

Tribunal de Contas

Processo n.º 45/05-AUDIT



**AUDITORIA À CONCESSÃO DE APOIOS A
INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE
SOLIDARIEDADE SOCIAL E ENTIDADES
EQUIPARADAS NO CENTRO DISTRIAL DE
SEGURANÇA SOCIAL DO PORTO**

RELATÓRIO N.º 35/2006

Novembro/2006



INDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	5
FICHA TÉCNICA	6
I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	7
I.1. CONCLUSÕES	7
I.2. RECOMENDAÇÕES	12
II INTRODUÇÃO	13
II.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	13
II.2 METODOLOGIA	14
II.2.1. Fase de Planeamento	14
II.2.2. Fase de Execução	15
II.3 RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO	16
II.3.1 ISS, IP	16
II.3.2 IGMTSS	16
II.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	17
II.5 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	17
III ENQUADRAMENTO LEGAL	19
III.1. ENTIDADES	19
III.1.1 Entidades financiadoras	19
III.1.1.1 Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital da Segurança Social do Porto	19
III.1.1.2 Fundo de Socorro Social (FSS)	22
III.1.2 Entidades beneficiárias – Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).....	22
III.2. TIPOS DE APOIOS.....	24
III.2.1 Acordos celebrados entre os CDSS e as IPSS	24
III.2.1.1. Acordos de Cooperação	24
III.2.1.2. Acordos de Gestão	25
III.2.2. Subsídios financiados pelo FSS.....	27
III.2.3. Subsídios Eventuais financiados pelo ISS, IP.....	27
III.2.4. Subsídios do PIDDAC	28
IV. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS APOIOS CONCEDIDOS	30
IV.1. ACORDOS DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO.....	30
IV.2. SUBSÍDIOS FINANCIADOS PELO FUNDO DE SOCORRO SOCIAL.....	31
IV.3. SUBSÍDIOS EVENTUAIS FINANCIADOS PELO ISS	32
IV.4. SUBSÍDIOS DO PIDDAC	33
V. DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO	34
V.1 CONTROLO INTERNO	34
V.1.1 Subsídios.....	34
V.1.1.1 Financiados pelo Fundo de Socorro Social e Subsídios Eventuais Financiados pelo ISS	34
V.1.1.2 Subsídios do PIDDAC	34
V.1.2 Acordos.....	35
V.2. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS	37
V.2.1 Amostras.....	37
V.2.1.1 Subsídios	37
V.2.1.2 Acordos	38
V.2.2 Tipo de análises efectuadas.....	39
V.2.2.1 Subsídios	39
V.2.2.2 Acordos.....	39



Tribunal de Contas

V.2.3	Resultados da análise efectuada	45
V.2.3.1	Subsídios	45
V.2.3.2	Acordos	45
V.2.3.2.1.	Núcleo Regional do Norte da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC).....	47
V.2.3.2.1.1.	Caracterização	47
V.2.3.2.1.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	48
V.2.3.2.1.3	Síntese das Observações	53
V.2.3.2.2	O Lar do Comércio	55
V.2.3.2.2.1	Caracterização	55
V.2.3.2.2.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	55
V.2.3.2.2.3	Síntese das Observações	58
V.2.3.2.3	Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia	60
V.2.3.2.3.1	Caracterização	60
V.2.3.2.3.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	61
V.2.3.2.3.3	Síntese das Observações	64
V.2.3.2.4	Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso.....	70
V.2.3.2.4.1	Caracterização	70
V.2.3.2.4.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	71
V.2.3.2.4.3	Síntese das Observações	74
V.2.3.2.5.	Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde.....	75
V.2.3.2.5.1	Caracterização	75
V.2.3.2.5.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	76
V.2.3.2.5.3	Síntese das Observações	79
V.2.3.2.6	Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do CDSS do Porto	81
V.2.3.2.6.1	Caracterização	81
V.2.3.2.6.2	Análise das Amostras seleccionadas.....	82
V.2.3.2.6.3	Síntese das Observações	87
V.2.3.2.7	Apreciação Global	92
VI	EMOLUMENTOS.....	99
VII	DECISÃO	100



INDICE DE QUADROS

Quadro I – CDSS Porto – Transferências para IPSS.....	30
Quadro II – CDSS Porto – Áreas de Distribuição dos Acordos com IPSS.....	30
Quadro III – CDSS Porto – Subsídios financiados pelo FSS.....	31
Quadro IV – CDSS Porto – Subsídios Eventuais financiados pelo ISS.....	32
Quadro V – CDSS Porto – Subsídios do PIDDAC	33
Quadro VI – Subsídios – Universo e Amostra	37
Quadro VII – Acordos – Universo e Amostra.....	38
Quadro VIII – APPC – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto..	48
Quadro IX – APPC – CAO Semi-Internato – Acordo celebrado com o CDSS Porto	49
Quadro X – APPC -CAO – Acordo celebrado com o CDSS Porto	50
Quadro XI – APPC – CATL – Acordo celebrado com o CDSS Porto	51
Quadro XII – APPC – CRPCP – Acordo celebrado com o CDSS Porto	53
Quadro XIII – Lar do Comércio – Comparticipação Financeira através de acordos com CDSS Porto	55
Quadro XIV – Lar do Comércio – Creche – Acordo celebrado com o CDSS Porto	56
Quadro XV – Lar do Comércio – Lar de Idosos – Acordo celebrado com o CDSS Porto	57
Quadro XVI – Lar do Comércio – Creche – Pagamentos em excesso.....	58
Quadro XVII – Lar do Comércio – Lar de Idosos – Pagamentos em excesso.....	58
Quadro XVIII – SCM de Vila Nova de Gaia – Comparticipação financeira através de acordos com CDSS Porto	60
Quadro XIX – SCM de Vila Nova de Gaia – CAT – Acordo celebrado com o CDSS Porto..	62
Quadro XX – SCM de Vila Nova de Gaia – Lar Salvador Brandão – Acordo celebrado com o CDSS Porto.....	63
Quadro XXI – SCM de Vila Nova de Gaia – Intervenção Comunitária – Acordo celebrado com o CDSS Porto.....	64
Quadro XXII – SCM de Vila Nova de Gaia – CAT – Pagamentos em excesso.....	65
Quadro XXIII – SCM de Santo Tirso – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto	70
Quadro XXIV – SCM de Santo Tirso – Lar Dr. ^a Leonor Beleza – Acordo celebrado com o CDSS Porto	71
Quadro XXV – SCM de Santo Tirso – Lar José Luís D’Andrade – Acordo celebrado com o CDSS Porto	72
Quadro XXVI – SCM de Santo Tirso – Jardim Infantil – Creche – Acordo celebrado com o CDSS Porto	73
Quadro XXVII – SCM de Santo Tirso – Centro Comunitário – Acordo celebrado com o CDSS Porto	74
Quadro XXVIII – SCM de Vila do Conde – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto.....	75



Tribunal de Contas

Quadro XXIX – SCM de Vila do Conde – CAT – 7 aos 12 anos – Acordo celebrado com o CDSS Porto	76
Quadro XXX – SCM de Vila do Conde – Lar – Casa da Criança – 13 aos 18 anos – Acordo celebrado com o CDSS Porto	77
Quadro XXXI – SCM de Vila do Conde – CAO – Acordo celebrado com o CDSS Porto	78
Quadro XXXII – SCM de Vila do Conde – Lar de Idosos – Acordo celebrado com o CDSS Porto	78
Quadro XXXIII – SCM de Vila do Conde – Lar Casa da Criança – Pagamentos em excesso	79
Quadro XXXIV – SCM de Vila do Conde – Lar Idosos – Pagamentos em excesso	80
Quadro XXXV – CCD – Comparticipação Financeira através de acordos com o CDSS Porto	82
Quadro XXXVI – CCD – ATL – Infantário de Santa Catarina – Acordo celebrado com o CDSS Porto	83
Quadro XXXVII – CCD – ATL – Miguel Bombarda – Acordo celebrado com o CDSS Porto	83
Quadro XXXVIII – CCD – Serviço de Apoio Domiciliário – Acordo celebrado com o CDSS Porto	84
Quadro XXXIX – CCD – Educação Pré-escolar – Acordo celebrado com o CDSS Porto	85
Quadro XL – CCD – Colónia de Férias – Acordo celebrado com o CDSS Porto	85
Quadro XLI – CCD – Lar de Idosos – Monte dos Burgos – Acordo celebrado com o CDSS Porto	86
Quadro XLII – CCD – ATL – Santa Catarina – Pagamentos em excesso	87
Quadro XLIII – CCD – ATL – Santa Catarina – Pagamentos em excesso (férias)	88
Quadro XLIV – CCD – ATL – Miguel Bombarda – Pagamentos em excesso.....	88
Quadro XLV – CCD – Serviço de Apoio Domiciliário – Pagamentos em excesso.....	88
Quadro XLVI – CCD – Lar de Idosos – Monte dos Burgos – Pagamentos em excesso	89
Quadro XLVII – Acordos – Apreciação Global.....	92



ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ACAPO	Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal
CAO	Centro de Actividades Ocupacionais
CATL	Centro de Actividades de Tempos Livres
CCD	Centro de Cultura e Desporto
CD	Conselho Directivo
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAS	Direcção-Geral da Acção Social
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GPAO	Gabinete de Projecto e Acompanhamento de Obras
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMTSS	Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social, Instituto Público
NCRS	Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIDDAC	Programa de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
RAP	Reposições Abatidas ao Pagamento
RNAP	Reposições Não Abatidas ao Pagamento
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SE	Subsídios Eventuais
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SIF/SAP	Sistema de Informação Financeira/Systems and Application Products
TC	Tribunal de Contas
UAS	Unidade de Acção Social
UF	Unidade Financeira



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

A Auditoria Orientada à **concessão de apoios a IPSS e entidades equiparadas no CDSS do Porto**, foi realizada pelos seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de Base
Coordenação Geral Coordenação da Equipa	António Manuel Fonseca da Silva	Auditor-Coordenador	Licenciado em Gestão de Empresas
	Maria Luísa Rato Bispo	Auditora-Chefe	Licenciada em Auditoria
	Isilda Maria Pereira Soares Gallois Albuquerque Costa	Técnica Verificadora Assessora	Licenciada em Direito
Equipa	Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares	Técnica Verificadora Superior de 1.ª Classe	Licenciada em Economia



I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente auditoria incidiu sobre a concessão de apoios no Centro Distrital de Segurança Social do Porto a instituições que prosseguem finalidades de apoio social, incidindo sobre o período de Janeiro de 2002 a Junho de 2005.

I.1. Conclusões

A – Enquadramento Legal

A.1 – *Entidades intervenientes*

1. As entidades com intervenção na matéria objecto da auditoria são, fundamentalmente, o ISS, IP/CDSS do Porto e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas, embora estas só sejam consideradas neste relatório nas situações em que tal esteja previsto nas normas aplicáveis, já que não podem ser equiparadas a IPSS para todos os efeitos (vd. ponto III.1.);
2. De entre as atribuições que lhe são legalmente cometidas, cabe ao ISS, IP desenvolver a cooperação com as IPSS e entidades equiparadas, exercer a respectiva tutela, e a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações, em articulação com a Inspeção-Geral do Ministério. A prossecução dessas atribuições é, a nível distrital, da competência dos CDSS, sendo exercidas pelos respectivos directores, com faculdade de delegação (vd. ponto III.1.1.1);
3. Nos termos da Portaria que aprovou a estrutura orgânica do CDSS Porto, as competências da Unidade de Acção Social e da Unidade Financeira relacionam-se mais estreitamente com as IPSS ou outras entidades sem fins lucrativos, havendo também intervenção da Unidade de Administração, particularmente do Gabinete de Projectos e Acompanhamento de Obras (GPAO) (vd. ponto III.1.1.1.)
4. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. Prosseguem vários objectivos no âmbito de áreas distintas, incluindo a da Segurança Social. Estes últimos são concretizados através de respostas de acção social em equipamentos e serviços, bem como através de parcerias em programas e projectos (vd. ponto III.1.2.). Assim, as IPSS que são constituídas e



cumpram a sua missão, sem finalidade lucrativa, não podem ser confundidas nem tratadas como aquelas que, de algum modo, o não fazem.

A.2 – Tipos de apoios

5. Os apoios prestados pelo Estado às IPSS e a entidades equiparadas, para que estas possam prosseguir os objectivos da segurança social, podem revestir, nos termos da legislação que se lhes aplica, a natureza de acordos de cooperação ou de gestão, celebrados com os centros distritais de segurança social, de subsídios financiados pelo Fundo de Socorro Social (FSS), subsídios eventuais financiados pelo Instituto de Segurança Social I.P. (ISS I.P.) e subsídios financiados pelo PIDDAC (vd. ponto III.2.);

B – Caracterização dos apoios a IPSS e entidades equiparadas através do CDSS Porto

6. No período objecto da auditoria (Janeiro de 2002 a Junho de 2005) o total de apoios financeiros concedidos às IPSS e entidades equiparadas registou acréscimos entre 3,8% e 6,2% (entre 2002 e 2004). Os principais apoios resultaram dos acordos de cooperação e de gestão celebrados (97%). Os restantes foram residuais (vd. ponto IV.);
7. No âmbito dos acordos, a área de “Crianças e Jovens” foi a que absorveu mais recursos, ao longo de todo o período, entre 54,2 e 57,3 milhões de euros (55% e 52%). No entanto, verificou-se uma tendência decrescente de importância, contrariamente às áreas de “Velhice”, de 29,7 para 35,1 milhões de euros (30% e 32%) e “Invalidez e Reabilitação”, entre 9,9 e 12,7 milhões de euros (10% e 12%) em que a tendência foi inversa. A área de “Família e Comunidade” consumiu menos recursos, contendo-se nos 5% ao longo de todo o período, com cerca de 5 milhões de euros (vd. ponto IV.1.);
8. O volume financeiro dos subsídios financiados pelo FSS, ao longo do período em análise, registou uma variação positiva de 5,73% no ano de 2003 (de 2 para 2,1 milhões de euros), e uma variação negativa de 24,36%, em 2004 (de 2,1 para 1,6 milhões de euros). Quanto ao 1.º semestre de 2005, o volume financeiro dos subsídios atribuídos (1,3 milhões de euros) corresponde a 62%, 59% e 78% dos montantes concedidos, respectivamente, em 2002, 2003 e 2004 (vd. ponto IV.2);
9. A despesa total dos subsídios eventuais concedidos no período analisado sofreu, em 2003, uma contracção de 78,88% relativamente ao ano anterior (de 862 para 182 milhares de euros). No entanto, em 2004, o valor global dos montantes pagos (853 milhares de euros) atingiu quase a importância dispendida em 2002.



Verificou-se ainda um grande incremento desses subsídios no 1.º semestre de 2005 que ascendeu a 770 milhares de euros (vd. ponto IV.3.);

10. Ao longo do período considerado foi-se verificando um decréscimo dos subsídios financiados pelo PIDDAC (de 1,2 milhões de euros, em 2002, para 59,7 milhares de euros, no 1.º semestre de 2005), em virtude de medidas adoptadas para contenção do défice orçamental, que determinaram a suspensão de novos projectos a partir de 2001, permitindo somente a execução de projectos anteriormente aprovados (vd. ponto IV.4.).

C – Resultados da análise efectuada

C.1. Concessão de subsídios do FSS, ISS e no âmbito do PIDDAC

11. A concessão de subsídios financiados pelo FSS, pelo ISS e atribuídos no âmbito do PIDDAC e a sua posterior execução, estão sujeitas a determinadas normas e procedimentos entre as quais se destacam: a emissão de pareceres técnicos e avaliações, pelo CDSS Porto, como requisito para a sua concessão; o apoio técnico a prestar, por aquele Centro às IPSS, no âmbito dos procedimentos da realização de despesas públicas/empreitadas; e a fiscalização a exercer, pelo mesmo organismo, na execução de obras ou na aquisição de bens, para efeitos de pagamento dos subsídios às instituições beneficiárias (vd. ponto V.1.1.);
12. Das análises efectuadas aos vários subsídios atribuídos, constatou-se que os procedimentos e normas aplicáveis foram cumpridos, não se verificando qualquer sobreposição entre eles, sendo de salientar, como positivos, os procedimentos seguidos pelo serviço responsável (GPAO) do Centro Distrital na fiscalização e controlo dos apoios da sua área de competência (vd. ponto V.2.3.1.);

C.2. Acordos

13. As normas e regras aplicáveis à celebração e acompanhamento dos acordos de cooperação estão consubstanciadas no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/05, e nos protocolos de cooperação anualmente aprovados. As circulares de orientação técnica dos serviços competentes, emitidas ao abrigo do mesmo Despacho Normativo, alterado pelo Despacho Normativo n.º 20/2003, de 10/05, e aprovadas pela Tutela, sempre que for caso disso, devem igualmente ser consideradas;
14. As participações financeiras são efectuadas em função dos montantes fixados anualmente nos citados protocolos de cooperação e do número de utentes constante dos acordos celebrados. O acompanhamento e controlo do número efectivo de frequências é fundamental, quer para evitar situações de pagamentos



em excesso, quer situações de desrespeito das cláusulas dos acordos sobre capacidade máxima de utentes (vd. ponto V.2.2.2.);

15. Até 1996, as instituições eram obrigadas a enviar listas nominativas dos utentes aos centros distritais, obrigatoriedade suspensa por despacho do Ministro da Tutela, sem prejuízo das instituições manterem um registo actualizado dos respectivos utentes, que poderia ser consultado, em qualquer altura, pelos serviços ou instituições da segurança social, devendo também continuar a enviar os restantes elementos, nomeadamente estatísticos (vd. ponto V.2.2.2);
16. Em virtude daquela suspensão, as IPSS e entidades equiparadas deixaram de enviar quaisquer elementos físicos, passando o controlo a ser efectuado, quase exclusivamente, no momento das visitas dos técnicos do Centro às instituições. No entanto, a suspensão das listas nominativas não impedia que os CDSS continuassem a proceder ao controlo administrativo das frequências em função das variações anormais, com base nos elementos estatísticos remetidos pelas IPSS, trimestralmente, e a efectuar os respectivos ajustamentos nas participações financeiras, sempre que disso fosse caso, de acordo com as circulares de orientação técnica, entretanto emitidas (vd. ponto V.2.2.2);
17. Posteriormente, a circular de orientação técnica n.º 6, de 06/04/2004 veio introduzir a obrigatoriedade do envio de listagens por utente. Todavia, com indicação do número de processo. Veio, ainda, estabelecer nova periodicidade para a remessa da informação pelas IPSS e entidades equiparadas aos CDSS que passou a ser mensal, continuando os ajustamentos nas participações financeiras, resultantes de variações de frequências do número de utentes, a ter periodicidade trimestral (vd. ponto V.2.2.2);
18. Das análises efectuadas aos acordos celebrados com 6 instituições e ao seu acompanhamento, constatou-se o seguinte (vd. ponto V.2.3.7):
 - a. O CDSS Porto não possui informação completa sobre frequências de utentes, em 2002 (94%), 2003 (89%), 2004 (94%) e 2005 (61%);
 - b. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar às instituições a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos, de acordo com o número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventuais responsabilidades financeiras de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
 - c. Por outro lado, em 22% dos acordos analisados, o CDSS Porto tinha conhecimento de que o número de frequências era inferior ao número de



utentes acordado, tendo continuado a proceder aos pagamentos das comparticipações financeiras em função daquele número. Em sede de alegações o CDSS refere que esta situação se verifica essencialmente com o Centro de Cultura e Desporto (que não consubstancia uma IPSS mas antes uma entidade equiparada), estando dependente da conclusão de um estudo para regularização da situação;

- d. Através dos dados sobre frequências, disponibilizados pelas IPSS e entidade equiparada ao TC, verifica-se existirem meses em que o número de utentes em frequência é inferior ao número de utentes abrangido pelos acordos respectivos, o que implica ajustamentos nas comparticipações financeiras, para menos, em 50% dos acordos analisados. Esta situação ocorre em 66,7% das instituições, concentrando-se o montante mais significativo (87,4%) numa só instituição (Centro de Cultura e Desporto). Observa-se, ainda que, nalguns casos, os dados disponibilizados pelas IPSS e entidade equiparada ao Tribunal de Contas (TC) divergem dos dados, quando remetidos, por aquelas ao CDSS Porto;
- e. Do total apurado de 148.356,45 € no decurso da auditoria, de pagamentos em excesso efectuados pelo Centro Distrital, foi reposto pelas IPSS até Setembro de 2006, o montante de 11.040,22 €. O CCD que, como se referiu não constitui uma IPSS, assumiu o compromisso de repor, mensalmente, 8.762,80 € até à liquidação total da dívida, relativamente às respostas sociais CATL e SAD. Apesar dos pagamentos em excesso, para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, traduzirem pagamentos indevidos, nos termos do art. 59.º da Lei 98/97, a mesma encontra-se extinta relativamente aos montantes repostos, nos termos do art. 69.º/1, da mesma Lei.
- f. Nos termos dos protocolos em vigor, anualmente, as comparticipações financeiras foram actualizadas em 87% dos casos aplicáveis;
- g. Em 55,6% dos acordos celebrados, existem meses em que o número de utentes em frequência é superior à capacidade máxima dos estabelecimentos;
- h. Foram objecto de revisão 57% dos acordos, a qual incidiu sobre os mais antigos. Todavia, existem acordos celebrados há mais de 15 anos que ainda não foram objecto de revisão;
- i. Quando ao acordo de cooperação está associado um acordo de gestão, a comparticipação financeira atribuída é fixada tendo em conta os custos com o pessoal do CDSS Porto que se encontra destacado nos estabelecimentos. Nos termos das cláusulas acordadas, os montantes das comparticipações financeiras devem ser actualizados, de forma a compensar a contratação, por parte das instituições, de pessoal para preenchimento das vagas que ocorram nos mapas



dos funcionários do CDSS Porto. No entanto, de acordo com dados disponibilizados pelo CDSS Porto, estas actualizações não têm vindo a ser efectuadas com regularidade, encontrando-se no presente a elaborar estudos para proceder às revisões consideradas necessárias.

I.2. Recomendações

Ao Instituto da Segurança Social, I.P.:

1. Adopção de medidas tendentes a reforçar a fiscalização do cumprimento da obrigação de envio das listagens das frequências de utentes;
2. Maior celeridade na interligação entre a aplicação informática para envio ao NCRS, por parte das IPSS, das listagens de utentes, e o Módulo das IPSS, com o objectivo de ultrapassar as dificuldades existentes, relativas ao controlo de frequências efectivas respectivas.
3. Adopção de todas as medidas necessárias à completa normalização das situações irregulares detectadas nesta auditoria ainda existentes, com remessa de informação e comprovação da mesma ao Tribunal, tomando sempre em conta a variação anormal de frequências e, sendo caso disso, desde que assegurado o princípio da equidade, também a situação económico-financeira das instituições e a qualidade dos serviços prestados.



II INTRODUÇÃO

A “Auditoria à concessão de Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social e entidades equiparadas no Centro Distrital de Segurança Social do Porto”, foi realizada de harmonia com o Plano de Fiscalização, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas. Os trabalhos foram desenvolvidos junto dos serviços centrais do Instituto da Segurança Social, Instituto Público (ISS, I.P.) com sede em Lisboa, do Centro Distrital da Segurança Social do Porto (CDSS do Porto) e de cinco Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e uma entidade equiparada a IPSS, localizadas no Porto, em Santo Tirso, Vila Nova de Gaia, Vila do Conde e Maia.

II.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA

Esta acção insere-se na fiscalização sucessiva desenvolvida pelo Tribunal de Contas e reveste a natureza de auditoria orientada a apoios concedidos a IPSS¹ e entidades equiparadas, no âmbito da esfera de actuação do CDSS do Porto, no período compreendido entre 01.01.2002 e 30.06.2005, tendo por objectivos:

- O levantamento e a análise das modalidades dos apoios concedidos através do CDSS do Porto a instituições privadas de apoio social da sua área de competência, das entidades intervenientes nos circuitos de concessão desses apoios, bem como dos respectivos sistemas de informação;
- Verificação do cumprimento das orientações do ISS, I.P., sobre programação de acordos de cooperação e, eventualmente, de gestão, aplicáveis ao período em referência;
- Avaliação da adequação e fiabilidade dos procedimentos de controlo interno instituídos sobre a documentação regularmente exigida às IPSS e entidades equiparadas, sobre os financiamentos aprovados, sobre os processamentos efectuados e sobre o registo, pagamento e controlo dos apoios concedidos;
- Identificação de eventuais áreas de sobreposição de apoios concedidos;

¹ Em cumprimento de uma orientação estratégica assumida nos últimos anos pelo Tribunal no sentido de controlo da utilização de fundos públicos atribuídos a entidades privadas, a presente auditoria, na área da segurança social, vem na sequência de outras já levadas a efeito: cf. Relatório n.º 37/01 – 2.^a Secção: Auditoria aos Sistemas de Controlo na atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo, Relatório n.º 29/2004 – 2.^a Secção: Auditoria a Apoios da Segurança Social à Fundação Abreu Callado, Relatório n.º 09/05 – 2.^a Secção: Auditoria a Apoios da Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais, disponíveis em www.tcontas.pt.



- Verificação do cumprimento das recomendações relativas à dinâmica dos acordos de cooperação, bem como, das medidas tomadas pelo CDSS do Porto, para sanar as situações de participações indevidamente pagas a IPSS e entidades equiparadas.

II.2 METODOLOGIA

Tendo subjacentes os princípios definidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas e nas Normas da INTOSAI, para trabalhos desta natureza, a metodologia adoptada na auditoria compreende três fases (planeamento, execução e elaboração do relato), às quais se segue a fase do contraditório, que inclui a análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis da entidade auditada.

II.2.1. Fase de Planeamento

Iniciada com o estudo prévio e concluída com a elaboração do Plano Global de Auditoria, esta fase consistiu no seguinte:

- Análise da legislação aplicável no âmbito do enquadramento legal das Instituições envolvidas e dos apoios concedidos;
- Análise e tratamento de dados relativos aos montantes atribuídos às IPSS e entidades equiparadas, na esfera de actuação do CDSS do Porto, com vista à selecção da amostra;
- Solicitação de relatórios, respeitantes a acções eventualmente desenvolvidas junto do Centro Distrital referido e das IPSS e entidades equiparadas localizadas naquele domínio territorial, no período compreendido entre Janeiro de 2002 e Junho de 2005, às entidades a seguir indicadas:
 - Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP)
 - Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
 - Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS)

O ISS, I.P., remeteu 269² relatórios referentes a acções desenvolvidas pelo respectivo Departamento de Fiscalização do Norte, no período considerado, os quais foram tidos em conta no planeamento da auditoria, encontrando-se a sua análise no ponto II.3. deste relatório.

² 2002 (77); 2003 (55); 2004 (94); 1.º semestre de 2005 (43).



A IGF informou não ter realizado qualquer acção inspectiva àquele Centro Distrital, no mesmo período.

A IGMTSS respondeu extemporaneamente, já no decurso do relato de auditoria, o que inviabilizou a sua consideração nesta fase. Todavia, a informação foi analisada e consta do ponto II.3.

Ainda no decurso desta fase, foram desenvolvidos trabalhos no CDSS do Porto, onde se procedeu à recolha e análise de informação, qualificada como relevante para a elaboração do Plano Global de Auditoria.

II.2.2. Fase de Execução

A fim de se atingirem os objectivos propostos no ponto II.1, previamente definidos no Plano citado, procedeu-se, na fase de execução da auditoria, à avaliação do sistema de controlo adoptado no CDSS do Porto. Para tal, foram utilizados alguns métodos e técnicas de auditoria, nomeadamente:

- Realização de entrevistas com os responsáveis das Unidades que têm intervenção na concessão dos apoios financeiros referidos;
- Entrevista ao responsável pelo Departamento de Fiscalização (região Norte);
- Identificação dos principais circuitos administrativos e contabilísticos, instituídos na entidade, sobre a matéria em referência;
- Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados;
- Selecção de um conjunto de operações-tipo e acompanhamento de todo o seu percurso ao longo do circuito.

