no entanto, as instituições manterem um registo actualizado dos respectivos utentes, que poderia ser consultado, em qualquer altura, pelos serviços ou instituições da segurança social. A suspensão não prejudicaria o envio dos restantes elementos, nomeadamente estatísticos e, poderia ser interrompida, a qualquer momento, caso se mostrasse necessário. O Ministro despachou favoravelmente, em 09/02/1996. Face aos elementos disponíveis, aquele “Acordo Social de Legislatura” nunca foi elaborado.

Devido à escassez de recursos humanos existente nos centros distritais (ex-centros regionais), o controlo a efectuar pelos mesmos, nos termos descritos, é muito deficiente, ou quase inexistente, o que permite divergências entre as comparticipações financeiras e o número efectivo de utentes das IPSS, e, conseqüentemente, a existência de pagamentos indevidos, tal como se verificou no caso sub análise. Contudo, tal asserção não afasta totalmente, no caso em apreço, a responsabilidade por omissão, dos responsáveis da entidade tutelar.

Com efeito, mesmo após a comunicação oficial do relatório da então IGSS, ao Presidente do Conselho Directivo do CRSS do Alentejo, em 18 de Março de 1998, onde se propunha com a concordância do MTSS¹¹ a revisão do acordo de cooperação, face à constatação de uma frequência muito inferior à consignada no mesmo, nada foi feito.

Acrescente-se ainda que, a situação descrita, constituía fundamento suficiente quer para rever o acordo de cooperação, quer mesmo para o denunciar, por parte do centro regional, nos termos, respectivamente, das normas XXIX, alínea a) e XXV, n.º 3, do Despacho Normativo n.º 75/92.

Ora, a partir do momento em que foi conhecida a situação (Março de 1998), para além de se dever ter procedido à revisão proposta, deveriam ter sido accionados os mecanismos necessários para que a FAC repusesse nos cofres da Segurança Social (Estado), as verbas indevidamente recebidas, ao abrigo, nomeadamente, do disposto na alínea b), do n.º 5, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23-07¹².

¹¹ Nos termos do officio da IGSS, subscrito pelo Inspector-Geral, *“As propostas que mereceram a concordância de Sua Excelência o Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade são as que a seguir se transcrevem que devem ser observadas por esse Centro Regional... (officio com a Ref. 18 de Março 98 – 0579-R.A..*

¹² Nos termos do qual, compete ao conselho directivo do centro regional, *“promover a cobrança coerciva da dívida à segurança social, participando-a aos serviços de justiça fiscal e determinando o acompanhamento do respectivo processo”*.



Também com maior incidência a partir daquela data, era exigível uma acção tutelar e fiscalizadora, verdadeiramente efectiva, sobre a Fundação, de modo a afastar, entre outros, o perigo de que se continuasse a compartilhar financeiramente o Centro de Convívio com verbas superiores às que, efectivamente, tinha direito.

A omissão da regularização (reintegração) das verbas indevidamente pagas, nos termos descritos, é eventualmente geradora de responsabilidade financeira sancionatória, por configurar um ilícito financeiro, subsumível simultaneamente na alínea a), do n.º 1 do art.º 48.º da Lei n.º 86/89 e nas alíneas a) e b), do n.º 1 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26-08.

No entanto, relativamente aos factos ocorridos até 25 de Março de 1999, não haverá lugar a procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, por força da conjugação entre o art.º 7.º da Lei n.º 29/99, de 12-05 (Lei da Amnistia) e o art.º 69.º/2-c), da Lei n.º 98/97.

Por outro lado, os pagamentos em excesso efectuados, nos termos relatados, configuram pagamentos indevidos, fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 49.º da Lei n.º 86/89 e 59.º da Lei n.º 98/97 (sendo esta última aplicável a todos os factos, mesmo aos anteriores à sua entrada em vigor, por força do princípio da aplicação do regime mais favorável).

São eventualmente responsáveis pelos ilícitos descritos, os membros do Conselho Directivo do Centro Regional da Segurança Social do Alentejo (no período compreendido entre Março de 1998 e Dezembro de 2000):

Acrescente-se ainda que, a prática reiterada de declarações falsas sobre o número de utentes do centro de convívio, por parte dos responsáveis da Fundação, é eventualmente fonte de responsabilidade criminal, que não nos cabe aqui analisar.

Como já referido no ponto **III.2.3**, o Presidente do Conselho Directivo do CRSS não produziu quaisquer alegações sobre os factos em apreço, dado não ter procedido ao levantamento da citação que lhe fora endereçada.

Sobre esta matéria, as alegações remetidas pelos três vogais citados são unânimes em afirmar que o pelouro da Acção Social não lhes tinha sido distribuído, tendo antes ficado na área de actuação do Presidente do Conselho Directivo. Relativamente ao relatório da então IGSS e à subsequente determinação no sentido da revisão do acordo de cooperação do Centro de Convívio da Fundação Abreu Callado, as alegações são também coincidentes: nenhum dos alegantes participou (ou se lembra ter participado) em qualquer reunião daquele conselho directivo onde se tenha deliberado sobre aquele assunto.

Face às respostas dos vogais e a não ocorrer a reposição das verbas indevidamente recebidas pela FAC haverá lugar à efectivação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória na pessoa do Presidente do Conselho Directivo do CRSS.



V.3.2. *Subsídios eventuais*

Além da comparticipação acordada e dos subsídios iniciais para adaptação das instalações, a FAC beneficiou ainda, nesta área, dos seguintes subsídios eventuais:

- ◇ **1995** – 19.952 euros (4.000 contos), alegadamente para despesas decorrentes de reestruturação, nomeadamente estudo e aquisição de equipamento informático e outro material (uma viatura), através da área da acção social do Orçamento da Segurança Social (OSS);
- ◇ **2002** – 59.856 euros (12.000 contos), para equilíbrio económico-financeiro.

De acordo com os relatórios de auditoria da então IGSS, estes subsídios foram destinados a fins diversos do previsto e alheios ao Centro de Convívio e a qualquer fim de acção social, conforme se desenvolve de seguida:

a) **1995 – Despesas de reestruturação**

Este subsídio, solicitado pelo Presidente da FAC ao Secretário de Estado da Segurança Social, foi por este concedido através do Despacho n.º 135/SUB/SESS/95, de 12.07.95, *“Tendo em consideração as responsabilidades que a Fundação Abreu Callado tem no domínio da acção social, ..., para comparticipação nas despesas decorrentes da reestruturação a que se propõe, nomeadamente elaboração de estudo e aquisição de equipamento informático e outro material O levantamento do referido montante far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as suas necessidades efectivas.”*

De acordo com a documentação analisada sobre o despacho anterior, apurou-se que:

- ◇ O Presidente da FAC, através de ofício datado de 25-09-95, dirigido ao Chefe de Divisão do ex-Serviço Sub-Regional de Portalegre do CRSS do Alentejo, acompanhado de documentação de suporte, justificou a aplicação do referido valor;
- ◇ O ofício em questão refere *“...o objectivo de melhorar a sua prestação de apoio à terceira idade...”*, acrescentando, entre outras aplicações, *“...em equipamento de transporte a ser utilizado pelo Centro de Dia...”*;
- ◇ Deve referir-se que os investimentos efectuados nada tiveram a ver com o apoio à terceira idade ou com o Centro de Convívio, nem este necessitava de qualquer equipamento de transporte, dado que a FAC não dispunha de Centro de Dia¹³ nem se pode dizer que dele necessitava no âmbito da reestruturação projectada;

¹³ Conforme ficou exposto acima, os apoios financeiros atribuídos à Fundação são os definidos no acordo de cooperação e destinam-se a apoiar as actividades desenvolvidas pela Instituição relativamente ao serviço de centro de convívio. Conceptualmente e para efeito das prestações pecuniárias de acção social, centros de convívio e centros de dia são realidades diferentes: os primeiros, são *“centros a nível local para convi-*



- ◇ Os investimentos em questão beneficiaram, assim, a FAC como um todo, não tendo sido destinados ao Centro de Convívio, pelo que incidiram em especial sobre a actividade principal da Fundação, ou seja, a actividade agro-pecuária, tendo sido, considerando os valores sem IVA, os seguintes:
- ◆ 30.08.1995 - Aquisição de uma viatura Toyota Hilux, no valor de 9.018,27 euros (1.808 contos);
 - ◆ 19.09.1995 - Compra de 5 computadores, 1 impressora e *software*, no valor de 8.673,10 euros (1.739 contos);
 - ◆ 13.09.1995 - Levantamento da informação existente para o “Estudo Estratégico de Viabilidade para a Fundação Abreu Callado”, no valor de 1.995,19 euros (400 contos).

Assim, a Segurança Social beneficiou a FAC com subsídios que se destinariam a fins de acção social, mas que, pelo menos em parte, foram manifestamente desviados do seu propósito original, tendo os seus serviços tido conhecimento desse facto, pois era por demais evidente que um Centro de Convívio com as suas características específicas não podia, de modo nenhum, ter necessidade efectiva de uma viatura ou de cinco computadores.

Os documentos que suportaram a concessão deste subsídio, parecem demonstrar que o Secretário de Estado a autorizou, face ao pedido do presidente da FAC, conformando-se com a informação de suporte ao mesmo pedido, manifestamente insuficiente para determinar, com rigor, se o montante solicitado se destinava à prossecução dos fins de acção social desenvolvidos pela mesma fundação e que constituem a baliza da fundamentação para a atribuição desses apoios.

No despacho de autorização da concessão do subsídio, o Secretário de Estado determinou que, o levantamento do montante fosse feito gradualmente, competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica, de acordo com as necessidades efectivas (da Fundação).

A Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional, através de ofício, remeteu para a Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre, **para os devidos efeitos**, cópia do ofício do Gabinete do SESS, dando conhecimento do despacho onde é concedido o subsídio. Ficou assim o Serviço Sub-Regional responsável pelo acompanhamento da aplicação financeira e técnica daquele apoio, de acordo com as necessidades efectivas da Fundação.

vio e recreio de pessoas idosas de horário de funcionamento variável e que, normalmente, não exigem participação do utente”; os segundos, “destinados à população idosa que se mantém no seu meio familiar e social, situam-se a nível de freguesia e podem fornecer refeições, serviços pessoais, ajuda domiciliária e actividades de tempos livres. Os utentes dos centros de dia participam nas despesas dos mesmos salvaguardando sempre uma parte para gastos pessoais.” (in Conceição, Apelles J. B., Segurança Social, Manual Prático, 7.ª edição, Lisboa, Editora Rei dos Livros, 2001).



O pagamento do subsídio foi efectuado após a apresentação das facturas pela Fundação, tendo sido precedido de várias informações dos serviços competentes do Serviço Sub-Regional de Portalegre, conforme documentação anexa à ordem de pagamento n.º 52/95, culminando com o despacho de autorização (“*concorda-se*”) proferido pela Directora do Serviço Sub-Regional, face ao parecer nesse sentido do NAIPSS/DAS¹⁴.

Ora, aquele serviço teria conhecimento de que a aquisição da viatura não correspondia a uma necessidade efectiva da instituição, pois esta não dispunha de Centro de Dia. Assim, deveria ter alertado a tutela para essa situação. No entanto nada fez, permitindo o pagamento indevido da verba relativa à aquisição da viatura (1.900 contos com IVA).

Este pagamento, face aos elementos disponíveis poderia eventualmente constituir um ilícito financeiro, fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 49.º, da Lei n.º 86/89 e do art.º 59.º, da Lei n.º 98/97, sendo responsáveis, solidariamente, a Directora do Serviço Sub-Regional e a responsável pelo Departamento de Acção Social.

Relativamente à aquisição do material informático, ainda que o material seja claramente excessivo para as finalidades directas de acção social – o Centro de Convívio – será difícil determinar, a esta distância no tempo, a exacta medida desse excesso, sendo certo que o despacho de concessão insere expressamente a aquisição deste material no âmbito da reestruturação da IPSS em causa.

Quanto ao levantamento da informação existente para o estudo, admite-se que possa ter alguma ligação com a acção social, tendo em conta o alegado pelo presidente da FAC no sentido de que incluiria “*projeções sobre a função social da Fundação*” e que permitiria “*repensar toda a sua função social*”.

Sobre esta questão, as responsáveis referidas alegaram nos mesmos termos, no exercício do contraditório, o seguinte: “*para além de nunca ter sido solicitada ao Serviço Sub-Regional qualquer intervenção no processo instrutor que precedeu a atribuição em causa, também é verdade, (...), que não cabia à exponente colocar em causa o despacho emitido pelo Exmo. Senhor Secretário de Estado...*”, e que foi com “boa fé” que entenderam e interpretaram o citado despacho. E ainda, que o pagamento foi autorizado por entenderem “*estarem reunidas as condições necessárias*” face “*ao teor do despacho de atribuição do subsídio...cuja amplitude permite concluir estarem preenchidos os pressupostos definidos para a atribuição do subsídio – é atribuído um apoio financeiro a uma Instituição que, prosseguindo*

¹⁴ Documentos anexos à ordem de pagamento: despacho n.º 135/SUB/SESS/95 autorizando a concessão do subsídio; ofício do chefe de Gabinete do SESS comunicando o despacho referido; facturas relativas à aquisição de uma viatura, de equipamento informático e de um estudo de viabilidade da FAC; ofício da FAC remetido ao Chefe de Divisão do Serviço sub-regional de Portalegre; informação do GAT (Planeamento) do serviço sub-regional, ao respectivo Departamento de Acção Social (DAS), anexando a documentação atrás referida, para confirmação dos valores e sua aplicação; informação do Núcleo de Apoio às IPSS/DAS, sendo de parecer que se considerasse aquele pagamento, tendo sido exarado despacho de remissão ao GAT, para os devidos efeitos, pela Directora do serviço sub-regional; informação do GAT, considerando ser de pagar a importância concedida pelo SESS; despacho de concordância da Directora do Serviço sub-regional.



fins de solidariedade social, investe aquelas verbas numa reestruturação que se reflecte na sua função social” e ao “parecer emitido pelo NAIPSS/DAS”; Argumentam ainda que a utilização pelo presidente da FAC do termo “Centro de Dia” deve ser vista como “incorrecta do ponto de vista estritamente conceptual (...) por alguém (...) que certamente não terá a formação técnica adequada”.

Da análise das alegações do Secretário de Estado responsável pela atribuição do subsídio, no exercício do contraditório, ressalta o seguinte:

- Tutelou *“os diferentes organismos públicos da área da Segurança Social, com destaque para os então 5 Centros Regionais de Segurança Social”,* por delegação de competências do Ministro do Trabalho e da Segurança Social;
- O acompanhamento e fiscalização da acção social desenvolvida pelas IPSS do distrito de Portalegre bem como *“a execução dos despachos e orientações que, na qualidade de Secretário de Estado da Segurança Social, exarou”,* competia ao *“Centro Regional de Segurança Social do Alentejo, através do seu Serviço descentralizado de Portalegre,* incluindo-se nesse âmbito o acompanhamento da actividade de acção social desenvolvida pela Fundação Abreu Callado;
- Decorrido pouco tempo após ter iniciado as suas funções foi alertado *“através do Conselho Directivo do CRSS do Alentejo, para a gravíssima situação económica em que se encontrava a Fundação Abreu Callado”* tendo o signatário procurado *“diligenciar com a maior celeridade no sentido de repor total normalidade de gestão indispensável à sobrevivência daquela IPSS e à prossecução dos seus fins (...) de solidariedade social, que é o escopo principal da sua existência”* (vd. n.º 6, do art.º 13º, dos então estatutos da FAC);
- Faz várias considerações sobre o relevante papel social desempenhado pela Fundação na região *“economicamente depressiva”* em que se insere, acrescentando que o MTS *“tinha sobre a Fundação um triplo campo de actuação: o da acção social, o da formação profissional e o do trabalho”,* sobre o qual tinha de actuar *“de forma integrada, único meio de assegurar exaustivamente os superiores interesses do Estado”.* Os subsídios atribuídos fundaram-se nesse enquadramento e contexto.
- Sobre o Centro de Convívio em concreto, alega que, de acordo com a informação transmitida pelos serviços da Segurança Social, *“o mesmo integrava uma valência de acção social desenvolvida pela IPSS e era utilizado (...) pela população idosa de Benavila que nele passava grande parte do dia em ambiente de pleno convívio e de partilha do quotidiano”* e *“dispunha de condições adequadas para o fim que prosseguia”;*
- Não lhe tendo sido suscitada qualquer *“redundância com as valências prestadas pelo lar de idosos D. Maria Madalena Godinho de Abreu”* sempre considerou *“as duas unidades – lar de idosos e centro de convívio – como complementares”* e reconhece ao Centro de Convívio *“importância (...) como equipamento indispensável à adequada integração social de idosos da região,”* tendo sido com essa *“convicção”*



que analisei uma proposta e a despachei favoravelmente, atribuindo um subsídio ao Centro de Convívio da FAC (...) o qual se destinou parcialmente à aquisição de uma viatura de transporte de passageiros de média lotação”;

- Relativamente à aquisição da viatura, refere que a mesma se destinaria “ao mero transporte dos idosos, quer de e para as suas casas, quer em pequenos passeios de convívio” não dispondo “o Centro de Convívio de qualquer meio de transporte”, à data dos factos;
- Nunca teve qualquer conhecimento de que a viatura em questão tivesse sido utilizada em fins alheios ao Centro de Convívio.

Carreados todos os fundamentos expressos nas alegações supra analisadas, designadamente no que se refere à função social da Instituição, função essa que, extravasando a valência Centro de Convívio, se reveste de especial relevância numa zona com graves carências económicas, bem como o papel meramente executório desempenhado pelas responsáveis citadas, parece afastada a responsabilidade financeira, sem, no entanto, deixar de merecer censura a actuação global dos serviços neste caso.

2002 – Para equilíbrio económico-financeiro

Em 2002, o SESSS atribuiu um subsídio à FAC, no montante de 59.855,75 euros, para equilíbrio económico /financeiro, tendo em conta que a Fundação é uma IPSS que prossegue fins de solidariedade social, no âmbito da acção social, nomeadamente na valência de Centro de Convívio (Despacho n.º 31/SE/IPSS/SESSS/2002, de 28-01-2002).

Determinava o referido despacho que, o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre, deveria avaliar a correcta aplicação financeira e técnica do subsídio, dependendo dessa avaliação o levantamento do mesmo montante.

Aquele despacho foi proferido tendo por base documentação remetida pelo Centro Distrital, nomeadamente, um officio do respectivo Director, propondo a atribuição do subsídio e um parecer técnico e social, aprovado pela responsável da UPSC¹⁵, justificando o pedido e a proposta do montante do subsídio, destinado ao pagamento dos salários dos funcionários, referente a dois meses (nesse parecer a técnica subscritora considerava como importante a realização de uma auditoria à Instituição face à crise financeira em que a mesma se encontrava).

Como já foi repetidamente dito, a actividade da Fundação, na área da acção social, reconduz-se tão-só ao Centro de Convívio, o qual só dispunha de um funcionário. Mas porque se trata juridicamente de uma IPSS, é especialmente beneficiada por verbas destinadas a fins de acção social que, de facto, ela não prossegue.

Como supra referido, a atribuição de subsídios eventuais, no âmbito da acção social, carece de legislação específica; resulta sobretudo de uma prática reiterada, no pressuposto do seu enqua-

¹⁵ UPSC – Unidade de Protecção Social de Cidadania.



dramento nos fins de acção social, estabelecidos nas leis de bases da segurança social, (os pedidos de subsídio podem ser efectuados directamente ao Secretário de Estado que tutela a área quer, actualmente, aos Centros Distritais do Instituto de Solidariedade e Segurança Social). Importa referir, contudo, que aquela atribuição está subordinada a condições de excepcionalidade (cf., por exemplo, o art.º 36.º, alínea a), da Lei n.º 17/2000, de 08-08 e o art.º 84.º, alínea a), da Lei n.º 32/2002, de 20-12).

Os pedidos são analisados casuisticamente e os tipos de apoios atribuídos às IPSS podem-se destinar quer para obras, equipamento ou reequilíbrio financeiro. Porque tal prática pode permitir o mau uso e mesmo o desvio de dinheiros públicos, aquela atribuição deveria ser objecto de rigorosa regulamentação positiva que minimizaria o recurso a critérios baseados na mera discricionariedade, conforme parece ter sido o caso na atribuição dos subsídios eventuais analisados.

No caso presente, o subsídio foi solicitado para ocorrer ao pagamento de salários, correspondentes a dois meses, de cerca de 40 funcionários, a grande maioria dos quais empregues na actividade agro-pecuária e só um directamente adstrito ao Centro de Convívio.

Ora, ainda que suportada numa apreciação discricionária da situação de uma IPSS, esta discricionariedade na atribuição de subsídios eventuais não pode ser ilimitada mas, outrossim, balizada pelos fins a que se destinam os subsídios. E é a própria IGMSST a reconhecer que este subsídio é alheio ao Centro de Convívio e a qualquer fim de acção social.

Face aos elementos disponíveis, a concessão deste subsídio seria susceptível de constituir um desvio de dinheiros públicos, configurando eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos do art.º 59.º e alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, sendo solidariamente responsáveis o Director do Centro Distrital de Portalegre e a Directora da Unidade de Protecção Social de Cidadania.

Sobre estes factos foram ouvidos aqueles responsáveis, tendo o Director do Centro Distrital de Portalegre alegado que a atitude que tomou "ao propor ao Gabinete do Ministro a atribuição do referido subsídio, não poderia certamente ser diferente" porque a sua decisão assentou em dois pressupostos, "o primeiro dizia respeito ao facto do Gabinete do Ministro, ter dado orientações para que tal proposta fosse realizada, aliás como resulta do carácter urgente do meu despacho, segundo, porque a proposta técnica que me chegou para decisão, apontava igualmente e sem margem de dúvidas nesse mesmo sentido". Acrescenta ainda que "parece pacífico que o referido subsídio tenha tido por fundamento o equilíbrio económico-financeiro da Instituição, (IPSS) Para nós, equilíbrio económico-financeiro, é um conceito, que não pode nem deve ser constrangido, a sectores de uma IPSS, ainda mais quando existem salários em atraso". Sobre estas alegações refira-se que dos elementos disponíveis não resulta que o Gabinete do Ministro (presume-se que se queria dizer Gabinete do Secretário de Estado) tenha dado orientações para que tal proposta fosse realizada, mantendo-se assim as afirmações aduzidas sobre o momento inicial da decisão de atribuição do subsídio.

Sobre os mesmos factos alega a Directora da UPSC que: *"realça-se a circunstância de tanto a exponente como aquela Técnica (Técnica de Serviço*



Social) concretizarem a sua actuação de uma forma, pode dizer-se, quase vinculada, uma vez que a mesma ocorreu em cumprimento estrito de um despacho do Sr. Director do Centro Distrital exarado sobre o officio da Instituição... (officio n.º 02/14, de 22 de Janeiro de 2002)” e ainda que “...o Sr. Secretário de Estado quando decidiu, decerto conformando a sua decisão com todos os elementos que compunham o processo, fê-lo, ainda assim, em liberdade, não estando vinculado a decidir positivamente e com referência à proposta que lhe foi feita.”

Das alegações referidas resulta que os apoios concedidos à FAC se fundamentam na sua qualidade de IPSS, no pressuposto da sua vocação para a prossecução de fins de solidariedade social, os quais não se reconduzem estritamente ao Centro de Convívio. E foi também nesse pressuposto que o subsídio foi atribuído para suprir as dificuldades de tesouraria vividas pela Fundação, que impediam o pagamento dos salários dos seus funcionários, falta essa que lhes acarretaria “...grandes dificuldades com impacto de natureza social muito negativo, que se reflectirá no acentuar das carências, e terá consequências também negativas a nível, principalmente, da freguesia de Benavila.” O subsídio em questão permitiria “evitar o agudizar de problemas sociais, nesta região” (transcrições do officio da FAC, n.º 02/14, de 22 de Janeiro de 2002). Neste termos, parece afastada a responsabilidade financeira, sem, no entanto, deixar de merecer censura a actuação global dos serviços neste caso.

V.4. Apoios do Sistema da Segurança Social à Instituição na sua globalidade

A FAC tem vindo a beneficiar de outros apoios, com base na existência do Centro de Convívio, mas na prática, como, aliás, se verificou em relação aos subsídios eventuais atrás referidos, tendo por destinatária a actividade agro-pecuária, os quais se elencam como segue:

- ◇ Subsídios reembolsáveis;
- ◇ Aceitação de penhor sobre depósito a prazo

V.4.1. Subsídios reembolsáveis

A FAC foi beneficiária de dois subsídios reembolsáveis, concedidos pelo IGFSS, cada um no valor de 399.038,32 €, respectivamente em 1995 e 1997 (80 mil contos cada um).

O subsídio concedido em 1995, destinava-se a regularizar as responsabilidades passivas da Fundação e à aplicação em investimentos produtivos para aumentar a sua capacidade de resolução daquele passivo, destinando-se o concedido em 1997 somente à regularização das responsabilidades passivas da instituição. Em ambos havia lugar a reembolso em 30-10-1999.



Nos dois casos houve lugar à constituição de hipotecas, por parte da Fundação, como garantia dos subsídios reembolsáveis.

Face à sua complexidade, procede-se à descrição factual das situações para uma melhor compreensão das mesmas.

V.4.1.1. SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO EM 1995

Através de carta/ofício enviada ao Secretário de Estado da Segurança Social, em 02-08-95, o Presidente da FAC, solicitou apoio financeiro para tentar ultrapassar a situação de grave carência vivida pela instituição. À data, o endividamento da FAC rondava os 500 mil contos e esta encontrava-se *“no limiar de uma situação de liquidação, que arrastará não só a dissolução da própria Fundação e a perda do valor económico que constitui o conjunto da Casa Agrícola, mas também terá consequências nefastas, sociais e políticas, para a região, e em especial para Benavila e que, com toda a certeza, acarretará o encerramento dos centros sociais que dela dependem, inclusivamente da Escola Profissional”*.

