

Tribunal de Contas

Processo n.º 27/05-AUDIT



**AUDITORIA ORIENTADA À ÁREA
DE DEVEDORES (NÃO CONTRIBUINTES) À SEGU-
RANÇA SOCIAL**

RELATÓRIO N.º 16/07 – 2.ª S

Abril/2007



Índices

Geral

I	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	7
I.1.	CONCLUSÕES.....	7
I.1.1.	<i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; IP</i>	7
I.1.1.1.	Reflexos contabilísticos.....	7
I.1.1.2.	Controlo interno.....	8
I.1.1.3.	Conformidade legal.....	10
I.1.2.	<i>Regularizações orçamentais (dívidas entre instituições)</i>	13
I.1.3.	<i>Instituto de Segurança Social, IP</i>	14
I.1.3.1.	Reflexos contabilísticos.....	14
I.1.3.2.	Controlo interno.....	15
I.1.3.3.	Conformidade legal.....	17
I.1.4.	<i>Fundo de Socorro Social</i>	18
I.1.4.1.	Reflexos contabilísticos.....	18
I.1.4.2.	Conformidade legal.....	19
I.1.5.	<i>Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto</i>	19
I.1.5.1.	Regularizações orçamentais (dívidas entre instituições)	19
I.1.6.	<i>Caixa Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais</i>	20
I.1.6.1.	Regularizações orçamentais (dívidas entre instituições)	20
I.2.	RECOMENDAÇÕES.....	21
II	INTRODUÇÃO	25
II.1.	ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	25
II.2.	METODOLOGIA	25
II.3.	LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES.....	28
II.4.	EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO	29
III	CARACTERIZAÇÃO DA DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL NA ÁREA DOS DEVEDORES NÃO CONTRIBUINTES E SELECÇÃO DA AMOSTRA	31
III.1.	ENQUADRAMENTO FINANCEIRO DAS DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL.....	31
III.2.	CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DA AMOSTRA E SUA IDENTIFICAÇÃO.....	33
III.2.1.	<i>Critérios de selecção da amostra</i>	33
III.2.2.	<i>População e amostra a auditar</i>	33
IV	VERIFICAÇÕES EFECTUADAS	35
IV.1.	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	35
IV.2.	CONSIDERAÇÕES DE CARÁCTER HORIZONTAL	36
IV.2.1.	<i>Sobreavaliação por ausência de operações de eliminação de movimentos intra-subentidades nas demonstrações financeiras do ISS, IP</i>	36
IV.2.2.	<i>Sobreavaliação por não inclusão no dossier de reconciliação de saldos para efeitos de consolidação</i>	39
IV.2.2.1.	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	39
IV.2.2.2.	Instituto de Segurança Social, IP.....	40
IV.2.3.	<i>Subavaliações decorrentes da estrutura da aplicação informática</i>	41
IV.2.4.	<i>Subavaliações por dedução no valor dos saldos das contas</i>	42
IV.2.4.1.	Subavaliação por omissão no Activo do Balanço.....	43
IV.2.4.2.	Subavaliação por dedução no Activo do Balanço.....	45
IV.2.4.2.1.	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	45
IV.2.4.2.2.	Instituto de segurança social, IP	48



IV.3. CASOS ESPECIAIS.....	53
IV.3.1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	53
IV.3.1.1. Conta do razão 2682113000 – Transferências Correntes O.E./Consignação IVA.....	53
IV.3.1.2. Conta do razão 2682411201 – Regularização de Valores s/ reconciliação	55
IV.3.1.3. Conta do razão 2683300000 – Devedores de juros de empréstimos concedidos c/c.....	58
IV.3.1.4. Conta do razão 2683821000 – Casa da Imprensa.....	59
IV.3.1.5. Conta do razão 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos.....	65
IV.3.1.6. Conta do razão 2689860000 e Conta do razão 2689860001 – DGT – Contribuições Seg. Soc. – CECA	
66	
IV.3.1.7. Conta do razão 2689954002 – Juros Devedores a regularizar pela Banca.....	71
IV.3.1.8. Conta do razão 2689955000 – Adiantamentos do OSS para o PIDDAC OE.....	73
IV.3.1.9. Conta do razão 2689980001 – Outros devedores de cobrança duvidosa.....	75
IV.3.1.10. Conta do razão 2689990009 – Diversos S/ reconciliação	89
IV.3.1.11. Conta do razão 2689999900 – Outros.....	103
IV.3.2. Instituto de Segurança Social, I.P.....	106
IV.3.2.1. ISS – Serviços Centrais	106
IV.3.2.1.1. Conta do razão 2689990004 – Credores com Atribuição de Fundo Fixo	106
IV.3.2.2. CDSS do Porto.....	107
IV.3.2.2.1. Conta do razão 2689980000 – Outros devedores de cobrança duvidosa.....	107
IV.3.2.2.2. Conta do razão 2689990001 – Diversos com Reconciliação Devedora	113
IV.3.2.2.3. Conta do razão 2689999900 – Outros	118
IV.3.2.3. CDSS de Setúbal	125
IV.3.2.3.1. Conta do razão 2689999000 – Outros.....	125
IV.3.2.3.2. Conta do razão 2689990003 – Credores de Fundo Fixo e conta do razão 2689990004	
– Credores com atribuição de Fundo Fixo	144
IV.3.3. Outras Situações objecto de acompanhamento em sede de Parecer sobre a Conta da Segurança	
Social.....	150
IV.3.3.1. Fundo de Socorro Social.....	150
IV.3.3.1.1. Conta do razão 2812400000 – Empréstimos Concedidos – Longo Prazo –	
Instituições sem fins lucrativos	150
IV.3.3.2. Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto	154
IV.3.3.2.1. Conta do razão 2682413100 – Financiamento de Despesas dos Sistemas de	
Segurança Social	154
IV.3.3.3. Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais	155
IV.3.3.3.1. Conta do razão 2689999900 – Outros	155
IV.3.3.4. Outras situações – Actualização de informação.....	156
V. IMPACTO NAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	158
VI. EMOLUMENTOS	160
VII. DECISÃO.....	161

Quadros

QUADRO III.1 – EVOLUÇÃO DAS DÍVIDAS DE TERCEIROS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO 2002/04.....	32
QUADRO III.2 – DEVEDORES E CREDITORES DIVERSOS - IDENTIFICAÇÃO DO NÚMERO DE REGISTOS	
CONTABILÍSTICOS A AUDITAR E RESPECTIVO VOLUME FINANCEIRO, POR ENTIDADE.....	34
QUADRO IV.1 – RECEITA DE ADICIONAL AO IVA	53
QUADRO IV.2 – CÁLCULO DO EXCEDENTE DA REGIÃO – 2002/2004	57



ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADESCO	Associação para o Desenvolvimento Comunitário
APPC	Associação Portuguesa da Paralisia Cerebral
BES	Banco Espírito Santo
CCD	Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do Centro Regional de Segurança Social do Porto
CD	Conselho Directivo
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CECA	Convenção Europeia de Carvão e do Aço
CEMG	Caixa Económica Montepio Geral
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CNP	Centro Nacional de Pensões
CGFSS-RAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNPRP, IP	Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, I.P.
CPEREF	Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência
CPPCFB	Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos-de-Ferro de Benguela
CRSS	Centro Regional de Segurança Social
CRSSLVT	Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo
CSS	Conta da Segurança Social
CSS-RAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CTT	Correios e Telecomunicações
DAISS, IP	Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, IP
DOC	Departamento de Orçamento e Conta
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento



Tribunal de Contas

MPJ

SIGLA	DESIGNAÇÃO
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DRTQP	Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional
EDP	Energias de Portugal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FRE	Fundo Regional do Emprego
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GGFE	Gabinete de Gestão Financeira do Emprego
GGFD	Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego
GRGFD	Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego
IDS	Instituto de Desenvolvimento Social
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGFCSS, IP	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.
IGFSS, IP	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IIESS, IP	Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, I.P.
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INTEGRAR	Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, IP	Instituto da Segurança Social, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LUC	Lei Uniforme do Cheque
MUS	Monetary Unit Sampling
MTS	Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social



Tribunal de Contas

MPJ

SIGLA	DESIGNAÇÃO
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PCISS	Plano de Contas das Instituições de Segurança Social
PGR	Procuradoria Geral da República
PIDDAC	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RSI	Rendimento Social de Inserção
SCMC	Santa Casa da Misericórdia de Cascais
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SGC	Sistema de Gestão dos Contribuintes
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIF/SAP	Sistema de Informação Financeira/ System Applications and Products in Data Processing
SOEMES	Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA.
TAEP	Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto
TC	Tribunal de Contas
TLP	Telefones de Lisboa e do Porto



Tribunal de Contas

MPJ

FICHA TÉCNICA

A Auditoria orientada à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social foi realizada pelos seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/ /Categoria	Formação base
Coordenação Geral	António Manuel Fonseca da Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Gestão de Empresas
Coordenação da Equipa	Maria Luísa Bispo	Auditora-Chefe	Lic. Auditoria
A Equipa	Natália Roque Ventura (a)	Auditora	Lic. Auditoria
	M. ^a Alexandrina Marina Pinto da Fonseca	Auditora	Lic. Direito
	Maria de Nazaré Leça Ramada (a) (b)	Técnica Verificadora Superior de 1. ^a Classe	Lic. Org. Gestão de Empresas
	Maria Teresa Teixeira Costa Mendes Santos	Técnica Verificadora Especialista Principal	Lic. Contabilidade

(a) Participação na fase de planeamento

(b) Participação no trabalho de campo no IGFSS



I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente Relatório consubstancia os resultados de uma auditoria orientada à área de devedores (não contribuintes) à segurança social com vista a avaliar os saldos destas contas reflectidas no Activo do Balanço consolidado reportado a 31/12/2004.

As dívidas e as entidades a auditar – IGFSS, IP e ISS, IP, Serviços Centrais e CDSS de Setúbal e do Porto – foram seleccionadas com base nos dados financeiros provisórios de 2003, os únicos disponíveis à data do início do planeamento da acção, tendo-se incluído ainda as situações específicas que têm vindo a ser objecto de acompanhamento em sede dos sucessivos pareceres sobre a CSS.

As conclusões que de seguida se apresentam têm em consideração a matéria analisada e as observações efectuadas no decurso da acção.

I.1. Conclusões

I.1.1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; IP

I.1.1.1. REFLEXOS CONTABILÍSTICOS

1. A análise efectuada aos saldos das subcontas seleccionadas permitiu verificar que no seu apuramento existem, entre outros, dois tipos de observações que têm reflexos na conta consolidada:
 - 1.1. Saldos sobreavaliados, porque o IGFSS não integrou no seu *dossier de reconciliação de saldos* todas as dívidas activas para efeitos de consolidação do Balanço da Segurança Social. Da análise efectuada, apurou-se a não integração do valor de €110.648,64 (Cf. ponto IV 2.2.1);
 - 1.2. Saldos subavaliados, que decorrem de práticas menos correctas no registo dos movimentos no valor de €27 094,14 (Cf. ponto IV.2.4.2.1).
2. Também se verificaram sobreavaliações de saldos derivadas de falta de actualização dos registos contabilísticos apesar de já existirem elementos que permitiam a sua regularização. Por outro lado, outras situações existem que nem sequer dariam lugar a registo contabilístico. Encontram-se neste âmbito os casos dos registos que evidenciam uma dívida, a saber:
 - 2.1. Relativa a uma eventual receita, objecto de orçamentação, oriunda da consignação de 1% do IVA à Segurança Social, registada entre os anos de 1996 e 2001, no montante de €76.497.597,68, na subconta 2682113000 – *Transferências Correntes do O.E/Consignação do IVA* (Cf. ponto IV.3.1.1);



2.2. Da Direcção-Geral do Tesouro:

2.2.1. Relativa a contribuições cobradas pela Segurança Social, mas pertença daquela Direcção-Geral, por via da celebração de um contrato de cedência de créditos entre aquelas duas instituições, registadas nas subcontas 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos, no montante de €821.127,83, e 2689999900 – Outros, no valor de €913.877,60. (Cf. pontos IV. 3.1.5 e IV. 3.1.11);

2.2.2. Referente a contribuições para a segurança social no âmbito da convenção CECA, cujos valores de €512.735,02 e de €1.256.921,59 se encontram registados nas subcontas 2689860000 e 26860001 – DGT – Contribuições Segurança Social – CECA, respectivamente. O valor da sobreavaliação ascende a €970.589,26 e corresponde ao montante transferido pela DGT durante o período de 01/01/2002 a 31/12/2004, o qual não foi registado nas subcontas atrás mencionadas (Cf. ponto IV.3.1.6).

2.3. De fundo de maneo que, em 31/12/2004, se encontrava já reposto, no valor de €1.430,02 (Cf. ponto IV.3.1.11).

3. Apesar de existirem dívidas há mais de seis meses e o risco da sua incobrabilidade ser elevado, relativamente aos juros reclamados junto dos Bancos e indevidamente cobrados por estes no âmbito dos protocolos celebrados entre aqueles e o IGFSS para cobrança dos valores devidos pelos contribuintes (ao IGFSS), relativos à taxa social única, não foram constituídas provisões, nos termos do disposto nas considerações técnicas 2.7.1 – Provisões do POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro (Cf. ponto IV.3.1.7).
4. As subcontas utilizadas para registo de alguns movimentos nem sempre são as mais adequadas. A este propósito, refere-se a utilização da subconta 2689999900 – Outros para registo de movimentos com a Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da cedência de créditos, quando existe uma outra específica para o efeito. O mesmo se dirá quanto ao registo na subconta 2689999000 – Outros das penhoras efectuadas nas prestações sociais a beneficiários a favor do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (Cf. pontos IV.3.1.11 e IV.2.4.2.2.2).

1.1.1.2. CONTROLO INTERNO

5. Não obstante se compreender as condicionantes havidas, especialmente durante o período crítico de arranque do SIF/SAP, a reconciliação bancária, cometida ao IGFSS, IP – enquanto tesouraria única do sistema de segurança social – não tem vindo a ser realizada com a necessária eficiência e eficácia, com especial ênfase para o ano de 2002, particularmente tendo em conta que as diligências necessárias à regularização dos erros



detectados não foram efectuadas em tempo útil, dando origem, desta forma, a perdas financeiras resultantes quer dos custos efectivamente assumidos pelo IGFSS, IP, quer pela obtenção de menores rendimentos, devido ao atraso com que os reembolsos são efectuados (Cf. ponto IV.3.1.7).

6. O IGFSS mantinha, em 31/12/2004, um registo na conta 2682411201 – *Regularização de valores s/ reconciliação* que evidenciava uma dívida do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, relativa a excedentes de receita de anos anteriores a 2002 daquela Região, no montante de €36.293.813,05. No entanto, efectuada a circularização ao referido Centro, este demonstrou que já tinha efectuado transferências, para o IGFSS e para aquele fim, em 2003 e 2004, no montante de 40 milhões de euros. O IGFSS, em sede de contraditório, informou que já tinha procedido à regularização do referido saldo, em 2005, não esclarecendo, no entanto, o tratamento dado à diferença apurada e, bem assim, aos excedentes por transferir a partir de 2002 até 2004, no montante de €55.034.443,81, cuja dívida não se encontra relevada no IGFSS (Cf. ponto IV.3.1.2).
7. Nos termos do *Acordo de regularização da dívida*, celebrado em 31-12-03, entre o IGFSS, IP e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, na sequência da concessão de um subsídio reembolsável, no montante €498.797,90 foi estabelecido o seu pagamento em prestações. Embora o valor dos juros vencidos em dívida esteja correctamente relevado, em 31/12/2004, constatou-se, através da consulta ao SIF/SAP, que o IGFSS, IP não relevou ainda nas demonstrações financeiras do ano subsequente o valor dos juros vincendos, correspondentes aquele ano, encontrando-se as mesmas subavaliadas, a partir de 2005, pelo referido montante (Cf. ponto IV.3.1.3).
8. Entre 1988 e 1989 foram efectuados adiantamentos do Orçamento da Segurança Social à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), com base em despachos ministeriais, para desenvolvimento de um projecto no quadro das actividades de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu. Todavia, estes despachos já tinham sido destruídos o que não permitiu verificar ao abrigo de que disposições legais os adiantamentos foram atribuídos e quais as condições de reembolso. Do total destes adiantamentos encontram-se por regularizar €69.160,26, desde 1992 (data do último reembolso), não tendo o IGFSS desde esta data até 2000 efectuado qualquer diligência para reaver o montante em dívida. Todavia, em Outubro de 2002 foi elaborada uma informação com vista à regularização da dívida a qual foi posta à consideração da Secretária de Estado da Segurança Social na mesma data. Por outro lado, a APPC apresentou ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho e ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança, em Setembro de 2003 e Janeiro de 2005, respectivamente, requerimentos a solicitar que a referida dívida fosse considerada prescrita. Quer a inércia do IGFSS até 2000, quer a actuação dos sucessivos governos ao não proferir decisão sobre a matéria não têm acutelado de modo bastante os interesses da Segurança Social (Cf. ponto 3.1.9).
9. Na contabilidade do IGFSS, encontra-se registada uma dívida, reportada ao período de 01/05/1981 a 31/12/84, no montante de €1.825.029,00, cuja responsabilidade está



atribuída, por aquele Instituto, à Direcção Regional de Segurança Social dos Açores (DRSSA). No entanto, reconstituído o quadro legal, constata-se que o responsável, em 31/12/2004, era o ex-Fundo Regional do Emprego e não aquela Direcção Regional. Em 1985, o IGFSS diligenciou junto daquela DRSSA para recuperar a verba em dívida, sendo desconhecido o resultado das diligências efectuadas. Volvidos mais de 20 anos e tendo em conta os dados disponibilizados, aquele Instituto não voltou a diligenciar no sentido de ser ressarcido do valor em causa (Cf. ponto IV.3.1.10).

I.1.1.3. CONFORMIDADE LEGAL

10. O adiantamento efectuado pelo IGFSS à Casa da Imprensa, no montante de €997.595,79, é ilegal, uma vez que o art.º 2.º do Decreto-Lei 135/98, apenas previa que o cumprimento das obrigações em dívida emergentes do adicional poderia ser realizado mediante um protocolo a celebrar entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e a Associação da Imprensa Diária, protocolo esse que nunca veio a ser celebrado. A intervenção do IGFSS apenas poderá ser entendida – e existem elementos factuais neste sentido – face às conclusões do grupo de trabalho criado pelo Despacho 7/SEES/97, conclusões, no entanto, que não tiveram qualquer reflexo no Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 Maio. Assim, esta intervenção apenas poderá ser, no âmbito daquela disposição legal, a de mero intermediário, aliás como o veio a fazer o Conselho Directivo do IGFSS em reunião de 11/03/2004 ao *“autorizar a transferência regular para a Casa da Imprensa das verbas retidas por publicidade, no âmbito dos contratos celebrados com as entidades devedoras (...)”*

O adiantamento feito, por ser ilegal é, portanto, gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 20 de Agosto, sendo responsáveis os membros do Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções durante o ano de 1999, e, a confirmarem-se as orientações da tutela nesse sentido, também é responsável o ex- Secretário de Estado da Segurança Social, em exercício de funções 1999, nos termos do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º da mesma Lei. Todavia, esta responsabilidade encontra-se prescrita nos termos do art.º 70.º da citada Lei, dado que já decorreram mais de cinco anos após a emissão do despacho autorizador que permitiu o adiantamento.

O valor de €997.595,79 pode ainda configurar um eventual pagamento indevido na medida em que haja dano para a Segurança Social por não haver contraprestação efectiva e ter impedido a aplicação das referidas verbas. Facto que é gerador de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97.

É responsável neste âmbito o Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções em 1999, e, a confirmar-se, que houve instruções da tutela, também o ex- Secretário de Estado



da Segurança Social, em exercício de funções em 1999, nos termos do art. 61.º da Lei n.º 98/97;

No entanto, para apurar todos os factos que podem justificar essa responsabilização, importa, ainda, verificar:

- Que valores têm sido retidos no âmbito dos contratos de publicidade celebrados entre o IGFSS e as empresas para além dos já indicados, até 31/12/2004, para a Sede do IGFSS;
- Os valores retidos e os registos contabilísticos associados à redução do valor do adiantamento;
- As transferências efectuadas para a Casa da Imprensa ao abrigo da autorização concedida pelo Conselho Directivo do IGFSS, em reunião de 11/03/2004, até perfazer o valor total de €1.075.398,6.;

Trata-se, portanto, de matéria que justifica indagações adicionais que serão realizadas em processo autónomo (Cf. ponto IV.3.1.4).

11. A Segurança Social, pelo menos até 2002, relativamente aos projectos/programas inscritos em PIDDAC/OE e com financiamento OSS, tinha a prática reiterada de efectuar adiantamentos por conta da componente OE, permitindo, deste modo, a celeridade na execução dos programas e simultaneamente agilizar a comparticipação do OE. Só numa fase posterior, que nalguns casos incluía o próprio pagamento das despesas, é que solicitava o reembolso à DGO da parte correspondente ao OE. Também no ano de 2002 esta prática foi seguida, tendo, no entanto, sido posta em causa por ter tido lugar uma cativação adicional de 50% nas dotações disponíveis do Capítulo 50 – PIDDAC, por força do despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 4-11-2002, encontrando-se, ainda, por regularizar €500.086,52.

Embora esta rotina nunca tenha sido, anteriormente, posta em causa, tendo mesmo sido sancionada por despacho governamental, trata-se, todavia, de uma prática sem enquadramento legal, dado que ao IGFSS apenas era permitido “(...) *antecipar pagamentos, por conta das transferências comunitárias da União Europeia, através do orçamento da segurança social (...), como forma de colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCAII e do início do QCA III*”, nos termos do disposto no art. 60.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Cf. ponto IV.3.1.8).

12. No âmbito das atribuições e competências cometidas ao IGFSS, pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 140/2000, de 14 de Julho, não é contemplada a possibilidade de prestação de garantia a outras entidades, designadamente na constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o IGFSS não é sujeito da relação principal. Pese embora esta limitação, o



Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções em 2000, celebrou um contrato desta natureza, em nome e representação do Instituto, com a Caixa Económica Montepio Geral para garantia de um empréstimo concedido, por aquela instituição de crédito, à empresa Industria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA.

O acto praticado é ilegal por não estar contido nas atribuições do IGFSS nem o membro que o praticou tinha competência para tal. No entanto, face às alegações produzidas pelo ex-Secretário de Estado da Segurança Social, ao referir que acompanhou e sancionou a actuação do IGFSS, no uso de competências delegadas quanto à superintendência e tutela do Instituto, a responsabilidade pela prática do acto é também daquele membro do governo, dado que a delegação de competências que lhe foi conferida pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade (Despacho n.º 23315/99 – publicado no DR, II Série, de 30/11/99) não contempla tal situação nem a mesma se enquadra nos Estatutos do IGFSS (organismo que superintendia, por delegação de competências), designadamente as alíneas e) e f) do art.10.º. Assim, o acto praticado, porque é ilegal, é gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória termos da alínea d) do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis o ex- Presidente do Conselho Directivo do IGFSS e o ex-Secretário de Estado da Segurança Social que sancionou a actuação do IGFSS.

A eventual responsabilidade financeira sancionatória extingue-se, nos termos do n.º 1, do art. 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decorridos 5 anos sobre a prática do acto; contudo, este prazo suspende-se com o início da auditoria até à audição do responsável, nos termos do n.º 3 do artigo citado.

A celebração do contrato de mútuo, apesar de ter sido antecedida de uma garantia do Ministério da Economia, não foi precedida da garantia do devedor que acautelasse os interesses do Estado e permitisse exercer o direito de regresso junto daquele, já que o contrato foi celebrado sem que estivesse concluído o processo para penhora das acções da SOEMES a favor da Segurança Social, condição necessária aquando da proposta do negócio. Este facto resultou num pagamento indevido que causou dano ao Estado por não ter contraprestação efectiva, sendo fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 59.º da Lei 98/97.

No entanto, atendendo às alegações dos responsáveis, à conclusão do Parecer da PGR, ao compromisso do MEI de avaliar a situação tendo em vista uma solução consensual e concertada com todas as entidades envolvidas no sentido de ser definitivamente resolvida a questão e, ainda, a pendência da acção interposta pelo IGFSS na 17.ª Vara Cível da Comarca de Lisboa (Proc. N.º 8324/03.9TVLSB), considera-se que o procedimento por essa eventual responsabilidade financeira poderá vir a extinguir-se, nos termos do n.º 1 do art.º 69.º da Lei n.º 98/97, dado que a Segurança Social poderá vir a ser ressarcida da importância em dívida num futuro próximo(Cf. ponto IV.3.1.9).



13. A prática instituída pelas instituições bancárias de reter valores, para pagamento de imposto de selo, nas contas tituladas pelo IGFSS, IP, enquanto sujeito passivo daquele imposto, é ilegal, na medida em que este Instituto, enquanto instituição de segurança social, goza das isenções reconhecidas por lei ao Estado, nos termos do disposto no art. 5.º, alínea b) e art. 6.º do Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, com a redacção dada a este último pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro (Cf. ponto IV.3.1.10).

1.1.2. Regularizações orçamentais (dividas entre instituições)

14. A segurança social adiantou, na sequência de diversos despachos ministeriais, o montante de €5.714.939,29, a título provisório, no período de 1989 a 1993, à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, com o escopo, tão-só, de obviar a constrangimentos, então verificados (alegadamente, por dificuldades de natureza cambial), que a impossibilitavam de pagar as pensões aos seus pensionistas, colocando-os em situação de precariedade económica. Estes adiantamentos, que pretenderam acautelar os interesses de Portugal, nunca vieram a ser reembolsados à segurança social, mantendo-se aquele valor em dívida desde 1993 e cessado as diligências dos serviços para aqueles efeitos em 1996.

A não efectivação dos actos necessários ao ressarcimento da dívida agrava o risco de, não se perspectivando uma solução de curto prazo, a mesma não poder ser regularizada senão através da anulação do saldo naquele valor (Cf. ponto IV.3.1.10).

15. O IGFSS, IP, por força da criação da taxa social única, continua a haver, volvidos mais de 20 anos, da Região Autónoma dos Açores a quantia de €1.825.029,00, na medida em que todas as receitas oriundas das quotizações e demais património do ex-Gabinete de Gestão Financeira do Fundo de Desemprego reverteram, na Região Autónoma dos Açores, para o Gabinete de Gestão Financeira do Emprego, organismo não integrado na segurança social, transitando as mesmas para todos os outros que entretanto lhe sucederam (Cf. ponto IV.3.1.10).
16. O Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIFS) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) têm pontos de vista distintos quanto aos vários adiantamentos concedidos, no montante de €406.086,33, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam, os quais não foram, até à presente data, objecto de reembolso.

O facto de não se encontrarem já disponíveis os despachos, que à data autorizaram o pagamento por parte do IGFSS das verbas por ele reclamadas, não permite determinar a que título as mesmas foram concedidas: se se tratavam efectivamente de encargos a suportar



por verbas do Orçamento da Segurança Social, ou se, pelo contrário, se tratavam de adiantamentos reembolsáveis pelo Orçamento do Estado (Cf. ponto IV.3.1.10).

I.1.3. Instituto de Segurança Social, IP

I.1.3.1. REFLEXOS CONTABILÍSTICOS

17. A análise efectuada aos saldos das subcontas seleccionadas permitiu verificar que no seu apuramento existem, entre outros, dois tipos de observações que têm reflexos na conta consolidada:

17.1. Saldos sobreavaliados, porque o ISS:

17.1.1. Não efectua operações de eliminação de dívidas activas intra-subentidades daquele Instituto. Da amostra analisada apurou-se que se encontra nestas condições o montante de €710.860,91 (Cf. ponto IV.2.3);

17.1.2. Não integrou no seu *dossier de reconciliação de saldos* todas as dívidas activas para efeitos de consolidação do Balanço da Segurança Social. A análise efectuada permitiu apurar que essa não integração atingiu o valor de €495,51 (Cf. ponto IV.2.2.2);

17.2. Saldos subavaliados, que decorrem quer da própria estrutura da aplicação informática, no montante de €2.323.365,16, quer de práticas menos correctas no registo dos movimentos, no valor de €45.159,38 (Cf. pontos IV.2.4.1.e IV.2.4.2).

18. Também se verificaram sobreavaliações de saldos derivadas de falta de actualização dos registos contabilísticos, apesar da existência de elementos que permitiam a sua regularização. Encontram-se neste âmbito os casos dos registos que evidenciam uma dívida, a saber:

18.1. Por pagamentos em excesso a pessoal que exerceu funções no Centro Distrital de Segurança Social do Porto e que entretanto já foram repostos, no montante de €6.559,66 (Cf. ponto IV.3.2.2.1);

18.2. Referente ao registo na subconta 2689990001 – *Diversos com reconciliação Devedora*, no valor de €821.286,02, respeitante ao depósito obrigatório à ordem do Tribunal Tributário de 1.º Instância do Porto, em 26/08/1986, pelo preço de aquisição, em hasta pública, de equipamento e de um imóvel, que já se encontra registado a favor do Centro Regional do Norte, desde 04/03/99. Em 2005, este montante foi regularizado por contrapartida da conta 422120000- *Edifícios e outras construções*. No entanto, esta regularização enferma de uma incorrecção, dado que foi registado na



referida conta (Edifícios e outras construções) o valor de €322.488,12, referente a equipamento vário acrescido de IVA (Cf. ponto IV.3.1.1).

19. As dívidas a seguir indicadas não se encontram registadas em conta adequada, dado que já existem acções judiciais interpostas em Tribunal, pelo que as mesmas deveriam estar reflectidas numa conta de cobranças duvidosas e, conseqüentemente, constituídas as respectivas provisões, de acordo com o disposto nas considerações técnicas 2.7.1 – *Provisões* do POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, a saber:

19.1. Dívida da ADESCO, no montante de €207.253,34, registada na subconta 2689999900 – *Outros* do CDSS Porto (Cf. ponto IV.3.2.2.3);

19.2. Adiantamento efectuado aos trabalhadores da ex-Sociedade Mecânica Setubalense, no montante de €728.312,19, registado na subconta 2689999000 – *Outros* do CDSS Setúbal (Cf. ponto IV.2.3.1).

I.1.3.2. CONTROLO INTERNO

20. Os fundos de maneo dos serviços do ISS, IP não têm sido repostos no final de cada ano económico, merecendo realce, pelos volumes financeiros envolvidos e pela inexistência de controlo interno, os constituídos no CDSS de Setúbal (Cf. ponto IV.2.4.1, IV.3.2.1 e IV.3.2.3.2).

No caso vertente, não foi acautelada, em tempo útil, a liquidação dos fundos de maneo, em violação do disposto nas normas que regulam esta matéria, nos diversos decretos-lei de execução orçamental, designadamente para o ano económico de 2004 – art. 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, razão porque se considera que os diversos Directores do CDSS de Setúbal, com competência delegada no período de 2001 a 2004, poderão, eventualmente, incorrer em responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d), do n.º 1, do art. 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Considerando, no entanto, que:

- O Centro Distrital está a desenvolver acções com vista à regularização dos fundos de maneo; e
- Que a lista apresentada, na sequência do solicitado, em sede de contraditório, não imputa a cada responsável qual a sua intervenção, relativamente a cada fundo de maneo, designadamente quem era o responsável pela sua atribuição e respectiva reposição,

não é possível nesta fase proceder ao eventual apuramento de responsabilidades financeiras. Trata-se, portanto, de matéria que justifica informações adicionais, que serão analisadas de modo autónomo (Cf. ponto IV.3.2.3.2).



21. A segurança social não acautelou, em tempo útil, a recuperação dos pagamentos indevidos ao pessoal – nuns casos porque não fez uso dos mecanismos de compensação nos abonos posteriores, previstos no n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, noutros, porque apesar de repostos tardiamente não foram cobrados juros e, ainda, em outros, porque decorridos os prazos legais para reposição, não foram instaurados os competentes processos de cobrança coerciva, tornando-se incobráveis – dado o prazo de prescrição que entretanto decorreu, nos termos do disposto no art. 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho –, pelo que os diversos Conselhos Directivos do Centro Regional do Norte, no período de 1994 a 2000, e os Directores do Centro Distrital de Segurança Social do Porto, a partir do ano de 2001, poderão, eventualmente, incorrer em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e do art. 59.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 48.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e do n.º 1 do art. 65.º da Lei 98/97. No entanto, não haverá lugar à primeira responsabilidade pelos pagamentos efectuados até 31/12/1994 e à segunda, pelos actos praticados até 2000, por força do disposto no art. 70.º, da última lei citada. Apesar de solicitados, em sede de contraditório, não foram fornecidos elementos bastantes que permitam imputar caso a caso as eventuais responsabilidades financeiras, justificando-se indagações que serão analisadas em processo autónomo (Cf. ponto IV.3.2.2.1).
22. Os consumos de água e de electricidade do “Centro Infantil A Minha Janela”, estabelecimento que funciona em instalações do Centro Regional de Segurança Social do Porto, cedidas ao Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do CDSS Porto (CCD), nos termos do Acordo de Gestão, celebrado em 31/10/1990, são facturados ao CDSS Porto e por este pagos, dado os contratos celebrados com as empresas SMAS – Serviços Municipalizados Águas e Saneamento do Porto e EDP – Energias de Portugal, para o fornecimento de água e luz, se manterem em nome do CDSS. Não obstante os registos contabilísticos se encontrarem correctos, verificou-se que a dívida do CCD para com o CDSS Porto, no que concerne a estas despesas, já remonta a 2001 ou anos anteriores e ascendia a €205.501,46, em 25/11/2004 (Cf. ponto IV.3.2.2.2).
23. A manifesta desinformação e desarticulação entre os diferentes serviços envolvidos do CDSS Porto – Unidade Financeira e Unidade Jurídica – constituiu factor determinante para a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, cujas consequências provocaram dano para o Estado, não só porque os montantes entregues à ADESCO não foram ressarcidos como também obrigaram à interposição de uma nova acção judicial por parte daqueles serviços (Cf. ponto IV.3.2.2.3).
24. O extravio da carta-cheque enviada a uma beneficiária para pagamento de subsídio de maternidade obrigou o CDSS do Porto a efectuar novo pagamento, no montante €4.704,85, antes mesmo de ter sido obtida resposta da instituição de crédito de que o cheque tinha sido pago (Cf. ponto IV.3.2.2.3).



25. A deficiente comunicação entre as áreas processadoras e pagadoras do CDSS Setúbal aliado ao fraco ou inexistente controlo nas áreas de recepção e conferência das “relações” que consubstanciam os pagamentos de subsídio de doença, efectivamente realizados aos beneficiários da segurança social pelas entidades empregadoras, usualmente conhecidas por “centralizadores”, dão origem, por um lado, à evidência de “dívidas” à segurança social na subconta 2689999000 – *Outros*, no montante €241.636,79, que, eventualmente, não existem e, por outro, ao não se dispor dos comprovativos do pagamento, incorrer em risco de novo pagamento, caso os beneficiários o venham a reclamar (Cf. ponto IV.3.2.3.1).

I.1.3.3. CONFORMIDADE LEGAL

26. No que concerne à antiga instalação fabril e a equipamento vário, pertencente outrora à ex-empresa Carpélio Malhas SARL, os membros dos Conselhos Directivos do ex-Centro Regional de Segurança Social do Porto, do ex-Centro Regional de Segurança Social do Norte, e os membros dos Conselhos Directivos do ISS, IP, ao terem cedido a título gratuito bens patrimoniais do Estado, sem qualquer cobertura legal, consentiram numa prática que teve como efeitos a não cobrança de uma receita, descurando, deste modo, os princípios de economia, de eficiência e de eficácia a que todos os órgãos dirigentes da administração pública estão subordinados quando gerem recursos e bens públicos (Cf. ponto IV.3.2.2.2).
27. No âmbito do processo de falência da Sociedade Mecânica Setubalense a Segurança Social adquiriu dois imóveis à massa falida no valor de 215.000 contos (€1.072.415,48: €748.196,85 e €324.218,63, respectivamente), com isenção do depósito do referido preço, por a adquirente ter créditos reclamados no processo, os quais estavam cobertos por garantia real. Tal dispensa foi autorizada pelo Tribunal, nos termos da lei.

Os adiantamentos de verbas nos montantes de €598.557,48 e €149.639,37 para a aquisição dos créditos devidos aos trabalhadores por remunerações foram efectuados à revelia do processo falimentar em curso, dado que foram feitos directamente aos trabalhadores e não à ordem do tribunal.

Estes adiantamentos que atingiram, efectivamente, o valor total de €728.312,19 não têm cobertura legal pelo que poderão constituir pagamentos indevidos, caso não sejam reembolsados, configurando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos, respectiva e relativamente ao primeiro despacho, da alínea b) do n.º 1 do art. 48.º e art. 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e, quanto ao segundo, da alínea b) do n.º 1 do art. 65.º e art. 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto. No entanto, a responsabilidade financeira sancionatória, em ambos os casos, está prescrita, por força do disposto no art. 70.º da última lei citada.

São responsáveis, no primeiro caso, no montante de €598.557,48, nos termos do disposto no art. 49.º da Lei 86/89 aos membros do Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo que exerceram funções em 1996, e o ex-



Secretário de Estado da Segurança Social em funções em 30/01/1996, e no segundo caso, no montante de €129.754,71, nos termos do disposto no art. 61.º da Lei n.º 98/97, os membros do Conselho Directivo daquele ex-Centro, em exercício de funções em 2000, e o ex-titular da mesma Secretaria de Estado em funções em 30/04/2000.

A dispensa do depósito referida deixou de produzir efeito já que o depósito da totalidade do preço de compra dos imóveis, na quantia de €1.072.415,45, decorreu do despacho do Mm.º Juiz daquele Tribunal, de 27-04-2005 (a fls. 950), que o proferiu por considerar que a compensação proposta pelo administrador da massa falida, em 02-03-2005, não era legalmente admissível, pelo que a segurança social foi, em 2005, por ordem judicial, obrigada a despendar aquele valor para que os créditos presentes ao processo pudessem ser rateados.