A partir da informação recolhida, mediante os procedimentos acima descritos, foi possível elaborar o Programa de Auditoria, superiormente aprovado, tendo-se efectuado, junto do CDSS, com base nas amostras seleccionadas, verificações documentais e respectivas análises dos:

- Processos subjacentes aos apoios concedidos às IPSS, através de subsídios para aquisição de equipamentos ou realização de empreitadas;
- Acordos de cooperação e de gestão celebrados;
- Elementos relativos à frequência de utentes.



Tribunal de Contas

Posteriormente foram visitadas as IPSS e entidade equiparada, para esse efeito seleccionadas, tendo a equipa:

- Realizado entrevistas aos respectivos responsáveis;
- Recolhido elementos considerados necessários para o cruzamento desta informação com a obtida no Centro Distrital;
- Visitado as instalações onde se desenvolvem as actividades objecto de acordos de cooperação/gestão.

II.3 RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

II.3.1 ISS, IP

Foram analisados os relatórios correspondentes às acções de inspecção/fiscalização, levadas a cabo pelo Departamento de Fiscalização do Norte do ISS. I.P., a IPSS e entidades equiparadas da área de intervenção do CDSS do Porto.

Dessa análise foi constatado que as acções são desencadeadas por vários motivos: acção nacional; denúncia; rotina; solicitação do CDSS do Porto ou de outras entidades; verificação de condições de segurança; verificação de implementação de medidas determinadas por entidades com competência para o efeito; etc.

Um número muito significativo dessas acções teve origem em denúncias de maus-tratos, por parte de familiares de utentes, matéria que não se enquadra no âmbito da presente auditoria.

Algumas das denúncias provocaram a realização de auditorias económico-financeiras, por parte do mesmo Departamento de Fiscalização.

Uma parte dos relatórios refere-se à existência de discrepâncias entre o número de utentes constante dos acordos de cooperação e os efectivos, de acordo com os critérios definidos nas orientações técnicas sobre variações de utentes, com os reflexos inerentes nos pagamentos efectuados pelo Centro. Feita a análise dos dados constantes do Módulo das IPSS, em Julho de 2006, sobre as situações detectadas nesses relatórios, verificou-se que houve lugar a algumas reposições, representando em termos percentuais, face às situações irregulares, respectivamente: 7% (ano de 2003); 20% (ano de 2004); 7% (ano de 2005).

II.3.2 IGMTSS

Informa esta entidade que *“Face à quantidade de processos autuados, no período em apreço, o resultado apurado será reduzido. A explicação poderá ter origem no facto de, precisamente*



em 2002, a IG ter passado a encaminhar, sistematicamente, as acções de “1.ª linha”, para os Departamentos de Fiscalização do actual ISS-IP, cujos serviços passaram a desenvolver esse tipo de acções no terreno, a nível local, monitorizando esta IG os resultados dessas acções, elaborando pareceres e recomendações, para que os CDSS procedessem ao respectivo acompanhamento, conducente à prossecução de boas-práticas de funcionamento das IPSS”. Enviou ainda cópias de relatórios finais de processos que considera ter interesse para o Tribunal de Contas.

A matéria relatada não se enquadra directamente no âmbito desta auditoria, sendo de referir, contudo, os indícios de que o acompanhamento das instituições por parte dos técnicos do centro distrital é muito escasso e deficiente³.

II.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

É de salientar a colaboração e disponibilidade prestadas pelos responsáveis e técnicos, contactados pela equipa, durante todo o trabalho efectuado no Centro Distrital.

Uma condicionante ao trabalho desenvolvido verificou-se ao nível dos registos de 2002 da aplicação SIF/SAP, relativos aos acordos de cooperação. Com efeito, todos os valores das participações estavam correctos, de acordo com o Protocolo de Cooperação em vigor nesse ano, excepto no caso da valência “Lar de Idosos”, que apresentava um valor inferior ao efectivamente pago.

Outra condicionante a salientar é a falta de informação (na maior parte do período objecto da auditoria), sobre as frequências dos utentes abrangidos pelos acordos de cooperação, a qual não é remetida ao Centro pelas instituições envolvidas, contrariando as normas e orientações aplicáveis à matéria.

Quanto às visitas efectuadas às instituições, a equipa foi, em geral, bem recebida tendo-lhe sido fornecida a informação solicitada.

II.5 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos do disposto no art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados do relato de auditoria, o Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, IP, os Directores do CDSS do Porto, em funções no período abrangido, os respectivos adjuntos, responsáveis por algumas das autorizações de pagamentos, a Directora da Unidade de Acção Social e a Directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais, para sobre o mesmo alegar o que houvessem por conveniente.

³ Cfr. Processos de averiguações n.º 455/2002, ponto 4.3.5 e n.º 456/2002, ponto 5, por exemplo.



Tribunal de Contas

Para o mesmo efeito foram também citadas as IPSS e entidade equiparada seleccionadas: Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (Núcleo Regional do Norte); Lar do Comércio; Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia; Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso; Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde e Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do Centro Distrital de Segurança Social do Porto, exclusivamente sobre as partes do relato que lhes dizem, individualmente, respeito.

De entre os citados acima identificados não exerceram o seu direito de resposta a Directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais, a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (Núcleo Regional do Norte), a Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso e a Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde.

As alegações, 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 cor e tipo de letra diferente**, nos pertinentes pontos do relatório.

Em anexo ao presente relatório, inserem-se todas as respostas que foram recebidas das entidades ouvidas na fase do contraditório (Junho de 2006) e, ainda, a informação adicional prestada pelo ISS, I.P., em Setembro de 2006.



III ENQUADRAMENTO LEGAL

Neste ponto, procede-se ao enquadramento legal, por um lado, das entidades financiadoras e beneficiárias dos apoios financeiros e, por outro, dos tipos de apoios abrangidos pela matéria em referência, para melhor compreensão das respectivas competências e circuitos.

III.1. Entidades

III.1.1 Entidades financiadoras

III.1.1.1 INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P./CENTRO DISTRITAL DA SEGURANÇA SOCIAL DO PORTO

O inicialmente designado por Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), foi criado pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22-03⁴, sendo, nos termos do n.º 2, do art. 23.º: *“uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com a natureza de instituto público, que tem como objectivos a gestão dos regimes de segurança social, a garantia do reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e o exercício da acção social”*.

O Instituto agregou as competências e atribuições que eram desempenhadas, em separado, pelos Centros Regionais de Segurança Social e pelo Centro Nacional de Pensões, visando-se deste modo, nos termos do preâmbulo do diploma, *“dar maior unidade estratégica ao conjunto do sistema de segurança social e permitir um maior nível de desconcentração, quer de base distrital, quer de base local, utilizando amplamente as novas oportunidades de gestão fornecidas pelos modernos sistemas de informação e informática.”* *“O Instituto de Solidariedade e Segurança Social desenvolverá de forma integrada a coordenação a nível nacional dos sistemas de protecção social de cidadania – solidariedade e acção social –, de protecção à família e de previdência e desconcentrará os seus serviços de modo que eles estejam mais próximos dos cidadãos, reforçando os seus serviços com base regional, distrital e local”*.

O Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 07/12, aprovou os Estatutos do ISSS, constando a respectiva estrutura orgânica da Portaria n.º 543-A/2001, de 30-05. No que se refere às IPSS, são atribuições do Instituto desenvolver a cooperação com as mesmas, exercer a respectiva tutela, e a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações, em articulação com a Inspeção-Geral do Ministério (art. 4.º/c) e d) do DL supra citado)⁵. A prossecução dessas atribuições é, a nível distrital, da competência dos centros distritais de solidariedade e segurança social (art. 25.º/e), f), i), l) e m) do mesmo DL citado), exercidas pelo director do centro, com faculdade de subdelegação, nos termos do n.º 2, do art. 29.º do mesmo diploma. A estrutura orgânica do ISSS foi aprovada pela Portaria n.º 543-A/2001, de 30/05, a qual

⁴ Diploma que alterou a estrutura orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, consubstanciada no Decreto-Lei n.º 115/98, de 04-05.

⁵ O art. 63.º/5 da CRP dispõe que o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das IPSS, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social constitucionalmente consignados.

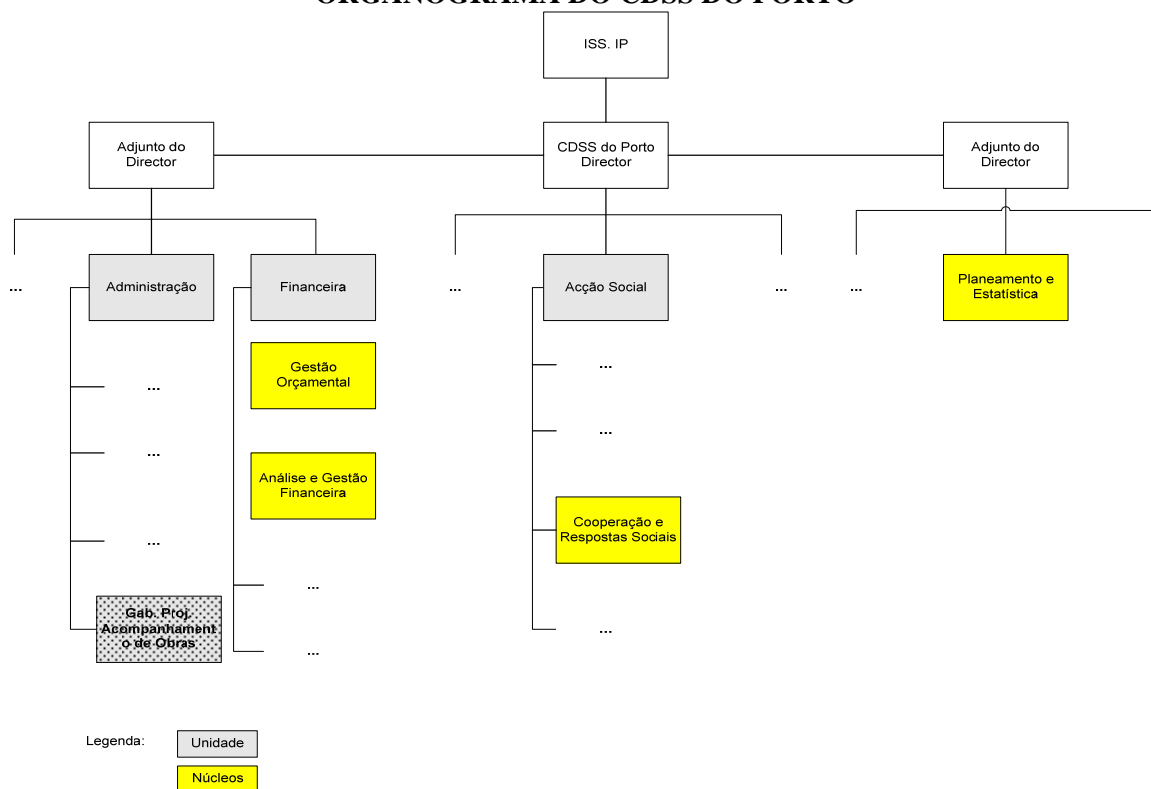


Tribunal de Contas

remeteu no seu art. 51.º, para Portaria a aprovação da estrutura orgânica interna dos centros distritais (no caso do CDSS do Porto, a Portaria n.º 1000/2001, de 17/08).

Resulta da Portaria referida que, as unidades com competências relacionadas com as IPSS são, essencialmente, a Unidade de Acção Social (art. 9.º) e a Unidade Financeira (art. 17.º), havendo também intervenção da Unidade de Administração, particularmente do seu Gabinete de Projectos e Acompanhamento de Obras (GPAO) e do Núcleo de Planeamento e Estatística⁶. Essas unidades inserem-se na orgânica do Centro Distrital conforme o organograma infra:

ORGANOGRAMA DO CDSS DO PORTO



As funções/competências de cada uma das unidades com interesse para a auditoria são, sumariamente, as seguintes, nos termos da Portaria n.º 1000/2001:

- 1) A Unidade de Acção Social tem um acervo de competências bastante alargado, cabendo ao seu Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais (NCRS) o exercício das que se relacionam de forma mais directa com as IPSS:
 - Instruir e organizar os processos de registo das IPSS;
 - Promover o licenciamento de serviços e estabelecimentos de apoio social privados;
 - Prestar apoio técnico na elaboração dos orçamentos e contas das IPSS;

⁶ Gabinete criado internamente, não consta do organograma legal aprovado pela Portaria n.º 1000/2001.



- Desenvolver e dinamizar a cooperação com as IPSS, em articulação com os demais núcleos e centros territoriais da unidade de solidariedade e acção social, e verificar do seu cumprimento por parte das instituições;
- Avaliar a qualidade e verificar a regularidade do serviço prestado aos utentes das IPSS e de outros estabelecimentos de apoio social das entidades privadas;
- Proceder, em articulação com os centros territoriais e ouvida a rede social, ao levantamento de necessidades de obras e equipamentos das IPSS e emitir parecer social sobre os projectos de construção ou de alteração de equipamentos sociais;
- Prestar apoio técnico, em articulação com os centros territoriais, no que respeita à formação profissional de voluntários e pessoal ao serviço das instituições.

Embora a citada Portaria não o refira especificamente, é também o NCRS que tem a seu cargo o tratamento da informação remetida pelas IPSS sobre frequências de utentes, bem como, o processamento das prestações mensais atribuídas àquelas instituições no âmbito dos acordos de cooperação e de gestão.

- 2) A Unidade Financeira, através do seu Núcleo de Análise e Gestão Financeira, entre outras competências:
 - Apoia as IPSS na elaboração do orçamento e contas, procede à sua análise e certificação, bem como efectua o cálculo das participações a conceder às mesmas instituições;
 - Efectua recebimentos e pagamentos, em conformidade com as autorizações respectivas.
- 3) A Unidade de Administração a quem compete, designadamente:
 - Elaborar, de acordo com os planos e orientações estabelecidas, as propostas de programas e projectos de investimentos anuais;
 - Acompanhar projectos e elaborar cadernos de encargos para concursos de adjudicação de obras e desenvolver as actividades, necessárias aos concursos de empreitadas de obras públicas, não enquadráveis no âmbito da competência do serviço regional (competências desenvolvidas pelo Gabinete de Projectos e Acompanhamento de Obras - GPAO).



Tribunal de Contas

4) O Núcleo de Planeamento e Estatística:

- Tem competência para preparar, elaborar e acompanhar a execução dos planos de actividades;
- Tem competência para apoiar a elaboração dos programas de investimentos e acompanhar as suas execuções.

Remete-se a pormenorização das competências destas áreas funcionais para os pontos onde se descrevem os circuitos dos apoios concedidos através do Centro Distrital.

III.1.1.2 FUNDO DE SOCORRO SOCIAL (FSS)

O Fundo de Socorro Social (FSS) é um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa e financeira, criado pelo Decreto-Lei n.º 35 427, de 31/12/45, que se rege, actualmente, pelo Decreto-Lei n.º 47 500, de 18/01/67⁷ e pelo Regulamento aprovado pelo Despacho n.º 236/96, publicado em 20/02/97 (DR-II série), do então Ministro da Solidariedade e Segurança Social. O Decreto-Lei n.º 138/80, de 20/05, colocou o FSS na dependência funcional do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, IP).

O Fundo integra-se no sistema de Acção Social, conforme o estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social e tem como objectivo fundamental a prestação de auxílio em situação de calamidade e de sinistro e de apoio à luta contra a exclusão social, para as quais não existam outras respostas adequadas, através da concessão de subsídios a Instituições Particulares de Solidariedade Social e a famílias.

O Regulamento supra citado foi criado para tentar suprir as lacunas até aí existentes no domínio da concessão destes subsídios, que permitiam, nos termos do respectivo preâmbulo, “...a criação de disparidades em termos de distribuição geográfica dos pedidos e da concessão dos apoios” e, ainda, o “...início de obras não inscritas em PIDDAC, não sujeitas a planeamento em termos de identificação de efectiva prioridade social desses equipamentos, vindo a representar encargos incontornáveis com a conclusão da obra, o equipamento dos mesmos e a posterior celebração de acordos de valência”. Assim, o Regulamento estabeleceu um conjunto de normas tendentes à disciplina da concessão dos mesmos subsídios.

III.1.2. Entidades beneficiárias – Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

Nos termos do art. 1.º, do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25/02, estas são definidas como instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de

⁷ Embora expressamente aplicável para o ano de 1967, mantém-se, parcialmente, em vigor.



particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos⁸.

Caracterizam-se ainda por prosseguirem, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, para além de outros objectivos do âmbito da protecção na saúde, da educação e formação profissional e da promoção da habitação, os seguintes objectivos do âmbito da Segurança Social:

- Apoio a crianças e jovens;
- Apoio às famílias;
- Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez; e
- Todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Estes objectivos são concretizados através de respostas de acção social em equipamentos e serviços, bem como de parcerias em programas e projectos.

Para levar a cabo os objectivos da segurança social, as IPSS podem celebrar acordos de cooperação e/ou de gestão com os centros distritais de segurança social, assumindo neste último caso a gestão de serviços e equipamentos pertencentes ao Estado, nos termos do regime contido no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/05.

Para a prossecução dos objectivos referidos, as IPSS exercem actividades, designadamente, em creches, serviços de apoio domiciliário, lares para crianças e jovens, lares para idosos, centros de actividades de tempos livres, centros de dia, lares para pessoas com deficiência e centros de actividades ocupacionais para deficientes.

Além dos apoios financeiros que proporcionam a manutenção e funcionamento de estabelecimentos de equipamento social, conforme o previsto nos acordos, são-lhe, ainda, concedidos apoio técnico específico e outros apoios financeiros destinados a investimentos na criação ou remodelação dos estabelecimentos, através do PIDDAC.

As IPSS podem revestir natureza de associação ou de fundação. São exemplo das primeiras: as associações de solidariedade social; as associações de voluntários de acção social; as associações mutualistas⁹; as irmandades da misericórdia. Pelo acto de constituição, sujeito a escritura pública, adquirem personalidade jurídica. São IPSS com natureza de fundação: as fundações de solidariedade social; os centros sociais paroquiais e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outras organizações religiosas. Podem ser constituídas por acto entre vivos, através de escritura pública ou por testamento, adquirindo personalidade

⁸ E porque se trata de instituições particulares, uma das suas características fundamentais é o não serem administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico (art. 1.º/1).

⁹ Dispõem de um regime autónomo regulado pelo Decreto-Lei n.º 72/90, de 03/03 (aprovou o Código das Associações Mutualistas) e pela Portaria n.º 63/96, de 28/02 (regulamento de registo).



Tribunal de Contas

jurídica através do reconhecimento pelo ministro da tutela, nos termos do art. 79.º do Decreto-Lei n.º 119/83. Podem constituir-se, de acordo com o mesmo artigo, em uniões, federações ou confederações.

Para a execução da auditoria foram seleccionadas instituições que desenvolvem actividades inseridas nos quatro objectivos de segurança social, acima referidos.

III.2. Tipos de Apoios

III.2.1 Acordos celebrados entre os CDSS e as IPSS

Como já foi referido, de entre os apoios concedidos às IPSS e entidades equiparadas através da segurança social, encontram-se os consubstanciados em acordos de cooperação e em acordos de gestão, revestindo os primeiros, do ponto de vista financeiro, uma importância fundamental.

A matéria da cooperação entre os centros distritais da segurança social¹⁰ e as instituições particulares de solidariedade social, foi sucessivamente regulada pelos Despachos Normativos n.ºs 388/80 e 12/88, respectivamente de 31/12 e de 12/03 e, pelo actualmente ainda em vigor, Despacho Normativo n.º 75/92¹¹.

III.2.1.1. ACORDOS DE COOPERAÇÃO

O Despacho Normativo n.º 75/92 concretiza, nas normas V a IX, os fins a prosseguir por cada actividade exercida no âmbito dos quatro objectivos de segurança social supra elencados e que servem de enquadramento aos acordos de cooperação celebrados entre as entidades competentes.

Define os estabelecimentos sociais que desenvolvem aquelas actividades (normas X e XI), estabelece os pressupostos e condições para a celebração dos acordos (normas XII e XIII) e, os respectivos requisitos formais (norma XIV), designadamente, a obrigatoriedade da sua redução a escrito.

Os acordos de cooperação com matéria inovadora, não regulada no Despacho Normativo, ou com cláusulas especiais, alheias às orientações estabelecidas, estão sujeitos a homologação do director-geral da Acção Social¹², nos termos da norma XV.

¹⁰ Centros regionais de segurança social, à data da publicação do diploma.

¹¹ Com as alterações introduzidas, respectivamente, pelos Despachos Normativos n.º 40/99, de 24/08, n.º 31/2000, de 31/07 e n.º 20/2003, de 10/05.

¹² Actualmente o serviço designa-se por Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança (art. 22.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 03/09, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 17/2005, de 18/01).



As normas XVI¹³ e XVII enumeram as obrigações das partes, no âmbito dos acordos de cooperação celebrados.

São ainda estabelecidas outras regras, nomeadamente as que dizem respeito à comparticipação financeira dos centros distritais, à duração, cessação, suspensão e revisão dos acordos, em suma, o regime jurídico substantivo dos acordos de cooperação está contido no diploma em referência.

No que diz respeito à comparticipação financeira da segurança social às instituições, pelo desenvolvimento das suas actividades, matéria que se integra no cerne da auditoria, os respectivos quantitativos são fixados, anualmente, por protocolo celebrado entre as uniões representativas das mesmas instituições e o ministro da tutela¹⁴. Os protocolos, além de fixarem as comparticipações financeiras, estabelecem também orientações interpretativas das normas aplicáveis aos acordos¹⁵ e, outras orientações, por exemplo, sobre áreas estratégicas de intervenção. Desempenham, por conseguinte, uma função complementar de enquadramento dos acordos. Esses protocolos seguem os princípios programáticos definidos no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, estabelecido em 19/12/96, entre o Governo e as uniões representativas das diferentes instituições.

Elaboradas com base nas Normas XXXII¹⁶ e XXXV do Despacho Normativo n.º 75/92, e do Despacho Normativo n.º 20/2003, de 10/05, existem ainda várias normas de natureza regulamentar, sob a forma de orientações técnicas, consubstanciadas em circulares da actual Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança, ex – Direcção-Geral da Acção Social e ex – Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, e aprovadas pelo Secretário de Estado da Segurança Social e pelo Ministro da Tutela, sob proposta da Comissão Nacional de Acompanhamento e Avaliação dos Protocolos e Acordos de Cooperação.

III.2.1.2. ACORDOS DE GESTÃO

Através dos acordos de gestão, as IPSS e as entidades equiparadas assumem a gestão de serviços e equipamentos pertencentes ao Estado.

¹³ Alterada pelo Despacho Normativo n.º 31/2000, de 31/07.

¹⁴ 2002: Protocolo de 06/06/2002; 2003: Protocolo de 07/03/2003; 2004: Protocolo de 05/04/2004; 2005: Protocolo 29/07/2005.

¹⁵ Como por exemplo, as regras aplicáveis às variações de frequências de utentes constantes das orientações técnicas consubstanciadas na circular da DGAS n.º 1, de 26/07/95, aprovadas por despacho do SESS de 11/07/1995 (aplicável aos anos de 2002 e 2003) e na circular da DGSSS n.º 6, de 06/04/2004, aprovadas por despacho do MSST de 26/03/2004 (aplicável ao ano de 2004 e seguintes).

¹⁶ Com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo n.º 40/99, de 24/08, e pelo Despacho Normativo n.º 20/2003 de 10/05.



Tribunal de Contas

Apesar de prevista a possibilidade de celebração destes acordos no Estatuto das IPSS (art. 4.º, n.º 3), só o Despacho Normativo n.º 75/92 a contemplou expressamente.



Nos termos da respectiva norma IV, “*Os acordos de gestão visam confiar às instituições a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que devam manter-se afectos ao exercício das actividades do âmbito da acção social, quando daí resultem benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis*”. Esses acordos “*só podem ser celebrados com as instituições em cujos objectivos estatutários se enquadrem as actividades desenvolvidas ou a desenvolver nas instalações e estabelecimentos que sejam objecto dos acordos*”.

Complementarmente aos acordos de gestão, são celebrados acordos de cooperação.

III.2.2. Subsídios financiados pelo FSS

Nos termos do Regulamento supra referido, dos subsídios concedidos pelo FSS, são excluídas as iniciativas que podem ser financiadas, em tempo útil, pelo PIDDAC ou por outras medidas ou programas existentes, permitindo-se contudo, com carácter excepcional, o apoio a realização de obras em edifícios em estado de degradação causada por situações de calamidade ou intempérie que impossibilitem a realização das suas funções ou quando seja necessário concluir obras que se estejam a degradar, pondo em risco o investimento público já realizado, por insuficiência de verbas atribuídas em PIDDAC.

O FSS pode apoiar também “estudos e seminários sobre temas relativos ao seu objecto” e, ainda, iniciativas¹⁷ destinadas à inserção social, mediante a celebração de protocolos com IPSS ou com outras entidades promotoras idóneas, ficando esses protocolos “sujeitos a acompanhamento técnico e avaliação regular pelos serviços competentes”.

Os apoios através do Fundo podem ser atribuídos, por iniciativa do Ministro da tutela, a requerimento da entidade interessada ou por proposta dos serviços de Acção Social.

Depende de despacho do ministro referido a decisão de concessão dos subsídios, sempre precedida de parecer do Centro Distrital da Segurança Social da área do requerente.

III.2.3. Subsídios Eventuais financiados pelo ISS, IP.

Por despacho de 15/10/80, do Secretário de Estado da Segurança Social, foram aprovadas normas provisórias, para concessão de subsídios eventuais por verbas de acção social, quer a utentes e famílias, quer a instituições particulares de solidariedade social, sendo definidos o processo e circuitos de decisão para a respectiva concessão, bem como, as condições e limites da competência das entidades envolvidas no processo de concessão. Os orçamentos dos centros regionais de segurança social dispunham de dotações destinadas à cobertura daqueles subsídios.

¹⁷ Políticas activas de inserção social e de combate à exclusão.



Nesse mesmo ano, foi publicado o Despacho Normativo n.º 388/80, em 31/12, contendo as normas reguladoras do regime de apoio financeiro às IPSS por acordos de cooperação. Este diploma previa, ainda, na norma XV, a concessão de subsídios eventuais àquelas instituições, com carácter extraordinário e com a finalidade de permitir a resposta a situações imprevistas ou para as quais fossem “*insuficientes os mecanismos normais decorrentes dos acordos de cooperação*”. A mesma norma remetia a definição normativa daquela concessão para um regulamento próprio a aprovar. Determinava, ainda, a criação de regulamentação para a concessão de apoios financeiros destinados à “*aquisição de veículos automóveis, designadamente com o fim de assegurar o transporte regular de utentes*”.

Na sequência daquela determinação, em que ficou acentuado o carácter extraordinário dos subsídios eventuais, deixaram de ser atribuídas aos Centros Regionais de Segurança Social dotações orçamentais destinadas à sua cobertura, conforme expressamente referido no Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social, de 23/12/83¹⁸.

Do que foi possível apurar, o regulamento a estabelecer o regime definitivo para a concessão de subsídios eventuais não foi criado.

Contrariamente aos subsídios provenientes do FSS, os eventuais não têm, actualmente, enquadramento em diploma específico: são atribuídos em função da subsunção dos fins a que se destinam, no contexto do sistema de acção social, definido actualmente no capítulo III da Lei n.º 32/2002, de 20/12, (Lei de Bases da Segurança Social, presentemente em vigor).