Acrescentava ainda *“a fase da acentuada descapitalização....os estudos já efectuados quanto à necessidade de investimento, indicam que a FAC necessita de um levantamento de fundos na ordem dos 120 mil contos, em condições especiais, ou seja, sem juros e reembolsáveis de uma só vez no prazo de pelo menos 6 anos”*. Outro fundamento invocado pelo Presidente da Fundação para a concessão do subsídio foi o de que, se a fundação pudesse ultrapassar a descapitalização e reunir os meios que lhe permitisse concretizar uma política séria de investimento, poderia, entre outras coisas, dar continuidade à sua acção social. Sugeria ainda, a garantia do apoio solicitado através da constituição de uma garantia real sobre propriedades cujo valor patrimonial rondava os 800 mil contos.

O Secretário de Estado despachou (em 16-08-95) no sentido de solicitar uma conversa com a Fundação para avaliação das garantias reais.

Em 25-08-95, o mesmo Secretário de Estado determinou ao IGFSS a atribuição de um subsídio de 80.000 contos, reembolsável em 30-10-99, com a constituição de garantias até ao reembolso, devendo o subsídio e respectivas condições, ser formalizado através de protocolo entre o IGFSS e a FAC.

Em Setembro de 95 foi elaborado um relatório de avaliação, pela Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo de Avis, que atribuiu à “Herdade da Cumeada” um valor de 178 mil contos.

Em 12-10-95 foi celebrado o protocolo de concessão de subsídio reembolsável, entre o IGFSS e a FAC, em cumprimento do despacho do Secretário de Estado.

Nos termos conjugados das cláusulas 3.^a, 4.^a e 6.^a do protocolo resulta que, o subsídio foi concedido para ser aplicado na regularização das responsabilidades passivas da Fundação, assim



como em investimentos produtivos que visassem aumentar a sua capacidade de resolução daquele passivo. O respectivo reembolso seria efectuado em 30-10-99 e a FAC ficava ainda obrigada a constituir uma hipoteca a favor do Instituto, no prazo máximo de 60 dias a contar da data de assinatura do protocolo, sobre os terrenos rústicos designados por Herdade da Cumeada, no valor de 178.000 contos. A escritura da hipoteca foi celebrada em 20-12-95, excedendo assim o prazo fixado no protocolo.

A hipoteca encontra-se registada a favor do IGFSS, na conservatória do Registo Predial de Avis, sob o n.º de inscrição 00276/180394 (vd. ofício do IGFSS, n.º 017123, de 06.08.04).

Ora, o subsídio atribuído não tem enquadramento nos normativos legais, supra referidos, que regulam os apoios financeiros às IPSS para a prossecução de fins de acção social. Aliás, decorre nitidamente dos fundamentos apresentados pelo presidente da Fundação, para aquela atribuição, que a actividade de acção social é secundária e lateral à actividade principal da Fundação: com efeito diz que, se a mesma *"pudesse ultrapassar a descapitalização e reunir os meios que lhe permitisse concretizar uma política séria de investimento, poderia entre outras coisas dar continuidade à sua acção social."* Ou seja, o interesse público protegido pela acção social foi prejudicado, uma vez que, verbas destinadas pelo Estado aquela finalidade foram utilizadas para resolver a situação financeira de uma entidade que, só secundariamente, desenvolve uma actividade de acção social.

O subsídio em si mesmo configura uma situação de desvio de dinheiros públicos, fonte de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no art.º 49.º, da Lei n.º 86/89, de 08-09 e no art.º 59.º da Lei n.º 98/97. No entanto, tal responsabilidade está afastada se estiver garantida a reposição, como, em princípio, decorre do facto de ter sido constituída uma hipoteca como garantia do reembolso do subsídio, situação que afasta os pressupostos da obrigação de repor, nos termos da última norma invocada (regime mais favorável e por isso aplicável aos factos, nos termos do art.º 111.º da Lei n.º 98/97).

Poderia ainda haver lugar a responsabilidade pela não cobrança de juros, mas essa responsabilidade não existia antes de 1997.

Em sede do contraditório, o Secretário de Estado citado alega que a atribuição do subsídio foi *"determinada por manifesto e objectivo interesse público e dentro das atribuições que lhe estavam cometidas no exercício do citado cargo público, considerando o campo de actuação tutelar do então Ministério do Trabalho e da Segurança Social"*, fundando-se nos seguintes pressupostos: *"No âmbito do então Ministério do Trabalho e da Segurança Social teriam necessariamente de ser acautelados os aspectos directamente relacionados com a acção social, de formação profissional e enquanto empregador, desenvolvidos pela FAC, isto é, a visão/processo decisório teria sempre de integrar estes diferentes aspectos" e que "o desaparecimento, através de extinção, da Fundação Abreu Callado era um cenário que se colocava de algum tempo àquela data e iria, a ocorrer, ter consequências dificilmente quantificáveis em termos de impactos negativos na região", levando nomeadamente ao "encerramento do Centro de Convívio" e da "Escola Profissional Abreu Callado".*



Nas mesmas alegações, conclui o Secretário de Estado que *"A atribuição do subsídio reembolsável (...) foi formalizada contratualmente de forma responsável e exaustiva, acautelou os interesses públicos e permitiu que a Fundação Abreu Callado prosseguisse os seus fins de utilidade pública e, muito em particular, a sua relevante acção formativa e social"* e que se certificou de que o património de que a FAC dispunha era suficiente para *"responder pelo respectivo ressarcimento à Segurança Social em caso de futuro incumprimento das suas obrigações"*.

Aqueles argumentos não são suficientes para afastar a convicção de que o subsídio atribuído não tem enquadramento nos normativos legais que regulam os apoios financeiros às IPSS, para a prossecução de fins de acção social, nem se encontrou suporte legal, quer na Lei do Orçamento, quer no respectivo Decreto-Lei de execução, em vigor à data dos factos. No entanto, não se apura aqui a eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória daí decorrente porque, considerando o momento da prática dos factos, o respectivo procedimento se encontra extinto, simultaneamente por prescrição e por amnistia (vd. art.º 69.º, n.º 2, alíneas a) e c), da Lei n.º 98/97 e art.º 7.º, alínea a), da Lei n.º 29/99, de 12-05).

Conforme atrás referido, a aplicação genérica que estava reservada a este subsídio era a regularização das responsabilidades passivas da FAC e a aplicação em investimentos produtivos que tornassem possível o aumento da sua capacidade de resolução do passivo.

De acordo com o apurado pela IGMSST e confirmado documentalmente, o valor em causa foi aplicado, de imediato, em depósito a prazo a 183 dias e na aquisição de títulos, distribuindo-se 50% por cada aplicação. Acresce que as dívidas a terceiros de curto prazo passaram de 576 mil contos para 611 mil contos. Apenas se teria registado investimento significativo em 1996 (cerca de 45 mil contos), mas com apoio do IFADAP.

Em conformidade, a FAC não cumpriu o protocolo, em termos de aplicação em investimento produtivo e/ou regularização de passivo, podendo presumir-se que o valor envolvido foi gasto em despesas correntes, pois, ao momento da auditoria da IGMSST, o depósito a prazo já não existia e os títulos tinham sido vendidos, constituindo-se, na verdade, um novo encargo, a pagar ao fim de 4 anos, mantendo-se o passivo inalterado ou até agravado.

Por outro lado, sendo, ao momento, a FAC devedora de contribuições à Segurança Social, de acordo com a cláusula 5.ª do protocolo em questão, uma parte (25%) do valor do empréstimo deveria ser destinada ao ressarcimento dessa dívida. Ora, aconteceu que um mês depois do despacho de autorização do empréstimo foi autorizada uma cessão de créditos entre o IGFSS e a CCAM do Concelho de Avis¹⁶. Sobre este ponto, na auditoria da IGMSST, tendo sido questionada a então presidente do IGFSS, esta declarou que *"...À data da celebração do protocolo, a cessão já se encontrava concretizada, encontrando-se a FAC com a sua situação*

¹⁶ O contrato de cessão de créditos foi autorizado em 27-09-1995, por despacho conjunto dos secretários de Estado Adjunto e do Tesouro e da Segurança Social, ao abrigo do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 400/93, de 30 de Dezembro, determinando que, através desse contrato, ficasse regularizada a dívida da FAC, relativamente ao cedente.



contributiva regularizada. São processos diferentes, que correm em serviços distintos, não havendo articulação entre os mesmos;

A FAC não terá sido privilegiada quanto à forma como a dívida foi liquidada: era prática comum no caso de instituições/empresas em situação económica difícil.”

Em síntese, de acordo com a documentação analisada, toda a operação está completamente fora da vocação da segurança social, pois trata-se da concessão de empréstimos à agricultura.

V.4.1.2. SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO EM 1997

Em 16-04-97, o Presidente da FAC, através de carta remetida ao Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, ao “*cuidado do Sr. Dr...*” dá conhecimento da deficiente situação económica/financeira da Fundação, designando-a mesmo como “*descalabro financeiro*”, em resultado fundamentalmente de:

“1.º - Grandes investimentos com mau aproveitamento prático e em seguida alguns mesmo abandonados;

2.º - A inexistência de fundos próprios para cobrir o investimento, o conseqüente recurso a empréstimos bancários, a taxas de juro excessivamente elevadas, criando-se assim uma situação que trouxe à FAC encargos financeiros absolutamente incomportáveis”.

Para além de outras considerações, propunha que o MSSS lhe concedesse “um empréstimo sem juros”, que permitisse solucionar a situação, evitando o recurso a empréstimos bancários com os conseqüentes juros.

Em 11-06-97, o Chefe do Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural remeteu ao Chefe do Gabinete do MSSS, ao “*cuidado do Dr....* (a mesma pessoa indicada acima na carta do Presidente da FAC)”, um ofício da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo sobre a situação da FAC. Neste ofício, dava-se conta de que a Fundação atravessava “*uma crise financeira extremamente grave*”, tendo o novo conselho de administração, no qual se encontrava representada a DRAA, iniciado um processo de recuperação que se mostrou “*particularmente difícil e lento*”. Mais informava que tinha sido “*efectuado o levantamento da situação*” e a ser “*preparado um plano de viabilização a médio prazo*” que permitiria “*sanear financeiramente a Instituição e permitiria tirar partido das muitas potencialidades das suas propriedades rústicas e urbanas e assim cumprir os objectivos traçados pelos seus Fundadores*”. Sugeria ainda a “*concessão de um adiantamento através dos serviços da Segurança Social, adiantamento esse que seria devidamente enquadrado no plano de viabilização a médio prazo*”.

O Chefe do Gabinete do SEADR, no documento que acompanhou o ofício da DRAA solicitou, “*em nome do SEADR, a melhor atenção para o seu teor*”.



Em 17-06-97, através da Inf. n.º 21/97 o assessor do Gabinete do MSSS foi de parecer que *“se envie ao IGFSS esta informação e a documentação em anexo para que fosse avaliada a situação financeira da FAC, e a possibilidade da sua viabilização, com eventual renegociação do financiamento existente em função da avaliação da propriedade hipotecada”*. Tal parecer mereceu a concordância do Ministro através de despacho de 26-06-97. Ambos foram comunicados ao Presidente do IGFSS em 30-06-97.

Em 14-07-97, através de ofício, o conselho directivo do Instituto, em cumprimento do despacho do Ministro e partindo da análise dos documentos de que dispunha sobre a FAC, nomeadamente do ofício da DRAA que dava nota da viabilidade da IPSS, *“a fim de apoiar a reestruturação em curso”* submeteu à consideração daquele membro do governo os projectos de despacho de concessão do subsídio e do protocolo de concessão e reembolso do mesmo, a celebrar entre o IGFSS e a FAC. Os projectos referidos foram aprovados pelo Ministro em 15-07-97.

Através de despacho de 15-07-97, o Ministro da Solidariedade e Segurança Social, determinou a atribuição de um subsídio reembolsável à FAC, através do IGFSS, subordinado a algumas condições: a data limite do reembolso seria 30-10-99; constituição de hipoteca a favor do Instituto sobre bens reais da Fundação; formalização através de protocolo celebrado entre aquelas entidades e sujeição ao visto do Tribunal de Contas como condição de eficácia financeira¹⁷.

Em 18-07-97 foi celebrado o protocolo. Em 21-07-97, foi o mesmo submetido a homologação do Ministro, pelo presidente do conselho directivo do IGFSS. Este responsável comunicou à CCCAM, em 25-07-97, que o montante de 80.000 contos, atribuído à FAC pelo Ministro a título de subsídio reembolsável, seria depositado pelo Instituto à ordem da Fundação numa conta na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Avis.

O subsídio em apreço parece revestir substancialmente, à semelhança do anterior, a natureza de um empréstimo. Este empréstimo difere do anterior, na medida em que prevê o pagamento de juros, os quais, em 31.12.02, remontavam a 77.399,86 euros. Como no caso anterior, não foi ainda efectuado qualquer reembolso, de capital ou juros.

No caso em análise, há lugar ao reembolso do “subsídio” e a constituição de garantia real sobre o mesmo, revestindo a figura de contrato de mútuo, nos termos do art.º 1142.º do Código Civil, garantido por hipoteca sobre um prédio misto denominado “Herdade da Fundação”.

A hipoteca encontra-se registada a favor do IGFSS na conservatória do Registo Predial de Avis, com o n.º 00358/040298 (vd. ofício do IGFSS, n.º 017123, de 06.08.04).

De qualquer modo, pode considerar-se que existe uma vantagem financeira para a Fundação na medida em que, esgotadas as vias normais de acesso ao crédito, este é-lhe concedido pelo ente público em condições diferentes das que o mercado lhe possibilitaria.

¹⁷ O protocolo foi objecto de visto tácito em 18-12-97, conforme Processo de Visto n.º 49 989/97.



Assim, este apoio teria que ter enquadramento nos normativos sobre os apoios concedidos com dinheiros públicos, supra analisados, no âmbito da prossecução dos fins de acção social definidos no art.º 33.º e de acordo com os princípios orientadores estabelecidos no art.º 35.º da Lei n.º 28/84, aplicável à data dos factos. Com efeito, tal como já acima referido, não existindo um regime legal geral sobre atribuição de subsídios por parte do Estado é, no âmbito das atribuições e competências da entidade pública concedente dos mesmos que se deve procurar a legalidade e legitimidade dessa concessão, conforme o entendimento plasmado nos pareceres da PGR, supra citados. Ora, o fim pretendido com o subsídio não se adequa aos definidos naquelas normas.

Por outro lado, o IGFSS é uma pessoa colectiva, de tipo institucional, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, criado pelo Decreto-Lei n.º 17/77, de 12-01, tendo ficado na dependência do Secretário de Estado da Segurança Social (art.º 5.º do diploma). As atribuições do Instituto foram fixadas pelo decreto-lei citado tendo, posteriormente, o Decreto-Regulamentar n.º 24/77, de 01-04, procedido à regulamentação da respectiva competência, orgânica e funcionamento.

Do acervo de atribuições e competências do Instituto, dentro do quadro normativo referido, não consta a concessão de empréstimos/subsídios reembolsáveis. Sublinhe-se que o papel do Instituto foi determinante para a concessão do subsídio nos moldes descritos.

No caso em apreço repetem-se as considerações acima proferidas relativamente às eventuais responsabilidades financeiras de natureza sancionatória e reintegratória. Há, no entanto, um facto que sempre põe em questão essa responsabilidade: a existência de visto, ainda que tácito, do Tribunal de Contas, o qual foi expressamente assumido no despacho de concessão como condição de eficácia.

No âmbito do exercício do contraditório, alegou o Ministro citado que “o escopo e o fundamento da concessão, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do subsídio reembolsável em causa, a coberto de despacho por mim proferido a 15 de Julho de 1997, prenderam-se, no entendimento dos serviços jurídicos do meu Gabinete de então e por mim sufragado, com o cerne das atribuições e preocupações de interesse público cuja realização e acautelamento estão por lei cometidas ao ministério que dirigi” e, considerando a actividade de natureza social desenvolvida pela FAC enquanto IPSS, nomeadamente através do Centro de Convívio e da Escola Profissional, bem como a “situação de profundo desequilíbrio financeiro que era pressuposto do procedimento conducente à atribuição de subsídio, pondo em causa a sobrevivência da própria FAC, ameaçava também, não apenas os postos de trabalho dos seus empregados – numa região severamente afectada pelo fenómeno do desemprego – como a continuidade de toda e qualquer actividade directamente ligada à acção social que a mesma prosseguia, com inegável relevância local”.

Afirma ainda o Ministro que o subsídio reembolsável “seria enquadrado no plano de viabilização a médio prazo da Fundação, da responsabilidade tutelar conjunta do Ministério da Solidariedade e Segurança Social e Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, no âmbito das respectivas atribuições”.



Além dos argumentos aduzidos, o alegante descreve as medidas cautelares que determinou:

- "- data limite de reembolso curta – 30/10/99 – atendendo à elevada expectativa de um rápido saneamento financeiro suportado pelos termos específicos do plano de viabilização a médio prazo da FAC;*
- constituição de hipoteca a favor do IGFSS sobre património imobiliário da FAC;*
- interdição de a FAC vender ou onerar quaisquer parcelas do seu património sem consentimento escrito do IGFSS, até à constituição da hipoteca acima referida;*
- estipulação de juros a vencer sobre o montante concedido;*
- formalização do subsídio através de protocolo celebrado entre o IGFSS e a FAC;*
- subordinação da eficácia do despacho de concessão do subsídio e do protocolo a visto do Tribunal de Contas, visto esse que foi concedido em 18/12/97."*

A equipa de auditoria efectuou ainda uma análise mais profunda das contas da FAC, orientada para avaliar em que grau o objectivo de regularizar o Passivo da instituição (mais limitado do que no caso anterior) se tinha concretizado. Este aprofundamento revelou-se tanto mais necessário na medida em que, neste domínio, é omissa a já citada auditoria efectuada pela IGMSST.

Como complemento e numa perspectiva mais ampla, procurou-se ainda avaliar em que medida o empréstimo em questão, cujo objectivo primário era equilibrar a situação financeira de curto prazo, teria influenciado os problemas estruturais da FAC.

Esta operação, apesar do Despacho permissivo ser de 15.07.97, só foi concretizada em termos de transferência concreta de fundos em 23.02.98¹⁸. No entanto, teve efeitos práticos logo em seguida ao referido Despacho na medida em que a FAC obteve um financiamento junto da CCAM¹⁹ no valor de 78.000 contos, como antecipação ao empréstimo em questão, que foi amortizado em 26.02.98, logo depois do valor do empréstimo do IGFSS ter sido creditado.

Tendo em atenção a evolução do Passivo no período 1996/98, apurou-se que:

- ◇ Houve uma reestruturação da dívida de curto prazo para médio e longo prazo, e por outro, o IGFSS substituiu parcialmente a banca como entidade credora;
- ◇ Por outro lado, ao decréscimo do valor em dívida ao CPP correspondeu o aumento do débito em relação à CCAM;

¹⁸ O valor do empréstimo do IGFSS foi creditado na conta de depósito à ordem da FAC na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Avis, com data-valor de 23.02.98.

¹⁹ Financiamento este concedido na sequência da recepção, pela CCAM, do ofício do IGFSS, já referido, subscrito pelo seu Presidente, dando conta de que o empréstimo iria ser depositado numa conta daquela Caixa. Note-se, porém, que, uma vez que esse ofício é datado de 25/07/97, foi desrespeitada, na prática, a determinação ministerial, vertida no despacho autorizador, de que o visto do Tribunal de Contas – que só veio a ser concedido em 18/12/97 – constituísse condição de eficácia financeira.



- ◇ Ocorreu ainda, um decréscimo nos saldos de fornecedores, que em conjunto com o decréscimo da dívida bancária, e restantes elementos do Passivo foi inferior em apenas 42,2 milhares de euros em relação ao empréstimo em questão, podendo deste modo afirmar-se que foi quase todo aplicado na redução do Passivo.

Mas a situação não pode ser só encarada na perspectiva estrita de cumprimento dos objectivos do Despacho, ou seja, contrapondo o valor do empréstimo à redução do Passivo numa óptica de equilíbrio financeiro de curto prazo, mas numa visão mais alargada, de forma a avaliar em que medida o empréstimo em questão teria contribuído para resolver os problemas estruturais da FAC.

Ora, outro dos factores que influenciou positivamente a situação financeira da FAC foi o aumento extraordinário dos proveitos financeiros de 1996 para 1997 no valor de 510,8 milhares de euros, resultantes da venda de títulos de indemnização da reforma agrária recebidos.

Mas, apesar da entrada extraordinária de meios financeiros, por via do financiamento do IGFSS e dos rendimentos obtidos com os títulos da Reforma Agrária, a situação não se equilibrou, pois do relatório do Conselho de Administração apresentado em 1999 e no que se refere às Contas de 1998 pode transcrever-se o seguinte:

“Pensamos que este Conselho de Administração fez tudo o que era possível na reorganização do aparelho de produção agrícola e pecuário, pelo que se torna imperioso proceder ao saneamento financeiro desta instituição, conforme proposta apresentada em 18.02.98 ao Ministério da Trabalho e Solidariedade”.

Esta situação, de acordo com o mesmo relatório e das observações efectuadas, resultou entre outros dos seguintes factores:

- ◇ Do colapso dos proveitos operacionais no exercício de 1997, sem uma recuperação significativa em 1998, que teve a sua base na descida da venda de produtos no valor de cerca de 214,0 milhares de euros, e derivou do seguinte:

*“A produção do ano foi desastrosa sendo considerado o pior ano agrícola da região;
O sector pecuário tanto no caso dos ovinos (surto de brucelose que levou ao abate de parte do efectivo já em 1998), como no caso dos bovinos dada a fraca densidade do efectivo que a FAC possuía;*

O olival encontrava-se em estado de abandono;

Parte da vinha estava em fase de instalação”.

- ◇ Do aumento nos custos operacionais de 1996 para 1997, que teve como causa fundamental o acréscimo nos custos com o pessoal, no valor de 211,3 milhares de euros, mantendo-se ambos estacionários de 1997 para 1998. Este aumento nos custos com o pessoal deveu-se a:



“... necessidade de dar cumprimento ao acordo assumido com as entidades sindicais e rever as condições salariais de todo o pessoal uma vez que não havia aumentos e acertos de diuturnidades há alguns anos...”

“... aumento do número de pessoal eventual para aceleração dos trabalhos atrasados” no que se refere aos “trabalhos de arborização florestal”.

V.4.2. Penhor sobre depósito a prazo do IGFSS

Em 26 de Fevereiro de 2002 foi celebrado um “Acordo de Regularização de Dívidas e de Penhor sobre Depósito a Prazo” entre a FAC, o IGFSS e o CPP, no qual o IGFSS constituiu um depósito a prazo pelo período de 6 meses, renovável por igual período, e aceitou um penhor sobre o mesmo, no valor de 1.400.000 € (280.675 contos).

A constituição do penhor foi autorizada por despacho do SESS, de 22-02-02, proferido sobre o ofício n.º 002210, de 21 de Fev. 20002-CD, remetido pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, ao Chefe de Gabinete do MTS, por sua vez remetido ao Gabinete do Secretário de Estado.

O referido ofício levou ao conhecimento da tutela uma proposta de Acordo de Regularização de Dívidas e de Constituição de Penhor sobre Depósito a Prazo, feita pelo Crédito Predial Português, como solução para sustentar a execução movida contra a FAC. O penhor seria constituído a favor do Banco, sobre o saldo de conta de depósito a prazo aberta em nome do IGFSS. De acordo com a opinião emitida no ofício, as condições contratuais apresentadas na proposta de Acordo eram razoáveis. Referia também que, encontrando-se em curso um processo de reestruturação financeira da Fundação (negociada com o Montepio Geral), com o objectivo de sanear o passivo da mesma, o Acordo permitiria sustentar a acção executiva até à concretização do projecto em negociação com o Montepio Geral.

Em anexo ao ofício seguiu o projecto do Acordo, para ser autorizado, o que se verificou através do despacho supra referido.

Nos termos das cláusulas 8.ª a 11.ª, o IGFSS constituiu, a favor do CPP, um penhor sobre o saldo de uma conta de depósito a prazo de que era titular, no valor de 1.400.000,00 €, para garantir o bom cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato para a FAC, correspondentes a 1.285.639,55 € de montante consolidado, juros e demais encargos a liquidar nos termos do mesmo.

O Instituto obrigou-se a não movimentar o referido depósito a prazo, enquanto não se encontrassem, integralmente liquidadas, todas as responsabilidades garantidas perante o Banco. À data do vencimento do contrato (20 de Dezembro de 2002), não tendo sido pagas as obrigações devidas, o penhor poderia ser imediatamente executado.



Tornando-se o penhor exigível, o IGFSS reconhecia ao Banco o direito de debitar na referida conta a prazo, de imediato e sem dependência de qualquer formalidade, todas e quaisquer quantias resultantes de obrigações vencidas e não liquidadas. O penhor subsistiria enquanto se mantivesse por pagar qualquer importância por ele garantida.

O contrato em questão tinha subjacente a expectativa de que, entretanto, seria possível alienar uma parte do património da FAC, permitindo o ressarcimento da dívida ao CPP e a regularização do Passivo em geral, incluindo os débitos ao IGFSS, o que não foi possível concretizar²⁰.

Esta garantia acumulava com uma hipoteca sobre a denominada Herdade dos Testos e outros bens do imobilizado, como sejam viaturas e máquinas agrícolas.

Em 27 de Dezembro de 2002 foi celebrado um aditamento ao acordo, em que se prorrogava o prazo do seu vencimento por um ano (20 de Dezembro de 2003). Dos elementos disponíveis não é possível concluir se o aditamento foi levado ao conhecimento da tutela.

A situação em apreço configura um penhor de direitos constituído por terceiro, ao qual é aplicável o regime jurídico contido nos artigos 679.º/ss e, subsidiariamente, os artigos 666.º/ss do Código Civil.

O penhor é um direito real de garantia que confere, ao credor pignoratício, o direito à satisfação do seu crédito bem como dos juros, se os houver, com preferência sobre os demais credores. Para alguns autores, o credor pignoratício tem posse, em nome próprio, do direito resultante do penhor e posse, em nome alheio, do direito de quem constitui o penhor. Porque o direito de penhor envolve o direito de exigir, verificados certos pressupostos, a “venda” da coisa empenhada, a lei só reconhece legitimidade para dar bens em penhor a quem tiver poder para os alienar – não bastando, para o efeito, o simples poder de os administrar (art.º 667.º/1 CC, aplicável com as necessárias adaptações ao penhor de direitos, por força do art.º 679.º do mesmo diploma).