No entanto considerando que:

- por um lado, se encontra em curso um procedimento de acordo extraordinário extra-judicial, que alcançou já, em 13/01/06, uma plataforma de entendimento entre os representantes da Segurança Social, o Sindicato dos trabalhadores da empresa falida e o Liquidatário Judicial do processo de falência, no sentido da agilização do processo e, conseqüentemente, a pôr-lhe termo. E que tal acordo, firmado nos termos dos artigos 231.º e seguintes do CPEREF, obteria como resultado imediato, que, antes da satisfação de qualquer um dos outros créditos presentes ao processo falimentar, o valor adiantado pela segurança social fosse pago, assim se ressarcindo esta das verbas adiantadas nos termos dos despachos em referência;
- por outro a segurança social ao agir como agiu comprando os créditos devidos por remunerações aos trabalhadores, o fez no pressuposto de que estaria a efectuar uma antecipação do pagamento dos imóveis adquiridos e, conseqüentemente, a abater a este montante o valor que aos trabalhadores caberia receber;
- e, também, que até ao momento da decisão judicial final relativa ao processo que corre os seus termos no Supremo Tribunal de Justiça ou até ao momento da conclusão do acordo extra-judicial em referência, o dano resultante para o Estado não se encontra devidamente apurado,

só o terminus das acções em curso pode permitir extrair conclusões sobre o reembolso da Segurança Social (Cf. ponto IV.3.2.3.1).

1.1.4. Fundo de Socorro Social

1.1.4.1. REFLEXOS CONTABILÍSTICOS

- 28.** Apesar da dívida da APPC existir há mais de seis meses e o facto de não estar afastado, pelo menos até 31/12/2004, o risco da sua incobrabilidade, a mesma não se encontra registada em conta adequada e, conseqüentemente, não foi constituída provisão de acordo



com o disposto nas considerações técnicas 2.7.1 – *Provisões* do POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro (Cf. ponto IV. 3.3.1).

I.1.4.2. CONFORMIDADE LEGAL

- 29.** O enquadramento legal pelo qual se rege o Fundo de Socorro Social (FSS) não permite quer a concessão de empréstimos quer a concessão de financiamentos para formação profissional, nos termos do art. 15.º do Decreto-Lei n.º 47500, de 18/01/67, que refere que aquele Fundo se destina “(...) *ao combate à mendicidade, à prestação de outros auxílios e socorros urgentes, e bem assim acudir às vítimas de calamidades ou sinistros e ainda à assistência materno-infantil*”.
- 30.** O despacho de concessão de um subsídio reembolsável, proferido em 04-08-87, à APPC, com verbas do FSS, foi efectuado sem fundamento legal e prejudicou os interesses da segurança social, por não ter sido garantido, por qualquer forma – designadamente através da constituição de uma garantia real – o reembolso do valor adiantado. Eventuais responsabilidades financeiras encontram-se, todavia, atendendo aos anos decorridos sobre a prática do acto, prescritas, nos termos do art. 70.º da Lei n.º 98/97.

No caso vertente, a actuação dos sucessivos governos não acautelou de modo bastante os interesses da segurança social, na medida em que a ausência de decisão quanto à resolução desta situação, contribuiu para o arrastamento da mesma, há mais de 17 anos (Cf. ponto IV.3.3.1).

I.1.5. Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto

I.1.5.1. REGULARIZAÇÕES ORÇAMENTAIS (DÍVIDAS ENTRE INSTITUIÇÕES)

- 31.** A dívida do Ministério da Saúde ao IGFSS, IP, resultante da assunção dos encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, no montante de €88.652.877,04, que passaram, a partir de 1979, para a responsabilidade do Orçamento de Estado, na sequência da implementação do Serviço Nacional de Saúde, tem mais de 25 anos e representa cerca de 16,3% das dívidas à segurança social evidenciadas na conta 268 – *Devedores e credores diversos* no Activo do Balanço Consolidado.

Trata-se de um problema institucional entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Secretaria de Estado da Segurança Social que, não obstante as recomendações formuladas em sede de sucessivos Pareceres do TC, não se encontra ainda resolvido (Cf. pontos IV.3.3.2).



I.1.6. Caixa Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais

I.1.6.1. REGULARIZAÇÕES ORÇAMENTAIS (DÍVIDAS ENTRE INSTITUIÇÕES)

32. O Centro Nacional Contra os Riscos Profissionais (CNPRP) mantém, desde há vários anos, uma dívida, no montante de €760.648.478,12, relevada na sua contabilidade, da responsabilidade do IGFSS, relativa à proporção da taxa social única imputada àquele Centro, mas não reconhecida por este Instituto. Trata-se de um assunto recorrente em sucessivos pareceres sobre a CSS que pelo impacto na leitura da informação tem vindo a ser objecto de recomendação para a sua regularização. Todavia, a situação mantém-se inalterada. Refira-se que esta dívida não influencia as demonstrações financeiras consolidadas, dado que a mesma é anulada nas operações de consolidação (Cf. ponto IV.3.3.3).

Em síntese, a análise das contas de devedores permite afirmar que, na generalidade, os casos descritos ao longo do relatório remontam a um passado remoto, que se foram arrastando no tempo e que, em certos casos, foram, sucessivamente, negligenciados, não só, pelos órgãos de direcção das instituições da segurança social, mas também por sucessivos membros do governo.

Atendendo à exigibilidade da dívida, de mais de um ano, e ao princípio da prudência, por mora há mais de seis meses consecutivos e ao risco da sua incobrabilidade, constantes do POCISSSS, a inclusão da generalidade das dívidas em curto prazo e a não constituição de provisões consubstanciam práticas violadoras daqueles princípios e contribuem para a distorção da leitura das demonstrações financeira por parte dos destinatários das mesmas.

Por outro lado, a aplicação informática implementada, em 2002, carece de alguns aperfeiçoamentos de modo a permitir um tratamento contabilístico consentâneo com os princípios e normas aplicáveis, de modo a produzir uma imagem mais verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras.

Em função das entidades auditadas, em termos de conta consolidada da segurança social definitiva do ano de 2004, a conta 268 – *Devedores e credores diversos* do lado do Activo está sobrevalorizada em €78.452.561,81 (11,7%). A componente que mais contribui para esta sobrevalorização foi a prática que vinha sendo seguida relativamente à contabilização do IVA consignado à segurança social, isto é, a contabilização de uma previsão de cobrança de uma receita apenas com base num valor inscrito no orçamento. Esta observação consta do Parecer sobre a CSS de 2004.



I.2. Recomendações

Face às conclusões que antecedem e tomando em linha de conta as respostas obtidas no exercício do contraditório, formulam-se as seguintes recomendações:

AOS MINISTROS DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL E DA SAÚDE

Promover as diligências e/ou tomar as decisões que permitam a resolução dos seguintes diferendos:

1. Adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de €406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam;
2. Encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TPL, no montante de €88.652.877,04, que passaram a partir de 1979 para a responsabilidade do Orçamento do Estado.

AO MINISTRO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

1. Diligenciar pela regularização da dívida da:
 - a. Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, relativa aos encargos, no valor de €1.825.029,00, com o subsídio de desemprego, daquela Região Autónoma, referente ao período de 1 de Maio de 1981 a 31 de Dezembro de 1984;
 - b. Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, referente aos montantes adiantados de €5.714.939,29, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão-só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (alegadamente, por dificuldades de natureza cambial), dado que os mesmos tiveram sempre um carácter provisório e reembolsável;
2. Acautelar que os financiamentos ou apoios atribuídos com recurso a verbas do orçamento da segurança social tenham suporte em lei habilitante que defina critérios objectivos de modo a inviabilizar situações discricionárias e que, em consequência, respeitem os princípios, designadamente, da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, e do primado da responsabilidade pública que enformam o sistema da segurança social consagrado na respectiva lei de bases.



Ao II, IP

Diligenciar para que o princípio da não compensação seja assegurado pela aplicação informática SIF/SAP quer ao nível da conta corrente quer ao nível do Balanço nas entidades contabilísticas que tenham na sua dependência sub-entidades contabilísticas.

Ao IGFSS, IP

Natureza Contabilística

1. Diligenciar no sentido de incluir no dossier de reconciliação de saldos todas as dívidas activas e passivas das entidades parceiras para efeitos de consolidação;
2. Abrir autonomamente contas de terceiros quando estes tenham simultaneamente relações predominantes de carácter devedor e de credor;
3. As transferências para a DGT, no âmbito da cedência de créditos, só devem ocorrer em função das cobranças dos referidos créditos e na exacta medida dos valores registados na conta adequada para o efeito, evitando-se, deste modo, a criação de dívida sem correspondência à realidade dos factos;
4. Regularizar o saldo derivado da incorrecta contabilização do proveito oriundo da consignação do IVA, dado que o mesmo teve origem na expectativa de uma receita com base no valor inscrito no orçamento da segurança social;
5. Utilizar as contas criadas para determinados fins em prejuízo de outras que não têm carácter específico;
6. Proceder à relevação contabilística dos excedentes de receita de 2002 a 2004 do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores e, bem assim, do valor dos juros vincendos derivados da concessão de um subsídio reembolsável à Santa Casa da Misericórdia de Cascais;

CONTROLO INTERNO

7. Maior controlo e celeridade na identificação de créditos cobrados, de modo a evitar sobrevalorizações de contas de dívidas de terceiros, solicitando, se necessário, informação daquelas entidades que permita uma melhor identificação dos valores recebidos;
8. Continuar o desenvolvimento de diligências no sentido de recuperar a dívida da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral;



9. Tomar as medidas adequadas para que a transferência de verbas para instituições beneficiárias de apoios no âmbito de programas/projectos do PIDDAC, cuja responsabilidade é do Orçamento do Estado, só ocorra após a recepção dos respectivos montantes oriundos daquele Orçamento;
10. Acautelar que a documentação de suporte dos registos contabilísticos, relativa a dívida de terceiros, não seja destruída sem que esta se encontre devidamente regularizada e o prazo de prescrição da mesma não tenha decorrido, isto sem prejuízo dos prazos legais de conservação da documentação.

Ao ISS, IP

NATUREZA CONTABILÍSTICA

1. Diligenciar no sentido de incluir no dossier de reconciliação de saldos todas as dívidas activas e passivas das entidades parceiras para efeitos de consolidação;
2. Realizar as operações de eliminação das dívidas activas intra-subentidades para que a conta do ISS espelhe verdadeiramente as dívidas de terceiros para com a entidade;
3. Adoptar os procedimentos necessários de modo a garantir a que o Balanço da entidade contabilística não apresente subavaliações nos saldos das contas, enquanto o II, IP não proceder a alterações na aplicação informática que permitam o cumprimento do princípio da não compensação;
4. Abrir autonomamente contas de terceiros quando estes tenham simultaneamente relações predominantes de carácter devedor e de credor;
5. Proceder à correcção do montante relativo à aquisição de vários equipamentos em hasta pública à empresa Carpélio Malhas SARL e contabilizado, em 2005, na conta 4221200000 – *Edifícios e outras construções*, tendo presente as regras contabilísticas em vigor, ou seja a contabilização nas contas de imobilizado deve ser efectuada de acordo com a natureza dos bens e os fins a que se destinam;
6. Constituir provisões para cobranças duvidosas de acordo com o disposto nas considerações técnicas 2.7.1. – *Provisões* do POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

CONTROLO INTERNO



7. Desenvolver um maior controlo e celeridade na identificação de créditos cobrados, de modo a evitar sobrevalorizações de contas de dívidas de terceiros, solicitando, se necessário, informação daquelas entidades que permita uma melhor identificação dos valores recebidos;
8. Proceder, tempestivamente e com recurso às formas de reposição previstas no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, nos casos em haja lugar a processamento e pagamentos indevidos;
9. Implementar procedimentos de articulação entre a Unidade Jurídica e a Unidade Financeira, de modo a que as acções coercivas e/ou judiciais obtenham o êxito desejado, designadamente no que respeita à correcta e atempada instrução dos processos;
10. Cessar a titularidade dos contratos de fornecimento de serviços (água e de energia eléctrica, etc.) sempre que se proceda à cedência de instalações no âmbito dos acordos de gestão, dado que esta responsabilidade passa a pertencer à entidade encarregue da exploração daquelas instalações;
11. Continuar a diligenciar pela recuperação das dívidas, relativas a fornecimento de água e energia eléctrica, do Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do Centro Distrital de Segurança Social do Porto;
12. Prosseguir as diligências com vista à conclusão das acções e à regularização dos saldos constantes das contas dos centros distritais de segurança social relativos aos “centralizadores”;
13. Gerir criteriosamente o património ao seu dispor tendo sempre presente os critérios de economia, eficiência e eficácia com vista, designadamente, à satisfação do maior número de necessidades públicas e à optimização da sua rentabilização.

AO FUNDO DE SOCORRO SOCIAL

Continuar o desenvolvimento de diligências no sentido de recuperar a dívida da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral;



II. INTRODUÇÃO

II.1. Âmbito e Objectivos da Auditoria

Os Programas de Fiscalização para 2005 e 2006, aprovados pelo Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, previram a realização de uma *auditoria orientada* à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social, com vista a avaliar se os saldos das contas de devedores (não contribuintes) espelhadas no Activo do Balanço da Conta Consolidada da Segurança Social traduzem, de forma verdadeira e apropriada, a situação em 31/12/2004, e, bem assim, verificar se as operações financeiras efectuadas estão de acordo com os preceitos legais e contabilísticos vigentes.

Esta acção teve como objectivos:

- ✚ avaliar o sistema de controlo interno na área de devedores (não contribuintes);
- ✚ identificar e validar o valor dos saldos, em 31/12/2004, através de confirmações externas;
- ✚ verificar se as dívidas se encontram contabilizadas nas contas adequadas tendo em conta a sua natureza;
- ✚ avaliar a conformidade legal dos actos originários das dívidas e das diligências efectuadas para a sua recuperação/regularização;
- ✚ identificar a antiguidade das dívidas e eventuais reflexos em termos da sua prescrição;
- ✚ verificar se foram constituídas provisões nos termos do ponto 2.7.1 do POCISSSS;
- ✚ proceder ao eventual apuramento de responsabilidades.

Esta acção – dada a sua natureza e objectivos - foi realizada autonomamente relativamente à preparação dos Pareceres sobre a Conta da Segurança Social de 2004 e 2005, mas os seus resultados globais foram já tidos em consideração naqueles Pareceres, já que à data da sua aprovação (19 de Dezembro de 2006) estava concluído o contraditório relevante para a matéria constante dos mesmos¹.

II.2. Metodologia

Tendo subjacente o definido no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e nas Normas da INTOSAI para trabalhos desta natureza, a metodologia adoptada na auditoria compreendeu três fases (planeamento, execução e elaboração do relatório), cujos procedimentos adoptados se descrevem sucintamente:

¹ Veja-se I- Conclusões e Recomendações – 2 - Balanço e Demonstração de Resultados e 12.4.2.3.3.-Avaliação das dívidas de terceiros não contribuintes, do Parecer de 2004 e Título 3- Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social – 3. Balanço e Demonstração de Resultados, do Parecer de 2005 (Volume I).



A **fase de planeamento** incluiu a recolha e análise dos seguintes elementos:

- ✚ legislação aplicável, nomeadamente sobre a prescrição de dívidas à segurança social (não contribuintes) e da sua aplicação às dívidas dos serviços e organismos públicos dos subsectores do Estado (Administração Central e Administração Local);
- ✚ enquadramento contabilístico dos devedores (não contribuintes) no âmbito do POCISSSS, quer quanto aos aspectos de natureza substantiva, quer quanto à obrigação de constituição de provisões;
- ✚ documentos de prestação de contas das entidades do sector, nos termos do art. 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e das contas consolidadas para efeitos de Parecer sobre a CSS, em cumprimento do art. 5.º da mesma Lei;
- ✚ observações que têm vindo a ser efectuadas neste domínio em sede de Parecer sobre a CSS;
- ✚ dados financeiros e balancetes das instituições consolidadas, por acesso directo ao sistema de informação financeira (SIF/SAP).

Como o universo a auditar era muito abrangente, nomeadamente pelo número de entidades que integram a consolidação² e a sua dispersão geográfica, mas também pela diversidade de contas e natureza das dívidas inseridas no âmbito da auditoria, a análise incidiu sobre uma amostra, identificada através de sucessivas selecções, de acordo com os seguintes critérios e factores:

1. **tipo de dívidas a auditar**, tendo em conta a sua relevância financeira e a sua natureza no activo do balanço consolidado;
2. **entidades a auditar**, pela sua relevância financeira no activo dos balanços de cada entidade e as situações recorrentes relatadas em sucessivos Pareceres sobre a CSS;
3. **subcontas³ a auditar** em cada entidade seleccionada, tendo em conta a relevância financeira do respectivo saldo devedor;
4. **registos contabilísticos⁴ a auditar** que compõem o saldo de cada subconta seleccionada, tendo em consideração, essencialmente, o número de registos que concorre para o valor total dos saldos de cada subconta.

² O balanço consolidado integra 17 instituições. Todavia, à data da selecção, o balanço utilizado não integrou as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores por ser o único disponível e ter natureza provisória.

³ Neste contexto, adoptou-se, a designação '*subcontas*' por se tratar de subdivisões da conta do razão 268 – *Outros devedores e credores*.

⁴ No presente Relatório a designação '*registo contabilístico*' é empregue no sentido estrito do termo, referindo-se ao registo de uma operação contabilística.



Tribunal de Contas

MPJ

A definição de critérios e a identificação da amostra encontram-se descritos no Anexo 1 do presente Relatório.

O tipo de dívidas e de entidades a auditar foram seleccionadas com base nos dados financeiros de 2003⁵ e nas situações específicas objecto de acompanhamento em sucessivos Pareceres sobre a CSS. As subcontas a auditar tiveram por base os dados provisórios de 2004 disponíveis, à data⁶, no SIF/SAP, tendo os registos contabilísticos a auditar sido seleccionados com base nos dados definitivos de 2004 disponíveis no mesmo sistema⁷.

A recolha, o tratamento e a análise dos dados foi efectuado com recurso ao SIF/SAP, à folha de cálculo *Microsoft Excel* e ao programa *Idea (Data Analysis Software)*.

A **fase de execução**, iniciou-se, na DGTC, com a consulta e extracção de dados específicos – registos contabilísticos a auditar residentes no SIF/SAP –, e com a efectivação da circularização aos devedores seleccionados. O trabalho de campo desenvolveu-se junto do IGFSS, IP e ISS, IP – Serviços Centrais e nos Centros Distritais de Segurança Social do Porto e de Setúbal. Foram promovidas reuniões com os dirigentes e com os responsáveis das principais áreas de actividade e realizados os testes de procedimento e de conformidade para conhecimento e avaliação do sistema de controlo interno, na extensão considerada necessária ao suporte do trabalho de auditoria. Procedeu-se, ainda, à conferência, verificação e análise dos documentos que suportam os movimentos contabilísticos, seleccionados pelo método de amostragem, e que integram os saldos das subcontas em apreço.

Atente-se, no entanto, que algumas das situações examinadas requereram uma análise mais extensiva na medida em que, ou se tratam de pendências antigas não resolvidas⁸, ou respeitam a situações de dívidas cuja recuperação/regularização requerem por parte da administração práticas de gestão mais eficazes.

Subsequentemente ao trabalho desenvolvido nas fases anteriores elaborou-se o **relatório**, evidenciando as situações detectadas e consideradas relevantes à apreciação dos saldos devedores das contas 28 – *Empréstimos concedidos* e 268 – *Devedores e credores diversos* reflectidos no Activo do Balanço da Conta da Segurança Social de 2004.

⁵ Dados provisórios da conta consolidada (não integrou as Regiões Autónomas) e dados definitivos das entidades que integraram a conta consolidada provisória.

⁶ Em 22/02/2005.

⁷ Contas individuais das entidades seleccionadas.

⁸ Note-se que as situações em referência têm vindo a ser objecto de relato em sede de Parecer sobre a Conta da Segurança Social.



II.3. Limitações e condicionantes

O desenvolvimento desta acção foi sujeito às seguintes limitações e condicionantes:

- ✚ Dificuldades de identificação e recolha de elementos relativos às dívidas, ainda por regularizar, que vinham sendo objecto de acompanhamento nos Pareceres do Tribunal de Contas, incluídas em saldos de abertura no exercício de 2002 (ano de entrada em vigor, quer do POCISSSSS, quer do SIF/SAP);
- ✚ O atraso do fecho das contas de 2004 da Região Autónoma dos Açores e da Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade que prejudicou a entrega da conta consolidada da segurança social em termos definitivos⁹ à DGO e à DGTC; esta circunstância não permitiu a obtenção, em tempo, dos elementos contabilísticos necessários à análise financeira, durante a fase de planeamento da presente auditoria, condicionando identicamente o desenvolvimento posterior dos trabalhos, designadamente a programação e calendarização anteriormente aprovadas;
- ✚ A antiguidade significativa de determinadas dívidas que tornou difícil, no decurso da realização dos trabalhos de campo, a localização da documentação e recolha de informação necessária para a análise das mesmas, ocorrendo mesmo falhas ou inexistência de documentos nos arquivos dos serviços auditados;
- ✚ Nos casos das dívidas pela não cobrança de contribuições e questões afins¹⁰, o deficiente desempenho dos *interfaces* entre os sistemas aplicativos de registos de contribuições e o SIF/SAP, bem como as dificuldades que o IGFSS, IP tem em identificar as contribuições entradas nas suas contas bancárias, as quais têm sido registadas “*em bolo*”, nas contas do razão de devedores até à identificação das situações que lhe estão subjacentes, não permitiu que as mesmas fossem analisadas e avaliadas de forma mais rigorosa e cuidada;
- ✚ No caso das dívidas de anos anteriores a 2001, o facto dos serviços auditados terem ainda dificuldades de regularização e, bem assim, de dar informações sobre os registos contabilísticos efectuados no período crítico de arranque do SIF/SAP, que permanecem, ainda, em 2004, como dívidas nas contas do razão auditadas;
- ✚ O “*Programa de Auditoria*” aprovado não ter podido prever com maior rigor as dificuldades que se apresentaram durante o decurso dos trabalhos de campo, facto que a ter ocorrido teria condicionado o número de contas do razão e de registos contabilísticos a

⁹ A entrega da conta definitiva ocorreu em 14/06/2006.

¹⁰ A título de exemplo, refiram-se os registos da conta 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos; da conta 2689860000 – DGT – Cont. SS CECA; e da conta 2689860001 – DGT – Cont. SS CECA, todas do IGFSS, IP (Cf. ponto IV.3.1.6 do presente Relatório).



auditar, nesse sentido, melhor definindo as amostras a seleccionar, objecto de verificação da presente auditoria.

Destaque-se o facto de que se obteve, num trabalho com as características do presente, uma colaboração cordial e cooperante, da parte de todos os dirigentes e técnicos contactados, consubstanciada no fornecimento da maioria dos elementos solicitados e na prestação da generalidade das informações pretendidas, necessários à realização desta auditoria.

II.4. Exercício de Contraditório

Em conformidade com o disposto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, foram citados e/ou ouvidos para se pronunciarem sobre a totalidade ou parte do relato:

- o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- o Ministro da Saúde;
- o Ministro da Economia e da Inovação;
- o ex-Secretário de Estado da Segurança Social do XIII Governo Constitucional, em exercício nos anos de 1996 e 1999;
- o ex-Secretário de Estado da Segurança Social do XIV Governo Constitucional, em exercício no ano de 2000;
- o actual Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- o actual Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, IP;
- o actual Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Informática, IP;
- o Presidente do Fundo de Socorro Social;
- o Presidente da Comissão Administrativa da Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- o Director-Geral do Tesouro;
- o Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde;
- o Director Regional do Trabalho e Qualidade Profissional (Açores);
- o Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em funções em 2000;
- os membros do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em funções no ano de 1999 (Presidente e quatro vogais);
- os membros do Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, em funções em 30/01/1996 (Presidente e dois vogais);
- os membros do Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, em funções no ano de 2000 (Presidente e dois vogais);
- o Director da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – Núcleo Regional do Sul;



Tribunal de Contas

MPJ

- o Presidente do Conselho de Administração da Indústria Soemes – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA;
- o Presidente do Conselho de Administração da Casa de Imprensa;
- a Procuradora da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Benguela;
- o Administrador da Massa Falida da empresa Mecânica Setubalense, Lda;
- o Presidente da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO);
- o Director da Borgapélío II – Tinturaria e Acabamentos, Lda.

Não exerceram o seu direito de resposta as seguintes entidades:

- o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- o Ministro da Saúde;
- o ex-Secretário de Estado da Segurança Social do XIII Governo Constitucional, em exercício de funções no ano 1999;
- o actual Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Informática, IP;
- dois vogais do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social em exercício de funções em 1999;
- um vogal do Conselho Directivo do ex- Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo em exercício de funções em 1996;
- um vogal do Conselho Directivo do ex- Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo em exercício de funções em 2000;
- o Presidente do Conselho de Administração da Indústria Soemes – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA;
- o Presidente do Conselho de Administração da Casa de Imprensa;
- o Presidente da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO);
- o Director da Borgapélío II – Tinturaria e Acabamentos, Lda.

A Procuradoria da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela solicitou prorrogação de prazo de 90 dias para resposta, a qual foi indeferida, face ao calendário definido para a apresentação do projecto de relatório ao Tribunal, de acordo com o despacho de 30/11/06, do Conselheiro Relator. No entanto, de acordo com aquele despacho, solicitou-se que fossem comunicadas ao Tribunal as informações relevantes por poderem ser úteis no âmbito da sequência da presente auditoria.

As alegações apresentadas pelos responsáveis e as respostas obtidas da audição das outras entidades foram objecto de análise procedendo-se à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.



III. CARACTERIZAÇÃO DA DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL NA ÁREA DOS DEVEDORES NÃO CONTRIBUINTES E SELECÇÃO DA AMOSTRA.

III.1. Enquadramento financeiro das dívidas à segurança social

A conta consolidada da Segurança Social resulta da consolidação integral das contas anuais do conjunto de instituições que compõem o sistema de segurança social (SSS), cujo perímetro de consolidação, em 31/12/2004, integrava as seguintes entidades:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, IP);
- Instituto de Solidariedade Social, I.P. (ISS, IP);
- Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, I.P. (IIESS;IP);
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS, IP);
- Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, I.P. (CNPRP, IP);
- Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, I.P. (DAISS, IP);
- Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-RAA);
- Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira (CSS-RAM);
- Fundo de Garantia Salarial (FGS);
- Fundo de Socorro Social (FSS);
- Caixas de Previdência que ainda subsistem (sete)¹¹;
- Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos.

Ao longo dos últimos anos, as diferentes Contas da Segurança Social apresentam nos respectivos Balanços valores em dívida à Segurança Social, as quais têm vindo a aumentar, nalguns casos, por não ter sido possível resolver ainda as correspondentes questões que lhes estão subjacentes, noutros, por se tratarem de pendências não concluídas.

No que concerne às dívidas de terceiros de Curto, Médio e Longo Prazo, e de modo a melhor elucidar a sua evolução, o quadro seguinte apresenta os valores das contas provisórias¹² para o período de 2002-2004, as únicas disponíveis durante a fase de planeamento da auditoria¹³.

¹¹ A consolidação da “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência é efectuada por equivalência patrimonial.

¹² As contas provisórias de 2002 e 2003 não incluíram as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A conta provisória de 2004 não incluiu a Região Autónoma dos Açores e a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade.

¹³ As contas definitivas de 2002, 2003 e 2004 deram entrada na DGTC em 2 de Março, 11 de Abril e 14 de Junho de 2006, respectivamente.



Tribunal de Contas

MPJ

Quadro III.1– Evolução das dívidas de terceiros de curto, médio e longo prazo 2002/04

(em milhares de euros)

Dívidas	2002	2003	2004	Variação (%)	
				2003/0	2004/03
281e 282 – Empréstimos concedidos	166.568,0	1.349,7	1.259,3	-99,2	-6,7
2811e 2822– Médio e longo prazo	165.271,1	99,8	99,8	-99,9	0,0
2811e 2821 – Curto prazo	1.296,9	1.249,9	1.159,5	-3,6	-7,2
211 – Clientes c/c	357,8	56,1	98,6	-84,3	75,8
212 – Contribuintes c/c	2.217.930,2	696.955,3	982.852,1	-68,6	41,0
213 – Utentes c/c	592,7	601,7	541,3	1,5	-10,0
214 – Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0	0,0
218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	841.654,5	123.218,5	133.077,5	-85,4	8,0
251 – Devedores pela execução do orçamento	0,0	0,0	3.169,8	–	–
229 – Adiantamentos a fornecedores	58,0	0,0	0,0	–	–
2619 – Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	8,5	0,0	0,0	–	–
24 – Estado e outros entes públicos	14,0	5,8	5,9	-58,6	1,7
265 – Prestações sociais a repor	147.301,2	204.719,8	245.063,2	39,0	19,7
262, 263, 267 e 268 – Outros devedores	438.981,9	576.448,8	566.471,4	31,3	-1,7
Total	3.814.184,9	1.604.073,8	1.933.257,20	-57,9	20,5

Fonte: CSS/02 a CSS/04 provisórias

Conforme se pode observar, as dívidas à segurança social eram constituídas, em 2002, essencialmente por contribuições, seguidas, por ordem, de dívidas de cobrança duvidosa, outros devedores e empréstimos concedidos, de médio e longo prazo.

No ano de 2003, o valor global das dívidas decresceu cerca de 58%, em resultado, essencialmente, da operação de titularização de créditos, que reduziu em 68,6% os débitos de contribuições registados na conta 212 – *Contribuintes c/c*; e, presumivelmente, em consequência, do decréscimo de 85,4% ocorrido na conta 218 – *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*, na parte dos contribuintes; e, ainda, do decréscimo verificado nos *empréstimos concedidos* e em *clientes* de 99,2% e de 84,3%, respectivamente. Em sentido inverso, as dívidas relativas a *prestações a repor* e de *outros devedores* evidenciam acréscimos de 39% e 31,3%, respectivamente.

Em 2004, verifica-se já uma tendência de crescimento global de 20,5%, cujos incrementos mais relevantes incidem nas dívidas oriundas de *clientes c/c*, de *contribuintes c/c* e de *prestações sociais a repor*.



III.2. Critérios de selecção da amostra e sua identificação

III.2.1. Critérios de selecção da amostra

A definição de critérios, com vista à obtenção da amostra a ser examinada, em sede da presente auditoria, foi sendo alcançada ao longo de sucessivas fases de selecção, as quais se descrevem no Anexo 1 ao presente Relatório.

III.2.2. População e amostra a auditar

O quadro seguinte indica, por entidade e por conta, o valor da população seleccionada (saldo devedor/credor), fazendo-se distinguir em linhas separadas:

- a amostra seleccionada, através da Conta 268 – *Devedores e credores diversos*, cujos saldos das subcontas são devedores;
- os casos objecto de acompanhamento em sede do Parecer sobre a CSS que não se encontram incluídos na amostra;
- as subcontas com saldo credor;

e, fazendo-se, ainda, referência:

- ao número total de registos que compõem os saldos das subcontas seleccionadas;
- ao valor absoluto¹⁴ do total dos registos que compõem aqueles saldos;
- ao número de registos auditados;
- ao valor absoluto¹⁵ dos registos auditados.

¹⁴ Valor sem considerar o seu sinal. Para melhor entendimento *vide* ponto IV.2.4 do presente Relatório.

¹⁵ *Idem* nota anterior.



Tribunal de Contas

MPJ

Quadro III.2 – Devedores e Credores Diversos - Identificação do número de registos contabilísticos a auditar e respectivo volume financeiro, por entidade

(em euros)

Identificação das entidades	População seleccionada			Registos auditados	
	N.º registos	Saldo devedor	Valor absoluto do saldo	Número	Valor absoluto
Seleção, através da 268					
IGFSS, IP	41.635	206.931.534,14	242.739.467,12	231	219.506.497,84
ISS, IP	1.552	8.497.779,38	9.281.141,62	206	7.916.740,17
Serviços Centrais	32	4.022.821,93	4.063.210,81	32	4.063.210,81
CDSS Setúbal	1224	2.352.025,63	3.053.222,73	81	1.186.137,55
CDSS Porto	296	2.122.931,82	2.164.708,08	93	2.667.391,81
Casos do Parecer sobre a CSS					
Conta 268					
IGFSS				2	895.092,35
ISS				5	2.087.583,53
CNPRP, IP				1	760.648.478,12
Caixa Previdência dos TLP				1	88.652.877,04
Conta 28					
IGFSS				2	1.159.524,50
FSS				1	99.759,58
Total					
Contas com saldo credor	N.º registos	Saldo credor	Valor absoluto do saldo	Número	Valor absoluto
IGFSS	145	-1.284.103,15	5.307.079,59	16	5.131.348,86
ISS	886	-126.858,80	236.024,10	26	20.079,37
Total					1.094.034,72
% da amostra					64,4%

Também se determinou, face à metodologia descrita no Anexo I, que:

- as entidades a auditar em *trabalho de campo* fossem o IGFSS, IP e o ISS, IP – Serviços Centrais e os Centros Distritais do Porto e de Setúbal;
- se diligenciasse pela obtenção de elementos que permitissem a mera actualização e/ou o apuramento das situações já identificadas relativamente ao CNPRP, IP, à Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP e ao Fundo de Socorro Social.



IV. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

IV.1. Considerações gerais

As entidades auditadas foram, conforme já se referiu, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Segurança Social, I.P – Serviços Centrais e os CDSS do Porto e de Setúbal.

Importa salientar, desde logo, que os métodos e procedimentos adoptados pelas instituições de segurança social, no quadro do sistema de controlo interno na área de terceiros (não contribuintes), variam consideravelmente, consoante a actividade e/ou operação contabilística em causa, pelo que a avaliação do sistema de controlo interno é efectuada, de modo específico, em cada ponto.

O trabalho de campo incluiu, sempre que se justificou, a análise da tramitação jurídico processual do caso (designadamente, desde a formação do acto que lhe deu origem) e a antiguidade das dívidas, bem como as medidas tomadas pelos serviços responsáveis para a sua resolução.

A informação obtida junto dos responsáveis e técnicos dos serviços do IGFSS, IP e ISS, IP, conjugada com o levantamento e a análise dos circuitos administrativos, contabilísticos e dos sistemas de informação, validados com os testes de procedimentos e de conformidade, permitem a formulação das observações constantes dos pontos seguintes do presente Relatório.

No ponto IV.2 são efectuadas algumas considerações de carácter horizontal, designadamente de natureza contabilística, sendo algumas situações referidas não pela sua relevância financeira, mas porque as práticas que lhes estão associadas são desconformes à lei ou aos princípios e boas regras contabilísticas.

Dada a diversidade e o elevado número de situações analisadas, resultantes das amostras seleccionadas da conta 268 – *Devedores e credores diversos*, apenas se faz referência no ponto IV.3 às que evidenciam:

- desconformidade legal, deficiências de gestão e/ou de controlo interno; e
- subavaliações ou sobreavaliações das contas objecto de análise.

No ponto IV.3.3 far-se-á uma actualização dos casos que têm vindo a ser objecto de acompanhamento em sede do Parecer sobre a CSS. Este ponto será dividido em dois grupos, por situações que:

- merecem tratamento autonomizado; ou
- apenas são objecto de actualização de informação.

No início de alguns subpontos do ponto IV.2 e em todos os subpontos dos pontos IV.3.1; ponto IV.3.2; e subpontos IV.3.3.1 e IV.3.3.1 é apresentado um quadro resumo com indicação do valor



do saldo da subconta, reportado a 31/12/2004, o número de registos que compõem o seu saldo, a referência à profundidade do exame, ao valor absoluto e ao número de registos analisados da amostra/universo.

Sempre que a análise se dirija a apenas um registo, este será identificado no quadro anterior; caso contrário, a sua identificação será efectuada em quadro autónomo.

IV.2. Considerações de carácter horizontal

A análise efectuada aos saldos das subcontas seleccionadas permitiu verificar que no seu apuramento existem dois tipos de observações a efectuar:

- Saldos sobreavaliados:
 - Porque o ISS não efectua operações de eliminação de movimentos intra-subentidades;
 - Por não inclusão no *dossier de reconciliação de saldos* para efeitos de consolidação.
- Saldos subavaliados que decorrem quer da própria estrutura da aplicação informática quer de práticas menos correctas no registo dos movimentos.

Nos pontos seguintes são elencados exemplos destas situações, sendo alguns referidos não pela relevância financeira que o seu impacto produza nos saldos evidenciados no Balanço consolidado da segurança social, relativamente às amostras analisadas, mas porque as práticas que lhes estão associadas são incorrectas e, em muitos casos, recorrentes.

IV.2.1. Sobreavaliação por ausência de operações de eliminação de movimentos intra-subentidades nas demonstrações financeiras do ISS, IP

Nos termos dos artigos 1.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o ISS, IP é uma pessoa colectiva de direito público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial que integra a nível orgânico os seguintes serviços:

- Estabelecimentos integrados;
- Centros Distritais de Segurança Social (18);
- Serviços de Fiscalização (5);
- Serviços Centrais;
- Centro Nacional de Pensões.

Ao nível do SIF/SAP, todos estes serviços, com excepção dos estabelecimentos integrados e serviços de fiscalização, são subentidades contabilísticas autónomas, designadas por “empresas”, elaborando cada uma a sua própria contabilidade, e nessa medida, produzindo, naquele sistema,



Tribunal de Contas

MPJ

demonstrações financeiras independentes (por exemplo, o balanço, a demonstração de resultados, o mapa de fluxos de caixa, etc.).

No entanto, o sistema também produz as demonstrações financeiras agregadas do conjunto das subentidades, que, neste caso, correspondem às que o ISS, IP remeteu ao Tribunal de Contas, em sede de prestação de contas e que integraram a conta consolidada da segurança social, elaborada pelo IGFSS, IP.

Na análise efectuada aos saldos das subcontas dos serviços do ISS, seleccionados na amostra, verificou-se que aqueles incluem dívidas activas nas subcontas da conta 268 – *Devedores e credores diversos*, relativas a outras subentidades do ISS, IP.

Não efectuando o ISS, IP operações de eliminação intra-subentidades, aquelas dívidas não são anuladas e sobrevalorizam o saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Balanço do ISS, IP e, conseqüentemente, no Balanço consolidado da segurança social, afectando, assim, a imagem verdadeira e apropriada que as demonstrações financeiras devem reflectir.