Apesar de todas as questões, de natureza doutrinária, relativas ao conceito deste tipo de subsídios é, no entanto, consensual, o entendimento de que se devem incluir no âmbito do art. 84.º/a) daquela Lei, isto é, prestações a conceder com carácter eventual e de forma excepcional, integráveis no âmbito material da acção social, ou seja, prestações que visem prevenir ou reparar a insuficiência de recursos ou carência económica, a disfunção, a exclusão sociais, objectivos definidos no art. 82.º do mesmo diploma.

III.2.4. Subsídios do PIDDAC

Para além dos apoios financeiros decorrentes dos instrumentos anteriormente descritos, as IPSS também podem beneficiar de outros apoios do sector da Segurança Social, através do PIDDAC, destinados a investimentos na criação ou remodelação de equipamentos sociais.

¹⁸ Este despacho estabeleceu a actualização dos valores-limite dos subsídios a atribuir somente a utentes e famílias, não o fazendo relativamente aos destinados às IPSS, por terem deixado de existir dotações orçamentais específicas para essa finalidade. Actualmente, as dotações orçamentais destinadas ao pagamento de subsídios eventuais só são inscritas nos orçamentos dos Centros Distritais à medida que estes subsídios vão sendo autorizados caso a caso pelo Secretário de Estado e, por regra, só após a entrega da documentação comprovativa da despesa realizada pela IPSS.



Tribunal de Contas

O enquadramento respectivo, actualmente vigente, decorre das Portarias n.ºs 7/81, de 05/01, e 138/88, de 01/03, e, ainda, do despacho do Secretário de Estado da Inserção Social, de 14/06/99¹⁹.

Devido às restrições impostas ao Sector Público Administrativo, no âmbito das medidas de combate ao défice orçamental, a Secretária de Estado da Segurança Social, através do Despacho n.º 9-I/SESS/2002, de 30/08, estabeleceu orientações a observar na gestão dos projectos a apoiar pelo PIDDAC da Área da Segurança Social no Sector da Acção e Integração Social, entre as quais, a suspensão da aceitação de novos pedidos de apoio financeiro, tendo-se mantido, contudo, o financiamento dos projectos já em execução.

Em consequência dessa suspensão, que se mantém em vigor, o Centro Distrital, actualmente, limita-se a prestar apoio técnico às IPSS, em matéria de obras, através dos seus engenheiros.

¹⁹ A Portaria n.º 7/81 estabelece as atribuições e competências dos centros regionais de segurança social no processo de elaboração e execução dos programas incluídos no PIDDAC; define também algumas normas reguladoras dos apoios; a Portaria n.º 138/88 completa a anterior, nomeadamente, no que se refere aos critérios a que devem obedecer os financiamentos; o despacho referido estabelece os custos máximos por utentes e por resposta social, em cumprimento do art. 5.º n.º 2, da última Portaria citada.



mlj

IV. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS APOIOS CONCEDIDOS

O quadro infra reflecte o total das verbas transferidas através do CDSS do Porto para as IPSS, por tipo de apoio financeiro, no período objecto da auditoria.

Quadro I – CDSS Porto – Transferências para IPSS

Natureza das Transferências	2002		2003			2004			2005 (1º - Semestre)	
	valores	%s/total	valores	%s/total	Δ% 2002/03	valores	%s/total	Δ% 2003/04	valores	%s/total
Acordos de Cooperação	99.268.227,70	96,06	98.481.881,42	91,84		105.091.180,87	92,27		53.317.187,49	91,51
Acordos de Gestão			5.871.147,33	5,47		5.937.455,57	5,21		2.864.018,34	4,92
Total dos Acordos	99.268.227,70	96,06	104.353.028,75	97,31	5,12	111.028.636,44	97,49	6,40	56.181.205,83	96,43
Subsídios - FSS	2.005.977,72	1,94	2.120.970,84	1,98	5,73	1.604.215,04	1,41	-24,36	1.251.819,05	2,15
Subsídios Eventuais - ISS	862.196,78	0,83	182.088,12	0,17	-78,88	853.225,23	0,75	368,58	770.236,43	1,32
Subsídios - PIDDAC	1.208.096,80	1,17	580.300,52	0,54	-51,97	405.967,41	0,35	-30,04	59.676,00	0,10
Total	103.344.499,00	100,00	107.236.388,23	100,00	3,77	113.892.044,12	100,00	6,21	58.262.937,31	100,00

Fonte: ISS/CDSS Porto

Em termos de variação homóloga, o total dos apoios concedidos tem registado acréscimos entre 3,8% e 6,2% no período compreendido entre 2002 e 2004. Os principais apoios resultam dos acordos de cooperação e de gestão (entre 96% e 97%), tendo os restantes carácter meramente residual. No grupo dos acordos de cooperação e de gestão verifica-se que os encargos têm tendência crescente ao longo do período, enquanto que os apoios concedidos com verbas do PIDDAC registam decréscimos acentuados pelas razões anteriormente apontadas. Os subsídios atribuídos, quer no âmbito do financiamento do Fundo de Socorro Social, quer no âmbito do financiamento pelo ISS (subsídios eventuais) são os que apresentam variações relativas mais significativas, em ambos os sentidos, dado o carácter pontual que lhes está subjacente.

IV.1. Acordos de Cooperação e de Gestão

Os montantes dispendidos, com acordos de cooperação e de gestão, foram distribuídos pelas seguintes áreas de intervenção:

Quadro II – CDSS Porto – Áreas de Distribuição dos Acordos com IPSS

Áreas	2002		2003			2004			2005 1º Semestre	
	valores	% s/total	valores	% s/total	Δ%	valores	% s/total	Δ%	valores	% s/total
01 Crianças e Jovens	54.182.528,28	54,72	56.799.815,80	54,43	4,83	57.337.333,16	51,78	0,95	28.944.612,18	51,52
03 Fam. e comunidade	5.246.479,20	5,30	5.275.417,22	5,06	0,55	5.635.002,82	5,09	6,82	3.043.378,80	5,42
04 Inval. e reabilitação	9.907.390,75	10,01	11.113.086,83	10,65	12,17	12.721.749,68	11,49	14,48	6.486.463,86	11,55
05 Velhice	29.673.251,45	29,97	31.164.708,90	29,86	5,03	35.058.071,19	31,65	12,49	17.706.750,99	31,52
Total	99.009.649,68	100,00	104.353.028,75	100,00	5,40	110.752.156,85	100,00	6,13	56.181.205,83	100,00

Fonte: ISS/CDSS Porto - Módulo das IPSS

Os valores relativos aos anos 2002 e 2004 não correspondem aos indicados no quadro I, porque não incluem as importâncias de 258 578,02 € e de 276 479,59 €, respectivamente, atribuídas à União das IPSS (actual CNIS), nos termos da norma XXX do Despacho Normativo n.º 75/92.

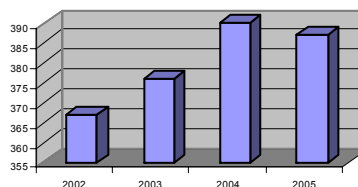


Os apoios no âmbito dos acordos registaram um acréscimo de 5,4% e 6,1%, em 2003 e 2004, respectivamente. A área que absorve mais recursos, ao longo de todo o período, é a de “Crianças e Jovens” (entre 55% e 52%). No entanto, verifica-se uma tendência decrescente de importância contrariamente às áreas de “Velhice” (entre 30% e 32%) e “Invalidez e Reabilitação” (entre 10% e 12%) que têm vindo a absorver maior número de recursos. A área de “Família e Comunidade” é a que consome menos recursos mantendo importâncias correspondentes a 5% ao longo de todo o período.

O Número de IPSS apoiadas pelo Centro Distrital durante o período em análise foi o seguinte:

Gráfico I – Número de IPSS

Ano	N.º IPSS
2002	367
2003	376
2004	390
2005	387



Do quadro anterior, observa-se um crescimento de 2,4%, de 2002 para 2003 e de 3,7%, de 2003 para 2004, no que respeita ao número de IPSS beneficiárias de apoios. No entanto, no primeiro semestre de 2005 houve um decréscimo de 0,08%.

IV.2. Subsídios financiados pelo Fundo de Socorro Social

O volume financeiro dos subsídios financiados pelo FSS, ao longo do período em análise, representa um montante global de cerca de 6 983 milhares de euros, distribuído conforme o quadro e gráfico seguintes. A verba referida foi concedida a 109 entidades.

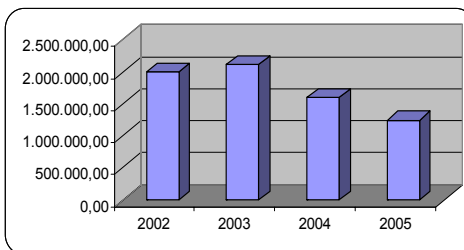
Quadro III – CDSS Porto – Subsídios financiados pelo FSS

(em euros)

Anos	Montante
2002	2.005.977,72
2003	2.120.970,84
2004	1.604.215,04
2005	1.251.819,05

Nota: 2005 - 1º semestre

Fonte: ISS/CDSS Porto



Como se infere do quadro supra, o volume financeiro dispendido registou em 2003 uma variação positiva de 5,73%, enquanto que, no ano de 2004, se verificou uma variação negativa de 24,36%, em relação ao ano transacto. No 1.º semestre de 2005 o volume financeiro



dispendido corresponde a 62%, 59% e 78% dos montantes atribuídos nos anos de 2002, 2003 e 2004, respectivamente.

IV.3. Subsídios Eventuais financiados pelo ISS

O quadro seguinte reflecte a despesa total dos subsídios eventuais, no período referido (2002 até ao 1.º semestre de 2005, inclusive), atribuídos a 54 instituições.

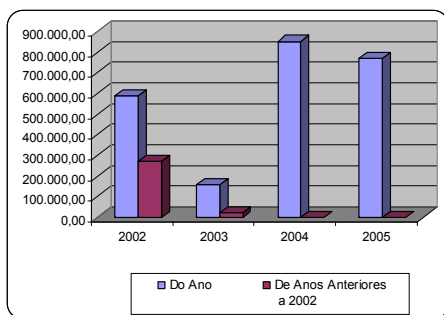
Quadro IV – CDSS Porto – Subsídios Eventuais financiados pelo ISS

(Em Euros)

Despesa	2002	2003	2004	2005 (1º semestre)
Do ano	589.825,76	157.261,16	852.030,81	770.236,43
De anos anteriores ⁽¹⁾	272.371,02	24.826,96	1.194,42	0,00
Total	862.196,78	182.088,12	853.225,23	770.236,43

Nota: ⁽¹⁾ Por carregamento de saldo

Fonte: ISS/CDSS Porto



Como se depreende do quadro e do gráfico supra, a despesa total relativa ao ano de 2003 sofreu uma contracção de 78,88% em relação ao ano anterior. No entanto, no ano de 2004 o valor global dos montantes pagos atingiu quase a importância dispendida em 2002.

Por outro lado, sublinha-se o enorme incremento dos subsídios eventuais no 1º semestre de 2005: em termos de valores absolutos, este período teve apenas menos €82 988,80 do que a totalidade do ano anterior.

Verifica-se também, que os pagamentos com base no carregamento de saldos, durante o período em análise, têm vindo a diminuir, sendo nulos no ano de 2005²⁰.

²⁰ De acordo com a proposta da Direcção do Projecto SIF, de 19/01/2002, foi entendimento da Administração do Projecto que, na sequência da implementação do POCISSSS, em 2002, os montantes já processados em anos anteriores seriam pagos por operações de tesouraria e não por operações orçamentais. Deste modo, as importâncias incluídas no carregamento de saldos foram pagas no ano indicado, todavia, não constam dos mapas de controlo orçamental, os quais só incluem as importâncias processadas e pagas no ano.



IV.4. Subsídios do PIDDAC

O quadro seguinte espelha a distribuição do PIDDAC pelas 17 instituições beneficiárias destes apoios:

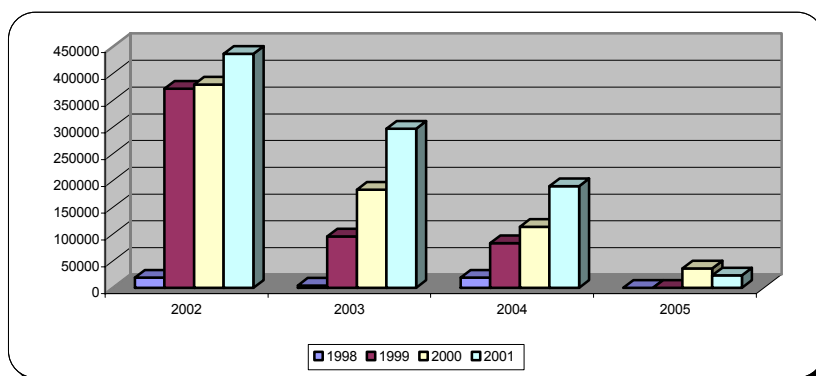
Quadro V – CDSS Porto – Subsídios do PIDDAC

(em euros)

Ano Início do Projecto	N.º de IPSS que foram financiadas pelo PIDDAC	2002		2003			2004			2005	
		Despesa	%s/total	Despesa	%s/total	Δ	Despesa	%s/total	Δ	Despesa	%s/total
1998	1	19.147	1,58	4.148	0,715	-78,34	18.928	4,66	356,32	0	0,00
1999	2	371.726	30,77	95.988	16,541	-74,18	83.165	20,49	-13,36	0	0,00
2000	7	379.946	31,45	183.073	31,548	-51,82	114.112	28,11	-37,67	36.384	60,97
2001	7	437.278	36,20	297.092	51,196	-32,06	189.762	46,74	-36,13	23.292	39,03
Total geral	17	1.208.097	100,00	580.301	100,00	-51,97	405.967	100,00	-30,04	59.676	100,00

Fonte: ISS/CDSS-Porto

No período compreendido entre 2002 e 2004, verifica-se um decréscimo de 52% e de 30%, em 2003 e 2004, respectivamente. No que respeita ao 1.º semestre de 2005, a verba dispendida representa apenas 14,7%, relativamente ao dispendido em 2004. Esta tendência decrescente resulta das medidas de contenção, nos termos das orientações estabelecidas no Despacho n.º 9-I/SESS/2002, já referido, que não permitiram o financiamento de novos projectos a partir de 2001, mantendo-se, no entanto, a execução dos anteriormente aprovados. O gráfico seguinte espelha esta realidade.





V. DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO

V.1 Controlo Interno

V.1.1 Subsídios

V.1.1.1 FINANCIADOS PELO FUNDO DE SOCORRO SOCIAL E SUBSÍDIOS EVENTUAIS FINANCIADOS PELO ISS

Os procedimentos implementados para a concessão de subsídios financiados pelo FSS e subsídios eventuais financiados pelo ISS são, praticamente, idênticos. As diferenças reconduzem-se ao enquadramento de ambos, aos respectivos fins (mais amplos no caso dos eventuais) e, ainda, à origem do seu financiamento (FSS ou ISS). Em traços gerais, o processamento subjacente àqueles subsídios encontra-se descrito e representado, sob a forma de diagrama, no anexo II – 1.1.

Na análise efectuada verificou-se que os subsídios atribuídos se destinaram, fundamentalmente, a obras de conservação, aquisição de equipamentos e de viaturas e conclui-se que sistema de controlo interno é bom²¹ face aos procedimentos implementados e aos controlos efectuados, designadamente porque:

- Os pedidos efectuados pelas IPSS só são autorizados pelo Ministro/Secretário de Estado, consoante se trate de subsídio do FSS/ subsídio eventual, após emissão de parecer técnico pelo Centro Distrital e indicação do enquadramento do tipo de subsídio²²;
- Após a atribuição do subsídio, a autorização de pagamento só é concedida depois da verificação dos equipamentos ou da execução das obras pelos engenheiros do GPAO do CDSS.

V.1.1.2 SUBSÍDIOS DO PIDDAC

De acordo com o levantamento e as análises efectuadas conclui-se que o sistema de controlo interno é bom²³, tendo em conta os procedimentos implementados e os controlos realizados, cuja descrição se encontra no anexo II – 1.2, designadamente porque:

²¹ De acordo com o “Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas”, Vol. I, o sistema de controlo interno é classificado de: Bom, Regular e Deficiente.

²² Financiado pelo Fundo de Socorro Social ou subsídio eventual financiado pelo Orçamento da Acção Social do ISS/CDSS do Porto.

²³ Cf. Nota de rodapé n.º 19.



Tribunal de Contas

- Os pedidos efectuados pelas IPSS são sujeitos a pareceres técnicos e avaliações de viabilidade dos serviços competentes do CDSS;
- É prestado apoio técnico às IPSS pelo CDSS (GPAO), no âmbito dos procedimentos de realização de despesas públicas/empreitadas, sendo a adjudicação efectuada só após autorização dada pelo Centro;
- O Centro Distrital (GPAO) fiscaliza a execução das obras e só efectua os pagamentos após aquela fiscalização e análise dos autos de medição.

V.1.2 Acordos

Do levantamento e dos testes efectuados verifica-se que, para o período de Janeiro de 2002 a Junho de 2005 e em **relação à amostra analisada**:

- O Centro Distrital não dispõe, na generalidade, da informação estatística sobre frequências de utentes, que as instituições lhe estavam obrigadas a remeter, trimestralmente, relativamente aos anos de 2002, 2003 e 1.º quadrimestre de 2004 e, mensalmente, as relações de utentes respeitantes aos 2.º e 3.º trimestres de 2004 e 1.º semestre de 2005;
- Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha diligenciado para obter esta informação, designadamente, através de solicitações escritas de insistência, continuando a proceder aos pagamentos mensais em função do número de utentes estabelecido nos acordos e, mesmo nas situações em que possuía elementos, não procedeu aos respectivos ajustamentos nas participações financeiras. Estes procedimentos poderão gerar eventuais responsabilidades financeiras, de natureza sancionatória e reintegratória, nos termos dos art.ºs 65.º e 59.º, respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cuja análise se remete para o ponto V.2.3.2.7.

Informa o Presidente do ISS nas suas alegações que “...relativamente às IPSS incumpridoras, os técnicos do NCRS fizeram inúmeros esforços com vista à sensibilização das instituições para o cumprimento desta obrigação (remessa mensal das frequências). Estas chamadas de atenção foram feitas, telefonicamente, em reuniões com as IPSS, ora nos locais destas, ora nas instalações do Centro Distrital, algumas delas constantes de actas elaboradas”. E informa ainda que se anexam “...alguns documentos que reproduzem, ou referem, por amostragem, as reuniões referidas, incluindo períodos anteriores à data da referida Circular” (Circular de Orientação Técnica n.º 6, de 06/04/2004).

Da análise da documentação remetida em anexo às alegações verifica-se, no entanto, que não constam quaisquer actas de reuniões efectuadas nem quaisquer outros documentos que evidenciem a solicitação às IPSS de informação sobre frequências, com excepção de um ofício dirigido ao CCD, em 21/02/03, cujo objectivo se destinava, entre outros, a recolher elementos



para fundamentar o estudo que iria viabilizar a revisão do acordo de gestão do Lar de Idosos de Monte dos Burgos. À data da recepção destas alegações, Junho de 2006, o estudo ainda não se encontrava concluído. Todavia, em Setembro de 2006 vem aquele Instituto informar que o CDSS do Porto "...apurou toda a dívida a repor pelo referido CCD, bem como o montante de que o CCD é credor (...) referente aos anos de 2005/2006, por incumprimento dos acordos de gestão, referenciado no relatório de auditoria".

- o As reposições efectuadas pelas instituições resultam de apuramentos realizados com base em comunicações pontuais das próprias ou do acompanhamento e fiscalização, ocasional, efectuado pelos serviços do Centro Distrital ou de outros órgãos de controlo;

O Presidente do ISS alega que "...a NCRS/UAS, tem vindo a proceder a ajustamentos nas participações financeiras, alguns de valores consideráveis, sempre que toma conhecimento de divergências quanto ao número de utentes, quer por indicação das instituições, quer grande maioria dos casos, por iniciativa dos técnicos no contacto com as mesmas. Sendo certo que tais ajustamentos ocorreram desde 2002 e, portanto, antes e independentemente desta auditoria, continuando após esta."

E para ilustrar o referido, acrescenta que, além dos casos de acordos cessados e denunciados e de acordos revistos para diminuição de utentes: "...no ano de 2002, foi suspenso o pagamento a 1.119 utentes, respeitantes a 49 acordos relativos a 34 instituições, no valor de 631.883,48 €; Em 2003, suspendeu-se o pagamento a 1.273 utentes relativos a 47 acordos celebrados com 27 instituições, no valor de 659.589,12€; Em 2004, os utentes suspensos foram 1.195, respeitantes a 70 acordos com 50 instituições, no valor de 2.092.270,47 €; Em 2005, foi suspenso o pagamento a 1.021 utentes relativos a 52 acordos relativos a 57 instituições, no valor de 743.960,10 €; Em 2006 e até ao mês de Maio, suspendeu-se o pagamento a 569 utentes relativos a 34 acordos celebrados com 23 instituições, no valor de 151.251,98 €".

As alegações produzidas não alteram, contudo, a conclusão formulada, dado que se constatou, na amostra analisada, que o Centro Distrital não possuía informação sobre frequências de utentes para a maioria dos períodos.

- o 57% dos acordos celebrados foram objecto de revisões que incidiram nos acordos mais antigos, conforme quadro seguinte:

Acordos celebrados			
Há mais de 15 anos	Há mais de 10 anos	Há mais de 5 anos	Há menos de 5 anos
30%	9%	39%	22%
Revisões			
71%	100%	44%	40%

O circuito implementado para o controlo de frequências no 2.º semestre de 2005 era o constante do diagrama incluído no anexo II – 2.



Face ao exposto, conclui-se que, o controlo interno dos acordos é deficiente²⁴, dado que o Centro não tem procedido ao controlo administrativo das frequências de utentes porque ou não dispõe de informação nem a solicita, ou porque não efectua o cotejo da informação de que dispõe, com os acordos de cooperação celebrados, de modo a evitar pagamentos superiores aos efectivamente devidos.

No entanto, assinala-se que o ISS tem vindo a desenvolver esforços no sentido de implementar mecanismos que permitam melhorar o controlo das frequências, designadamente, através da disponibilização de uma aplicação informática às IPSS para que as relações de utentes sejam enviadas, em suporte magnético, aos centros distritais e, deste modo, seja possível um tratamento da informação mais eficaz e que, culminará, com a interligação entre esta aplicação e o Módulo das IPSS²⁵.

V.2. Verificações efectuadas

V.2.1 Amostras

Face ao vasto universo de IPSS beneficiárias de apoios, às diferentes naturezas destes e ao sistema de controlo interno implementado para cada um, foram seleccionadas as amostras referidas nos pontos seguintes:

V.2.1.1 SUBSÍDIOS

No período compreendido entre 1/01/2002 e 30/06/2005, foram pagos subsídios financiados pelo FSS, pelo ISS/CDSS Porto e no âmbito do PIDDAC a 109, 54 e 17 instituições, respectivamente. A amostra seleccionada para realização de testes substantivos representa 33% (3 929,4 milhares de euros) dos montantes pagos relativamente ao volume financeiro global (11 904,7 milhares de euros) destes três tipos de apoios, cujos universos e amostras parciais, em termos quantitativos, se encontram evidenciados no quadro seguinte. Os critérios de selecção e a identificação das instituições seleccionadas encontram-se incluídos no anexo I -1.

Quadro VI – Subsídios – Universo e Amostra

Financiamento	FSS	ISS	PIDDAC
Universo			
N.º Instituições	109	54	17
Volume financeiro	6.982.982,65	2.667.746,56	2.254.041,00
Amostra			
N.º Instituições	16	4	4
Volume financeiro	2.859.448,64	269.995,54	799.945,00
%	41,0%	9,4%	35,5%

²⁴ Cf. nota de rodapé n.º 19.

²⁵ Aplicação informática que processa as participações relativas aos acordos de cooperação e de gestão.



V.2.1.2 ACORDOS

A selecção das instituições para realização de testes substantivos foi realizada com referência ao ano de 2004. Naquele ano, foram pagas participações a 390 instituições sendo para 43 delas processadas reposições²⁶, prática que, indiciando o exercício do controlo por parte do CDSS Porto, levou a que fossem excluídas do universo a considerar para selecção da amostra. Os critérios de selecção encontram-se incluídos no anexo I – 2, evidenciando-se no quadro seguinte o universo e a amostra em termos quantitativos.

Quadro VII – Acordos – Universo e Amostra

Universo	
<i>Total</i>	
N.º Instituições	390
Volume financeiro	111.028.636,44
<i>Considerado para selecção da amostra</i>	
N.º Instituições	347
Volume financeiro	82.616.980,59
Amostra	
N.º Instituições	6
Volume financeiro	12.056.534,63
% no universo considerado para selecção	14,6%
% no universo total	13,9%

As instituições seleccionadas foram as seguintes:

- Núcleo Regional do Norte da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral;
- O Lar do Comércio;
- Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia;
- Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso;
- Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde;
- Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do Centro Distrital de Segurança Social do Porto.

Por cada instituição foram ainda objecto de selecção os acordos celebrados, cujos critérios observados se encontram indicados no anexo I – 2. Os volumes financeiros, relativos a cada instituição, encontram-se indicados nos pontos respectivos (cf. ponto V.2.3.2).

²⁶ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP) e reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP). Cf. o referido pelo Presidente do ISS e transcrito no ponto V.1.2 – Acordos.



Tribunal de Contas

V.2.2 Tipo de análises efectuadas

V.2.2.1 SUBSÍDIOS

Na análise dos subsídios concedidos às instituições seleccionadas observou-se o seguinte:

1. Recolha dos processos correspondentes aos subsídios e respectiva análise no CDSS Porto;
2. A análise dos processos teve por objectivo verificar o seguinte:
 - a. a natureza do subsídio e seu enquadramento legal;
 - b. a tramitação processual seguida;
 - c. o cumprimento dos requisitos legais, designadamente quanto:
 - i. à forma
 - ii. ao destinatário
 - iii. à finalidade do subsídio
 - iv. à competência da entidade concedente
3. Verificação dos procedimentos adoptados pelo CDSS Porto destinados ao acompanhamento e controlo da aplicação das verbas atribuídas, nomeadamente:
 - a. Acatamento das condições determinadas nos despachos de atribuição;
 - b. Avaliação da correcta aplicação técnica e financeira das verbas;
 - c. Pagamentos efectuados suportados por documentos legalmente exigidos e autorizados pelos responsáveis competentes;
 - d. Confirmação de que os montantes pagos às instituições não incluíam os valores correspondentes ao IVA liquidado nas facturas apresentadas.

V.2.2.2 ACORDOS

Relativamente aos acordos celebrados com IPSS teve especial relevância a análise de normas e de regras aplicáveis sobre o controlo de frequências. Assim, para melhor compreensão, descrevem-se as que se encontravam em vigor para o período de 1/01/2002 a 30/06/2005 e que foram tidas em conta na análise efectuada. De referir que foi utilizado, para todo o período, o critério definido, em complemento à circular de orientação técnica n.º 6 de 06/04/2004, emitida, como acima referido, ao abrigo da Norma XXXII do Despacho Normativo n.º 75/92, sobre as respostas sociais que estão ou não sujeitas à aplicação daquela circular, no que respeita às implicações das variações de frequências de utentes nas comparticipações da segurança social, dado que os resultados são mais favoráveis para as instituições.

As comparticipações financeiras da segurança social, no âmbito dos acordos de cooperação celebrados com as IPSS, são efectuadas em função dos montantes fixados, anualmente, nos



protocolos de cooperação (anualmente celebrados entre o Ministério da Tutela e as entidades representativas das IPSS) e do número de utentes constante dos acordos. Assim sendo, o acompanhamento e controlo do número efectivo de frequências, é fundamental para evitar situações de pagamentos em excesso.

As regras quanto ao controlo das frequências de utentes decorrem do Despacho Normativo n.º 75/92, dos protocolos de cooperação e de orientações técnicas dos serviços competentes²⁷.