Considerando a natureza do penhor, resulta que, através da sua constituição, o Instituto pôs em risco verbas destinadas à prossecução do interesse público, ao permitir que as mesmas garantissem o pagamento de dívidas de uma fundação que, como já reiteradamente referido, tem uma actividade de acção social muito reduzida.

Compulsados todos os documentos relativos ao processo de constituição do penhor, não se encontra qualquer deliberação do Conselho Directivo do IGFSS sobre a mesma, omissão essa confirmada por ofício n.º 5996, de 19-03-2004, do actual Presidente do Instituto. Toda a actuação por parte do organismo foi conduzida pelo Presidente do Conselho Directivo em funções na altura.

²⁰ De acordo com a política expressa no “Plano estratégico de saneamento financeiro”, defendido pela anterior administração, nomeadamente pelo seu presidente, foi tentada a venda da Herdade dos Testos, sendo a respectiva oferta anunciada publicamente; porém, só houve uma proposta, bastante abaixo das expectativas, não tendo sido considerada satisfatória sob o ponto de vista da prossecução do negócio.



Da análise das atribuições do Instituto, das competências do seu Conselho Directivo e do seu Presidente, consagradas no DL n.º 260/99, de 07-07, não se encontra enquadramento legal para aquela operação.

Ora, os órgãos da administração pública estão subordinados, entre outros, ao princípio da legalidade: *“os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”* (art.º 3.º do CPA). Nos termos do art.º 13.º e respectiva remissão (tb. do CPA), são órgãos da Administração Pública, entre outros, os órgãos dos institutos públicos. O presidente do IGFSS não é um órgão do mesmo: é um membro do órgão conselho directivo (cfr. arts. 4.º, b) e 9.º do DL n.º 260/99).

Independentemente da legalidade ou não da constituição do penhor, os actos de gestão financeira ou patrimonial são da competência dos órgãos dirigentes dos organismos, nos termos dos diplomas aplicáveis à administração financeira do Estado (nomeadamente Lei n.º 8/90, de 20-02, e DL n.º 155/92, de 28-07).

Assim, a constituição do penhor suscita duas questões principais, em termos de legalidade e regularidade:

- a) A não existência de disposição que habilite o IGFSS a constituir um “penhor” sobre o património da Segurança Social;
- b) A falta de competência do Presidente do IGFSS para propor à tutela e celebrar o referido “Acordo”.

Neste contexto, a constituição do penhor nos termos descritos, é eventualmente fonte de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, sendo responsável o Presidente do IGFSS²¹.

No âmbito do exercício do contraditório, o mesmo refuta aquela responsabilidade, alegando que *“...todo e qualquer contacto ou relacionamento entre o IGFSS e a citada Fundação, resultou exclusivamente da iniciativa da tutela”* descrevendo todos os procedimentos conducentes à constituição do penhor, os quais foram sempre do conhecimento da tutela, tendo o alegante agido sempre em cumprimento de orientações superiores. No entanto, não anexou às suas alegações documentos que comprovem essa intervenção primária da tutela, mantendo-se, neste contexto, as afirmações sobre a sua eventual responsabilidade financeira, de natureza sancionatória.

Embora tenha sido citado, o Secretário de Estado não produziu quaisquer alegações.

Considerando as alegações acima referidas, a provar-se o papel determinante do Secretário de Estado, poderá ser equacionada a sua eventual

²¹ Em termos de responsabilidade financeira reintegratória, veja-se o que atrás se disse a propósito do subsídio reembolsável concedido em 1995.



responsabilidade, ao dar orientações para a prática de um acto sem suporte legal.

Nesta matéria, de acordo com informação do IGFSS, a situação actual apresenta-se como segue:

- ◇ A FAC não teve hipótese de renegociar com o CPP, no sentido de, no mínimo, prorrogar, mais uma vez, o vencimento da operação, dado não dispor de meios financeiros para liquidar os juros que se encontravam vencidos;
- ◇ Sendo assim, o Banco executou a garantia prestada, debitando o depósito a prazo que lhe estava consignado, pelo valor de 1.335.064,78 euros;
- ◇ Foi ainda acordado pelo CPP transferir para o IGFSS a hipoteca existente sobre a “Herdade dos Testos”, estando o respectivo processo em curso.



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:

- ✚ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – € 4 654,95;
- ✚ Instituto da Segurança Social, IP – € 10 861,55,

no valor total de € **15 516,50** (quinze mil, quinhentos e dezasseis euros e cinquenta cêntimos).

VII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª 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 Presidente da Assembleia da República e aos Presidentes das Comissões Parlamentares de Execução Orçamental e do Trabalho e dos Assuntos Sociais;
 - ✚ Ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança;
 - ✚ Ao Ministro das Finanças e da Administração Pública;
 - ✚ Ao Ministro da Agricultura, Pescas e Florestas;
 - ✚ Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto nos n.º 4 do art.º 29.º e n.º 1 do art.º 57º da Lei n.º 98/97;
- d) Determinar que os Institutos de Gestão Financeira da Segurança Social e da Segurança Social, IP enviem ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informação sobre o estado de implementação das recomendações constantes do ponto **II.2** do presente relatório;



Tribunal de Contas

- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório e as alegações produzidas no exercício do contraditório à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VI.

Tribunal de Contas, em 7 de Outubro de 2004.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(João Pinto Ribeiro)

Tribunal de Contas

Processo n.º 28/04-AUDIT



**AUDITORIA AOS APOIOS DA
SEGURANÇA SOCIAL À
FUNDAÇÃO ABREU CALLADO**

**RELATÓRIO N.º 29/2004-2ªS
ANEXO**

Outubro/2004



Tribunal de Contas

VII

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 06/08/09

Exmo. Senhor
Director-Geral da Direcção Geral do
Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto:


Auditoria aos Subsídios concedidos pelo Sector Público à Fundação Abreu Callado
Responsabilidade Financeira – Princípio do Contraditório
Proc. nº 28/04 – DA VII

No âmbito do processo de auditoria mencionado em assunto foi a signatária da presente exposição notificada, na qualidade de Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre, no período de 1 de Janeiro de 1995 a 6 de Junho de 1996, para, querendo, alegar o que tiver por conveniente relativamente às questões suscitadas no "relato" (adiante designado, simplesmente, "Relatório") da mesma Auditoria.

Assim, e no exercício de um direito que lhe é conferido ao abrigo do princípio do contraditório consagrado no invocado artigo 13º da lei nº 98/97, de 26/08, pronuncia-se a ora exponente nos seguintes termos:

Entendendo que são várias as questões suscitadas ao longo daquele "Relatório" verifica-se que nem todas são relevantes no apuramento de eventual responsabilidade financeira da exponente, em conformidade com as conclusões constantes do mesmo. Dessa forma, procurar-se-á elencar aquelas que se poderão reflectir directa ou indirectamente nesse apuramento sendo que apenas sobre as mesmas se irá pronunciar a exponente.

A Auditoria veio colocar em causa a legalidade e a regularidade de alguns apoios que foram concedidos à Fundação Abreu Callado pelo Sistema de Segurança Social entre 1995 e 2000, designadamente, aqueles que se caracterizam como "subsídios eventuais".



Em especial, a Fundação Abreu Callado beneficiou em 1995 de um subsídio eventual de €: 19 952,00 (4000 contos) concedido através do Despacho nº 135/SUB/SESS/95, de 12 de Julho de 1995, do então Secretário de Estado da Segurança Social. E de acordo com este despacho:

“Tendo em consideração as responsabilidades que a Fundação Abreu Callado – Distrito de Portalegre, tem no domínio da Segurança Social, atribuo um subsídio de 4000 contos (quatro mil contos) à referida Instituição para comparticipação nas despesas decorrentes da reestruturação a que se propõe, nomeadamente elaboração de estudo e aquisição de equipamento informático e outro material, através da área da acção social do orçamento da Segurança Social.

O levantamento do referido montante far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas”.

Entretanto, e segundo consta do “Relatório”, foi apurado no âmbito das diligências de auditoria o seguinte:

- *“Em esclarecimento prestado pelo Presidente da FAC, datado de 25-09-95, isto é, dirigido ao Chefe de Divisão do ex-Serviço Sub-Regional de Portalegre do CRSS do Alentejo e a pedido deste, por força do determinado no citado despacho, acompanhado de documentação de suporte foi explicitada a aplicação do referido valor”;*
- *“A carta em questão refere “...o objectivo de melhorar a sua prestação de apoio à terceira idade...”, acrescentando, entre outras aplicações, “...em equipamento de transporte a ser utilizado pelo Centro de Dia...”;*
- *“Deve referir-se que os investimentos efectuados nada tiveram a ver com o apoio à terceira idade ou com o Centro de Convívio, nem este necessitava de qualquer equipamento de transporte, dado que a FAC não dispunha de Centro de Dia nem se pode dizer que dele necessitava no âmbito da reestruturação projectada”;*
- *“Os investimentos em questão beneficiaram assim, a FAC como um todo, não tendo sido destinados ao Centro de Convívio, pelo que incidiram em especial sobre a actividade agro-pecuária, tendo sido, considerando os valores sem IVA, os seguintes:*

- 30.08.1995 – *Aquisição de uma viatura Toyota Hilux, no valor de 9 018,27 euros (1 808 contos);*
- 19.09.1995 – *Compra de 5 computadores, 1 impressora e software, no valor de 8.673,10 euros (1 739 contos);*
- 13.09.1995 – *Levantamento da informação existente para o “Estudo Estratégico de viabilidade para a Fundação Abreu Callado”, no valor de 1 995,19 (400 contos)”.*

Conclui-se, assim, no “Relatório”:

- *que a “segurança social beneficiou a FAC com subsídios que se destinariam a fins de acção social”;*
- *subsídios esses que “pelo menos em parte, foram desviados do seu propósito original”;*
- *e os Serviços da Segurança Social tiveram “conhecimento desse facto, pois era por demais evidente que um Centro de Convívio com as suas características específicas não podia, de modo nenhum, ter necessidade efectiva de uma viatura ou de cinco computadores”.*

É entendido no “Relatório” que *“os documentos que suportaram a concessão deste subsídio parecem demonstrar que o Secretário de Estado a autorizou, face ao pedido do presidente da FAC conformando-se com a informação de suporte ao mesmo pedido, manifestamente insuficiente para determinar, com rigor, se o montante solicitado se destinava à prossecução dos fins de acção social desenvolvidos pela mesma fundação e que constituem a baliza da fundamentação para a atribuição desses apoios”.*

E acrescenta-se no “Relatório” que *“no que se refere ao equipamento a ser utilizado no Centro de Dia, houve erro nos pressupostos de facto pois a Fundação não dispunha de tal valência”.*

Constata-se que *“no despacho de autorização da concessão do subsídio, o Secretário de Estado determinou que, o levantamento fosse feito gradualmente, competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas (da fundação)”.*

Verifica-se no “Relatório” que *“a Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional, através de ofício, remeteu para a Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre, para os devidos efeitos, cópia do ofício do Gabinete do SESS,*

dando conhecimento do despacho onde é concedido o subsídio”, considerando-se, nesta sequência, que “ficou assim o Serviço Sub-Regional responsável pelo acompanhamento da aplicação financeira e técnica daquele apoio, de acordo com as necessidades efectivas da Fundação”.

Com fundamento na documentação anexa à ordem de pagamento nº 52/95, verifica-se que “o pagamento do subsídio foi efectuado após a apresentação das facturas pela Fundação, tendo sido precedido de várias informações dos serviços competentes do Serviço Sub-Regional de Portalegre, culminando com o despacho de autorização (“concorda-se”) proferido pela Directora do Serviço Sub-Regional” – na altura, a exponente – “face ao parecer nesse sentido do NAIPSS/DAS”.

De acordo ainda com o mesmo “Relatório”, “aquele serviço tinha necessariamente conhecimento de que a aquisição não correspondia a uma necessidade efectiva da instituição pois esta não dispunha de Centro de Dia”.

E nestes termos, entende-se que o Serviço “deveria ter alertado a tutela para essa situação. No entanto, nada fez permitindo o pagamento indevido da verba relativa à aquisição da viatura (1 900 contos com IVA)”.

E daí se conclui:


- que “o pagamento é, por isso, indevido”;
- “constitui um ilícito financeiro”;
- é “fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 49º, da lei nº 86/89, e do artigo 59º, da lei nº 98/97”;
- é por aquele ilícito responsável a exponente¹, na medida em que autorizou aquele pagamento.

Entende-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória se encontra amnistiada pela lei nº 29/99, de 12/05.

Já quanto à aquisição de material informático e ao levantamento da informação existente para o estudo, resulta do “Relatório”, respectivamente, o seguinte:

- “(...) não se verifica o erro nos pressupostos de facto verificado no caso anterior e, ainda que o material seja claramente excessivo para as finalidades directas da acção social – o Centro de Convívio – será difícil determinar, a esta distância no tempo, a exacta medida desse excesso e o que é certo é que o despacho de concessão insere expressamente a aquisição desse material no âmbito da reestruturação da IPSS em causa”;

¹ Ainda que o seja solidariamente com a então responsável pelo Departamento de Acção Social.

- 
- "(...) admite-se que possa ter alguma ligação com a acção social, tendo em conta o alegado pelo presidente da FAC no sentido de que incluiria "projectos sobre a função social da Fundação" e que permitiria "repensar toda a sua função social".

Haverá, entretanto, que perspectivar as questões descritas dentro dos normativos legais aplicáveis.

A Fundação Abreu Callado constitui uma concretização das disposições testamentárias do Sr. Dr. Cosme de Campos Callado, tendo os seus estatutos sido aprovados em 28 de Dezembro de 1948, e publicado no Diário do Governo, nº 18, 2ª Série, de 22 de Janeiro de 1949.

No pressuposto da sua vocação para a prossecução de fins de solidariedade social adquiriu definitivamente a mesma Instituição a qualidade de instituição particular de solidariedade social em 14 de Maio de 1984, com o respectivo registo sob o nº 32/84, no Livro das Fundações de Solidariedade da Direcção Geral da Segurança Social²


É neste contexto que se inscrevem e deverão entender-se todos os apoios concedidos à Instituição, designadamente, através de subsídios eventuais.

E nesse ponto sufragar-se o entendimento que decorre do "Relatório", assente este na diversa doutrina compilada nos pareceres invocados do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Ou seja, na ausência de regulamentação específica na concessão destes apoios financeiros haverá que analisá-los, por um lado, de acordo não só com as atribuições da pessoa colectiva que os concede como também atender às competências dos órgãos concedentes; por outro lado, haverá que precisar os fins para os quais são concedidos os mesmos apoios, tendo em vista determinar a existência de vícios – de ilegalidade, de desvio de poder – imputáveis ao acto administrativo, concretizado este no despacho de concessão do apoio em causa.

No fundo, como qualquer acto administrativo, estava aquele despacho sujeito aos princípios que norteiam a actividade administrativa consagrados na lei

² Não se discute nesta sede a questão da primazia (ou não) dos fins de solidariedade que a Instituição (não) prossegue (e deveria prosseguir), ou, inclusivamente, do acerto na concepção da mesma como IPSS, porque, além de inoportuna, trata-se de uma reflexão que poderia, em última análise, colocar em causa o próprio registo da mesma enquanto IPSS, a qual deverá (poderá) ter lugar em outra instância.



fundamental – “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios de igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”³ – e especificadas no Código do Procedimento Administrativo.

E, por isso, é “nos termos da lei” que o “Estado apoia” a “actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social”⁴.

O decreto-lei nº 260/93, de 23/07, veio criar os centros regionais da segurança social e estabeleceu a respectiva orgânica, definindo o artigo 3º daquele diploma as respectivas atribuições – veja-se em especial as alíneas c) e d).

Dos órgãos destes Centros Regionais fazia parte um Conselho Directivo constituído por um presidente e dois vogais, sendo, por excelência, o órgão de gestão e execução das atribuições cometidas aos Centros Regionais – veja-se em especial o disposto no nº 4 do artigo 10º do mesmo decreto-lei 260/93.

Destes Centros Regionais faziam parte, designadamente, os serviços sub-regionais cuja “área de jurisdição” coincidia com a área territorial dos distritos então definida, e aos quais estavam distribuídas competências de natureza executiva tal como estão definidas no artigo 17º.

O decreto-regulamentar nº 37/93, de 21/10, estabelecia a estrutura orgânica do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo constituído, nomeadamente, pelo Serviço Sub-Regional de Portalegre (artigo 3º).

O Serviço Sub-Regional de Portalegre, à semelhança do que aconteceu com todos os Serviços Sub-Regionais, era dirigido por um director nos termos do artigo 18º do decreto-lei nº 260/93, atrás referido, cujas competências próprias estavam elencadas no artigo 4º.


Compreendia o Serviço Sub-Regional, entre outros órgãos, o Departamento de Acção Social (artigo 24º, nº 1, alínea b) e artigo 17º por remissão do artigo 25º, todos do decreto-regulamentar em referência).

Em 18 de Outubro de 1995⁵ era a exponente Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre cujas competências compreendiam as próprias – estabelecidas nos termos daquele artigo 4º do decreto-regulamentar nº 37/93 – e as que lhe

³ Nº 2 do artigo 266º da CRP.

⁴ Nº 5 do artigo 63º da CRP.

⁵ Uma vez que é desta data o despacho de autorização do pagamento do subsidio concedido através do despacho nº 135/SUB/SESS/95, o qual, por ser considerado indevido, constitui ilícito financeiro, alegadamente fonte de eventual responsabilidade financeira para a exponente.



foram delegadas – por deliberação do Conselho Directivo de então, ou seja, a deliberação de 25 de Agosto de 1994, publicada no Diário da República nº 211, II Série, de 12/09/94.

De acordo com o ponto 1.2.11. daquela deliberação foi delegada na exponente, em matéria de acção social, a competência para "autorizar o pagamento de subsídios eventuais às instituições particulares de solidariedade social, uma vez verificados os requisitos constantes do despacho de atribuição".

Feito este enquadramento, necessário se torna fazer, à luz do mesmo, a apreciação detalhada de quanto foi observado e concluído no "Relatório" em referência, e, paralelamente, os reparos que em cada momento se julguem convenientes relativamente a algumas das afirmações dele constantes.

Desde logo, a informação constante do ofício nº 96/95, de 29 de Setembro de 1995, da Fundação Abreu Callado, subscrito pelo respectivo Presidente do Conselho de Administração, não consubstancia um esclarecimento a "pedido" de quem quer que seja, já que nem a então Chefe de Divisão de Acção Social do Serviço Sub-Regional de Portalegre, nem qualquer outro funcionário solicitou qualquer esclarecimento.

Repare-se que não se encontram nesse ofício expressões tais como "na sequência do solicitado" ou "conforme pedido". Trata-se apenas de um esclarecimento que o titular daquele órgão de administração da Instituição se sentiu na "obrigação" de efectuar. Até porque, e tal como o mesmo diz, o subsídio no valor de 4 000 contos atribuído pelo Sr. Secretário de Estado da Segurança Social foi atribuído à Fundação na sequência de "uma exposição por mim dirigida àquele membro do Governo"; e diz mais, diz que nessa exposição foi dado conta ao referido Secretário de Estado "de um conjunto de investimentos que a Fundação Abreu Callado necessitava de fazer, com o objectivo de melhorar a sua prestação na área de apoio à terceira idade".

Acrescenta-se ainda no mesmo ofício que "aquele montante será utilizado em projectos em curso, nomeadamente:

- Em equipamento informático;
- Em equipamento de transporte a ser utilizado pelo Centro de Dia.

Por outro lado, a F.A.C. encomendou um estudo estratégico sobre o seu futuro que, como é evidente, inclui projecções sobre a função social da Fundação em que permitirá repensar toda a sua acção social.

Assim, foi solicitado que aquele subsídio suportasse parte daquele estudo. Nestes termos, junto facturas e recibos aos equipamentos e serviços acima referidos”.

O teor deste ofício, quando confrontado com algumas das afirmações contidas no “Relatório”, merece da parte da exponente algumas observações, a saber. Não foram realizados no âmbito daquele Serviço Sub-Regional, ao tempo em que a exponente era Directora do mesmo, quaisquer estudos técnicos prévios que permitissem instruir e encaminhar a pretensão da Instituição naquele âmbito. E, como resulta do documento em referência, tudo se terá passado com independência e total desconhecimento do Serviço Sub-Regional de Portalegre.

Os contactos prévios havidos ocorreram directamente entre o órgão de administração da Fundação, na pessoa do seu presidente, e o próprio Secretário de Estado, eventualmente através do respectivo Gabinete que certamente prestou o competente apoio técnico conducente à prolação do despacho atributivo.

Assim, o esclarecimento que foi prestado através daquele ofício ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo”, não deixando de o ser enquanto tal, uma vez que clarifica a aplicação das verbas que consubstanciam o apoio concedido e, de certa forma, a génese do processo de atribuição do mesmo, não é ainda suficiente, na medida em que não é possível estabelecer com clareza se a informação assim prestada constituiu também a base conformadora da concessão do mesmo subsídio.

No entanto, se se atentar na letra do próprio despacho aquele apoio é concedido “para comparticipação nas despesas decorrentes da reestruturação a que se propõe (...)” – ora a “reestruturação” a que se propunha seria aquela que implicaria a realização das despesas com a aquisição do material referido pelo Sr. Presidente do Conselho de Administração no ofício dirigido ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional de Portalegre”, e nessa medida o Sr. Secretário de Estado quando atribuiu tais verbas sabia exactamente qual o destino das mesmas, não existindo assim, qualquer erro nos “pressupostos de facto”. É certo que os Srs. Auditores apenas concluíram pela existência deste erro relativamente à aquisição da viatura. Mas sobre este ponto irá a exponente pronunciar-se a seguir.

No referido ofício fala-se em “Centro de Dia” e não em “Centro de Convívio”, o que leva os Srs. Auditores a considerar que, porque se faz referência a um “Centro de Dia” – que a Instituição não tem – e não a um “Centro de Convívio” – que é a realidade através da qual a Instituição desenvolve, alegadamente, e apenas a sua acção social – existe um “erro nos pressupostos de facto”.

Inclusivamente, é invocada a distinção conceptual e doutrinária destas duas realidades. Ou seja⁶, para efeitos das prestações pecuniárias de acção social:

- Centros de convívio são “centros a nível local para convívio e recreio de pessoas idosas de horário e funcionamento variável e que, normalmente não exigem participação do utente”.
- Os centros de dia destinam-se “à população idosa que se mantém no seu meio familiar e social, situam-se a nível de freguesia e podem fornecer refeições, serviços pessoais, ajuda domiciliária e actividade de tempos livres. Os utentes dos centros de dia participam nas despesas dos mesmos salvaguardando sempre uma parte para gastos pessoais”.

A Fundação Abreu Callado tem um Centro de Convívio, é certo. Mas resulta daquela distinção entre Centro de Convívio e Centro de Dia algum impedimento para a aquisição de uma viatura para o Centro de Convívio, eventualmente colocada ao serviço, precisamente, desse convívio e recreio (por exemplo, passeios)?

Além de que, a exigência no rigor conceptual não fará sentido quando é feita ao comum das pessoas; a utilização de linguagem eminentemente técnica deverá ser exigida, como é óbvio, aos técnicos, cuja preparação, os obriga a efectuar a destrição. Contudo, a utilização, indevida porque incorrecta do ponto de vista estritamente conceptual, do termo Centro de Dia, por alguém – o Presidente do Conselho de Administração – que certamente não terá a formação técnica adequada não deverá assumir-se como fundamento na conclusão de que houve “erro nos pressupostos de facto” no que se refere ao “equipamento a ser utilizado no Centro de Dia” pois a “Fundação não dispunha de tal valência”.

Atendendo ao teor do despacho de atribuição do subsídio, faz-se notar que não apresenta este quaisquer indícios que permitam concluir que o subsídio em questão houvesse de aplicar-se directamente no Centro de Convívio – ou de que o mesmo foi atribuído, por absurdo, no pressuposto de que a Fundação tinha um Centro de Dia e não um Centro de Convívio!

⁶ Invocando Apelles J. B. Conceição, in “Segurança Social, Manual Prático”, 7ª edição, 2001, editora Rei dos Livros.

E nessa medida desprovida de fundamento será também a ilação de que estamos perante um “erro nos pressupostos de facto”.

Aliás, são os próprios Srs. Auditores que entendem que “os documentos que suportaram a concessão deste subsídio parecem demonstrar que o Secretário de Estado a autorizou, face ao pedido do presidente da FAC conformando-se com a informação de suporte ao mesmo pedido⁷”.

Não contesta a exponente a insuficiência dos elementos, uma vez que não lhe é possível determinar que elementos estão em causa.

Contudo, repita-se, para além de nunca ter sido solicitada ao Serviço Sub-Regional qualquer intervenção no processo instrutor que precedeu a atribuição em causa, também é verdade, e sem prejuízo de melhor opinião, que não cabia à exponente colocar em causa o despacho emitido pelo Exmo. Senhor Secretário de Estado, o qual presumiu a exponente estar conforme com os ditames legais aplicáveis. Até porque, e como foi possível observar, qualquer órgão, assim como os respectivos titulares, estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar no exercício das suas funções com respeito, designadamente por um princípio de boa fé – e a actividade dos membros do Governo não está subtraída da observação daquele imperativo constitucional de legalidade ou outros princípios dele decorrentes⁸.

Foi também no exercício dessa boa fé que a exponente entendeu e interpretou o despacho do Sr. Secretário de Estado. O Sr. Secretário de Estado bem sabia que a Fundação tinha um Centro de Convívio (e não um Centro de Dia), e os pressupostos de atribuição do subsídio em questão assentaram nas necessidades da Instituição que lhe foram transmitidas pelo respectivo Presidente do Conselho de Administração, e foi para satisfação, em parte, das mesmas que aquele foi atribuído, para comparticipação nas despesas da “reestruturação” a que se propunha a Instituição.

⁷ Quais documentos e qual a informação que suportou o pedido? A exponente não os conhece! O que consta do ofício do Sr. Presidente da FAC é dirigido apenas ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional de Portalegre”, desconhecendo a exponente se o teor do mesmo é idêntico ao da exposição dirigida ao Sr. Secretário de Estado.