Os quadros infra espelham os montantes correspondentes aos registos seleccionados na amostra, incluídos nos saldos finais, de natureza devedora, que correspondem a dívidas intra-serviços do ISS, IP, e que, por esse motivo, sobreavaliaram o saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos*, no montante de €710.860,91:

ISS – Serviços Centrais – Dívidas intra serviços do ISS

Subconta	N.º documento SIF/SAP	Data do documento	Valor	Subentidade Devedora
2689999900	7300000525	30/04/03	2.410,12	CDSS Lisboa
	7300000531	29/05/03	404,86	CDSS Lisboa
	7300000535	30/10/03	8.040,22	CDSS Lisboa
	1700000127	19/02/03	6,58	CDSS Lisboa
	7300000449	31/03/03	1,21	CDSS Lisboa
	9200000384	20/07/03	279,28	CDSS Lisboa
Total			11.142,27	



Tribunal de Contas

MPJ

ISS – CDSS do Porto – Dívidas intra serviços do ISS

Subconta	N.º documento SIF/SAP	Data do documento	Valor	Subentidade Devedora
2689999000	7300005042	21/09/04	2.925,34	CDSS Aveiro
	7300005207	21/09/04	721,49	CDSS Coimbra
	7300005182	21/04/04	711,70	CDSS Braga
	7300005209	21/09/04	396,05	CDSS Leiria
	7300005373	21/09/04	558,50	CDSS Santarém
	7300005194	21/09/04	2.674,77	CDSS Setúbal
	7300005200	21/09/04	1.137,87	CDSS Viseu
	7300005196	21/09/04	1.758,48	CDSS Viana do Castelo
	7300005198	21/09/04	2.470,29	CDSS Vila Real
	7300005192	21/09/04	1.335,18	CDSS Lisboa
	7300005190	21/09/04	812,40	CDSS Faro
2689999900	7300007573	30/12/04	30.246,25	CDSS Viana do Castelo
	7300007836	15/12/04	30.331,51	CDSS Viana do Castelo
	7300007571	30/12/04	29.934,35	CDSS Bragança
	7300000725	09/02/04	26.681,16	CDSS Vila Real
	7300000889	05/04/04	26.293,61	CDSS Vila Real
	7300003265	07/06/04	26.249,49	CDSS Vila Real
	7300003265	10/09/04	26.286,09	CDSS Vila Real
	7300005613	11/10/04	26.028,72	CDSS Vila Real
	7300007816	15/12/04	77.259,86	CDSS Braga
	7300007569	30/12/04	77.007,19	CDSS Braga
	7300007496	08/12/04	57.473,15	CDSS Bragança
	7300003658	09/07/04	51.431,02	CDSS Vila Real
	7300003658	08/12/04	54.225,16	CDSS Vila Real
	7300002213	30/04/04	48.026,20	CDSS Braga
	7300007020	01/10/04	19.479,32	CDSS Braga
	7300001854	30/04/04	11.951,06	CDSS Braga
	7300004077	31/07/04	10.700,35	CDSS Braga
7300007026	31/10/04	5.909,74	CDSS Vila Real	
Total			651.016,30	

ISS – CDSS de Setúbal – Dívidas intra serviços do ISS

Subconta	N.º documento SIF/SAP	Data do documento	Valor	Subentidade Devedora
2689999000	7300002009	31/12/02	48.702,34	CDSS Lisboa

Em sede de contraditório o Conselho Directivo ISS, IP refere que “[a] situação é de grande preocupação pelo que tem sido uma área de actuação.” E que “[e]stá a ser ponderada a elaboração de um Pedido de Intervenção junto do IIES-SIF para que qualquer lançamento que afecte contabilisticamente outra entidade tenha reflexos imediatos na outra, à semelhança do que já se verifica para as Transferências de Activos de prestações.”



Tribunal de Contas

MPJ

Acrescentando, ainda, que a dívida do CDSS Lisboa registada nos Serviços Centrais no montante de 11.142,27 euros foi regularizada em 2005.

IV.2.2. Sobreavaliação por não inclusão no dossier de reconciliação de saldos para efeitos de consolidação

Para a elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, cada instituição de segurança social elabora um *dossier de reconciliação de saldos*¹⁶, para efeitos de eliminação das dívidas activas e passivas.

Consultados aqueles *dossiers* do IGFSS, IP e do ISS, IP, verificou-se que os registos indicados nos pontos seguintes e que consubstanciam dívidas intra-instituições de segurança social, à semelhança de outras dívidas entre “entidades parceiras”¹⁷, não se encontram incluídos no “*dossier de reconciliação*” daquelas entidades. Este facto não permitiu que os correspondentes valores fossem considerados nas operações de consolidação do Balanço da Segurança Social de 2004, pelo que se conclui que os procedimentos adoptados por aquelas entidades na elaboração do “*dossier de reconciliação*” não garantem que todas as dívidas activas e passivas intra-instituições de segurança social foram consideradas.

IV.2.2.1. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Conta do razão 2683828000 – IDS – Valores Afectos

(em euros)

Data	Valor do Saldo	N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	N.º Registos Verificados	Obs.
31/12/2004	110.648,64	200000330	31/12/2001	1	Seleccionada em razão do acompanhamento em sede de parecer sobre a CSS

O registo contabilístico em análise encontra-se em dívida desde 2001 sendo o devedor da mesma o ex-Instituto de Desenvolvimento Social (IDS). Parte do seu valor (€65.343,00) refere-se a verbas atribuídas aos responsáveis dos serviços daquele Instituto, a título de “Fundo de Maneio” e o restante (€45.306,00) a encargos da entidade patronal para com a segurança social, relativos aos vencimentos do pessoal de Dezembro de 2000, pago em Janeiro de 2001.

Todavia, o IDS nos termos do Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro, foi extinto sucedendo-lhe nas suas atribuições, direitos e obrigações – incluindo a afectação dos saldos de gerência – o Instituto de Segurança Social (ISS).

¹⁶ Ficheiro que contém os valores de dívidas activas e passivas que devem ser anuladas em sede de consolidação.

¹⁷ Instituições de Segurança Social que integram o perímetro de consolidação.



Tribunal de Contas

MPJ

Assim, o saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo do Balanço consolidado encontra-se sobreavaliado no montante de €110.648,64.

IV.2.2.2. INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, IP

ISS – Serviços Centrais – Conta do razão 2689999900 – *Outros*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	88.881,13	129.270,01	Pop. total	24

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
8700000009	19.11.2004	428,58

O registo contabilístico em análise respeita a despesas com a participação de dois colaboradores do IGFSS, IP no Seminário “O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna”, realizado de 25 a 27 de Maio de 2004, promovido pelo ISS, I.P. Este Instituto solicitou ao IGFSS, em Novembro de 2004, o pagamento do valor em dívida¹⁸.

ISS – CDSS Porto – Conta do razão 2689999900 – *Outros*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	1.230.203,42	1.919.897,62	Amostra	28

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
1700000393	12.12.03	66,93

Este registo refere-se a uma dívida da responsabilidade da ex-Delegação do IGFSS do Porto derivada de encargos com telefones instalados naqueles serviços e que entretanto o CDSS Porto já tinha pago à empresa Telefones de Lisboa e Porto, SA¹⁹. Dado que aquela Delegação foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o encargo passou a ser da responsabilidade do IGFSS, IP.

¹⁸ Fax n.º 4335/04, de 17/11.

¹⁹ Factura n.º A221503328, de 04/11/03.



Assim, embora de valor irrelevante, a conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo do Balanço consolidado da segurança social encontra-se sobreavaliado, no montante de €495,51.

O Conselho Directivo do ISS, I.P. refere que, o montante de €428,58 “(...) *se encontra correctamente relevado no ISS, IP, tendo sido comunicado devida e atempadamente ao IGFSS.*”

As alegações do ISS, IP não alteram as conclusões formuladas, tendo em conta que o que está em causa não é a comunicação da dívida ao IGFSS, IP (conforme, aliás, se refere no relato) mas o facto do ISS, IP não ter incluído esta dívida no seu *dossier de reconciliação de saldos* como uma dívida de uma entidade parceira, razão pela qual a mesma não foi considerada pelo IGFSS, IP enquanto entidade responsável pela elaboração da conta da segurança social, em sede de operações de consolidação.

IV.2.3. Subavaliações decorrentes da estrutura da aplicação informática

Da análise efectuada aos saldos devedor e credor da conta 268 – *Devedores e credores diversos* constantes do Balancete e do Balanço do ISS, IP, remetidos para prestação de contas ao Tribunal de Contas e ao IGFSS, IP para consolidação de contas, verifica-se que os mesmos não são coincidentes. Tal divergência decorre do facto da aplicação informática não ter acautelado o princípio da não compensação na construção do mapa a que corresponde o Balanço agregado das 20 subentidades.

Assim, os saldos evidenciados no Balanço relativos a contas de terceiros de natureza mista (que reúnem elementos patrimoniais que pertencem aos dois membros do balanço – activo e passivo) são apurados através da soma algébrica dos saldos evidenciados em cada uma das contas mais desagregada de todas as subentidades contabilísticas, ou seja, caso a mesma conta disponha de saldos devedores numas subentidades e de saldos credores noutras subentidades o saldo evidenciado no Balanço daquela conta é o resultado da diferença entre o total dos saldos devedores e o total dos saldos credores, posicionando-se o seu saldo final no activo ou no passivo consoante o valor apurado seja positivo (saldo devedor) ou negativo (saldo credor), respectivamente.

Todavia, os saldos evidenciados na mesma conta, no Balancete, encontram-se correctos, correspondendo o saldo devedor à soma de todos os saldos devedores evidenciados em cada subconta de cada entidade e, de igual modo, o saldo credor ao somatório de todos os saldos credores evidenciados em cada subconta de cada entidade.

O facto de o IGFSS, IP ter utilizado para efeitos de consolidação o valor do saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Balanço, onde não foi acautelado o princípio da não compensação, implicou uma subavaliação dos saldos evidenciados no Balanço consolidado, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Saldo devedor	Saldo credor	Diferença
---------------	--------------	-----------



Balancete	Balanço	Balancete	Balanço	Devedor	Credor
205.403.452,68	203.080.087,52	229.784.822,07	227.461.456,91	2.323.365,16	2.323.365,16

No âmbito do contraditório o Conselho Directivo do ISS, IP refere que “(...) já em 2002 e 2003 aquando do encerramento de contas, os Serviços Centrais questionaram o IIES-SIF sobre as divergências relatadas (...)”

As alegações do ISS, IP vêm confirmar as deficiências apontadas em sede da presente auditoria.

IV.2.4. Subavaliações por dedução no valor dos saldos das contas

As subcontas do razão da classe de terceiros não se encontram estruturadas por identificação específica do devedor ou credor, mas apresentando designações, na generalidade, por assunto²⁰. A conta 268 – *Devedores e Credores Diversos* é exemplo disso, e encontra-se desagregada por diversas subcontas, sendo que algumas delas mantêm a mesma designação apenas variando o código das mesmas²¹. A análise à composição do saldo de cada subconta permitiu verificar que, nalguns casos, esse saldo é composto por registos de natureza devedora (valores positivos) e registos de natureza credora (valores negativos), relacionados com diferentes devedores ou credores.

Ora, se no final do exercício a conta não apresentar saldo nulo, podem ocorrer situações em que, na mesma conta, o saldo seja composto por registos de natureza devedora²² ou de natureza credora²³, implicando uma compensação de saldos no seio da mesma conta, e, daí, resultando numa subavaliação no Balanço, quer das contas de Devedores no Activo, quer de contas de Credores no Passivo.

O apuramento do valor dos saldos reflectidos no Balanço, pelo sistema SIF/SAP, é efectuado da seguinte forma²⁴:

1. os saldos são apurados ao nível das contas mais desagregadas (10 dígitos);
2. o total do saldo de cada uma destas contas é apurado através do somatório de todos os registos – designados pelo SIF/SAP como “partidas em aberto” – que representam débitos (por exemplo, valores a receber pela instituição) e créditos (por exemplo, valores a pagar pela instituição);

²⁰ Por exemplo, as contas 2683113100 – *Multas e Rendas*; 2683610000 – *Devedores por valores a identificar*; 2683681500 – *Doença*; 2688373000 – *QCA III*; 2689281000 – *Subsídio de desemprego*; 2689954001 – *Juros devedores a regularizar pela Banca*; 2689990001 – *Diversos com reconciliação Devedora*; 26824211100 – *PIDDAC – OE*, etc.

²¹ Veja-se por exemplo a conta de “*Outros devedores de cobrança duvidosa*” para a qual existem três códigos 2689980000, 2689980001, 2689980002 ou a conta “*Outros*” com os códigos 2689999000 e 2689999900.

²² Valores a receber que transitam em dívida ou adiantamentos efectuados que transitam por regularizar.

²³ Valores a pagar que transitam em dívida ou adiantamentos recepcionados que transitam por regularizar.

²⁴ A metodologia indicada aplica-se à construção do Balanço por entidade ou subentidade. Acresce o indicado no ponto IV.2.3 do presente Relatório.



3. as “*partidas em aberto*”, em sentido numérico, significam quer valores positivos (com natureza devedora) quer valores negativos (com natureza credora);
4. se o somatório de todas as “*partidas em aberto*” de cada conta resultar num saldo positivo, então o saldo é devedor e esse valor é evidenciado no Activo do Balanço²⁵;
5. se o somatório de todas as “*partidas em aberto*” resultar num saldo negativo, então o saldo é credor e esse valor é evidenciado no Passivo do Balanço²⁶.

Nos pontos seguintes são indicadas por instituição e por subconta as situações analisadas que evidenciam esta prática. Tal procedimento, quando utilizado em diversas subcontas e montantes significativos não permite que os saldos evidenciados no Balanço reflectam uma imagem verdadeira e apropriada, contrariando o princípio contabilístico da “*não compensação*” consagrado no POCISSSS.

No âmbito do contraditório o Conselho Directivo do ISS, IP vem aduzir o referido no ponto anterior (IV.2.3) que se dá aqui por integralmente reproduzido, assim como o comentário aí proferido.

IV.2.4.1. SUBAVALIAÇÃO POR OMISSÃO NO ACTIVO DO BALANÇO

Ao nível do Balanço do ISS, IP o saldo da conta 2689990002 – *Diversos com reconciliação credora* apresenta um saldo devedor no montante de €328.039,16. Para o apuramento deste saldo, contribuíram 14 das 20 subentidades do ISS, IP. Nove destas apresentam saldo devedor num total de €423.762,50 e cinco apresentam saldo credor num total de €(-) 65.723,34, estando entre estas o CDSS Porto.

Acontece que para além da subavaliação no montante de €65.723,34, resultante da aplicação informática, conforme já foi referido no ponto IV.2.3, também ao nível do saldo da própria subconta do CDSS Porto se verificam subavaliações já que o saldo credor além de ser composto por movimentos de natureza credora também contém movimentos de natureza devedora que por força do mecanismo referido no n.º 2 do ponto IV.2.4 reduziram o saldo credor e foram omitidos nos saldos devedores.

ISS – CDSS Porto – Conta do razão 2689990002 – *Diversos com reconciliação credora*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	Valor da Amostra em valor absoluto
31/12/2004	- 30.998,43	Amostra	27.141,30

²⁵ O valor evidenciado na conta 268, no Activo do Balanço, corresponde ao somatório de todos os saldos devedores das subcontas mais desagregadas (10 dígitos).

²⁶ O valor evidenciado na conta 268, no Passivo do Balanço, corresponde ao somatório de todos os saldos credores das contas mais desagregadas (10 dígitos).



Tribunal de Contas

MPJ

Da amostra seleccionada nesta subconta, para além de registos de natureza credora encontram-se 4 registos de natureza devedora cuja origem se encontra referida no quadro seguinte:

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor	Observações
7300008307	31/12/04	15.959,24	Retenções pagas em duplicado
2000015838	31/12/03	249,40	Fundo de maneió
5300005748	31/12/04	168,69	Prestação de RMG pago em duplicado em Outubro de 2002
7300006527	25/11/02	8.507,84	Pagamento indevido ao CCD de Braga
Total		24.885,17	

O Registo n.º 7300008307, no montante de €15.959,24, de acordo com a informação do CDSS Porto²⁷ refere-se a pagamentos efectuados em duplicado ao IGFSS, IP, nos anos de 2000 e 2001, relativos a retenções realizadas a uma IPSS, cuja situação contributiva não se encontrava regular²⁸. Deste modo, o IGFSS é devedor ao CDSS Porto daquele montante; todavia, estranhamente, o débito encontra-se registado na IPSS, na aplicação SIF/SAP.

A importância de €249,40 diz respeito a uma atribuição de fundo de maneió antes de 1995. Questionados os serviços sobre a antiguidade da dívida os mesmos informaram, em 6/02/2006²⁹, que “(...) os Fundos de Maneio não foram devolvidos mas sim entregues às pessoas indicadas para a sua substituição, o que originou uma nova atribuição de Fundo de Maneio sem que o anterior fosse regularizado (...)” e que “(...) em 31/12/2005 foi regularizada a conta corrente do Fundo de Maneio (...)”. A situação em causa reflecte falta de controlo interno quanto aos fundos de maneió atribuídos.

O valor de €168,69 encontra-se indevidamente registado na conta objecto de análise, dado que se trata de uma prestação de segurança social a repor e como tal o seu registo deveria constar da conta 2651111000 – Prestações sociais a repor – Rendimento mínimo garantido ou numa conta de cobrança duvidosa, caso tenham sido efectuadas diligências no sentido de reaver aquele montante relativamente às quais não se obtiveram, contudo, efeitos práticos.

A quantia de €8.507,84 diz respeito a um pagamento indevido efectuado pelo CDSS do Porto, em Novembro de 2002, ao Centro de Cultura e Desporto do Centro Distrital de Segurança Social de

²⁷ Informação, sem data, da Equipa de Análise e Gestão Financeira, na qual foi exarado o despacho autorizador da Directora de Unidade Financeira, em 31/12/2004.

²⁸ O Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, com a nova redacção dada pelo art. 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, determina que o Estado ou outras pessoas de direito público só podem conceder subsídios ou proceder a algum pagamento superior a €4.987,89 a contribuintes com empregados por conta de outrem mediante apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destas perante a segurança social. Se daquela declaração resultar a existência de dívidas deve ser retido o montante em débito, até ao limite máximo de 25% do total concedido

²⁹ Fax remetendo a informação de 31/12/05 da Equipa de Contabilização e Análise Contabilística.



Braga, relativo a descontos efectuados nos vencimentos dos funcionários do CDSS Braga³⁰. Esta importância já foi devolvida ao CDSS Porto em 27/10/2005.

Face ao exposto, conclui-se que todas estas situações correspondiam a valores a receber pelo CDSS Porto, em 31/12/04, todavia, os mesmos não foram reflectidos no Activo do Balanço daquele Centro Distrital e consequentemente no Balanço consolidado da segurança social.

O Conselho Directivo do ISS, IP vem alegar que *“(...) o valor de 24.885,17 € foi lançado a débito na conta referida, uma vez que as contas em causa são contas de fornecedores que estão associadas a uma conta credora, não permitindo, o sistema o lançamento na conta devedora (2689990001).”*

As alegações apresentadas apenas confirmam a situação apurada.

IV.2.4.2. SUBAVALIAÇÃO POR DEDUÇÃO NO ACTIVO DO BALANÇO

As situações, que seguidamente se indicam, referem-se a contas que, em 31/12/04, apresentam saldo devedor e como tal reflectido no Activo Balanço, mas a sua composição, para além de conter registos de natureza devedora, integra também registos de natureza credora, o que implica a dedução destes montantes no total dos registos de natureza devedora, representando uma subavaliação do saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo do Balanço consolidado.

Refere-se, no entanto, que, com excepção do ponto IV.2.4.2.1.1, apenas foram objecto de análise aprofundada os registos credores que estão identificados e têm por base factos patrimoniais que constituem verdadeiras operações de natureza credora.

IV.2.4.2.1. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

IV.2.4.2.1.1 Subconta do razão 26899990002 – Diversos com reconciliação credora

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	1.681.482,47	1.722.365,47	Pop. total	28

Para o valor do saldo (1.681.482,47 €) concorreram 4 registos de natureza devedora, no montante de 1.701.923,97 € e os 24 registos de natureza credora seguir indicados:

³⁰ Em 2002, o CDSS Porto processava os vencimentos dos diferentes centros distritais que integravam a zona Norte do País.



Registos de natureza credora

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
3400008646	30.12.2004	-1.897,64
3400008647	30.12.2004	-2.767,38
3400008648	30.12.2004	-3.953,40
3400008649	30.12.2004	-3.399,92
3400008650	30.12.2004	-5.574,29
3400008651	30.12.2004	-105,00
3400008652	30.12.2004	-45,17
3400008653	30.12.2004	-45,16
3400008654	30.12.2004	-45,16
3400008660	30.12.2004	-28,60
3400008660	30.12.2004	-13,64
3400008661	30.12.2004	-28,60
3400008661	30.12.2004	-13,64
3400008662	30.12.2004	-28,60
3400008662	30.12.2004	-13,64
3400008663	30.12.2004	-32,01
3400008664	30.12.2004	-42,46
3400008665	30.12.2004	-17,52
3400008666	30.12.2004	-18,53
3400008667	30.12.2004	-83,36
3400008668	30.12.2004	-87,78
2000000819	24.05.2004	-1.000,00
2000001486	25.08.2004	-600,00
2000001800	25.08.2004	-600,00
Total		-20.441,50

Os seis primeiros registos respeitam a despesas efectuadas com obras a pagar pelo IGFSS, IP à Administração do Condomínio de um prédio localizado em Lisboa, e os restantes, com o tipo de documento 34³¹, referem-se a despesas com seguros e fundos de reserva a pagar pelo mesmo Instituto às Administrações dos Condomínios dos prédios localizados em Matosinhos, Viseu e na Covilhã. Os últimos três registos referem-se a valores cobrados que aguardam regularização contabilística (reembolso de quotas de condomínio pagas indevidamente).

Estes valores de natureza credora – apesar de se encontrarem contabilizados numa conta que tem características de passivo – não estão evidenciados no saldo, dado que na mesma conta foram também contabilizados os seguintes registos com natureza devedora:

Registo de natureza devedora

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
9200000575	10.07.2003	29.325,62
7300001325	31.12.2002	18.648,57
9200000721	14.12.2004	318.885,00
7300000662	22.12.2003	1.335.064,78

³¹ Trata-se de uma tipologia adoptada para os documentos SIF/SAP.



Tribunal de Contas

MPJ

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
Total		1.701.923,97

O saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo de Balanço consolidado encontra-se subavaliado em €20.441,50 e consequentemente no Passivo.

IV.2.4.2.1.2 Subconta do razão 2689999900 – Outros

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor do saldo da Amostra	Valor absoluto da Amostra	N.º Registos Verificados
31/12/04	28.273.040,02	46.982.642,76	45	Amostra ³²	28.273.043,55	46.978.229,95	18

O conjunto dos 18 registos inclui os seguintes de natureza credora:

Registos de natureza credora

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data	Valor	Observações
1700000016	01.01.03	-1.140,84	Factura da Petrogal, SA, n.º 002168519, de 30/11/2001, que transitou em dívida
1000006960	30.12.04	-1.771,26	Centro de Cultura e Desporto da Casa de Pessoal do IGFSS – Comparticipação nas Refeições Dezembro /2004
7300001087	23.06.04	-3.440,54	Crédito indevidamente registado pela Caixa Geral de Depósitos
Total		-6.352,64	

Conforme se verifica das observações os valores em causa respeitam a montantes que a Segurança Social tem a pagar e não a receber.

Assim, de acordo com os princípios e regras contabilísticas não é pelo facto da subconta em causa ter natureza residual e a estrutura do plano de contas não se encontrar organizada por entidade devedora ou credora, mas por designações, que não deve ser acautelado o princípio da não compensação, isto é, os movimentos de natureza diferente devem ser efectuados em contas distintas.

A não utilização deste princípio resultou, no que respeita aos registos analisados, numa subavaliação do Activo do Balanço no montante de €6.352,64 e consequentemente no Passivo.

³² Dada a natureza desta subconta, o seu número reduzido de registos (45) e a sua distribuição anormal, foi utilizado como critério registos com valor superior ou igual a 500€ para os valores positivos e registos com valor inferior a 500€ para os valores negativos.



Tribunal de Contas

MPJ

IV.2.4.2.2. INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, IP

IV.2.4.2.2.1 Serviços Centrais, IP

Ao nível do Balanço do ISS, IP o saldo da conta 2689999900 – *Outros* apresenta um saldo devedor no montante de €11.395.514,42. Para o apuramento deste saldo, contribuíram 19 das 20 subentidades do ISS, IP. Quinze destas apresentam saldo devedor num total de €11.669.685,16, estando entre estas os Serviços Centrais e quatro apresentam saldo credor num total de €(-) 274.170,74.

Para além da subavaliação, no montante de €274.170,74, resultante da aplicação informática conforme já foi referido no ponto IV.2.3, também ao nível do saldo da própria subconta se verificam subavaliações de acordo com o referido em IV.2.4.

Concretamente, em relação aos Serviços Centrais, a conta apresentava o saldo seguinte:

Subconta do razão 2689999900 – *Outros*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	88.881,13	129.270,01	Pop. total	24

O conjunto dos 24 registos inclui os seguintes de natureza credora:

Registos de natureza credora

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
7300001289	16.12.2004	-18.048,92
7300001269	03.12.2004	-203,18
7300001164	11.10.2004	-1.080,58
Total		-19.332,68

Os registos contabilísticos analisados correspondem a valores recebidos do INGA pelos Serviços Centrais para posterior entrega aos CDSS, representando, assim, uma dívida daqueles a estes (movimentos de natureza credora)³³.

³³ O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Careniciados, cuja fonte de financiamento é a União Europeia, através do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) Este programa traduz-se no fornecimento de géneros alimentícios existentes nos armazéns de intervenção da Comunidade e na sua distribuição às pessoas mais necessitadas, após a sua transformação e/ou acondicionamento.

Os critérios de elegibilidade desta acção são definidos pela Segurança Social (ISS, IP)

As despesas com o transporte, armazenamento, cargas e descargas de produtos alimentares, realizadas no contexto deste programa, em 2004, foram suportadas pelos Centros Distritais (do continente e ilhas) e posteriormente reembolsadas pelo INGA.



Pelo que, tendo em conta os princípios e regras contabilísticas vigentes, não é pelo facto da subconta em causa ter natureza residual e a estrutura do plano de contas não se encontrar organizada por entidade devedora ou credora, mas por designações, que não deve ser acautelado o princípio da não compensação, isto é, os movimentos de natureza diferente devem ser efectuados em contas distintas.

A não utilização deste princípio resultou, no que respeita aos registos analisados, numa subavaliação do Activo do Balanço no montante de €19.332,68.

O Conselho Directivo do ISS, IP refere que esta conta "(...) engloba a conta corrente com o INGA, apresentando esta entidade o saldo credor referido de € 19.332,68, respeitante a recebimentos efectuados pelos Serviços Centrais no último trimestre de 2004 e logo em 2005 foram regularizados."

IV.2.4.2.2.2 Centro Distrital de Segurança Social do Porto

IV.2.4.2.2.2.1 Subconta 2689999000 – Outros

No Balanço do ISS, IP o saldo da conta 2689999000 – *Outros* apresenta um saldo devedor no montante de €442.067,51. Para o apuramento deste saldo, contribuíram 9 das 20 subentidades do ISS. Sete destas apresentam saldo devedor num total de €1.107.363,93, estando entre estas o CDSS Porto, e duas apresentam saldo credor num total de €(-) 665.296,42.

Para além da subavaliação no montante de €665.296,42 resultante da aplicação informática, conforme já foi referido no ponto IV.2.3, também ao nível do saldo da própria subconta se verificam subavaliações de acordo com o referido em IV.2.4.

Concretamente, em relação ao Centro Distrital de Segurança Social do Porto, a conta apresentava o saldo seguinte:

Subconta do razão 2689999000 – *Outros*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	13.882,34	17.121,80	Pop. total	20

Os Serviços Centrais do ISS, IP são responsáveis:

- pela centralização dos documentos de despesa remetidos pelos CDSS e respectivo controlo;
- pelo envio ao INGA dos documentos de despesa para posterior reembolso;
- pela recepção das verbas reembolsadas pelo INGA;
- pelo pagamento aos CDSS.



Tribunal de Contas

MPJ

O conjunto dos 20 registos inclui os seguintes de natureza credora:

Registos de natureza credora

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2600008281	27/12/04	-349,20
2600008282	27/12/04	-38,70
2600008283	27/12/04	-93,30
2600008284	27/12/04	-49,23
2600008285	27/12/04	-114,60
5300004813	30/12/04	-296,50
	Total	-941,53

Os registos referem-se a penhoras de uma parte dos subsídios de doença, atribuídos aos beneficiários pelo CDSS Porto, por aplicação do disposto no n.º 3 do art. 860º e art. 861º do Código de Processo Civil, cujos montantes revertem a favor do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Tratam-se pois de valores que a segurança social tem de entregar a outra entidade, logo deveriam estar evidenciados no Passivo do Balanço e registados na conta própria para o efeito: 2689190000 – *Tribunais – Descontos por via judicial*.

Estes registos provocaram uma subavaliação no montante de €941,53.

O Conselho Directivo do ISS, IP, em sede de contraditório, vem informar que "(...) o valor de 941,53 € foi regularizado em 2005."

IV.2.4.2.2.2 Subconta 2689990001 – Devedores com reconciliação devedora

O saldo da subconta do razão 2689990001 – *Devedores com Reconciliação Devedora* apresenta um saldo credor no montante de €364.997,29. Para o apuramento deste saldo contribuíram 7 das 20 subentidades do ISS, IP. Três destas evidenciam um saldo devedor num total de €839.437,93, estando entre estas o CDSS Porto e quatro apresentam saldo credor num total de €(-) 1.204.435,22.

O saldo desta conta foi reflectido no Passivo do Balanço do ISS e consequentemente no Balanço consolidado da segurança social havendo assim uma subavaliação do activo, no montante de €839.437,93 por força do já referenciado no ponto IV.2.3. Todavia, esta subavaliação é mais elevada, dado que o saldo devedor da subconta do CDSS Porto, no montante de €818.446,99, se encontra subavaliado em €3.697,14, derivado dos registos de natureza credora que compõem aquele saldo.



Tribunal de Contas

MPJ

No que respeita ao Centro Distrital de Segurança Social do Porto, a conta apresenta o seguinte saldo:

Conta do razão 2689990001 – *Diversos com Reconciliação Devedora*

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	818.446,99	826.710,43	Pop. total	14



Tribunal de Contas

MPJ

O conjunto dos 14 registos inclui os seguintes de natureza credora:

Registos de natureza credora

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data	Valor
2000003062	05.07.2002	-2.269,93
2000002865	27.03.2002	-504,20
2000003057	31.07.2002	-334,46
2000003376	07.11.2002	-222,80
2000000171	20.02.2003	-197,00
2000003383	12.11.2002	-112,50
2000000069	21.01.2003	-56,25
TOTAL		-3.697,14

Os movimentos contabilísticos em análise respeitam a espólios (em dinheiro) de utentes que faleceram em lares da segurança social e que aguardam a habilitação dos herdeiros. Os valores deixados são comunicados aos serviços de contabilidade, através de uma guia de depósito, após o que são contabilizados na conta 2689990001 como um crédito de terceiros³⁴.

Tendo em conta que estes registos respeitam a valores que o CDSS tem a entregar e não a receber³⁵ não deveriam os mesmos encontrar-se registados numa conta de natureza devedora.

O Conselho Directivo do ISS, IP vem alegar que *“(...) o saldo de 3.697,14 € foi contabilizado na conta devedora devido ao Estabelecimento (Lar das Fontainhas) estar criado como cliente e associado a uma conta devedora, não permitindo, o sistema o lançamento na conta credora (2689990002).”*

Acrescentando que *“(...) o referido valor está regularizado em Dezembro de 2005”.*

³⁴ Caso a mencionada habilitação não ocorra, os valores em referência reverterão, nos casos analisados, a favor do CDSS do Porto.

³⁵ Estes valores são registados como “Operações de Tesouraria” enquanto decorre o prazo de reclamação dos herdeiros. Caso estes não façam valer os seus direitos, os valores revertem a favor do Centro como receitas extraordinárias.



IV.3. Casos especiais

IV.3.1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

IV.3.1.1. CONTA DO RAZÃO 2682113000 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES O.E./CONSIGNAÇÃO IVA

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	N.º Registos Verificados
31/12/2004	76.497.957,68	Pop. Total	2000000510	31/12/2001	1

✚ *Transferências Correntes do O.E. por consignação à segurança social das Receitas de Adicional ao IVA, nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro*

A conta do razão em epígrafe integra um único registo contabilístico, no montante de €76.497.957,68, relativo a um saldo transitado do exercício de 2001, relativo às diferenças acumuladas, de 1996 a 2001, entre o valor previsto da Receita de Adicional ao IVA – nos orçamentos da segurança social respectivos –, e o efectivamente cobrado, em sede de execução orçamental, transferido para o IGFSS, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro IV.1 – Receita de Adicional ao IVA

(em:euros)

Exercício	Montante Orçamentado no OSS	Montante transferido para o IGFSS	Saldo
1996	387.565.966,02	362.526.311,59	25.039.654,43
1997	361.129.677,48	326.218812,66	34.910.864,82
1998	389.062.359,71	359.649.245,32	29.413.114,39
1999	399.038.317,65	405.394.681,06	-6.356.363,41
2000	433.954.170,45	451.910.894,74	-17.956.724,29
2001	483.833.960,16	472.386.548,42	11.447.411,74
Total do Saldo			76.497.957,68

Fonte: Apuramentos efectuados pelo IGFSS, IP da conta do razão 204.01.01.08 – Devedores por Financiamentos e Comparticipações IVA a Receber (PCISS), enviados à DGTC, através do ofício n.º 007586, de 02/05/03.

Por força do disposto no n.º 8 do art. 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro – lei que aprovou o Orçamento de Estado para 1995 – e das sucessivas leis de Orçamento do Estado até 2002 e bem assim, pelo art. 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro³⁶ – que estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema de solidariedade e de segurança social –,

³⁶ A redacção do art. 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001 tem vindo a ser alterada pelas leis do Orçamento do Estado, nomeadamente pelo art. 25.º da Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2004); pelo art. 2.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho de 2005 (Primeira alteração à Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2005).



foi consignada à segurança social o valor da receita de IVA correspondente ao aumento da taxa estabelecida³⁷ – que passou de 16% para 17% – para as operações sujeitas à taxa normal, realizadas a partir de 1 de Janeiro de 1995. Este aumento só teve efeitos, em termos de impacto orçamental, a partir de Março desse mesmo ano, uma vez que o IVA liquidado no mês ‘n’ só começa a entrar nos cofres do Estado no mês ‘n+2’.

Até 2000, os valores devidos à segurança social eram transferidos mensalmente pela Direcção-Geral do Tesouro³⁸ para o IGFSS, no próprio ano orçamental com base no cálculo efectuado, logo no início do ano, para a previsão inscrita no OE³⁹, sem prejuízo do acerto final, após o encerramento da conta anual, quando eram conhecidos os resultados definitivos da cobrança do imposto em causa. Ou seja, logo que a conta anual do ano anterior era encerrada, os Serviços do IVA solicitavam à DGT a entrega do acerto final ao IGFSS, IP. Em 2001 ainda se manteve a transferência mensal não tendo sido efectuado o acerto final e nos anos posteriores a transferência total passou a corresponder à previsão orçamental.

No caso em análise, tendo em conta que as diferenças citadas se reportavam a saldos de exercícios anteriores não recuperáveis, o Núcleo de Controlo e Encerramento de Contas do IGFSS com vista à sua regularização, propôs superiormente, através da nota de serviço n.º 9, de 06/06/2002, que:

- a) a contabilização, na conta de 2001, do valor efectivamente recebido (€472.386.548,42);
- b) a anulação do saldo de anos anteriores (€65.050.545,94);
- c) a contabilização, em 2002, em conta de Resultados de Exercícios Anteriores, do “eventual recebimento adicional” que viesse a ocorrer.

No entanto, o Conselho Directivo do IGFSS deliberou, em reunião de 20/06/02⁴⁰ “*manter o critério de contabilização seguido nos últimos anos*”, isto é, no que concerne a 2001 continuar a contabilizar como valor a receber a diferença entre o valor orçamentado e o valor efectivamente recebido (€11.447.411,74).

Em 29/03/2004, a Coordenadora do Núcleo de Controlo e Encerramento de Contas⁴¹ propôs ao Conselho Directivo do Instituto que o saldo acumulado apresentado no Balanço do IGFSS, no valor de €76.497.957,68, relativo à diferença entre o valor orçamentado e o efectivamente recebido

³⁷ O financiamento do diferencial de 1%, designado usualmente por ‘Receitas de Adicional ao IVA’, deveu-se à compensação da redução operada pela Lei 39-B/94 do valor da “Taxa Contributiva” para a segurança social, que fora prevista no Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 295/86, de 19 de Setembro, e revogado com excepção dos seus artigos 8º e 19º, pelo Decreto-Lei n.º 199/99, de 08 de Junho.

³⁸ Estas transferências, consideradas como provisórias, são efectuadas pela DGT para o IGFSS, a pedido da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), enquanto entidade administradora do IVA.

³⁹ Os cálculos foram efectuado pela DGCI.

⁴⁰ Conforme despacho do Presidente do Conselho Directivo, exarado na “Nota de Serviço” n.º 9, de 06/06/02, do Núcleo de Controlo e Encerramento de Contas.

⁴¹ Cf. Informação n.º 14/2004, de 29-03-2004.



desde 1996 até 2001 fosse regularizado através da conta 592 – *Regularizações de grande significado* –, como prejuízo. Todavia, não se conheceu da posição tomada por aquele órgão dirigente.

Em 10/02/2006, através do ofício n.º 3164, o novo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em funções desde 1/06/2005, solicitou ao Chefe de Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social que promovesse junto do Ministério das Finanças as diligências que tivesse por convenientes no sentido da regularização do valor em dívida.

Tendo em conta que os sucessivos diplomas legais dispunham que o valor da receita fiscal do IVA consignado correspondia à cobrança efectuada em cada ano e às operações tributáveis ocorridas no mesmo ano, o valor a considerar pela segurança social relativamente aquela receita deveria ser a correspondente aos valores efectivamente transferidos pela DGT e não os valores inscritos como receita previsional no Orçamento da Segurança Social.