Com relevância para esta matéria, são de referir as circulares da DGAS de 1995²⁸, contendo orientações técnicas sobre o envio de relações quadrimestrais de utentes e as implicações das variações das frequências, nas participações da segurança social e, posteriormente, o despacho do Ministro da Solidariedade e Segurança Social, de 09/02/96.

Aquelas orientações técnicas foram aprovadas por despacho do SESS de 11/07/95, sob proposta da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Protocolo e Acordos de Cooperação, visando uniformizar procedimentos até aí divergentes, em virtude de dúvidas suscitadas na interpretação da norma XXII, n.º 6, do Despacho Normativo n.º 75/92, segundo a qual *“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 prestado”*. A Comissão referida foi criada, nos termos da Norma XXXII, do Despacho Normativo citado, competindo-lhe *“...analisar as questões suscitadas pela aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação, promovendo a sua conveniente resolução e propondo aos serviços competentes as medidas consideradas necessárias”*. Ainda com relevância sobre esta matéria cite-se a Norma XXXV do mesmo diploma *“os serviços competentes do ministério da tutela, sem prejuízo da emissão de instruções decorrentes das suas atribuições de coordenação dos centros regionais, elaborarão, em colaboração com as uniões representativas das instituições, as regras indispensáveis à execução do presente diploma”*.

As orientações técnicas sobre variação de frequências foram, assim, publicadas nos termos previstos no Despacho Normativo n.º 75/92, sendo, por isso, inequívoca a sua importância, como instrumentos regulamentadores, em sede da matéria sobre a cooperação, para os quais o Despacho Normativo remete a viabilização da sua aplicação ou execução.

Cumprir referir, aliás, que essas orientações foram definidas através de consensualização prévia com as instituições em causa, através dos seus representantes na aludida Comissão de Avaliação e a sua natureza enquadradora dos acordos celebrados foi reafirmada nos protocolos anuais celebrados entre o Ministério da Tutela e as instituições (cf. cláusulas IX do

²⁷ Com sucessivas designações, nomeadamente: Direcção-Geral da Acção Social, Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança (esta última mantém-se actualmente).

²⁸ N.º 1 e n.º 2, de 26 e 27 de Julho, respectivamente.



Tribunal de Contas

protocolo para 2002, VIII do protocolo para 2003, X do protocolo para 2004 e 10.^a do protocolo para 2005).

Para além de definirem os conceitos de “variações normais e anormais” da frequência de utentes, para efeitos de ajustamento das participações financeiras²⁹, determinaram também a obrigatoriedade de as IPSS remeterem trimestralmente, para os centros regionais, listas nominativas dos utentes dos respectivos serviços.

Por razões várias, a obrigatoriedade do envio das listas nominativas foi posteriormente suspensa, em 09/02/1996, através de despacho do Ministro da Tutela, sem prejuízo de as instituições manterem um registo actualizado dos respectivos utentes, que poderia ser consultado, em qualquer altura, pelos serviços ou instituições da segurança social devendo também continuar a enviar os restantes elementos, nomeadamente estatísticos.

Sobre esta matéria alega o Presidente do ISS que “Face ao referido despacho, as IPSS deixaram de fornecer aos Centros Distritais as listagens de utentes. Aliás, a UIPSS, na altura, deu instruções a estas para que não fornecessem aos Centros Distritais as listagens de utentes, mesmo quando solicitadas. No entanto, nunca o NCRS/UAS, deixou de verificar, sensibilizar e insistir junto das Instituições para esse efeito.”

Em virtude da suspensão acima referida, o controlo por parte dos centros distritais passou a ser efectuado, quase exclusivamente, no momento das visitas dos respectivos técnicos às instituições, revelando-se muito deficiente e ineficaz, concorrendo para tal, a escassez de recursos humanos existente na unidade respectiva. A efectivação desse controlo caberia também aos serviços de inspecção do Ministério da tutela e aos de fiscalização do ISS, aquando das respectivas acções.

A propósito da escassez dos recursos humanos, em sede de alegações, o Presidente do ISS afirma o seguinte “... o pessoal afecto ao NCRS é exíguo (...) a que se acrescenta a insuficiência de meios logísticos – viaturas – que possibilitassem uma maior eficiência no apoio técnico às IPSS, em geral, e, em particular, no controlo das frequências e, ainda, a dispersão geográfica do distrito do Porto”. Refere ainda “... por falta de meios de deslocação

²⁹ “I – Considera-se variação normal de frequência do número de utentes a resultante de ausências que não determinem a abertura de vaga, por se deverem a razões de natureza transitória devidamente justificadas tais como doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares e outras relacionadas com a integração social e familiar do utente. Considera-se ainda variação normal a que resulta da saída definitiva de um utente, e da consequente abertura de vaga, se esta for preenchida até ao último dia do mês seguinte ao da saída definitiva. II- As variações normais não dão lugar a qualquer ajustamento da participação do CRSS. III – As variações anormais, que serão as variações não abrangidas no ponto I, darão lugar, em cada quadrimestre, à dedução do valor da participação correspondente a cada utente em falta, a partir do início do mês seguinte ao da saída. IV- A dedução não será efectuada nos termos previstos no ponto III quando seja invocado e comprovado pela instituição particular que as variações anormais são devidas à inexistência de pessoas que reúnem condições para admissão como utentes, ou à impossibilidade de admissão de novos utentes resultante da necessidade de preservar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados. Nestas situações proceder-se-á a uma dedução de 50% do valor da participação a partir do início do mês seguinte ao da saída e enquanto não for preenchida a vaga.”



disponíveis neste Centro Distrital, os referidos técnicos deslocaram-se às instituições nos seus próprios veículos, a expensas suas, não lhe sendo abonadas, muitas das vezes, quaisquer ajudas de custo”.

No entanto, a suspensão das listas nominativas não impedia que os CDSS continuassem a proceder ao controlo administrativo das frequências em função das variações anormais, com base nos elementos estatísticos remetidos pelas IPSS, quadrimestralmente, e a efectuar os respectivos ajustamentos nas participações financeiras.

Posteriormente, foram definidas novas orientações, aprovadas pelo MSST e divulgadas através da circular de orientação técnica n.º 6, de 06/04/2004. Esta circular veio introduzir, de novo, a obrigatoriedade do envio de listagens por utente. Todavia, agora com indicação de número de processo e não com indicação nominal, como se verificava até 1996. Veio, ainda, estabelecer nova periodicidade para a remessa da informação pelas IPSS aos CDSS que passou a ser mensal. No entanto, os ajustamentos nas participações financeiras, resultantes de variações de frequências do número de utentes, continuam a ter periodicidade quadrimestral. Em complemento a esta circular foi emitida uma tabela onde se indicam quais as respostas sociais que estão ou não sujeitas à aplicação daquela circular, no que respeita às implicações das variações da frequência dos utentes nas participações da segurança social.

A circular de orientação técnica n.º 6, apesar de não estabelecer conceitos de variações normais e anormais de frequências, define as situações em que há lugar à dedução do valor da participação financeira³⁰ que, na prática, correspondem às variações “anormais” definidas pela circular n.º 1, de 26/07/95, da DGAS.

Na sequência das regras estabelecidas pela circular n.º 6 as IPSS passaram a dever remeter, mensalmente, ao Centro Distrital, em suporte papel, as relações de utentes de acordo com os modelos anexos à circular. Em 2005, as relações de utentes passaram a ser enviadas em suporte informático, tendo o Centro Distrital disponibilizado às IPSS uma aplicação informática para o efeito e a respectiva formação.

Sobre esta matéria, remete-se para as alegações do Presidente do ISS, inseridas no ponto V.1.2. e no ponto V.2.3.2.7.

³⁰ “2 – As alterações da frequência do número de utentes darão lugar à dedução do valor da participação correspondente a cada utente que deixe de frequentar o estabelecimento sempre que a sua saída determine a abertura de vaga, por não se dever a razões de natureza transitória devidamente justificadas, tais como doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares e outras relacionadas com a integração social e familiar do utente. A dedução produz efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da saída do utente. Não haverá lugar à dedução da compensação da segurança social se a vaga for preenchida no mês seguinte ao da saída do utente. A dedução prevista no n.º 2 será reduzida a 50% quando o não preenchimento da vaga no mês seguinte aos da saída do utente seja devido à inexistência de pessoas que reúnem condições para a admissão, ou a impossibilidade temporária de admissão de novos utentes resultante da necessidade de preservar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente através da realização de obras de beneficiação, devendo estas situações ser devidamente comprovadas pela instituição.”



Tribunal de Contas

Refira-se, ainda, a propósito da relevância reconhecida ao controlo da efectividade de frequências de utentes no âmbito dos acordos de cooperação, a circular de orientação técnica n.º 11, de 24.06.2004, que definiu modelos de acordos para creches e lares para idosos, os quais deverão incluir, expressamente, cláusulas sobre aquela matéria, no que diz respeito às obrigações das partes subscritoras³¹

Feito este enquadramento normativo, descreve-se de seguida a metodologia e análise efectuadas aos apoios concedidos às instituições seleccionadas:

1. Recolha dos acordos celebrados entre as instituições e o CDSS Porto;
2. Análise dos acordos para verificação:
 - a. Da conformidade legal;
 - b. Do número de utentes estabelecido;
 - c. Das participações financeiras.
3. Recolha dos elementos estatísticos e/ou listagens de frequências de utentes no CDSS Porto;
4. Recolha das listagens de frequência por utente nas instituições;
5. Contagem das frequências, disponibilizadas pelas IPSS e pelo CDSS Porto, tendo em conta o estabelecido nas normas em vigor. Consideraram-se como frequências efectivas (presenças)³² as seguintes:
 - a. Uteses constantes das listagens sem alterações;
 - b. Uteses ausentes por motivo de acidente, férias, doença, acompanhamento de familiares, ou outras relacionadas com a integração social do utente;
 - c. Uteses saídos por motivo de falecimento, desistência ou outro que ocasione vaga, no mês em que ocorreu o facto³³;
 - d. Uteses entrados até ao último dia do mês, respectivo³⁴.

³¹ Em ambos os modelos, de estrutura semelhante, a cláusula VI, sob a epígrafe “obrigações da instituição” impõe-lhe que forneça ao CDSS relações mensais sobre a frequência dos utentes, “*em conformidade com a orientação técnica divulgada através da circular n.º 6, de 06/04/2004*”. Quanto às obrigações do CDSS, a cláusula VII, impõe-lhe que “*comunique, quadrimestralmente, à Instituição, os ajustamentos da participação financeira da Segurança Social, determinados pela variação da frequência do número de utentes abrangidos pelo acordo*”

³² Evidenciadas nos quadros constantes dos pontos V.2.3.2.1. a V.2.3.2.6.

³³ Exemplo: Utente falecido 1/3/2005 conta como presença efectiva neste mês.

³⁴ Exemplo: Utente entrado em 30/4/2005 conta como presença efectiva neste mês. Para o exemplo apresentado, conjugando esta nota com a anterior infere-se que, só há lugar a ajustamento na participação financeira se a entrada de novo utente não ocorreu até ao fim do mês seguinte ao da falta.



6. Nas situações em que não foram disponibilizados dados sobre frequências por motivo de encerramento do estabelecimento no período de férias (mês de Agosto) os elementos considerados reportam-se ao mês anterior;
7. Nos casos em que o CDSS Porto não dispunha de informação sobre frequências foram considerados os dados disponibilizados pelas IPSS;
8. Comparação entre o número de frequências disponibilizado pela IPSS ao Tribunal de Contas e o número de frequências remetido pela IPSS ao CDSS Porto e por este disponibilizado ao Tribunal de Contas;
9. Cálculo dos montantes devidos tendo em conta:
 - a. As actualizações resultantes dos protocolos anuais que fixam as participações financeiras;
 - b. O número de frequências efectivas e o número de utentes estabelecidos nos acordos para participação. Sempre que o número de frequências efectivas fosse inferior ao número de utentes estabelecido no acordo, foi efectuado o respectivo ajustamento na participação. No entanto, nos casos em que os acordos estabelecem quotas para utilização do CDSS Porto³⁵, só houve lugar ao ajustamento na participação financeira se o número de frequências fosse inferior ao número de utentes abrangido pelo acordo deduzido daquela quota.
10. Cotejo entre os montantes calculados no ponto anterior e os montantes processados e pagos pelo CDSS Porto. Sempre que se verificaram divergências foram efectuados os seguintes procedimentos:
 - a. Quando os valores apurados do modo descrito em 9 fossem inferiores aos montantes pagos pelo CDSS Porto, foram efectuados cálculos para apuramento dos pagamentos em excesso, tendo em conta o número de utentes participados em excesso, relativamente aos dados disponibilizados pelas IPSS ao TC e pelas IPSS ao CDSS Porto. No entanto, no caso de existirem divergências entre estes dados, os elementos considerados para efeitos de cálculo de eventuais pagamentos indevidos, foram os que eram do conhecimento do CDSS Porto³⁶;

³⁵ Cf. Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde (Centro de Acolhimento Temporário, Lar-Casa da Criança e Centro de Actividades Ocupacionais), Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso (Lar José Luís de Andrade).

³⁶ Cf. Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia (Centro de Acolhimento Temporário) e Centro de Cultura e Desporto do CDSS Porto (Infantário de Santa Catarina; ATL – Miguel Bombarda; Lar Monte dos Burgos).



- b. Quando os valores apurados em 9 fossem superiores aos processados e pagos pelo CDSS Porto e/ou os dados disponíveis não permitiram chegar a resultados conclusivos as situações foram referenciadas nos pontos respectivos³⁷.

V.2.3 Resultados da análise efectuada

V.2.3.1 SUBSÍDIOS

No que respeita aos subsídios atribuídos, constatou-se que os procedimentos e normas aplicáveis foram cumpridos não se verificando qualquer sobreposição destes subsídios³⁸, sendo de salientar os procedimentos positivos seguidos pelo serviço responsável (GPAO) do Centro Distrital na fiscalização e controlo desses mesmos apoios.

V.2.3.2 ACORDOS

Os resultados das verificações efectuadas, no âmbito dos acordos celebrados encontram-se evidenciados nos pontos seguintes, por instituição, de acordo com a seguinte metodologia:

1. Caracterização:

Indicação da natureza jurídica e das actividades de acção social desenvolvidas por cada IPSS e os montantes financeiros atribuídos pelo CDSS do Porto.

2. Análise das amostras seleccionadas:

- Descrição sucinta dos acordos, em cada IPSS, e evidência dos apuramentos realizados sobre frequências de utentes, com base nos elementos fornecidos pelas instituições directamente ao Tribunal e nos elementos fornecidos pelas mesmas ao Centro Distrital do Porto e disponibilizados por este ao Tribunal;
- Indicação do montante atribuído pelo Centro Distrital, relativamente a cada acordo seleccionado e a sua percentagem no total da valência respectiva;

3. Síntese das Observações

³⁷ Cf. Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso (Lar José Luís de Andrade), Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde (Centro de Actividades Ocupacionais) e Centro de Cultura e Desporto do CDSS Porto (Educação Pré-escolar).

³⁸ De referir, porém, que alguns dos subsídios atribuídos, no âmbito do FSS, e eventuais, financiados pelo ISS, se destinaram a completar obras ou a adquirir equipamento por insuficiência de verbas no âmbito do PIDDAC.



mlj

Conclusões das análises efectuadas, nas quais se incluem, sempre que aplicável, a indicação dos valores correspondentes aos pagamentos em excesso e que poderão configurar eventuais pagamentos indevidos e correspondente responsabilidade financeira.



V.2.3.2.1. NÚCLEO REGIONAL DO NORTE DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE PARALISIA CEREBRAL (APPC)

V.2.3.2.1.1. Caracterização

Nos termos do art. 1.º dos seus Estatutos, a APPC – Associação do Porto de Paralisia Cerebral é “uma instituição particular de solidariedade social (com a forma jurídica de associação de solidariedade social), sem fins lucrativos e resulta da cisão da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral com autonomização do Núcleo Regional do Norte da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral”³⁹. Com sede na rua Delfim Maia, n.º 276, no Porto é uma associação de âmbito regional, correspondendo a sua área geográfica de intervenção a norte do rio Douro e ao distrito de Aveiro (arts. 2.º e 3.º).

A Associação tem por objectivo “a prevenção, habilitação, participação, inclusão social e apoio à família da pessoa com paralisia cerebral, situações neurológicas afins e outras” e “presta serviços de solidariedade e segurança social”.(art. 8.º).

A instituição desenvolve actividades de acção social, através de vários equipamentos, nas áreas “Invalidez e Reabilitação” e “Crianças e Jovens”.

No âmbito da “Invalidez e Reabilitação”, assegura as valências de: *Centro de Actividades Ocupacionais*⁴⁰ (CAO); *Centro de Reabilitação de Paralisia Cerebral (CRPC)*; *Centro de Atendimento/Acompanhamento e Animação de Pessoas com Deficiência*; *Transporte de Pessoas com Deficiência* e *Lar Residencial*.

A actividade da área “Crianças e Jovens” é desenvolvida na valência de *Actividades de Tempos Livres (ATL)*.

Para o desenvolvimento da sua actividade a instituição utiliza equipamentos próprios e outros pertencentes ao Centro Distrital do Porto, estando a gestão e administração destes últimos subordinada a acordos de gestão celebrados entre as entidades referidas. Assim, no quadro seguinte encontram-se evidenciadas as comparticipações financeiras disponibilizadas pelo Centro Distrital à APPC, no âmbito dos acordos celebrados para as duas modalidades de equipamentos. Embora todas as comparticipações financeiras sejam baseadas em acordos de cooperação, para efeitos da sua distinção os mesmos são designados como acordos de cooperação (equipamentos próprios da APPC) e acordos de gestão (equipamentos do CDSS). O quadro infra reflecte a comparticipação financeira distribuída pelo Centro Distrital ao longo do período em análise:

³⁹ A Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral foi fundada em 26/07/60 tendo o Núcleo Regional do Norte/APPC sido autonomizado em 1974, bem como mais 12 núcleos regionais. Esta instituição encontra-se registada nos Livros n.º 3 e n.º 10, das Associações de Solidariedade Social, respectivamente, sob o n.º 05/86, a fls. 24 e n.º 86/05, a fls. 196.

⁴⁰ Também designado por Centro de Apoio Ocupacional.



mlj

Quadro VIII – APPC – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto

Áreas	Valências	(em euros)						
		2002 ⁽¹⁾	2003		2004		2005 (1º Semestre)	
			Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão	Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão	Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão
01 - Crianças e Jovens	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoco	-	7.730,40	0,00	32.083,20	0,00	16.041,60	0,00
	Total da área		7.730,40		32.083,20		16.041,60	
	Centro de paralisia cerebral	750.257,04	0,00	770.889,12	0,00	986.306,96	0,00	393.153,48
	Centro de actividades ocupacionais	519.395,64	399.028,40	158.655,60	538.326,00	161.827,20	275.298,00	80.913,60
04 - Inval. e Reabilitação	Centro de atendimento e acompanh. para pessoas com deficiência	104.400,60	79.318,20	0,00	81.395,40	0,00	40.697,70	0,00
	Lares residenciais para jovens e adultos com deficiência	199.919,28	205.415,76	0,00	285.557,64	0,00	179.078,52	0,00
	Transporte de pessoas com deficiência	-	27.458,40	0,00	23.008,00	0,00	14.004,00	0,00
	Subtotal da área	1.573.972,56	711.220,76	929.544,72	933.287,04	1.148.134,16	509.078,22	474.067,08
	Total da área	1.573.972,56	1.640.765,48		2.081.421,20		983.145,30	
	Total geral	1.573.972,56	1.648.495,88		2.113.504,40		999.186,90	

Nota: ⁽¹⁾ Ano 2002 - Não se distinguia os acordos de cooperação dos acordos de gestão
Fonte: ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.1.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas referidas foram seleccionadas as valências de *CAO* e *ATL*, para os acordos de cooperação e de *CRPC* para os acordos de gestão, descrevendo-se seguidamente, de forma sumária, os termos em que foram celebrados e os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

1. Centro de Apoio Ocupacional (semi-internato)

Acordo de cooperação, celebrado em 30 de Novembro de 1990, com o objectivo de desenvolver “*actividades de apoio ocupacional a deficientes de paralisia cerebral, com mais de 16 anos*” abrangendo 25 utentes. Por se tratar de um acordo atípico, foi submetido a homologação do Director-Geral da DGAS, em 7 de Março de 1991, data a partir da qual o acordo entrou em vigor, reportando-se contudo os seus efeitos financeiros a 1 de Dezembro de 1990.



Quadro IX – APPC – CAO Semi-Internato – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002			2003			2004			2005						
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso					
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS				
Jan	29	nd	0	nd	32	nd	0	nd	31	nd	0	nd	28	nd	0	nd
Fev	29	nd	0	nd	32	nd	0	nd	31	nd	0	nd	28	nd	0	nd
Mar	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	30	nd	0	nd	29	nd	0	nd
Abr	30	nd	0	nd	30	nd	0	nd	30	nd	0	nd	29	nd	0	nd
Mai	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd	29	nd	0	nd
Jun	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd	29	nd	0	nd
Jul	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd				
Ago																
Set	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd				
Out	29	nd	0	nd	30	nd	0	nd	29	nd	0	nd				
Nov	31	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd				
Dez	31	nd	0	nd	30	nd	0	nd	28	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd			0	nd
N.º utentes abrangidos pelo acordo	25				25				25				25			
N.º utentes participados	25				25				25				25			
Capacidade máxima do estabelecimento: 25 Utes																
Valor Comparticipado(€)	135.019,56			154.860,00			157.956,00			78.978,00						
% Amostra na área	8,6			9,4			7,6			8,0						

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS

2. Centro de Actividades de Ocupação – APPC Núcleo Regional do Norte

Acordo de cooperação assinado em 24 de Novembro de 1987 e homologado em 15 de Junho de 1988, reportando-se os seus efeitos financeiros ao mês seguinte à sua assinatura (cláusula X), cuja finalidade é o “*desenvolvimento de actividades de apoio à paralisia cerebral, designadamente o atendimento de deficientes com mais de 16 anos, a implementação de actividades de ocupação de tempos livres e o reforço de acções de formação específica*”. O número de utentes abrangido pelo acordo é de 50, e já foi objecto de três revisões, respectivamente em 1990, 1998 e 1999, que incidiram sobre as cláusulas relativas ao quadro de pessoal e à comparticipação financeira.



mlj

Quadro X – APPC – CAO – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Fev	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Mar	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Abr	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Mai	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Jun	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd
Jul	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd				
Ago																
Set	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd				
Out	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd				
Nov	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd				
Dez	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd	57	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd			0	nd
N.º utentes abrangidos pelo acordo	50				50				50				50			
N.º utentes participados	50				50				50				50			
Capacidade máxima do estabelecimento: 50 Utes																
Valor Participado(€)	229.968,00				236.292,00				245.400,00				122.700,00			
% Amostra na área	14,6				14,4				11,8				12,5			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS

3. Actividades de Tempos Livres (Villa Urbana de Valbom)

Acordo de cooperação, celebrado em 28 de Novembro de 2003, retroagindo o início da sua vigência ao mês anterior, com o objectivo de “proporcionar actividades do âmbito da animação sócio-cultural e educativa, nomeadamente através de multiactividades e actividades especializadas”, destinadas a crianças a partir dos seis anos e jovens, da freguesia de Valbom, abrange 40 utentes. O acordo foi celebrado por um ano, sendo renovado automática e sucessivamente por iguais períodos de tempo. As condições de cessação estão expressamente previstas na respectiva cláusula XIII.



Quadro XI – APPC – CATL – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes											
	2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan					40	nd	0	nd	43	41	0	0
Fev					40	nd	0	nd	43	nd	0	nd
Mar					40	nd	0	nd	45	nd	0	nd
Abr					41	nd	0	nd	45	nd	0	nd
Mai					40	nd	0	nd	45	nd	0	nd
Jun					40	nd	0	nd	45	nd	0	nd
Jul					41	nd	0	nd				
Ago					-	-	-					
Set					43	nd	0	nd				
Out	40	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Nov	40	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Dez	40	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd
N.º utentes abrangidos pelo acordo	40				40				40			
N.º utentes participados	40				40				40			
Capacidade máxima do estabelecimento: 40 Utentes												
Valor Comparticipado(€)	7.730,40				32.083,20				16.041,60			
% Amostra na área	100				100				100			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS

4. Centro de Reabilitação de Paralisia Cerebral do Porto

Relativamente a esta valência, foi celebrado um acordo de gestão em 31 de Dezembro de 1998, homologado em 20 de Janeiro de 1999, com efeitos reportados ao dia 1 do mês da homologação, e em complemento um acordo de cooperação celebrada na mesma data, através do qual o CDSS cedeu “à instituição, a gestão do CPRC Porto, compreendendo a cessão as instalações, equipamento, recheio e mais pertenças, relacionadas em inventário...”.

As actividades até aí desenvolvidas pelo Centro Distrital, no âmbito do atendimento a “crianças e jovens deficientes portadores de paralisia cerebral e situações neurológicas afins e residentes na área geográfica” da sua competência, passaram a ser prosseguidas pela instituição, ao abrigo do acordo de gestão celebrado e apoiadas nos termos do acordo de cooperação complementar celebrado na mesma data.

Dada a especificidade do atendimento e a variabilidade da sua prestação, não foi fixada uma lotação ao CRPCP, nem uma frequência mensal de utentes, mas sim um número médio anual de pessoas atendidas, superior a 1400. A comparticipação financeira correspondente foi fixada nos termos de uma nota de cálculo em anexo ao acordo, baseada na situação de



Tribunal de Contas

mlj

execução orçamental do CRPC sob gestão do Centro, referida a 30/11/98 (última informação disponível)



à data da celebração do acordo de gestão). O valor mensal fixado⁴¹ corresponde a 100% dos custos orçados corrigidos. De acordo com o complemento à circular de orientação técnica n.º 6, de 6/04/2004, da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social⁴² as implicações das variações da frequência dos utentes nas comparticipações da segurança social não se aplicam à resposta social objecto deste acordo.

Os montantes pagos pela segurança social no âmbito deste acordo de cooperação, relativos ao período de 01/01/2002 a 30/06/2005 encontram-se espelhados no quadro seguinte:

Quadro XII – APPC – CRPCP – Acordo celebrado com o CDSS Porto

(em euros)

	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Valor Comparticipado(€)	750.257,04	770.889,12	986.306,96	393.153,48
% Amostra na área	47,7	47,0	47,4	40,0

Fonte: ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.1.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital não possui quaisquer elementos sobre as frequências dos utentes, com excepção do mês de Janeiro de 2005 para o Centro de Actividades de Tempos Livres;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação sobre a frequência de utentes, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor⁴³. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos em função do número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art. 65.º da Lei n. 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. O número de utentes em frequência é igual ou superior ao número de utentes abrangido pelos acordos, pelo que não se verificaram pagamentos em excesso;
4. Os montantes pagos foram actualizados de acordo com os valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano;

⁴¹ 11.566.000\$00 (correspondente a 1 duodécimo do valor anual dos encargos a suportar pela APPC).

⁴² Actual Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança.

⁴³ O CDSS Porto, em 07/03/2006, solicitou à APPC - Núcleo Regional do Norte, através de fax, a remessa das relações mensais de utentes. Todavia, este pedido só ocorreu após a solicitação dos elementos pela equipa de auditoria.



Tribunal de Contas

5. O número de utentes em frequência é superior à capacidade máxima de todos os estabelecimentos;
6. Só um dos acordos foi objecto de revisão;
7. O acordo de gestão, celebrado para o Centro de Reabilitação de Paralisia Cerebral do Porto refere na sua cláusula V que “*Será actualizado o valor dos acordos de cooperação complementares do presente acordo sempre que a instituição contrate pessoal para preenchimento de vagas que ocorram no mapa de funcionários constantes do Anexo II⁴⁴, na medida dos encargos assim assumidos, devendo o valor actualizado ser pago no mês seguinte ao facto que lhe deu causa.*”. O montante pago em 2004 inclui uma verba de 200 mil euros atribuída, pelo Director do CDSS Porto, no âmbito do acordo de gestão celebrado para aquele Centro “*(...) para fazer face aos diferenciais verificados até 31/12/2004 e salvaguardando o equilíbrio económico-financeiro da instituição em 2005*”⁴⁵.