⁸ Aliás, e em jeito de confirmação do que já acontecia na altura, o recém aprovado Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública em geral – a lei nº 2/2004, de 15/01 – veio reforçar este enquadramento, consagrando-os como princípios de actuação do mesmo pessoal, em especial nos seus artigos 3º e 4º - a parte final da primeira destas disposições faz uma referência concreta à necessidade de conformação da actividade dos mesmos dirigentes, também, com as “determinações recebidas do respectivo membro do Governo”.

Não se verificando indícios em sentido contrário, entendeu a exponente que a reestruturação teria reflexos, directos ou não, na prossecução da acção social por parte da Instituição⁹.

Assim sendo, tendo presente:

- o teor do despacho de atribuição do subsídio de 4 000 contos à Fundação, cuja amplitude permite concluir estarem preenchidos os pressupostos definidos para a atribuição do subsídio – é atribuído um apoio financeiro a uma Instituição que, prossequindo fins de solidariedade social, investe aquelas verbas numa reestruturação que se reflecte na sua função social.
- o parecer emitido pelo NAIPSS/DAS, que, invocando o próprio despacho, para trazer à colação quais são os fins fixados pelo mesmo na aplicação das verbas, faz indiciar, na presença das facturas enviadas pela Instituição, a conformidade na aplicação das verbas atribuídas aos fins da concessão das mesmas,

entendeu a exponente estarem reunidas as condições necessárias à autorização do pagamento, considerando, por isso, ser este **devido** no contexto descrito. E tratando-se de uma competência que exerceu por delegação estavam reunidos os respectivos pressupostos – segundo o ponto 1.2.11. da deliberação a autorização de pagamento pela exponente, para ser regular, teria de ser precedida da verificação dos requisitos constantes do despacho de atribuição¹⁰, verificação essa que se consubstancia no parecer emitido pelo NAIPSS/DAS.

E nessa medida não procedem as conclusões constantes do “Relatório” quando nele se afirma o seguinte:

- ↳ Os subsídios de que a Fundação Abreu Callado beneficiou *“pelo menos em parte, foram desviados do seu propósito original”*.
- ↳ Os Serviços da Segurança Social tiveram *“conhecimento desse facto, pois era por demais evidente que um Centro de Convívio com as suas*

⁹ Acção social, que com o devido respeito, os Srs. Auditores teimam em restringir à valência de Centro de Convívio, mas que a génese da própria Fundação e os próprios Estatutos parecem negar; e sem contestar a necessidade de repensar a intervenção da Fundação na área da acção social, não há dúvida que a mesma existe para além do Centro de Convívio – sem entrar, repita-se, na reflexão, de se tratar ou não de fins primários os de solidariedade social que a Instituição prossegue.

¹⁰ Dizia-se no despacho de atribuição que “o levantamento do referido montante far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas”.

características específicas não podia, de modo nenhum, ter necessidade efectiva de uma viatura ou de cinco computadores”.

Porque:

- para além de desconhecer a exponents com exactidão qual é esse “propósito original”, atendendo a que não resulta do despacho atributivo que esse “propósito” se identifica exclusivamente com os fins de acção social prosseguidos, alegadamente, apenas através do Centro de Convívio – diz-se apenas que para a “reestruturação a que se propõe”,
- não podia a exponents inferi-lo do processo instrutor do mesmo ao qual não teve acesso,
- não ficou provado o “desvio” na aplicação do subsídio relativamente aos fins fixados no mesmo despacho, pois se, como se assume, a aquisição de certo material informático, ou, inclusivamente, o levantamento da informação para o estudo, são susceptíveis de serem interpretados no âmbito desses fins, também o será a despesa com a aquisição da referida viatura – e nem se diga que só o não será porque a mesma não está “expressa” na letra do despacho, ao passo que as outras duas situações o estão;
- é que esse “*outro material*” de que fala o despacho haverá de ser interpretado, também, dentro dos “fins” que o mesmo estabelece para a aplicação de verbas;
- ora é perfeitamente admissível que, para essa “reestruturação” a que como vimos, a Instituição se propunha, fosse necessária a aquisição de uma viatura – não era, pois, “*por demais evidente*” que não o era, e também não ficou provado que a mesma não teria cabimento no âmbito do cumprimento dos fins a realizar através do Centro de Convívio.

Termos em que considera a exponents **não lhe poder ser imputada a prática de quaisquer factos que consubstanciem a prática de ilícito financeiro**, e, dessa forma, **rejeita a exponents estar obrigada** – ao abrigo dos invocados artigos 49º e 59º, respectivamente, das leis nºs

86/89, de 8/09, e 98/97, de 26/08 – a repor quaisquer montantes, em concreto, os referentes ao pagamento da verba relativa à aquisição da viatura, correspondente a €: 9 018,27, que inclui o IVA.

Em Portalegre, 2 de Agosto de 2004,

Dist. da Silva

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 06/09/07

[Handwritten signature]

Exmo. Senhor
Director-Geral da Direcção Geral do
Tribunal de Contas
Av^a Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto:

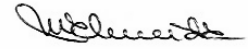
Auditoria aos Subsídios concedidos pelo Sector Público à Fundação Abreu Callado
Responsabilidade Financeira – Princípio do Contraditório
Proc. nº 28/04 – DA VII

No âmbito do processo de auditoria mencionado em assunto foi a signatária da presente exposição notificada, na qualidade de Responsável pelo Departamento de Acção social do Serviço Sub-Regional de Portalegre, no período de 1 de Janeiro de 1995 a 31 de Dezembro de 2002, para, querendo, alegar o que tiver por conveniente relativamente às questões suscitadas no “relato” (adiante designado, simplesmente, “Relatório”) da mesma Auditoria.

Assim, e no exercício de um direito que lhe é conferido ao abrigo do princípio do contraditório consagrado no invocado artigo 13º da lei nº 98/97, de 26/08, pronuncia-se a ora exponente nos seguintes termos:

Entendendo que são várias as questões suscitadas ao longo daquele “Relatório” verifica-se que nem todas são relevantes no apuramento de eventual responsabilidade financeira da exponente, em conformidade com as conclusões constantes do mesmo. Dessa forma, procurar-se-á elencar aquelas que se poderão reflectir directa ou indirectamente nesse apuramento sendo que apenas sobre as mesmas se irá pronunciar a exponente.

A Auditoria veio colocar em causa a legalidade e a regularidade de alguns apoios que foram concedidos à Fundação Abreu Callado pelo Sistema de Segurança Social entre 1995 e 2000, designadamente, aqueles que se caracterizam como “subsídios eventuais”.



Em especial, a Fundação Abreu Callado beneficiou:

- ⇒ em 1995, de um subsídio eventual de €: 19 952,00 (4000 contos) concedido através do Despacho nº 135/SUB/SESS/95, de 12 de Julho de 1995, do então Secretário de Estado da Segurança Social. De acordo com este despacho:

“Tendo em consideração as responsabilidades que a Fundação Abreu Callado – Distrito de Portalegre, tem no domínio da Segurança Social, atribuo um subsídio de 4000 contos (quatro mil contos) à referida Instituição para comparticipação nas despesas decorrentes da reestruturação a que se propõe, nomeadamente elaboração de estudo e aquisição de equipamento informático e outro material, através da área da acção social do orçamento da Segurança Social.

O levantamento do referido montante far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas”.

- ⇒ em 2002, de um subsídio eventual de €: 59 855,75 (12 000 contos), concedido através do Despacho nº 31/SE/IPSS/SESSS/2002, de 28 de Janeiro de 2002, do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, da altura, nos termos do qual:

1 - *“Tendo em conta que a Fundação Abreu Callado é uma IPSS que prossegue fins de solidariedade social, no âmbito da acção social, nomeadamente na valência de Centro de Convívio, atribuo um subsídio de 59,855,75 Euros para o equilíbrio económico/financeiro.*

2 - *O levantamento do montante citado far-se-á tendo em conta a correcta aplicação financeira e técnica que será avaliada pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre.”*

(do subsídio eventual atribuído em 1995)

Segundo consta do “Relatório”, foi apurado no âmbito das diligências de auditoria o seguinte:

André

- *“Em esclarecimento prestado pelo Presidente da FAC, datado de 25-09-95, isto é, dirigido ao Chefe de Divisão do ex-Serviço Sub-Regional de Portalegre do CRSS do Alentejo e a pedido deste, por força do determinado no citado despacho, acompanhado de documentação de suporte foi explicitada a aplicação do referido valor”;*
- *“A carta em questão refere “...o objectivo de melhorar a sua prestação de apoio à terceira idade...”, acrescentando, entre outras aplicações, “...em equipamento de transporte a ser utilizado pelo Centro de Dia...”;*
- *“Deve referir-se que os investimentos efectuados nada tiveram a ver com o apoio à terceira idade ou com o Centro de Convívio, nem este necessitava de qualquer equipamento de transporte, dado que a FAC não dispunha de Centro de Dia nem se pode dizer que dele necessitava no âmbito da reestruturação projectada”;*
- *“Os investimentos em questão beneficiaram assim, a FAC como um todo, não tendo sido destinados ao Centro de Convívio, pelo que incidiram em especial sobre a actividade agro-pecuária, tendo sido, considerando os valores sem IVA, os seguintes:*
 - *30.08.1995 – Aquisição de uma viatura Toyota Hilux, no valor de 9 018,27 euros (1 808 contos);*
 - *19.09.1995 – Compra de 5 computadores, 1 impressora e software, no valor de 8.673,10 euros (1 739 contos);*
 - *13.09.1995 – Levantamento da informação existente para o “Estudo Estratégico de viabilidade para a Fundação Abreu Callado”, no valor de 1 995,19 (400 contos)”.*

Conclui-se, assim, no “Relatório”:

- *que a “segurança social beneficiou a FAC com subsídios que se destinariam a fins de acção social”;*
- *subsídios esses que “pelo menos em parte, foram desviados do seu propósito original”;*
- *e os Serviços da Segurança Social tiveram “conhecimento desse facto, pois era por demais evidente que um Centro de Convívio com as suas características específicas não podia, de modo nenhum, ter necessidade efectiva de uma viatura ou de cinco computadores”.*

É entendido no "Relatório" que "os documentos que suportaram a concessão deste subsídio parecem demonstrar que o Secretário de Estado a autorizou, face ao pedido do presidente da FAC conformando-se com a informação de suporte ao mesmo pedido, manifestamente insuficiente para determinar, com rigor, se o montante solicitado se destinava à prossecução dos fins de acção social desenvolvidos pela mesma fundação e que constituem a baliza da fundamentação para a atribuição desses apoios".

E acrescenta-se no "Relatório" que "no que se refere ao equipamento a ser utilizado no Centro de Dia, houve erro nos pressupostos de facto pois a Fundação não dispunha de tal valência".

Constata-se que "no despacho de autorização da concessão do subsídio, o Secretário de Estado determinou que, o levantamento fosse feito gradualmente, competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas (da fundação)".

Verifica-se no "Relatório" que "a Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional, através de ofício, remeteu para a Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre, para os devidos efeitos, cópia do ofício do Gabinete do SESS, dando conhecimento do despacho onde é concedido o subsídio", considerando-se, nesta sequência, que "ficou assim o Serviço Sub-Regional responsável pelo acompanhamento da aplicação financeira e técnica daquele apoio, de acordo com as necessidades efectivas da Fundação".

Com fundamento na documentação anexa à ordem de pagamento nº 52/95, verifica-se que "o pagamento do subsídio foi efectuado após a apresentação das facturas pela Fundação, tendo sido precedido de várias informações dos serviços competentes do Serviço Sub-Regional de Portalegre, culminando com o despacho de autorização ("concorda-se") proferido pela Directora do Serviço Sub-Regional face ao parecer nesse sentido do NAIPSS/DAS".

De acordo ainda com o mesmo "Relatório", "aquele serviço tinha necessariamente conhecimento de que a aquisição não correspondia a uma necessidade efectiva da instituição pois esta não dispunha de Centro de Dia".

E nestes termos, entende-se que o Serviço "deveria ter alertado a tutela para essa situação. No entanto, nada fez permitindo o pagamento indevido da verba relativa à aquisição da viatura (1 900 contos com IVA)".

E daí se conclui:

- que "o pagamento é, por isso, indevido";
- "constitui um ilícito financeiro";
- é "fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 49º, da lei nº 86/89, e do artigo 59º, da lei nº 98/97";
- é por aquele ilícito responsável a exponente¹, na medida em que, alegadamente, deu parecer favorável ao referido pagamento.

Entende-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória se encontra amnistiada pela lei nº 29/99, de 12/05.

Já quanto à aquisição de material informático e ao levantamento da informação existente para o estudo, resulta do "Relatório", respectivamente, o seguinte:

- "(...) não se verifica o erro nos pressupostos de facto verificado no caso anterior e, ainda que o material seja claramente excessivo para as finalidades directas da acção social – o Centro de Convívio – será difícil determinar, a esta distância no tempo, a exacta medida desse excesso e o que é certo é que o despacho de concessão insere expressamente a aquisição desse material no âmbito da reestruturação da IPSS em causa";
- "(...) admite-se que possa ter alguma ligação com a acção social, tendo em conta o alegado pelo presidente da FAC no sentido de que incluiria "projectos sobre a função social da Fundação" e que permitiria "repensar toda a sua função social".

(do subsídio eventual atribuído em 2002)

De acordo com o que consta do "Relatório", foi o despacho nº 31/SE/IPSS/SESSS/2002 "proferido tendo por base documentação remetida pelo Centro Distrital, nomeadamente, um ofício do respectivo Director, propondo a atribuição do subsídio e um parecer técnico e social, aprovado pela responsável da UPSC, justificando o pedido e a proposta do montante do subsídio, destinado ao pagamento dos salários dos funcionários referentes a dois meses (nesse parecer a técnica subscritora considerava como importante a realização de uma auditoria à Instituição face à crise financeira em que a mesma se encontrava)". Conclui-se no "Relatório" que "os pedidos são analisados casuisticamente e os tipos de apoio atribuídos às IPSS podem-se destinar quer para obras,

¹ Ainda que o seja solidariamente com a então Directora do Serviço Sub-Regional de Portalegre.

Abreu Callado

equipamentos ou reequilíbrio financeiro. Porque tal prática pode permitir o mau uso e mesmo o desvio de dinheiros públicos, aquela atribuição deveria ser objecto de rigorosa regulamentação positiva que minimizaria o recurso a critérios baseados na mera discricionariedade, conforme parece ter sido o caso na atribuição dos subsídios eventuais analisados”.

De acordo com o mesmo “Relatório”, este subsídio foi solicitado para “ocorrer ao pagamento de salários, correspondentes a dois meses, de cerca de 40 funcionários, a grande maioria dos quais empregues na actividade agro-pecuária”.

Entendem os Srs. Auditores que “ainda que suportada numa apreciação discricionária da situação de uma IPSS, esta discricionariedade na atribuição de subsídios eventuais não pode ser ilimitada mas outrossim balizada pelos fins a que destinam os subsídios. E é a própria IGMSST a reconhecer que este subsídio é alheio ao Centro de Convívio e qualquer fim de acção social”.

E nessa medida, conclui-se:

- que a concessão deste subsídio “é susceptível de constituir um desvio de dinheiros públicos”;
- Aquela concessão configura “eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para a exponente², nos termos do artigo 59 e alínea b) do n° 1 do artigo 65° da lei n° 98/97”.

✍

Haverá, entretanto, que perspectivar as questões descritas dentro dos normativos legais aplicáveis.

A Fundação Abreu Callado constitui uma concretização das disposições testamentárias do Sr. Dr. Cosme de Campos Callado, tendo os seus estatutos sido aprovados em 28 de Dezembro de 1948, e publicado no Diário do Governo, n° 18, 2ª Série, de 22 de Janeiro de 1949.

No pressuposto da sua vocação para a prossecução de fins de solidariedade social adquiriu definitivamente a mesma Instituição a qualidade de instituição particular de solidariedade social em 14 de Maio de 1984, com o respectivo

² Ainda que o seja solidariamente com o então Director do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre.

Wolke

registo sob o nº 32/84, no Livro das Fundações de Solidariedade da Direcção Geral da Segurança Social³

É neste contexto que se inscrevem e deverão entender-se todos os apoios concedidos à Instituição, designadamente, através de subsídios eventuais.

E nesse ponto sufraga-se o entendimento que decorre do “Relatório”, assente este na diversa doutrina compilada nos pareceres invocados do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Ou seja, na ausência de regulamentação específica na concessão destes apoios financeiros haverá que analisá-los, por um lado, de acordo não só com as atribuições da pessoa colectiva que os concede como também atender às competências dos órgãos concedentes; por outro lado, haverá que precisar os fins para os quais são concedidos os mesmos apoios, tendo em vista determinar a existência de vícios – de ilegalidade, de desvio de poder – imputáveis aos actos administrativos, concretizados estes nos despachos de concessão dos apoios em causa.

No fundo, como qualquer acto administrativo, estavam aqueles despachos sujeitos aos princípios que norteiam a actividade administrativa consagrados na lei fundamental – “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios de igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”⁴ – e especificadas no Código do Procedimento Administrativo.

E, por isso, é “nos termos da lei” que o “Estado apoia” a “actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social”⁵.

O decreto-lei nº 260/93, de 23/07, veio criar os centros regionais da segurança social e estabeleceu a respectiva orgânica, definindo o artigo 3º daquele diploma as respectivas atribuições – veja-se em especial as alíneas c) e d).

³ Não se discute nesta sede a questão da primazia (ou não) dos fins de solidariedade que a Instituição (não) prossegue (e deveria prosseguir), ou, inclusivamente, do acerto na concepção da mesma como IPSS, porque, além de inoportuna, trata-se de uma reflexão que poderia, em última análise, colocar em causa o próprio registo da mesma enquanto IPSS, a qual deverá (poderá) ter lugar em outra instância.

⁴ Nº 2 do artigo 266º da CRP.

⁵ Nº 5 do artigo 63º da CRP.

Alameda

Dos órgãos destes Centros Regionais fazia parte um Conselho Directivo constituído por um presidente e dois vogais, sendo, por excelência, o órgão de gestão e execução das atribuições cometidas aos Centros Regionais – veja-se em especial o disposto no nº 4 do artigo 10º do mesmo decreto-lei 260/93.

Destes Centros Regionais faziam parte, designadamente, os serviços sub-regionais cuja “área de jurisdição” coincidia com a área territorial dos distritos então definida, e aos quais estavam distribuídas competências de natureza executiva tal como estão definidas no artigo 17º.

O decreto-regulamentar nº 37/93, de 21/10, estabelecia a estrutura orgânica do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo constituído, nomeadamente, pelo Serviço Sub-Regional de Portalegre (artigo 3º).

O Serviço Sub-Regional de Portalegre, à semelhança do que aconteceu com todos os Serviços Sub-Regionais, era dirigido por um director nos termos do artigo 18º do decreto-lei nº 260/93, atrás referido, cujas competências próprias estavam elencadas no artigo 4º.

Compreendia o Serviço Sub-Regional, entre outros órgãos, o Departamento de Acção Social (artigo 24º, nº 1, alínea b) e artigo 17º por remissão do artigo 25º, todos do decreto-regulamentar em referência).

Os Centros Regionais de Segurança Social viriam a ser extintos com a publicação do decreto-lei nº 316-A/2000, de 7/12, sucedendo-lhes o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (abreviadamente, ISSS), nos termos do artigo 2º, cujos Estatutos foram aprovados pelo mesmo diploma.

Enquanto serviços do ISSS (alínea b) do artigo 23º daqueles Estatutos), aos centros distritais de solidariedade e segurança social estão cometidas as competências enumeradas no artigo 25º. Sendo estes serviços dirigidos por um director este exerce aquelas competências, que são próprias e ainda as que lhe forem delegadas.

A estrutura orgânica do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Portalegre veio a ser definida através da portaria nº 999/2001, de 17/08, compreendendo a mesma a Unidade de Protecção Social e de Cidadania, cujas competências estão definidas no respectivo artigo 5º, tendo a mesma sido dirigida até à presente data pela exponente.

[Handwritten signature]

Em 17 de Outubro de 1995 e 24 de Janeiro de 2002⁶ era a exponente, respectivamente, Responsável pelo Departamento de Acção Social do Serviço Sub-Regional de Portalegre, e Directora da Unidade de Protecção Social e de Cidadania.

~

Feito este enquadramento, necessário se torna fazer, à luz do mesmo, a apreciação detalhada de quanto foi observado e concluído no "Relatório" em referência, e, paralelamente, os reparos que em cada momento se julguem convenientes relativamente a algumas das afirmações dele constantes.

(do subsídio atribuído em 1995)

Desde logo, a informação constante do ofício nº 96/95, de 29 de Setembro de 1995, da Fundação Abreu Callado, subscrito pelo respectivo Presidente do Conselho de Administração, , não consubstancia um esclarecimento a "pedido" de quem quer que seja, e, designadamente, não solicitou a exponente qualquer informação à Instituição, não se vislumbrando de que forma alcançam os Srs. Auditores a conclusão de que o referido esclarecimento é dado na sequência de um "pedido" dos Serviços.

Repare-se que não se encontram nesse ofício expressões tais como "na sequência do solicitado" ou "conforme pedido". Trata-se apenas de um esclarecimento que o titular daquele órgão de administração da Instituição se sentiu na "obrigação" de efectuar. Até porque, e tal como o mesmo diz, o subsídio no valor de 4 000 contos atribuído pelo Sr. Secretário de Estado da Segurança Social foi atribuído à Fundação na sequência de *"uma exposição por mim dirigida àquele membro do Governo"*; e diz mais, diz que nessa exposição foi dado conta ao referido Secretário de Estado *"de um conjunto de investimentos que a Fundação Abreu Callado necessitava de fazer, com o objectivo de melhorar a sua prestação na área de apoio à terceira idade"*.

Acrescenta-se ainda no mesmo ofício que *"aquele montante será utilizado em projectos em curso, nomeadamente:*

- *Em equipamento informático;*

⁶ Uma vez que são destas datas, respectivamente, os pareceres emitidos pela exponente, e que alegadamente constituem o fundamento de eventual responsabilidade financeira para a exponente.

- Em equipamento de transporte a ser utilizado pelo Centro de Dia.
Por outro lado, a F.A.C. encomendou um estudo estratégico sobre o seu futuro que, como é evidente, inclui projecções sobre a função social da Fundação em que permitirá repensar toda a sua acção social.
Assim, foi solicitado que aquele subsídio suportasse parte daquele estudo.
Nestes termos, junto facturas e recibos aos equipamentos e serviços acima referidos”.

O teor deste ofício, quando confrontado com algumas das afirmações contidas no “Relatório”, merece da parte da exponente algumas observações, a saber.

Não foram realizados no âmbito daquele Serviço Sub-Regional, ao tempo em que a exponente era Responsável pelo Departamento de Acção Social do mesmo, quaisquer estudos técnicos prévios que permitissem instruir e encaminhar a pretensão da Instituição naquele âmbito. E, como resulta do documento em referência, tudo se terá passado com independência e total desconhecimento do Serviço Sub-Regional de Portalegre. Os contactos prévios havidos ocorreram directamente entre o órgão de administração da Fundação, na pessoa do seu presidente, e o próprio Secretário de Estado, eventualmente através do respectivo Gabinete que certamente prestou o competente apoio técnico conducente à prolação do despacho atributivo.

Assim, o esclarecimento que foi prestado através daquele ofício ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo”, não deixando de o ser enquanto tal, uma vez que clarifica a aplicação das verbas que consubstanciam o apoio concedido e, de certa forma, a génese do processo de atribuição do mesmo, não é ainda suficiente, na medida em que não é possível estabelecer com clareza se a informação assim prestada constituiu também a base conformadora da concessão do mesmo subsídio.

No entanto, se se atentar na letra do próprio despacho aquele apoio é concedido “para participação nas despesas decorrentes da reestruturação a que se propõe (...)” – ora a “reestruturação” a que se propunha seria aquela que implicaria a realização das despesas com a aquisição do material referido pelo Sr. Presidente do Conselho de Administração no ofício dirigido ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional de Portalegre”, e nessa medida o Sr. Secretário de Estado quando atribuiu tais verbas sabia exactamente qual o destino das mesmas, não existindo assim, qualquer erro nos “pressupostos de

António

facto". É certo que os Srs. Auditores apenas concluíram pela existência deste erro relativamente à aquisição da viatura. Mas sobre este ponto irá a exponente pronunciar-se a seguir.

No referido ofício fala-se em "Centro de Dia" e não em "Centro de Convívio", o que leva os Srs. Auditores a considerar que, porque se faz referência a um "Centro de Dia" – que a Instituição não tem – e não a um "Centro de Convívio" – que é a realidade através da qual a Instituição desenvolve, alegadamente, e apenas a sua acção social – existe um "erro nos pressupostos de facto".

Inclusivamente, é invocada a distinção conceptual e doutrinária destas duas realidades. Ou seja⁷, para efeitos das prestações pecuniárias de acção social:

- Centros de convívio são "centros a nível local para convívio e recreio de pessoas idosas de horário e funcionamento variável e que, normalmente não exigem comparticipação do utente".
- Os centros de dia destinam-se "à população idosa que se mantém no seu meio familiar e social, situam-se a nível de freguesia e podem fornecer refeições, serviços pessoais, ajuda domiciliária e actividade de tempos livres. Os utentes dos centros de dia comparticipam nas despesas dos mesmos salvaguardando sempre uma parte para gastos pessoais".

A Fundação Abreu Callado tem um Centro de Convívio, é certo. Mas resulta daquela distinção entre Centro de Convívio e Centro de Dia algum impedimento para a aquisição de uma viatura para o Centro de Convívio, eventualmente colocada ao serviço, precisamente, desse convívio e recreio (por exemplo, passeios)?

Além de que, a exigência no rigor conceptual não fará sentido quando é feita ao comum das pessoas; a utilização de linguagem eminentemente técnica deverá ser exigida, como é óbvio, aos técnicos, cuja preparação, os obriga a efectuar a destreza. Contudo, a utilização, indevida porque incorrecta do ponto de vista estritamente conceptual, do termo Centro de Dia, por alguém – o Presidente do Conselho de Administração – que certamente não terá a formação técnica adequada não deverá assumir-se como fundamento na conclusão de que houve "erro nos pressupostos de facto" no que se refere ao "equipamento a ser utilizado no Centro de Dia" pois a "Fundação não dispunha de tal valência".