O IGFSS, no exercício do princípio do contraditório, volta a referir que “(...) *Em 10.02.2006, através do ofício n.º 3164 (...) solicitou ao Chefe de Gabinete do Senhor Secretário de Estado do MTSS que promovesse junto do Ministério das Finanças as diligências que tivesse por convenientes para a resolução do assunto.*”

Assim, conclui-se que o valor relevado na conta 2682113000 se encontra sobreavaliado por não ter por base um facto patrimonial, uma vez que foi apurado em função de um valor previsional (valor inscrito no orçamento da segurança social).

IV.3.1.2. CONTA DO RAZÃO 2682411201 – REGULARIZAÇÃO DE VALORES S/ RECONCILIAÇÃO

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	N.º Registos Verificados
31/12/2004	36.293.813,05	Pop. Total	1700000028	31/12/2003	1

Transferência de valores referentes a excedentes de receita de anos anteriores a 2002 do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-RAA)

O registo contabilístico em análise respeita a um saldo transitado de 31/12/01⁴², de uma dívida do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-

⁴² De acordo com a Nota de Serviço n.º 105, de 14/10/2003, do IGFSS, IP (DOC/DC para DA/Contabilidade) o montante relevado em 2002, relativamente a 2001, foi de €36.297.252,05. No entanto, devido a correcções posteriores derivadas de contactos entre o IGFSS e Centro de Gestão Financeira dos Açores - Fax n.º 7, de 16-04-04, do IGFSS, IP (DOC/DC) para o do CGFSS-RAA; e Fax n.º 074, de 20-04-2004, do CGFSS-RAA para



RAA) para com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. pela não transferência de valores referentes a excedentes de receita de anos anteriores a 2002 daquela Região⁴³.

O CGFSS-RAA é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que, integrando a administração pública regional daquela Região Autónoma tem como funções, entre outras, a de “[c]oordenar a mobilização dos meios financeiros exigidos pelo orçamento regional da Segurança Social” e, bem assim, a de “[p]romover a avaliação da execução orçamental das instituições do sector”, nos termos do disposto nas alíneas f) e g) do art. 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 30/90/A, de 15 de Setembro.

No que concerne às contribuições para a Segurança Social da Região, não obstante constituírem receitas correntes daquele Centro, conforme o disposto no art. 18.º do citado diploma legal, com a nova redacção dada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 15/2003/A, de 1 de Abril⁴⁴, e nessa medida, serem arrecadadas e cobradas pelos serviços da segurança social da Região Autónoma⁴⁵, no final de cada exercício, o excedente apurado entre o valor arrecadado e as despesas efectuadas é transferido para o IGFSS, IP entidade que assume, no quadro da lei de enquadramento orçamental, as competências de tesouraria única do sistema de segurança social em articulação com a Tesouraria do Estado⁴⁶.

No que respeita a despesas correntes, o CGFSS-RAA, entre outras despesas, processa e paga as despesas de administração, financia as instituições de Segurança Social da Região, designadamente no que se refere ao pagamento das prestações – excepção feita às pensões, que são processadas e pagas directamente pelo Centro Nacional de Pensões, no Continente –, e bem assim, procede a transferências para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social⁴⁷ e para o departamento

IGFSS, IP (DOC) – este valor foi alterado, em 2004, para €36.293.813,05, mas com efeitos a 31/12/2001 e com reflexos na contabilidade do ano de 2003, gerando assim um novo documento com data de 31/12/2003.

⁴³ De acordo com o ofício do IGFSS, n.º 13392, de 01/07/2005, a dívida “(...) resulta de diferenças acumuladas entre o valor das contribuições declaradas e a despesa efectuada”.

⁴⁴ De acordo com o art. 86.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/91/A, de 7 de Março, as contribuições eram receita do Instituto dos Regimes de Segurança Social da RAA. Todavia, estas contribuições passaram a constituir receita do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da mesma Região a partir de 6/04/2003, de acordo com o Decreto Regulamentar Regional n.º 15/2003/A, de 1 de Abril.

⁴⁵ Refira-se, a este propósito, que o Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, que estabelece as normas destinadas a assegurar a inscrição das entidades empregadoras no sistema de solidariedade e segurança social e a gestão, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do processo de cobrança e pagamento das contribuições e quotizações devidas à segurança social, excepção, no art. 2.º, n.º 2, do seu âmbito de aplicação “as entidades empregadoras com sede, direcção efectiva, domicílio profissional ou residência nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, ainda que detenham estabelecimentos ou locais de trabalho no território nacional continental”. E em reforço desta disposição legal, também o art. 17.º, n.º 1, determina que “[c]ompete ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, com observância do âmbito de aplicação fixado no artigo 2.º, assegurar a gestão do processo de arrecadação e cobrança das contribuições, quotizações e correspondentes juros de mora, constituindo os referidos valores receitas correntes do referido Instituto”.

⁴⁶ Cf. art 48.º, n.º 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁴⁷ Cf. alínea d) do art. 19.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 30/90/A, de 15/09.



Tribunal de Contas

MPJ

competente da Secretaria Regional da Juventude e Recursos Humanos em matéria de emprego e formação profissional.

Solicitada informação ao Centro em referência, veio o mesmo, através do ofício n.º 1486, de 12/10/05, e dos documentos comprovativos a ele anexos, informar que, nos registos da sua contabilidade, o saldo no seu passivo, de anos anteriores a 2002, fora já regularizado através das seguintes transferências efectuadas:

- em 18-11-2003 – duas transferências, cada uma no valor de €10.000.000,00 sobre o BCP e sobre a Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo;
- em 14-06-2004 – duas transferências, uma no valor de €3.000.000,00 e outra no valor de €7.000.000,00 sobre as mesmas instituições bancárias, respectivamente, na ordem referida;
- em 21-12-2004 – duas transferências, uma no valor de €7.000.000,00 e outra no valor de €3.000.000,00 sobre o BCP e sobre a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo dos Açores.

Também aquele, em anexo ao ofício supracitado, indica a receita cobrada, as despesas efectuadas, as transferências para o IGFSS, IP, e os excedentes de contribuições, tudo relativamente aos anos 2002, 2003 e 2004, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro IV.2 – Cálculo do Excedente⁴⁸ da Região – 2002/2004

(em euros)

Ano	Receita Cobrada	Despesa	Transferências para o IGFSS (*)	Excedente
2002	138.315.628,29	107.371.810,37	0,00	30.943.817,92
2003	147.563.815,11	115.126.365,57	20.000.000,00	12.437.449,54
2004	153.236.779,39	125.289.789,99	16.293.813,05	11.653.176,35
Total	439.116.222,79	347.787.965,93	36.293.813,05	55.034.443,81

(*) Na verdade os 36.293.813,05 foram anulados pelas transferências efectuadas no valor de 40 milhões de euros.

Como se pode observar as verbas transferidas para o IGFSS, IP saldaram o montante em dívida até 31/12/1001.

Verifica-se assim que, por um lado, o valor registado na conta do razão do IGFSS 2682411201 – *Regularização de Valores*, em 31/12/2004, se encontra indevidamente relevado, dado que as verbas para pagamentos dessa dívida foram transferidas em 2003 e 2004 pelo CGFSS-RAA, e que, por outro, não foi relevado o valor dos excedentes apurados a partir de 2002, no total de € 55.034.443,81, que não foram ainda transferidos.

⁴⁸ A informação prestada pelo CGFSS-RAA vem com a indicação de que os valores referidos se encontram “em confirmação” pelo IGFSS.



No entanto, o valor do saldo da conta consolidada da segurança social, em 31/12/2004, não se encontra sobreavaliado, dado que o IGFSS anulou, e bem, aquele saldo nos movimentos de consolidação, uma vez que se trata de movimentos entre instituições de segurança social. Também, por este motivo, a conta não se encontra subavaliada, já que, se as dívidas relativas aos excedentes apurados a partir de 2002 estivessem relevadas, seriam, por via do mesmo método, anuladas.

Em sede de contraditório o IGFSS o informou quanto à conta "(...) 2682411201 – Esta situação foi regularizada em Outubro de 2005."

Da consulta ao SIF/SAP, verificou-se que a regularização foi efectuada através da conta 592 – Regularizações de grande significado.

Todavia, com a informação prestada pelo IGFSS não ficou esclarecido que tratamento foi dado à diferença entre o valor transferido pelo CGFSS-RAA e o montante registado na conta 268411201 e, bem assim, se o valor dos excedentes apurados a partir de 2002 foram registados.

IV.3.1.3. CONTA DO RAZÃO 2683300000 – DEVEDORES DE JUROS DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS C/C

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	204.482,17	Pop. Total	2

✚ Valor de juros devidos relativos ao subsídio reembolsável concedido, em 1992, à Santa Casa de Misericórdia de Cascais (SCMC)

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000001097	31.12.2001	2,01
2200001550	30.12.2002	204.480,16
TOTAL		204.482,17

O registo contabilístico em análise refere-se ao valor dos juros vencidos e em dívida, em 31/12/04, cujo montante inicial ascendia a €283.036,21, nos termos do *Acordo de regularização da dívida*, celebrado, em 31-12-03, entre o IGFSS, IP e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, na sequência da concessão de um subsídio reembolsável, no montante €498.797,90, para apoiar as acções – então em curso – conducentes ao sucesso da reestruturação económico-financeira encetada por esta instituição.



Tribunal de Contas

MPJ

Esta situação foi analisada pelo Tribunal de Contas (TC), em 2005, em sede da auditoria realizada aos apoios da Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais⁴⁹. Nesta sede verificou-se que o referido *Acordo* incluía uma cláusula de ‘*perdão de juros*’, relativamente aos juros vencidos (no montante de €27.078,42), relativamente à qual este órgão de soberania concluiu que não tinha base legal⁵⁰.

Na sequência da decisão do TC, as duas instituições acordaram incluir no *Acordo de Regularização de dívida* – cujo prazo para a última prestação termina em 31/12/2008 –, duas prestações suplementares nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2009 para o pagamento daqueles juros⁵¹.

Embora o valor dos juros vencidos em dívida esteja correctamente relevado, em 31/12/2004, constatou-se, através da consulta ao SIF/SAP, que o IGFSS, IP não relevou ainda nas demonstrações financeiras do ano subsequente o valor dos juros vencidos, correspondente aquele ano, encontrando-se as mesmas subavaliadas a partir de 2005, pelo referido montante.

IV.3.1.4. CONTA DO RAZÃO 2683821000 – CASA DA IMPRENSA

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	919.201,04	Pop. Total	2

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Montante da dívida
2200001531	28/12/04	919.047,89
2200001762	30/08/04	153,15
TOTAL		919.201,04

O registo contabilístico em análise respeita a uma dívida da Casa de Imprensa ao IGFSS, IP resultante de um adiantamento, no valor de **€ 997.595,79** (200 mil contos), efectuado em 2000, através do OSS, concedido àquela entidade, nos termos dos Despachos do Secretário de Estado

⁴⁹ Relatório do Tribunal de Contas n.º 09/05 – 2ª S (ponto IV.3), disponível em www.tcontas.pt

⁵⁰ Com fundamento em que “o IGFSS, que é um instituto público, sujeito ao princípio da legalidade, não pode celebrar contratos de mútuo sem que exista lei que o permita e, bem assim, perdoar juros, ainda que vencidos, sem igualmente a existência de lei permissiva”. Em consequência, a SCMC, conforme expressa no Ofício n.º 527/2005, de 11-07-05, concordou com o IGFSS, IP incluir o referido montante no acordo existente.

⁵¹ Cf. Ofício n.º 015099, de 27-07-05, do IGFSS, IP.



Tribunal de Contas

MPJ

da Segurança Social e das Relações Laborais, de 30 de Agosto de 1999 e 8 de Setembro do mesmo ano, dívida que não é reconhecida pela Casa da Imprensa⁵².

O Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas⁵³ era gerido pelo IGFSS e tinha como receita um adicional de 1% sobre a publicidade paga nos jornais diários⁵⁴. No entanto, com a publicação da Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho, aquele Fundo foi integrado na Casa da Imprensa, tendo, em consequência, o IGFSS, IP cessado a sua actividade gestonária, para o que foi celebrado um protocolo entre o Instituto, a Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas, em representação da Secretaria de Estado da Segurança Social, e a Casa da Imprensa, e cuja produção de efeitos⁵⁵ são os referidos na norma II da Portaria em referência. O processo de transferência ficou integralmente concluído em 1993.

Com a celebração deste protocolo ficou estabelecido que o IGFSS transferiria mensalmente a receita efectiva do adicional enquanto não estivessem reunidas as condições necessárias para a cobrança directa por parte da Casa da Imprensa.

Porém, este adicional é contestado e por indicação da Associação da Imprensa Diária, as entidades legalmente vinculadas ao pagamento do adicional (empresas proprietárias dos jornais diários) suspenderam unilateralmente o pagamento daquele adicional.

Para resolução do problema foi criado um Grupo de Trabalho pelo Despacho 7/SESS/97, publicado no DR, II Série, de 10/04/97⁵⁶ que, em reunião realizada em 19/09/97, assentou designadamente que:

- seriam desencadeados mecanismos para a revogação do Decreto-Lei n.º 32633, de 20/01/43 (com vista à extinção do adicional de 1%);
- o Fundo Especial de Segurança Social manter-se-ia em funcionamento, nos termos da Portaria n.º 506/92, procedendo-se ao ressarcimento da Casa da Imprensa, por verbas do OSS, nas situações em que tenha ocorrido o não recebimento das verbas a que tinha direito.

⁵² Ofício da Casa da Imprensa CA-55/2005, de 22/06/2005.

⁵³ O respectivo Regulamento foi aprovado nos termos da Portaria n.º 477/87, de 5 de Julho.

⁵⁴ Conforme o disposto no Decreto n.º 32 633, de 20 de Janeiro de 1943, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 36 837, de 17 de Abril de 1948. Aquele diploma criou a Caixa de Reformas dos Jornalistas, posteriormente designada por Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas. Esta receita destinava-se à constituição de reservas matemáticas e ao reforço do fundo de reserva da referida Caixa.

⁵⁵ Cite-se que a celebração do protocolo está consignado no n.º 2 da norma I da Portaria em referência e que a produção de efeitos é conforme a disposição legal mencionada “(...) a partir do dia 1 do mês seguinte àquele em que tiver lugar o visto do Tribunal de Contas sobre o protocolo previsto no n.º 2 da norma anterior”.

⁵⁶ São membros deste Grupo: o IGFSS, Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, Sindicato dos Jornalistas e Casa da Imprensa.



Tribunal de Contas

MPJ

O incumprimento da obrigação do pagamento da taxa adicional entre Agosto de 1995 e Setembro de 1997 traduziu-se na constituição de uma dívida à Casa da Imprensa no montante de €2.075.398,69⁵⁷, dado que só a partir desta última data a obrigação de pagar o referido adicional foi extinta por força do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio.

Para efeitos de liquidação desta dívida o art. 2º do citado Decreto-Lei dispunha que “*O cumprimento das obrigações em dívida emergentes do adicional agora extinto poderá ser realizado através da edição e publicação de materiais relevantes para o sistema de segurança social, em termos a fixar por acordo a celebrar entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e a Associação da Imprensa Diária*”.

Com base numa proposta do Conselho Directivo do IGFSS, o Secretário de Estado da Segurança Social e da Relações Laborais autorizou, em 30/08/99, um adiantamento à Casa da Imprensa no montante de €997.595,79. Este adiantamento teve por fundamento a redacção constante da acta do Grupo de Trabalho acima transcrita e a carência de verbas sentida pela Casa da Imprensa, dado que o protocolo entre o IGFSS e a Associação da Imprensa Diária ainda não se encontrava operacionalizado e as responsabilidades no atraso do processo negocial não eram imputáveis à Casa da Imprensa⁵⁸.

No entanto, tal protocolo nunca foi celebrado, uma vez que, segundo informação do IGFSS, apesar das suas insistências, a Associação se recusou a negociar, tendo optado aquele Instituto por celebrar contratos de publicidade, entre 30/10/2002 e 15/04/2003, com um conjunto de empresas que, actualmente, não é membro da Associação.

Nestes contratos as empresas assumem a sua dívida perante o IGFSS, no valor total de €1.985.155,11, abrindo a favor daquele Instituto um crédito de igual montante para pagamento de publicidade, através da edição e publicação de materiais relevantes para o sistema de segurança social, estipulando que 40% do valor de cada factura é paga pelo IGFSS às respectivas empresas e 60% é retido por aquele Instituto e destina-se a compensar a dívida até ao limite por que foi assumida. Até 31/12/2004 apenas tinham sido retidos €74 751,4⁵⁹ destinados a compensar a dívida.

Face ao exposto considera-se que:

⁵⁷ Valor indicado pela Associação da Imprensa Diária que foi aceite pela Casa da Imprensa e posteriormente pelo IGFSS.

⁵⁸ Cf. Nota do Conselho Directivo do IGFSS onde foi exarado o despacho do Secretário de Estado da Segurança Social.

⁵⁹ De acordo com o ofício n.º 27106, de 28/09/2005, do IGFSS, esta importância refere-se apenas à publicidade feita pela Sede do IGFSS. Desconhece-se se terão sido retidos mais valores face às instruções transmitidas pela Circular Informativa do IGFSS, n.º 13/CD/2003, de 26/05/2003, cujos destinatários eram a Sede, as Delegações Distritais do IGFSS, e as Secções de Processo de Execução Tributária da Segurança Social.



1. O adiantamento efectuado pelo IGFSS à Casa da Imprensa no montante de €997.595,79 é ilegal, dado que o Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio, apenas refere a possibilidade do IGFSS celebrar acordo entre a Associação da Imprensa Diária para cumprimento da obrigação da dívida emergente do adicional, através de prestações de serviços ao IGFSS, nada referindo quanto à utilização de verbas do Orçamento da Segurança Social, tal como foi previsto na acta do Grupo de Trabalho. Por outro lado, também os Estatutos do IGFSS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, não prevêem tal possibilidade;
2. A intervenção do IGFSS, nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 135/98, apenas se pode considerar como mero intermediário, competindo-lhe tão só celebrar o acordo com a Associação da Imprensa Diária, uma vez que era esta e/ou as empresas por si representadas as verdadeiras devedoras à Casa da Imprensa. Com este mecanismo o Instituto cobrava das empresas e canalizava os montantes para a Casa da Imprensa⁶⁰;

Em sede de contraditório o Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções em 1999, alega que:

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 135/98 "(...) e a solicitação da Casa de Imprensa veio a tutela informar esta (of. 9526 de 11 Set. 98 do Gabinete do SESSRL – anexo n.º 1) que «no que respeita à dívida assumida pela Associação da Imprensa Diária, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social está a diligenciar com vista ao seu apuramento e procederá, logo que esteja concluído este processo, ao ressarcimento dessa Associação Mutualista pelo não recebimento das verbas a que tinha direito, nos termos do ponto 3.4 da Acta da 3.º Reunião do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho 7/SESS/97» Ou seja, sempre esteve previsto que, uma vez apurada a dívida, o IGFSS procederia de imediato ao seu ressarcimento à Casa da Imprensa através de verbas do OSS e que iria cobrando aos devedores através de contratos de publicidade até à completa extinção da mesma. (...)

Todavia, e pese embora as diligências desenvolvidas pelo IGFSS, esse apuramento final, condição da tutela para o ressarcimento, através do OSS, da Casa de Imprensa pelas verbas a que tinha direito, veio a mostrar-se mais complexo do que o inicialmente previsto, pois as empresas devedoras não forneciam os elementos necessários ao cálculo do montante total da dívida (...).

Face ao facto de, um ano decorrido após a publicação do Decreto-lei nº 135/98 e do esclarecimento recebido da tutela, através do ofício supracitado, ainda não ter sido ressarcida, a Casa da Imprensa solicitou uma audiência ao SESSRL e este, por seu turno, solicitou ao IGFSS que o informasse sobre a situação, o que foi feito na Nota sobre o assunto, enviada a coberto do ofício no 11197 de 31 de Agosto de 1999. Nessa Nota, explicava-se que já se tinha dado início à negociação do protocolo com a Associação de Imprensa Diária, mas que este ainda não estava ultimado, embora não estivesse em causa a aceitação, pela Associação, do pagamento da quantia em dívida, através da

⁶⁰ Recorde-se que a receita sempre foi cobrada pelo IGFSS mesmo após a integração do Fundo na Casa da Imprensa, nos termos do Protocolo celebrado ao abrigo da Portaria n.º 506/92.



modalidade prevista (abertura de crédito em publicidade). Assim, e como solução transitória, antes do apuramento final da dívida poder-se-ia conceder à Casa de Imprensa um adiantamento por conta dessa dívida. O despacho da tutela foi no sentido de conceder «um adiantamento em valor a acordar com os interessados e tendo como referência o histórico do adicional entregue nos termos da Portaria 506/92» e o IGFSS nessa conformidade, apresentou à tutela a proposta de fixação desse montante em 200.000.000\$00, valor bastante inferior ao que se estimava ascender a dívida global, tendo o mesmo montante sido aprovado pela tutela». [sublinhado nosso].

“No relatório da auditoria refere-se que «a Casa de Imprensa em ofício CA 55/2005, de 22/06/2005, não reconhece a dívida de 200.000.000\$00». Ora, face ao exposto, estranho seria que a Casa de Imprensa reconhecesse como dívida sua o montante recebido para ressarcimento da dívida emergente do não pagamento do adicional. Aliás, em correspondência recente, insiste pela regularização completa da mesma”.

Por último, salientam que:

“A utilização das verbas do OSS para ressarcir a casa da Imprensa foi decidida pela tutela logo em 1998 (...), e só esta interpretação, explica o teor do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 135/98;

Foi no cumprimento dessas orientações da tutela e na convicção de conformidade com a lei que foi admitida, como hipótese, a possibilidade de, antes do apuramento do montante rigoroso da dívida, ser feito um adiantamento por conta da mesma;

Quando recebidas instruções nesse sentido, a proposta do montante foi feita por um valor substancialmente inferior ao global que se estimava, para garantir que, se com o apuramento final, eventualmente fosse encontrado um valor mais reduzido que o inicialmente previsto, o adiantamento estivesse sempre coberto, como aliás se veio a verificar através dos contratos de publicidade entretanto celebrados pelo IGFSS”

O actual Conselho Directivo do IGFSS, no âmbito do contraditório, informa que o Instituto:

“(...) procedeu ao adiantamento à Casa de Imprensa em Janeiro/2000 de acordo com o despacho do Senhor Secretário de Estado em 30.08.1999. Em Março/2004 o IGFSS fez um acordo no sentido de se transferir regularmente para a Casa de Imprensa as verbas retidas no âmbito dos contratos celebrados com as entidades devedoras – CI 13/CD/03 e CN n.º 1/CD/2004”.

De acordo com informação do IGFSS, até 31/12/2004, tinham sido retidos 74,8 milhares de euros, no âmbito dos protocolos celebrados.

Face às alegações dos ex-membros do Conselho Directivo do IGFSS foi citado o ex-Secretário de Estado da Segurança Social, em funções em 1999, o qual não ofereceu resposta.

Não obstante as alegações produzidas pelos ex-membros do Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções em 1999, considera-se que:



- o adiantamento efectuado pelo IGFSS à Casa da Imprensa é ilegal, uma vez que o art.º 2.º do Decreto-Lei 135/98, apenas previa que o cumprimento das obrigações em dívida emergentes do adicional poderia ser realizado mediante um protocolo a celebrar entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e a Associação da Imprensa Diária, protocolo esse que nunca veio a ser celebrado;
- Nada na lei permite inferir que seriam utilizadas verbas da Segurança Social para ressarcir a Casa da Imprensa;
- A intervenção do IGFSS apenas poderá ser entendida – e existem elementos factuais neste sentido – face às conclusões do grupo de trabalho criado pelo Despacho 7/SEES/97, conclusões, no entanto, que não tiveram qualquer reflexo no Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 Maio;
- Assim, a intervenção do IGFSS apenas poderá ser, no âmbito daquela disposição legal, a de mero intermediário, aliás como o veio a fazer o Conselho Directivo do IGFSS em reunião de 11/03/2004 ao *“autorizar a transferência regular para a Casa da Imprensa das verbas retidas por publicidade, no âmbito dos contratos celebrados com as entidades devedoras (...)”*⁶¹
- O adiantamento feito, por ser ilegal é, portanto, gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 20 de Agosto, sendo responsáveis os membros do Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções durante o ano de 1999, e, a confirmarem-se as orientações da tutela nesse sentido, também é responsável o ex- Secretário de Estado da Segurança Social, em exercício de funções 1999, nos termos do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º da mesma Lei. Todavia, esta responsabilidade encontra-se prescrita nos termos do art.º 70.º da citada Lei, dado que já decorreram mais de cinco anos após a emissão do despacho autorizador que permitiu o adiantamento;
- O valor de € 997.595,79 pode ainda configurar um eventual pagamento indevido na medida em que haja dano para a Segurança Social por não haver contraprestação efectiva e ter impedido a aplicação das referidas verbas. Facto que é gerador de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97.
- É responsável neste âmbito o Conselho Directivo do IGFSS, em exercício de funções em 1999, e, a confirmar-se, que houve instruções da tutela, também o ex- Secretário de Estado da Segurança Social, em exercício de funções em 1999, nos termos do art. 61.º da Lei n.º 98/97;
- No entanto, para apurar todos os factos que podem justificar essa responsabilização, importa, ainda, verificar:

⁶¹ Memorando sobre o assunto do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS de 16/03/2004.



- o Que valores têm sido retidos no âmbito dos contratos de publicidade celebrados entre o IGFSS e as empresas para além dos já indicados, até 31/12/2004, para a Sede do IGFSS;
- o Os valores retidos e os registos contabilísticos associados à redução do valor do adiantamento;
- o As transferências efectuadas para a Casa da Imprensa ao abrigo da autorização concedida pelo Conselho Directivo do IGFSS, em reunião de 11/03/2004, até perfazer o valor total de € 1.075.398,69.

Trata-se, portanto, de matéria que justifica indagações adicionais que serão realizadas em processo autónomo.

IV.3.1.5. CONTA DO RAZÃO 2688912000 – DGT – CEDÊNCIA DE CRÉDITOS

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	N.º Registos Verificados
31/12/2004	821.127,83	Pop. Total	7300000707	20.04.2004	1

Créditos da segurança social relativas a dívidas de contribuições adquiridas pela Direcção Geral do Tesouro

Nos termos da autorização concedida pelo art. 63.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado de 1995⁶², a Direcção Geral do Tesouro adquiriu créditos da segurança social relativos a dívidas de contribuições anteriores a Dezembro de 1994 e Março de 1995, cujos juros de mora foram contabilizados até Agosto e Dezembro de 1995, respectivamente.

Neste contexto, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e o IGFSS celebraram um contrato de cessão de créditos e, bem assim, uma adenda ao mesmo, no valor global de €897.836.214,72⁶³, em 29/12/95, tendo aquela Direcção-Geral procedido aos respectivos pagamentos à Segurança Social, nos termos da cláusula segunda do contrato inicial.

A transferência de créditos ocorrida determinou que aquelas contribuições – objecto do contrato e da respectiva adenda – devessem ser pagas pelos contribuintes à DGT; no entanto, verificou-se que, nalguns casos, tal não aconteceu, na medida em que alguns contribuintes efectuaram os seus pagamentos à Segurança Social, devendo, por isso, o IGFSS, IP devolver o valor indevidamente recebido àquela Direcção-Geral.

⁶² O art. 63.º, n.º 2, da lei citada dispõe que «Fica também o Governo autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a adquirir os créditos da segurança social, até ao montante contratual equivalente a 180 milhões de contos, com vista a satisfazer as suas necessidades de financiamento».

⁶³ Cf. Ofício n.º 7771, de 21-06-2005, enviado à Direcção Geral do Tribunal de Contas pela DGT.



Tribunal de Contas

MPJ

O total destes pagamentos atingiu o montante de €2.293.676,23, valor este pago à DGT em 2004. No entanto, apenas foi contabilizado como valor a entregar €1.472.548,40. Devido a esta incorrecção a conta apresenta um saldo devedor de €821.127,83 (€2.293.676,23-€1.472.548,40) que não tem correspondência com a realidade verificada, já que a conta se deveria encontrar saldada, ou seja deveria ter sido registado o valor de €2.293.676,23 antes de se proceder ao pagamento.

Os procedimentos contabilísticos adoptados pelo IGFSS, IP induzem a uma leitura errada desvirtuada da realidade por evidenciar uma dívida por parte da DGT, que não a tem, na medida que a mesma não existe, assim, afectando as avaliações que se possam realizar sobre as demonstrações financeiras da segurança social dado que o valor evidenciado no Balanço se encontra sobreavaliado.

Acresce referir ainda que segundo informação prestada pelos serviços os desfasamentos descritos resultaram:

- da dificuldade⁶⁴ em apurar, relativamente aos registos de contribuições mais antigas, quer os valores devidos quer a detecção da existência de quaisquer erros;
- a desadequada articulação entre os diferentes sistemas informáticos, no caso, o Sistema de Gestão de Contribuições e o SIF/SAP⁶⁵.

Em sede de contraditório, o Director Geral do Tesouro informa que, neste contexto, o IGFSS, IP efectuou, em 20/04/04, uma transferência para aquela Direcção-Geral, no valor de € 2.293.676,23.

E o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, IP refere que a situação descrita foi já objecto de regularização em 2005.

IV.3.1.6. CONTA DO RAZÃO 2689860000 E CONTA DO RAZÃO 2689860001 – DGT – CONTRIBUIÇÕES SEG. SOC. – CECA

(em euros)

Conta do razão	Data	Valor do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	N.º Registos Verificados
2689860000	31-12-04	512.735,02	–	Pop. Total	2200001887	31/12/02	1
2689860001	31-12-04	1.256.921,59	120	Amostra	(quadro seguinte)	(quadro seguinte)	13

⁶⁴ Recorde-se que na altura do registo das contribuições em referência o Sistema de Gestão de Contribuições (SGC) não se encontrava ligado ao SIF/SAP.

⁶⁵ Em reforço desta ideia refira-se a Informação n.º 11, de 03/05 da Direcção de Gestão de Fluxos Financeiros, que na altura do fecho de contas expressa que «Foi concluído o carregamento em contas bolo dos valores em aberto nas contas de depósitos à ordem, que se supõe tratar-se de contribuições, relativamente aos quais não foi possível apurar, até ao momento, a identificação de cobrança necessária ao carregamento em SGC».



✚ *Contribuições para a Segurança Social ao abrigo da Convenção Europeia do Carvão e do Aço (CECA)*

Os saldos contabilísticos evidenciados nas contas do razão – 2689860000 e 2689860001 – DGT – *Contribuições Seg. Soc. – CECA*, em 31/12/04, referem-se a dívidas do Estado à segurança social, relativas aos exercício de 2001 e/ou anos anteriores – no valor de €512.735,02 –, e dos exercícios de 2002 a 2004 – no valor de €1.256.921,59 –, para cobertura dos encargos relativos à comparticipação nas contribuições para a segurança social referentes a pré-reforma⁶⁶. No que respeita à última conta os registos analisados foram os seguintes:

⁶⁶ De acordo com informação prestada pelo IGFSS no ofício n.º 13392, de 01/07/2005, a existência de duas contas é motivada pelo seguinte: o saldo existente na conta 2689860000 de €512.735,02 é anterior a 2001 e a partir de 2002, a contabilização na conta 2689860001 passou a ser efectuada directamente pelo Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC).



Tribunal de Contas

MPJ

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Montante da dívida
6100289922	15/01/03	17.364,30
6100289927	14/02/03	16.740,19
6100289933	14/01/03	27.902,93
6100289947	18/08/03	11.947,71
6100289952	18/08/03	5.547,20
6100289957	16/06/03	27.261,93
6100289965	14/05/03	14.476,28
6100289980	07/11/03	1.701,81
6100289929	17/02/03	1.835,14
6100289945	10/09/03	196,72
5800029082	28/05/04	302.614,20
6100289919	31/01/03	258.208,22
6100289919	31/01/03	209.214,82
	TOTAL	895.011,45

Sintetiza-se seguidamente o enquadramento da situação.

O Decreto-Lei n.º 33/97, de 30 de Janeiro, tendo como referência o quadro normativo fixado na Convenção CECA, celebrada entre o Governo Português e a Comissão das Comunidades Europeias⁶⁷, define as medidas especiais de atribuição de apoios sociais aos trabalhadores de empresas CECA, a partir de 01/01/95, e que incluem as situações de pré-reforma, desemprego, mutação interna e conversão externa⁶⁸.

De acordo com o art. 40.º do citado Decreto-Lei é da competência do Estado Português assumir o financiamento das medidas de protecção social decorrentes da aplicação deste diploma e da Convenção na parte excedente ao montante correspondente à “concessão do auxílio CECA”⁶⁹.

No que respeita ao financiamento pelo Estado Português, a sub-repartição distribui-se da seguinte forma:

- Segurança Social⁷⁰:
 - Subsídio de desemprego;
 - Comparticipação na indemnização salarial complementar do subsídio de desemprego;
 - Pensão de velhice.
- Instituto de Emprego e Formação Profissional⁷¹:

⁶⁷ Aprovada pelo Decreto n.º 39/90, de 25 de Setembro, com as alterações efectuadas pelo Decreto n.º 11/95, de 29 de Abril.

⁶⁸ Tratam-se de situações tipo referidas no art. 2.º do diploma legal citado.

⁶⁹ O “Auxílio CECA” corresponde aos financiamentos efectuados pela União Europeia.

⁷⁰ Art. 41.º do Decreto-Lei n.º 33/97.



Tribunal de Contas

MPJ

- Mobilidade geográfica;
- Indemnizações compensatórias por perda de salário.
- Orçamento do Estado⁷²:
 - Participação nas indemnizações por cessação de contrato de trabalho;
 - Valores atribuídos a título de pré-reforma;
 - Participação no complemento de pré-reforma;
 - Participação nas contribuições para a segurança social relativas às prestações de pré-reforma.

Os pedidos de pagamento de “auxílio CECA” são apresentados à Comissão Europeia pelo IGFSS, sendo estes efectuados pela União Europeia à Direcção-Geral do Tesouro que posteriormente, os transfere para as entidades que suportam os encargos com as medidas de apoio social.

De acordo com a Convenção⁷³, o “auxílio CECA” contribui, entre outras, para as seguintes despesas:

- Pré-reforma:
 - Prestações a pagar ao trabalhador;
 - Quotizações necessárias para que o trabalhador mantenha os seus direitos à pensão;
 - Indemnização por cessação de contrato.
- Desemprego:
 - Indemnização salarial (complemento das prestações de desemprego);
 - Indemnização por cessação de contrato.

Assim, de acordo com as disposições legais, a Segurança Social deverá pagar aos trabalhadores abrangidos pela Convenção CECA a indemnização salarial (complemento das prestações de desemprego), cujos encargos serão comparticipados, em parte, pela União Europeia, através do “auxílio CECA”. Por outro lado, as contribuições para a segurança social relativas às prestações de pré-reforma são suportadas pela União Europeia, através do “auxílio CECA” e pelo Orçamento do Estado, na parte excedentária.

O IGFSS, para contabilização destas verbas emitiu a circular normativa n.º 35/02 onde definiu duas contas de terceiros distintas para as movimentar: uma (26824151)⁷⁴ para as verbas oriundas da União Europeia (indemnização salarial); e outra (268986)⁷⁵ para as verbas oriundas do Orçamento do Estado (contribuições). Também o momento da sua movimentação é distinto. Assim, a conta destinada às verbas oriundas da EU nunca apresenta saldo, dado que apenas é movimentada no

⁷¹ Art. 42.º do Decreto-Lei n.º33/97.

⁷² Art. 43.º do Decreto-Lei n.º33/97.

⁷³ Aprovada pelo Decreto n.º 39/90.

⁷⁴ Conta 26824151 – *Devedores por outras Transferências correntes – Participação da EU – Convenção CECA.*

⁷⁵ Conta 268986 – *DGT Contribuições para a Segurança Social – Convenção CECA.*



momento em que é efectuada a transferência de verbas pela DGT, nunca havendo assim registos anteriores de dívidas. Por outro lado, a conta reservada às verbas a transferir pelo OE é debitada à medida que o valor das contribuições é lançado nas contas correntes dos contribuintes⁷⁶, o que resulta na acumulação de um saldo devedor, por parte da DGT, que só será regularizado quando esta proceder às transferências das verbas respectivas.

No âmbito dos trabalhos de auditoria foi efectuada uma circularização à DGT no sentido desta entidade indicar quais os montantes transferidos relativos a contribuições para a segurança social, desde 01/01/2002 a 31/12/2004, destinados ao IGFSS, tendo aquela entidade informado⁷⁷, que naquele período transferiu o seguinte:

- em 12/08/2002, o montante de €25.678,64;
- em 20/06/2003, o valor de €267 959,53;
- em 2004, os montantes de €581.973,22 (29/01); €42.000,00 (01/07) e €52.977,87 (05/08).

Na consulta efectuada ao SIF, verificou-se que todos estes montantes foram registados na conta destinada a movimentar verbas oriundas da União Europeia (26824151), nos anos em que ocorreram as respectivas transferências⁷⁸.

Assim, a análise dos dados disponíveis permitiu concluir que:

- O IGFSS não contabilizou os montantes indicados pela DGT, ao Tribunal, como valores transferidos relativos a contribuições para a segurança social (268986), mas sim como participações oriundas da União Europeia referentes a indemnizações salariais (desemprego)⁷⁹;
- Este facto, implicou uma sobrevalorização do saldo da conta 268 – *Devedores e Credores Diversos* da CSS de 2004, no montante de €970.589,26 e uma sobreavaliação da conta de proveitos oriundos da EU. Refira-se que este valor já tinha sido considerado proveito de contribuições.

Em sede de contraditório o Presidente do IGFSS, IP informa que a situação das dívidas em referência se encontram regularizadas, não referindo, no entanto, a data daquela regularização.

⁷⁶ Estes montantes são comunicados ao IGFSS pelos CDSSs. Recorde-se que na situação de pré-reforma as contribuições necessárias à atribuição da pensão definitiva ao beneficiário continuam a ser contabilizadas em conta corrente sendo suportadas pelo Orçamento de Estado.

⁷⁷ Cf. Ofício n.º 7771, de 21/06/05, da DGT à DGTC.