⁴⁴ Lista de funcionários do CDSS Porto, cujos encargos são suportados por este Centro Distrital.

⁴⁵ A análise económico-financeira relativa à APPC que acompanhou a Nota de Serviço de 9/12/2004, na qual recaiu o despacho do Director do Centro Distrital refere que “*Na rubrica Outros Devedores, a parcela com maior peso (...) refere-se à dívida do Centro Distrital relativamente às remunerações do Pessoal da valência do Centro de Reabilitação ascendendo ao montante de € 309 285,38 (...)*”.



V.2.3.2.2 O LAR DO COMÉRCIO

V.2.3.2.2.1 Caracterização

O “Lar do Comércio” é uma Instituição Particular de Solidariedade Social sem finalidade lucrativa, fundada em 26/06/36, com sede no Porto, e reveste a forma jurídica de associação de solidariedade social⁴⁶, cuja finalidade principal é a prestação de “assistência a indivíduos, de ambos os sexos, que não possuam meios materiais reconhecidamente suficientes para a sua subsistência” (art. 2.º dos Estatutos). Para a realização dos seus fins, cumpre-lhe, entre outros, a criação de lares de repouso, creches e jardins infantis, centros de dia e serviços de apoio domiciliário (art. 3.º).

A instituição desenvolve actividades de acção social, através de vários equipamentos, nas áreas “Crianças e Jovens” e “Velhice”.

Na área “Crianças e Jovens”, o Lar do Comércio assegura as valências de *Creche, Pré-escolar* e *Actividades de Tempos Livres*; na área “Velhice”, são asseguradas as valências de *Centro de Dia, Lar de Idosos* e *Serviço de Apoio Domiciliário*.

O quadro infra reflecte a comparticipação financeira atribuída pelo Centro Distrital ao longo do período em análise:

Quadro XIII – Lar do Comércio – Comparticipação Financeira através de acordos com CDSS Porto

Áreas	Valências	Anos			
		2002	2003	2004	2005 (1º Semestre)
01 - Crianças e Jovens	Creche	81.887,40	84.138,60	87.288,60	43.644,30
	Educação pré-escolar - actividades educativas	73.761,48	76.020,84	77.504,00	39.782,40
	Educação pré-escolar - actividades apoio social	41.563,80	42.844,28	43.681,28	22.419,20
	Educação pré-escolar - compensação salarial	0,00	1.514,52	0,00	0,00
	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoço	36.115,20	37.105,92	38.499,84	19.249,92
	Total da área	233.327,88	241.624,16	246.973,72	125.095,82
05 - Velhice	Centro de dia	49.974,00	51.348,00	53.322,00	26.661,00
	Lares de idosos	988.443,36	1.015.634,40	1.054.633,92	527.316,96
	Serviço de apoio domiciliário	276.480,00	284.083,20	294.667,20	147.333,60
	Complemento para lares de idosos	0,00	0,00	25.302,60	0,00
	Total da área	1.314.897,36	1.351.065,60	1.427.925,72	701.311,56
	Total geral	1.548.225,24	1.592.689,76	1.674.899,44	826.407,38

Fonte:ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.2.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas anteriormente referidas, foram seleccionadas as valências *Creche* e *Lar de Idosos*. Os respectivos acordos, entre a instituição e o CDSS do Porto, foram celebrados nos termos seguidamente descritos evidenciando-se também os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

⁴⁶ Registada nos Livros n.ºs 1 e 6 das Associações de Solidariedade Social, sob o n.º 13/81, a fls. 16 verso e 17 e 1 verso.



Tribunal de Contas

1. Creche

Acordo de cooperação cuja finalidade é o “*desenvolvimento da actividade de apoio à Infância e juventude*”, celebrado em 15 de Setembro de 1997, com efeitos ao 1.º dia de mesmo mês e ano, revogando um anterior de 1982. O número de utentes abrangido é de 35.

Quadro XIV – Lar do Comércio – Creche – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	35	nd	0	nd	41	nd	0	nd	35	nd	0	nd	35	35	0	0
Fev	36	nd	0	nd	41	nd	0	nd	35	nd	0	nd	35	35	0	0
Mar	37	nd	0	nd	42	nd	0	nd	38	nd	0	nd	35	35	0	0
Abr	37	nd	0	nd	44	nd	0	nd	41	nd	0	nd	35	35	0	0
Mai	39	nd	0	nd	45	nd	0	nd	44	nd	0	nd	35	35	0	0
Jun	39	nd	0	nd	45	nd	0	nd	45	nd	0	nd	35	35	0	0
Jul	38	nd	0	nd	45	nd	0	nd	45	nd	0	nd				
Ago																
Set	38	nd	0	nd	26	nd	9	nd	42	42	0	0				
Out	38	nd	0	nd	31	nd	4	nd	52	nd	0	nd				
Nov	40	nd	0	nd	31	nd	4	nd	57	nd	0	nd				
Dez	41	nd	0	nd	33	nd	2	nd	57	nd	0	nd				
Total de utentes pagos em excesso			0	nd			19	nd			0	nd			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	35				35				35				35			
N.º utentes participados	35				35				35				35			

Capacidade máxima do estabelecimento - 35 utentes

Valor participado (€)	81.887,40	84.138,60	87.288,60	43.644,30
% Amostra na área	35,10	34,8	35,3	34,9

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS

Relativamente aos dados constantes do quadro, o Presidente do Lar do Comércio alega que “...o número de inscrições de crianças em Setembro de 2003 era o correspondente ao número de utentes estipulado pelo Acordo de Cooperação e, por isso, os lugares foram reservados durante os primeiros meses do ano lectivo de 2003/04...” e que não poderiam “...ocupar as vagas temporariamente com outros utentes”. Alega, ainda, que “...se, em Setembro de 2003, o equipamento tem uma frequência de menos 9 crianças, já em Outubro a frequência é de menos 4 crianças (tendo, portanto, efectivado a sua inscrição 5 delas) e em Novembro e Dezembro de 2003, é de somente menos 2 crianças, sendo que em Janeiro de 2004 já a frequência do equipamento se encontrava completa...”

De acordo com as regras aplicáveis ao período em causa, constantes da circular da DGAS n.º1, de 26/07/95, as variações normais de frequências não dão lugar a qualquer ajustamento na comparticipação financeira, considerando variações normais de frequências as ausências resultantes de “...natureza transitória devidamente justificada tais como doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares e outras relacionadas com a integração social e familiar do utente.” Esta circular determina, ainda, que as variações não abrangidas pelas variações normais – anormais – dão “...lugar, em cada quadrimestre, à dedução do valor da comparticipação correspondente a cada utente em falta, a partir do início do mês seguinte ao da saída” e que “A dedução não será efectuada (...) quando seja invocado e comprovado pela



mlj

instituição particular que as variações anormais são devidas à inexistência de pessoas que reúnam as condições para a admissão como utentes, ou a impossibilidade temporária de admissão de novos utentes resultante da necessidade de preservar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados. Nestas situações proceder-se-á a uma dedução de 50% do valor da comparticipação a partir do início do mês seguinte ao da saída e enquanto não for preenchida a vaga”.

Nas suas alegações, a Instituição refere que os lugares foram reservados durante os primeiros meses do ano lectivo e que não poderiam ocupar as vagas temporariamente com outros utentes. Ora, do teor das normas técnicas em vigor, não resulta que a não efectivação da inscrição dos utentes possa ser considerada uma variação normal, nem se verifica a possibilidade de atribuição de 50% da comparticipação financeira aos factos alegados.

A situação encontra-se, porém, regularizada através da reposição feita pela instituição, em Agosto de 2006, dos montantes pagos em excesso, conforme se dá conta adiante em V.2.3.2.2.3.

2. Lar de Idosos

Para enquadrar a actividade de “concessão de prestações sociais de apoio à População Idosa” desenvolvida em lar de idosos, foi celebrado um acordo de cooperação em 29 de Outubro de 1982, objecto de uma única revisão, em 1984. O acordo contempla 292 utentes.

Quadro XV – Lar do Comércio – Lar de Idosos – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	292	nd	0	nd	303	nd	0	nd	294	nd	0	nd	293	292	0	0
Fev	292	nd	0	nd	300	nd	0	nd	297	nd	0	nd	292	292	0	0
Mar	296	nd	0	nd	301	nd	0	nd	301	nd	0	nd	292	292	0	0
Abr	296	nd	0	nd	302	nd	0	nd	303	nd	0	nd	292	292	0	0
Mai	300	nd	0	nd	299	nd	0	nd	302	nd	0	nd	291	291	1	1
Jun	304	nd	0	nd	298	nd	0	nd	302	nd	0	nd	292	292	0	0
Jul	303	nd	0	nd	299	nd	0	nd	309	309	0	0				
Ago	302	nd	0	nd	294	nd	0	nd	308	308	0	0				
Set	299	nd	0	nd	294	nd	0	nd	303	303	0	0				
Out	294	nd	0	nd	293	nd	0	nd	307	nd	0	nd				
Nov	296	nd	0	nd	296	nd	0	nd	303	nd	0	nd				
Dez	295	nd	0	nd	291	nd	1	nd	300	300	0	0				
Total de utentes pagos em excesso			0	nd			1	nd			0	0			1	1
N.º utentes abrangidos pelo acordo	292				292				292				292			
N.º utentes comparticipados	292				292				292				292			
Capacidade máxima do estabelecimento - 320 utentes																
Valor comparticipado (€)	988.443,36				1.015.634,40				1.054.633,92				527.316,96			
% Amostra na área	75,2				75,2				73,9				75,2			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS



Tribunal de Contas

V.2.3.2.2.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital não possui todos os elementos necessários sobre as frequências dos utentes para os dois estabelecimentos, especialmente para os anos de 2002, 2003 e grande parte de 2004;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação, em falta, sobre as frequências de utentes, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos de acordo com o número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art. 65.º da Lei n. 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. Há meses em que o número de utentes em frequência é inferior ao número abrangido pelo acordo, verificando-se pagamentos em excesso⁴⁷, conforme demonstram os quadros infra.

Quadro XVI – Lar do Comércio – Creche – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2003	200,33	19	3.806,27
Total		19	3.806,27

Nota: cfr. Quadro XIV

Quadro XVII – Lar do Comércio – Lar de Idosos – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2003	289,85	1	289,85
2005	300,98	1	300,98
Total		2	590,83

Nota: cfr. Quadro XV

Entretanto, os pagamentos em excesso foram objecto de reposição por parte do “Lar do Comércio”, conforme informação do ISS, I.P., remetida em Setembro de 2006: *“...foram amortizadas em Agosto, quer as verbas apuradas pelo Tribunal de Contas, no*

⁴⁷ Nas situações em que o CDSS Porto não dispunha de elementos relativos às frequências, os cálculos foram efectuados com base nos dados disponibilizados pelo Lar do Comércio.



montante de 4.397,10€, quer as calculadas por este Centro Distrital e relativas a todos os acordos de cooperação, no total de 130.943,47€”.

4. Os montantes pagos foram actualizados de acordo com os valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano;
5. Relativamente aos anos de 2002, 2003 e 2004, existem meses em que o número de utentes em frequência é superior à capacidade máxima da creche;
6. Ambos os acordos já foram objecto de revisão;
7. O CDSS Porto solicitou ao Presidente da Direcção do Lar do Comércio, em 27/03/2006⁴⁸, a reposição do montante de €100 933,43, relativo a participações efectuadas em excesso, entre Julho de 2004 e Novembro de 2005, nas valências “Centro de Dia” e “Serviço de Apoio Domiciliário”⁴⁹.

⁴⁸ Diligência efectuada após a solicitação dos elementos sobre frequências de utentes, pela equipa de auditoria, relativamente às valências incluídas na amostra daquela instituição.

⁴⁹ Estas duas valências não fazem parte da amostra (288 utentes no Centro de Dia e 498 utentes no Serviço de Apoio Domiciliário).



Tribunal de Contas

V.2.3.2.3 SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VILA NOVA DE GAIA

V.2.3.2.3.1 Caracterização

A Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia foi fundada em 26/06/29, com sede na rua Teixeira Lopes, em Vila Nova de Gaia, exercendo a “sua acção prevalentemente na área do respectivo concelho” (art. 1.º do Compromisso⁵⁰). Os objectivos prosseguidos são de carácter religioso e social (art. 2.º).

Estamos perante uma Instituição Particular de Solidariedade Social, com a forma jurídica, tal como o seu nome indica, de Irmandade da Misericórdia ou Santa Casa da Misericórdia⁵¹.

As respectivas actividades de acção social são prosseguidas através de equipamentos nas áreas “Crianças e Jovens”, “Família e Comunidade” e “Velhice”.

Na área de “Crianças e Jovens”, a Instituição garante as valências *Creche, Pré-escolar, ATL e Centro de Acolhimento Temporário*.

Quanto à área “Família e Comunidade”, assegura a valência *Intervenção Comunitária* e na área “Velhice”, a entidade presta serviços nas valências de *Centro de Dia, Serviço de Apoio Domiciliário, Lar de Idosos e Complemento para Lares de Idosos*. ”.

O quadro infra reflecte a comparticipação financeira distribuída pelo Centro Distrital ao longo do período em análise:

Quadro XVIII – SCM de Vila Nova de Gaia – Comparticipação financeira através de acordos com CDSS Porto

Áreas	Valências	Anos			
		2002	2003	2004	2005 (1º Semestre)
01 - Crianças e Jovens	Creche	93.585,60	96.158,40	99.758,40	49.879,20
	Educação pré-escolar - actividades educativas	109.489,68	112.843,44	115.045,00	59.052,00
	Educação pré-escolar - actividades apoio social	61.696,32	63.596,96	64.839,40	33.278,50
	Educação pré-escolar - compensação salarial	492,48	4.542,00	8.433,72	0,00
	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoço	45.144,00	46.382,40	48.124,80	24.062,40
	Centro de acolhimento temporário para jovens em sit. de risco	96.533,40	114.286,20	117.621,00	58.810,50
Total da área		406.941,48	437.809,40	453.822,32	225.082,60
03 - Família e Comunidade	Centros comunitários	22.696,44	23.320,56	23.787,00	11.893,50
	Total da área	22.696,44	23.320,56	23.787,00	11.893,50
05 - Velhice	Centro de dia	64.966,20	66.752,40	69.318,60	34.659,30
	Lares de idosos	792.108,72	813.898,80	845.151,84	422.575,92
	Serviço de apoio domiciliário	172.800,00	177.552,00	202.583,70	104.361,30
	Complemento para lares de idosos			172.830,08	-6.727,38
	Total da área	1.029.874,92	1.058.203,20	1.289.884,22	554.869,14
Total Geral		1.459.512,84	1.519.333,16	1.767.493,54	791.845,24

Fonte:ISS/CDSS Porto

⁵⁰ Ou Estatutos.

⁵¹ Registada no Livro n.º 1 das Irmandades da Misericórdia, sob o n.º 53/82, a fls. 67 e 67 verso.



V.2.3.2.3.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas anteriormente referidas, foram seleccionadas as valências *Centro de Acolhimento Temporário*, *Intervenção Comunitária* e *Lar de Idosos*. Os respectivos acordos, entre a instituição e o CDSS do Porto, foram celebrados nos termos seguidamente descritos evidenciando-se, também, os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

1. Centro de Acolhimento Temporário

No que se refere ao período de tempo abrangido pela auditoria, é de considerar dois acordos de cooperação celebrados em 24/11/98 (homologado em 15/06/99) e em 31/07/2002 (homologado em 28/08/2002). O segundo acordo entrou em vigor em 21/05/2002, revogando para todos os efeitos o anterior. Nos termos da respectiva cláusula XIII, tem a duração de um ano, sendo renovado automática e sucessivamente, por iguais períodos de tempo, até ao máximo de 4 anos.

A actividade desenvolvida pela instituição, nesta valência, tem por objectivo acolher, temporariamente, menores em situação de risco social. Enquanto que, no primeiro acordo, não havia qualquer referência de índole etária no que se refere aos potenciais utentes, no actualmente em vigor estabelece-se um escalão entre 0 e 6 anos. Tanto a lotação máxima do estabelecimento, como o número de utentes abrangidos pelos acordos se referem a 15 indivíduos.



Tribunal de Contas

Quadro XIX – SCM de Vila Nova de Gaia – CAT – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	12	nd	3	nd	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	15	15	0	0
Fev	13	nd	2	nd	14	nd	1	nd	15	nd	0	nd	15	15	0	0
Mar	14	nd	1	nd	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	14	15	1	0
Abr	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	14	nd	1	nd	15	nd	0	nd
Mai	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	15	15	0	0
Jun	14	nd	1	nd	14	nd	1	nd	14	nd	1	nd	14	15	1	0
Jul	15	nd	0	nd	13	nd	2	nd	15	nd	0	nd				
Ago	15	nd	0	nd	13	nd	2	nd	14	nd	1	nd				
Set	14	nd	1	nd	14	nd	1	nd	15	nd	0	nd				
Out	15	nd	0	nd	14	nd	1	nd	14	nd	1	nd				
Nov	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd				
Dez	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd	15	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			8	nd			8	nd			4	nd			2	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	15				15				15				15			
N.º utentes comparticipados	15				15				15				15			
Capacidade máxima do estabelecimento: 15 Utentes																
Valor comparticipado (€)	96.533,41				114.286,20				117.621,00				58.810,50			
% Amostra na área	23,7				26,1				25,9				26,1			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS

2. Lar de Idosos

Em 30 de Junho de 1997, foi celebrado um acordo de cooperação entre a instituição e o Centro Distrital, através do qual aquela assumia o desenvolvimento de actividades de acção social de apoio à terceira idade, num lar de idosos. O acordo sofreu duas revisões, respectivamente em 1998 e 1999, e abrange 94 utentes.



mlj

Quadro XX – SCM de Vila Nova de Gaia – Lar Salvador Brandão – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	101	nd	0	nd	99	99	0	0	98	nd	0	nd	100	94	0	0
Fev	99	nd	0	nd	102	102	0	0	101	nd	0	nd	99	94	0	0
Mar	97	nd	0	nd	100	100	0	0	101	nd	0	nd	98	nd	0	nd
Abr	97	nd	0	nd	100	100	0	0	100	100	0	0	97	nd	0	nd
Mai	98	nd	0	nd	99	99	0	0	99	99	0	0	97	94	0	0
Jun	97	nd	0	nd	102	101	0	0	100	100	0	0	95	94	0	0
Jul	98	nd	0	nd	100	100	0	0	99	99	0	0				
Ago	99	nd	0	nd	99	99	0	0	99	98	0	0				
Set	96	96	0	0	100	100	0	0	99	99	0	0				
Out	97	97	0	0	100	100	0	0	99	99	0	0				
Nov	98	98	0	0	101	101	0	0	99	99	0	0				
Dez	100	100	0	0	101	101	0	0	98	nd	0	nd				
Total de utentes pagos em excesso			0	nd			0	0			0	nd			0	nd
N.º utentes abrangidos pelo acordo	94				94				94				94			
N.º utentes comparticipados	94				94				94				94			

Capacidade máxima do estabelecimento: 100 Utes

Valor comparticipado (€)	2002	2003	2004	2005
Valor comparticipado (€)	318.197,52	326.950,80	339.505,44	169.752,72
% Amostra na área	30,9	30,9	26,3	30,6

Nota: Ano 2005 - até 30/08/2005

Fonte: Dados fornecidos pelo CDSS Porto e pela IPSS

3. Intervenção Comunitária

Acordo de cooperação celebrado em 11 de Maio de 2000. Tem por finalidade o desenvolvimento de actividades de acção social destinadas a *“atendimento de indivíduos e famílias e encaminhamento das mesmas; atribuição de subsídios eventuais em articulação com a Segurança Social; participação nas Comissões Locais de Acompanhamento; organização de seminários e participação noutras iniciativas em colaboração com os diferentes Serviços, Instituições concelhias e Acção Social local da Segurança Social”*. Estas acções abrangem a população, em geral, do concelho de Vila Nova de Gaia e face aos objectivos envolvidos, não é definido um número de utentes, sendo a respectiva comparticipação financeira correspondente a 14,7% dos custos orçados corrigidos. De acordo com o complemento à circular de orientação técnica n.º 6 de 6/04/2004, da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social⁵², as implicações das variações da frequência dos utentes nas comparticipações da segurança social não se aplicam à resposta social objecto deste acordo.

⁵² Actual Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança.



Quadro XXI – SCM de Vila Nova de Gaia – Intervenção Comunitária – Acordo celebrado com o CDSS Porto

	(em euros)			
	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Valor participado (€)	22.696,44	23.320,56	23.787,00	11.893,50
% Amostra na área	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.3.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital não possui todos os elementos sobre as frequências de utentes dos dois estabelecimentos, especialmente do Centro de Acolhimento Temporário;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos de acordo com o número de utentes constantes dos acordos. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art. 65.º da Lei n. 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. Existem meses em que o número de utentes em frequência é inferior ao número de utentes abrangidos pelo acordo, verificando-se pagamentos em excesso. Observa-se, ainda que, nalguns casos, os dados disponibilizados pelo Santa Casa ao TC divergem dos dados, quando remetidos, por aquela Instituição ao CDSS Porto.
4. A realização de pagamentos em excesso é facto gerador de eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos do art. 59.º da Lei 98/97, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7. Para efeitos deste cálculo foram considerados os dados disponibilizados pela Santa Casa ao TC, com excepção dos meses em que estes dados foram enviados ao CDSS Porto, sendo, neste caso, estes últimos os considerados.



mlj

Quadro XXII – SCM de Vila Nova de Gaia – CAT – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	N.º (2)	Valor pago a 100% (3)=(2)*(1)	Pagamento em excesso
				Redução a 50% (*) (4)=(3)/2
2002	623,49	8	4.987,92	2.493,96
2003	640,64	8	5.125,12	2.562,56
2004	653,45	4	2.613,80	1.306,90
Total		20	12.726,84	6.363,42

Nota: (*) Ao abrigo da Circular n.º 1/2.IV de 26/07/95 e Circular 6/II.3 de 6/04/04 cfr. Quadro XIX

Em sede de alegações, o ISS invoca factos que considera importantes para a desvalorização do papel dos Centros Distritais no que diz respeito ao controlo das frequências efectivas de utentes nas valências “Centros de Acolhimento Temporário” e “Lares de Crianças e Jovens”. Assim, no que diz respeito às frequências/admissões, refere que *“...dependem exclusivamente de decisão judicial e ou decisão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, face ao disposto na Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, art. 38.º”* (Lei de protecção de crianças e jovens em perigo). Aduz ainda que *“... a mobilidade dos utentes ocorre por alteração da decisão e verifica-se alterações pendulares dos utentes por factores ocasionais, como sejam o não cumprimento do regresso à instituição após estadia na família e fugas praticadas pelos menores, o que obriga a reter a vaga até à decisão ou resolução da situação”*.

A este propósito, refira-se que, o apuramento dos valores constantes do quadro XXII teve como suporte normativo, os protocolos de cooperação para 2002, 2003 e 2004, conjugados com as regras sobre variações da frequência dos utentes estabelecidas pelas orientações técnicas consubstanciadas na circular n.º 1, de 26.07.95, aprovadas por despacho do SESS de 11.07.95, e na circular n.º 6, de 06.04.2004, aprovadas por despacho do MSST, de 26.03.2004, para as quais remetem, respectivamente, as cláusulas IX, VIII e X daqueles protocolos. Ora, nesse contexto normativo, não se vislumbra a não aplicação dessas circulares às valências referidas. Aliás, apesar de não se aplicar aos anos de 2002 e 2003, o anexo à orientação técnica n.º 6 determina que, a mesma se aplica àquele tipo de valências, não sendo de presumir um entendimento anterior diferente.

Entretanto, o Centro Distrital notificou a IPSS para efectuar a reposição da verba apurada (12.726,84 €). Esta, ao abrigo do artigo 101.º do CPA, impugnou os factos, por escrito, tendo remetido, ao Tribunal, cópia das suas alegações, em anexo à resposta à citação do relato da auditoria.

Nessas suas alegações, o Provedor da Santa Casa da Misericórdia contesta o apuramento dos pagamentos em excesso no valor de 12 726,84 € baseando a sua apreciação nos pontos 2.3 do n.º 2 e no n.º 3, da orientação técnica n.º 6, que ora se transcrevem: *“Não haverá lugar à*



Tribunal de Contas

dedução

da



comparticipação da Segurança Social se a vaga for preenchida no mês seguinte ao da saída do utente. (ponto 2.3 do n.º 2)”; “A dedução prevista no n.º 2 será reduzida a 50% quando o não preenchimento da vaga no mês seguinte ao da saída do utente seja devido à inexistência de pessoas que reúnam condições para admissão, ...(ponto 3)” e, ainda, nos factos seguintes:

- *“Relativamente ao ano de 2002, verifica-se o seguinte - No mês de Fevereiro, foi preenchida uma das 3 das vagas existentes em Janeiro, pelo que, quanto a esta vaga, há que aplicar o disposto no n.º 2.3 do n.º 2 da Orientação Técnica, dado que uma das vagas existentes em Janeiro, foi preenchida no mês seguinte. Ficando duas vagas por preencher no mês de Fevereiro, quanto a estas há a aplicar o disposto no n.º 3 da citada Orientação Técnica, já que a falta do seu preenchimento não é imputável à ora requerida, mas devem-se única e exclusivamente, à inexistência de crianças que reunissem condições para a sua admissão, pelo que quanto a estas vagas haverá que aplicar 50% de redução, relativamente ao valor a devolver.*
- *Este último raciocínio vale para as vagas relativas a Março de 2002, Junho, Julho, Agosto, Setembro e Outubro de 2003.*
- *(...) relativamente às demais vagas dos meses de Junho e Setembro de 2002, Fevereiro de 2003, Abril, Junho, Agosto e Outubro de 2004 e Março a Junho de 2005, nada há a devolver, pois que as vagas respeitantes a esses meses foram preenchidas no mês seguinte, aplicando-se assim o aludido 2.3 do n.º 2 da Orientação Técnica.*
- *(...) tudo é documentado pelos mapas que se anexam relativos à frequência dos meses em questão. Donde o valor reclamado de 12 726,84 € (...) há que ser reduzido à importância de € 2 857,15.*
- *Este valor no entanto, entende (...) não ser de devolver, atendendo aos custos mensais fixados com o pessoal do Centro de Acolhimento Temporário, que conforme mapas de Resultados Operacionais desses anos, de que se anexam fotocópias são muito superiores aos valores recebidos da Segurança Social, no âmbito dos acordos em vigor, custos esses que não serão variáveis em função de eventuais vagas que existam, e sempre, tendo em conta, que a sua falta total de preenchimento, não é de modo algum imputável à requerida.*

Relativamente ao alegado pela Instituição recorde-se que, quanto aos anos de 2002 e 2003, não se aplica a orientação técnica constante da circular n.º 6, mas sim a orientação técnica consubstanciada na circular n.º 1 de 26/07/1995. No entanto, tal facto não é relevante pois contêm ambas normas idênticas para o efeito em causa. Assim, de acordo com a informação prestada pela instituição sobre frequências de utentes, quer na fase do relato, quer a agora apresentada na fase do contraditório (que é idêntica) não resulta que as 3 vagas tenham ocorrido em Janeiro de 2002, uma vez que, apenas são indicados 12 utentes em frequência nesse mês. Para aplicação da regra referida, como defende a Instituição, seria necessário que, dos elementos



disponibilizados, se verificasse a ocorrência da vaga em Janeiro de 2002, isto é, que foi nesse mês que teve lugar a saída do utente. Para que isso fosse visível, os dados de Janeiro de 2002 não deveriam evidenciar frequência de 12 mas de 13 utentes, ainda que, relativamente a este último, a frequência não correspondesse ao número total de dias do mês. Este raciocínio aplica-se aos outros períodos objecto de contestação pelo mesmo motivo, com excepção do ano de 2005, já que não foi efectuada qualquer dedução, de acordo com a metodologia utilizada e referida no ponto V.2.2.2 deste relatório.