⁷ Invocando Apelles J. B. Conceição, in "Segurança Social, Manual Prático", 7ª edição, 2001, editora Rei dos Livros.

António

Atendendo ao teor do despacho de atribuição do subsídio, faz-se notar que não apresenta este quaisquer indícios que permitam concluir que o subsídio em questão houvesse de aplicar-se directamente no Centro de Convívio – ou de que o mesmo foi atribuído, por absurdo, no pressuposto de que a Fundação tinha um Centro de Dia e não um Centro de Convívio!

E nessa medida desprovida de fundamento será também a ilação de que estamos perante um “erro nos pressupostos de facto”.

Aliás, são os próprios Srs. Auditores que entendem que “os documentos que suportaram a concessão deste subsídio parecem demonstrar que o Secretário de Estado a autorizou, face ao pedido do presidente da FAC conformando-se com a informação de suporte ao mesmo pedido⁸”.

Não contesta a exponente a insuficiência dos elementos, uma vez que não lhe é possível determinar que elementos estão em causa.

Contudo, repita-se, para além de nunca ter sido solicitada ao Serviço Sub-Regional qualquer intervenção no processo instrutor que precedeu a atribuição em causa, também é verdade, e sem prejuízo de melhor opinião, que não cabia à exponente colocar em causa o despacho emitido pelo Exmo. Senhor Secretário de Estado, o qual presumiu a exponente estar conforme com os ditames legais aplicáveis. Até porque, e como foi possível observar, qualquer órgão, assim como os respectivos titulares, estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar no exercício das suas funções com respeito, designadamente por um princípio de boa fé – e a actividade dos membros do Governo não está subtraída da observação daquele imperativo constitucional de legalidade ou outros princípios dele decorrentes⁹.

Foi também no exercício dessa boa fé que a exponente entendeu e interpretou o despacho do Sr. Secretário de Estado. O Sr. Secretário de Estado bem sabia que a Fundação tinha um Centro de Convívio (e não um Centro de Dia), e os pressupostos de atribuição do subsídio em questão assentaram nas necessidades da Instituição que lhe foram transmitidas pelo respectivo Presidente do Conselho de Administração, e foi para satisfação, em parte, das

⁸ Quais documentos e qual a informação que suportou o pedido? A exponente não os conhece! O que consta do ofício do Sr. Presidente da FAC é dirigido apenas ao “Chefe de Divisão do Serviço Sub-Regional de Portalegre”, desconhecendo a exponente se o teor do mesmo é idêntico ao da exposição dirigida ao Sr. Secretário de Estado.

⁹ Aliás, e em jeito de confirmação do que já acontecia na altura, o recém aprovado Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública em geral – a lei nº 2/2004, de 15/01 – veio reforçar este enquadramento, consagrando-os como princípios de actuação do mesmo pessoal, em especial nos seus artigos 3º e 4º - a parte final da primeira destas disposições faz uma referência concreta à necessidade de conformação da actividade dos mesmos dirigentes, também, com as “determinações recebidas do respectivo membro do Governo”.

Assim sendo

mesmas que aquele foi atribuído, para comparticipação nas despesas da “reestruturação” a que se propunha a Instituição.

Não se verificando indícios em sentido contrário, entendeu a exponente que a reestruturação teria reflexos, directos ou não, na prossecução da acção social por parte da Instituição¹⁰.

Assim sendo, tendo presente:

- o teor do despacho de atribuição do subsídio de 4 000 contos à Fundação, cuja amplitude permite concluir estarem preenchidos os pressupostos definidos para a atribuição do subsídio – é atribuído um apoio financeiro a uma Instituição que, prossequindo fins de solidariedade social, investe aquelas verbas numa reestruturação que se reflecte na sua função social.
- o parecer emitido pelo NAIPSS/DAS, que, invocando o próprio despacho, para trazer à colação quais são os fins fixados pelo mesmo na aplicação das verbas, faz indiciar, na presença das facturas enviadas pela Instituição, a conformidade na aplicação das verbas atribuídas aos fins da concessão das mesmas,

entendeu a exponente estarem reunidas as condições necessárias à autorização do pagamento, considerando, por isso, ser este **devido** no contexto descrito¹¹.

Ainda assim, faz-se notar, que a exponente não emitiu qualquer “parecer favorável” ,tal como concluíram os Srs. Auditores, identificando aquele com o fundamento da responsabilidade financeira da exponente. Exarando-o sobre a Informação nº 73/95, de 17 de Outubro de 1995, do NAIPSS/DAS a exponente limitou-se a dar o seguinte parecer:

“Parece de remeter ao GAT, para os efeitos entendidos convenientes”.

Doutrinariamente, um parecer concretiza uma proposta de resolução de uma determinada questão, apontando o sentido a dar à decisão. Repare-se que a

¹⁰ Acção social, que com o devido respeito, os Srs. Auditores teimam em restringir à valência de Centro de Convívio, mas que a génese da própria Fundação e os próprios Estatutos parecem negar; e sem contestar a necessidade de repensar a intervenção da Fundação na área da acção social, não há dúvida que a mesma existe para além do Centro de Convívio – sem entrar, repita-se, na reflexão, de se tratar ou não de fins primários os de solidariedade social que a Instituição prossegue.

¹¹ Dizia-se no despacho de atribuição que “o levantamento do referido montante far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as necessidades efectivas”.

Handwritten signature

exponente limitou-se a encaminhar a questão para o "GAT", sem, contudo, lhe definir o sentido.

Em vez de um parecer, a exponente, em 17 de Outubro de 1995, limitou-se a dar uma opinião: "*parece ser de remeter ao GAT (...)*" a referida informação. Mas para quê? Não o disse a exponente. Apenas disse "*(...)para os efeitos entendidos convenientes*". E que efeitos são esses? Também não o disse a exponente. Possivelmente para pagamento, mas também poderia ser para recusar esse pagamento.

A exponente não formulou qualquer juízo de valor, não expressou qual o sentido que a decisão final devia assumir, sendo certo que dois eram os sentidos possíveis: o de pagar ou não pagar.

E dessa forma não procede a conclusão segundo a qual a Responsável pelo Departamento de Acção Social teria dado um "parecer favorável" ao pagamento do subsídio em causa.

Sem querer deixar de assumir as suas responsabilidades, a exponente recusa-se, porém, a aceitar que a sua intervenção no processo em causa, pode dizer-se, quase incidental, sem qualquer expressão vinculativa, possa ter o significado, grave, de fundamentar a respectiva responsabilidade financeira.

Não procedem as conclusões constantes do "Relatório" quando nele se afirma o seguinte:

- ↳ Os subsídios de que a Fundação Abreu Callado beneficiou "*pelo menos em parte, foram desviados do seu propósito original*".
- ↳ Os Serviços da Segurança Social tiveram "*conhecimento desse facto, pois era por demais evidente que um Centro de Convívio com as suas características específicas não podia, de modo nenhum, ter necessidade efectiva de uma viatura ou de cinco computadores*".

Porque:

- para além de desconhecer a exponente com exactidão qual é esse "propósito original", atendendo a que não resulta do despacho atributivo que esse "propósito" se identifica exclusivamente com os fins de acção social prosseguidos, alegadamente, apenas através do Centro de Convívio – diz-se apenas que para a "reestruturação a que se propõe",

M. Almeida

- não podia a exponents inferi-lo do processo instrutor do mesmo ao qual não teve acesso,
- a sua participação no processo decisório e que conduziu ao pagamento dos montantes relativos ao subsídio em causa, se traduziu no encaminhamento do mesmo para o GAT, sem assumir, no entanto, essa intervenção, explícita ou implícita, qualquer carácter vinculativo,
- não ficou provado o “desvio” na aplicação do subsídio relativamente aos fins fixados no mesmo despacho, pois se, como se assume, a aquisição de certo material informático, ou, inclusivamente, o levantamento da informação para o estudo, são susceptíveis de serem interpretados no âmbito desses fins, também o será a despesa com a aquisição da referida viatura – e nem se diga que só o não será porque a mesma não está “expressa” na letra do despacho, ao passo que as outras duas situações o estão;
- é que esse “*outro material*” de que fala o despacho haverá de ser interpretado, também, dentro dos “fins” que o mesmo estabelece para a aplicação de verbas;
- ora é perfeitamente admissível que, para essa “reestruturação” a que como vimos, a Instituição se propunha, fosse necessária a aquisição de uma viatura – não era, pois, “*por demais evidente*” que não o era, e também não ficou provado que a mesma não teria cabimento no âmbito do cumprimento dos fins a realizar através do Centro de Convívio.

(do subsídio atribuído em 2002)

Certamente, o despacho nº 31/SE/IPSS/SESSS/2002, terá sido proferido com base na “*documentação remetida pelo Centro Distrital*”. Mas dessa documentação não fazia parte apenas o ofício do “*Sr. Director, propondo a atribuição do subsídio e um parecer técnico e social, aprovado pela responsável da UPSC*”.

Handwritten signature

Assim a instruir todo o processo, e como primeiro impulso do mesmo, faz parte o ofício nº 02/14, de 22 de Janeiro de 2002, subscrito por um Vogal do Conselho de Administração, nos termos do qual:

“Constatou-se que a situação de tesouraria desta Instituição atravessa um período de graves carências, pelo que se prevê que não será possível fazer face ao pagamento de salários já no corrente mês de Janeiro, não se perspectivando receitas próprias suficientes que permitam à Fundação, nos próximos meses satisfazer de um modo regular, os encargos com os salários dos seus funcionários.

Visto que esta instituição emprega um número considerável de trabalhadores, a falta de pagamento dos salários acarreta aos mesmos grandes dificuldades com impacto de natureza social muito negativo, que se reflectirá no acentuar das carências, e terá consequências também negativas a nível, principalmente, da freguesia de Benavila.

Pelo exposto, vimos por este meio solicitar, a atribuição de um subsídio no valor de 12.000.000,00 (59.855,75 Euros) que permitirá resolver esta questão e evitar o agudizar de problemas sociais, nesta região”.

Neste ofício, o Sr. Director do Centro Distrital de Portalegre exarou, em 23 de Janeiro de 2002, o seguinte despacho:


“Muito urgente.

À Sra. Directora da UPSC para fundamentar o pedido e superiormente recomendar uma auditoria”.

Nesta sequência, e na mesma data, a exponente, no mesmo ofício escreveu o seguinte:

“À Sra. Dra. Antónia para cumprimento do despacho do Sr. Director”.

É efectuada ainda em 22 de Janeiro de 2002, pelos Técnicos da área financeira uma *“avaliação da capacidade económica e financeira da Fundação Abreu Callado”*, onde se conclui que *“é uma instituição particular de solidariedade social que apresenta um bom espírito de dinamismo e que apesar de obter um resultado líquido positivo, tem necessidade de algum apoio financeiro”.*



Em 24 de Janeiro de 2002, aquela Técnica de Serviço Social elabora uma *“ficha de caracterização da instituição”* acompanhada de um parecer técnico e social onde se confirma as dificuldades da mesma Instituição no cumprimento dos respectivos encargos, designadamente, quanto ao pagamento dos salários dos funcionários, propondo, dessa forma, a concessão de um subsídio de 12.000 contos, e, ainda, a realização de uma auditoria à crise financeira em que a Instituição se encontra.

Na sequência deste parecer, e sobre o mesmo, a exponente, na qualidade de Directora da UPSC, escreve, em 24 de Janeiro de 2004 o seguinte:

“Parece ser de propor a atribuição de um subsídio no montante de 12.00 cts.”

sendo que o Sr. Director o despachou, na mesma data, do seguinte modo:

“Concordo.”

Em 28 de Janeiro de 2002 é enviado o ofício nº 003110¹², assinado pelo Sr. Director do Centro Distrital de Portalegre e dirigido ao Sr. Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, nos termos do qual:

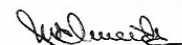
“A Fundação Abreu Callado dirigiu um pedido de apoio financeiro a este Centro Distrital; após análise do mesmo solicita-se a V.Exa. que seja proposto a Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado a atribuição de um subsídio no valor de 12.000 contos.

Junto se envia a ficha de caracterização da Instituição, o Estudo Económico e Financeiro, assim como o pedido endereçado a este Serviço”.

A descrição precedente sugere, entretanto, à exponente algumas observações.

Assim, como foi possível perceber, o processo instrutor daquele despacho atributivo foi constituído por vários elementos, e todos eles foram enviados para conhecimento e tratamento entendido por conveniente quer pelo Gabinete do Sr.

¹² Embora o mesmo já tivesse sido enviado via fax, ainda em 25 de Janeiro de 2002; só assim se explica que o despacho de atribuição do subsídio tenha a data, também, de 28 de Janeiro de 2002.



Secretário quer pelo próprio Secretário de Estado. E por isso, e mais uma vez, também em 2002, o Sr. Secretário de Estado, bem sabia que o subsídio que à data concedeu o era para o “equilíbrio económico/financeiro”, sim, mas na perspectiva que constava quer do ofício da Instituição contendo o pedido, quer do parecer técnico e social da Técnica de Serviço Social do Centro Distrital de Portalegre.

Os Serviços nunca procuraram ocultar ou chamar-lhe outra coisa; e perante a preocupação, real e séria, manifestada pela Instituição relativamente ao cumprimento dos compromissos assumidos perante os seus trabalhadores, e cujo incumprimento poderia significar o avolumar dos problemas sociais com que se debatiam as respectivas famílias, já por si, dispondo de escassos recursos de sobrevivência, a Tutela, imediata, exercida através do Centro Distrital de Portalegre, mais não fez do que enquadrar aquela preocupação da Instituição e remetê-la à consideração de quem tinha a competência para, *a final*, decidir – o Centro Distrital não tinha meios nem a competência para decidir da pretensão da Instituição.

No entanto, e com o devido respeito, os Srs. Auditores parecem (ou não) querer ignorar um aspecto fundamental, se não mesmo imprescindível, ao tratamento da questão, e que é o da competência do órgão concedente do apoio em causa. É possível, inclusivamente, vislumbrar alguma contradição interna no entendimento por si reflectido ao longo do “Relatório” em referência.

É que se, por um lado, se alude em variadíssimas passagens, a necessidade de, na ausência de regulamentação específica na matéria, se determinarem “*as atribuições e competências da entidade pública concedente*” dos mesmos subsídios, por outro lado, em parte alguma se concretiza esta asserção na perspectiva da entidade concedente.

É de tal forma, que os Srs. Auditores apenas promovem a avaliação da responsabilidade dos órgãos que intervêm no decorrer do processo instrutório, apesar de os mesmos se apresentarem sem competência decisória.

O que não deixa de ser estranho, inclusivamente, na perspectiva em que o legislador do código do procedimento administrativo (abreviadamente, CPA) entende e regula a intervenção dos vários órgãos no processo decisório.

João Almeida

Se se atentar no disposto no artigo 98º do CPA, verifica-se que os pareceres¹³ podem ser “*obrigatórios ou facultativos, consoante sejam ou não exigidos por lei*”. E considera ainda o legislador, na mesma disposição, que podem os mesmos ser “*vinculativos ou não vinculativos, conforme as respectivas conclusões tenham ou não de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão*”.

E no nº 2: “*Salvo disposição expressa em contrário, os pareceres referidos na lei consideram-se obrigatórios e não vinculativos*”.

Ora a exponente entrevistou, em concreto, no âmbito da atribuição deste subsídio em 2002, corroborando a proposta da Técnica de Serviço Social – aliás, realça-se a circunstância de tanto a exponente como aquela Técnica concretizarem a sua actuação de uma forma, pode dizer-se, quase vinculada, uma vez que a mesma ocorreu em cumprimento estrito de um despacho do Sr. Director do Centro Distrital exarado sobre o ofício da Instituição, e atrás transcrito.

Não se tratava de um parecer vinculativo e nem sequer obrigatório, pois em parte alguma a lei determina a necessidade de a exponente, no exercício das suas funções, emitir quaisquer pareceres na matéria em apreço, ou, inclusivamente, se estabelece a necessidade de a atribuição de um qualquer subsídio desta natureza estar sujeita à emissão prévia de um parecer dos Directores das Unidades de Protecção Social e de Cidadania.

Assim sendo, o Sr. Secretário de Estado quando decidiu, decerto conformando a sua decisão com todos os elementos que compunham o processo, fê-lo, ainda assim, em liberdade, não estando vinculado a decidir positivamente e com referência à proposta que lhe foi feita.

Lamenta a exponente, acompanhando aqui os Srs. Auditores, a ausência de regulamentação específica nesta área específica do apoio a título eventual deste género de instituições, e concorda, repita-se, com o enquadramento proposto para obviar a este quase “vazio” legal.

Por outro lado, partilha a exponente do entendimento dos Srs. Auditores relativamente à necessidade de limitação do poder discricionário dos órgãos

¹³ E é através da emissão de pareceres que a exponente tem alguma intervenção no processo de atribuição dos subsídios à Instituição.

Interventor

competentes na apreciação dos pressupostos da concessão dos apoios solicitados pelas instituições de solidariedade e segurança social.

Contudo, para além de não ter ficado demonstrado que a concessão deste subsídio não cumpriu em absoluto "qualquer fim de acção social", rejeita a exponente liminarmente que lhe sejam imputados quaisquer factos susceptíveis de consubstanciarem um desvio de dinheiros públicos.

Porque:

- É a "concessão deste subsídio" que "é susceptível de constituir um desvio de dinheiros públicos" – e a exponente, em verdade, não concedeu nem se comprometeu em conceder qualquer subsídio;
- a emissão de um parecer de carácter não vinculativo e nem sequer obrigatório, a corroborar a proposta de uma Técnica, na sequência de um pedido da Instituição e em cumprimento do despacho do Sr. Director não configura a prática de qualquer ilícito financeiro,
- o parecer emitido teve a função de encaminhar a proposta da Instituição para os órgãos competentes – órgãos esses, repare-se, que nunca procuraram junto dos Serviços obter qualquer informação adicional junto dos dirigentes do Centro Distrital, indiciando eventualmente alguma preocupação ou desacordo com o pedido apresentado pela Instituição,
- o despacho concedente do apoio solicitado foi informado com o pedido da Instituição, pelo que se sabia exactamente qual o destino dos montantes através dele concedidos.

Termos em que considera a exponente **não lhe poder ser imputada a prática de quaisquer factos que consubstanciem a prática de ilícito financeiro**, e, dessa forma, **rejeita a exponente estar obrigada** – ao abrigo dos invocados artigos 49º e 59º, respectivamente, das leis nºs 86/89, de 8/09, e 98/97, de 26/08 – **a repor quaisquer**

das verbas relativas à aquisição da viatura, correspondente a €: 9 018,27, que inclui o IVA, e aos €: 59,855,75, considerando ainda não lhe dever ser aplicada qualquer multa na medida em que não assumiu, autorizou ou efectuou quaisquer pagamentos de despesas públicas ou compromissos susceptíveis de a constituírem em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da mesma lei nº 98/97.

Portalegre, 5 de Agosto de 2004,

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 09/08/09



Rua Maria Isabel Covas Lima, n.º 12 – 2.º Esq.º
7800 – 474 BEJA

Processo n.º 28/04-DA VII
- Auditoria à Fundação
Abreu Calado

Ex.mo Sr.
Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

, casado, residente na morada acima indicada, concelho e distrito de Beja, titular do Bilhete de Identidade n.º 4232407, emitido em 07.11.2003 pelos SIC's de Beja, contribuinte n.º 147080932, tendo sido citado por officio dessa Direcção-Geral – 16JUL04.14992 -, na qualidade de ex-vogal do ex-Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social do Alentejo, citação recebida em 21.07.2004, para alegar, querendo, o que houver por conveniente relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria em epígrafe, cuja cópia também foi remetida, vem efectuar as referidas

ALEGAÇÕES

O que faz nos seguintes termos:

1.º

Estando deslocado, no gozo de férias, foi com bastante surpresa e mesmo alguma estupefacção, que contactei com a matéria constante da auditoria em epígrafe, nomeadamente no que concerne a uma eventual responsabilidade da minha pessoa por factos ocorridos, e que têm a ver com o ex-Centro Regional de Segurança Social do Alentejo e a sua relação institucional com a Fundação Abreu Calado, sediada em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre.

2.º

Na verdade, sempre o signatário se orientou ao longo da sua vida profissional – e já lá vão 41 anos –, e também nas funções públicas no ex-CRSSA, por uma postura de trabalho, de honestidade, de seriedade e, em todas as circunstâncias, de acordo com o quadro legal respectivo.

De qualquer forma, e à cautela, devo referir o seguinte:

3.º

Para nos situarmos com alguma precisão na extensa matéria em apreço, deveremos, desde logo, partir da legislação em vigor na altura dos factos referidos, legislação essa que balizava, em termos de enquadramento legal, as atribuições dos Centros Regionais à época existentes, bem como as competências dos respectivos Conselhos Directivos.

4.º

Trata-se, como é sabido, do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.

5.º

Como resulta dos termos do citado diploma, e no que respeita às competências próprias dos vogais do CD enquanto elementos individualmente considerados, é notória e patente a falta de qualquer disposição que lhes dê forma e muito menos as balize, o que resulta desde logo que os vogais não tinham competências próprias e que as competências destes elementos do CD estavam ínsitas nas competências do CD.

6.º

O que não acontece com o presidente do CD, a cujas competências próprias se refere o art.º 12.º, nomeadamente na sua alínea d), que lhe comete a competência para “proceder à distribuição das áreas de actuação pelos respectivos vogais”,

7.º

o que foi logo de início feito – como se poderá comprovar pela respectiva acta da reunião do CD –, tendo o pelouro da Acção Social ficado na área de actuação do presidente do CD,

8.º

inferindo-se, desde logo, que o signatário não detinha esse pelouro.

9.º

No entanto, e quanto a esta matéria, entende o signatário que sempre foram respeitadas e cumpridas essas mesmas normas pelo Conselho Directivo do ex-CRSSA.

10.º

Para tanto, bastará aos ilustres instrutores do processo em causa consultarem as várias deliberações produzidas nas inúmeras reuniões do respectivo CD.

11.º

Sobre o libelo acusatório em causa, e na sequência do que acima foi aduzido, constata-se que não resulta em momento algum dos seus respectivos termos, qualquer indicação objectiva e provada de qualquer acto, formal ou não, de que possa resultar para a minha pessoa responsabilidade por acto ilícito durante o período em que desempenhei as funções de vogal do CD do ex-CRSSA, acto esse que, por consequência, possa ter contrariado a lei sobre a matéria.

12.º

Em todas os casos em que o alegante e o CD tiveram conhecimento de quaisquer circunstâncias que pudessem pôr em causa os objectivos superiormente decididos, no quadro das respectivas competências e sempre no âmbito da legislação em vigor, e dos princípios aplicáveis, não tenho dúvidas nenhuma em afirmar que sempre foi feito o esforço necessário para que se cumprissem todas as determinações superiores,

13.º

Bem como sempre o signatário e o CD a que pertenceu se pautaram por condutas que cumprissem a legislação aplicável,

14.º

mesmo com importantes lacunas e dificuldades resultantes da falta de pessoal que pudesse dar cabal cumprimento a essas determinações, como aliás reconhece o texto da auditoria em análise.

15.º

Assim, entendemos que sempre o signatário e o CD respectivo deram cumprimento às determinações da alínea b) do n.º 5 do art.º 10.º do DL 260/93, de 23 de Julho.

16.º

Para tanto – repete-se -, bastará aos ilustres instrutores do processo em causa consultarem as várias deliberações produzidas nas inúmeras reuniões do respectivo CD.

17.º

Porém, sobre o núcleo central destas alegações – eventual responsabilidade por pagamentos eventualmente indevidos no âmbito do Acordo de Cooperação com a Fundação Abreu Calado -, entende o signatário que deverá solicitar ao órgão, ou Instituto, sucessor do extinto CRSSA, o actual Instituto de Solidariedade e Segurança Social (uma vez que, segundo parece, a auditoria em análise não o fez), cópia da eventual deliberação em Conselho Directivo sobre o relatório da Inspecção Geral que, segundo o relatório da Auditoria em causa, terá sido entregue ao presidente do CD do ex-CRSSA em Março de 1998 – sem referir a data precisa.

18.º

Naturalmente que esse documento – a que o signatário não tem acesso directo, por razões óbvias – deverá ter sido objecto de deliberação do CD no sentido de serem cumpridas todas as orientações da tutela que, a esse respeito tenham sido produzidas.

19.º

Dado o tempo passado, e porque não se tratava de matéria de qualquer dos pelouros (áreas de actuação, na designação da lei) que lhe foram atribuídos, o signatário não se recorda do processo que agora foi trazido à colação (até porque era o vogal indicado pelo distrito de Beja) mas, tendo em linha de conta a lisura e transparência que tanto ele como os restantes colegas do CD sempre colocaram nas actividades resultantes das funções que desempenhavam, decerto haverá uma deliberação conjunta do ex-CD do ex-CRSSA, sobre este assunto.

20.º

Assim, o signatário protesta entregar nesse Tribunal de Contas, e no âmbito da presente auditoria, o documento que venha a receber do referido Instituto de Solidariedade e Segurança Social, sobre este assunto.

21.º

Para tanto, junta, desde já, cópia do requerimento que, para o efeito, foi já enviado ao ISSS.

22.º

Deve dizer-se ainda que sobre este assunto dos Acordos de Cooperação, sempre existiu a preocupação do CD do ex-CDSSSA na execução e controle dos respectivos acordos. Vidé, por exemplo, a deliberação produzida em CD para desconcentrar meios humanos a fim de ser assegurado esse controle.

23.º

Do exposto, e tendo presente as razões enunciadas, conclui-se que as razões substantivas carreadas para o processo, não nos parece justificarem qualquer responsabilidade para o signatário.

24.º

Tal entendimento resultará da própria auditoria, dado que aí se conclui que à época dos factos não existiam meios que pudessem provar a existência de desfasamentos entre a frequência real e os dados que eram regularmente fornecidos pela Fundação Abreu Calado, e que já vinham de data anterior à entrada em funções dos elementos do Conselho Directivo agora citados.

25.º

No entanto, na hipótese de virem a ser comprovados esses desfasamentos, naturalmente que deverá essa mesma Fundação ser confrontada com um procedimento criminal.