⁷⁸ Documentos SIF/SAP n.ºs 5800050365, de 12/08/2002; 5800031200, de 20/06/2003; 5800010851, de 29/01/2004; 5800031826, de 01/07/2004, e 5800046518 de 05/08/2004.

⁷⁹ Eventualmente, para este facto concorre a menos clara identificação da natureza da transferência pela DGT.



IV.3.1.7. CONTA DO RAZÃO 2689954002 – JUROS DEVEDORES A REGULARIZAR PELA BANCA

(em euros)

Data	Valor do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor da Amostra	N.º Registos Verificados
31/12/2004	893.240,77	113	Amostra	789.161,81	10

A amostra é constituída pelos seguintes documentos:

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Montante da dívida	Juros debitados
7300000353	30/08/02	25.732,56	Em Junho de 2002
7300000361	28/02/03	14.484,43	Em Dezembro de 2002
7300000410	30/06/04	2.254,04	Em Junho de 2004
7300000715	30/06/02	14.625,84	Em Março de 2002
7300001114	31/12/04	3.120,58	Antes de 2002
7300000369	02/05/03	211.320,79	Em Abril de 2002
7300000477	01/07/02	40.477,79	Em Junho de 2002
7300001120	31/12/04	85.402,72	Antes de 2002
7300001120	31/12/04	61.039,73	Antes de 2002
9200000530	30/11/04	330.703,33	Em Dezembro de 2001 e Janeiro de 2002
Total		789.161,81	

Nos termos do disposto no art. 3.º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o IGFSS, no desempenho das funções de tesouraria única do sistema de segurança social «*assegura e controla os pagamentos, bem como arrecada as receitas e os respectivos fundos movimentados pela rede de cobrança*», nessa medida, podendo, conforme o disposto no art. 27.º do mesmo diploma legal⁸⁰, estabelecer as relações com o sistema bancário e financeiro, negociar e acordar aplicações de capital, bem como constituir depósitos e contrair empréstimos.

Neste contexto, destaca-se o elevado número de movimentos decorrentes da cobrança dos valores devidos pelos contribuintes ao IGFSS relativos à *taxa social única* (TSU), directamente cobrados pelas instituições bancárias, nos termos dos protocolos celebrados entre estas e aquele Instituto⁸¹. Assim, aqueles valores são cobrados e creditados no próprio dia, com data valor do dia útil seguinte, momento em que os fundos ficam disponíveis. Contudo, por vezes, ocorrem erros, que implicam correcções por parte daquelas instituições, que, à medida que são detectados, podem dar lugar a descobertos bancários, resultantes de ordens de pagamento de valores superiores aos saldos

⁸⁰ Com a nova redacção do Decreto-Lei n.º 112/2004.

⁸¹ Como por exemplo o Protocolo celebrado, em 28 de Dezembro de 2001, entre o IGFSS e a Associação Portuguesa de Bancos, o qual inclui diversas entidades bancárias.



Tribunal de Contas

MPJ

disponíveis, dado que os valores indicados inicialmente pelos bancos são, nestes casos, superiores aos efectivamente cobrados.

Para obviar a estas situações, o IGFSS, IP celebrou com a Associação Portuguesa de Bancos uma adenda ao Protocolo vigente definindo um conjunto de regras relativas às correcções enunciadas, detectadas pelos bancos em data posterior à do movimento, das quais merece especial referência a seguinte: *“No caso em que as correcções previstas na presente adenda resultem saldos devedores, os mesmos não serão passíveis de juros devedores. De igual modo, não serão devidos juros credores por créditos indevidamente realizados a favor do IGFSS.”*

Apesar do referido, de acordo com as conferências efectuadas pelo IGFSS, persistem nas escalas de juros apresentadas pelos bancos as situações de cobrança de juros devedores por parte das instituições bancárias, razão pela qual os responsáveis do Departamento Financeiro têm contactado, através de fax ou correio electrónico⁸², os serviços bancários no sentido do esclarecimento e regularização da situação descrita.

No que concerne aos registos contabilísticos em análise, registados na conta 2689954002 – *Juros Devedores a Regularizar pela Banca*, no montante de €789.161,81, estão incluídos registos resultantes de juros debitados a partir de 2002 e também em datas anteriores.

No que respeita aos juros debitados a partir de 2002, os mesmos têm sido objecto de diligências por parte do IGFSS⁸³, junto dos bancos, tendo os montantes relativos aos documentos n.ºs 7300000477 e 9200000530, referentes a juros de 2002, sido creditados por um dos bancos a favor do IGFSS, em 20/04/2006.

Os juros debitados antes de 2002 que totalizavam €162.084,11 foram regularizados em 2005, como custos do IGFSS, IP, na sequência de despacho do Presidente do Conselho Directivo daquele Instituto, exarado na Informação n.º 249, de 28/12/05, sob proposta do Departamento Financeiro, na qual se encontram incluídos os montantes correspondentes aos documentos n.ºs 7300001114 e 7300001120 da amostra seleccionada, que ascendem a €149.563,03.

Esta decisão foi tomada por se considerar não haver condições por parte dos bancos para a reanálise das situações pendentes, e para o envio das escalas de juros para os períodos em causa; e também por, do lado do IGFSS, não haver meios para o tratamento manual do elevado número de registos face ao número de recursos humanos disponíveis, particularmente por aquelas escalas, relativas a períodos anteriores a 2002, não serem passíveis de tratamento informático através do SIF⁸⁴. Por outro lado, a informação supra citada refere também que *«existe a dúvida de que ao*

⁸² Cf. fax de 14/02/2006 e-mails de 13/05/2003, 8/01/2004, 10/08/2004, 28/10/2004, 22/03/2005, 29/08/2005, 06/10/2005, 06/12/2005, 30/01/2006 e 15/02/2006, remetidos com o ofício do IGFSS, n.º 3419, de 15/02/2006, ao Tribunal de Contas.

⁸³ *Idem* nota anterior.

⁸⁴ Actualmente, a análise de juros posteriores a 2002 é já efectuada com base nas escalas de juro respectivas retiradas do SIF/SAP – módulo de gestão de tesouraria (TR) – tesouraria bancária.



Tribunal de Contas

MPJ

longo dos anos, os bancos não teriam já feito as respectivas regularizações, uma vez que, por falta de recursos humanos os juros credores também não foram analisados na sua maioria, não sendo assim possível proceder-se à anulação de proveitos indevidamente contabilizados como tal».

Pelo exposto considera-se que, não obstante se compreender as condicionantes havidas, especialmente durante o período crítico de arranque do SIF/SAP, a reconciliação bancária, cometida ao IGFSS, enquanto tesouraria única do sistema de segurança social, não foi efectuada com eficiência, com especial ênfase para o ano de 2002. Assim, as diligências necessárias não foram efectuadas em tempo útil, de modo a permitir a regularização mais célere dos erros detectados, podendo, desta forma, ter dado origem a perdas financeiras – quer de custos efectivamente assumidos pelo IGFSS, IP⁸⁵, quer de obtenção de menores rendimentos devido ao atraso com que os reembolsos são efectuados⁸⁶.

Por último, refira-se que o IGFSS, IP, à semelhança dos procedimentos adoptados nos casos da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), da empresa SOEMES e da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos-de-Ferro de Benguela⁸⁷, não constituiu provisões para as dívidas que tem vindo a reclamar junto dos bancos, conforme dispõem as normas técnicas 2.7.1 do POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, apesar das mesmas se encontrarem já em dívida há mais de seis meses e existir o risco de incobrabilidade, como se constata através das várias insistências efectuadas junto daquelas instituições, as quais não produziram os efeitos desejados (reembolso dos valores em dívida)⁸⁸.

IV.3.1.8. CONTA DO RAZÃO 2689955000 – ADIANTAMENTOS DO OSS PARA O PIDDAC OE

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	500.086,52	Pop. Total	2

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor do Registo
2500016545	31/12/03	492.594,00

⁸⁵ Cf. informação n.º 249 do Departamento Financeiro de 28/12/2005.

⁸⁶ Veja-se, a título de exemplo, o reembolso em Abril de 2006 de juros indevidamente debitados pelo Banco em 2002 (doc. n.º 7300000477 e 9200000530).

⁸⁷ Cf. pontos IV.3.1.9 – *Núcleo Regional do Sul da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC)* e – *Juros devidos pela empresa SOEMES*; IV.3.1.10 – *Pagamento de pensões aos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos-de-ferro de Benguela* do presente Relatório.

⁸⁸ Cf. e-mail, dirigido ao banco Millennium, de 28/10/2004, que solicita a resposta aos e-mails de 13/05/2003 e de 8/01/2004 (reclamação de juros de 2002 e de 2003).



Tribunal de Contas

MPJ

6000013315	01/07/02	7.492,52
------------	----------	----------

A segurança social, pelo menos até 2002, relativamente aos projectos/programas inscritos em PIDDAC/OE e com financiamento do OSS, tinha uma prática reiterada de efectuar adiantamentos por conta da componente OE, permitindo, deste modo, a celeridade na execução dos programas e simultaneamente agilizar a comparticipação do OE. Só numa fase posterior, que nalguns casos incluía o próprio pagamento das despesas, é que solicitava o reembolso à DGO da parte correspondente ao OE.

Também no ano de 2002 esta prática foi seguida, tendo, no entanto, sido posta em causa por ter tido lugar uma cativação adicional de 50% nas dotações disponíveis do Capítulo 50 – PIDDAC, por força do despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 4-11-2002.

Os registos contabilísticos em análise referem-se precisamente a um adiantamento de verbas do OSS – PIDDAC/2002, no total de € 500.086,52, a dois serviços do ISS – CDSS de Viana de Castelo e ex-Centro Regional de Lisboa, respectivamente, no valor de €7.492,52, e €492.594,00, em 1/07/02 e 27/12/02⁸⁹, para pagamento de despesas de investimento ocorridas com projectos de equipamentos sociais, cujo financiamento estava assegurado por dotações inscritas no Capítulo 50.º do OE (financiamento nacional).

Contudo, e pese embora os reembolsos das referidas verbas terem sido solicitados à 14.º Delegação da Direcção Geral do Orçamento, em razão do referido despacho os adiantamentos não foram regularizados no ano de 2002.

O Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, confrontado com esta situação, em parecer exarado na informação elaborada pelos seus serviços, com vista à solução deste problema, refere que o “(...) *financiamento transitório, ... do PIDDAC pelo OSS, ... tem sido uma prática usual de gestão do PIDDAC. Esta prática terá de ser considerada excepcional e assumida de forma muito cautelosa, dado o contexto de incerteza das dotações disponíveis do PIDDAC (consequência das cativações «aleatórias»*) e submete-a à consideração da Secretária de Estado, a qual deu despacho de concordância de 15-05-03⁹⁰ e ratificou os referidos adiantamentos.

Verifica-se, assim, que esta prática correspondia ao que era usual e não só nunca foi anteriormente posta em causa como também foi mesmo sancionada por despacho governamental. No entanto, trata-se de uma prática sem enquadramento legal, dado que ao IGFSS apenas era permitido “(...) *antecipar pagamentos, por conta das transferências comunitárias da União Europeia, através do orçamento da segurança social (...), como forma de colmatar eventuais dificuldades*

⁸⁹ “Data base” do documento. O montante de €492.594,00 é o remanescente do documento n.º 6000013339, no valor de €695.548,00, cuja data se reporta a 27/12/2002, respeita ao abastecimento efectuado por Operações de Tesouraria. A metodologia utilizada pelo SIF/SAP implica que no caso de regularização parcial (€202.954,00) de um documento (600001333) seja criado um novo documento (2500016545) pelo valor remanescente (€492.594,00), cuja data de reporta ao momento da regularização (31/12/2003).

⁹⁰ Cf. Ofício n.º 4219 de 28-05-03 do Gabinete da SESS para o IGFSS, IP.



inerentes ao processo de encerramento do QCAII e do início do QCA III”, nos termos do disposto no art. 60.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, prática a que, por isso, o Conselho Directivo do IGFSS não pode recorrer, sob pena de incorrer em responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 20 de Agosto, com a nova redacção dada pela Lei 48/2006, de 29 de Agosto.

Em termos contabilísticos, os valores registados na conta 2689955000 – *Adiantamentos do OSS para o PIDDAC OE* como dívidas do ISS⁹¹ ao IGFSS, IP não se encontram evidenciadas, e bem, no Balanço da conta consolidada da segurança social, em 31/12/2004, dado se tratarem de movimentos realizados entre entidades parceiras – o IGFSS, IP e o ISS, IP – os quais foram anulados para efeitos de consolidação. No entanto, estes montantes encontram-se evidenciados no Balanço como dívidas das entidades beneficiárias dos apoios financeiros por conta dos “adiantamentos” pagos em 2002⁹².

IV.3.1.9. CONTA DO RAZÃO 2689980001 – OUTROS DEVEDORES DE COBRANÇA DUVIDOSA

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	3.300.549,45	Pop. Total	8

Núcleo Regional do Sul da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC)

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
7000000001	31/12/2002	69.160,26

A dívida respeita à parte ainda não restituída de quatro adiantamentos do Orçamento da Segurança Social (OSS) efectuados pelo IGFSS à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), nos anos de 1988 e 1989, para o desenvolvimento de um projecto no quadro das actividades de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu (FSE)⁹³. Os adiantamentos em causa foram efectuados com base em 4 despachos ministeriais de 19/08/88, de 20/10/88, de

⁹¹ CDSSS de Viana de Castelo e ex-Centro Regional de Lisboa.

⁹² Centro Paroquial Social de S. Jorge (Centro Distrital de Segurança Social de Viana do Castelo) e CRINABEL – Corporativa para a Educação (Ex-Centro Regional de Lisboa).

⁹³ O montante global adiantado foi de 100.000.000\$00 (€498.797,89), sendo que deste valor 13.865.388\$00 (€69.160,26) não foram reembolsados (projecto n.º 87 692/P5). Refira-se, também que, neste contexto, o Ministro do Emprego e da Segurança Social concedeu à APPC, em 1987, a título excepcional, um subsídio reembolsável, financiado pelo Fundo de Socorro Social, para a aquisição de um imóvel para o desenvolvimento das actividades de formação profissional. Este tema encontra-se desenvolvido no ponto IV.3.3.1 – *Fundo de Socorro Social*.



19/04/89 e de 24/10/89⁹⁴. Todavia, os mesmos despachos não foram disponibilizados na medida que os serviços do IGFSS, IP não dispunham já de tal documentação, mormente as ordens de pagamento relativas aos anos de 1988 e 1989, que foram destruídas, nos termos do Auto de Eliminação n.º 3/98, de 3/04/98. Este facto não permitiu verificar ao abrigo de que disposições legais os adiantamentos foram atribuídos e quais as respectivas condições de reembolso.

Segundo a informação prestada pelos serviços responsáveis do IGFSS, IP, e também conforme a documentação disponível, constata-se que este Instituto terá, nos anos de 1992⁹⁵, 2000 e 2002, diligenciado no sentido de reaver a importância em dívida, apesar de, até à data, o esforço feito não ter produzido qualquer efeito. Das diligências efectuadas destaca-se a Informação n.º 68, de 9/10/02, do Departamento de Orçamento e Conta, elaborada na sequência da resposta da APPC⁹⁶, a qual, a par de incluir uma análise da situação financeira daquela Associação, conclui que a mesma detém o estatuto de uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPPS), cujas receitas são maioritariamente do OSS e que “[n]o período de 1998 a 2001 (...) tem equilibrado, receitas com despesas criando recursos próprios que lhe permitiam regularizar a referida dívida (...) pelo que se afigura viável contratualizar um plano de reembolso da dívida” “(...) eventualmente mediante acordo prestacional a estabelecer em função da efectiva capacidade financeira da APPC, sendo que as prestações acordadas poderiam ser deduzidas mensalmente nas mensalidades a pagar pelo ISSS relativas aos acordos de cooperação”

E, no sentido da formalização dos procedimentos necessários à regularização da dívida em causa, a referida informação obteve despacho favorável do Presidente do Conselho Directivo do Instituto exarado sobre a mesma⁹⁷ e foi subsequentemente posta à consideração da Secretária de Estado da Segurança Social, através do ofício n.º 017236, de 29-10-2002.

Por outro lado, a Direcção da APPC apresentou, em 08-09-03 e 19-01-05, ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho e ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança, respectivamente, requerimentos a solicitar que a dívida referida fosse considerada como prescrita.

Não tendo sido possível relativamente a estes dois factos recolher junto dos serviços elementos que permitissem perceber da decisão tomada sobre a pretensão em causa, os serviços de apoio do

⁹⁴ Nos valores de 15.000.000\$00, 30.000.000\$00, 40.000.000\$00 e 40.000.000\$00, respectivamente.

⁹⁵ Ano em que foi efectuada a última amortização da dívida (cf. Ofício n.º 8950, de 25/06/2002, do IGFSS, IP).

⁹⁶ Ofício n.º 753/02, de 13/08/2002, da APPC. Neste documento a Associação dava conta de que, dado a antiguidade do saldo, era seu entendimento que a dívida se encontrava prescrita, razão pela qual apresentou uma exposição, ao Ministro do Trabalho e da Segurança Social, solicitando o reconhecimento da prescrição da dívida, referindo, no entanto, que se o entendimento do Senhor Ministro e do IGFSS fosse no sentido da não prescrição a Associação estaria disponível para efectuar a liquidação em parcelas trimestrais e iguais, correspondendo cada uma a 1/40 da totalidade (€1.729,01).

⁹⁷ O despacho referia o seguinte: “A situação financeira da APPC permite a regularização da dívida ao IGFSS e FSS; Concordo assim com a metodologia de regularização da dívida proposta (havendo que contratualizar um plano de reembolso; À Consideração da Sra. Secretária de Estado.”



Tribunal de Contas

MPJ

Tribunal de Contas solicitaram ao Chefe do Gabinete do Secretário da Segurança Social, em 31-03-06, informações do seguimento do processo em referência⁹⁸.

Em 18-09-06, o referido membro do governo enviou em resposta, através do seu Chefe de Gabinete, o Parecer n.º 8/2006 de 30-08-06, remetido àquele Gabinete pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. O parecer em referência versa sobre a prescrição de dívidas em geral, sobre as decorrentes da atribuição de verbas do Fundo de Socorro Social e, bem assim, sobre as resultantes de adiantamentos concedidos por conta do OSS. No caso vertente, conclui, no ponto 6, que “[n]ão existindo regulamentação específica no que concerne à prescrição de dívidas decorrentes de despesas efectuadas ao abrigo (...) do OSS, aplica-se o prazo geral ordinário de 20 anos previsto no art. 309.º do Código Civil”; e, ainda, no ponto 9, que “[n]ão sendo possível determinar com exactidão a data inicial para a contagem do prazo prescricional relativamente à dívida existente de € 69.160,26 (...) decorrente dos adiantamentos concedidos por conta do OSS através dos despachos de 88.08.19, 88.10.20, 89.04.19 e 89.10.24, é no entanto líquido que a dívida não se encontra prescrita”. As conclusões formuladas mereceram a concordância do actual Conselho Directivo.

Ao mais que se pode apurar da documentação disponibilizada, pelo IGFSS, IP à equipa de auditoria, não existe evidência⁹⁹ de que aquele Instituto tenha efectuado as diligências necessárias junto da APPC para o reembolso das verbas adiantadas, particularmente desde 1992 – data do último reembolso – até 2000. Refira-se, a este propósito, o ofício n.º 578/00, de 9/06/2000, da própria Associação dirigido ao Presidente do IGFSS, que referia que “[d]etectámos que a verba de 13.865.388\$00 que se destinou à aquisição de equipamentos e realização de obras de adaptação no «Espaço 7 Ofícios», mas não detectámos qualquer indício de que tal verba constituía uma dívida. Pelo contrário e ao que julgamos, as despesas de instalação teriam sido consideradas como elegíveis e como tal subsidiadas pelos programas que decorriam à época”.

A actuação dos sucessivos governos ao não proferir decisão sobre a matéria não tem acautelado de modo bastante os interesses da segurança social, nomeadamente no que concerne à informação do IGFSS, IP (remetida através do ofício n.º 017236, de 29-10-2002), e aos sucessivos requerimentos apresentados pela APPC, considerando-se que a situação criada tem contribuído indubitavelmente para o seu arrastamento com todos os efeitos negativos decorrentes,

⁹⁸ Cf. Ofício da DGTC n.º 03674, de 31MAR06.

⁹⁹ Refira-se, a este propósito, a menção na página 4 do Parecer n.º 8/2006, de 30-08-06, supracitado, que “[o]s referidos despachos foram objecto de exaustiva pesquisa, mas não foram encontrados, pelo que, se ignora o seu conteúdo”.

O TC considera que, pese embora os longos anos decorridos desde as datas em que ocorreram os adiantamentos até à realização da presente auditoria (mais de 17 anos), não pode ser descurada a documentação de suporte.



designadamente a não arrecadação de receita devida que a própria Associação se disponibilizou a pagar em regime de prestações.

Verificou-se, ainda, através dos registos contabilísticos disponíveis no SIF/SAP, que a dívida foi inicialmente registada como um empréstimo concedido de curto prazo, tendo sido posteriormente transferida para outros devedores de cobrança duvidosa e, bem assim, constituída uma provisão no montante correspondente a 100% do valor da dívida, situação que se mantinha em 31/12/04.

Termos em que se conclui que as entidades envolvidas devem diligenciar pelo reembolso dos valores adiantados, dado que o prazo para o ressarcimento da dívida não se encontra prescrito, conforme se conclui no Parecer n.º 8/2006 supracitado, e que mereceu a concordância do Conselho Directivo do IGFSS, IP.

O Presidente da APPC, no âmbito do contraditório, aduz que se trata de *“(…) um adiantamento recebido do FSE (PTE 100.000.000\$00), dos quais PTE 13.865.388\$00 não foram reembolsados pela Associação. Nunca houve qualquer intenção por parte do IEFP de conceder aquela verba a fundo perdido, e a APPC-NRS não só reconhece a dívida como se prontificou a pagá-la, na hipótese da dívida não estar prescrita.* Acrescentando que nunca receberam *“(…) qualquer comunicação às diversas exposições e requerimentos sobre esta matéria (…)”* e reiteram a sua *“(…) proposta de então de efectuar pagamentos parcelares como foram propostas.”*

Ainda, em sede de contraditório, o Presidente da APPC informa que aquela Associação também tem montantes a receber da Segurança Social derivados, por um lado, de um Acordo de Cooperação celebrado com o Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa – Centro de Reabilitação de Paralisia Cerebral Calouste Gulbenkian (CRPCCG), cujo montante atingiu, em 31/12/2006, €106.751,90, e, por outro, da utilização, desde 1977, pela Segurança Social de instalações da Associação. Informando, ainda, que apesar das exposições efectuadas, não foi possível, até à data, obter qualquer resposta formal.

Por último o Presidente daquela Associação informa que *“A APPC-NRS (NIF 900335270) está em vias de ser extinta, tendo sido criada e reconhecida como IPSS a Associação de Paralisia Cerebral de Lisboa – APCL (NIF 506610624), a qual, por via estatutária, recebe todos os activos e passivos, direitos e obrigações da APPC-NRS. Esta passagem terá efeito a 01/01/2007.*

Em sede de contraditório o actual Conselho Directivo do IGFSS, IP alega que *“[M]ão ser desenvolvidas diligências de acordo com o recomendado neste Relatório”.*

Atentas as alegações apresentadas conclui-se que a APPC reconhece a dívida, perante o IGFSS, pretendendo efectuar o pagamento, ainda, que de forma parcelar. E que o IGFSS desenvolverá diligências no sentido de recuperar o valor daquela dívida.



Tribunal de Contas

MPJ

Juros devidos pela empresa SOEMES

(em euros)

N.º Doc. SIF/SAP	Data do doc.	Valor
920000476	31/12/01	58.653,64

O valor em causa refere-se ao montante devido por juros cobrados relativos a um contrato de mútuo celebrado, em 24/10/2000¹⁰⁰, entre a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), a empresa INDÚSTRIA SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA. e o IGFSS. Este Instituto figura como 3.º outorgante e garante de todas as responsabilidades emergentes do contrato da parte devedora (a empresa SOEMES), designadamente o pagamento do capital, juros e demais encargos, através de um depósito a prazo, no valor de €558.653,64, com vencimento em 20/06/2002, sobre o qual foi constituído um penhor a favor da CEMG, que apenas se extinguiria quando também se extinguissem todas as obrigações que, para a parte devedora, emergem do contrato.

No âmbito deste contrato o IGFSS, IP autorizou expressamente a CEMG, a título de compensação voluntária de créditos e verificado o incumprimento de qualquer obrigação emergente do contrato, a debitar total ou parcialmente a conta de depósito a prazo e a pagar-se dos créditos.

Na altura, o contrato em referência foi celebrado no contexto da resolução do problema social dos trabalhadores da Fábrica de Condutores Eléctricos Diogo D'Ávila Lda. que foi objecto de processo de execução fiscal do qual resultou a venda judicial do seu património, cujos bens em venda¹⁰¹ foram adjudicados às empresas “Coreiro Construções S.A.” e “Indústrias Soemes – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade Lda.”

A profunda reestruturação do estabelecimento – que implicou a venda de equipamento obsoleto e o redimensionamento da estrutura de recursos humanos afectos à actividade industrial – passou pela celebração de um acordo, cuja viabilização requereu, entre outros pressupostos, a necessidade de um financiamento no valor de € 498.797,90 (100 mil contos) para pagamento dos salários dos trabalhadores.

Com vista a assegurar este financiamento, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia solicitou ao Secretário de Estado da Segurança Social a sua intervenção no sentido do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) efectuar um depósito como garantia do empréstimo a conceder pela CEMG à SOEMES, alegando que na eventualidade de não ser possível à SOEMES “(...) regularizar o empréstimo ao Montepio Geral e assim afectar o

¹⁰⁰ Contrato celebrado pelo prazo de dezoito meses, renovável por igual período, a pedido da entidade devedora (Cláusula 2.ª).

¹⁰¹ Venda homologada por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 18/01/2000 (Cf. Ofício n.º 4978 de 4/08/2000, do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia dirigido ao Secretário de Estado da Segurança Social).



depósito que o IGFCSS irá fazer, de cem mil contos, o Ministério da Economia encontrará forma legal de ressarcir este montante ao IGFCSS”.

Na sequência dos contactos havidos, o Presidente do IGFCSS, através do ofício n.º 1102, de 16/08/2000, apresentou ao Secretário de Estado da Segurança Social a seguinte proposta:

- *“Constituição de um depósito a prazo pelo FEFSS na Caixa Económica Montepio Geral como garantia do empréstimo de 100 mil contos que esta instituição CEMG fará à Soemes;*
- *Montante: 112 mil contos, incorporando assim os juros a cobrar à Soemes;*
- *Prazo: 18 meses;*
- *Taxa de juro a negociar com Montepio Geral;*
- *Garantia: penhor da totalidade das acções da SOEMES a favor do IGFCSS.”¹⁰²*

No entanto, apesar de, em 18/08/2000, o Secretário de Estado ter dado a sua concordância a esta proposta, o depósito a prazo foi realizado pelo IGFCSS e o contrato de mútuo celebrado pelo Presidente do Conselho Directivo deste Instituto, em sua representação, tomando-se como razão para esta alteração aquele responsável reconhecer que a missão cometida ao IGFCSS dificilmente se coadunava com a operação em causa, conforme se depreende da carta do Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social ao Chefe de Gabinete do Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas, do Comércio e dos Serviços, identificado como doc. n.º 4-1 e onde aquele solicita também que *“seja reafirmado o compromisso contido na carta de 4 de Agosto p.p., subscrita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia”* no sentido do *“Ministério da Economia (...) desbloquear os mecanismos necessários de forma a que o depósito efectuado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (...) não seja afectado”*.

O contrato em referência foi celebrado com alteração, a pedido da entidade devedora, do prazo proposto inicialmente, permitindo-se a sua renovação por igual período (18 meses).

Atente-se que no âmbito das atribuições e competências cometidas ao IGFCSS pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 140/2000, de 14 de Julho, não é contemplada a possibilidade de prestação de garantia a outras entidades, designadamente na constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o IGFCSS não é sujeito da relação principal.

No termo do prazo, a CEMG, não sendo o contrato renovado e face ao incumprimento contratual da empresa em causa, liquidou, em 25/04/02, o depósito a prazo em nome do IGFCSS. Ao que, e

¹⁰² No mesmo ofício o IGFCSS referia que a celebração do contrato de penhor sobre as acções ficava condicionado à realização de um conjunto de procedimentos operacionais e legais, nomeadamente, o registo definitivo da escritura de transformação da SOEMES em sociedade anónima, a emissão das respectivas acções e o seu registo na CMVM.



em consequência, este Instituto desenvolveu diligências junto de ambas as entidades no sentido de se ressarcir dos prejuízos daí resultantes.

No mesmo sentido o Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social solicitou, em 23/10/2002, informação ao gabinete do Ministro da Economia¹⁰³ sobre a posição daquele departamento, tendo em conta que a “*operação conduziu a uma avultada perda patrimonial para a Segurança Social*”. Em resposta, foi-lhe remetido, em 12/03/2003, o parecer jurídico produzido pelo Ministério o qual foi igualmente enviado à Procuradoria Geral da República solicitando-se a emissão de um parecer mais aprofundado¹⁰⁴. Do conteúdo do Parecer dá-se conta, mais adiante, em sede de contraditório do Ministério da Economia.

Perante as dificuldades surgidas, o IGFSS, IP, no sentido de acautelar os interesses da segurança social, interpôs, em 19/09/2003, na 17.^a Vara Cível da Comarca de Lisboa (Proc. n.º 8324/03.9TVLSB), uma acção judicial que requeria a declaração de nulidade do penhor sobre a conta bancária, prestado pelo IGFSS no contrato de mútuo, alegando que o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS praticara o acto não tendo para tal competência própria¹⁰⁵ nem tão-pouco a mesma lhe fora delegada ou subdelegada pela Tutela¹⁰⁶, bem como para prestar quaisquer garantias pessoais ou assunção de dívidas de terceiros. Requereu-se, ainda, na mesma acção, a restituição pela CEMG do montante liquidado do depósito a prazo, de €558.653,64, acrescido dos juros vencidos no montante de €37.100,72 e dos vincendos na pendência da acção.

Entretanto, a empresa SOEMES procedeu à liquidação daquele empréstimo ao IGFSS, em 30/12/2003¹⁰⁷, sem, no entanto, ter liquidado os juros devidos no valor de €58.653,64, razão pela qual a acção judicial corre os seus trâmites a aguardar julgamento para satisfação daquele valor acrescido dos juros vincendos na pendência da acção.

Em síntese:

¹⁰³ Cf. Parecer Jurídico n.º 09/GJ/03, do Ministério da Economia.

¹⁰⁴ O parecer jurídico em questão refere a título de conclusão que a declaração feita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia concernente a que o Ministério encontrará forma legal de ressarcir a Segurança Social “(...) *não reveste a natureza de uma garantia à Segurança Social relativamente a um contrato de mútuo de que esta foi garante (...)*” sendo “(...) *uma simples declaração constitutiva, quando muito, de um compromisso moral ou de uma obrigação natural que, sob o ponto de vista jurídico, não obriga o Ministério da Economia a ressarcir o IGFSS (...)*”, referindo, ainda, que quando o do contrato de mútuo foi celebrado, o então Secretário de Estado “(...) *já não exercia funções governamentais, pelo que se dívidas existissem relativamente à garantia prestada, o contrato de mútuo deveria ter sido cancelado, a fim de melhor ser estudada o tipo de garantia a prestar*”; termina com a observação de que se estaria perante um acto político devendo por isso ser solicitado um parecer à Procuradoria-Geral da República.

¹⁰⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho.

¹⁰⁶ Cf. Despacho de delegação de competências do Secretário de Estado da Segurança Social no Conselho Directivo do IGFSS n.º 3805/2000, publicado no DR, II Série, de 16/02/2000.

¹⁰⁷ Cf. Registo de valores entrados n.º 2096: dois €cheques da SOEMES emitidos a favor do IGFSS, cada um no valor de €250.000,00.



1. O Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, celebrou um contrato de mútuo, em nome e representação do Instituto, sem para tal dispor de competências próprias e sem fazer menção ao despacho que delegue ou subdelegue a competência para a prática do tal acto que, aliás, não existiu;
2. Apesar de a prestação de garantias a empréstimos concedidos por instituições bancárias a terceiros não constituir uma atribuição do Instituto, nos termos do disposto no art. 3.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 140/2000, de 14 de Julho, o IGFSS foi garante de uma dívida de terceiros, assumida pelo seu Presidente do Conselho Directivo, que o praticou sem poderes para tal¹⁰⁸;
3. A não concretização inicialmente proposta, pelo IGFCSS, de constituição de um penhor sobre as acções da empresa SOEMES, como garantia a favor da entidade contratante, IGFSS, prejudicou os interesses da segurança social que não foram, assim, suficientemente acautelados;
4. Apesar de formalmente tomado, o compromisso assumido pelo Ministério da Economia para com a segurança social não foi até agora honrado.

A celebração do contrato de mútuo é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea d) do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsável o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em funções à data da celebração do contrato de mútuo em referência, caso não seja provado que o mesmo se encontrava em representação daquela entidade.

Também, a importância de €58.653,64, acrescido dos juros vincendos sobre este valor, pode ser, objecto de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 59.º da Lei n.º 98/97, imputável ao mesmo responsável, atente o facto do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em funções à data, ter aceite, como representante daquele Instituto, garantir uma dívida de terceiros – o contrato de mútuo em referência –, *in casu* praticando um acto para o qual não tinha competência e relativamente ao qual não foi constituído um penhor sobre as acções da empresa SOEMES, ou qualquer outra garantia a favor do IGFSS, situação que configura a efectivação de um pagamento indevido que causou dano para o Estado por não ter contraprestação efectiva.

Por último, refira-se que o IGFSS constituiu provisão para a importância ainda em dívida.

Em sede de contraditório o Presidente do IGFSS, em funções em 20-10-2000, alega que *(...) cabe desde logo deixar claro que a intervenção do Presidente do IGFSS foi feita por indicação expressa do Secretário de Estado da Segurança Social. Essa indicação (...) deveu-se à urgência em concretizar a*

¹⁰⁸ Refira-se, a este propósito, o pedido efectuado pela equipa de auditoria, em 21-07-06, solicitando que fosse fornecida a cópia do Despacho do Conselho Directivo do IGFSS, legitimador do contrato de mútuo celebrado entre o Indústria SOEMES, o Montepio Geral e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), a qual não foi facultada.



operação e essa urgência não ser compatível nomeadamente com a celebração prévia do contrato de penhor das acções da SOEMES a favor do IGFCSS como preconizava o IGFCSS (cfr carta de 16.08.2000 do Presidente do IGFCSS ao Secretário de Estado da Segurança Social (...)).

A urgência da concretização dessa operação pode ser constatada pelo facto de a 20 de Outubro de 2000 o Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social ter enviado uma carta (...) ao seu homólogo da Secretaria de Estado das Pequenas e Médias Empresas, do Comércio e dos Serviços em que lhe comunicava que a Segurança Social tinha decidido que a «intervenção será melhor realizada através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social» e solicitava que fosse (...) reafirmado o compromisso contido na carta de 4 Agosto p.p. (...), cujo teor se encontra referido no sétimo parágrafo do presente ponto do Relatório.

“No próprio dia 20 de Outubro o Chefe de Gabinete do Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas e do Comércio e Serviços respondeu por carta (...) ao seu homólogo da Segurança Social informando que o Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas e do Comércio e Serviços «Face às alterações que se pretenderam introduzir na operação relativa à empresa (...) vimos reafirmar o compromisso expresso no n.º 9 da carta de 4 de Agosto subscrita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia nos termos do qual o Ministério da Economia encontrará forma legal para assegurar que o depósito efectuado pelo IGFCSS para garantir o empréstimo pelo Montepio Geral não seja afectado.

Nesse mesmo dia 20 de Outubro esta carta deu entrada na Secretaria de Estado da Segurança Social e ainda nesse dia, depois de despachada pelo Chefe de Gabinete, foi remetida ao IGFCSS (...) onde deu entrada no dia 23 de Outubro e o Contrato de Mútuo foi assinado no dia seguinte, isto é, a 24 de Outubro de 2000.

Como fica comprovado, o Presidente do IGFCSS só interveio neste processo a solicitação do Secretário de Estado da Segurança Social e foi por este considerado como garantia suficiente para acautelar os interesses da Segurança Social o reafirmar pelo novo titular do Ministério da Economia do compromisso anterior de «encontrar forma legal para assegurar que o depósito do IGFCSS não seria afectado».

Naturalmente, tendo recebido instruções expressas, o signatário não cuidou de solicitar o instrumento de delegação de competências, por considerar estar a mesma subjacente às instruções recebidas para a prática do acto” [sublinhado nosso].

Face às alegações do ex- Presidente do Conselho Directivo do IGFCSS foi citado o ex-Secretário de Estado da Segurança Social, em funções à data da celebração do contrato (24-10-00) que alegou o seguinte:

“ (...) cumpre observar, desde já, que a eventual e descrita responsabilidade financeira sancionatória se encontra extinta no momento actual, considerando o prazo de prescrição de 5 anos, previsto no n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto” (n.º 2).



“No que respeita à eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º do mesmo diploma legal, derivada da situação que vem enquadrada como um pagamento indevido, também a mesma não se afigura preencher os requisitos cumulativos previstos no mencionado preceito legal, isto é, que sejam pagamentos ilegais e que causem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva” (n.º 3).

“Com efeito, a constituição de um penhor, como garantia de uma obrigação, está prevista no artigo 666.º do Código Civil, estipulando-se que o penhor confere ao credor o direito à satisfação do seu crédito, bem como o dos juros, com preferência sobre os demais credores, pelo valor da coisa (no caso, o depósito a prazo constituído pelo IGFSS), pertencentes ao devedor ou a terceiro” (n.º 4).

“Ora, foi nesta última qualidade que agiu o IGFSS, cuja capacidade para empenhar lhe é conferida pelo n.º 1 do artigo 667.º do Código Civil, ao dispor que tem legitimidade para dar bens em penhor quem os puder alienar, o que acontece com aquele Instituto Público” (n.º 5).