Face aos dados disponíveis mantêm-se as conclusões iniciais sobre este ponto, sem prejuízo de a Instituição clarificar a situação junto do Centro Distrital do Porto, designadamente, comprovando as datas de entrada e de saída dos utentes para eventuais correcções em conformidade.

No que respeita à aplicação do n.º 3 da orientação técnica, embora a situação excepcional contemplada, quer naquela norma, quer na circular n.º 1, não tenha sido invocada na altura própria (a do processamento das participações) em face do alegado, quer pelo ISS quer pela Santa Casa da Misericórdia aceita-se que, nos termos das normas em vigor, é devida uma participação de 50% dado o preenchimento das vagas depender exclusivamente de decisão judicial e ou decisão das Comissões de Protecção de Crianças.

Assim, sem prejuízo da clarificação antes referida relativa às datas de entrada e saída dos utentes, o pagamento em excesso, em face das conclusões iniciais sobre número de utentes, passa a ser de € 6.363,42.

Por último, no que concerne à existência de custos mensais fixos com pessoal, superiores aos valores recebidos da Segurança Social, no âmbito dos acordos em vigor, e que não são variáveis em função das eventuais vagas que existam, a Segurança Social tem a obrigação de, ao acordar as participações, tomar em conta esse facto.

5. Os montantes pagos foram actualizados de acordo com os valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano;
6. Dois dos acordos já foram objecto de revisão;
7. O Centro Distrital solicitou à Santa Casa da Misericórdia, em 11/05/2005, a restituição do montante de € 727,38, relativo a participações indevidamente atribuídas à valência “*complemento por dependência de 2.º grau*”⁵³. Refira-se, no entanto, que estes montantes foram apurados na sequência de informação prestada pela Instituição,

⁵³ Esta valência não faz parte da amostra.



Tribunal de Contas

dando conta do falecimento de utentes e, também, em reclamações apresentadas pela mesma para atribuição daquele complemento⁵⁴.

⁵⁴ A atribuição de apoios para complemento por dependência implica requerimento da Instituição comprovado com atestado médico.



V.2.3.2.4 SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE SANTO TIRSO

V.2.3.2.4.1 Caracterização

A Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso foi instituída em 03/07/1885. É uma Instituição Particular de Solidariedade Social, com a forma jurídica de Irmandade da Misericórdia ou Santa Casa da Misericórdia, nos termos do art. 1.º do respectivo Compromisso⁵⁵, com sede no Largo Domingos Moreira, em Santo Tirso, em cujo concelho exerce a sua acção, tanto religiosa como social.

No que diz respeito às suas actividades de acção social, estas são desenvolvidas através de equipamentos nas áreas “Crianças e Jovens”, “Família e Comunidade” e “Velhice”.

Na área “Crianças e Jovens” a IPSS assegura as valências *Creche, Pré-Escolar e ATL*.

Na área “Velhice” desenvolve as valências de *Centro de Dia, Lar de Idosos e Serviço de Apoio Domiciliário*.

As valências *Centro Comunitário e Casa Abrigo* integram-se na área “Família e Comunidade”.

O quadro seguinte reflecte a comparticipação financeira distribuída pelo Centro Distrital ao longo do período em análise:

Quadro XXIII – SCM de Santo Tirso – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto

Áreas	Valências	Anos			
		2002	2003	2004	2005 (1º Semestre)
01 - Crianças e Jovens	Creche	81.887,40	84.138,60	87.288,60	43.644,30
	Educação pré-escolar - actividades educativas	79.524,00	81.960,00	83.559,00	42.890,40
	Educação pré-escolar - actividades apoio social	44.811,00	46.191,48	47.093,88	24.170,70
	Educação pré-escolar - compensação salarial				
	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoço	30.096,00	89.450,40	91.785,60	45.892,80
	Centro de actividades tempos livres - prática de act. Esp	56.959,20			
	Total da área	293.277,60	301.740,48	309.727,08	156.598,20
03 - Família e Comunidade	Centros comunitários	88.596,00	91.026,00	92.844,00	75.000,00
	Casa abrigo			75.000,00	46.422,00
	Total da área	88.596,00	91.026,00	167.844,00	121.422,00
05 - Velhice	Centro de convívio	5.471,55			
	Centro de dia	9.994,80	10.269,60	9.109,20	4.221,35
	Lares de idosos	764.556,72	785.587,44	994.080,74	421.074,24
	Serviço de apoio domiciliário	133.824,00	144.409,32	149.789,16	74.894,58
	Complemento para lares de idosos			15.339,18	
	Total da área	913.847,07	940.266,36	1.168.318,28	500.190,17
	Total geral	1.295.720,67	1.333.032,84	1.645.889,36	778.210,37

Fonte: ISS/CDSS Porto

⁵⁵ Celebrado em 18/08/83. A instituição encontra-se registada no Livro 1 das Irmandades da Misericórdia, sob o n.º 55/83, a fls. 141 e 141 verso.



Tribunal de Contas

V.2.3.2.4.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas anteriormente referidas, foram seleccionadas as valências *Lar de Idosos*, *Centro Comunitário* e *Creche*. Os respectivos acordos, entre a instituição e o CDSS do Porto, foram celebrados nos termos seguidamente descritos evidenciando-se, também, os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

1. Lar de Idosos Leonor Beleza (Grandes Dependentes)

Destinado a “*indivíduos adultos, grandes dependentes, com diagnóstico de não recuperação, sem possibilidade de cura médica e a quem a estrutura familiar não possa dar resposta*” acordo de cooperação atípico, celebrado em 29 de Outubro 1985, devidamente homologado, abrangendo 88 utentes. Este acordo foi revogado por um outro, celebrado em 25 de Novembro de 1988, que não alterou o número de utentes.

Quadro XXIV – SCM de Santo Tirso – Lar Dr.^a Leonor Beleza – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	126	94	0	0	127	93	0	0	123	91	0	0	88	88	0	0
Fev	124	94	0	0	128	94	0	0	126	92	0	0	88	88	0	0
Mar	126	92	0	0	132	94	0	0	127	92	0	0	88	88	0	0
Abr	129	91	0	0	128	94	0	0	125	93	0	0	88	88	0	0
Mai	124	94	0	0	127	94	0	0	93	93	0	0	88	88	0	0
Jun	124	94	0	0	129	94	0	0	95	95	0	0	88	88	0	0
Jul	126	94	0	0	130	94	0	0	95	95	0	0				
Ago	124	93	0	0	128	94	0	0	96	96	0	0				
Set	125	94	0	0	127	93	0	0	94	94	0	0				
Out	127	94	0	0	125	93	0	0	93	93	0	0				
Nov	127	94	0	0	124	92	0	0	93	93	0	0				
Dez	127	93	0	0	126	91	0	0	94	94	0	0				
Total de utentes em excesso			0	0			0	0			0	0			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	88				88				88				88			
N.º utentes participados	88				88				88				88			
Capacidade máxima do estabelecimento: 92 Utentes																
Valor participado (€)	514.060,80				528.200,64				538.760,64				269.380,32			
% Amostra na área	56,3				56,2				46,1				53,9			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS e pela IPSS

2. Lar de Idosos Luís de Andrade

A actividade desenvolvida pela instituição, nesta valência, diz respeito a apoio à população idosa. O acordo de cooperação, celebrado em 21/11/95, entrou em vigor em 1 de Dezembro seguinte, revogando acordo precedente, celebrado em 31/03/84. Nos termos do anexo I, o acordo abrangia 83 utentes, dos quais 7 constituíam uma quota do Serviço-SubRegional do Porto. Este acordo de cooperação foi posteriormente revogado por um outro, celebrado em 19/01/2004, com efeitos reportados a 1 de Dezembro precedente, abrangendo 74 utentes, obrigando-se a instituição a reservar uma quota para 6 utentes do CDSS do Porto, para situações sociais urgentes, definindo-se ainda, como lotação do lar, 84 utentes.



mlj

Quadro XXV – SCM de Santo Tirso – Lar José Luís D’Andrade – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	83	85	0	0	86	82	0	0	86	74	0	0	74	74	0	0
Fev	81	85	0	0	86	82	0	0	84	74	0	0	74	74	0	0
Mar	81	82	0	0	87	84	0	0	84	73	0	0	74	74	0	0
Abr	80	82	0	0	85	84	0	0	83	73	0	0	73	73	0	0
Mai	82	82	0	0	84	84	0	0	73	73	0	0	74	74	0	0
Jun	83	82	0	0	84	84	0	0	74	74	0	0	74	74	0	0
Jul	85	84	0	0	84	84	0	0	72	72	0	0				
Ago	85	84	0	0	86	84	0	0	73	73	0	0				
Set	85	84	0	0	84	80	0	0	72	72	0	0				
Out	86	84	0	0	85	78	0	0	72	72	0	0				
Nov	86	82	0	0	84	76	0	0	73	73	0	0				
Dez	86	82	0	0	86	75	0	0	72	72	0	0				
Total de utentes em excesso			0	0			0	0			0	0			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	83				83				74				74			
N.º utentes comparticipados	74				74				74				74			
Capacidade máxima do estabelecimento: 83 ⁽²⁾ Utes																
84 ⁽³⁾ Utes																
Valor comparticipado (€)	250.495,92				257.386,80				267.270,24				133.635,12			
% Amostra na área	27,4				27,4				22,9				26,7			

Nota: 1 - Ano 2005 - até 30/06/2005
 2 - 7 dos utentes constituem quota do CDSS
 3 - Novo acordo com efeitos a partir de Dezembro, 6 dos utentes constituem quota do CDSS
 Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS

3. Creche – Jardim Infantil Abílio Ferreira de Oliveira

O acordo de cooperação que tem por finalidade “o desenvolvimento da actividade de apoio à infância e juventude”, foi celebrado em 15 de Setembro de 1997, com efeitos a 1/09/97 e revogando o celebrado em 7/08/89, abrangendo 35 utentes.



Quadro XXVI – SCM de Santo Tirso – Jardim Infantil – Creche – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002			2003			2004			2005						
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso				
													TC	CDSS	TC	CDSS
Jan	43	nd	0	nd	41	nd	0	nd	44	nd	0	nd	35	35	0	0
Fev	43	nd	0	nd	41	nd	0	nd	45	nd	0	nd	35	35	0	0
Mar	43	nd	0	nd	40	nd	0	nd	45	nd	0	nd	43	35	0	0
Abr	43	nd	0	nd	40	nd	0	nd	45	nd	0	nd	35	35	0	0
Mai	43	nd	0	nd	40	nd	0	nd	44	nd	0	nd	35	35	0	0
Jun	43	nd	0	nd	40	nd	0	nd	45	nd	0	nd	35	35	0	0
Jul	43	nd	0	nd	40	nd	0	nd	46	nd	0	nd				
Ago	-	-	-	-	-	-	-	-	44	nd	0	nd				
Set	42	nd	0	nd	39	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Out	42	nd	0	nd	41	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Nov	41	nd	0	nd	42	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Dez	41	nd	0	nd	43	nd	0	nd	43	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	35				35				35				35			
N.º utentes participados	35				35				35				35			
Capacidade máxima do estabelecimento: 35 Utes																
Valor participado (€)	81.887,40			84.138,60			87.288,60			43.644,30						
% Amostra na área	27,9			27,9			28,2			27,9						

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

As listagens disponibilizadas pela IPSS, em 2005, incluem o n.º de processo, por utente, para 35 utentes e indicam que existem mais 8 sem acordo, com excepção da listagem relativa ao mês de Março que inclui o n.º de processo dos 43 utentes.

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS e pela IPSS

4. Centro Comunitário

Este centro comunitário surgiu na continuidade das acções do Programa de Luta Contra a Pobreza e presta apoio a indivíduos em situações de risco e de exclusão social grave, nomeadamente, de carácter psicológico, de serviço social e jurídico, animação sócio-cultural dirigida a crianças, jovens e idosos; educação social; formação e serviço de refeições. Acordo, celebrado em 1/04/2000, com efeitos a 1 de Janeiro do mesmo ano, homologado em 29/12/2000, refere-se a 150 utentes, sendo a comparticipação financeira correspondente a 77,6% dos custos orçados e corrigidos. De acordo com o complemento à circular de orientação técnica n.º 6 de 6/04/2004, da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social⁵⁶ as implicações das variações da frequência dos utentes nas comparticipações da segurança social não se aplicam à resposta social objecto deste acordo.

⁵⁶ Actual Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança.



Quadro XXVII – SCM de Santo Tirso – Centro Comunitário – Acordo celebrado com o CDSS Porto

	(em euros)			
	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Valor participado (€)	88.596,00	91.026,00	92.844,00	46.422,00
% Amostra na área	100,0	100,0	55,3	38,2

Fonte: ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.4.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital possui todos os dados sobre as frequências de utentes nos dois lares, o mesmo não se passando relativamente aos elementos da creche, com excepção do 1.º semestre de 2005;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos de acordo com o número de utentes constante do acordo celebrado para a creche. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art.º 65.º da Lei n. 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. Existem meses em que os dados disponibilizados pela Santa Casa ao TC divergem dos dados, quando remetidos, por aquela Instituição ao CDSS Porto. Todavia, em ambos os casos, o número de utentes em frequência é igual ou superior ao número de utentes abrangido pelos acordos, incluindo o Lar José Luís de Andrade face à quota atribuída ao CDSS Porto, pelo que não foram efectuados pagamentos em excesso;
4. Os montantes pagos foram actualizados de acordo com os valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano. No entanto, entre Janeiro de 2002 e Novembro de 2003, o Centro Distrital processou para o Lar José Luís de Andrade apenas 74 utentes, em vez dos 83 estabelecidos no acordo celebrado em 21/11/95, em vigor nesse período de tempo, desconhecendo-se os motivos para tal procedimento.
5. A frequência de utentes durante os anos de 2002, 2003 e 2004 foi superior à capacidade máxima de todos os estabelecimentos;
6. Um dos acordos não foi objecto de revisão.



Tribunal de Contas

V.2.3.2.5. SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VILA DO CONDE

V.2.3.2.5.1 Caracterização

Nos termos do art. 1.º do Compromisso, aprovado em 20/03/84, “a Irmandade da Misericórdia de Vila do Conde, também denominada Santa Casa da Misericórdia (...) é uma associação de fiéis, constituída na ordem jurídica canónica, com o objectivo de praticar a solidariedade social (...).” Tem personalidade jurídica canónica e civil e foi reconhecida como IPSS, nos termos do mesmo artigo. Tem a sua sede em Vila do Conde, em cujo concelho exerce a sua acção.⁵⁷

A actividade desenvolvida pela Instituição, no campo da acção social, é feita através de equipamentos nas áreas “Crianças e Jovens”, “Invalidez e Reabilitação” e “Velhice”.

No âmbito da área “Crianças e Jovens”, são asseguradas as valências *Creche, Pré-Escolar, ATL, Lar de Crianças e Jovens* e *Centro de Acolhimento Temporário*.

Na área “Velhice”, a IPSS garante as valências *Centro de Dia, Lar de Idosos, Serviço de Apoio Domiciliário* e *Complemento para Lar de Idosos*.

Quanto à área “Invalidez e Reabilitação”, são desenvolvidas as valências de *Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)* e *Lar Residencial*.

O quadro seguinte reflecte a comparticipação financeira atribuída pelo Centro Distrital ao longo do período em análise:

Quadro XXVIII – SCM de Vila do Conde – Comparticipação financeira através de acordos com o CDSS Porto

Áreas	Valências	Anos			
		2002	2003	2004	2005 (1º Semestre)
01 - Crianças e Jovens	Creche	152.076,60	156.257,40	162.107,40	81.053,70
	Educação pré-escolar - actividades educativas	101.422,08	135.968,64	130.788,00	67.132,80
	Educação pré-escolar - actividades apoio social	57.150,24	76.629,28	73.712,16	37.832,40
	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoço	79.002,00	81.169,20	90.234,00	46.119,60
	Lar de crianças e jovens em situação de risco	105.271,92	108.167,16	112.191,24	56.095,62
	Centro de acolhimento temporário para jovens em situação de risco	228.478,15	234.091,20	238.771,20	119.385,60
	Total da área	723.400,99	792.282,88	807.804,00	407.619,72
04 - Inval. e Reabilitação	Centro de actividades ocupacionais	583.683,96	656.081,22	675.744,00	337.872,00
	Lar residencial	836.026,08	897.915,86	938.952,24	469.476,12
	Serviço de apoio domiciliário pessoas com deficiência	69.120,00	71.020,80	73.666,80	36.833,40
Total da área	1.488.830,04	1.625.017,88	1.688.363,04	844.181,52	
05 - Velhice	Centro de dia	40.978,68	42.105,36	43.724,04	21.862,02
	Lares de idosos	594.612,36	610.968,48	629.844,96	314.922,48
	Serviço de apoio domiciliário	155.520,00	177.552,00	184.167,00	92.083,50
	Complemento para lares de idosos			23.709,31	-282,25
Total da área	791.111,04	830.625,84	881.445,31	428.585,75	
Total geral	3.003.342,07	3.247.926,60	3.377.612,35	1.680.386,99	

Fonte: ISS/CDSS Porto

⁵⁷ A Instituição encontra-se registada no Livro n.º 1 das Irmandades da Misericórdia, sob o n.º 20/84, a fls. 174 e 174 verso.



mlj

V.2.3.2.5.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas anteriormente referidas, foram seleccionadas as valências de *Centro de Acolhimento Temporário, Lar de Crianças e Jovens, CAO e Lar de Idosos*. Os respectivos acordos, entre a instituição e o CDSS do Porto, foram celebrados nos termos seguidamente descritos evidenciando-se, também, os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

1. Centro de Acolhimento Temporário

Trata-se de uma resposta social que tem por finalidade acolher crianças dos 7 aos 12 anos, em situação de urgência e natureza transitória, visando o adequado encaminhamento dessas crianças. O acordo de cooperação respectivo foi celebrado em 22 de Dezembro de 2000 e homologado em 12 de Janeiro de 2001, sendo os seus efeitos financeiros reportados a 1 de Outubro de 2000. O acordo contempla 20 utentes, prevendo uma reserva de 3 lugares, dentro daquela capacidade, para “*situações de emergência*” apresentadas pelo Centro Distrital.

Quadro XXIX – SCM de Vila do Conde – CAT – 7 aos 12 anos – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	20	nd	0	nd	19	nd	0	nd	23	nd	0	nd	21	23	0	0
Fev	21	nd	0	nd	20	nd	0	nd	23	nd	0	nd	20	21	0	0
Mar	21	nd	0	nd	20	nd	0	nd	22	nd	0	nd	20	21	0	0
Abr	21	nd	0	nd	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	20	20	0	0
Mai	21	nd	0	nd	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	20	22	0	0
Jun	22	nd	0	nd	19	nd	0	nd	20	nd	0	nd	20	20	0	0
Jul	21	nd	0	nd	19	nd	0	nd	20	nd	0	nd				
Ago	21	nd	0	nd	19	nd	0	nd	21	nd	0	nd				
Set	19	nd	0	nd	25	nd	0	nd	20	nd	0	nd				
Out	19	nd	0	nd	25	nd	0	nd	19	nd	0	nd				
Nov	21	nd	0	nd	24	nd	0	nd	19	nd	0	nd				
Dez	20	nd	0	nd	24	nd	0	nd	19	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	20				20				20				20			
N.º utentes participados	20				20				20				20			
Capacidade máxima do estabelecimento: 20 Uteses																
Valor participado (€)	113.913,60				117.045,60				119.385,60				59.692,80			
% Amostra na área	15,7				14,8				14,8				14,6			

Nota: (1) - Ano 2005 - até 30/06/2005

(2) - 3 dos utentes constituem quota do CDSS

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS e pelo CDSS Porto

2. Lar de Crianças

Visa acolher crianças e jovens, do sexo masculino dos 13 aos 18 anos de idade, proporcionando-lhes condições de vida, o mais próximo possível de uma estrutura familiar e, ainda, a sua reintegração na família e na comunidade. A admissão dos utentes é feita em articulação com o Centro Distrital. Para enquadrar esta actividade, foi celebrado um acordo de



Tribunal de Contas

cooperação, em 1 de Março de 2001, abrangendo 23 utentes, dos quais 20 em *Lar de Crianças e Jovens* e 3 em *Unidade de Emergência*.

Quadro XXX – SCM de Vila do Conde – Lar – Casa da Criança – 13 aos 18 anos – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	15	nd	5	nd	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	25	25	0	0
Fev	16	nd	4	nd	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	25	25	0	0
Mar	19	nd	1	nd	20	nd	0	nd	22	nd	0	nd	25	25	0	0
Abr	19	nd	1	nd	20	nd	0	nd	23	nd	0	nd	24	24	0	0
Mai	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	24	nd	0	nd	24	24	0	0
Jun	22	nd	0	nd	21	nd	0	nd	24	24	0	0	24	24	0	0
Jul	23	nd	0	nd	21	nd	0	nd	23	23	0	0				
Ago	21	nd	0	nd	21	nd	0	nd	23	nd	0	nd				
Set	24	nd	0	nd	21	nd	0	nd	26	nd	0	nd				
Out	20	nd	0	nd	20	nd	0	nd	26	nd	0	nd				
Nov	20	nd	0	nd	21	nd	0	nd	28	nd	0	nd				
Dez	19	nd	1	nd	21	nd	0	nd	26	nd	0	nd				
Total de utentes em excesso			12	nd			0	nd			0	0			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	23				23				23				23			
N.º utentes participados	23				23				23				23			
Capacidade máxima do estabelecimento: 23 Utes																
Valor participado (€)	105.271,92				108.167,16				112.191,24				56.095,62			
% Amostra na área	14,6				13,7				13,9				13,8			

Nota: (1) Ano 2005 - até 30/06/2005

(2) - 3 dos utentes constituem quota do CDSS

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS

3. Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)

Foi celebrado um acordo de cooperação em 23 de Junho de 1994, revisto posteriormente 6 vezes. Nos termos da última revisão, efectuada em 30 de Junho de 2000, o número de utentes abrangido é de 115, com participações financeiras diferentes: 100 utentes a 85 989\$00/cada e 15 utentes a 71 133\$00/cada. Relativamente aos 100 utentes, foi reservada uma quota de 11 para o Centro Distrital. A participação objecto de análise refere-se aos 100 utentes.



mlj

Quadro XXXI – SCM de Vila do Conde – CAO – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	101	nd	0	nd	98	nd	0	nd	101	nd	0	nd	100	100	0	0
Fev	101	nd	0	nd	98	nd	0	nd	102	nd	0	nd	100	100	0	0
Mar	99	nd	0	nd	102	nd	0	nd	98	nd	0	nd	100	100	0	0
Abr	101	nd	0	nd	102	nd	0	nd	100	nd	0	nd	100	100	0	0
Mai	101	nd	0	nd	101	nd	0	nd	102	115	0	0	100	100	0	0
Jun	101	nd	0	nd	101	nd	0	nd	104	116	0	0	101	101	0	0
Jul	101	nd	0	nd	101	nd	0	nd	105	117	0	0				
Ago	103	nd	0	nd	101	nd	0	nd	106	118	0	0				
Set	100	nd	0	nd	101	nd	0	nd	105	116	0	0				
Out	104	nd	0	nd	101	nd	0	nd	103	115	0	0				
Nov	102	nd	0	nd	101	nd	0	nd	103	nd	0	nd				
Dez	98	nd	0	nd	101	nd	0	nd	102	114	0	0				
Total de utentes em excesso			0	nd			0	nd			0	nd			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	100+15				100+15				100+15				100+15			
N.º utentes participados	100				100				100				100			

Capacidade máxima do estabelecimento: 120 Utes

Valor participado (€)	514.693,56	585.193,64	602.124,00	301.062,00
% Amostra na área	34,6	36,0	35,7	35,7

Nota: (1) - Ano 2005 - até 30/06/2005

(2) - 11 dos 100 utentes constituem quota do CDSS

(3) - O CD dispunha de informação global (115) sobre os utentes efectivos relativamente ao período compreendido entre Maio a Outubro e Dezembro de 2004.

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS e pelo CDSS Porto

4. Lar de Idosos

O respectivo acordo de cooperação foi celebrado em 24 de Novembro de 1988. Nos termos da 2.ª revisão, efectuada em 27 de Junho de 1990, o acordo abrange 104 utentes.

Quadro XXXII – SCM de Vila do Conde – Lar de Idosos – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º de utentes pagos em excesso	
		TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS	
Jan	107	nd	0	nd	106	nd	0	nd	103	nd	1	nd	104	104	0	0
Fev	108	nd	0	nd	105	nd	0	nd	102	nd	2	nd	107	108	0	0
Mar	104	nd	0	nd	104	nd	0	nd	102	nd	2	nd	104	105	0	0
Abr	104	nd	0	nd	104	nd	0	nd	106	nd	0	nd	104	105	0	0
Mai	104	nd	0	nd	104	nd	0	nd	106	104	0	0	104	105	0	0
Jun	105	nd	0	nd	104	nd	0	nd	104	104	0	0	105	105	0	0
Jul	105	nd	0	nd	108	nd	0	nd	105	105	0	0				
Ago	104	nd	0	nd	108	nd	0	nd	106	106	0	0				
Set	104	nd	0	nd	109	nd	0	nd	104	104	0	0				
Out	104	nd	0	nd	109	nd	0	nd	107	107	0	0				
Nov	102	nd	2	nd	104	nd	0	nd	105	nd	0	nd				
Dez	104	nd	0	nd	104	nd	0	nd	104	104	0	0				
Total de utentes em excesso			2	nd			0	nd			5	nd			0	0
N.º utentes abrangidos pelo acordo	104				104				104				104			
N.º utentes participados	104				104				104				104			

Capacidade máxima do estabelecimento :108 Utes

Valor participado (€)	352.048,32	361.732,80	375.623,04	187.811,52
% Amostra na área	44,5	43,5	42,6	43,8

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS do Porto e pela IPSS



V.2.3.2.5.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital não possui todos os elementos necessários sobre as frequências dos utentes, especialmente para os anos de 2002, 2003 e parte de 2004;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos de acordo com o número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art. 65.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. Há meses em que o número de utentes em frequência é inferior ao número de utentes abrangido pelo acordo, verificando-se pagamentos em excesso⁵⁸, conforme se demonstra nos quadros infra. Observa-se, ainda, que nalguns casos os dados disponibilizados pela Santa Casa ao TC divergem dos dados, quando remetidos, por aquela Instituição ao CDSS Porto.

Quadro XXXIII – SCM de Vila do Conde – Lar Casa da Criança – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	381,42	12	4.577,04
Total		12	4.577,04

Nota: cfr. Quadro XXX

Sobre esta matéria veja-se, com as necessárias adaptações, o que se expõe no ponto V.2.3.2.3.3, a propósito das alegações do ISS relativamente às valências CAT e Lar de Crianças.

⁵⁸ Para efeitos deste cálculo foram considerados os dados disponibilizados pela Santa Casa do TC, com excepção dos meses em que estes dados foram enviados ao CDSS Porto, sendo, neste caso, estes últimos considerados.