26.º

Do exposto, resulta claro não poder ser assacada qualquer culpa, nem mera negligência, ao signatário que, não tendo directamente nas suas funções quaisquer

está, no entanto, firmemente convicto que, no caso do relatório e Despacho do MTSS no sentido da revisão do Acordo de Cooperação, esse documento terá sido presente a reunião do ex-CD, e decerto colaborou na deliberação que se terá consubstanciado em instruções aos serviços respectivos para cabal e integral cumprimento dessas mesmas directivas superiores.

Nestes termos, entende o alegante e signatário, _____, que deverá ser arquivada a Auditoria à Fundação Abreu Calado no que à sua eventual responsabilidade diz respeito, dado que, como se depreende do exposto, não houve qualquer procedimento ilícito da sua parte que pudesse gerar culpa possível de qualquer sanção, ou mera negligência, em qualquer acto da sua responsabilidade enquanto vogal do ex-Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Solidariedade e Segurança Social do Alentejo, tendo sempre actuado de acordo com a legislação aplicável, as normas constitucionais, os princípios informadores e o espírito de bem servir o seu país.

Beja, 6 de Agosto de 2004

O Alegante

Junta: Cópia de requerimento
enviado ao Presidente
do CD do ISSS.

Protesta apresentar: Documento
Requerido ao ISSS.

Rua Maria Isabel Covas Lima, n.º 12 – 2.º Esq.º
7800 – 474 BEJA

Processo n.º 28/04-DA VII
- Auditoria à Fundação
Abreu Calado

Ex.mo Senhor
Presidente do Conselho Directivo do
INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL
Av. Miguel Bombarda, n.º 1, 5.º Andar
1000-207 LISBOA

, casado, residente na morada acima indicada, concelho e distrito de Beja, titular do Bilhete de Identidade n.º 4232407, emitido em 07.11.2003 pelos SIC's de Beja, contribuinte n.º 147080932, na qualidade de ex-vogal do ex-Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social do Alentejo, necessitando de apresentar uma deliberação tomada em Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social do Alentejo sobre um documento (relatório) da IGMSST e do respectivo Despacho do MTSS “no sentido da revisão do acordo de cooperação” com a Fundação Abreu Calado, sediada em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre, cuja proposta foi comunicada, segundo o relatório da Auditoria acima referenciada, “ao Presidente do Conselho Directivo do Centro Regional do Alentejo em Março de 1998”, vem, respeitosamente, e nos termos da respectiva lei administrativa, solicitar uma cópia dessa deliberação do ex-CD do ex-CRSSA, cuja data não deverá andar longe da referida pela Auditoria do TC.

O documento pretendido destina-se à minha defesa no âmbito da Auditoria acima referenciada, dado ter sido citado para o fazer pelo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas.

E. D.
Beja, 5 de Agosto de 2004
O requerente

VII

PRAÇA DR. FRANCISCO SÁ CARNEIRO, 8, 4.º - ESG
1000-159 LISBOA

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 11/08/09



Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal
de Contas

Tendo sido citado para as questões e conclusões exaradas no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, recentemente realizado à Fundação Abreu Callado, sediada em Benavila, e envolvendo o período de 01 de Janeiro de 1995 a 27 de Outubro de 1995, vem

, devidamente identificado no Relatório de Auditoria, apresentar as suas ALEGAÇÕES, nos termos e com os fundamentos seguintes:

- 1.- Desempenhou o cargo de Secretário de Estado da Segurança Social no período compreendido entre 21 de Maio de 1994 e 27 de Outubro de 1995, facto referenciado no Relatório de Auditoria o qual se reconhece, sem reservas.
- 2.- Durante o referido período e por delegação de competências de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Segurança Social, tutelou os diferentes organismos públicos da área da Segurança Social, com destaque para os então 5 Centros Regionais de Segurança Social.

A relevância de tal facto prende-se com a constatação de ser o Centro Regional de Segurança Social do Alentejo, através do seu Serviço descentralizado de Portalegre, quem, no terreno, acompanhava e fiscalizava a acção social desenvolvida pelas diferentes IPSS do distrito de Portalegre e a execução dos despachos e orientações que, na qualidade de Secretário de Estado da Segurança Social, exarou.

3.- A Fundação Abreu Callado era, à data dos factos reportados ao período de 01 de Janeiro a 27 de Outubro de 1995, uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) "(...) criada em cumprimento das disposições testamentárias do benemérito Dr. Cosme de Campos Callado" (vd. artº 1º dos estatutos da Fundação à data vigentes e com registo definitivo no livro 2 das Fundações de Solidariedade Social, sob o nº 32/84, de fls. 60 e verso, em 14.05.1984, da ex-DGSS), sendo, enquanto tal, a sua actividade de acção social acompanhada pelo Serviço SubRegional de Segurança Social de Portalegre.

4.- Decorridos escassos dias sob a tomada de posse do signatário como Secretário de Estado da Segurança Social, foi alertado, através do Conselho



Directivo do CRSS do Alentejo, para a gravíssima situação económica em que se encontrava a Fundação Abreu Callado, cuja gestão estava totalmente paralisada em consequência das vicissitudes e suspeições que recaíam sobre o então Presidente vitalício Dr. [redacted], as quais punham em causa a manutenção da acção social da FAC e, de uma maneira geral, toda a sua actividade nos diferentes domínios de intervenção.

A situação era de tal forma delicada que, não obstante o intensíssimo volume de trabalho e as permanentes deslocações ao longo do país que o exercício do já citado cargo público lhe impunham, o signatário procurou diligenciar com a maior celeridade no sentido de repor total normalidade de gestão indispensável à sobrevivência daquela IPSS e à prossecução dos seus fins "(...) de solidariedade social, que é o escopo principal da sua existência" (vd. nº 6, do artigo 13º, dos então estatutos da FAC).

5.- E, com esse desígnio, encetou diligências com as diferentes partes envolvidas, sempre e em permanente articulação com o Conselho Directivo do CRSS do Alentejo e com o Governo Civil de Portalegre, sendo que a figura de Presidente vitalício que, ainda hoje, caracteriza o modelo de gestão da FAC em nada ajudava à rápida e eficaz resolução do impasse criado pelos profundos diferendos e antagonismos existentes entre os membros do Conselho de Administração da Fundação Abreu Callado e ao ultrapassar do clima de desconfiança activa que se tinha instalado entre os serviços tutelares da Segurança Social e os órgãos sociais da FAC.

6.- Após morosas e complexas negociações, tal impasse foi ultrapassado com a demissão/renúncia e substituição do até então Presidente do Conselho de Administração, retomando-se a normalidade de gestão indispensável à vida de uma instituição com as seguintes características centrais:

- Entidade responsável por um muitíssimo meritório e inovador projecto de educação e formação na área da agro-pecuária, cujas capacidades e competências eram e ainda hoje, são reconhecidas pela sociedade civil e que exercia a sua actividade sob a designação de Escola Profissional Abreu Callado, tendo sido responsável directa pela formação de um considerável número de jovens daquele concelho de Avis e dos concelhos limítrofes, facto esse reconhecido expressamente no Relatório de Auditoria;
- Apoio social aos jovens que frequentavam a Escola Profissional Abreu Callado, conforme vontade expressa do instituidor Dr. Cosme Campos Callado;
- Apoio social e "(...) assistência na velhice, invalidez e doença, tanto quanto possível em colaboração com o Asilo D. Maria Madalena Godinho de Abreu, a todos quantos tenham prestado serviço à Fundação Abreu

afel

Callado, a qual deverá ser prestada pela forma mais adequada à condição de cada um e proporcional às suas necessidades” (vd. nº 7, do art.º 2º dos Estatutos da FAC) e que foi operacionalizado através de um Centro de Convívio para Idosos;

E, não menos importante em termos sociais:

- Um dos principais, senão mesmo o principal, empregador do concelho de Avis, constituindo a única fonte de rendimento de um número considerável de Famílias da região;
- Um dinamizador fundamental da actividade económica dos concelhos de Avis, Alter do Chão, Arraiolos, Estremoz e Fronteira, numa região economicamente depressiva e na qual as iniciativas empresariais são quase nulas, como é genericamente reconhecido;
- Um pólo de inovação e de experimentação de novas técnicas de exploração agrícola orientadas para a qualidade e diversidade dos produtos agrícolas finais.

7.- Solucionado o primordial problema que se colocava, repôr em funcionamento os Órgãos Sociais da Fundação Abreu Callado, há já vários anos paralisados, pretendeu-se assegurar a continuidade da actividade desta Instituição nas suas diferentes valências e capacidades instaladas: social, educativa/formativa, empregadora e empresarial.

Traz-se à colação que o Ministério da Tutela – o Ministério do Trabalho e da Segurança Social – tinha sobre a Fundação um triplo campo de actuação: o da acção social, o da formação profissional e o do trabalho!

E, naturalmente, tinha sempre de actuar em relação a eles de forma integrada, único meio de assegurar exaustivamente os superiores interesses do Estado.

S.m.o. essa visão de conjunto não ressalta do Relatório de Auditoria pelo que a abordagem e análise de algumas das decisões então tomadas enferma dessa omissão, orientada que está apenas para a análise técnica no âmbito do estrito campo de actuação da Segurança Social que não do então MTSS no seu todo.

8.- E, neste contexto, após relatório do Conselho de Administração e do CRSS do Alentejo que davam conta de uma séria e iminente ruptura de tesouraria, à qual não seriam alheios os contributos negativos quer dos sucessivos maus anos agrícolas anteriores, profusamente referidos no Relatório de Auditoria, quer e sobretudo da inexistência de uma gestão minimamente actuante e profissional, foram equacionadas as soluções possíveis, dentro do enquadramento legal vigente por forma a não encerrar – esse perigo era real e próximo – uma instituição tão importante e prestigiada, a qual ao longo de mais de 5 décadas

fil

tão positivamente tinha contribuído para a formação de sucessivas gerações de alentejanos e para um apoio social activo à 3ª idade do concelho de Avis e, muito em particular, de Benavila.

Dos Subsídios atribuídos em 1995:

9.- O Centro de Convívio da Fundação Abreu Callado integrava uma valência de acção social desenvolvida pela IPSS e era utilizado, segundo informação que me foi à época escalada pelos serviços da Segurança Social, pela população idosa de Benavila que nele passava grande parte do dia em ambiente de pleno convívio e de partilha do quotidiano, aspecto hoje considerado fundamental para a plena integração social da 3ª idade e para a qualidade de vida indispensável a um sector crescente da população portuguesa.

O Centro dispunha de condições adequadas para o fim que prosseguia, quer ao nível dos equipamentos instalados quer das características dos seus utentes, e, sobretudo, da sua plena integração no meio em que sempre viveu a população que então recorria aos seus serviços.

A eventual redundância com as valências prestadas pelo lar de idosos D. Maria Madalena Godinho de Abreu não me foi suscitada, sendo que sempre considerei as duas unidades – lar de idosos e centro de convívio – como complementares nuns casos e totalmente autónomas noutros em que os idosos estavam totalmente integrados nas suas Famílias.

A última solução – integração nas Famílias – com recurso à utilização de Centros de Convívio e Centros de Dia é crescentemente considerado o meio mais adequado de garantir a plena integração social dos idosos sem descuidar a saudável manutenção no seio da sua Família directa.

Daí a importância que reconheci e reconheço ao Centro de Convívio da FAC, como equipamento indispensável à adequada integração social de idosos da região.

Foi, pois, com esta convicção que analisei uma proposta e a despachei favoravelmente, atribuindo um subsídio ao Centro de Convívio da FAC no montante que, a considerar os dados do Relatório de Auditoria, se situou em Euros: 19.952,00 (moeda actual) o qual se destinou parcialmente à aquisição de uma viatura de transporte de passageiros de média lotação.

Recordo que, na altura, e tal como referenciado no Relatório de Auditoria, o número diário de utentes referenciado pelos serviços da Segurança Social para o Centro de Convívio se situava nos 50 idosos, sendo que tal como refere expressamente a norma V do acordo de cooperação de 01.02.1991, celebrado entre a Segurança Social e a FAC, um dos principais objectivos era:

"2.- al.b) Promover a existência de serviços e equipamentos adequados às necessidades da população idosa, tendo em vista, sempre que possível, a manutenção do idoso no seu meio familiar e social".

Quer isto dizer, s.m.o., que o Centro de Convívio deveria dispor e estar equipado dos meios indispensáveis e suficientes à prossecução do citado escopo.

Ora sendo apenas questionada a parte do subsidio aplicado na aquisição do meio de transporte, parece-me ser essa reserva e enquadramento como de "(...) situação de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória" fortemente questionável e a nosso ver improcedente pelos seguintes factos:

- A viatura em causa destinar-se-ia ao mero transporte dos idosos, quer de e para as suas casas, quer em pequenos passeios de convívio pela região, prática cada vez mais adaptada em estruturas semelhantes;
- O Centro de Convívio não dispunha, à data, de qualquer meio de transporte e todos as viaturas da Fundação eram, na altura, utilizadas na actividade agrícola;
- Não decorre de qualquer alusão expressa e provada no Relatório de Auditoria de que a viatura em causa tenha sido utilizada em fins alheios ao Centro de Convívio ou que, a ter-se verificado, tal facto tenha chegado ao conhecimento da Tutela.

Por último e no que à aplicação parcial deste subsidio se refere, não se pode deixar de evidenciar alguma estupefacção quando o próprio Relatório de Auditoria refere de forma muito positiva o facto de actualmente o mesmo Centro de Convívio organizar excursões para os seus utentes, transcrevendo-se parte do texto constante da página 56 do citado Relatório:

" Nesta visita a equipa de auditoria estava acompanhada do Sr, José Jerónimo, vogal do CA e responsável pelo Centro de Convívio, tendo sido recolhidas as seguintes ideias:

Apenas no corrente ano tinha sido feito um esforço para cumprir o acordo no que se refere à organização de actividades, pois tinha sido efectuada pela primeira vez uma excursão (...)"

E, mais à frente, pg.57 do mesmo documento, refere-se:

" Em relação às considerações anteriores pode observar-se que, apesar de a FAC ter vindo a ser questionada ao longo dos últimos anos pela segurança Social, pelo facto de não levar a cabo as "actividades sócio-recreativas e

culturais, organizadas e dinamizadas com a participação activa dos idosos” a que está obrigada contratualmente(...).”

Pelo que e em síntese, a proceder a questão da aplicação do subsidio sobre a aquisição da viatura a mesma se deveria ter subsumido ao apuramento de factos relativos à utilização efectiva da viatura em causa, isto é, se em proveito efectivo dos idosos utentes do Centro de Convívio, se em fins alheios ou diversos aos da sua atribuição!

E esse apuramento não releva do Relatório de Auditoria.

Por último, foi minha preocupação expressa que o “(...) levantamento do referido montante (do subsídio em causa) far-se-á gradualmente competindo ao Centro Regional de Segurança Social do Alentejo acompanhar a sua aplicação financeira e técnica de acordo com as suas necessidades efectivas” (Despacho nº 135/SUB/SESS/95, de 12.07.1995.

Sobre a execução final do despacho pelos serviços da Segurança Social não se pode o signatário pronunciar já que, decorridos escassos meses, cessou as suas funções governativas.

Todavia, e concedendo em que a auditoria reconhece a utilidade e assertividade da aquisição do equipamento informático (“*relativamente à aquisição do material informático, não se verifica o erro nos pressupostos de facto verificados no caso anterior e, ainda que o material seja claramente excessivo para as finalidades directas de acção social – o Centro de Convívio – será difícil determinar, a esta distância no tempo, a exacta medida desse excesso e o que é certo é que o despacho de concordância insere expressamente a aquisição deste material no âmbito da reestruturação da IPSS em causa*” pgs. 64 e 65 do Relatório de Auditoria), a única situação que estaria em juízo seria a da aquisição da viatura a qual se considera justificada pelos fundamentos já anteriormente carreados nestas alegações.

Termos em que se conclui, relativamente à questão suscitada pela aplicação do subsidio na aquisição de uma viatura que a mesma ao dever ser utilizada para excursões/passeios e transportes dos utentes do Centro de Convívio não podia, no mínimo, à data ser questionável e actualmente ser elogiada a realização de excursões com os mesmos utentes...

Até porque não apenas era utilizável para essa finalidade mas também para o transporte diário de utentes com dificuldades de locomoção de e para o Centro de Convívio da FAC.

10.- Relativamente ao subsídio reembolsável prestado em 1995 e envolvendo o montante (moeda actual) de Euros: 399.038,32, importa destacar o seguinte:

epil

- A actividade da Fundação Abreu Callado tem necessariamente de ser vista e percebida no seu todo integrado, isto é, nos seus diferentes domínios de intervenção – social, educativo/formativo, empregador e empresarial.
- No âmbito do então Ministério do Trabalho e da Segurança Social teriam necessariamente de ser acautelados os aspectos directamente relacionados com a acção social, de formação profissional e enquanto empregador, desenvolvidos pela FAC, isto é, a visão/processo decisório teria sempre de integrar estes diferentes aspectos;
- O desaparecimento, através de extinção, da Fundação Abreu Callado era um cenário que se colocava de algum tempo àquela data e iria, a ocorrer, ter consequências dificilmente quantificáveis em termos de impactos negativos na região e de perecimento de um assinalável património físico e moral prosseguido durante décadas pela instituição;
- Por último e não menos relevante, uma eventual extinção da FAC determinaria o encerramento do Centro de Convívio. Parece-me altamente discutível que o mesmo pudesse sobreviver sem a estrutura-mãe de apoio – a FAC – mesmo que a Segurança Social continuasse a pagar regularmente os subsídios necessários ao seu funcionamento, já que se colocariam questões relacionadas com as instalações que ocupava, com o seu pessoal de apoio e com as inevitáveis e positivas sinergias entre o mesmo e a Fundação.

Também se me afigura que a Escola Profissional Abreu Callado veria precipitado o seu encerramento, quer pelas razões já expostas sobre as instalações em que laborava quer, ainda, por parte do seu prestígio e referências estarem indissociavelmente ligados à Fundação Abreu Callado.

Foi, pois, com esta visão integrada de actuação do então MTSS e da relevância pública daquela IPSS, a qual seguramente ninguém de boa fé questionará, que se afigurou ao signatário essencial encontrar uma solução que, acautelando os supremos interesses da Segurança Social traduzidos no bem estar da população carenciada e idosa, permitisse sustentar o avanço de iniciativas de entidades bancárias que, cansadas de esperar o pagamento dos seus créditos, pretendiam avançar em definitivo sobre o património da FAC colocando em sério risco a sua sobrevivência futura.

A atribuição do subsídio reembolsável, que foi formalizada contratualmente de forma responsável e exaustiva, acautelou os interesses públicos e permitiu que a Fundação Abreu Callado prosseguisse os seus fins de utilidade pública e, muito em particular, a sua relevante acção formativa e social.

spil

Todo este processo foi previamente negociado e acordado com as diferentes partes envolvidas, certificando-se o signatário de que a FAC teria, à data, o património suficiente para responder pelo respectivo ressarcimento à Segurança Social em caso de futuro incumprimento das suas obrigações.

Certo é que decorridos cerca de 10 anos sobre a atribuição do subsídio em causa, e tanto quanto é do nosso conhecimento, a FAC mantém património que pode responder pela devolução do citado subsídio e continua a assegurar um contributo positivo para as populações mais carenciadas do distrito de Portalegre.

A eventual não atribuição do subsídio em análise teria precipitado, sem margem para dúvidas, a Fundação Abreu Callado numa situação de total incumprimento das suas obrigações perante terceiros e, corolário dessa situação, o total degradar de actividades e equipamentos afectos, designadamente dos equipamentos de cariz social.

Termos em que se concluem estas Alegações afirmando inequivocamente que a atribuição pelo signatário, na sua qualidade de Secretário de Estado da Segurança Social, de 2 subsídios no ano de 1995, um de carácter eventual e o segundo reembolsável, foi determinada por manifesto e objectivo interesse público e dentro das atribuições que lhe estavam cometidas no exercício do citado cargo público, considerando o campo de actuação tutelar do então Ministério do Trabalho e da Segurança Social, facto que retira a qualificação e enquadramento que lhes é proporcionado no Relatório de Auditoria da autoria da Direcção Geral do Tribunal de Contas.

Esperando seja proporcionada procedência a estas Alegações,

Lisboa, 09 de Agosto de 2004

Em 16/8/04



Exm^o. Senhor
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Av^a. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: *Auditoria à Fundação Abreu Callado*

Data: 2004.08.13

Exm^o. Senhor Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas,

, citado no âmbito do processo à margem referenciado para alegar o que houver por conveniente relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria realizada à Fundação Abreu Callado, vem muito respeitosamente dizer:

1. O Signatário exerceu as funções de Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no período de 07/06/96 a 21/07/2002;
2. Enquanto exerceu as funções de Presidente do IGFSS sempre pautou a sua actuação com integral respeito pelos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da prossecução do interesse público em geral, e do interesse da instituição que presidia, em particular;
3. A Fundação Abreu Callado, com sede em Benavila, concelho de Avis, distrito de Portalegre, é uma Instituição Particular de Solidariedade Social desde 1984, estando nessa medida sujeita à tutela do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, entidade que de igual modo detém a tutela e superintendência do IGFSS;
4. Nesta medida, todo e qualquer contacto ou relacionamento entre o IGFSS e a citada Fundação, resultou exclusivamente da iniciativa da tutela;

5. Em 2002, estava em curso um processo de reestruturação financeira da Fundação Abreu Callado, a ser negociado com o Montepio Geral que previa a alienação, já autorizada pela tutela, de um prédio rústico;
6. Este processo de reestruturação viria a ser colocado em crise pela acção executiva intentada pelo Banco Crédito Predial Português contra a Fundação Abreu Callado;
7. Com vista a evitar tal situação, a Fundação Abreu Callado, com o apoio da tutela da agricultura, nomeadamente da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural, pediu ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho auxílio para negociações a encetar com o Banco Crédito Predial Português com vista a um Acordo de Regularização de Dívida que permitisse ganhar tempo para se poder levar a cabo a reestruturação financeira acima referida;
8. Vislumbrando-se a necessidade de intervenção da Segurança Social o signatário foi contactado pela respectiva tutela no sentido de acompanhar o desenvolvimento das negociações do acordo que permitiria a viabilidade financeira e patrimonial da Fundação Abreu Callado;
9. Em cumprimento das orientações dadas pela tutela, o IGFSS procurou encontrar uma solução para sustar a execução movida contra a Fundação, que a concretizar-se colocaria em risco a respectiva reestruturação;
10. É, pois, neste contexto que o Banco avançou com uma proposta de Regularização das Dívidas da Fundação e a constituição do Penhor amplamente referido na auditoria do Tribunal de Contas;
11. Nos diversos contactos estabelecidos pelo IGFSS com a Fundação, resultou inequívoca e claramente que a constituição de um penhor sobre depósito a prazo, constituía uma condição basilar imposta pela entidade bancária para a celebração definitiva de um acordo;
12. Assim, o signatário na posse da proposta de acordo negociado entre a Fundação e a instituição bancária, limitou-se, já que mais não poderia fazer, a dar conhecimento do mesmo à tutela e a solicitar as orientações superiores sobre as providências a adoptar pelo IGFSS, nomeadamente a competente autorização para a constituição do penhor e a assinatura do Acordo, se fosse essa a vontade da tutela;
13. Dito doutro modo, constatando a exigência formulada pelo Banco de constituição do penhor, as condições contratuais que previam uma redução substancial das taxas de juro vencidas e a necessidade de garantir a viabilização da Fundação segundo as orientações da tutela, o signatário limitou-se a dar

conhecimento das condições contratuais propostas pelo Banco, solicitando as orientações a adoptar;

14. Assim após a competente autorização da tutela, consubstanciada no Despacho de 02/02/22 de Sua Excelência o Secretário de Estado da Segurança Social, o signatário garantiu o competente cumprimento.

Na expectativa de ter correspondido ao solicitado por V. Ex^a. e manifestando, desde já, total disponibilidade para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que tenha por convenientes, apresento os mais respeitosos cumprimentos.

O citado

Processo n.º 28/04-DA VII
- Auditoria à Fundação
Abreu Calado

Tendo sido citado, nos termos do artº13º da Lei nº98/97 de 26/08, venho pelo presente meio, exercer o princípio do contraditório, dando a conhecer a V.Exa., as razões e factos, que me levam a considerar, infundada e manifestamente pouco sustentada, a responsabilidade que me é hipoteticamente cometida, na presente auditoria.

ALEGANDO,

Relativamente aos factos enunciados no ponto V.3.1. desta auditoria, importa dizer:

1º

A responsabilidade que neste ponto me pretende ser assacada, diz respeito à prática de factos no exercício do cargo de Vogal do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo;

2º

Por uma questão de legitimidade da lide, deve-se em primeira instância suscitar o enquadramento legal de tal função, bem como as competências que lhe estavam distribuídas por força de lei, ou por delegação.

3º

Para nos situarmos com alguma precisão na extensa matéria em apreço, deveremos, desde logo, partir da legislação em vigor na altura dos factos referidos, legislação essa que balizava, em termos de enquadramento legal, as atribuições dos Centros Regionais à época existentes, bem como as competências dos respectivos Conselhos Directivos.

4º

Trata-se, como é sabido, do Decreto-Lei nº. 260/93, de 23 de Julho.

5º

Como resulta dos termos do citado diploma, e no que respeita às competências próprias dos vogais do CD enquanto elementos individualmente considerados, é notória e patente a falta de qualquer disposição que lhes dê forma e muito menos as balize, o que resulta desde logo que os vogais não tinham competências próprias e que as competências destes elementos do CD estavam ínsitas nas competências do CD.

6.º

O que não acontece com o presidente do CD, a cujas competências se refere o art.º 12.º, nomeadamente na sua alínea d), que lhe comete a competência para “ proceder à distribuição das áreas de actuação pelos respectivos vogais”,

7.º

O que foi logo de início feito – como se poderá comprovar pela respectiva acta da reunião do CD, o pelouro da Acção Social ficou na área de actuação do presidente do CD,



8.º

Inferindo-se, desde logo, que o signatário não detinha esse pelouro.

9.º

No entanto, e quanto a esta matéria, entende o signatário que sempre foram respeitadas e cumpridas essas mesmas normas pelo Conselho Directivo do ex-CRSSA.