“Veja-se, nesse sentido e de forma exemplificativa, as competências do Conselho Directivo do IGFSS, previstas no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Junho, no âmbito de processos especiais de recuperação de empresas e falência e em quaisquer processos ou procedimentos de recuperação de empresas – como foi o caso – de adquirir e alienar património de contribuintes na massa falida, bem como de dar o seu acordo em providências que envolvam extinção ou modificação dos créditos da segurança social” (n.º 6).

“De resto, tal actuação do IGFSS foi naturalmente acompanhada e sancionada pelo signatário e ora alegante, no âmbito das funções exercidas àquela data, enquanto Secretário de Estado da Segurança Social, no uso de competências delegadas quanto à superintendência e tutela do IGFSS” (n.º 7).

“De facto, a celebração do contrato de mútuo, no dia 24 de Outubro de 2000, ocorreu na sequência do envio do ofício n.º 9089, de 23 de Outubro de 2000, do Gabinete do SESS para o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, dando conta da reafirmação do compromisso assumido pelo Ministério da Economia, no sentido da salvaguarda e protecção dos interesses da Segurança Social no processo em questão (vd. ofício n.º 3852, de 20/10/2000, proveniente do Gabinete do Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas e do Comércio e Serviços, em resposta ao ofício SESS n.º 9019, de 20/10/2000)” (n.º 9)

“Assim, constata-se que a celebração do contrato de mútuo foi antecedida da obtenção das mencionadas garantias compromissórias de natureza governamental, sendo ainda de realçar, nesse quadro factual que rodeou a celebração do contrato de mútuo, as diligências desenvolvidas para reforçar tal operação, visando o penhor das acções da SOEMES a favor da Segurança Social” [sublinhado nosso] (n.º 10).

“Soube-se, mais tarde, que na sequência da entidade mutuante ter accionado a referida garantia penhorística, não se logrou obter junto dos novos responsáveis governamentais da área da Economia a satisfação dos compromissos anteriormente prestados e que, por dificuldades operacionais e procedimentais, não se efectuou a penhora das acções da SOEMES a favor do IGFSS” [sublinhado nosso] (n.º 11).



“Mas tais comportamentos ou factos posteriores são alheios, como se compreenderá, à motivação que presidiu à concretização daquela operação de recuperação e viabilização de uma empresa em crise, tendo em atenção a necessidade de prevenção de um eminente conflito laboral e dos custos sociais daí advenientes” (n.º 12).

“Sendo o Ministério da Economia uma das partes interessadas e intervenientes na resolução do problema, o titular da pasta da Segurança Social procurou, pois, no espírito de colaboração e solidariedade orgânica que deve presidir à actuação governamental, que o financiamento em causa fosse viabilizado, na medida que o mesmo se revestia essencial, não só para a reestruturação da empresa, como sobretudo para a salvaguarda dos direitos sociais dos trabalhadores envolvidos, já com idades avançadas e, por isso, mais desprotegidos numa situação de carência de meios de subsistência” (n.º 13).

“E a esse propósito, cumpre assinalar, que a concretização de tal empréstimo bancário à empresa SOEMES possibilitou, na realidade, que fossem assumidos e respeitados os anteriores acordos com os representantes dos trabalhadores envolvidos, tendo-se verificado o pagamento dos créditos vencidos dos trabalhadores e das indemnizações por cessações dos contratos de trabalho, e evitando-se, nessa medida, a exposição desses trabalhadores e respectivas famílias a situações de fragilidade económica e de carência de mínimos vitais para a satisfação das suas necessidades essenciais” (n.º 14).

“A actuação dos serviços da Segurança Social, materializada, em termos contratuais, através do instrumento legal do penhor, previsto no artigo 666.º do Código Civil e sgts., desenvolveu-se, por conseguinte, no respeito e prossecução dos objectivos que norteiam o sistema de segurança social e na constatação e reconhecimento das especiais responsabilidades e atribuições cometidas, tanto em sede constitucional, como em termos de lei orgânica, ao departamento governamental cuja missão se insere em áreas de intervenção pública em domínios de natureza social e laboral, que reclamam respostas sociais eficazes e adequadas aos problemas colocados” (n.º 15).

“Por outro lado, e no que respeita à verificação de um dano para o erário público, cabe registar, desde logo, que a obrigação principal derivada do contrato de mútuo ora em análise – o empréstimo no montante de 100 mil contos – já se encontra saldada e extinta” (n.º 16).

“Com efeito, a totalidade do capital mutuado, previsto na cláusula 1.ª do contrato, foi entretanto liquidado pela SOEMES ao IGFSS, em 30/12/2003, conforme vem reconhecido no relato da auditoria, sem prejuízo de vir igualmente registado que os juros derivados daquele empréstimo concedido pelo Montepio Geral, no valor de € 58.653,34, ainda se encontram por saldar” (n.º 17).

“De resto, deve-se notar que tais juros no valor de € 58.653, 64, derivados da garantia do capital mutuado, e que representara, assim, uma obrigação acessória ou secundária da obrigação principal (o empréstimo de € 500.000,00), não foram ainda liquidados ao IGFSS pela divergência havida na interpretação e aplicação do clausulado contratual, entre a SOEMES e o Montepio Geral, no que respeita à necessidade de interpelação para liquidação do empréstimo, conforme se pode apreender pela leitura de diversos elementos documentais, nomeadamente do processo que corre os seus termos na 17.º Vara Cível de Lisboa, sob o n.º 8324/03.9TVLSB” (n.º 20)



“Sendo perceptível, pois, que a empresa SOEMES não liquidou a totalidade do depósito amortizado por imputar responsabilidades no processo ao Montepio Geral, face à divergência interpretativa quanto ao término do contrato e interpelação em mora do devedor pelo credor, e tendo ainda em atenção que a obrigação principal da qual resulta esta obrigação acessória já se encontra liquidada e extinta e considerando, por fim, que ainda se encontra pendente a acção judicial que irá dirimir, de forma definitiva e vinculativa para todas as partes envolvidas, a restante matéria controvertida, julga-se, portanto, que não se está perante um dano ou lesão real, actual e efectivo para o erário público” (n.º 26).

Em sede de contraditório o Secretário Geral do Ministério da Economia e da Inovação junta o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (PGR), emitido em 9/10/2003, no qual é referido, sobre o sentido e alcance da declaração constante do ponto 9 do ofício n.º 4978, de 4 de Agosto 2000, enviado pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia ao Secretário de Estado da Segurança Social, que:

- *“(…) a captação do sentido da declaração não pode efectuar-se de forma isolada, tornando-se necessário proceder à sua compreensão no âmbito do ofício onde está inserida e, bem assim, atender ao seu conteúdo de outros ofícios que lhe sucederam e contribuem para iluminar o seu alcance.*
- *(…) o ofício n.º 4978, de 4 de Agosto de 2000, foi emitido após prévias e laboriosas negociações durante as quais o Secretário de Estado da Segurança Social terá manifestado dúvidas quanto ao risco da operação.*
- *(…) o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia passa a indicar (nos pontos 1 a 9 do ofício) as razões pelas quais entende que a operação não acarretará riscos para o IGFCSS.”*
- *A declaração constante do ponto 9 “(…) teve como objectivo tranquilizar e persuadir o Secretário de Estado da Segurança Social a avançar e dar instruções no sentido do IGFCSS outorgar o contrato de mútuo (…).*
- *(…) o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia criou expectativas fundadas ao Secretário de Estado da Segurança Social, materializadas em vários pontos do seu ofício, no sentido da regularização do empréstimo concedido pelo Montepio seria efectuada em tempo útil sem qualquer risco para o IGFCSS”.*
- *(…) Ou seja, garantiu-se de forma inequívoca que se o devedor principal não honrasse os seus compromissos e a garantia fosse executada, o Ministério da Economia encontraria forma legal de restituir o montante de «cem mil contos» ao IGFCSS.*
- *A declaração constante do ponto 9 consubstancia, neste sentido, uma verdadeira cláusula de garantia de devolução dos «cem mil contos» ao IGFCSS. (...) Este entendimento sobre a natureza da declaração em análise, é reforçado pela leitura de outros ofícios trocados antes da assinatura do Contrato de Mútuo.*
- *Imediatamente antes da escritura do mencionado contrato, foi enviado pelo Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social ao Gabinete do Secretário das Pequenas e Médias Empresas, do Comércio e dos Serviços um ofício que termina da seguinte forma: «Neste sentido, na sequência dos contactos entretanto mantidos,*



venho solicitar a V. Exa. que seja reafirmado o compromisso contido na carta de 4 de Agosto p.p., subscrita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, segundo a qual no caso de eventual incumprimento da entidade adquirente do estabelecimento relativamente ao empréstimo por esta a contrair junto do Montepio Geral, é mantida por parte do Ministério da Economia a disposição para desbloquear os mecanismos necessários de forma a que o depósito efectuado pelo Instituto de Gestão Financeira Social para garantir o empréstimo concedido pelo Montepio Geral não seja afectado, comprometendo-se a Segurança Social a manter o referido depósito até completa resolução do empréstimo.»

- (...) tal garantia foi reiterada pelo Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas, para o qual passaram as competências do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia nesta matéria.
- (...) o compromisso assumido tem de ser entendido no quadro das relações de colaboração e solidariedade institucional que é normal ocorrer entre os membros do Executivo.
- Colaboração e solidariedade justificadas, desde logo, pela identidade do interesse público a prosseguir, que no caso se traduziu em encontrar solução para resolver os problemas de ordem financeira e social que afectavam uma dada unidade industrial.
- (...) invocar a irrelevância jurídica do compromisso assumido significa postergar os princípios da boa fé e da confiança legítima que devem pautar as relações institucionais em causa.
- Entre as dimensões apontadas ao princípio rector de toda a actuação da Administração Pública, e não apenas nas relações desta com os cidadãos, destacam-se a proibição de toda a actuação contraditória com a anterior conduta vinculante (...).
- No sentido da relevância jurídica da declaração em causa está ainda o facto de o compromisso assumido pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia se afigurar perfeitamente razoável e compatível com as atribuições do Ministério da Economia e, bem assim, as competências do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia.
- Quer pela via da concessão de subsídios, quer pelo recurso a programas especiais, é normal o Ministério da Economia apoiar empresas em dificuldades.
- Estava desta forma ao alcance do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia encontrar forma legal para devolver, se necessário, os cem mil contos ao IGFCSS.
- (...) deve considerar-se irrelevante o facto de o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia já não exercer funções governativas à data da outorga do contrato, por força do princípio da continuidade da acção governativa.
- Em face dos elementos constantes do processo, a declaração mencionada (...) através da qual se refere de forma inequívoca que se o devedor principal não honrasse os seus compromissos, o Ministério da Economia encontraria «forma legal de ressarcir» o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização (IGFCSS), não constituindo formalmente uma carta de conforto, consubstancia uma verdadeira cláusula de garantia de devolução dos «cem mil contos» ao IGFCSS.»



No ofício que remeteu o parecer da PGR, o Secretário Geral do Ministério da Economia informa, face à situação actual, que:

- “(...) a dívida de cem mil contos se encontra liquidada, mas os respectivos juros no montante de Euros 58.653,64 ainda estão por pagar, sendo tal dívida da responsabilidade da Soemes, mas sendo o MEI o garante de tal pagamento, na perspectiva do Parecer emitido pela PGR.
- Acontece, porém, que tal Parecer não vincula os Serviços enquanto não for homologado pelo Ministro da Economia e Inovação. Mas se a força jurídica da declaração prestada ao IGFSS é discutível, em termos éticos ela não pode deixar de ser tida em consideração, na medida em que foi emitida por um membro do Governo da pessoa de bem que é o Estado.”

Acrescentando que “(...) o MEI está a avaliar a situação tendo em vista uma solução consensual e concertada com todas as entidades envolvidas no sentido de ser definitivamente resolvida a questão. Para tanto é indispensável que lhe seja concedido um prazo alargado e razoável que permita encontrar uma plataforma negocial que satisfaça as entidades envolvidas.”

Face às alegações produzidas tecem-se as seguintes considerações:

- Na verdade, o IGFSS, enquanto pessoa colectiva de direito público, que dispõe de património próprio, tem capacidade para celebrar contratos, designadamente quando em contratos de mútuo, na qualidade de terceiro, empenhe bens que lhe pertencem, dando-os em penhor; para tanto, o órgão que pratique tal acto deve ter a necessária competência e deve celebrá-lo ao abrigo de norma legal que o habilite.
- No caso vertente, o acto praticado, muito embora se possa reconduzir a um processo especial de recuperação de empresas e de falência, não parece estar contido no disposto nem na alínea f)¹⁰⁹ do art. 10.º do Decreto Lei n.º 260/99, nem na alínea e) do citado diploma legal, porquanto o bem alienado (depósito bancário) não serviu para a “*aquisição e alienação de património de contribuintes na massa falida*” no sentido de acautelar os direitos creditícios da segurança social nem tratou de reduzir, diferir ou fraccionar o pagamento das contribuições à segurança social.
- Pelo que se mantém a asserção de que o acto praticado é ilegal por não estar contido nas atribuições do IGFSS nem o membro que o praticou tinha competência para tal (ex- Presidente do Conselho Directivo do IGFSS). No entanto, face às alegações produzidas pelo ex-Secretário de Estado da Segurança Social, ao referir que acompanhou e sancionou a actuação do IGFSS, no uso de competências delegadas quanto à superintendência e tutela

¹⁰⁹ “Autorizar (...) a aquisição e alienação de património de contribuintes na massa falida, em sede de processos especiais de recuperação de empresas e de falência, ou, no mesmo âmbito, a participação do Instituto em sociedades, como forma de acautelar os direitos creditícios da segurança social” [sublinhado nosso] e “Autorizar (...) a redução, diferimento ou fraccionamento do pagamento das contribuições à segurança social, dando nomeadamente acordo à adopção, em quaisquer processos ou procedimentos de recuperação de empresas, de providências que envolvam extinção ou modificação dos créditos da segurança social”




do Instituto, a responsabilidade pela prática do acto é também daquele membro do governo, dado que a delegação de competências que lhe foi conferida pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade (Despacho n.º 23315/99 – publicado no DR, II Série, de 30/11/99) não contempla tal situação nem a mesma se enquadra nos Estatutos do IGFSS (organismo que superintendia, por delegação de competências), designadamente as alíneas e) e f) do art.10.º. Assim, o acto praticado, porque é ilegal, é gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea d) do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis o ex- Presidente do Conselho Directivo do IGFSS e o ex-Secretário de Estado da Segurança Social que sancionou a actuação do IGFSS.

- A eventual responsabilidade financeira sancionatória extingue-se, nos termos do n.º 1, do art. 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decorridos 5 anos sobre a prática do acto; contudo, este prazo suspende-se com o início da auditoria (18/04/2005) até à audição do responsável (09/01/2007), nos termos do n.º 3 do artigo citado.
- A celebração do contrato de mútuo, apesar de ter sido antecedida de uma garantia do Ministério da Economia, não foi precedida da garantia do devedor que acautelasse os interesses do Estado e permitisse exercer o direito de regresso junto daquele, já que o contrato foi celebrado sem que estivesse concluído o processo para penhora das acções da SOEMES a favor da Segurança Social, condição necessária aquando da proposta do negócio. Este facto resultou num pagamento indevido que causou dano ao Estado por não ter contraprestação efectiva, sendo fonte de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 59.º da Lei 98/97.
- No entanto, atendendo às alegações dos responsáveis, à conclusão do Parecer da PGR, ao compromisso do MEI de avaliar a situação tendo em vista uma solução consensual e concertada com todas as entidades envolvidas no sentido de ser definitivamente resolvida a questão e, ainda, a pendência da acção interposta pelo IGFSS na 17.ª Vara Cível da Comarca de Lisboa (Proc. N.º 8324/03.9TVLSB), considera-se que o procedimento por essa eventual responsabilidade financeira poderá vir a extinguir-se, nos termos do n.º 1 do art. 69.º da Lei n.º 98/97, dado que a Segurança Social poderá vir a ser ressarcida da importância em dívida num futuro próximo.

IV.3.1.10. CONTA DO RAZÃO 2689990009 – DIVERSOS S/ RECONCILIAÇÃO

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor da Amostra	Valor absoluto da Amostra	N.º Registos Verificados
31/12/2004	8.834.373,24	8.834.438,52	166	Amostra	8.834.210,30	8.834.217,80	14

 *Pagamento de pensões aos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos-de-Ferro de Benguela*



Tribunal de Contas

MPJ

(Em euros)

N.º Doc. SIF/SAP	Data	Valor
2000000531 ¹¹⁰	31/12/01	5.714.939,29

O registo contabilístico em referência na conta 2689990009 – *Diversos S/ Reconciliação*, em 31/12/01, efectuado através do documento SIF/SAP n.º 2000000531, reflecte a dívida transitada da conta do PCISS – 239.39.01.69 – *O.D.C. – Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela*, desde 1993.

O valor transitado como dívida discrimina-se da seguinte forma:

(em:euros)

Ano	Valor
1989	764.523,49
1990	1.122.391,11
1991	1.306.794,28
1992	1.282.542,04
1993	1.238.688,37
Total	5.714.939,29

E resulta de adiantamentos feitos pela segurança social à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos-de-Ferro de Benguela (CPPCFB), a título provisório, a qual por dificuldades de natureza cambial se viu impossibilitada de pagar as pensões aos seus pensionistas, colocando-os em situação de precaridade económica. Tais adiantamentos foram concedidos ao abrigo dos seguintes despachos:

- Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Emprego e da Segurança Social, de 22/12/88¹¹¹, que determinava que:
 - o fosse celebrado um acordo entre o IGFSS e a Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela “*com o objectivo de, a título transitório e sem prejuízo do direito ao reembolso, ser concedido um financiamento para pagamento*” de pensões aos beneficiários da CPPCFB;
 - o o financiamento tinha um *carácter provisório e reembolsável* cessando logo que se encontrassem regularizadas, pela “República Popular de Angola”, as condições de transferência dos valores das pensões em dívida;
 - o o Ministro dos Negócios Estrangeiros desenvolvesse esforços para que o Estado Português, através do OSS, *fosse reembolsado pelas autoridades angolanas*, de todas as quantias entregues à CPPCFB.

¹¹⁰ O documento contabilizado foi registado como “*Entradas em Operações de Tesouraria*”, procedimento comumente adoptado, no IGFSS, IP, no período crítico de arranque do SIF/SAP, em 2002, para a transição de saldos iniciais, não significando, com isso, entrada de valores.

¹¹¹ O despacho em referência foi publicado no *Diário da República* n.º 7, II Série, de 09/01/89.



- Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, exarado sobre a “Nota”¹¹² do IGFSS, de 03/08/89 que autorizou o desbloqueamento da verba necessária ao pagamento de pensões do mês de Agosto de 1989;
- Despacho n.º 376/89, do Ministro do Emprego e da Segurança Social, de 04/08/89, que determinava que:
 - o o OSS suportaria as verbas necessárias ao pagamento das pensões vencidas nos meses de Janeiro a Julho de 1989;
 - o os pagamentos efectuados tinham um *carácter provisório e reembolsável*, cessavam logo que se encontrassem regularizadas, pela República Popular de Angola, as transferências das verbas das pensões em dívida;
 - o o IGFSS ficava de efectuar os abastecimentos financeiros à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela para dar cumprimento aos efeitos deste despacho;
- Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 15/09/89, exarado sobre o ofício do Conselho Directivo do IGFSS, de 11/09/89, que, na linha dos despachos anteriores, autorizou o abastecimento financeiro referente ao pagamento das pensões do mês de Setembro de 1989 e os abastecimentos futuros e necessários ao pagamento das pensões vincendas até que se verifiquem as condições de transferência dos valores das pensões pela República Popular de Angola.
- Despacho n.º 37/SESS/90, do Ministro do Emprego e Segurança Social, 03/05/90¹¹³, que, fazendo referência ao Protocolo a ser celebrado entre o IGFSS e aquela instituição, no qual esta assume a sua dívida, vincula-se a um plano de amortização e oferece suficientes garantias reais, determina que:
 - o o IGFSS abastecerá financeiramente através de verbas do OSS a CPPCFB, para o pagamento das pensões vincendas a que tinham direito os pensionistas, daquela instituição;
 - o os montantes das pensões a considerar são os correspondentes aos fixados nos termos dos regulamentos da Caixa de Previdência do Caminho de Ferro de Benguela e em vigor à data de 01-01-90;
 - o os pagamentos são mensais, têm *carácter provisório e reembolsável*, nos termos do protocolo a celebrar entre o IGFSS e a CPPCFB;

Os adiantamentos foram efectuados até 1993.

Não obstante as disposições supracitadas pretenderem acautelar os interesses de Portugal¹¹⁴, constata-se que as transferências dos valores em causa nunca aconteceram mantendo-se aquele

¹¹² A referida Nota dirigida ao Ministro considerava como assunto: ‘Pensionistas de reforma e de sobrevivência da CPPCFB’.

¹¹³ O despacho em referência foi publicado Diário da República n.º 119, II Série, de 24/05/90.

¹¹⁴ Refira-se, a este propósito, a alusão, no Despacho 37/SESS/90, de 35-90, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 119, de 24/05/90, p. 5521-5522, de que «Por protocolo a celebrar com a Caixa de



valor em dívida apesar de, no ponto 2.2 da NOTA INFORMATIVA, de 11-10-94, se fazer explicitamente referência, no quadro da questão em apreço, a que «[o] montante resultante seria pago em duas prestações semestrais no ano de 2005 sem vencimento de juros».

Tanto quanto se pôde apurar junto dos serviços, as diligências para o seu ressarcimento cessaram em 1996, altura em que, com vista à preparação da V Reunião da Comissão Mista de Cooperação Luso Angolana, o Presidente do IGFSS deu conta ao Secretário de Estado da Segurança Social, através do Ofício n.º 5486, de 26-04-96, do seu parecer relativamente às questões que até aquela data em matéria de segurança social não estavam ainda resolvidas, reafirmando, a final, que era necessário «estabelecer as condições de reembolso».

Termos em que se considera que se deverão retomar as diligências junto da CPPCFB no sentido do ressarcimento dos montantes adiantados à Segurança Social, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão-só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (aleadamente, por dificuldades de natureza cambial), reforçando-se, assim, a ideia de que os adiantamentos feitos, em conformidade com despachos supracitados, tiveram sempre um carácter provisório e reembolsável.

A não efectivação dos actos necessários ao ressarcimento da dívida agrava o risco de, não se perspectivando uma solução de curto prazo, a mesma não poder ser regularizada senão através da anulação do saldo naquele valor.

Em sede de contraditório, conforme já se referiu a fls. 30, a CPPCFB solicitou a prorrogação de prazo para resposta, a qual foi indeferida, sem prejuízo de deverem ser, mesmo assim, comunicadas ao Tribunal as informações relevantes para efeitos da análise a empreender na sequência da presente auditoria.

O Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, IP, na mesma sede, informa que irão ser desenvolvidas diligências de acordo com as recomendações do presente Relatório.

Açores – Fundo de Desemprego

(em euros)

Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, esta instituição assume a sua dívida, vincula-se a um plano de amortização e oferece suficientes garantias reais»; no mesmo sentido a Acta referente à Reunião n.º 2, de 27-07-92, da Comissão multidisciplinar destinada ao tratamento das pensões dos reformados da CPPCFB, refere que a parte portuguesa apresentou um projecto de acordo global, o qual estipula no n.º 4, alínea d), como condições do Acordo que «O património do CPPCFB em Lisboa responde pelo bom cumprimento dos acordos estabelecidos, sem prejuízo da admissibilidade da sua substituição por outras garantias que a parte angolana venha a apresentar, nomeadamente a garantia financeira do Estado Português»; ainda, e por último, o Fax n.º 1176/96, de 26-04-96, do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS à Secretaria de Estado da Segurança Social, que, em aditamento ao «ofício n.º 5486 de 26-04-96, e no que se refere a garantias [julga] que se deverá manter o património da CPPCFB em Lisboa conforme referia a alínea d) do n.º 4 da Acta da Reunião n.º 2 realizada em Luanda em 27-07-92».



Tribunal de Contas

MPJ

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valos
2000000532	31/12/01	1.825.029,00

O registo contabilístico em análise, no montante de €1.825.029,00, respeita a encargos com os subsídios de desemprego, nos Açores, relativos ao período de 1 de Maio de 1981 a 31 de Dezembro de 1984. Conforme a informação prestada pelo IGFSS, IP¹¹⁵, aquele valor é devido pela Direcção Regional de Segurança Social dos Açores ao IGFSS, IP.

No entanto, reconstituído o quadro legal vigente à data da assunção da dívida, verifica-se que esta deve ser atribuída não àquela Direcção Regional mas à actual Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional, nos Açores, organismo sucessor do ex-Fundo Regional do Emprego¹¹⁶, pelas razões que mais desenvolvidamente constam do anexo III.

A. Transferência de atribuições e competências para a Região Autónoma dos Açores

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 96/81, de 29 de Abril todas as atribuições e competências do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego (GGFD), que lhe cabiam na Região Autónoma dos Açores, foram transferidas para a Secretaria Regional do Trabalho daquela Região, bem como a administração de todos os bens e património afectos às 3 delegações daquele Gabinete.

As quotizações para o Fundo de Desemprego, liquidadas e cobradas nos Açores, passaram a constituir receitas daquela Região Autónoma, passando as despesas com os serviços ora regionalizados a ser orçamentadas e garantidas pelo Orçamento da Região, a partir do dia 1/05/81¹¹⁷.

Em Março de 1982, o Decreto Regional n.º 3/82/A, de 4 de Março, criou o Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego, na directa dependência do Secretaria Regional do Trabalho, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto Regional n.º 41/82/A, de 9 de Novembro.

B. Processamento e pagamento do subsídio de desemprego

Nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de Maio, o processamento e pagamento do subsídio de desemprego competia às caixas de previdência, e o financiamento ao

¹¹⁵ Cf. Ofício daquele Instituto n.º 13392, de 01/07/2005.

¹¹⁶ Este organismo resulta da extinção do Gabinete de Gestão Financeira do Emprego, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2003/A, de 6 de Maio, por sua vez, sucessor do Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego, também ele extinto pelo Decreto Legislativo n.º 5/88/A, de 11 de Março, por aplicação do Decreto-Lei n.º 40/86, de 4 de Março, diploma que em consequência da «*criação da taxa social única com unificação dos descontos para a Segurança Social e o Fundo de Desemprego*» determina a extinção, no continente, do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego e a sua aplicação com as necessárias adaptações às regiões autónomas.

¹¹⁷ Cf. art. 5.º, n.º 3 e art. 11.º do Decreto-Lei n.º 96/81.



Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego¹¹⁸. À Caixa Nacional de Pensões cabia apurar os valores despendidos pelas caixas de previdência e indicá-los ao Gabinete.

Com a nova redacção dada àquele diploma legal, pelo Decreto-Lei n.º 297/83, de 24 de Junho, as referências feitas às caixas de previdência e à Caixa Nacional de Pensões passaram para os centros regionais de segurança social e para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social¹¹⁹, respectivamente.

Ao nível da Região, tanto quanto se sabe, o Decreto-Lei n.º 96/81¹²⁰ não teve aplicação, pelo que não se tem conhecimento da implementação de um circuito análogo.

Todavia, considerando que:

- por um lado, competia aos centros de prestações pecuniárias¹²¹ o processamento das prestações imediatas;
- por outro, que competia ao Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego (GRGFD) exercer, na Região, as atribuições e competências conferidas por lei ao Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego¹²², constituindo receitas e despesas, respectivamente, daquele Gabinete Regional as importâncias arrecadas para o Fundo de Desemprego nos termos da lei e despendidas com o funcionamento do sistema de protecção no desemprego;
- e, ainda, que existia um Centro de Gestão Financeira da Segurança Social (CGFSS), na Região Autónoma dos Açores¹²³, com funções análogas, ao nível da Região, às do Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social (IGFSS), no Continente, certo é poder deduzir-se que – por analogia ao que acontecia no Continente – os centros de prestações pecuniárias deveriam comunicar ao CGFSS o valor dos encargos com a atribuição do subsídio de desemprego e o GRGFD financiar aqueles encargos, através daquele Centro.

C. Taxa Social Única

¹¹⁸ Até 1986, data em que foi extinto por força do Decreto-Lei n.º 40/86, de 4/03, tendo as suas competências sido transferidas para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Uma das competências do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego era arrecadar a receita proveniente das quotizações e suportar os encargos com o desemprego.

¹¹⁹ Com a criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, algumas das competências da Caixa Nacional de Pensões passaram para o Instituto (Decreto-Lei n.º 17/77, de 7/07).

¹²⁰ Até essa data os tramites eram os definidos pelo Decreto-Lei n.º 183/77. Já que existiam caixas de previdência na Região, que efectuavam os processamentos e o financiamento era suportado pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, uma vez as suas competências ainda não tinham sido transferidas para a Região.

¹²¹ Criados pelo Decreto Regional n.º 22/79/A, de 17/12/79, integraram os serviços das caixas de previdência.

¹²² Organismo criado pelo Decreto-Lei n.º 759/74, de 30 de Dezembro.

¹²³ Criado pelo Decreto Regional n.º 21/79/A, de 7/12.



O Decreto-Lei n.º 40/86, de 4 de Março, determinou:

- i. a extinção do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, passando parte das suas competências para o IGFSS, designadamente a arrecadação de receita entretanto destinada ao Fundo de Desemprego;
- ii. que todos os seus activos e passivos daquele Gabinete passassem para o IGFSS e centros regionais de segurança social;
- iii. que a sua aplicação às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores ficaria dependente da publicação de diplomas legislativos das respectivas Regiões Autónomas.

Em consequência, a Região Autónoma dos Açores, procedeu, em 1988, à extinção do GRGFD e criou, em sua substituição, o Gabinete de Gestão Financeira do Emprego (GGFE), organismo integrado na Secretaria Regional do Trabalho, determinando a sua lei orgânica que os valores patrimoniais do GRGFD ficassem afectos ao novo GGFE.

Em 2003, é criado o Fundo Regional do Emprego (FRE) que sucede ao GGFE em todos os direitos e obrigações, passando este Fundo Regional a funcionar na dependência directa do Director Regional da Juventude, Emprego e Formação Profissional, a partir de Setembro de 2003.

A partir de Junho de 2006, esta Direcção Regional é extinta, tendo os meios, os efectivos, as competências, os direitos e as obrigações afectos àquela transitado para a actual Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional (DRTQP).

Pelo que, e tendo em conta a análise efectuada, se as receitas das quotizações para o Fundo de Desemprego constituem receita da Região Autónoma dos Açores, desde 1/05/81, também, os encargos inerentes ao subsídio de desemprego processados pelos centros de prestações pecuniárias, desde aquela data, não de ser financiados pela Região, através dos serviços então criados para o efeito.

Não se compreendendo para tanto – apesar de se considerar que, por ausência de estruturas na Região, fora necessário, num primeiro momento, em 1/05/81, o Gabinete de Gestão Financeira do Fundo de Desemprego (no Continente) financiar o pagamento daquelas prestações – a razão porque, por um lado, a situação descrita se prolongou por tanto tempo, até 1984, já que, com idênticas competências, fora criado, nos Açores, em 4/03/82, o GRGFD, e por outro, porque não satisfez, em tempo, este último organismo a dívida que contraía com o GGFD.

Realce-se, ainda, que, em 1985, o IGFSS diligenciou junto da Direcção Regional de Segurança Social dos Açores¹²⁴ para que esta providenciasse, junto do Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego, o reembolso da verba indevidamente despendida pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, desconhecendo-se, no entanto, o resultado das mesmas.

¹²⁴ Cf. ofício n.º 13152, de 19/07/1985.



E, por último, também, que foi solicitado à Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social dos Açores, no âmbito dos trabalhos de auditoria em referência, a indicação do saldo relevado na sua contabilidade relativamente ao IGFSS. A resposta obtida foi de que o saldo era nulo; realce-se, no entanto, que a resposta dada foi do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social¹²⁵ e não daquele organismo.

Face ao exposto, conclui-se que:

1. O IGFSS, IP, volvidos mais de 20 anos, e tendo em conta os dados disponibilizados, não voltou a diligenciar no sentido de se ressarcir do valor em dívida;
2. A segurança social continua a haver da Região Autónoma dos Açores a quantia referida, uma vez que, contrariamente ao que aconteceu no Continente, por força da criação da *taxa social única* – em que todas as receitas oriundas das quotizações e demais património do ex-Gabinete de Gestão Financeira do Fundo de Desemprego reverteram para a segurança social¹²⁶ –, na Região Autónoma dos Açores tal espólio reverteu para o Gabinete de Gestão Financeira do Emprego, organismo não integrado na segurança social, transitando para todos os outros que entretanto lhe sucederam.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS informa que irão ser desenvolvidas diligências de acordo com as recomendações e o Director Regional do Trabalho e Qualificação Profissional alega:

- Que “(...) *A Direcção Regional (...) não é devedora, por intermédio do Fundo Regional do Emprego (FRE) , do montante apurado de € 1.825.029,00, pelo que o reembolso, sobre apreciação, não lhe deve ser imputado.*”
- Estar “(...) *perante uma prescrição ordinária (em ausência de prazos especiais), relativa ao alegado reembolso em falta.*”
- “(...) *considerando o ordenamento jurídico português afigura-se extemporâneo só agora, e na presente data, haver reposições ao sector da Segurança Social decorridos mais de 20 anos.*”
- Que “(...) *a DRTQP e o FRE desconhecem o registo contabilístico mencionado na auditoria (...)*”

¹²⁵ Cf. ofício n.º 963, de 22/06/2005.

¹²⁶ Com excepção da titularidade dos créditos relativos a apoios financeiros no âmbito da promoção do emprego, nomeadamente para a criação, manutenção ou recuperação de postos de trabalho e projectos de reemprego, concedidos através do orçamento do Gabinete de Gestão do Fundo de desemprego, que foram transferidos para o Instituto de Emprego e Formação Profissional (organismo que não integrado na segurança social).



- Que “O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (...), identifica, peremptoriamente, a Direcção Regional de Segurança Social dos Açores (...) como devedora, e não qualquer departamento relacionado com a área do Trabalho e Emprego (...)”

O mesmo alegante vem referir que a Segurança Social não tem cumprido o disposto no Decreto Legislativo Regional 23/86/A, de 3 de Novembro (aplicação da taxa de 5,4%) em incumprimento do art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho. Todavia, estas alegações, dado que não se prendem com o assunto em análise, não foram tidas em conta. De facto, o que está aqui em causa é uma dívida constituída antes da entrada em vigor do referido Decreto-Lei.

Assim, considera-se que:

- A partir do momento em que as receitas destinadas a financiar prestações de desemprego passaram a constituir receita da Região Autónoma era também a esta Região que lhe competia suportar as respectivas despesas (Decreto-Lei n.º 96/81). No entanto, tal não se verificou tendo aquelas despesas sido suportadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Fundo de Desemprego (no Continente);
- Com a criação da taxa social única os organismos que tinham competências para cobrar receitas e financiar as despesas no âmbito da protecção no emprego - Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, no Continente e Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego, na Região Autónoma dos Açores -, foram extintos tendo as suas competências, valores patrimoniais, direitos e obrigações sido integrados no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Centros Regionais de Segurança Social (Continente)¹²⁷ e no Gabinete de Gestão Financeira do Emprego (Região Autónoma)¹²⁸;
- Assim, a dívida passou a ser devida ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Continente) e a obrigação de a honrar ao Gabinete de Gestão Financeira do Emprego (Região Autónoma);
- Sendo a Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional, da Região Autónoma, o organismo que (em último lugar) sucedeu ao ex- Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego e Gabinete de Gestão Financeira do Emprego é agora aquela a entidade competente para honrar a dívida.

Imposto do Selo

(em euros)

¹²⁷ Decreto-Lei n.º 40/86, de 4 de Março.

¹²⁸ Decreto Legislativo n.º 5/88/A, de 11 de Março e Decreto Regulamentar Regional n.º 70/88/A, de 17 de Novembro.



Tribunal de Contas

MPJ

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
7300000480	23/08/02	0,20
7300000102	17/02/03	0,24
7300000709	31/12/02	0,20
7300000061	29/01/03	0,20
7300000468	09/08/02	0,20
7300000890	25/11/04	7,50
7300000488	12/09/02	0,40
7300000512	14/01/02	0,27
7300000682	03/04/02	0,40
7300000788	06/02/02	0,27
Total		9,88

O imposto do selo incide sobre todos os actos, contratos, documentos, títulos, livros, papéis e outros factos previstos na Tabela Geral, incluindo as transmissões gratuitas de bens (n.º 1 do art. 1.º do respectivo Código).

Os registos contabilísticos seleccionados na amostra, que totalizam a importância de €9,88, referem-se a valores retidos pelas instituições bancárias que movimentam as contas tituladas pelo IGFSS, IP para o pagamento enquanto sujeitos passivos do imposto do selo, sendo que o quadro seguinte apresenta o número de registos e o somatório dos valores contabilizados, na conta do razão em referência, em 2002, 2003 e 2004.

(em euros)

Ano	N.º Registos	Valor
2002	115	129,36
2003	22	10,45
2004	20	42,37
Total	157	182,18

Não obstante os valores retidos serem de um valor muito baixo¹²⁹, a presente situação é considerada no âmbito da presente auditoria tendo em conta a ilegalidade da prática instituída pelas entidades bancárias que retêm aquele imposto sem cobertura legal, na medida em que o IGFSS, IP, enquanto instituição de segurança social goza das isenções reconhecidas por lei ao Estado, nos termos do disposto no art. 5.º, alínea b) e art. 6.º do Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, com a redacção dada a este último pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro¹³⁰.

¹²⁹ Recorde-se que o saldo contabilístico na conta do razão 2689990009, em 31/12/04, era no valor de €8.834.373,24.

¹³⁰ Cf. também o art. 29.º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho; art. 90.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Julho e art. 118.º da Lei 32/2002, de 20 de Dezembro.



Tribunal de Contas

MPJ

Perante este facto o IGFSS, IP tem solicitado às instituições em causa a anulação destes valores nos seus extractos bancários, informando as mesmas das disposições legais em vigor nesta matéria¹³¹. No entanto, até à data da realização do trabalho de campo, aquelas entidades mantinham a mesma prática, não se tendo verificado qualquer reembolso dos valores retidos.