Quadro XXXIV – SCM de Vila do Conde – Lar Idosos – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Dados enviados ao TC	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	282,09	2	564,18
2004	300,98	5	1.504,90
Total		7	2.069,08

Nota: cfr. Quadro XXXII

A situação encontra-se, no entanto, já regularizada através da reposição daquela verba, em Julho de 2006, conforme informação do ISS, I.P., remetida em Setembro do mesmo ano. Deverá, no entanto, o CDSS ponderar se, neste caso, no tocante ao “Lar Casa da Criança” não era devida uma comparticipação de 50% caso sejam aqui aplicáveis os argumentos expendidos pelo ISS e expostos em V.2.3.2.3.3., a propósito das valências CAT e Lar de Crianças.

- Os montantes pagos foram actualizados ao abrigo dos valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano, com excepção do acordo relativo ao CAO o qual não foi actualizado de acordo com os protocolos aplicáveis a 2001 e 2002. Acresce que, relativamente a este acordo, da actualização do ano de 2003 ficou por pagar a importância correspondente a um mês (€ 122, 34)⁵⁹;

Sobre esta matéria alega o Presidente do ISS que “*não foi pago na altura, por falta de verba e não por qualquer desleixo dos Serviços (...)*”.

- Os acordos celebrados para o Centro de Actividades Ocupacionais e Lar de Idosos já foram objecto de revisão;
- O Centro Distrital solicitou à Instituição, em 06/06/2005, a restituição do montante de €282,25, relativo a comparticipações indevidamente atribuídas à valência “*Complemento por Dependência de 2.º Grau*”⁶⁰, referente a 5 meses daquele complemento. Refira-se, no entanto, que este montante foi apurado, na sequência de informação prestada pela IPSS dando conta do falecimento de uma utente⁶¹.

⁵⁹ Em 2003 o valor por utente era de €491,93, correspondendo o valor anual a €590 316,00=€491,93x100x12. O montante total pago naquele ano foi de €585 193,62, havendo uma diferença de € 122,38, para menos. Através do ofício n.º 87558 de 18.12.03, o CDSS Porto comunicou à IPSS que “(...) a comparticipação financeira devida pelo acordo de cooperação de CAO será actualizada com efeitos a partir de Janeiro de 2003. (...) a valência será acrescida de €56 345,96” . Contudo o montante pago foi de €1 223,38, o que corresponde a uma diferença de € 122,34.

⁶⁰ Esta valência não faz parte da amostra.

⁶¹ Conforme anexo do respectivo acordo, a Instituição “*obriga-se a comunicar ao Centro Distrital qualquer alteração das situações justificativas da atribuição da citada comparticipação*”. A atribuição de apoios para complemento por dependência implica requerimento da Instituição comprovado com atestado médico.



Tribunal de Contas

V.2.3.2.6 CENTRO DE CULTURA E DESPORTO DOS TRABALHADORES DO CDSS DO PORTO

V.2.3.2.6.1 Caracterização

O CCD dos Trabalhadores do CDSS do Porto é, nos termos do art. 1.º dos respectivos Estatutos, uma Associação “que integra os extintos Centros de Cultura e Desporto dos Departamentos de Prestações Pecuniárias Comércio e Indústria do Centro Regional de Segurança Social do Porto e que visa integrar os da Têxtil e Serviços”. De entre as finalidades que prossegue constam as de segurança social, através da “criação de estruturas e desenvolvimento de acções para protecção dos associados e apoio na Saúde e Segurança Social (Lares, Centros de Dia, Jardins de Infância e ATL e acordos com organizações de saúde)” (art. 2.º).⁶²

A instituição desenvolve actividades de acção social, através de vários equipamentos, nas áreas “Crianças e Jovens”, “Velhice” e “Família e Comunidade”.

A área de “Crianças e Jovens” é desenvolvida nas valências *Actividades de Tempos Livres (ATL)*, *Pré-Escolar* e *Creche*.

A área da “Velhice” é assegurada através das valências *Lar para Idosos* e *Serviço de Apoio Domiciliário*.

No âmbito da “Família e Comunidade”, a instituição assegura a valência *Colónia de Férias*.

Para o desenvolvimento da sua actividade a instituição utiliza, não só, os seus próprios equipamentos, mas também equipamentos do Centro Distrital do Porto, para os quais celebrou acordos de gestão. Assim, no quadro seguinte encontram-se evidenciadas as participações financeiras disponibilizadas pelo Centro Distrital ao Centro de Cultura e Desporto, no âmbito dos acordos celebrados para as duas modalidades de equipamentos. Embora todas as participações financeiras sejam baseadas em acordos de cooperação, para efeitos da sua distinção os mesmos são designados como acordos de cooperação (equipamentos próprios do CCD) e acordos de gestão (equipamentos do CDSS).

⁶² Apesar de não se tratar de uma IPSS, a entidade pode prosseguir actividades de apoio social do âmbito da segurança social, podendo para esse efeito, celebrar acordos de cooperação com o ISS/CDSS do Porto, nos termos da Norma XXXIV do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/05.



mlj

Quadro XXXV – CCD – Participação Financeira através de acordos com o CDSS Porto

Áreas	Valências	(em euros)						
		2002 ⁽¹⁾	2003		2004		2005 (1º Semestre)	
			Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão	Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão	Acordos de Cooperação	Acordos de Gestão
01 - Crianças e Jovens	Creche	89.474,40	0,00	91.933,80	0,00	93.774,00	0,00	46.887,00
	Educação pré-escolar - actividades educativas	192.554,88	52.264,32	141.843,84	53.284,00	134.888,70	27.350,40	63.966,78
	Educação pré-escolar - actividades apoio social	92.405,64	29.455,44	63.830,52	30.030,88	59.674,38	15.413,20	27.759,12
	Centro de actividades tempos livres - multiactividades c/almoço	100.069,20	87.353,52	15.460,80	90.635,04	16.041,60	45.317,52	8.020,80
	Subtotal da área	474.504,12	169.073,28	313.068,96	173.949,92	304.378,68	88.081,12	146.633,70
	Total da área	474.504,12	482.142,24		478.328,60		234.714,82	
03 - Família e Comunidade	Centros comunitários	1.919,87	-	-	-	-	-	-
	Colónias de férias	184.739,28	0,00	189.819,60	0,00	193.616,04	0,00	96.808,02
	Subtotal da área	186.659,15	0,00	189.819,60	0,00	193.616,04	0,00	96.808,02
	Total da área	186.659,15	189.819,60		193.616,04		96.808,02	
05 - Velhice	Centro de dia	19.989,60	20.539,20	0,00	21.328,80	0,00	10.664,40	0,00
	Lares de idosos	607.344,00	0,00	624.048,00	0,00	636.528,00	0,00	318.264,00
	Serviço de apoio domiciliário	138.240,00	82.857,60	59.184,00	85.944,60	61.389,00	42.972,30	30.694,50
	Subtotal da área	765.573,60	103.396,80	683.232,00	107.273,40	697.917,00	53.636,70	348.958,50
	Total da área	765.573,60	786.628,80		805.190,40		402.595,20	
	Total geral	1.426.736,87	1.458.590,64		1.477.135,04		734.118,04	

Nota: ⁽¹⁾ Ano 2002 - Não se distinguiu os acordos de cooperação dos acordos de gestão
Fonte ISS/CDSS Porto

V.2.3.2.6.2 Análise das Amostras seleccionadas

Das áreas referidas foram seleccionadas as valências *Actividades de Tempos Livres* e *Serviço de Apoio Domiciliário* para os acordos de cooperação e as valências *Educação pré-escolar – Actividades educativas*, *Colónia de Férias* e *Lar para Idosos* para os acordos de gestão, descrevendo-se seguidamente, de forma sumária, os termos em que foram celebrados e os quadros relativos aos dados físicos e financeiros que resultaram das análises efectuadas.

1. Actividades de Tempos Livres

Esta valência é desenvolvida em dois estabelecimentos, sitos na Rua de Santa Catarina e na Rua Miguel Bombarda. Os acordos de cooperação respectivos têm por finalidade a actividade de apoio à infância e juventude.

O acordo relativo ao primeiro estabelecimento foi celebrado em 30/08/96, tendo entrado em vigor no primeiro dia do mês seguinte, abrangendo 73 utentes. Este acordo revogou um outro celebrado em 26/09/86.



Tribunal de Contas

Quadro XXXVI – CCD – ATL – Infantário de Santa Catarina – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	62	nd	11	nd	60	60	13	13
Fev	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	62	nd	11	nd	60	60	13	13
Mar	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	59	nd	14	nd	60	60	13	13
Abr	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	59	nd	14	nd	60	59	13	14
Mai	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	58	58	15	15	59	58	14	15
Jun	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	58	58	15	15	58	58	15	15
Jul	60	nd	13	nd	65	nd	8	nd	58	58	15	15				
Ago																
Set	62	nd	11	nd	66	nd	7	nd	60	nd	13	nd				
Out	62	nd	11	nd	62	nd	11	nd	61	60	12	13				
Nov	64	nd	9	nd	62	nd	11	nd	60	60	13	13				
Dez	64	nd	9	nd	62	nd	11	nd	60	60	13	13				
Total de utentes em excesso			131	nd			96	nd			146	84			81	83
N.º utentes abrangidos pelo acordo	73				73				73				73			
N.º utentes comparticipados	73				73				73				73			
Capacidade máxima do estabelecimento: 73 Utentes																
Valor Comparticipado (€)	54.925,20				56.431,92				58.551,84				29.275,92			
% Amostra na área	11,6				11,7				12,2				12,5			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS e pela IPSS

O acordo para o segundo estabelecimento foi celebrado em 28/10/83, com efeitos a 1/09/1983, abrangendo 60 utentes. Posteriormente, foi objecto de revisão, em 30/08/1996, abrangendo actualmente 40 utentes.

Quadro XXXVII – CCD – ATL – Miguel Bombarda – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	30	nd	10	nd	34	nd	6	nd	30	nd	10	nd	22	22	18	18
Fev	31	nd	9	nd	34	nd	6	nd	30	nd	10	nd	22	22	18	18
Mar	31	nd	9	nd	33	nd	7	nd	30	nd	10	nd	22	22	18	18
Abr	31	nd	9	nd	32	nd	8	nd	30	nd	10	nd	22	22	18	18
Mai	31	nd	9	nd	33	nd	7	nd	29	32	11	8	22	22	18	18
Jun	31	nd	9	nd	33	nd	7	nd	29	32	11	8	22	22	18	18
Jul	31	nd	9	nd	33	nd	7	nd	29	32	11	8				
Ago	31	nd	9	nd	33	nd	7	nd	29	nd	11	nd				
Set	33	nd	7	nd	33	nd	7	nd	27	27	13	13				
Out	36	nd	4	nd	32	nd	8	nd	27	27	13	13				
Nov	35	nd	5	nd	32	nd	8	nd	26	23	14	17				
Dez	35	nd	5	nd	32	nd	8	nd	22	22	18	18				
Total de utentes em excesso			94	nd			86	nd			142	85			108	108
N.º utentes abrangidos pelo acordo	40				40				40				40			
N.º utentes comparticipados	40				40				40				40			
Capacidade máxima do estabelecimento: 60 Utentes																
Valor Comparticipado (€)	30.096,00				30.921,60				32.083,20				16.041,60			
% Amostra na área	6,3				6,4				6,7				6,8			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pelo CDSS e pela IPSS



mlj

2. Serviço de Apoio Domiciliário

Regulado por um acordo de cooperação celebrado em 21/09/95, objecto de três revisões, a última efectuada em 29/06/99, contempla 35 utentes.

Quadro XXXVIII – CCD – Serviço de Apoio Domiciliário – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequências de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
TC			CDSS	TC			CDSS	TC			CDSS	TC			CDSS	
Jan	37	nd	0	nd	33	nd	2	nd	33	nd	2	nd	35	35	0	0
Fev	38	nd	0	nd	33	nd	2	nd	34	nd	1	nd	35	35	0	0
Mar	38	nd	0	nd	35	nd	0	nd	33	nd	2	nd	33	nd	2	nd
Abr	39	nd	0	nd	33	nd	2	nd	33	nd	2	nd	35	nd	0	nd
Mai	39	nd	0	nd	33	nd	2	nd	32	nd	3	nd	35	35	0	0
Jun	40	nd	0	nd	33	nd	2	nd	30	nd	5	nd	35	35	0	0
Jul	40	nd	0	nd	31	nd	4	nd	34	nd	1	nd				
Ago	40	nd	0	nd	30	nd	5	nd	33	nd	2	nd				
Set	37	nd	0	nd	30	nd	5	nd	33	nd	2	nd				
Out	36	nd	0	nd	30	nd	5	nd	33	nd	2	nd				
Nov	35	nd	0	nd	32	nd	3	nd	34	nd	1	nd				
Dez	32	nd	3	nd	32	nd	3	nd	34	nd	1	nd				
Total de utentes em excesso			3	nd			35	nd			24	nd			2	nd
N.º utentes abrangidos pelo acordo	35				35				35				35			
N.º utentes participados	35				35				35				35			
Capacidade máxima do estabelecimento: 50 Utes																
Valor Comparticipado (€)	80.640,00				82.857,60				85.944,60				42.972,30			
% Amostra na área	10,5				10,5				10,7				10,7			

Nota: Ano 2005 - até 30/06/2005

Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS e pelo CDSS Porto

3. Educação pré-escolar

As respectivas actividades desenvolvem-se no Centro Infantil de S. Mamede de Infesta, estabelecimento integrado do Centro Distrital do Porto, cedido ao CCD, através de um acordo de gestão celebrado em 30/07/98. O acordo de cooperação complementar, celebrado na mesma data, entre o ex – Centro Regional de Segurança Social do Norte, a Direcção Regional de Educação do Norte e o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do CRSS, abrangendo 100 utentes, e nunca sujeito a revisão, tem por finalidade a criação de condições para a participação da instituição no “Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar”.

De acordo com o complemento à circular de orientação técnica n.º 6 de 6/04/2004, da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social⁶³ as implicações das variações da frequência dos utentes nas comparticipações da segurança social não se aplicam à resposta social objecto deste acordo.

⁶³ Actual Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança.



Quadro XXXIX – CCD – Educação Pré-escolar – Acordo celebrado com o CDSS Porto

(em euros)

	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Valor Comparticipado (€)				
Componente educativa	98.130,96	98.130,96	98.130,96	49.065,48
Componente de apoio à família	37.714,44	37.714,44	37.714,44	18.857,22
Total das componentes	135.845,40	135.845,40	135.845,40	67.922,70
% Amostra na área	28,6	28,2	28,4	28,9

Fonte: ISS/CDSS Porto

4. Colónia de Férias

Destinando-se a crianças, jovens, deficientes e idosos, as actividades são desenvolvidas na Colónia de Férias da Praia da Árvore, estabelecimento integrado, cedido pelo Centro Distrital ao CCD, através de um acordo de gestão celebrado em 25/02/98, autorizado por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social, exarado no mesmo acordo. O respectivo acordo de cooperação complementar, celebrado na mesma data, com efeitos a 1/03/98, não fixa um número de utentes e estabelece uma comparticipação financeira mensal, a partir de pressupostos financeiros, enunciados expressamente e não foi, ainda, objecto de revisão.

De acordo com o complemento à circular de orientação técnica n.º 6 de 6/04/2004, da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social as implicações das variações de frequências de utentes, nas comparticipações da segurança social, não se aplicam à resposta social objecto deste acordo.

Quadro XL – CCD – Colónia de Férias – Acordo celebrado com o CDSS Porto

(em euros)

	Anos			
	2002	2003	2004	2005
Valor Comparticipado (€)	184.739,28	189.819,60	193.616,04	96.808,02
% Amostra na área	99,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISS/CDSS Porto

5. Lar de Idosos

O acordo de cooperação foi celebrado em 28/04/2000, com efeitos a 1 de Maio do mesmo ano e homologado em 6/03/2001 e prevê 200 utentes. Previamente, em 10/03/2000, foi celebrado um acordo de gestão entre as mesmas entidades, através do qual o Centro Distrital cedeu ao CCD o estabelecimento integrado “Lar do Monte dos Burgos” onde as actividades, objecto daquele acordo de cooperação, seriam desenvolvidas.



Tribunal de Contas

Quadro XLI – CCD – Lar de Idosos – Monte dos Burgos – Acordo celebrado com o CDSS Porto

Meses	Frequência de utentes															
	2002				2003				2004				2005			
	Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso		Enviadas ao TC	Enviadas ao CDSS	N.º utentes pagos em excesso	
			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS			TC	CDSS
Jan	188	nd	12	nd	187	nd	13	nd	192	nd	8	nd	199	199	1	1
Fev	194	nd	6	nd	187	nd	13	nd	196	nd	4	nd	200	200	0	0
Mar	192	nd	8	nd	183	nd	17	nd	199	nd	1	nd	199	199	1	1
Abr	192	nd	8	nd	184	nd	16	nd	202	nd	0	nd	196	196	4	4
Mai	191	nd	9	nd	189	200	11	0	202	nd	0	nd	195	197	5	3
Jun	192	nd	8	nd	193	nd	7	nd	202	nd	0	nd	202	204	0	0
Jul	192	nd	8	nd	198	nd	2	nd	204	nd	0	nd				
Ago	190	nd	10	nd	196	nd	4	nd	202	nd	0	nd				
Set	189	nd	11	nd	199	nd	1	nd	202	nd	0	nd				
Out	189	nd	11	nd	197	nd	3	nd	203	nd	0	nd				
Nov	185	nd	15	nd	197	nd	3	nd	205	nd	0	nd				
Dez	186	nd	14	nd	194	nd	6	nd	203	nd	0	nd				
Total de utentes pagos em excesso			120	nd			96	nd			13	nd			11	9
N.º utentes abrangidos pelo acordo	200				200				200				200			
N.º utentes comparticipados	200				200				200				200			
Capacidade máxima do estabelecimento: 250 Utes																
Valor Comparticipado (€)	607.344,00				624.048,00				636.528,00				318.264,00			
% Amostra na área	79,3				79,3				79,1				79,1			

Notas: (1) - Ano 2005 - até 30/06/2005.
 (2) - A admissão de 75% dos utentes cabe ao CDSS.
 (3) - As frequências "Enviadas ao CDSS", relativas ao mês de Maio de 2003, foram alteradas de n/d para 200, na sequência dos elementos apresentados em sede do contraditório, pelo ISS.
 (4) - As frequências "Enviadas ao TC", relativas ao período de Janeiro de 2002 a Dezembro de 2004, foram acrescidas de mais 5 unidades por mês, referentes à Linha de emergência, face aos elementos apresentados em sede do contraditório, pelo CCD.
Fonte: Mapa de frequências fornecidas pela IPSS e pelo CDSS

Sobre os dados constantes do quadro acima, em sede de alegações, o Presidente do ISS alega que “ (...) a auditoria apurou uma diferença de menos 16 utentes no mês de Maio de 2003. No entanto em resposta a um ofício da Directora do NCRS, datado de 21.02.2003, em que além de outros elementos foi solicitada a lista de utentes, a Direcção do CCD enviou uma listagem nominal com 200 utentes (...) e aduz que “ (...) em 2004, ocorreu uma inspecção ao referido Lar (...) pela Inspeção-Geral do Ministério da Tutela, de cujo relatório não consta qualquer referência ao número de utentes apoiados, em discrepância com o constante do acordo celebrado, facto que, a ocorrer, teria de ter sido verificado e constar do relatório da inspecção n.º 210/2004”

No que respeita à divergência entre o número de utentes indicado pelo CCD ao TC, no âmbito da presente auditoria, e o número constante da lista remetida ao CDSS Porto, em Maio de 2003⁶⁴, agora enviada em sede de contraditório, rectifica-se o montante a repor, de acordo com os novos dados, uma vez que, conforme a metodologia utilizada, referida no ponto V.2.2.2. deste relatório, sempre que se verificasse este tipo de divergências, os elementos utilizados seriam os remetidos pelas instituições ao CDSS do Porto.

Quanto à presunção de que, havendo discrepância entre o número de utentes em frequência e o constante do acordo celebrado, esta constaria do relatório da Inspeção-Geral, tal não parece evidente. Com efeito, tratou-se de um processo de averiguações (proc. 210/04) decorrente de uma denúncia anónima sobre eventuais maus-tratos aos utentes e não destinado à averiguação do número de utentes em frequência. Além do mais, considerando o período da acção (25.10. e 08.11.2004) há correspondência entre o número de 200

⁶⁴ Comunicação Adm 19, de 22/05/2003 da Presidente da Direcção do CCD para a Directora do Núcleo de Respostas Sociais do CDSS do Porto.



Tribunal de Contas

utentes referidos no relatório e o constante do mês de Novembro expresso no quadro acima.

Tendo em conta as regras sobejamente citadas sobre controlo de frequências efectivas, não se pode extrapolar, para todo o ano, o número de 200 utentes apurado num mês.

V.2.3.2.6.3 Síntese das Observações

Das análises efectuadas verifica-se que:

1. O Centro Distrital não possui todos os elementos necessários sobre as frequências de utentes para os anos de 2002, 2003 e grande parte de 2004;
2. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar à Instituição a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos, de acordo com o número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art. 65.º da Lei n. 98/97, de 26 de Agosto, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7;
3. Na grande maioria dos meses, o número de utentes em frequência nos estabelecimentos é inferior ao número de utentes acordado, verificando-se pagamentos em excesso. Observa-se, ainda, que nalguns casos os dados disponibilizados pelo CCD ao TC divergem dos dados, quando remetidos, por aquele Centro ao CDSS Porto.
4. A efectivação de pagamentos em excesso é facto gerador de eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos do art. 59.º da Lei 98/97, cujos responsáveis se encontram identificados no ponto V.2.3.2.7. Para efeitos deste cálculo foram considerados os dados disponibilizados pelo CCD ao TC, com excepção dos meses em que estes dados foram enviados ao CDSS Porto, sendo, neste caso, considerados estes últimos.

Quadro XLII – CCD – ATL – Santa Catarina – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	62,70	131	8.213,70
2003	64,42	96	6.184,32
2004	66,84	147	9.825,48
2005	66,84	83	5.547,72
Total		457	29.771,22

Nota: cfr. Quadro XXXVI



O valor total constante do quadro acima, na versão do relato enviado para contraditório, foi, por lapso, de 24 223,50€ por não ter sido adicionada a parcela referente ao ano de 2005, na importância de 5 547,72€, apesar de a mesma se encontrar evidenciada no referido quadro. Assim, o pagamento efectuado em excesso foi de 29 771,22€ e não de 24 223,50€

A este montante acrescem ainda os valores a seguir indicados correspondentes aos pagamentos em excesso, relativamente ao mês de Agosto, por motivo de encerramento do estabelecimento para férias. Na ausência de registos sobre frequências foram considerados os dados relativos ao mês anterior.

Quadro XLIII – CCD – ATL – Santa Catarina – Pagamentos em excesso (férias)

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	62,70	13	815,10
2003	64,42	8	515,36
2004	66,84	15	1.002,60
Total		36	2.333,06

Nota: cfr. Quadro XXXVI

Quadro XLIV – CCD – ATL – Miguel Bombarda – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	62,70	94	5.893,80
2003	64,42	86	5.540,12
2004	66,84	136	9.090,24
2005	66,84	108	7.218,72
Total		424	27.742,88

Nota: cfr. Quadro XXXVII

Quadro XLV – CCD – Serviço de Apoio Domiciliário – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	192,00	3	576,00
2003	197,28	35	6.904,80
2004	204,63	24	4.911,12
2005	204,63	2	409,26
Total		64	12.801,18

Nota: cfr. Quadro XXXVIII



Quadro XLVI – CCD – Lar de Idosos – Monte dos Burgos – Pagamentos em excesso

Ano	Valor por utente (1)	Pagamentos em excesso	
		N.º (2)	Valor (3)=(2)*(1)
2002	253,05	120	30.366,00
2003	260,01	85	22.100,85
2004	265,21	13	3.447,73
2005	265,21	9	2.386,89
Total		227	58.301,47

Nota: cfr. Quadro XLI

Relativamente aos valores constantes dos quadros, a Direcção do CCD alega que *“No que respeita à resposta de ATL, desenvolvida pelo Infantiário de Santa Catarina e Miguel Bombarda, bem como a do Apoio Domiciliário tem-se por aceite as conclusões apresentadas relativamente aos acordos celebrados e variações de utentes. Todavia, quanto às conclusões atinentes ao Lar de Idosos de Monte dos Burgos (...) no período de Janeiro de 2002 a Dezembro de 2004 há a rectificar, relativamente ao número de utentes mensal apurado pelo TC, 5 utentes da Linha de Emergência Social, não indicados nos mapas enviados pelo CCD (...) e que “ (...) de Janeiro a Junho de 2005 já incluíam os 5 utentes mencionados sob a designação «EMERG», tendo sido, por tal, devidamente contabilizado nos valores apresentados pelo TC, não havendo a este nível, rectificação a fazer. No entanto, verifica-se um erro nos mapas por nós fornecidos, relativamente ao número real de utentes referentes ao mesmo período, pelo que solicitamos que considerem a correcção por nós apresentada relativamente à variação de utentes⁶⁵ (...)”*.

A Direcção do CCD alega, ainda, que a variação negativa ocorrida nos meses de Abril e Maio de 2005 está relacionada com a ocorrência anormal de falecimentos e saídas, nos meses de Janeiro a Maio de 2005 e que *“Tal ocorrência torna extremamente difícil para a Instituição repor em tempo a ocupação total, não só pelo aspecto formal que envolve a admissão de utentes, como também e principalmente inexistência de pessoas que reúnam as condições de admissão. Daí que, a ter que existir um reajustamento na comparticipação este deverá ser reduzido a 50%, de acordo com a Circular de Orientação Técnica n.º 6, de 06/04/2004.”*

No que respeita às respostas de ATL e Apoio Domiciliário a Direcção do CCD não contestou a variação de frequências, pelo que se considera também como verba a repor a importância de 5.547,72€, correspondente ao ano de 2005 que, apesar de indicada no quadro XLII do relato remetido para contraditório, não foi incluída, por lapso, no valor total daquele quadro.

Quanto aos 5 utentes da Linha de Emergência Social, a argumentação produzida nas alegações foi acolhida, tendo-se procedido, em

⁶⁵ O CCD apresenta o seguinte número de frequências para o período de Janeiro a Junho de 2005, respectivamente: 200, 200, 200, 197, 196 e 200.



conformidade, à rectificação dos valores apurados como pagamentos em excesso, no período de 2002 a 2004.

Quanto ao período de Janeiro a Junho de 2005, os cálculos efectuados já incluíam aqueles 5 utentes da Linha de Emergência Social, tal como foi reconhecido nas alegações da instituição.

Ainda no mesmo período, de Janeiro a Junho de 2005, não foram considerados os dados fornecidos, em sede de contraditório, dado que a metodologia utilizada na presente auditoria, referida no ponto V.2.2.2, se pautou, sempre, por considerar para efeitos destes cálculos os dados remetidos pelas instituições ao CDSS do Porto. Assim, já no relato remetido para contraditório foi considerado como valor a repor o correspondente a 9 utentes e não a 11, como se apurou através dos elementos enviados por aquele CCD.

Por último, relativamente à questão da inexistência de pessoas que reúnam as condições de admissão para aplicação do n.º 3 da Orientação Técnica n.º 6 (dedução de apenas 50%) refere-se que, aquela norma exige a comprovação do facto por parte da Instituição. Contudo, esta não apresentou comprovativo de inexistência de utentes que reunissem condições para a sua admissão, limitando-se a invocar esse motivo no âmbito do contraditório.