10.º

Para tanto, bastará aos ilustres instrutores do processo em causa consultarem as várias deliberações produzidas nas inúmeras reuniões do respectivo CD.

11.º

Sobre o libelo acusatório em causa, e na sequência do que acima foi aduzido, constata-se que não resulta em momento algum dos seus respectivos termos, qualquer indicação objectiva e provada de qualquer acto, formal ou não, de que possa resultar para a minha pessoa responsabilidade por acto ilícito durante o período em que desempenhei as funções de vogal do CD do ex-CRSSA, acto esse que, por consequência, possa ter contrariado a lei sobre a matéria.

12.º

Bem como sempre o signatário e o CD a que pertenceu se pautaram por condutas que cumprissem a legislação aplicável,

13.º

Mesmo com importantes lacunas e dificuldades resultantes da falta de pessoal que pudesse dar cabal cumprimento a essas determinações, como aliás reconhece o texto da auditoria em análise.

14.º

Assim, entendemos que sempre o signatário e o CD respectivo deram cumprimento às determinações da alínea b) do n.º 5 do art.º 10.º do DL 260/93, de 23 de Julho.

15.º

Para tanto – repete-se, bastará aos ilustres instrutores do processo em causa consultarem as várias deliberações produzidas nas inúmeras reuniões do respectivo CD.

16.º

Porém, sobre o núcleo central destas alegações – eventual responsabilidade por pagamentos eventualmente indevidos no âmbito do Acordo de Cooperação com a Fundação Abreu Calado, entende o signatário que se deverá solicitar ao Instituto de Solidariedade e Segurança Social (uma vez que, segundo parece, a auditoria em análise não o fez), cópia da eventual deliberação em Conselho Directivo sobre o Relatório da Inspeção-Geral que, segundo o relatório da auditoria em causa, terá sido entregue ao presidente do CD do ex-CRSSA em Março de 1998 – sem referir a data precisa.

17.º

Naturalmente que esse documento – a que o signatário não tem acesso directo, por razões óbvias – deverá ter sido objecto de deliberação do CD no sentido de serem cumpridas todas as orientações da tutela que, a esse respeito tenham sido produzidas.

18.º

Dado o tempo passado, o signatário não se recorda do processo que agora foi trazido à colação mas, tendo em linha de conta a lisura e transparência que tanto ele como os restantes colegas do CD sempre colocaram nas actividades resultantes das funções que desempenhavam, decerto haverá uma deliberação conjunta do ex-CD do ex-CRSSA, sobre este assunto.

19.º

Assim, protesta entregar nesse Tribunal de Contas, e no âmbito da presente auditoria, o documento que venha a receber do referido Instituto de Solidariedade e Segurança Social, sobre este assunto.

20.º

Deve dizer-se ainda que sobre este assunto dos Acordos de Cooperação, sempre existiu a preocupação do CD do ex-CDSSSA na execução e controlo dos respectivos acordos. Vidé, por exemplo, a deliberação produzida em CD para desconcentrar meios humanos a fim de ser assegurado esse controlo.

21.º

Do exposto, e tendo presente as razões enunciadas, conclui-se que das razões substantivas carreadas para o processo, não nos parece justificarem qualquer responsabilidade para o signatário.

22.º

Tal entendimento resultará da própria auditoria, dado que aí se conclui que à época dos factos não existiam meios que pudessem provar a existência de desfasamentos entre a frequência real e os dados que eram regularmente fornecidos pela Fundação Abreu Calado, e que já vinham de data anterior à entrada em funções dos elementos Conselho Directivo agora citados.

23.º

No entanto, na hipótese de virem a ser comprovados esses desfasamentos, naturalmente que deverá essa mesma Fundação e os seus responsáveis ser confrontados e responsabilizados por tal procedimento.

24.º

Do exposto, resulta claro não poder ser assacada qualquer culpa, nem mera negligência, ao signatário que, não tendo directamente nas suas funções e competências quaisquer actos que se pudessem subsumir em matéria de Acordos de Cooperação – não tinha pois esse pelouro, está, no entanto, firmemente convicto que, no caso do relatório e Despacho do MTSS no sentido da revisão do Acordo de Cooperação, esse documento terá sido presente a reunião do ex-CD, e decerto colaborou na deliberação que se terá consubstanciado em instruções aos serviços respectivos para cabal e integral cumprimento dessas mesmas directivas superiores.

Nestes termos, entende o alegante e signatário, [REDACTED], que deverá ser arquivada a Auditoria à Fundação Abreu Calado no que à sua eventual responsabilidade diz respeito, dado que, como se depreende do exposto, não houve qualquer procedimento ilícito da sua parte que pudesse gerar culpa possível de qualquer sanção, ou mera negligência, em qualquer acto da sua responsabilidade enquanto vogal do ex-Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Solidariedade e Segurança Social do Alentejo, tendo sempre actuado de acordo com a legislação aplicável, as normas constitucionais, os princípios informadores e o espírito de bem servir o seu país.

No que tange à responsabilidade que me é potencialmente assacada no ponto V.3.2.-b), importa tecer os seguintes comentários:

1º

A matéria em apreço diz respeito ao processo que conduziu à atribuição de um subsídio à Fundação Abreu Calado, para equilíbrio económico ou financeiro da instituição, tendo o signatário intervindo na qualidade de Director do Centro Distrital de Segurança Social de Portalegre.

2º

De todo o relatório da auditoria este parece ser o ponto, em que as conclusões assentam em premissas menos fundamentadas,

3º

Desde logo, os factos objecto de análise, não sustentam por parte dos auditores, uma análise completa da cadeia hierárquica que analisou, interveio e principalmente decidiu a atribuição do referido subsídio.

4º

Enquanto Director, e evocando o exercício do poder discricionário que me era susceptível de utilizar, sempre poderei dizer que a atitude que então tomei, ao propor ao Gabinete do Senhor Ministro, a atribuição do referido subsídio, não poderia certamente ser diferente,

5º

Desde logo porque tal decisão assentava em dois pressupostos. O primeiro dizia respeito ao facto do Gabinete do Ministro, ter dado orientações para que tal proposta fosse realizada, aliás como resulta do carácter urgente do meu despacho, segundo, porque a proposta técnica que me chegou para decisão, apontava igualmente e sem margem de dúvidas nesse mesmo sentido.

6º

O exercício do poder discricionário, que eu teria enquanto Director para não propor o referido subsídio, seria hoje certamente objecto de investigação, dado que seria utilizar abusivamente a minha função, para contrariar aquilo que era a decisão do Senhor Ministro e contrariar o parecer técnico que me fora feito. Presume-se que uma decisão minha, que não propusesse a atribuição do subsídio seria naturalmente alvo de grande controvérsia.

7º

Faz sentido recordar, que o relatório da auditoria, faz depender a legitimidade do subsídio, ao facto da Fundação Abreu Calado, Instituição Particular de Solidariedade Social, ter sido beneficiada com tal atribuição, porque apenas parte dos seus trabalhadores, trabalhava exclusivamente no Centro de Convívio.

8º

Ora, parece pacífico, que o referido subsidio tenha tido por fundamento o equilíbrio económico-financeiro da Instituição, (IPSS). O que parece estar em causa, é saber se os trabalhadores que estavam com salários em atraso, podiam ou não suscitar a atribuição do referido subsidio.

9º

Deve aqui destacar-se, que o quadro normativo e de gestão da FAC, estava há muito definido, pelo que o seu estatuto de IPSS, resulta de decisão a que somos totalmente alheios. Igualmente somos estranhos ao facto de só parte dos trabalhadores executar tarefas no domínio social, mas ainda assim não se prova, que pontualmente tais trabalhadores, não possam ter tido missões dentro da IPSS de natureza social.

10º

Para nós, equilíbrio económico-financeiro, é um conceito, que não pode nem deve ser constringido, a sectores de uma IPSS, ainda mais quando existem salários em atraso.

11º

Ora, se do ponto de vista substantivo, não nos parece existir matéria ou factos, para que nos possa ser assacada responsabilidade, muito menos o entendemos do ponto de vista objectivo.

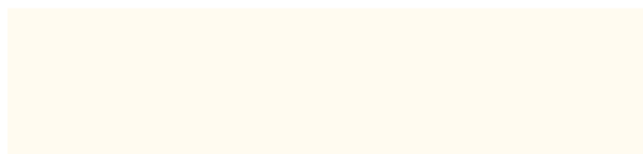
12º

Pois como se deixa demonstrado, a nossa conduta assentou sempre em princípios de boa fé e foi sustentada em argumentos de natureza técnica, o que naturalmente nos faria supor, que não existiam razões para por em dúvida tal procedimento. Termos em que, a minha conduta deve ser entendida como desprovida de culpa ou mesmo negligência.

Por toda a argumentação exposta somos instados, a solicitar a V.Exa., que entenda a minha actuação no quadro específico relatado, e assim ser considerada por esse douto tribunal como não passível de qualquer responsabilização.

CASTELO DE VIDE, 12, de AGOSTO 2004

O Alegante



MGTC 16 08'04 24594

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 16/8/2004
J. Costa.

Rua D. Agostinho Lopes de Moura, 9
7300-120 Portalegre

V. Refª Proc. N°28/04-DA VII

Exº Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Assunto : Auditoria à Fundação Abreu Calado

, casado, aposentado, residente na residência acima referida, portador do B. I. N°1437872, emitido em 09/01/1998- Portalegre, tendo sido citado por ofício dessa Direcção Geral de 16/07/04.14989 e recebido em 20/07/98, na qualidade de Vogal do Conselho Directivo do ex-Centro Regional da Segurança Social do Alentejo, no período 06/12/1999 a 30 /09/2000, para alegar querendo, o que houver por conveniente relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria em epígrafe e recebida em anexo, apresenta a seguinte

Alegação

Fiquei bastante surpreso com o constante da auditoria, após a minha aposentação passados quase 4 anos. Tive dificuldade em lembrar o que se passou na altura, em encontrar a documentação e relatórios sobre o assunto em tempo útil De qualquer forma e baseado na minha memória, no vosso relatório da vossa auditoria e na legislação possível de recolher informo V. Exª do seguinte:

1- Trabalhei mais de 38 anos na Função Pública, muitos deles em funções de chefia, tendo tido sempre uma atitude de trabalho, de honestidade, de cumprimento da legislação em vigor e procurado ser o mais eficaz possível nas minhas decisões, pelo que nunca tinha sido alvo de qualquer processo.

2-A responsabilidade que me é assacada, diz respeito a um período de pouco mais de 9 meses em que exerci as funções de Vogal do Conselho Directivo do C. R. S. S do Alentejo, período esse em que o relatório não faz menção à prática de quaisquer factos deliberados em reunião do Conselho Directivo sobre os acordos de cooperação em causa, e não podia fazer, porque como se pode ver pelas actas, nunca houve qualquer decisão sobre o assunto.

3-Durante esse período não tive o pelouro da Acção Social, nem dos Assuntos Fiscais, nem das Finanças.

4-As competências próprias dos vogais do CD, enquanto elementos individualmente considerados, eram as que resultavam das decisões das reuniões deste órgão ou das ligadas directamente às áreas de actuação que lhe eram distribuídas pelo Presidente.

5-Como se prova pelo exposto nunca o signatário, enquanto vogal do C. D., (06/12/99 a 30/9/2000) participou em reuniões onde se tivesse tomado qualquer deliberação sobre os acordos de cooperação do Centro de Convívio da Fundação Abreu Calado, nem lhe foram distribuídos pelouros ligados directamente aos acordos de cooperação pelo que não posso ser considerado responsável por actos em que não estive envolvido.

5-Agora analisando o relatório mais detalhadamente tenho a informar o seguinte:

Anota o referido Relatório estarem indiciados os elementos do C.D. de eventuais pagamentos indevidos previstos no Artigo 59º da Lei 98/97.

Saliento no entanto que:

O Acordo com a FAC estabelecia um máximo de 50 utentes que podiam ser subsidiados, sabendo a Instituição que estava estipulado que só eram subsidiados os utentes efectivos, baseados na frequência que era declarada e enviada pelos responsáveis da FAC.

Era isto que estava estipulado oficialmente e os pagamentos foram sempre feitos de acordo com o número de utentes declarados pela instituição, donde se pode deduzir que não há pagamentos indevidos, já que de acordo com o declarado havia uma contraprestação efectiva de serviços por parte da Instituição. Se houve declarações falsas elas terão que ser imputadas à FAC. É de registar também o facto de a mesma instituição nas mesmas condições ter apresentado em (2001-2003) registos diários de frequência superior ao número acordado, donde se deduz que tinha capacidade para prestar os serviços acordados. Parece-me haver alguma contradição nos valores constantes nos registos, antes de 2001 e após este ano.

Também é um facto reconhecido pelo próprio relatório da vossa auditoria, que devido à escassez de recursos humanos existentes nos ex-centros regionais, o controlo era muito deficiente.

Daqui se conclui que não houve pagamentos indevidos porque sempre foram feitos de acordo com o número de utentes declarados pela FAC. Se houve má fé e informações falsas nas declarações devem ser pedidas responsabilidades aos dirigentes da Instituição.

De qualquer forma e após uma leitura objectiva da situação conclui-se:

1-Que a alteração do número de utentes do acordo não é determinante, o que se prova que apesar de o acordo ainda se manter nos 50 utentes, não ter havido desfasamento entre a comparticipação da Segurança Social e o número de utentes registados a partir de 2001.

2- Que as comparticipações foram sempre pagas de acordo com as frequências declaradas pelos responsáveis da FAC, conforme estava legalmente estipulado.

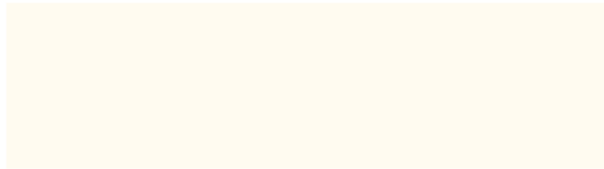
3-Que a escassez dos recursos humanos existentes nos ex-centros regionais, não permitiu um controlo eficaz .

4- Que o que é real, objectivo e determinante é que foram feitas declarações de frequência pelos responsáveis do Centro de Convívio da FAP, não correspondentes ao número de utentes registados, pelo que as verbas recebidas indevidamente são da única responsabilidade da Direcção do CC da FAC, facto que esse Tribunal deve participar aos organismos competentes para que accionem os mecanismos necessários á obrigação da FAC repor nos cofres da Segurança Social as verbas recebidas indevidamente .

Pelo exposto solicito que seja arquivada a minha responsabilidade no processo em causa e que sejam accionados os mecanismos necessários correspondentes á responsabilização dos dirigentes do Centro de Convívio da Fundação Abreu Calado que através de declarações falsas se apropriaram de verbas destinadas a serviços que não prestaram.

Com os melhores cumprimentos.

O Alegante



Portalegre, 11 de Agosto de 2004



SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Contas - Sede VII
19 8 04
J. Costa
114734 18.AG004

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

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc. n.º 28/04 - DA VII	Of. n.º 14988, de 16/07/ 2004	CD	

Assunto: AUDITORIA À FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

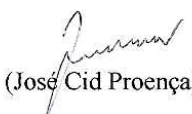
Na sequência do ofício de V. Exa. de 16 de Julho p.p., consideramos importante expressar o esforço continuado, prosseguido no âmbito do Instituto, no sentido de promover a redução das margens de discricionariedade em vários domínios de intervenção, por um lado, e, por outro, salientar que se verificaram tomadas de posição dos serviços da Segurança Social que tinham a seu cargo o acompanhamento da Instituição que reflectem uma atitude de intervenção correctiva.

Nesse âmbito, destacam-se as diversas diligências que têm vindo a ser realizadas na sequência, inclusivamente, de uma nova intervenção da Inspeção Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, suscitada e requerida pelos próprios Serviços, intervindo estes activamente em todo o processo.

Não podemos, por fim, deixar de salientar que a consolidação do Instituto de Segurança Social enquanto entidade orgânica dotada de capacidade de coordenação e homogeneização de procedimentos constitui um factor de progressiva estabilização e de minimização da ocorrência de factos como os que foram objecto de análise no processo.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente


(José Cid Proença)

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 02/09/09
L.
R.

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

ASSUNTO : Auditoria à Fundação Abreu Callado – Proc.º n.º 28/04 – DA VII

Em referência ao V. ofício n.º 16586, de 4 de Agosto de 2004, relativo ao processo identificado em epígrafe, entendo ser pertinente esclarecer e realçar os seguintes aspectos relativamente à minha intervenção, enquanto Ministro da Solidariedade e Segurança Social, no ano de 1997, no processo que conduziu à atribuição do subsídio reembolsável à Fundação Abreu Callado (FAC) a que se referem as págs. 70 e segs. do “relato de auditoria” cuja cópia V.Exa. me remeteu:

O escopo e o fundamento da concessão, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do subsídio reembolsável em causa, a coberto de despacho por mim proferido a 15 de Julho de 1997, prenderam-se, no entendimento dos serviços jurídicos do meu Gabinete de então e por mim sufragado, com o cerne das atribuições e preocupações de interesse público cuja realização e acautelamento estão por lei cometidas ao ministério que dirigi.

Com efeito, de acordo com informações dos serviços que constam do processo, a FAC, que é uma Instituição Particular de Solidariedade Social, que cabia ao MSSS apoiar, nos termos da lei, desenvolve actividades no campo social, designadamente através da valência Centro de Convívio para a Terceira Idade e da Escola Profissional Abreu Callado.

Acresce que a FAC está sediada numa região particularmente desfavorecida, que reclamava, e continua a reclamar, uma atenção especial do Ministério da Solidariedade da Segurança Social, e dos respectivos serviços com competências nas áreas da protecção social e do combate à exclusão.

Ora, a situação de profundo desequilíbrio financeiro que era pressuposto do procedimento conducente à atribuição de subsídio, pondo em causa a sobrevivência da própria FAC, ameaçava também, não apenas os postos de trabalho dos seus empregados – numa região severamente afectada pelo fenómeno do desemprego –, como a continuidade de toda e qualquer actividade directamente ligada à acção social que a mesma prosseguia, com inegável relevância local.

E, note-se, tudo isto num contexto em que, de acordo com as informações disponíveis, a FAC mantinha intacta a sua viabilidade económica, essencial para assegurar a continuidade das suas actividades de acção social, que seria gravemente ameaçada por dificuldades imediatas de tesouraria, já que poderia ver o seu património imobiliário executado, designadamente as herdades que são o sustentáculo da sua actividade de exploração agrícola – cfr., por ex.º, informação n.º 21/97, de 17/06/97, do Gabinete do MSSS, sobre o qual recaiu o meu despacho de 26/06/97 e ofício n.º 9778, de 14/6/97, do Conselho Directivo do IGFSS.

Neste sentido, feito o diagnóstico da situação pelos serviços do meu ministério, entendi ser de conceder o referido subsídio reembolsável, que seria enquadrado no plano de viabilização a médio prazo da Fundação, da responsabilidade tutelar conjunta do Ministério da Solidariedade e Segurança Social e Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, no âmbito das respectivas atribuições.

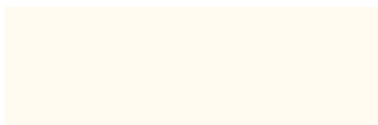
É de notar que a atribuição do mesmo foi por mim rodeada de todas as cautelas. Com efeito determinei:

- data limite de reembolso curta – 30/10/99 – atendendo à elevada expectativa de um rápido saneamento financeiro suportado pelos termos específicos do plano de viabilização a médio prazo da FAC;
- constituição de hipoteca a favor do IGFSS sobre património imobiliário da FAC;
- interdição de a FAC vender ou onerar quaisquer parcelas do seu património sem consentimento escrito do IGFSS, até à constituição da hipoteca acima referida;
- estipulação de juros a vencer sobre o montante concedido;
- formalização do subsídio através de protocolo celebrado entre o IGFSS e a FAC;

- **subordinação da eficácia do despacho de concessão do subsídio e do protocolo a visto do Tribunal de Contas, visto esse que foi concedido em 18/12/97.**

Com os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 31 de Agosto de 2004





FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

Travessa Abreu Callado • 7480-228 BENAVIDA
Tel. 242 430 000 • Fax 242 434 284
e.mail: fundacao.a.callado@ptnetbiz.pt

Contribuinte N.º 500 954 089

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 10/09/05

N/ ref. 301 / CA / 2004
V/ ref. Procº nº 28/04 DA VII
Data, 2004-Agosto-31

À Excma
Direcção-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
À At/ Sr. Doutor António Manuel Fonseca Silva
Auditor-Coordenador
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069 - 145 LISBOA

ASSUNTO: **Auditoria à Fundação Abreu Callado : subsídios concedidos pelo Sector Público**

Excmo Senhor Director-Geral

Excmo Senhor Auditor-Coordenador

1. Cumpre-me antes de mais agradecer a Vas. Excas. a prorrogação do prazo da nossa 'alegação', solicitada pelas razões internas que aduzimos no nosso ofício de 23.Julho.04 . No mesmo contexto, e face à atenção e grande empenho que constatámos foram dedicados à Auditoria pelos Técnicos do T.C. que para o efeito visitaram a Fundação, é nosso dever reiterar o agradecimento e consideração da nossa parte para com esses funcionários superiores e para com a preocupação que mostraram em detalhar os factos de que tiveram conhecimento ou lhes foram relatados, e com eles elaborar os pareceres adequados, -- pelo que é de toda a justiça louvar a oportunidade e profundidade da Auditoria e enaltecer a acção dos seus executores, Drs. José Manuel Martins, Maria de Nazaré Ramada e Isilda Maria Costa .
2. Face à nossa recente nomeação aquando da chegada dos Auditores em 2003 e ao escasso conhecimento que os Vogais operacionais (os que fazem parte do quadro da Fundação) têm dos assuntos focados mais nitidamente no Relatório de Auditoria, uma vez que são os presidentes do CA quem tem a seu cargo o acompanhamento destas matérias -- pois ante ambas as situações, disponibilizaremos aquilo que pudemos identificar internamente e assim tentar ajudar a esclarecer os temas relacionados com os "subsídios concedidos pelo Sector Público à Fundação", -- afinal a causa essencial desta Auditoria .

No entanto, o Conselho Fiscal da FAC tem nesta instituição um papel estatutário alargado à "*inspecção e verificação dos actos de administração da Fundação, zelando pelo cumprimento das leis, estatutos e regulamentos*", pelo que o conteúdo desta alegação resultou também em parte de uma reunião prévia que tivemos com o presidente do aludido órgão social, que se encontra em funções desde meados de 1997, e na qual pusemos algumas questões suscitadas pelo Relatório .



3. Enquadramento e contributos suscitados pelo Relatório de Auditoria

Para melhor orientar uma leitura sequente desta "alegação", conforme à estrutura do Relatório de Auditoria, faremos os comentários pertinentes ao correr do texto deste e tal como nos foi remetido.

3.1 - Âmbito e responsabilização

A presente Auditoria avaliou especificamente "*os subsídios e outras formas de apoio concedidos pelo Sector Público à IPSS Fundação Abreu Callado*", nomeadamente através do Sistema de Segurança Social, e pretendeu objectivar e verificar o destino dado aos mesmos. A Auditoria analisou os "apoios" concedidos à FAC entre 1995 e 2002, quer através de "acordos de cooperação" (visando nomeadamente o Centro de Convívio), quer sob a forma de designados "subsídios eventuais para fins sociais", quer de "subsídios reembolsáveis", quer ainda e finalmente através da constituição pelo IGFSS de um "penhor sobre depósito a prazo" para suprir um compromisso junto de uma entidade credora da Fundação .

Segundo o entendimento que nos ficou, houve uma preocupação em identificar esses apoios, o destino dado aos mesmos e o listar de 'responsáveis' e eventuais sanções aplicáveis. Entretanto, e salvo opinião mais abalizada, afigura-se que a grande responsabilidade (total responsabilidade ?) deve incidir sobre os actores de tais procedimentos, porque detinham exclusivamente o poder decisório de sancionar, verificar e levar ou não os levar a cabo, e devendo por isso e apenas sobre eles recair essa responsabilização.

A instituição em si mesma foi uma "entidade gerida", que os seus órgãos de gestão orientavam conforme aos seus critérios e decisão, e havendo ainda entidades que têm obrigações legais (porque se trata de uma IPSS, antes de mais) de conceder, autorizar, inspeccionar e fiscalizar os actos desses responsáveis. Penalizar a Fundação, inclusivé pondo em causa a sua viabilidade futura (porque se pode cair a partir daqui numa 'pergunta' do tipo "*porquê ser a Fundação Abreu Callado uma IPSS ?*", e esse seria o princípio do fim da instituição numa fase em que se pretende salvá-la in-extremis do precipício para onde a encaminharam nestes últimos anos), -- pois tal penalização pode significar o 'partir da corda pela parte mais frágil' e assim, encontrado um responsável-instituição, esbaterem-se a seguir as reais responsabilidades de quem geriu e tinha poder decisório para ter travado os factos, que usaram o 'veículo-instituição' para os perpetrar .

Sabemos que a lei especifica responsabilidades e define competências, isenções e determinações de eventual caducidade dessas responsabilidades. Mas -- repetimo-lo -- fica a sensação de que actos executados ou permitidos por 'responsáveis' de qualquer das partes (a beneficiária e a doadora dos benefícios) deveriam ser-lhes assacados, devendo por outro lado haver a mais contida prudência quanto às consequências institucionais de penalizar a instituição-FAC por exemplo com sanções difíceis de cumprir, estando ela de per si já exaurida pela irresponsabilidade e atitudes dos seus gestores e de responsáveis de entidades da envolvente ou de acompanhamento institucional, atitudes essas nalguns casos reiteradas e referidas em anteriores acções inspectivas e que não foram valorizadas adequadamente -- e por isso não tiveram a sequência devida, nem



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

foram acompanhadas que baste (e isto está dito nos recentes relatórios da IGMSST e do TC). E a já referida eventual ocorrência de períodos de caducidade, que são legais e por isso não se questionam, acabam afinal por deixar injustamente a Fundação como pagadora das desatenções e negligências havidas, apesar da sua condição de instrumento de consecução de tais actos .