Termos em que se considera que apesar da imaterialidade dos valores em dívida no total do saldo da conta do razão, ou, mesmo, o número pouco significativo dos registos respectivos, a prática instituída pelos bancos não pode ser consentida pelas razões já aduzidas, devendo ser expressamente informadas da ilegalidade do seu procedimento, com fundamento nas disposições legais supra citadas.

Acresce referir, ainda, que o referido terá necessariamente como reflexo, por um lado, evitar a ocorrência futura de situações idênticas, por outro, diminuir os custos administrativos inerentes aos procedimentos necessários quer à contabilização daqueles valores quer ao seu ressarcimento.

¹³¹ Vd. a título exemplificativo o FAX DFIN – NAP, de 14/12/04.



Tribunal de Contas

MPJ

✚ Indemnizações às Misericórdias

(em euros)

N.º Doc. SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000000533	31/12/01	406.086,33

O saldo em causa tem o enquadramento que se passa a expor, em síntese.

O Decreto-Lei n.º 704/74, de 7 de Dezembro, determinou que os hospitais centrais e distritais pertencentes a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa passassem a reger-se pela legislação em vigor para os serviços hospitalares oficiais e que a cedência dos edifícios onde estavam instalados os estabelecimentos hospitalares seria efectuada a título gratuito. Determinava, ainda, este diploma legal que todas as obras necessárias à conservação e melhoramento daqueles edifícios seriam suportadas pelo Estado. O Decreto-Lei n.º 618/75, de 11 de Novembro, na sua sequência, estendeu a aplicação do diploma anterior aos hospitais concelhios.

Decorrente da aplicação dos diplomas em referência, os directores distritais de segurança social elaboraram relatórios circunstanciados sobre os prejuízos sofridos pelas Misericórdias, e para os analisar e propor soluções apropriadas, foi criado um grupo de trabalho. Para além da incorrecta aplicação dos normativos citados, foi verificado que o que estava sobretudo em causa era o valor do vasto património que, pertencendo às Misericórdias e a outras pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, passou a ser utilizado e administrado pela rede hospitalar do Estado, sem que as suas legítimas proprietárias recebessem quaisquer indemnizações.

No sentido de reparar esta situação, o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 49/80, de 2 de Fevereiro, publicada no *Diário da República*, I Série, de 13 de Fevereiro, resolveu:

- cometer ao Ministro dos Assuntos Sociais a urgente resolução do contencioso criado com as Misericórdias, em ordem à revitalização dessas instituições para o pleno exercício das funções de segurança social que constituem o seu objectivo fundamental;
- delegar no Ministro dos Assuntos Sociais a prática, em nome do Governo Português, de todos os actos jurídicos que fossem indispensáveis para a reparação dos prejuízos causados às Misericórdias pelos Decretos-Leis n.ºs 704/74 e 618/75.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 14/80, de 26 de Fevereiro, além de revogar o art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 704/74 – que dispunha que a cedência dos edifícios era feita a título gratuito –, decretou que os Ministros das Finanças e do Plano e dos Assuntos Sociais ficavam autorizados a aprovar, por portaria conjunta, o dispêndio das verbas orçamentadas para reparação dos prejuízos causados às Misericórdias.



A portaria em causa que veio a ser publicada no *Diário da República*, II Série, n.º 213, de 16/9/87, determinou que “ (...) *as indemnizações ainda não pagas devidas às misericórdias e a outras pessoas colectivas de utilidade pública pelos equipamentos e outros materiais cedidos ao Estado aquando da oficialização dos hospitais constantes da relação anexa*¹³² *à presente portaria serão suportadas pelo Orçamento do Serviço Nacional de Saúde em vigor, através de verbas a transferir directamente para as respectivas instituições*”.

O registo contabilístico em análise, no montante de €406.086,33, conforme documentação disponível prestada pelo IGFSS¹³³, “(...) *deriva de adiantamentos efectuados em 1981 e 1982, por conta de indemnizações devidas pelo Estado às Misericórdias*”.

Com efeito, na Informação do Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS n.º 44, de 01/07/02, historiando as sucessivas diligências efectuadas para o reembolso da verba adiantada e as respectivas respostas das instituições integradas na área da saúde, refere-se que:

- “[n]a sequência das determinações constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/80, de 02/02/80, e do Dec.Lei n.º 14/80, de 26 de Fevereiro, e ao abrigo de despachos dos Senhores Ministro dos Assuntos Sociais e Secretário de Estado da Segurança Social, no período de 1980 a 1982, foram concedidos pela Segurança Social vários adiantamentos a diversas Misericórdias, como indemnização de prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam.” e que “[a]té à presente data, a Segurança Social não foi reembolsada dos valores dos referidos adiantamentos no montante de 81.413 contos [€ 406.086,33], não obstante este Instituto ter efectuado diligências nesse sentido junto do Departamento de Gestão Financeira da Saúde e do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde”;
- em Julho de 1981 fora solicitado ao Departamento de Gestão Financeira da Saúde¹³⁴ a reposição do montante de 71.173 contos (€ 354.999,45) que se encontrava em dívida naquela data;
- em resposta, o Departamento de Gestão Financeira da Saúde veio a informar de que “*não houve qualquer possibilidade de inclusão, no orçamento do Serviço Nacional de Saúde para 1981, de verbas para pagamento de indemnizações por parte de Hospitais Concelhios ou Distritais às respectivas Misericórdias*”;
- em Novembro de 1981 foi dado conhecimento da situação ao Secretário de Estado da Segurança Social;

¹³² A lista inclui 5 hospitais centrais, 57 hospitais distritais e 169 hospitais concelhios.

¹³³ Informação prestada pelo ofício n.º 13392, de 01/07/2005.

¹³⁴ Actualmente, o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)



- em Junho, Agosto e Setembro de 1982, se diligenciou, novamente, junto do Departamento de Gestão Financeira da Saúde, a entrega da importância global já adiantada, no valor de 81.413 contos (€406.086,33), não tendo, porém, obtido qualquer resposta.

Em Maio de 2001 (passados cerca de 19 anos), o IGFSS, IP¹³⁵ voltou a solicitar, ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde o pagamento dos 81.413 contos (€406.086,33), em dívida, tendo este último Instituto alegado, com os fundamentos aí mencionados que:

- “ (...) atendendo a que a questão tem 20 anos não se vislumbra como razoável um reforço do Orçamento do Serviço Nacional de Saúde para fazer face ao reembolso solicitado que, conforme já se referiu, pelas razões expostas, não nos parece devido na medida em que se afigura ter-se tratado de uma repartição de encargos pelos orçamentos da Saúde e da Segurança Social” [sublinhado nosso].

Em consequência, o IGFSS, IP deu conhecimento à Secretária de Estado da Segurança Social da resposta em referência, através de um memorando anexo ao ofício n.º 011153, de 19/07/02, informando também das diversas diligências efectuadas, até aquela data, para regularização da dívida, e expondo os motivos que levam aquele Instituto a ter uma opinião divergente da apresentada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, e isto, porque:

- “No contexto legal definido, compreende-se que a Segurança Social tenha participado financeiramente na indemnização do Estado às Misericórdias por prejuízos sofridos pela nacionalização dos hospitais, a título exclusivamente de adiantamento num contexto de constrangimentos orçamentais e financeiros do OE que, como é sabido, existiam à data, não podendo por isso alegar-se a tutela comum, nem a decorrência de 20 anos para justificar o não atendimento da justa reclamação do IGFSS no ressarcimento do valor que lhe é devido pelo IGIFS”.
- “Até 2001 o Ministério da Saúde nunca colocou em questão a assunção da dívida, não a tendo satisfeito por motivos orçamentais, conforme consta da correspondência trocada (...)”;
- “(...) considera-se importante que o reembolso da importância em dívida (...) seja equacionado através de diligências conducentes à inscrição no orçamento do Ministério da Saúde – IGIF da transferência devida ao OSS-IGFSS – no âmbito do orçamento para 2003”.

¹³⁵ Presume-se que entre Setembro de 1982 e Maio de 2001 o IGFSS não efectuou qualquer contacto com o Departamento de Gestão Financeira da Saúde (actual Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), dado que nada é referido na informação nem foram disponibilizados outros elementos.



Tribunal de Contas

MPJ

Sobre o acolhimento desta proposta pela tutela, o IGFSS, IP não obtivera qualquer resposta à data dos trabalhos de campo.

Pelo exposto, constata-se que os dois Institutos têm sobre esta matéria pontos de vista distintos. Deve realçar-se o facto de não se encontrarem já disponíveis os despachos que à data autorizaram o pagamento por parte do IGFSS, IP das verbas por ele reclamadas, e a sua falta não permite determinar a que título as mesmas foram concedidas: se tratavam efectivamente de encargos a suportar por verbas do Orçamento da Segurança Social, ou se, pelo contrário, se tratavam de adiantamentos reembolsáveis pelo Orçamento do Estado.

Termos em que se considera que a tutela deverá tomar uma decisão quanto à forma a ao modo como o saldo em dívida deverá ser regularizado.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, IP informa que "(...) conforme orientação do TC o assunto vai ser posto à Tutela", e o Presidente do Conselho de Administração do IGIFS que "(...) este Instituto nada mais pode acrescentar aos esclarecimentos e entendimento transmitidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, através do ofício n.º 6146, de 2001.07.04, de que se junta cópia e aqui se dá por integralmente reproduzido".

IV.3.1.11. CONTA DO RAZÃO 2689999900 – OUTROS

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor da Amostra	Valor absoluto da Amostra	N.º Registos Verificados
31/12/04	28.273.040,02	46.982.642,76	45	Amostra ¹³⁶	28.273.043,55	46.978.229,95	18

✚ *Créditos da segurança social relativas a dívidas de contribuições adquiridas pela Direcção Geral do Tesouro*

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data	Valor
7300000693	08.03.2004	906.413,94
7300000703	30.03.2004	7.463,66
Total		913.877,60

Os registos contabilísticos referem-se à entrega de contribuições pelo IGFSS à DGT pagas pelos contribuintes à segurança social, cujas dívidas se encontravam incluídas no contrato e respectiva

136 *Idem* Nota n.º 32



Tribunal de Contas

MPJ

adenda celebrados entre aquelas duas instituições nos termos referidos no ponto IV.3.1.5 do presente Relatório, relativo à conta 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos.

Tal como o valor mencionado no ponto IV.3.1.5 também este registo não representa uma dívida da DGT à Segurança Social, mas apenas a devolução de um valor indevidamente recebido, pelo aqui se dão por integralmente reproduzidas as asserções aí aludidas.

Por último, refere-se que não é consentâneo o registo destes movimentos na conta em apreço, uma vez que o POCISSSS integra uma conta específica, designada por conta 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos, destinada ao movimento das transacções em referência (Cf. ponto IV.3.1.5).

Em sede de contraditório, o Director Geral do Tesouro informa que, neste contexto, o IGFSS, IP efectuou, em 08/03/04, uma transferência para aquela Direcção-Geral, no valor de € 906.413,94.

Quanto ao montante de € 7.463,66 nada foi informado.

Fundos de Maneio

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data	Valor
6500000099	30/12/04	886,07
6500000102	30/12/04	908,57
6500000110	30/12/04	1.096,39
6500000132	30/12/04	1.430,02
6500000126	30/12/04	1.668,41

Os registos contabilísticos em análise respeitam aos saldos de fundo de maneio apurados em 30/12/2004 e que se encontravam na posse dos responsáveis (pelos respectivos fundos) das “Secções de Processo” do IGFSS¹³⁷.

Por princípio e em conformidade com as regras e boas práticas contabilísticas, o fundo de maneio deverá ser regularizado no final do exercício económico, devendo, por conseguinte, os documentos de despesa ser entregues e o saldo monetário disponível reposto a fim de que aqueles possam ser contabilizados como custos do período e este contabilizado como disponibilidades. No entanto, o art. 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março¹³⁸, veio a permitir que a liquidação dos fundos de maneio se efectuasse até 14 de Janeiro de 2005. Assim, dos cinco saldos em referência:

¹³⁷ Tratam-se de unidades orgânicas do IGFSS, IP, descentralizadas por distritos, criadas pelo Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, com competência para instauração e instrução do processo de execução de dívidas à Segurança Social. O art. 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – Regime de Administração Financeira do Estado, permite a constituição de fundos de maneio.

¹³⁸ Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2004.



Tribunal de Contas

MPJ

- um (€1.430,02) foi entregue, ainda, em 30/12/2004¹³⁹;
- quatro foram entregues em 2005 (3 dentro e um fora do prazo).

Pelo que se conclui que:

1. O valor de €1.430,02, não deveria constar do saldo da conta, dado que foi repostado ainda em 2004, encontrando-se a conta sobreavaliada naquele montante;
2. A aplicação da norma legal referida implica que a conta de devedores evidencie uma dívida no balanço, a qual não reflecte uma dívida à segurança social, mas uma dívida interna dentro da própria instituição, sobreavaliando assim o saldo da conta.

¹³⁹ Cf. talão de depósito no Banco Espírito Santo, conta n.º 023332500003, no montante de €1.433,98 (Secção de processo de Coimbra).



IV.3.2. Instituto de Segurança Social, I.P.

IV.3.2.1. ISS – SERVIÇOS CENTRAIS

IV.3.2.1.1. CONTA DO RAZÃO 2689990004 – CREDORES COM ATRIBUIÇÃO DE FUNDO FIXO

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos Verificados
31/12/2004	1.429,23	Pop. total	7

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000000213	31/12/04	2,72
2000000215	31/12/04	346,79
2000000217	31/12/04	803,91
2000000219	31/12/04	38,34
2000000221	31/12/04	137,11
2000000223	31/12/04	100,00
2000000225	31/12/04	0,36
TOTAL		1.429,23

Os registos contabilísticos em análise respeitam aos saldos de fundo de maneió apurados em 31/12/2004 e que se encontravam na posse dos responsáveis, pelos respectivos fundos, existentes em vários departamentos dos Serviços Centrais do ISS, IP.

Como já se referiu anteriormente, o fundo de maneió no final do exercício económico deverá ser regularizado e, por conseguinte, os documentos de despesa deverão ser entregues e o saldo monetário disponível reposto a fim de que aqueles possam ser contabilizados como custos do período e este contabilizado como disponibilidades.

Todavia, estes saldos não foram entregues pelos responsáveis originando que os mesmos fossem reflectidos no Balanço como dívidas e não como disponibilidades. Esta prática, para além de não cumprir as regras estabelecidas para os fundos de maneió implica que sejam reflectidas no Balanço dívidas da própria instituição, sobreavaliando, assim, o saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo do Balanço.

O Conselho Directivo do ISS, IP refere que a *“A situação mencionada (...) encontra-se já correctamente enquadrada no fecho de 2005 em todo o ISS, IP, tendo os saldos de fundo de maneió sido considerados em disponibilidades em todos os CDSS, Centro Nacional de Pensões e Serviços Centrais”*



Tribunal de Contas

MPJ

O referido não altera as conclusões formuladas, todavia, realça-se a alteração de procedimentos em 2005.

IV.3.2.2. CDSS DO PORTO

IV.3.2.2.1. CONTA DO RAZÃO 2689980000 – OUTROS DEVEDORES DE COBRANÇA DUVIDOSA

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Profundidade do Exame	N.º de Registos
31/12/2004	289.492,88	Pop. total	19

Os registos contabilísticos ora em análise respeitam, genericamente, a situações de pagamentos indevidos de vencimentos ou outros abonos, que o CDSS do Porto processou a funcionários ou a prestadores de serviços. A maioria destes pagamentos resulta de situações de mobilidade, cessação de contratos de trabalho/prestação de serviços e aposentação, verificando-se, no entanto, pagamentos indevidos a pessoal que, ainda, se encontra no activo. Assim, os que merecem referência são os seguintes:

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor	Abono indevido	Motivo	Diligências efectuadas pelo CDSS Porto/Observações
2000004649	31/12/02	396,97	Vencimento – Março/98	Desconhecido	Não há evidência
2000004667	31/12/02	50,09	Vencimento – Julho/97	Transferência para o CDSS Lisboa, em Julho/97	Ofício n.º 545184 de 30/12/99
2000004673	31/12/02	643,69	Vencimento – Fevereiro e Junho/98	Aposentação compulsiva em Novembro/97	Ofício n.ºs 545191 e 545192 de 30/12/99
2000004696	31/12/02	662,38	Vencimento – Janeiro/97	Transferido para o Estabelecimento Prisional do Porto em Novembro/96	Ofícios n.ºs 502405, 516781 e 42007 de 21/01/97, 29/04/98 e 27/05/04
2000004717	31/12/02	199,52	Ajudas de Custo – Junho/99	Nunca prestou contas Aposentada em Abril/2004	Nunca foi efectuado o pedido de reposição
2000004748	31/12/02	223,35	Vencimento – Junho/2000	Desconhecido	Não há evidência – Está no activo
2000004792	31/12/02	983,94	Vencimento – Janeiro/97	Cessação de contrato em Novembro/96	Ofício n.º 545196 de 30/12/99
2800001075	31/12/04	418,23	Pensão provisória – Maio/2003	Aposentação definitiva em Maio/2003	Foi autorizada a reposição em prestações, em 17/07/2003, Ofício n.º 41193, de 24/05/04
5900000356	31/12/04	641,20	Vencimento – Março/2002	Cessação de contrato em Janeiro/2002	Ofício n.º 43642, 9481 e 42023, de 15/05/2002, 03/02/2003 e 27/05/04
7800015221	31/12/04	1.191,36	Vencimento – Fevereiro/2002	Cessação de contrato em Janeiro/2002	Ofício n.º 32009, de 29/04/03
2000004800	31/12/02	47.364,20	Processo disciplinar com reposição de €51.046,55	Aposentação compulsiva em Maio/97	Descontos efectuados pela CGA na Pensão de Aposentação
5900000337	31/12/04	18.060,01	Subsídio vitalício de 1995 a 2002	Falecimento em Abril/1995	Comunicação de 22/09/2003, of. n.ºs 35321, 73989 de 05/05/04 e



Tribunal de Contas

MPJ

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor	Abono indevido	Motivo	Diligências efectuadas pelo CDSS Porto/Observações
					27/09/04
200004130 7	31/12/04	44.210,50	Vencimentos e outros abonos efectuados entre 1988 a 2001	Aposentação, transferência, requisição, comissão de serviço, cessação de contrato, adiantamento de ajudas de custo	Para justificação deste registo foi apresentada uma listagem inicial de 98 situações (92 pessoas), no entanto, após solicitação de informação adicional, a mesma só contemplou 89 casos (86 pessoas). Nos casos em que se procedeu ao pedido de reposição não foram indicadas as datas dessa diligência (Anexo II do presente Relatório)
Total		115.045,4 4			

Com excepção de quatro destes registos¹⁴⁰ todos os outros constam de uma listagem elaborada pelos serviços para justificar o saldo devedor da conta *PCISS 239.01.01 – Adiantamentos a Pessoal*, no montante de €174.267,63, em 31/12/2001¹⁴¹.

Na sequência de uma auditoria externa¹⁴² a Unidade Financeira do CDSS do Porto elaborou, em 21/06/2004, uma informação¹⁴³ (que continha em anexo a referida listagem) e enviou-a à Unidade de Recursos Humanos, solicitando que os débitos:

- o inferiores €25,00 fossem anulados;
- o dos funcionários no activo fossem deduzidos nos seus vencimentos;

¹⁴⁰ Documentos n.ºs 2800001075, 5900000356, 7800015221 e 5900000337.

¹⁴¹ A listagem em referência – que incluía 280 situações, correspondentes a 265 pessoas – notava a existência de situações por regularizar desde 1988 a 2001, sendo que o maior volume financeiro se centrava no ano de 1999, conforme se pode constatar no quadro seguinte:

(em:euros)

Ano	Quantidade de situações	Valor
1988	3	4.820,48
1989	1	1.934,00
1990	1	2.464,45
1991	1	97,25
1992	1	0,32
1994	22	11.017,39
1995	30	13.745,70
1996	15	5.238,52
1997	50	17.359,74
1998	33	14.496,39
1999	45	72.891,55
2000	29	8.766,53
2001	49	21.435,31
TOTAL	280	174.267,63

Fonte: Listagem anexa à Informação de 21/06/04

¹⁴² A auditoria em referência foi efectuada por uma empresa contratada por uma instituição de segurança social.

¹⁴³ Chefe de Equipa de CAT e CT, que obteve concordância da Directora de Núcleo de Contabilidade Controlo e Análise Contabilística e da Directora de Unidade.



Tribunal de Contas

MPJ

- dos ex-funcionários lhes fossem comunicados, informando-os de que deveriam efectuar o pagamento no prazo de 30 dias e, caso isso não ocorresse, seriam enviados para cobrança coerciva.

Em relação aos 13 registos seleccionados e discriminados no quadro supra, pode-se concluir que:

- 1) todos se reportam apenas a pessoas individuais, excepção feita ao registo com o Doc. SIF/SAP n.º 2000041307, no montante de €44.210,50, o qual corresponde a uma outra listagem que contém 98 situações, correspondentes a 92 pessoas. Relativamente a este registo foi solicitado aos serviços a indicação da natureza do pagamento indevido, o motivo que o originou, a data da ocorrência, e quais as diligências efectuadas para o ressarcimento do montante respectivo. Em resposta, os serviços enviaram a listagem constante do Anexo 2 do presente Relatório, verificando-se que esta contempla apenas 89 situações, correspondentes a 86 pessoas, nos termos do quadro a seguir indicado:

(em:euros)

Ano	N.º de situações	Valor
1988	1	1.453,41
1991	1	97,25
1994	6	1.731,01
1995	11	6.518,65
1996	3	206,06
1997	28	10.770,58
1998	6	7481,87
1999	10	5.175,63
2000	5	1.393,28
2001	18	7.236,09
Total	89	42.063,83

Fonte: Listagem anexa ao ofício n.º 189737, de 5/12/2005.

- 2) Todas as situações, em 31/12/2004, já se encontravam em dívida há mais de um ano, sendo que 73¹⁴⁴ são anteriores a 2000 (66%) – o que significa que, em 31/12/2004, já se encontravam prescritas, nos termos do art. 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07, caso a suspensão do prazo não tenha tido lugar por diligências entretanto efectuadas;
- 3) Das 110 situações¹⁴⁵ analisadas verificou-se, quanto:

3.1) Ao motivo que originou o pagamento indevido:

- 9 das situações (98-89) desconhece-se, dado que foram omitidas;

¹⁴⁴ 66 situações do documento 2000041307 e 7 situações dos restantes registos.

¹⁴⁵ 12 correspondem a 12 dos registos seleccionados e 98 correspondem ao registo com o n.º Doc. SIF//SAP 2000041307.



- 38 situações, por motivos diversos, dizem respeito a funcionários que ainda estão no activo;
- 19 situações resultaram de processos de mobilidade por transferência, comissão de serviço ou integração no QEI;
- 42 situações ocorreram devido à quebra de vínculo do pessoal por motivo de aposentação, exoneração, cessação de contrato ou falecimento;
- para 2 situações não foi indicado o motivo que originou a reposição.

3.2) A diligências efectuadas:

3.2.1) Relativamente aos primeiros 12 registos identificados no quadro da amostra seleccionada:

- não existe evidência das diligências efectuadas em 3 situações¹⁴⁶;
- uma das diligências realizadas só se verificou 8 anos após a ocorrência do facto que originava a interrupção dos pagamentos efectuados¹⁴⁷;
- três das diligências efectuadas só se realizaram passados mais de 2 ou 3 anos após a ocorrência do facto, não havendo evidência da realização de outras diligências a partir de 1999¹⁴⁸;
- apenas 3 situações¹⁴⁹ mostram que foram objecto de acompanhamento desde a data da ocorrência até 2004, todavia sem efeitos práticos para duas delas¹⁵⁰;
- o registo correspondente ao Doc. SIF/SAP n.º 2000004800 é o único que está a ser reembolsado mensalmente;
- a dívida relativa ao documento n.º 7800015221 já foi reposta em 2003, contudo o registo contabilístico, em 31/12/2004, ainda não estava regularizado.

3.2.2) No que concerne ao último registo (Doc. SIF/SAP n.º 2000041307) que agrega 89 situações (98-9), o CDSS Porto informou que:

- 33 situações (que totalizam €12.920,66) aguardam resposta dos respectivos Centros Distritais onde os respectivos funcionários ainda prestam ou prestaram serviço, na sequência da mobilidade

¹⁴⁶ Doc. n.º 2000004649, 2000004717 e 2000004748.

¹⁴⁷ Doc. n.º 5900000337, entre Abril de 1995 a Dezembro de 2002 foram efectuados pagamentos por transferência bancária, relativos a um subsídio de disponibilidade vitalício atribuído nos termos do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18/05, a um ex-funcionário do CDSS Porto com a categoria de “Apontador de Obras”, que se encontrava aposentado. Todavia, estes pagamentos foram, considerados indevidos porque o ex-funcionário faleceu em 05/04/1995. O débito foi comunicado à família em 27/10/2003 e foi autorizado a pagamento em prestações mensais de €903,00.

¹⁴⁸ Doc. 2000004667, 2000004673 e 2000004792.

¹⁴⁹ Doc. 2000004696, 2800001075 e 590000356.

¹⁵⁰ Doc. 2000004696 e 590000356.



entretanto ocorrida, não referindo, no entanto, qual a data em que solicitou a referida informação;

- para 25 situações (que totalizam €14.213,92) foram efectuados pedidos de reposição, contudo, não foram indicadas as datas em que esses pedidos foram realizados;
- 20 situações (que totalizam €4.708,65) serão objecto de regularização em Dezembro de 2005, porém, não se indica o tipo de regularização a efectuar, a cobrança ou a assunção de um custo extraordinário, na sequência da prescrição da dívida, dado que se tratam de pagamentos efectuados em 1997;
- para 5 das situações (que totalizam €1.663,05) não foi possível encontrar elementos;
- 6 situações (que totalizam €8.557,55) não configuram débitos, mas erros de contabilização.

3.3) Ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho:

- não foi cumprido o disposto no n.º 1 do art. 36.º, dado que não foram descontadas as importâncias indevidamente pagas, através do mecanismo de compensação, nos abonos posteriormente efectuados aos funcionários que ainda se encontram, ou se encontravam, à data da ocorrência do facto, no activo¹⁵¹;
- não foram disponibilizados elementos que evidenciassem a instauração de processos de cobrança coerciva ao pessoal que não repôs as verbas indevidamente pagas, decorridos 30 dias após a comunicação/notificação efectuada pelo CDSS do Porto;
- não foram cobrados juros pelo pagamento das prestações, cujo pagamento ocorreu fora de prazo¹⁵².

3.4) À correcção do saldo da conta, em 31/12/04 - o mesmo não se encontra correcto porquanto:

- o registo, no valor de €418,23 (Doc. SIF/SAP n.º 2800001075) encontra-se sobreavaliado, uma vez que a ex-funcionária efectuou uma entrega em

¹⁵¹ Cf. Anexo II do presente Relatório.

¹⁵² A reposição a que se refere o registo n.º 2800001075, inicialmente de €723,63, obteve autorização, em 9/07/2003, para pagamento em 5 prestações mensais no montante de €144,71, nos termos do art. 38.º do Decreto-Lei n.º 155/92. Todavia, os prazos não foram respeitados, dado que a 1.ª prestação foi paga em Setembro de 2003 e em Julho de 2004 a quantia em dívida ainda não se encontrava regularizada. De acordo com o n.º 4 do art. 38.º do Decreto-Lei n.º 155/92, “As reposições efectuadas (...)” em prestações “(...) não estão sujeitos a juros de mora desde que o pagamento de cada prestação seja feito dentro do respectivo prazo”.



01/07/04, no montante de €144,73, pelo que o saldo a evidenciar seria de €273,50¹⁵³;

- a dívida relevada, no montante de €1.191,36 (Doc. SIF/SAP n.º 7800015221) encontra-se regularizada desde 20/5/03¹⁵⁴, razão porque este registo não deveria estar incluído no saldo da conta em 31/12/2004;
- o saldo evidenciado na importância de €47.364,20 (Doc. SIF/SAP n.º 2000004800) encontra-se sobreavaliado no montante de €5.223,57, uma vez que a Caixa Geral de Aposentações reencaminhou para o CDSS do Porto, desde Agosto de 1997 até 31/12/2004, o montante de €8.905,92¹⁵⁵. Assim, aquela dívida, em 31/12/2004, ascendia, na realidade, apenas a €42.140,63.

Face ao exposto conclui-se que:

1. O controlo interno existente, no CDSS do Porto, na área de pessoal, é muito deficiente denotando ausência de articulação com os outros sectores envolvidos, designadamente nas áreas de contabilidade, financeira e jurídica.
2. No caso vertente, a segurança social não acautelou, em tempo útil, a recuperação dos pagamentos indevidos – nuns casos porque não fez uso dos mecanismos de compensação nos abonos posteriores, previstos no n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, noutros, apesar de repostos tardiamente não foram cobrados juros e, ainda, em outros, decorridos os prazos legais para reposição, não foram instaurados os competentes processos de cobrança coerciva, tornando-se incobráveis, dado o prazo de prescrição que entretanto decorreu, nos termos do disposto no art. 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – pelo que os diversos Conselhos Directivos do Centro Regional do Norte, no período de 1994 a 2000, e os Directores do Centro Distrital de Segurança Social do Porto, no ano de 2001, poderão, eventualmente, incorrer em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art. 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e do art. 59.º, da Lei

¹⁵³ Refira-se que o valor (€144,73) do recibo n.º 2004/22622, de 01/07/2004, encontra-se registado na conta 2629100001 – *Remunerações a repor*. Na consulta ao SIF constatou-se que a ex-funcionária para além da dívida registada na conta 268980000 – *Outros devedores de cobrança duvidosa* também tem registada uma dívida na conta 2629100001 – *Remunerações a repor* no montante de 672,79, em 31/12/2004. Em 2004 verifica-se que a ex-funcionária pagou mais duas verbas, cujos registos foram efectuados nesta última conta :recibo n.º 2004/22623, de 01/07/2004 (€112,85) e recibo n.º 2004/25710, de 26/07/2004 (€111,98).

¹⁵⁴ O montante inicialmente em dívida de €1.191,36 foi posteriormente rectificado para €577,19, na sequência de comunicação interna da “equipa de contratações”, de 17/12/2002, e foi pago pela ex-contratada, em 20/05/2003, através do recibo n.º 2003/9137.

¹⁵⁵ Na sequência de processo disciplinar a funcionária foi aposentada compulsivamente e condenada à reposição no montante de €51.046,5. Nos termos do art. 38.º do Decreto-Lei n.º 155/92 foi autorizado o pagamento em prestações, cujo desconto passou a ser efectuado pelo Caixa Geral de Aposentações, com início em Agosto de 1997. De acordo com esta entidade desde aquela data até 31/12/2004 foi canalizada para o “Centro Regional de Segurança Social do Norte” a importância de €8.905,92 (ofício SACSID908709-00, de 8/11/2005, dirigido à DGTC).



n.º 98/97, de 26 de Agosto, e sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 48.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e do n.º 1 do art. 65.º da Lei 98/97. No entanto, não haverá lugar à primeira responsabilidade pelos pagamentos efectuados até 31/12/1994 e à segunda, pelos actos praticados até 2000, por força do disposto no art. 70.º, da última lei citada.

3. O valor do saldo da conta 268 – *Devedores e credores diversos* evidenciado no Activo do Balanço consolidado encontra-se sobreavaliado no montante de €6.559,66.

Ao actual Presidente do Conselho Directivo do ISS foi solicitado que, relativamente aos pagamentos indevidos referenciados neste ponto, incluindo os constantes no anexo II, e num prazo razoável, procedesse à elaboração de uma relação contendo a indicação dos responsáveis do CDSS do Porto e/ou ex-CRSS do Norte ou funcionários com competência delegada, nos períodos de gerência em causa à data dos referidos pagamentos, para efeitos de eventual apuramento de responsabilidades financeiras e prestasse informação actualizada relativamente a eventuais diligências efectuadas no que concerne ao ressarcimento das verbas em questão.

O responsável informou que já foram objecto de regularização, em Dezembro/2005, registos no valor de € 39.726,76, em cumprimento do disposto no art. 40.º do Decreto Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e remeteu uma relação de responsáveis desde 1988 a 25/05/2005 sem fazer, contudo, a imputação dos montantes autorizados por cada um.

Considerando que até à data da elaboração presente relatório:

- Apenas foi informado que foram regularizados € 39.726,76 porque prescreveu o prazo para o seu recebimento (art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho);
- Não se apresentam as causas justificativas que deram origem aquela prescrição nem se identificam, relativamente a cada pagamento, os responsáveis que autorizaram o seu processamento/pagamento ou que não diligenciaram pela sua recuperação;
- Relativamente às restantes situações não foram imputados os montantes autorizados por cada responsável, nem foram indicadas as diligências efectuadas com vista ao ressarcimento das verbas em questão;

não é possível, com os dados disponíveis, identificar caso a caso os responsáveis pelas eventuais responsabilidades sancionatória e reintegratória, bem como apurar os montantes para efeitos desta última. Trata-se, portanto, de matéria que justifica indagações adicionais, de modo que serão analisadas em processo autónomo.

IV.3.2.2.2. CONTA DO RAZÃO 2689990001 – DIVERSOS COM RECONCILIAÇÃO DEVEDORA

(em euros)



Tribunal de Contas

MPJ

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	Profundidade do Exame	N.º Registos Verificados
31/12/2004	818.446,99	826.710,43	Pop. total	14

Processo de Falência da empresa *Carpélio Malhas SARL*

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000002852	31/12/01	821.286,02

O registo contabilístico em análise respeita ao valor entregue pelo ex-Centro Regional de Segurança Social do Porto, em *26 de Agosto de 1986*, a título de depósito obrigatório à ordem do Juiz Auxiliar do Tribunal Tributário de 1.ª Instância do Porto, pelo preço dos bens penhorados que, em venda judicial por meio de dois autos de arrematação em hasta pública, efectuada no âmbito do processo de execução fiscal¹⁵⁶ contra a empresa *Carpélio Malhas, SARL*, lhe foram adjudicados – um imóvel (instalação fabril) e equipamento vário – e, bem assim, o pagamento do IVA devido (por este último), em 3-09-86.

O valor contabilizado respeita ao pagamento¹⁵⁷ do:

- imóvel no valor de, na altura, 100.000.000\$00 (€198.797,90);
- equipamento vário no valor de, na altura, 55.735.400\$00 (€278.007,00);
- IVA devido por este último, no valor de 8.917.664\$00 (€44.481,12).

Por se tratar de uma pendência que tem mais de 20 anos que não se encontra ainda resolvida, as questões de facto e de direito que se prendem ao caso em referência foram objecto de uma análise detalhada, que consta do Anexo IV do Relatório.

Da análise efectuada verificou-se que:

- os órgãos responsáveis do ex-Centro Regional de Segurança Social do Porto cederam gratuitamente os bens supra mencionados ao permitirem implicitamente o seu usufruto e ao autorizarem os adjudicatários a celebrar com a então Direcção Geral de Energia um contrato destinado ao fornecimento de energia eléctrica.
- e se é verdade que tais autorizações ocorreram em *22 de Setembro e 3 de Novembro de 1987* quando era responsável o Conselho Directivo do ex-Centro Regional do Porto, o certo

¹⁵⁶ Trata-se do processo de execução fiscal n.º 1460/82 e Apensos, que correu os seus termos na Repartição de Finanças de Santo Tirso.

¹⁵⁷ Cf. Guias de depósitos obrigatórios efectuados, em 309-86 e 26-08-86, no valor de 103.823.600\$00 (€17.869,93) e 51.911.800\$00 (€258.934,97), respectivamente; e Guia de Receita Eventual (Recibo n.º 1010) comprovativa do pagamento do IVA.



é que após aquela data também nenhum outro órgão dirigente, designadamente o actual Conselho Directivo do ISS, IP, diligenciou no sentido de ser alterada a situação existente.

- a administração do património provocou indubitavelmente, ao longo dos anos, danos patrimoniais ao Estado, na medida em que, a não prática por parte desta de qualquer acto que contrariasse a situação criada, implicou implicitamente a cedência gratuita, sem qualquer cobertura legal, dos bens em referência. Essa actuação teve especificamente como efeitos a não cobrança de uma receita, como era devida, caso aquelas instituições tivessem procedido de outro modo¹⁵⁸, economicamente mais racional, em conformidade, aliás, com as várias disposições legais relativas a gestão do património, designadamente, a alínea b) do n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho, e do n.º 2 do art. 32.º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, conjugado com o art. 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e, bem assim do n.º 2 do art. 32.º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, dispondo este último que constituem receitas de capital do ISSS, entre outras a «alienação de imobilizações corpóreas e o produto da alienação ou cedência de direitos do seu património».

Pelo que, tendo em conta as asserções produzidas se considera que:

- a) os membros dos Conselhos Directivos do ex-Centro Regional de Segurança Social do Porto, ex-Centro Regional de Segurança Social do Norte, e os membros dos Conselhos Directivos do ISS, IP ao terem cedido a título gratuito bens patrimoniais do Estado, sem qualquer cobertura legal, consentiram numa prática que teve como efeitos a não cobrança de uma receita, descurando, deste modo, os princípios da economia, da eficiência e da eficácia a que todos os órgãos dirigentes da administração pública estão subordinados quando gerem recursos e bens públicos.
- b) O saldo da conta 2689990001, em 31/12/2004, estava sobreavaliado em €821.286,02, uma vez que o imóvel em causa já se encontrava registado a favor do CRSS do Norte desde 4/03/99. Assim, o valor em causa não representa uma dívida à Segurança Social, não tendo o ISS, IP, mais nada a receber por conta do preço que pagou.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do ISS, IP, informa que o montante de € 821.286,02 na conta do razão 268 – Outros Devedores e Credores foi objecto de regularização por contrapartida da conta 4221200000 – Edifícios e outras construções, através do documento SIF/SAP n.º 1700000461, de 30/12/2005.

A alegação apresentada vem confirmar, que de facto, aquele valor não representava uma dívida à segurança social. Todavia, a regularização

158

Na ausência de outro critério legal, este juízo pode reportar-se, em bom rigor, a uma diligência daquele que a lei ficciona como um “*bonus pater familias*”, ou seja, uma conduta conhecida ou previsível pelo gestor de média diligência e previdência.



Tribunal de Contas

MPJ

efectuada não se encontra totalmente correcta, uma vez que também foi registado como Edifícios e outras construções o valor de € 322.488,12 referente a equipamento vário acrescido do IVA, cuja contabilização deveria ter sido efectuada em conta de imobilizado adequada.