5. Os montantes pagos foram actualizados, nos termos dos valores fixados nos protocolos em vigor para cada ano, com excepção do acordo relativo à Educação Pré-escolar. Constatou-se que este, desde o ano lectivo de 2000/2001, não é actualizado em função dos valores fixados, por utente, nos respectivos protocolos anuais e que existe uma divergência entre o número de utentes fixado no acordo (100) e o número de utentes indicado na aplicação informática (66) onde são efectuados os processamentos das comparticipações. Porém, não foi possível, com as explicações dadas à equipa de auditoria, apurar se foram efectuados pagamentos em excesso. Em 27/03/2006 o CDSS informou que, estava a proceder a estudos, para efectivar a revisão do acordo e respectivo acerto de contas. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cf. anexo III – 1.
6. 50% dos acordos celebrados foram objecto de revisão;
7. Os montantes atribuídos nos acordos de cooperação complementares aos acordos de gestão, são fixados tendo em conta os custos com o pessoal do CDSS Porto que se encontra destacado nos estabelecimentos. Nos termos das cláusulas acordadas, aqueles montantes devem ser actualizados, de forma a compensar a contratação, por parte do CCD, de pessoal para preenchimento das vagas que ocorram nos mapas dos funcionários do CDSS Porto. Todavia, de acordo com dados disponibilizados pelo



Tribunal de Contas

CDSS Porto, estas actualizações não têm vindo a ser efectuadas com regularidade⁶⁶, encontrando-se o CDSS Porto a elaborar estudos para proceder às revisões consideradas necessárias. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cf. anexo III – 2.

O Conselho Directivo do ISS informou, em Setembro de 2006, que “...o CCD *aceitou como certos os valores a repor apurados pelo Tribunal de Contas referentes às respostas sociais CATL e SAD no valor de 67.100,62€* e que “...a partir do corrente mês de Setembro, inclusive, vai repor mensalmente 8.762,80€ até à liquidação total da dívida.” Quanto ao Lar de Idosos o CCD aguarda o “...relatório definitivo do Tribunal de Contas, para saber se são ou não acolhidos os argumentos invocados” (em sede de contraditório).

Face ao exposto, caso as verbas apuradas como pagamentos em excesso venham a ser repostas⁶⁷, não haverá lugar ao procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 69.º/1 da Lei n.º 98/97.

⁶⁶ O CCD desde 2002 que tem vindo a solicitar ao CDSS Porto as actualizações dos acordos de gestão para compensar a contratação de pessoal por si efectuada, visando o preenchimento de vagas que ocorrem no mapa de funcionários do CDSS Porto. No entanto, só em 2005, o CDSS Porto procedeu ao pagamento de verbas para aquele fim, mas só relativamente ao ano de 2005 (€283.290,78).

⁶⁷ 67.100,62€ acrescido do montante de 5.547,72€ correspondente ao ano de 2005 do ATL – Santa Catarina, que por lapso não foi considerado no total do quadro XLII que integrou o relato remetido para contraditório e, ainda, da quantia de 58.301,47€, referente ao Lar Monte dos Burgos, o que perfaz um total de 130.949,81€



mlj

V.2.3.2.7 APRECIÇÃO GLOBAL

Da análise individualizada das 6 instituições podem retirar-se as seguintes conclusões:

Quadro XLVII – Acordos – Apreciação Global

		APPC	LC	SCMVN GAIA	SCMS TIRSO	SCMV CONDE	CCD	Total
N.º de áreas		2	2	3	3	3	3	
N.º total valências/acordos ⁽¹⁾		7	8	11	10	13	12	61
N.º acordos auditados		4	2	3	4	4	6	23
N.º de acordos em que variação de frequências (2)	Não implica ajustamento	1	0	1	1	0	2	5
	Implica ajustamento	3	2	2	3	4	4	18
N.º de acordos para os quais o CDSS Porto não possuía informação sobre frequências para todo o período	2002	3	2	2	2	4	4	17
	2003	3	2	1	2	4	4	16
	2004	3	2	2	2	4	4	17
	1.º semestre de 2005	3	0	2	3	0	3	11
N.º acordos em que o CDSS Porto possuía informação de que o número de frequências era inferior ao número de utentes estabelecido no protocolo		0	1	0	0	0	3	4
Comparticipação financeira no período auditado		6.335.159,74	5.642.221,82	5.538.184,78	5.052.853,24	11.309.268,01	5.096.580,59	38.974.268,18
Comparticipação financeira auditada		4.317.635,36	3.882.987,54	1.623.355,09	3.375.037,38	4.072.052,42	3.927.367,62	21.198.435,41
% financeira da amostra		68,2%	68,8%	29,3%	66,8%	36,0%	77,1%	54,4%
N.º acordos com pagamentos em excesso		0	2	1	0	2	4	9
N.º utentes pagos em excesso		0	21	20	0	19	1208	1.268
Comparticipação financeira paga em excesso pelo CDSS		0,00	4.397,10	6.363,42	0,00	6.646,12	130.949,81	148.356,45
Reposições efectuadas pelas Instituições após contraditório		-	4.397,10	0,00	-	6.646,12	(3)	11.040,22

(1) Em regra, a cada "valência" corresponde um acordo.

(2) O complemento à circular de orientação técnica n.º 6, estabelece as respostas sociais, cujas variações de frequências implicam ou não ajustamentos nas participações financeiras atribuídas.

(3) De acordo com informação prestada pelo ISS, em 15.09.2006, o CCD vai repor mensalmente 8.762,80 € até à liquidação total da dívida, relativa ao CATL e SAD.

As seis (6) instituições desenvolvem a sua actividade num total de sessenta e uma (61) valências, para as quais celebraram acordos de cooperação com o CDSS Porto. Duas destas instituições além de desenvolverem a sua actividade em instalações próprias, também o fazem em instalações cedidas pelo CDSS do Porto, tendo para o efeito celebrado acordos de gestão (APPC e CCD).

De acordo com a legislação em vigor, compete ao CDSS do Porto proceder ao controlo e fiscalização das IPSS, designadamente, através do controlo administrativo de frequências, baseado na informação que estas instituições estão obrigadas a remeter, periodicamente, àquele Centro.

As variações de frequências de cinco dos acordos seleccionados, não implicam ajustamentos nas participações financeiras, pelo que este aspecto não foi objecto de análise. No entanto, relativamente à maioria dos restantes dezoito (18) acordos analisados, constatou-se que o CDSS do Porto não possui informação completa sobre as frequências de utentes, em 2002 (94%), 2003 (89%), 2004 (94%) e 2005 (61%). Apesar deste facto, o Centro Distrital procedeu ao pagamento integral das participações financeiras, de acordo com o número de utentes abrangido pelos acordos.

Verificou-se, também, que, em quatro (4) dos dezoito (18) acordos de cooperação analisados (22%), o CDSS do Porto tinha conhecimento de que o número de frequências era inferior ao



Tribunal de Contas

número de utentes acordado, tendo, mesmo assim, continuado a proceder aos pagamentos das participações financeiras em função daquele número.

Constatou-se, ainda, através dos dados sobre frequências de utentes disponibilizados pelas instituições ao Tribunal de Contas que, nalguns meses, o número de utentes em frequência é inferior ao número estabelecido nos acordos respectivos, o que implica ajustamentos nas participações financeiras de nove (9) dos dezoito (18) acordos analisados (50%). Esta situação ocorre em quatro (4) instituições (66,7%), concentrando-se o montante mais significativo (87,4%) no Centro de Cultura e Desporto do CDSS do Porto.

Face à apreciação global descrita, a omissão e/ou actos praticados têm as seguintes consequências relativamente à **amostra** objecto de análise:

- A discrepância entre o número efectivo de utentes e os montantes participados, correspondentes aos números de utentes estabelecidos nos acordos de cooperação, resulta indubitavelmente, por um lado, da falta de informação por parte das instituições e, por outro, dos deficientes e praticamente ausentes controlo e fiscalização dos serviços, designadamente, da Unidade de Acção Social do Centro Distrital.

De facto, a coberto da suspensão da obrigatoriedade do envio das listas nominativas, relatada no ponto V.2, as IPSS deixaram de enviar ao Centro Distrital informações sobre as frequências efectivas dos seus utentes, nomeadamente, de natureza estatística, apesar de a tal continuarem obrigadas. Por seu lado, o acompanhamento das instituições no que se refere à execução dos acordos, por parte dos técnicos da Unidade acima referida, tem-se revelado descontinuado, quase ausente, verificando-se desse modo, o incumprimento das obrigações implícitas nas competências definidas no art. 9.º da Portaria n.º 1000/2001, descritas no ponto III.1. Tal actuação/omissão, contraria o disposto no Despacho Normativo n.º 75/92, designadamente, as normas XVII, alínea c), d) e h), XXII, n.º 6, e XXIX.

- Verifica-se, ainda, o generalizado incumprimento das circulares de orientações técnicas da DGAS, respectivamente n.º 1, de 26/07/95, n.º 2, de 27/07/95 e n.º 6, de 06/04/2004, (cujo objectivo primordial é a efectivação de acertos na participação financeira da segurança social) sobre as implicações das variações da frequência dos utentes nas participações da Segurança Social, o que contraria quer as Normas XXXII e XXXV do Despacho Normativo 75/92, com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo n.º 20/2003, quer os protocolos de cooperação anualmente celebrados, que mandam aplicar às variações da frequência dos utentes as regras das orientações técnicas (cfr. cláusula IX do protocolo para 2002, cláusula VIII do protocolo para 2003, cláusula X do protocolo para 2004 e cláusula 10.ª do protocolo para 2005). Cabia ao Centro Distrital exigir às IPSS o cumprimento dessas orientações, no que diz respeito ao envio das frequências efectivas de utentes, para poder proceder aos eventuais ajustamentos das participações financeiras.



- A existência de divergências entre as comparticipações financeiras efectuadas e as frequências efectivas de utentes é devida, simultaneamente, às instituições e ao Centro Distrital, cabendo, em especial a este, na sua qualidade de entidade tutelar, a obrigação de zelar pela correcta aplicação e utilização dos dinheiros públicos envolvidos.
- Tal asserção reveste especial acuidade no caso dos estabelecimentos geridos pelo CCD do CDSS, onde, de facto, os pagamentos em excesso, face aos elementos disponíveis, assumem particular relevância, quer no que diz respeito aos montantes envolvidos, quer no que se refere à proximidade e dependência entre a instituição e o Centro, que demonstram um procedimento negligente no que se refere à fiscalização e controlo das frequências efectivas dos utentes.

Em sede de alegações informa o Presidente do ISS que o CCD *“...constitui um caso excepcional, cuja regularização está, pela sua complexidade, em estudo desde 2002 e para o qual foi criado um grupo de trabalho.”* E ainda que, ao abrigo dos acordos de cooperação e de gestão celebrados, *“...haverá créditos/dívidas recíprocos, resultantes do preenchimento de vagas, pelo CCD, do pessoal destacado do CDSS Porto (...).* Acrescenta que *“...por despacho do então Director do Centro Distrital, datado de 29.07.2004, por proposta das Directoras do NCRS/UAS, foi constituída uma equipa multidisciplinar com vista à avaliação dos acordos de gestão/cooperação celebrado entre o ex-CRSS Norte e o CCD, a fim de serem apurados os créditos e as dívidas de ambas as partes.*

Alega ainda que *“(...) Por esse motivo, e só por isso, não foram efectuadas quaisquer deduções nos acordos celebrados com o CCD, aguardando-se a conclusão do trabalho da equipa multidisciplinar entretanto constituída.*

Face às alegações apresentadas estranha-se que, ao fim de 4/5 anos o estudo ainda não tenha sido concluído nem produzido quaisquer efeitos, sendo ainda apresentado como justificação para a ausência de deduções nas comparticipações financeiras quando, na verdade, o Centro Distrital não possuía elementos que permitissem efectuar deduções nos anos de 2002, 2003 e parte de 2004, à semelhança do que acontecia com outras instituições. Por outro lado, recorde-se que o Centro Distrital, em 2005, procedeu ao pagamento, ao CCD, da quantia de € 283 290,78, relativa a encargos com pessoal durante esse ano, bem como à autorização do pagamento de verbas da mesma natureza, pelo Director do Centro, respeitantes ao ano de 2006.

Os factos descritos, no que diz respeito ao incumprimento, por parte do CDSS, das normas legais e das circulares de orientações técnicas emitidas ao abrigo destas, sobre o controlo das variações de utentes e ajustamentos das comparticipações financeiras configuram ilícitos financeiros, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, de que decorrem, eventualmente, responsabilidades financeiras de natureza sancionatória.

Sobre esta matéria convém referir que, relativamente ao período objecto da auditoria, foram emitidos despachos de delegação e subdelegação de competências pelos directores do Centro Distrital, com relevância para a determinação daquelas responsabilidades, na medida em que, essas competências incluíam a promoção das acções necessárias à celebração e eventuais alterações de acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social, o



Tribunal de Contas

respectivo acompanhamento e cumprimento (dos acordos) e, ainda, a autorização do pagamento dos subsídios às IPSS decorrentes desses acordos.

Cronologicamente, temos a considerar o Despacho n.º 14 298 (2.ª série), de 23/04/2002, da Directora do CDSS, P. M., publicado em 25/06/2002, na II série do DR, que delegou aquelas competências na Directora da Unidade de Acção Social (UAS), M.F.G., tendo ratificado todos os actos por esta praticado, no âmbito daquelas matérias, desde 17 de Setembro de 2001; o Despacho n.º 12 260/2003 (2.ª série), de 11/04/2003, do Director do CDSS, R.J.P., publicado em 27/06/2003, na II série do DR, que delegou as mesmas competências na mesma Directora da UAS, com a faculdade de subdelegação, com aplicação imediata e com ratificação de todos os actos praticados no âmbito das matérias abrangidas e, finalmente, o Despacho n.º 21 517/2003 (2.ª série), de 23/10/2003, publicado na II Série do DR, através do qual, a Directora da UAS subdelegou na directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais, M.I.S, as mesmas competências, excepto a relativa à promoção das acções necessárias à celebração e eventuais alterações de acordos de cooperação. O despacho de subdelegação citado foi imediatamente aplicado e ratificou todos os actos praticados no âmbito das matérias subdelegadas.

Considerando que foram solicitados todos os despachos de delegação e de subdelegação de competências, emitidos ao longo do período abrangido pela auditoria, não nos tendo sido fornecidos outros, considerando ainda que não se verificaram os requisitos da extinção da delegação ou subdelegação enunciados no art. 40.º do CPA⁶⁸, presume-se que, tanto o Despacho n.º 12 260/2003 (2.ª série), como o n.º 21 517/2003 (2.ª série), se mantiveram em vigor até 22/05/2005, data em que o director do Centro, que conferiu a delegação de competências e a capacidade de subdelegação, cessou as suas funções.

Quanto ao período posterior, foi emitido o Despacho n.º 25 816//2005 (2.ª série), de 23/11/2005, publicado na II Série do DR, em 15/12/2005⁶⁹, através do qual o Director do CDSS, L.C., delegou as mesmas competências à semelhança dos seus antecessores, na Directora da Unidade de Acção Social (UAS), M.F.G., de aplicação imediata e com ratificação dos actos por esta praticado, no âmbito daquelas matérias. Por sua vez, esta dirigente subdelegou competências, nos mesmos termos das suas subdelegações anteriores, na Directora do NCRS, M.I.S., através do Despacho n.º 4 864/2006 (2.ª série), de 05/01/2006, publicado na II Série do DR, de 01/03/2006⁷⁰, de aplicação imediata e com ratificação dos actos anteriormente praticados.

Face ao exposto, são responsáveis pelo incumprimento das normas e das orientações técnicas supra referidas, cujo acatamento se inclui na esfera das competências delegadas e

⁶⁸ Art. 40.º do CPA: “a delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se: a) Por revogação do acto de delegação ou subdelegação; b) Por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado”.

⁶⁹ Esta despacho foi indicado em sede de contraditório pela Directora da Unidade de Acção Social.

⁷⁰ Idem nota anterior.



subdelegadas descritas, as directoras da UAS e do NCRS, relativamente aos factos praticados nos períodos abrangidos pelos despachos citados, bem como os directores do CDSS, supra identificados, relativamente aos actos ratificados.

No que se refere ao período abrangido pela subdelegação de competências, são ainda solidariamente responsáveis a directora do NCRS e a directora da UAS uma vez que esta manteve sempre a competência para proceder à revisão dos acordos celebrados, a qual devia ter sido efectuada face às divergências ocorridas.

Por seu lado, as situações apuradas de pagamentos em excesso⁷¹, a não ter entretanto ocorrido a reposição das respectivas verbas, traduzem pagamentos indevidos e podem eventualmente configurar infracções financeiras de natureza reintegratória, nos termos do art. 59.º, da Lei n.º 98/97.

São responsáveis, solidariamente, os intervenientes no processo que culminou com os referidos pagamentos em excesso, isto é, quem tinha a responsabilidade de processar os montantes a pagar mensalmente, procedendo a esses cálculos, de acordo com as regras fixadas pelas circulares de orientações técnicas, já sobejamente citadas, e quem autorizou esses pagamentos, apesar dos cálculos efectuados desrespeitarem aquelas regras. Preenchem essas condições, as Directoras da UAS e do NCRS, supra identificadas, ao abrigo das competências delegadas, conforme referido no anexo IV, enquanto responsáveis pelos cálculos dos montantes das participações a efectuar, verificando-se ainda a responsabilidade dos Directores do Centro, P.M., R.J.P. e L.C., pela ratificação dos actos praticados.

Sobre esta matéria, a directora da UAS, M.F.G., alega que *“Todas as competências que lhe foram delegadas no período em causa (01/01/2002 a 31/06/2005) foram por si subdelegadas na Directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais (NCRS), conforme resulta do quadro de delegações e subdelegações de competências...”*, aderindo em tudo o mais, às alegações do ISS.

O argumento de que subdelegou as suas competências, não afasta a sua responsabilidade pela ratificação dos actos praticados pela subdelegada antes do despacho de subdelegação.

Foram responsáveis pelas autorizações de pagamentos identificadas nos anexos VI e VII, M.I.P. e M.G.F., ambas adjuntas da directora no período compreendido entre 01/01/2002 e 23/09/2002, ao abrigo do despacho de substituição referido no anexo IV.

Em alegações individuais, mas com conteúdo e termos idênticos, as duas responsáveis referidas, contestam as responsabilidades que lhes são imputadas, invocando que *“...não sabia sequer que as autorizações pudessem conter quantias não conferidas nos termos do acordo celebrado”* e que *“...no processo ou parte do processo de procedimento administrativo que*

⁷¹ Referenciados no quadro *“pagamentos em excesso que constituem infracções de natureza financeira reintegratória”*.



Tribunal de Contas

lhe foi presente onde autorizou os pagamentos não havia indícios ou algo que fizesse suspeitar da alegada irregularidade”, tendo a M. G. F. agido na convicção “...de que todo o procedimento administrativo a jusante da autorização propriamente dita havia respeitado e seguido as normas legais e regulamentares disciplinadoras da actividade ...”.

Alegam ainda que não lhes cabia *“...por função ao desígnio, controlar a revisão dos acordos ou fazer a supervisão das informações fácticas, suporte das autorizações de pagamento que foram presentes que haviam de ser, por certo e em quaisquer circunstâncias, tidos como correspondentes com os acordos celebrados em todas as vicissitudes e que todas as fases do processamento – informação inicial, verificação, controlo e proposta – haviam sido tramitadas no rigoroso cumprimento dos textos legais e regulamentares”* e que *“A delegação de competências foi feita (...) em termos bem precisos permitindo apenas ASSINAR as ordens de (...) pagamento remetidas diariamente à Tesouraria (...) Apenas lhe permitindo, através do inserto nas alegadas ordens de (...) pagamento, verificar a sua conformidade formal (...) Sendo que não lhe podia ser exigido qualquer atitude fiscalizadora sobre a adequação da documentação suporte dos factos.”*

Sobre esta matéria, refira-se que, compete aos directores dos centros distritais, entre outras, a competência para proceder ao pagamento de prestações, com a faculdade de subdelegação, nos termos conjugados do art. 25.º, n.º 2, alínea i), com o art. 29.º, ambos dos Estatutos do ISS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 07/12. Ao usar essa faculdade, a directora do CDSS transferiu para as suas adjuntas, as ora alegantes, a responsabilidade pela prática dos actos incluídos no âmbito da subdelegação, em toda a sua plenitude, isto é, abrangendo todos os elementos substantivos e formais inerentes àquela competência.

Ora, o acto de assinar uma autorização de pagamento não se pode reduzir à verificação da sua conformidade formal, antes pelo contrário, deve-se assegurar de que os procedimentos inerentes aos cálculos dos montantes a pagar foram devidamente efectuados.

Foram, ainda, responsáveis pelas autorizações de pagamento identificadas nos anexos VI e VII:

- M.S. e P.J.F., adjuntos do director R.J.P., no período entre 24/09/2002 e 22/05/2005, ao abrigo das competências delegadas, conforme referido no anexo IV;
- R.J.P., pela ratificação dos actos praticados por esses adjuntos, antes da data do despacho de subdelegação;
- L.C., actual director, relativamente aos pagamentos que autorizou entre 23/05/2005 e 31/06/2005.

O actual director do Centro Distrital, L.C., para além de aderir às alegações elaboradas pelo ISS, argumenta no que lhe diz individualmente respeito que *“...não era viável, nos dois meses em causa aperceber-me da insuficiência de meios adstritos à fiscalização do número de utentes abrangidos pelos protocolos de cooperação, sendo certo que o signatário se limitou à assinatura das autorizações de pagamento e o controle dos utentes é prévio a essa autorização”.*



Também, o Adjunto do Director do CDSS M S, no âmbito do exercício do contraditório, para além de aderir aos termos da resposta do ISS, aduz que, relativamente às autorizações de pagamentos identificadas no relatório de auditoria *“...as mesmas decorriam das respectivas informações técnicas, da competente área (UAS), que relativamente ao n.º de utentes e respectivas verbas por sua vez submetia a autorização prévia do Director Distrital que superintendia directamente essa mesma área e que depois de apurados os respectivos montantes transmitia à área financeira para efeitos de cabimento, processamento e preparação do respectivo processo de pagamento (...).”*

A este propósito reafirma-se o que se disse acima sobre a assinatura das autorizações de pagamento.

Nas suas alegações, o Presidente do ISS não contesta a existência dos pagamentos em excesso, justificando-os, no entanto, com os factos e circunstancialismos referidos nos locais pertinentes deste relatório. Informa também que, desde 2002, o *“Centro Distrital e, concretamente, o NCRS/UAS tem vindo a proceder a ajustamentos nas participações, alguns de valores consideráveis, sempre que toma conhecimento de divergências quanto ao número de utentes...”* Enumera várias situações em que procedeu à suspensão de pagamentos, outras em que fez cessar ou denunciou alguns acordos por *“... incumprimentos verificados por estes Serviços...”*. Comunica ainda que, procedeu à revisão de 70 acordos para diminuição de utentes, entre 2002 e 2006, em resultado de *“...informações recolhidas pelos técnicos do NCRS...”*.

Informa também que o NCRS/UAS, através do contacto com as IPSS, apurou valores pagos em excesso, desde 2002, verbas que têm sido repostas pelas instituições, nos termos com elas acordados *“em regime prestacional, através de deduções nos duodécimos participativos inerentes aos acordos de cooperação celebrados”*. Diz ainda que *“os valores das reposições apuradas pelos Serviços, no período de 2002 a 2005 ascendem a 3.463.379,01 €”*.

As alegações foram acompanhadas, em anexo, de fotocópias de documentos ilustrativos dos factos descritos.

Sobre esta questão relembra-se o que se disse no ponto V.2.1.2. relativamente à exclusão das instituições, em que se verificaram reposições, da selecção da amostra.

Mais informa o Presidente do ISS que a UAS/NCRS procedeu à notificação de *“todas as IPSS visadas (...) para procederem à reposição das verbas apuradas pela auditoria”* prevendo que *“a situação ficará inteiramente regularizada com a reposição das verbas (...) até ao final do corrente mês, salvo fundamentada oposição das instituições notificadas”*. A mesma informação é prestada pelo actual director do Centro, nas suas alegações.



Tribunal de Contas

VI EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do art. 10.º e do art. 2.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelo ISS, I.P., no valor total de **€16.096,00** (dezasseis mil e noventa e seis euros).



Tribunal de Contas

VII DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.^a Secção, nos termos da alínea f) do n.º 1 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - ✓ Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - ✓ Ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.);
 - ✓ Aos responsáveis ouvidos em contraditório;
 - ✓ Às Instituições Particulares de Solidariedade Social e entidade equiparada:
 - O Lar do Comércio;
 - Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia;
 - Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde;
 - Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso;
 - Núcleo Regional do Norte da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral.
 - Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do Centro Regional de Segurança Social do Porto;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 1, do art. 57.º da Lei n.º 98/97;
- d) Determinar que o ISS, I.P. informe este Tribunal, no prazo 120 de dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o texto do presente relatório na *Internet*;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante no ponto VI.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, 2 de Novembro de 2006

O. Juizes Conselheiros

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira - Relator)

José Alves Cardoso (com a declaração de voto anexa)

(José Alves Cardoso)

Manuel Raminhos Alves de Melo (que subscreeve a declaração de voto 2 (com. Alves Cardoso))

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Lia Olema

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

António José Avérous Mira Crespo

(António José Avérous Mira Crespo)

Armando de Jesus Sousa Ribeiro

(Armando de Jesus Sousa Ribeiro)

José de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

João Pinto Ribeiro

(João Pinto Ribeiro)

Carlos Manuel Botelho Morenó

(Carlos Manuel Botelho Morenó)

Fui presente

José Fernando Amador

(O Procurador-Geral Adjunto)



DECLARAÇÃO DE VOTO

Expressei o entendimento de que o Relatório deveria ter considerado, expressamente, que as orientações aprovadas pelo Despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 26-03-04, e transmitidas pela Circular n.º 6/2004, da DGSSS, enfermavam, assim como as que as precederam, de *ilegalidade*, porquanto:

1. Circunscrevem os factores que devem ser ponderados nos ajustamentos da comparticipação financeira da Segurança Social, constante dos acordos outorgados com as IPSS, à *variação anormal de frequência do número de utentes*, quando o n.º 6 da Norma XXII aprovada pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio - que aquelas orientações, expressamente, pretenderam regulamentar - faz derivar esses ajustamentos da ponderação conjunta não só deste factor mas também da *situação económico-financeira da instituição* e da *qualidade dos serviços prestados*;
2. Criam um regime de alteração automática, não formalizada entre as partes, da comparticipação financeira, quando o n.º 5 da mesma Norma estipula que *qualquer alteração da comparticipação financeira da segurança social deve constar dos anexos aos acordos*".

O Relatório deveria ainda ter considerado, em meu aviso, que o Despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 26-03-04, que aprovou as referidas orientações, carece de *eficácia*, uma vez que, sendo um *acto genérico*, por obrigar não só os Serviços e Organismos da Segurança Social mas também a generalidade das instituições particulares de solidariedade social e entidades equiparadas, criando-lhes novos deveres, não foi publicado no Diário da República, como deveria, nos termos do disposto no art. 119, n.º 2, da Constituição da República.

Todavia, as considerações feitas no Relatório, a págs. 63 a 65, em relação aos Centros de Acolhimento Temporário e aos Lares de Crianças e Jovens, em que as situações de injustiça seriam mais gritantes, já que, neles, as admissões e saídas dependem exclusivamente de decisões dos Tribunais de Menores e das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, acabam por minorar significativamente as consequências nefastas que podiam advir da não consideração expressa das apontadas ilegalidade e ineficácia das orientações divulgadas pela Circular n.º 6/2004.

Por outro lado, a última Recomendação introduzida no Relatório já aponta claramente no sentido de que a circular n.º 6/2004 não dispensa o cumprimento do disposto na Norma XXII aprovada pelo Despacho Normativo n.º 75/92.

Assim, embora com as apontadas reservas, voto o Relatório na convicção de que, na sequência da última recomendação nele introduzida, a Segurança Social não mais fará depender as alterações da comparticipação financeira estabelecida nos acordos de cooperação com as IPSS apenas da *variação anormal de frequência do número de utentes* mas considerará também a *situação económico-financeira da instituição* - designadamente, tendo em conta a eventual existência de compartições dos utentes e seus montantes - e a *qualidade dos serviços prestados*.



Tribunal de Contas