No nosso caso, e porque solicitámos, logo que empossados, que ocorressem verificações de algumas situações que nos foram deixadas (e por isso liquidámos a seguir várias dessas situações junto das instâncias de direito), sentimos que deveria ficar nesta nossa alegação uma chamada de solicitude hierárquica e um pedido de grande atenção institucional para com esta vertente da Auditoria, para que dela não resulte um novo fustigar da Fundação Abreu Callado com sanções para que não tem meios disponíveis, ela que foi vítima ao longo destes últimos trinta anos de toda uma série de desmandos e indiciadas irregularidades e abusos de funções, que nunca tiveram as devidas consequências.

3.2 - O fim social e as actividades de suporte

O Relatório de Auditoria pretende evidenciar que aqueles "subsídios" e apoios deram afinal cobertura a encargos com as "actividades económicas" da instituição, que não propriamente às suas "finalidades sociais".

Não pretendendo nós que se ponha agora em causa essa asserção, ou criticar a eventual forma pouco explícita e menos perceptível como foram ao tempo solicitados esses apoios, gostaríamos que ficasse registado o nosso entendimento de que

a Fundação Abreu Callado não tem de ser olhada *ad eternum* como uma "casa de lavoura"

(obrigação que, a existir, a amarraria a um modelo do passado, hoje endémica e altamente deficitário), apenas pelo facto de no testamento doador que a criou ser relevada a "perpetuação da Casa Agrícola Abreu Callado", e essa ser ao tempo uma qualidade e quiçá um sintoma de vida prestigiada e rentável. Que hoje já não o é, muito menos perante uma situação de passivo financeiro irresolúvel através de actividades (agrícolas) não rentáveis, que não podem ser eternizadas apenas pela referência deixada no testamento doador. E neste passo, a responsabilidade de quem gere deve saber distinguir "o que foi dito" e interpretar quando necessário "o que deve ser feito", sem pressupostos afectivos, mas com clara noção de que a antiga Casa Agrícola é uma 'figura testamentária' e não uma amarra a modelos de negócio ultrapassados e ruinosos.

A Fundação tem estatutariamente um conjunto de "fins sociais e fundacionais", que para serem prosseguidos devem ser suportados por bens, recursos e resultados da instituição, sejam eles quais forem desde que correctamente disponibilizados : provenientes da actividade agrícola, como da transformadora, dos serviços, do turismo ou outras ... e eventualmente também de apoios e subsídios. As "finalidades fundacionais" são o *objectivo* da instituição, e as "actividades de suporte" devem ser olhadas como um *meio* de atingir esse *objectivo*, pelo que apoiar estas é contribuir para viabilizar o referido 'objectivo fundacional'.



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

Admitimos que a nossa interpretação institucional não seja por todos partilhada, ou colida com algumas determinações da lei que se torna difícil contornar justificadamente, tal como entendemos claramente que a uma instituição como o Tribunal de Contas cabe identificar e avaliar à luz da Lei as acções que foram praticadas. Mas a vivência interna ensinou-nos a olhar desta forma para a Fundação e para os seus fins sociais, e preocupamos muito o destino de uma instituição que detem importantes 'responsabilidades sociais' junto de uma população e de uma região altamente desfavorecidas (por exemplo em termos de emprego e de investimento estruturante) -- tudo isto num concelho e envolventes onde as entidades autárquicas anquilosadas controlam e asfixiam o emprego e dominam as subserviências locais, e a Fundação pode ser a única alternativa de desenvolvimento sustentado.

Por detrás de toda esta amálgama de actuações ditas como menos regulares e de funções não cumpridas -- e é oportuno que fique um *alerta* permanente -- emerge uma 'causa endémica' que aliás encontramos na génese de outros problemas e autênticos labirintos que herdámos na Fundação e que (estamos seguros disso desde o primeiro dia do nosso mandato) farão a vida negra ao futuro da Fundação se não for erradicada : campeia desde há muitos anos na instituição e nas entidades que a enquadram como IPSS, uma forma de funcionar e um laxismo generalizados, que são filhos da "segurança que a impunidade dá", -- e enquanto não houver um corte radical com tal prática (que inclua as envolventes de acompanhamento, que algumas vezes dá a impressão terem optado por não criar diferendos ou polémicas, submetendo-se às instâncias de poder de cada ocasião) e não forem responsabilizados os que se valeram das suas prerrogativas e funções para protagonizarem tais actuações, a Fundação Abreu Callado só parará no fundo da ravina e acabará sendo a única vítima .

3.3 - O Centro de Convívio : criação, finalidades e apoios

Este equipamento de apoio social da Fundação Abreu Callado foi criado para ajudar os seus reformados e os localidade onde se insere, num momento em que não havia localmente nenhum congénere e à Casa de Repouso é sempre olhada como um depósito de idosos em fim de linha. Portanto, o 'pioneirismo' na altura deveu-se ao interesse em criar na freguesia um local de *convívio e apoio social* que servisse os seus reformados numa fase ainda activa e apetente para actividades de carácter lúdico, algures entre a recém-reforma e a transição para essa Casa de Repouso criada especialmente para os mais idosos, acamados e mesmo com dificuldades de elevado grau. O nosso entendimento é que o Centro de Convívio tem essa função, aliás no contexto da contratualização que ao tempo fez com as instâncias do MSST, e por isso nele começámos a organizar logo no início do Outono-2003, actividades de ginástica, pintura, artesanato, etc, e ali existem também acções de apoio psicológico e de serviço social (a responsável do Centro será a partir de Outubro-2004 uma Técnica dessa área).

E para todas estas actividades, mais os 'complementos de reforma' (que abrangem também viúvas de reformados), o apoio medicamentoso (os mais de 100 beneficiários activos e reformados apenas pagam 15% do



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

valor PVP dos medicamentos, e incluem os reformados que estejam na Casa de Repouso ... que entretanto não lhes paga esses medicamentos), as rendas de casa irrisórias a reformados ou carenciados da freguesia e alguns que nem a pagam há anos, etc, etc, -- tudo isto configura um leque de serviços de natureza social menos visível, que obviamente o subsídio acordado com o CDSSS-Portalegre não cobre, pois que mal suporta o serviço de lanches oferecidos a 50 utentes (quer sejam ou não reformados da FAC, sublinhe-se).

A este propósito, convirá referir que alguns registos de 25 ou 30 utentes diários do Centro de Convívio, existentes em arquivo, dizem respeito aos "reformados da instituição", -- porque até à nossa entrada em funções (Abril-2003) o número real ultrapassava em muito os 50 utentes, havendo aliás correspondência vária da FAC enviada ao CDSSS-Portalegre a solicitar o aumento do subsídio acordado e focando exactamente que havia que 'dar apoio' a 80 ou 90 utilizadores diários (o presidente Rui Bento foi um dos autores dessa solicitação, que lhe foi negada pelo CDSSS-Portalegre).

Logo, e perante esta realidade que não foi atempada e claramente explicada aos auditores do TC (bem assim o facto de um dos Vogais do CA dispensar tempo no acompanhar das actividades e manutenção do Centro, de o Dep. Administrativo-Financeiro da FAC se encarregar da sua vertente contabilística, de uma funcionária da sede da Fundação colaborar na feitura de alguns produtos para o Centro de Convívio, etc), será eventualmente de considerar que a interpretação de que houve verbas ditas em excesso para apoiar a actividade do Centro de Convívio, possa ser reavaliada, já que a Fundação não as usou para outros fins.

E se entretanto for reconhecido que este Centro de Convívio (que vai passar a ser designado, a partir de 1 de Outubro de 2004, por *Centro de Convívio e Apoio Social Engº João Antunes Tropa*) deve ser tutelado e hierarquicamente olhado como um dos instrumentos de consecução dos objectivos fundacionais da 'IPSS Fundação Abreu Callado', bem assim como um dos seus 'braços sociais', só nos poderemos congratular e fazer todos os esforços institucionais para consolidar a missão da FAC junto da comunidade local.

Porque, e parece-nos de toda a justiça que tal fique relevado nesta "alegação", não podemos deixar de chamar a atenção para o que é sugerido no primeiro parágrafo da página 25 do Relatório de Auditoria, sobre a *coexistência* com um Centro de Convívio da Junta de Freguesia e com a Casa de Repouso local, pelas razões já aduzidas : esta última tem funções diferentes e dirige-se a uma faixa etária e de condições de saúde agravadas, e aquele outro Centro foi instalado após a existência há largos do da Fundação, por razões que quem de direito deveria constatar antes de serem tomadas decisões que podem pôr em risco a Fundação Abreu Callado como instituição (e haja quem assuma depois e sem equívocos essa responsabilidade). Daí que sobre a referência a uma dita 'integração' do Centro de Convívio da Fundação noutra estrutura, e porque este assume e organiza neste momento as actividades a que se comprometeu pelo acordo firmado com a Segurança Social, não consideramos oportuno equacionar tal hipótese, até porque queremos alargar ainda mais a acção do Centro a outras vertentes, harmonizadas com a vocação da Fundação enquanto IPSS.



Inclusive queremos acordar com uma entidade-parceira da FAC (e estamos a começar essas diligências) a instalação de um médico permanente em Benavila (e há muitos sem colocação nestes anos mais recentes), que preste serviço no Centro para a toda a população carenciada e possa ter alguma actividade privada em paralelo, médico esse ao qual a Fundação proporcionará casa gratuita e outras regalias disponíveis .

3.4 - Subsídios eventuais ocorridos em 1995 e 2002

A referência feita a páginas 9, 10 e 11 do Relatório de Auditoria, relativamente a dois subsídios de 19.952 e 59.856 Euros respectivamente concedidos em 1995 e 2002, bem assim um 'penhor de depósito a prazo' de 1.400.000 Euros feito em Fevereiro-2002, as informações de que dispomos (incluindo dados verbais dos ao tempo Vogais do CA) são as seguintes :

- no primeiro caso, o valor de 19.952 Euros seria alegadamente destinado à compra de material informático e à comparticipação na compra de uma viatura para transporte de pessoas -- e se não temos referência fidedigna sobre o material informático, já no caso da comparticipação para uma viatura comunicou-nos o ao tempo Vogal do CA [redacted] (mandatos de 1989 a 1997) que, devido ao atraso da concessão da verba, essa viatura foi adquirida na mesma -- e, quando chegou o apoio financeiro, o montante foi usado para aquisição de uma outra viatura usada e necessária à FAC ;
- no caso do subsídio de 59.856 Euros, o presidente do Conselho Fiscal informou-nos verbalmente que na altura lhe teriam falado no assunto intramuros do CDSSS-Portalegre (este subsídio ocorreu no interregno de demissão-nomeação do presidente do CA, em Janeiro-2002), e que ele não teria opinado sobre o mesmo, uma vez que o pedido foi dirigido às instâncias superiores do mesmo Centro Distrital ;
- relativamente ao 'penhor sobre depósito a prazo', tivemos acesso ao documento de compromisso assinado pelo IGFSS, Fundação e CPP, e logo que constatámos não estar o IGFSS salvaguardado com uma garantia adequada (porque no contrato nada o assegurava ou funcionava como garantia de ser ressarcido desse valor, perdendo-o inapelavelmente no fim do prazo se a Fundação não pudesse pagar), tomámos a iniciativa de propor a transferência da hipoteca para o Instituto, dando-lhe assim uma garantia real que até aí não tinha -- e isso foi formalizado em Março-2004, estando neste momento e antecipadamente os juros integralmente pagos até Dezembro-2004, e só em Dezembro-2005 se voltará por isso a colocar a questão, que a Fundação pretende resolver antes dessa data .

3.5 - Prestação de Contas

Na data da nossa nomeação (14 de Abril de 2003), as Contas de 2002 nem iniciadas estavam -- e se essa nomeação tem ocorrido 2 dias depois, não seriam cumpridas pela equipa anterior as datas de entrega das aludidas Contas. Houve que reforçar temporariamente com uma 'estagiária' de Contabilidade e Gestão a equipa



encarregada de actualizar este *dossier*, bem assim organizar adequadamente a 'contabilidade analítica', porque na altura não havia avaliação de custos-proveitos das várias actividades da Fundação.

Um ano depois, mais propriamente a 12-Abril-2004, toda a área contabilística estava actualizada e as Contas-2003 entregues ao Conselho Fiscal, tendo pelo caminho sido ultimadas as Contas-2002, corrigidas várias situações detectadas nas Contas de 1999 a 2001, e montada a contabilidade analítica adequadamente .

Neste momento, as Contas estão também já organizadas de molde a identificar e individualizar, quando necessário, os centros de custos e a actividade global da Escola Profissional, que entretanto deve ser olhada na sua verdadeira natureza : um 'departamento' operacional da Fundação, como o é por exemplo a actividade agro-pecuária ou outra, uma vez que desenvolve actividade específica, tem custos específicos e para ela concorrem as receitas decorrentes da sua actividade e os subsídios a que se candidata .

3.6 - Os desequilíbrios estruturais : recursos, produtividade e medidas correctivas

Desde a primeira análise que fizemos ao funcionamento da Fundação, ao longo do trimestre inicial das nossas funções, a conclusão pela desproporção entre 'meios humanos' e 'resultados' foi evidente, nomeadamente na actividade mais ancestral na casa, a agro-pecuária, e também nalguns sectores de apoio logístico e administrativo (excluindo o sector da formação, leia-se Escola Profissional), com uma evidência gritante de falta de competências e baixo nível de especialização dos quadros em ambas as áreas operacionais, pois para além de um 'engenheiro técnico agrário' e de uma 'licenciada em contabilidade', os restantes elementos são genericamente indiferenciados e sem formação continua ou periódica há anos.

No entanto, a dificuldade de reduzir alguns desses recursos foi também difícil de ultrapassar, na medida em que criar mais desemprego numa comunidade já de si causticada pela falta de trabalho, seria sempre uma medida a tomar com muita prudência -- aliás consubstanciada no 'parecer' do Conselho Fiscal às Contas de 2003, quando louva a redução de custos com 'pessoal', mas aponta o melindre de ser uma IPSS a criar novos desempregados .

Resumiremos o que foi feito ao longo de 1 ano, para 'começar' a actuar e dar sinais de que esse era um dos caminhos incontornáveis para minorar o desequilíbrio recursos-resultados :

- redução do 'serviço da dívida' a cerca de 1 / 3 do encontrado, após uma série de diligências e obtenção de melhorias contratuais junto de instituições bancárias e públicas (p.e. do IGFSS) ;
- montar e pôr em dia a contabilidade e as Contas institucionais (estavam quase 2 anos atrasadas !), e regularizar situações e dívidas ao fisco e à Segurança Social, bem assim a estrutura dos suportes internos;
- reduzir a cerca de metade a rubrica de 'fornecedores' que existiam em Abril-2003 ;
- reduzir custos em "FSE", "produtos", "serviços" e "pessoal" (menos 14 elementos dos 39 encontrados no '*quadro*', mas com um cenário sem alternativa para reduzir ainda mais esse número no futuro) ;



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

- entrada de 2 ou 3 estagiários para aportar algum know-how sectorial (a instituição tem 1 quadro médio na área agropecuária e 1 na contabilística -- e o resto são indiferenciados) ;
- eliminação definitiva de actividades agrícolas há muito deficitárias, mantidas por pura tradição e suportadas em equipamentos envelhecidos e em crescente degradação ;
- criar uma primeira 'estrutura comercial' em vez do único vendedor-porta-a-porta que existia antes ;
- identificar, seleccionar e fazer pré-acordos com 'parceiros de negócio' interessados em participar na recuperação de uma instituição que tem recursos potenciais de grande valia, mas nunca explorados .

3.7 - Sociedade Unipessoal

Pela análise dos documentos e comprovativos de alienações feitas a património pertencente a esta Sociedade, há indícios de que algumas dessas alienações, ocorridas em Janeiro e Fevereiro de 2003, não foram antecedidas de aprovações específicas pelo plenário dos 'gerentes' da Sociedade, mas apenas concretizadas unilateralmente pelo presidente do CA da Fundação, e estando ainda por avaliar se este deveria ter tomado atempadamente posse do lugar de 'gerente' (que estatutariamente é de designação nominal) da Sociedade, ou se essa condição era inerente ao desempenho de presidente do CA da Fundação.

E isto também porque a demissão de gerente da Sociedade Unipessoal, por parte do presidente do CA da Fundação que cessara funções na instituição-mãe em 31-12-2001, ocorreu apenas em Março-2004, sem que tenha havido nenhuma assembleia geral da SU a designar o novo presidente do CA da Fundação como gerente da Sociedade Unipessoal, após a sua entrada em funções a 1-Fevereiro-2002 .

3.8 - A tutela da Fundação Abreu Callado

Apesar de a Fundação ter um Vogal designado pelo Ministério que superintende a Agricultura, não é para nós totalmente líquido que a Fundação tenha 'duas tutelas' plenas e muito menos com peso idêntico. Tratando-se de uma IPSS, havendo por essa via desde 1984 uma ligação institucional muito mais direccionada para o ministério que tem a seu cargo a Segurança Social, dependendo apenas deste todo um conjunto de autorizações que a Fundação necessita para por exemplo alienar bens ou alterar procedimentos vários -- afigura-se que este ministério é a 'tutela da Fundação', ou pelo menos a 'tutela fundamental e decisória' que baste para o seu funcionamento .

Até porque, e repetindo tudo o que antes dissemos sobre esta matéria no ponto 3.2 da presente "alegação", a natureza de IPSS, emanada dos seus próprios fins fundacionais, é hoje uma condição indissociável da sua acção e da prossecução desses fins, bem assim da sobrevivência da Fundação Abreu Callado para os levar a cabo -- e tentar cortar este laço é condenar a instituição a um fim rápido, pelo que alertamos mais uma vez para as consequências de tal cenário e para a responsabilidade que isso acarretaria .



3.9 - Controlo interno

Das situações descritas no Relatório, queríamos relevar as seguintes e dar conta das correcções que já efectuámos até Abril-2004, data da normalização das Contas :

- desde aquela data dispomos de 'balancetes' mensais, a um prazo de 30-45 dias após o fecho do mês ;
- as cobranças, bem assim pagamentos e controlo de fornecedores, estão todos centralizados no Departamento Administrativo e da Contabilidade;
- no capítulo das 'vendas', a situação evoluiu também para uma centralização do processo de recepção de propostas, e as decisões são sempre tomadas conjunta e normalmente pelo presidente e pelos dois Vogais operacionais (os dois 'internos') ;
- as admissões ou dispensas de pessoal -- que entretanto em 2004 ocorreram só para funções temporárias ou sazonais (ou colmatando estas pontualmente com trabalhadores a receber subsídio de desemprego, para limpezas ou outras tarefas passageiras) -- são agora sempre aprovadas em CA.

Nos domínios do 'planeamento', 'controlo' e 'avaliação de desempenho' -- e apesar das alterações já introduzidas nos últimos meses -- subsiste ainda alguma dificuldade, nomeadamente nas áreas de actividades mais tradicionais, exactamente pela escassez de quadros médios com capacidade de gestão e organização nessas mesmas áreas, o que se reflecte precisamente na avaliação e correcção de acções a nível intermédio (e muitas vezes também por algum sentimento residual e avesso a reconhecer nesses mecanismos a melhor forma de otimizar funções). Trata-se, pois, de um passo operacional que só poderá ser concluído na fase final de mudanças estruturais, que é implementada a partir do Verão-2004 (2º ano de mandato operacional).

3.10 -- Situação económico-financeira

... Em Junho-2003, num primeiro 'relatório' enviado à Tutela, dizíamos já que a situação financeira da FAC não tinha solução pelos processos normais e académicos, e que os 3 'focos de instabilidade' (hipotecas, serviço da dívida e fornecedores) só seriam debelados pelas vias alternativas que então indicámos, e das quais propusemos a que nos pareceu menos penalizadora da instituição (a criação de 'parcerias' de negócio que transfira para *sociedades autónomas* a condução das actividades de suporte).

... O histórico diz-nos que as causas da derrapagem neste domínio começaram no período das 'ocupações' (por razões adivinháveis de descontrolo de gestão e de labirintos múltiplos na realização atabalhoada de proveitos), se estenderam pela fase faraónica dos projectos agro-pecuários na década de 80 (gigantismo e excesso de equipamentos, recurso ao endividamento para cobrir a vertente financeira do promotor-FAC, comentadas compensações laterais associadas às compras e obras então feitas, etc), e continuaram pelos anos seguintes num corropio de outras acções urgentes de socorro à tesouraria .



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

... As falhas organizacionais acumuladas de anos representam outra causa grave, pelos reflexos que tiveram nos custos operacionais, na inexistência de avaliação e no controlo de desempenhos, e ainda na criação de um clima crescentemente degradado do profissionalismo dos responsáveis por funções-chave .

... O uso das instalações da Escola sem contrapartidas, insere-se numa prática normal de utilização de espaços pelos "departamentos" da Fundação -- e a Escola Profissional é, desde a entrada em vigor do DL 4 / 98, um desses departamentos. Mas não está excluído o cenário de ser equacionada a fixação de uma renda por essa utilização, a incluir no plano a apresentar ao Ministério da Educação para o ano lectivo de 2005 / 2006 .

... Uma vez reformulado o modelo de compromisso para com o IGFSS, com a transferência da hipoteca detida pelo CPP para a posse do Instituto, procedemos também à transferência de outros créditos sediados na CCAM, CCCA, CGD e outros, para uma única entidade bancária, todos a uma taxa global de 3,625%. Ambas as acções fazem descer o serviço da dívida para cerca de 1 / 3 do existente em Abril 2003 .

... Constatada uma situação praticamente permanente de 'resultados negativos' nas actividades agrícolas, em termos da relação custos-proveitos (incluídos os subsídios) a ela inerentes -- e após uma avaliação aos anos de 2000, 2001 e 2002 -- esta realidade conduziu a que daquelas actividades agrícolas apenas se mantenham a produção de 'aveias' e produtos afins para fenação, de que resultará uma diminuição de vendas daqueles produtos e dos respectivos subsídios, mas eliminando-se igualmente toda uma série interminável de custos em catadupa (quantas vezes aleatórios e dependentes do tempo ou da ocorrência de avarias e outras contrariedades), desde energia, a sementes, adubos, pesticidas, reparações, mão-de-obra, seguros, combustíveis, trabalhos especializados, etc, etc.

Neste cenário, alguma margem disponível para investimentos foi canalizada no 1º semestre de 2004, para a 'vinha / adega', 'olival' e 'cercas para gado', que serão as actividades de suporte futuro às finalidades sociais da Fundação, a par do 'turismo ambiental e rural' (esta acompanhada de um curso específico na Escola Profissional) -- e, numa fase posterior, o aproveitamento de 'terrenos urbanizáveis' em Benavila em consequência de um relacionamento mais estreito com a autarquia .

.... Os "subsídios reembolsáveis" concedidos em 1995 e em 1997, estão garantidos por bens com valor de mercado quatro ou cinco vezes superiores, pelo que existe garantia suficiente para os mesmos. O actual CA da Fundação está em negociações com o IGFSS para reforçar e assegurar a cobertura desses empréstimos, bem assim concertar a forma e data mais adequadas (e menos penalizadoras para a FAC) de ressarcir o Instituto desses valores.

... Entretanto, o valor das dívidas existentes, quer ao IGFSS (cujo montante é referido no Relatório de Auditoria), mais as que estão em sede de banca privada, levaram a que o actual CA continuasse a equacionar os três cenários apontados logo no início do seu mandato : consolidação da dívida junto de uma única entidade bancária, desinvestir em propriedades cuja rentabilidade é mínima e liquidar todos os



FUNDAÇÃO ABREU CALLADO

passivos, ou optar por uma política de "parcerias" e "sociedades autónomas" nas quais essas propriedades seriam incluídas, após abatido o valor dos empréstimos que suportam .

... Quanto ao "penhor sobre depósito a prazo do IGFSS", a questão ficou temporariamente (pelo menos até Dezembro-2005) resolvida com a transferência da hipoteca da Herdade dos Testos para o Instituto, que assim passou a deter uma garantia sobre o crédito concedido à Fundação, ele mesmo perdendo a natureza de "penhor sobre depósito a prazo".

3.11 -- Apoios da Segurança Social

No que respeita aos "subsídios ao abrigo de acordo de cooperação", já nos pronunciámos no ponto 3. 3 desta "alegação", e lamentamos entretanto alguma falha de comunicação havidas na recolha de informação junto de alguns funcionários, nomeadamente do Vogal do CA que tem a seu cargo o Centro de Convívio .

Relativamente à aquisição de "estudos estratégicos" não temos qualquer informação complementar interna, para além de que existem cópias desses estudos na Fundação.

Sobre a aquisição de uma viatura Toyota Hilux, repetimos a informação verbal que nos foi dada pelo Vogal do CA ao tempo (e que não podemos validar), Sr. [redacted], de que o atraso do subsídio obrigou a que a Fundação adquirisse a carrinha de nove lugares para transporte de pessoas, e quando esse mesmo subsídio chegou, teria sido usado na compra de uma outra viatura igualmente necessária à FAC.

No que respeita à utilização dos espaços do Centro de Convívio (que é apelidado de Centro de Dia algures no texto do Relatório ?...), remodelados com o apoio de instâncias da segurança social, eles estão neste momento a ser plenamente usados, tanto para permanência e convívio dos utentes (incluindo o serviço de lanches, que não é mais transportável para o exterior), quer para concretização das acções de apoio social e de lazer organizadas pela FAC para esses mesmos utentes, e que a partir de Outubro-2004 essas acções serão reforçadas com a admissão de uma Técnica de Serviço Social .

Apesar de apenas em funções desde Abril-2004, julgamos ter contribuído para um melhor esclarecimento das questões suscitadas no Relatório de Auditoria, e reiteramos a nossa disponibilidade para qualquer outra informação que esteja ao nosso alcance.

Entretanto, pedimos seja aceite a expressão dos nossos melhores cumprimentos e elevada consideração, solicitando igualmente – se o considerarem oportuno – para ser recebidos por Vas. Excus e assim melhor transmitirmos as nossas preocupações pelo futuro institucional que possa resultar para esta Fundação .

O Presidente do Conselho de Administração

(António Cardoso Calado)

BGTG 09/09/04 26337

Fundação Abreu Callado • Fundada em 1947

IPSS - Instituição Privada de Solidariedade Social • Membro Honorário da Ordem de Benemerência