Assim, considera-se que, relativamente ao exercício de 2005, os valores dos saldos das contas do "Imobilizado Corpóreo" do ISS, I.P. não se apresentam correctos.



✚ *Pagamento de facturas de consumo de água e de electricidade do Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do CDSS Porto*

N.º Doc. do SIF/SAP	Data	Valor
7300003291	14/11/03	-177,19
7300003292	30/07/04	309,80
7300004168	16/09/04	308,11
7300005178	16/09/04	323,22
7300005307	13/10/04	351,56
7300006107	29/10/04	-257,39
TOTAL		858,11

Os registos contabilísticos em causa são créditos/débitos relativos ao consumo de água e de electricidade do “Centro Infantil A Minha Janela”, estabelecimento que funciona em instalações do Centro Regional de Segurança Social do Porto, cedidas ao Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores do CDSS Porto (CCD), nos termos do Acordo de Gestão, celebrado em 31/10/1990¹⁵⁹.

A contabilização dos valores em causa deve-se ao facto dos contratos celebrados com as empresas SMAS – Serviços Municipalizados Águas e Saneamento do Porto e EDP – Energias de Portugal para o fornecimento de água e luz, que estão na base da emissão desta facturação, se encontrarem, ainda, em nome do Centro Distrital de Segurança Social do Porto, que, por isso, procede ao pagamento das facturas às empresas supra citadas e solicita posteriormente o reembolso ao CCD.

Não obstante os registos se encontrarem correctos verificou-se que a dívida do CCD para com o CDSS Porto, no que concerne a estas despesas, ascendia a €205.501,46¹⁶⁰, em 29/11/2004, encontrando-se também incluídas nesta outras despesas com consumos de idêntica natureza mas referentes a outros estabelecimentos (por exemplo, o Lar Monte dos Burgos e o Centro de Férias a Árvore) com os quais o CDSS do Porto tem igualmente celebrado acordos de gestão.

A situação aqui descrita pode estar enquadrada numa outra mais ampla – actualmente em estudo por aquela instituição – relativa ao cumprimento dos contratos de gestão pelas IPSS ou

¹⁵⁹ Os acordos de gestão encontram-se regulados pelos Despachos Normativos n.º 388/80 e 12/88, respectivamente de 31/12 e de 12/03 e, pelo actualmente ainda em vigor, Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, com as alterações constantes do Despacho Normativo n.º 20/2003, de 10 de Maio.

¹⁶⁰ Cf. Ofício do CDSS Porto n.º 93735, de 29/11/2004, dirigido ao CCD. (Saldo final de 2001 €155.708,73; ano de 2002 €41.060,09; ano de 2003 €4.887,02 e ano de 2004 €3.845,62). Com excepção dos montantes referidos no quadro os restantes encontram-se registados nas contas de Clientes de cobrança duvidosa 2181990000 e 2188110000.



Tribunal de Contas

MPJ

estabelecimentos congéneres, no que se refere à substituição do pessoal do CDSS Porto que prestava serviços naqueles estabelecimentos¹⁶¹.

Consultado o SIF/SAP constata-se que, em 2006, estes valores ainda se encontram em dívida.

Em sede de contraditório o Presidente do Conselho Directivo do ISS, IP, informa que a dívida em causa não foi recuperada e que irão ser efectuadas novas diligências para o efeito.

A alteração da titularidade dos contratos contribuirá, no futuro, para que não sucedam dívidas desta natureza.

IV.3.2.2.3. CONTA DO RAZÃO 2689999900 – OUTROS

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor Amostra	Valor absoluto da Amostra	N.º Registos Verificados
31/12/2004	1.230.203,42	1.919.897,62	892	Amostra	318.438,88	318.438,88	28

✚ Dívidas da ADESCO no âmbito do Sub-programa INTEGRAR

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
7300005048	08/10/04	207.253,34

O registo contabilístico em análise respeita a uma dívida que o CDSS do Porto tem a haver da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO)¹⁶², resultante de parte da comparticipação financeira concedida, em 28-08-1998, no âmbito do contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, como entidade gestora do Subprograma INTEGRAR¹⁶³, e aquela instituição, como entidade executora, sendo que o ex-Centro Regional de Segurança Social do Norte se constituiu como entidade promotora.

¹⁶¹ Em sede de auditoria realizada ao CDSS Porto foi constatada a constituição de um grupo de trabalho com o propósito de analisar os acordos celebrados entre o CCD e aquele Centro, tendo em vista as revisões consideradas necessárias (Veja-se Relatório n.º 35/2006 – Auditoria à Concessão de Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social e Entidades Equiparadas no Centro Distrital de Segurança Social do Porto, disponível em www.tcontas.pt).

¹⁶² Refira-se, a este propósito, que a ADESCO é uma instituição particular de solidariedade social (IPSS).

¹⁶³ Sigla que significa *Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos*.



A comparticipação em referência – que se destinava a financiar o Projecto de Investimento Aboboreira Comunitária¹⁶⁴ e era suportada pelo FEDER na sua contribuição ao Subprograma INTEGRAR – foi homologada por despacho, de 17-11-1997, dos Ministro da Solidariedade e Segurança Social e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional; destinava-se à aquisição de um prédio urbano para instalação de um Observatório Local e Gabinete de Apoio Integrado e a obras de restauro e adaptação desse edifício, bem como à aquisição de equipamento necessário ao seu funcionamento, e, ainda, a financiar as obras de adaptação de um Centro Comunitário da entidade executora, onde funcionavam “ateliers” de artesanato, bem como à aquisição de equipamento necessário ao funcionamento do referido Centro.

No entanto, em 2002, tendo sido apuradas irregularidades, no decurso do projecto, por parte da ADESCO, relativamente ao cumprimento do contrato mencionado e, bem assim, o incumprimento das normas constantes do Regulamento de Acesso à Medida 5 do Sub-programa em causa¹⁶⁵, aquela Associação foi notificada, pelo ofício n.º 503271, de 11-10-02, pelo Administrador Delegado Regional do Norte¹⁶⁶, no sentido de restituir as verbas até então recebidas, no montante de €207.253,34, que voltou a insistir, para essa Instituição, em 25-10-02 (Ofício n.º 503718) e em 29-11-02 (Ofício n.º 504040).

Este valor incluía, além dos financiamentos efectuados pelo FEDER e pelo OE, nos montantes de € 130.459,78 e € 43.486,60, respectivamente, também o valor relativo aos juros devidos, no montante de €33.306,96.

O Conselho Directivo do ISS, IP, face à ausência de resposta da ADESCO, deliberou, em 31-07-03, a solicitação do Gestor do Programa, que se promovesse o pagamento da importância em dívida¹⁶⁷, através dos recursos financeiros dos seus Serviços Centrais¹⁶⁸, a benefício do direito de regresso, e mediante a instauração da competente acção e, posteriormente em 18-08-04, autorizou sob proposta dos Serviços Centrais que o encargo em referência, até então reflectido nas contas daqueles Serviços, passasse a constar das demonstrações financeiras do CDSS do Porto, pelo que, aquele Centro, em 21-10-04, efectuou aos Serviços Centrais, pagamento daquele valor.

Interposta a acção judicial, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAFP), por sentença de 28-12-04, veio a absolver a Ré (a ADESCO) da instância, dado que, apesar de esta ter confessado

¹⁶⁴ O custo global do projecto foi estimado em 77.678.000\$00 (€ 387.456,23), tendo sido o valor da comparticipação apurado em 31.647.000\$00 (€157.854,57).

¹⁶⁵ Este Sub-programa integra o II QCA.

¹⁶⁶ No caso, o Serviço Regional do Norte do ISS.

¹⁶⁷ Recorde-se que nos termos da Cláusula 4.ª do contrato em referência, as entidades Promotor e Executor respondem solidariamente pela boa execução e conclusão do projecto global de investimento. Neste sentido o pagamento à entidade Gestora ocorreu em 31-12-03.

¹⁶⁸ De acordo com a informação prestada pelo ISS, IP, através do ofício n.º 11.613, de 20/03/2006, em resposta ao fax da Direcção-Geral do Tribunal de Contas n.º 206/06 de 13/03/2006, a importância foi devolvida por aquele Instituto à Entidade Gestora do Programa em 31/12/2003.



Tribunal de Contas

MPJ

a dívida¹⁶⁹, a verdade é que o ISS, IP não fizera prova em Tribunal de que devolvesse a quantia em causa à entidade gestora, só assim se legitimando a sua intervenção em Tribunal.

Inquiridos os serviços sobre a não produção da prova em Tribunal, relativamente ao pagamento efectuado ao Gestor do Subprograma¹⁷⁰, verificou-se, em conformidade com a documentação apresentada, que o Director da Unidade Jurídica do CDSS do Porto, após a notificação do Tribunal, e com o objectivo de instruir o processo judicial em causa, solicitara, de facto, em 19-01-05, à Directora da Unidade Financeira daquele Centro Distrital, cópia do documento que titulava o recebimento da quantia de €207.253,34 pela ADESCO, bem como o documento da eventual devolução daquele valor à entidade gestora.

Da decisão do TAFP supra, o ISS, IP interpôs recurso admitido, em 15-04-05.

Após esta admissão, e apesar do ISS já ter procedido ao pagamento ao Gestor do Subprograma, o Director da Unidade Jurídica expressou ao Director do CDSS do Porto na Informação de 20-05-05 que, perante a confirmação da não devolução por aquele CDSS do valor em causa, não deveriam, segundo a sua opinião, ser apresentadas em juízo as referidas alegações uma vez que não havendo prova do pagamento, a sentença seria inatacável.

Em 14-06-05, o Tribunal notificou o ISS, IP da decisão de julgar deserto o recurso interposto face à não apresentação de alegações do recurso jurisdicional por parte do Autor.

Questionado o Conselho Directivo do ISS, IP sobre as razões que levaram aquele Instituto a não demonstrar em Tribunal que a referida quantia tinha sido já devolvida à entidade Gestora do Subprograma o mesmo informou que “(...) apesar da ADESCO ter sido absolvida da instância por deficiente instrução do processo (...) foi interposta nova acção (...) tendo-se para o efeito apresentado nova prova referente ao pagamento (...)”¹⁷¹.

Face ao exposto, considera-se que:

1. O ISS, IP procedeu ao pagamento da verba em dívida à entidade gestora do Subprograma INTEGRAR, dado ter-se verificado o incumprimento, por parte da ADESCO, do contrato em referência e, bem assim, das normas constantes do Regulamento de Acesso à Medida 5 do mesmo sub-programa;
2. A manifesta desinformação e desarticulação entre os diferentes serviços envolvidos do CDSS Porto – a Unidade Financeira e a Unidade Jurídica – constituiu factor determinante para a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, cujas consequências decorrentes provocam dano ao Estado, não só porque os montantes

¹⁶⁹ Veja-se adiante as notas de rodapé ao contraditório.

¹⁷⁰ Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas n.º 3379, de 27/03/2006.

¹⁷¹ Ofício n.º 14770, de 12-04-2006.



entregues à ADESCO não foram ressarcidos como também por obrigar à interposição de uma nova acção judicial por parte daqueles serviços;

3. Ao nível contabilístico a dívida em causa encontra-se relevada em conta incorrecta, face ao grau de risco da sua incobrabilidade e às diligências entretanto efectuadas para reaver aquele montante. Em 31-12-2004, a dívida já existia há mais de 24 meses, assim como fora interposta uma acção judicial. Nestas circunstâncias, a relevação contabilística deveria encontrar-se reflectida numa conta de cobranças duvidosas e ter sido constituída a adequada provisão, tendo em conta a norma 2.7.1 – *Provisões* das considerações técnicas do POCISSSS.

Em sede de contraditório o Conselho Directivo do ISS, IP vem referir que “(...) foi interposta a competente acção administrativa comum ordinária, no dia 29/03/2006, que corre termos sob o n.º 810/06.5BEPRT, no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto. Na presente acção foi junto documento comprovativo da reposição da quantia à Entidade Gestora.

A acção foi contestada, não havendo confissão da dívida porquanto, foi posta em causa a legalidade da resolução/revogação do contrato celebrado entre as partes, tanto pela forma como pelos respectivos fundamentos invocados. Importa referir também que, na primitiva acção nunca houve confissão da dívida por parte da ADESCO, que invocou, embora de forma diversa, os mesmos motivos para a absolvição.

Foi apresentada a respectiva Réplica à contestação estando agendada para 19 de Dezembro de 2006 uma tentativa de conciliação das partes.

(...) atendendo à matéria invocada desde sempre pela ADESCO e que está a ser discutida em juízo, forma e motivos para a resolução/revogação do contrato, não se sabendo da sua improcedência ou não, não se pode concluir pela existência de dano por qualquer eventual falta de articulação entre a UJ e a UF.

Por último, refere-se que foram ainda peticionados juros de mora como forma de ressarcir o Centro Distrital pelo atraso no reembolso da quantia em causa.”

Não obstante as alegações apresentadas reitera-se as conclusões anteriormente formuladas, na medida em que:

- Quer no despacho que proferiu a sentença¹⁷² quer nos documento elaborados pelo ex-Director da Unidade Jurídica é afirmado que a Ré (ADESCO) reconheceu a dívida¹⁷³;

¹⁷² “(...) Não está em causa saber se a Ré recebeu ou não do Autor a quantia peticionada, que o Autor alega ter transferido para a Ré no desenvolvimento do contrato em causa nos autos, até porque a própria Ré confessa tê-la recebido (...) “. Cfr. decisão judicial proferida, em 28/12/2004, na acção interposta pelo ISS, IP contra a ADESCO no âmbito do direito de regresso (Processo n.º 670/03).

¹⁷³ “Distribuímos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto uma acção destinada a exercer o direito de regresso relativamente aos montantes entregues à Associação supra, no âmbito do projecto INTEGRAR – Proc. 670/03. Ora, a Ré veio a ser absolvida da Instância uma vez que, apesar de «ter confessado a dívida», a verdade é que não demonstramos que já devolvemos a quantia em causa à entidade Gestora – só assim se legitimando a intervenção do CDSS – Porto”



- O pagamento ao gestor do programa já tinha sido efectuado e a Unidade Financeira tinha conhecimento do facto, dado que tinha procedido ao reembolso daquele montante aos Serviços Centrais do ISS¹⁷⁴, quando o Director da Unidade Jurídica lhe solicitou informação sobre aquele pagamento¹⁷⁵;
- É o próprio do Conselho Directivo do ISS que afirma que apesar da ADESCO ter sido absolvida por deficiente instrução do processo foi interposta uma nova acção, tendo-se para o efeito apresentado nova prova referente ao pagamento¹⁷⁶;
- O facto de o CDSS do Porto ter perdido a acção pela não apresentação de um documento, que era condição necessária para fazer valer o seu direito de regresso, causou dano para o Estado, na medida em que, perdeu uma eventual oportunidade de ser ressarcido da verba já dispendida como incorreu em custos adicionais, com a introdução de uma nova acção, designadamente, administrativos pelo material e tempo dispendido.

Pagamento indevido (em duplicado) do Subsídio de Maternidade

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
5300004972	02/01/03	4.704,85

O registo contabilístico ora em análise respeita ao saque indevido do cheque n.º 5701483480, do Banco Totta & Açores, emitido em 17/09/02, em nome da Beneficiária com o NISS 132 384 762, destinado ao pagamento do “Subsídio de Maternidade”.

Inquiridos os serviços sobre a razão de ser desta dívida, foi informado tratar-se de um cheque que foi depositado – com base no endosso – numa outra conta de um outro banco, o Banco Espírito Santo (BES), pertencente a uma outra pessoa, a qual foi posteriormente identificada (após uma pesquisa feita às bases de dados da SS) como não sendo sequer beneficiário da segurança social¹⁷⁷.

Cfr. e-mail enviado, em 27/06/2005, pelo ex- Director da Unidade Jurídica para a actual Directora daquela mesma Unidade. Esta mesma informação foi prestada ao Director do CDSS Porto, em 24/05/2005, pelo ex- Director da Unidade Jurídica.

¹⁷⁴ Cfr. ofício do CDSS Porto, de 27/10/2004, dirigido aos Serviços Centrais do ISS, remetendo o cheque n.º 11937865, da CGD, no montante de €207.253,34, para regularização de uma verba relativa ao Sub-programa Integrar – ADESCO, de acordo com a informação daqueles Serviços Centrais n.º 63/2004/NC-ISSS; Informação da equipa de Contabilidade, Controlo e Análise Contabilística, de 11/10/2004, na qual recaíram os despachos para a realização do pagamento da Directora da Unidade Financeira, de 14/10/2004, e do Director Distrital Adjunto, de 18/10/2004 e Autorização de Pagamento n.º 11615 de 22/10/2004.

¹⁷⁵ Cfr. mail- de 19/01/2005 do ex- Director da Unidade Jurídica dirigido à Directora da Unidade Financeira.

¹⁷⁶ Cfr. ofício n.º 14.770, de 12.04.2006, do Conselho Directivo do ISS, dirigido à DGTC, no âmbito da presente auditoria.

¹⁷⁷ Cf. a nota registada manualmente no ofício n.º DQS 1116/02, de 09/01/03, do Banco Espírito Santo, que faz referência a este facto, identificando o depositante como sendo o indivíduo portador do BI n.º 9839124 e do NIF 20292804.



Compulsados os documentos, verifica-se que:

- o face à reclamação prestada oralmente pela beneficiária, o Director da Unidade Financeira, em 14/10/02, solicitou ao Banco Totta & Açores, através do Fax n.º 222043031, informação se o cheque n.º 5701483480 fora levantado ou depositado e em que agência bancária, bem como a indicação de quem recebera a referida importância;
- o em 23/10/02, a beneficiária formalizou, por escrito, a reclamação da não recepção do supra citado cheque, declarando por sua honra não ter recebido a quantia em referência;
- o após o que, em 24/10/02, o Serviço de Contabilidade, Controlo e Análise Estatística produziu uma Informação relatando a situação ocorrida e solicitando orientações sobre a matéria:
 - o cheque fora encaminhado para a residência do beneficiário (a qual, ao que tudo indica, estava correcta);
 - o processamento ainda não tinha indicação de pago (muito embora a reclamante tivesse apresentado prova do Banco com indicação de compensação no dia 27/09/02);
 - não se obtivera resposta do Banco Totta & Açores;
- o em 28/10/02, foi emitido um parecer no sentido de que “*dado o montante envolvido, a reclamação da beneficiária e a sua declaração sob compromisso de honra do não recebimento do valor em questão (...)*”, deveria ser excepcionalmente autorizado um novo pagamento no valor de € 4.704,85, parecer que mereceu despacho de concordância, na mesma data, do Adjunto do Director do Centro Distrital que autorizou o pagamento em causa, tendo, em consequência, sido emitido, em 31/10/02, o cheque n.º 61685177, sobre a Caixa Geral de Depósitos, para liquidação da prestação em referência;
- o só em 6/12/02, o CDSS do Porto oficiou o BES¹⁷⁸, inquirindo sobre a liquidação do cheque, nomeadamente, quem o levantara bem como, no caso de ter sido depositado, em que conta e em que agência bancária;
- o em 9/01/03, o BES respondeu, através do ofício n.º DQS 1116/02, não ser possível fornecer os elementos identificativos do depositante a não ser que viesse a ser instado nesse sentido, por via judicial, enviando, em anexo ao ofício, uma fotocópia do cheque endossado e informou de que, ao abrigo das disposições legais em vigor¹⁷⁹, “a

¹⁷⁸ Na sequência de fotocópia do cheque remetido pelo Banco Totta & Açores.

¹⁷⁹ Cf. o art. 35.º da Lei Uniforme sobre Cheques.



assinatura constante do verso é considerada como pertencendo ao endossante, não necessitando de conferência, pois o cheque foi depositado na conta de um terceiro, aberta no nosso Banco”;

- o em 26/03/03, o Gabinete Jurídico enviou para o Procurador Adjunto dos Serviços do Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca do Porto uma denúncia relatando a ocorrência não só deste mas de outros factos análogos aos descritos, requerendo, a final, que este oficiasse as entidades bancárias no sentido da identificação dos titulares das contas bancárias onde os cheques foram depositados¹⁸⁰ e, bem assim, mandasse instaurar o procedimento criminal adequado.

Da análise efectuada, verifica-se que:

1. O Instituto da Segurança Social, I.P. e o Banco Totta & Açores celebraram um contrato para prestação do serviço de emissão de carta-cheque cujo objecto é o de estabelecer os termos e condições em que aquele Banco prestará os serviços de processamento e de pagamento da totalidade das Prestações Familiares do Distrito do Porto através da emissão de carta-cheque. Neste quadro, o Banco após a recepção das instruções de pagamento¹⁸¹ enviadas pelo ISS, IP, por *File Transfer*, via SIBS, processa os pagamentos, emite os cheques com cruzamento geral¹⁸², e envia os mesmos pelo correio aos beneficiários.
2. Nos termos do Contrato em referência, o Banco não se responsabiliza pelo risco da não recepção ou extravio das cartas-cheque, pelo destinatário, podendo o Instituto, neste caso, solicitar o seu cancelamento; por sua vez, o Banco compromete-se a informar (podendo ser por fax) da execução do cancelamento logo que seja efectuado¹⁸³.
3. O cheque endossável é pago pelo Banco ao tomador competindo-lhe verificar da regularidade da sucessão dos endossos, mas não a assinatura dos endossantes, nos termos do disposto no art. 35.º da Lei Uniforme dos Cheques (L.U.C.).
4. Pelo que, no caso vertente, tendo havido extravio de um cheque nada restava ao seu legítimo dono (o beneficiário da segurança social) senão reclamar do seu direito à prestação, junto dos serviços competentes – o Centro Distrital de Segurança Social do Porto –, e, isto, porque o banco sacado não incorre em responsabilidade perante aquele nos termos do contrato mencionado.

¹⁸⁰ A denúncia em referência apensa documentos – designadamente fotocópia de reclamações dos beneficiários, dos cheques, do pedido de cancelamento das contas cheques, e de faxes trocados entre os Bancos – relativos a mais que um caso, pelo que a pretensão é formulada no plural.

¹⁸¹ Trata-se de um ficheiro informático que contem os dados relativos aos beneficiários e ao pagamento.

¹⁸² Vd. art. 37.º da Lei Uniforme dos Cheques.

¹⁸³ Cf. Cláusula Terceira, n.º 4, e Quarta, n.º 4 do Contrato em referência.



Tribunal de Contas

MPJ

Merecendo observar-se, no entanto, que o despacho de concordância, exarado sobre a Informação supracitada, em 28/10/02, que autorizou o pagamento em causa foi proferido sem que se tivesse obtido, ainda, resposta do Banco Totta & Açores e indicação do cheque ter sido pago.

Termos em que se considera que se ao Centro Distrital de Segurança Social do Porto não restou outra alternativa senão a de ter mandado efectuar novo processamento do pagamento da prestação em falta, desta feita à Caixa Geral de Depósitos, resta ainda ao ISS, IP na qualidade de titular da conta no Banco Totta & Açores efectivar os mecanismos existentes à sua disposição para a reparação dos prejuízos havidos, designadamente diligenciando junto do próprio Banco ou accionando os competentes meios judiciais¹⁸⁴.

Em sede de contraditório o Presidente do Conselho Directivo do ISS, IP alega que *“(...) se trata de uma situação relativa ao ano de 2002 sendo que, o presente relatório não identifica o beneficiário em causa pelo que, se torna impossível de responder com exactidão ao solicitado. Mais se informa que em situações semelhantes foram sempre efectuadas participações criminais de forma a este Instituto ser ressarcido de todos os danos provocados.”*

Face ao alegado refere-se que quer a identificação do beneficiário quer a alusão de que eram participadas ao Ministério Público as ocorrências para instauração do procedimento criminal adequado se encontram nas pág. 103 e 104 do relato remetido para contraditório.

IV.3.2.3. CDSS DE SETÚBAL

IV.3.2.3.1. CONTA DO RAZÃO 2689999000 – OUTROS

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Valor absoluto do Saldo	N.º Registos	Profundidade do Exame	Valor da Amostra	Valor absoluto da Amostra	N.º Registos Verificados
------	----------------	-------------------------	--------------	-----------------------	------------------	---------------------------	--------------------------

¹⁸⁴ Não obstante a participação crime ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca do Porto, pode o ISS, IP, tendo em conta a jurisprudência existente e a doutrina assente nesta matéria, sem prejuízo das diligências a efectuar junto das próprias instituições bancárias, intentar relativamente a cada uma desta(s), a(s) competentes acção(ões) cíveis para ressarcimento dos prejuízos causados que decorrem da inobservância dos deveres de diligência que se lhe impõem e que dão expressão à regra segundo a qual o banqueiro não pode cobrar o cheque com cruzamento geral por conta de outras pessoas que não sejam o seu cliente ou um outro banqueiro, nos termos do artigo 38º da L.U.C (veja-se Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14/04/1999 – Proc. N.º 2385/98 – e Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08/07/2004 – Proc. n.º 40628/2004, cujo parte do seu teor se transcreve: *“Se um banqueiro só pode adquirir um cheque cruzado a um dos seus clientes ou a outro banqueiro e se não pode cobrá-lo por conta de outras pessoas que não sejam as indicadas, tais limitações hão-de ter na sua base uma razão de ser que é afinal a de garantir o emitente do cheque contra riscos de extravio e de falsificação o que significa que uma tal norma de protecção impõe ao banqueiro uma responsabilidade acrescida. Pois se o banqueiro cobra apenas os cheques cruzados dos seus clientes, ele apenas os deve cobrar não tendo razão para duvidar da idoneidade do cliente pela qual o banqueiro se responsabiliza.”*



Tribunal de Contas

MPJ

31/12/2004	1.065.644,73	1.066.758,35	34	Amostra	1.748.907,85	1.748.907,85	12
------------	--------------	--------------	----	---------	--------------	--------------	----

Autos de Falência da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda.”

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Montante da dívida
7300001295	01/12/02	656,95
8700000499	31/12/01	724.959,59
7300001285	01/12/02	765,01
TOTAL		726.381,55

Os três movimentos contabilísticos analisados referem-se a parte dos adiantamentos (cujo valor total era de €728.312,19) que o Instituto de Segurança Social, I.P., efectuou aos trabalhadores por conta do crédito por remunerações (*‘salários em atraso’*) devido a estes pela Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. Os adiantamentos em causa foram autorizados por despachos do Secretário de Estado da Segurança Social de 30/01/96 e de 14/04/00.

Dada a especificidade do caso e também por se tratar de uma situação que tem vindo a ser objecto de acompanhamento em sede de sucessivos Pareceres sobre a Conta da Segurança Social, procede-se à caracterização resumida da situação:

1. A Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. foi declarada falida por sentença de 17 de Junho de 1988, notificada em 15 de Dezembro do mesmo ano.
2. No âmbito do referido processo, a segurança social reclamou créditos, junto do Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal por:
 - a) subvenções salariais – adiantamentos efectuados, em cumprimento do Despacho Normativo n.º 35/84, de 19/01 – no montante de €274.637,09 (55.059.972\$90);
 - b) indemnizações pagas aos ex-trabalhadores da falida, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 7-A/86, no montante de €74.125,57 (14.860.842\$00);
 - c) notas de reembolso do subsídio de maternidade ou outras, em conformidade com o Decreto –Lei n.º 112/76, de 7 de Fevereiro, no valor de €448,84 (89.894\$70);
 - d) contribuições e juros de mora, no montante de €4.482.988,53 (898.758.507\$00);
 - e) quotizações para o Fundo de Desemprego e respectivos juros moratórios, no montante de €260.169,12 (52.159.225\$00).

(em euros)

Subvenções salariais	274.637,09
Indemnizações pagas	74.125,57
Notas de reembolso de subsídio de maternidade ou outras	448,84
Contribuições e juros de mora	4.482.988,53
Quotizações para o Fundo de Desemprego e juros de mora	260.169,12
Total	5.092.369,15

Fonte: Requerimento do Mandatário do ex-CRSS de Setúbal dirigido ao Tribunal Judicial de Setúbal em 17/05/1989.



3. Sendo que, por sentença de 10/01/95, os créditos reclamados foram graduados nos autos pela seguinte ordem:
- 1.º – todos os créditos reclamados pelos trabalhadores;
 - 2.º – contribuição predial;
 - 3.º – contribuições para a segurança social, relativas aos meses de Julho de 1976 e seguintes;
 - 4.º – créditos comuns, em que se incluíam os restantes créditos da segurança social:
 - i. contribuições para a segurança social relativas a meses anteriores a Julho de 1976;
 - ii. quotizações para o Fundo de Desemprego;
 - iii. subvenções salariais e indemnizações.
4. Não se conformando com esta decisão a segurança social interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação de Évora¹⁸⁵, cuja sentença, proferida em 4/06/98, manteve a graduação em 1.º lugar de todos os créditos reclamados pelos trabalhadores, graduando a par destes os créditos da segurança social por subvenções salariais e por adiantamento de quantias relativas a indemnizações; e graduou, a par das restantes contribuições que se encontravam em 3.º lugar, as vencidas antes de Julho de 1976.
5. Em paralelo, no âmbito do mesmo processo falimentar, a segurança social adquirira dois imóveis à massa falida no valor de 215.000 contos (€ 1.072.415,48: € 748.196,85 e €324.218,63, respectivamente), com isenção do depósito do referido preço, por o adquirente ter créditos reclamados no processo, os quais estavam cobertos por garantia real. Tal dispensa foi autorizada pelo Tribunal, nos termos da lei, sem prejuízo, no entanto, de o ex-Centro Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CRSSLVT), por força do preço de compra, ter de depositar o necessário para pagar as custas judiciais do processo de falência, bem como os créditos reclamados e que tenham sido graduados antes dos seus (veja-se o anterior ponto n.º 3).
6. Sob proposta do CRSSLVT, o Secretário de Estado da Segurança Social, em 30/01/1996, autorizou disponibilizar antecipadamente para a aquisição de créditos devidos aos trabalhadores por remunerações o que resultasse da dedução ao preço de arrematação dos imóveis, de uma verba para pagamento de custas do processo e da verba adiantada aos trabalhadores a título

¹⁸⁵

Alegando que, relativamente aos créditos por subvenções salariais e por indemnizações, a segurança social ficou sub-rogada nos direitos dos trabalhadores, pelo que teriam que ser graduados a par dos créditos originário, bem como que as contribuições vencidas, antes de Julho de 1976, estavam cobertas pelos mesmos privilégios creditórios que as vencidas posteriormente. No mesmo recurso também alegou que as quantias reclamadas pelos ex-trabalhadores da falida, a título de indemnização pela cessação dos respectivos contratos de trabalho, e até a título de danos não patrimoniais, não podiam ser graduadas antes dos créditos da segurança social, por não estarem a coberto de qualquer privilégio, o qual só cobriria as retribuições, entendidas como créditos emergentes da execução dos contratos de trabalho, mas não os emergentes da respectiva violação ou cessação.



de subvenções¹⁸⁶. Todavia, nem o despacho autorizador, nem os documentos nele referidos se encontram fundamentados em norma legal habilitante que permita à segurança social realizar pagamentos daquela natureza (aquisição de créditos dos trabalhadores por remunerações), antes, porém, em razões de ordem social e política.

7. Não se conformando com a sentença do Tribunal da Relação de Évora, a segurança social interpôs recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça, o qual reconheceu, em 9/02/1999, que nem todos os créditos reclamados pelos trabalhadores por indemnizações estavam a coberto dos privilégios instituídos pela Lei n.º 17/86, de 14 de Junho – conhecida como *lei dos salários em atraso* –, mas apenas aqueles que resultem de indemnizações devidas por rescisão dos contratos de trabalho pelos trabalhadores, com invocação de justa causa, desde que esta consistisse na falta de pagamento de retribuições. Todavia, dado que nem a sentença de 1.ª instância nem o acórdão recorrido especificaram, a respeito das indemnizações, qual a sua causa; e que na sentença se enunciavam todos os créditos dos trabalhadores, com ou sem reconhecimento judicial, sem discriminar a causa, aquele Tribunal Supremo determinou que se procedesse à devida ampliação da matéria no sentido do esclarecimento da natureza dos diversos créditos laborais e posteriormente se aplicasse o regime definido por aquela instância superior e, bem assim, revogou o acórdão recorrido ordenando que os autos descessem à Relação de Évora, para aí, se possível, pelos mesmos Desembargadores se ordenasse o processamento que fosse necessário para a necessária ampliação e posterior julgamento de direito.
8. O Tribunal da Relação de Évora remeteu os autos à 1.ª instância tendo esta decidido que todas as quantias reclamadas a título de indemnização o tinham sido nos termos fixados pelo Supremo para que gozassem de privilégios creditórios, ficando de fora apenas uma indemnização pedida com fundamento em danos não patrimoniais.
9. A segurança social interpôs novo recurso¹⁸⁷, em defesa do que se entendeu serem os interesses da segurança social, mas, também, em defesa da legalidade e para que servisse de exemplo em casos futuros.
10. Em 14/04/2000, o Secretário de Estado da Segurança Social, sob proposta do CRSSLVT, autorizou o adiantamento de mais 30 mil contos (€149.639,37), como medida de carácter excepcional, por conta do valor respeitante às arrematações dos dois imóveis, uma vez que, por um lado, na sequência dos sucessivos recursos interpostos pela segurança social, a

¹⁸⁶ De acordo com a informação do IGFSS, de 20/06/2003, “*Estes adiantamentos por conta de créditos reclamados no processo foram efectuados por pressão do Sindicato (...) por ter alegado que os recursos interpostos pela segurança social se destinavam a protelar o pagamento do preço de dois imóveis adquiridos à massa falida (...) com isenção do imediato depósito (...) por ter o adquirente reclamado créditos no processo, os quais estavam cobertos por garantia real.*”.

¹⁸⁷ Alegando que muitos dos ex-trabalhadores da falida não declararam a sua vontade de rescindir os seus contratos de trabalho, tendo os mesmos cessado por caducidade, derivada da declaração de falência, pelo que a decisão estaria afectada de erro de facto.



conclusão do processo foi-se arrastando e acarrantado para os ex-trabalhadores da empresa “*enormes dificuldades de âmbito financeiro e social porquanto continuam sem receber os seus créditos, tendo a maioria avançada idade e reduzida ou nula capacidade de ganho*”, por outro, tendo em conta o despacho de 30-01-96, do então Secretário de Segurança Social – de autorizar um adiantamento de 120 mil contos (€598.557,48), por conta do valor das arrematações dos dois imóveis adquiridos à massa falida –, que, apesar de “*ter, num primeiro momento, contribuído para minorar os problemas sentidos pelos ex-trabalhadores, não se logrou resolver por completo os problemas existentes, os quais persistem*”; e, ainda, o facto da segurança social ter de novo interposto recurso judicial da graduação de créditos “*não se vislumbrando o tempo que ainda demorará a conclusão definitiva do processo*”.

11. Em 09-12-2002, a segurança social introduziu um processo de incidente de habilitação, no Tribunal Judicial de Comarca de Setúbal, para ser considerado habilitado como sucessor processual, em substituição dos credores/reclamantes e na medida que esses créditos tinham sido já satisfeitos pelo requerente no montante de €728.312,19 (146.013.484\$00)¹⁸⁸.
12. Em 02-03-2005, o administrador da massa falida requereu a junção aos Autos do mapa de rateio final, e informou o Tribunal da necessidade, decorrente daquele rateio, do credor IGFSS, IP (que sucedeu ao ISS, IP como sujeito processual) dever ser notificado para proceder, em prazo certo, ao depósito do preço da compra dos imóveis (€1.072.415,45), ou, no caso de se entender poder haver compensação, para proceder ao depósito do valor de €742.467,66¹⁸⁹, para assim se proceder ao pagamento dos credores.
13. Em 27-04-2005, o Mm.º Juiz mandou que aquele Instituto efectuasse o depósito do preço pela totalidade, por considerar que a compensação mencionada não era legalmente admissível dado que o Instituto ao adiantar aquele valor aos trabalhadores assumiu a sua posição processual na percentagem em que lhes comprou os seus créditos sobre a massa falida e não a posição de credor dos trabalhadores no valor que lhes pagou.
14. Em 05-07-2005, o ISS, IP informou o Tribunal de que efectuara o depósito em referência, por ordem do IGFSS, IP, em 06-07-05, através do cheque n.º 3810795063 da Caixa Geral de Depósitos, a favor de Massa Falida Sociedade Mecânica Setubalense, Lda.
15. Entretanto, em 06-07-2005, em carta dirigida ao IGFSS, IP, os ex-trabalhadores da empresa, através do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas e Metalomecânicas do Sul,

¹⁸⁸ Alegando que por questões de ordem social e a interposição de vários recursos, nos autos de falência, que atrasaram a resolução do processo, a motivaram a pagar, desde 1996 até ao presente, aos beneficiários/trabalhadores da falida ou seus sucessores habilitados, uma percentagem de créditos reclamados e reconhecidos ou verificados por sentença, de 10/01/95. No entanto, estes créditos foram reclamados, nos autos de falência, pelos próprios trabalhadores, ou pelos sucessores dos primitivos credores reclamantes, por habilitação de herdeiros.

¹⁸⁹ Valor do depósito do preço da compra dos imóveis deduzido do montante a haver da massa falida na sequência do rateio efectuado pelo administrador (€1.072.415,45 – €329.947,82 = €742.467,66).



perante a morosidade na resolução do processo, que decorre há cerca de 16 anos, manifestaram a vontade de chegar a um acordo extrajudicial, formulando a seguinte proposta:

- o IGFSS, IP desistia do pedido referente aos valores entregues com base no Despacho Normativo n.º 35/84 e no Decreto-Lei n.º 7-A/86;
- os trabalhadores reconheciam ao IGFSS, IP o direito em ser reembolsado do valor de €728.950,00¹⁹⁰;
- o IGFSS, IP desistia do recurso interposto no Tribunal da Relação de Évora;
- o Sindicato em representação dos credores/trabalhadores estava autorizado a celebrar o acordo extrajudicial com o IGFSS, IP, devendo para tal ser envolvido também o gestor judicial de forma a que fosse entregue aos credores o valor correspondente ao rateio, menos o valor adiantado pela Segurança Social em 1996 e 2000 e, assim, finalizar o processo.

16. A proposta em referência mereceu a aprovação do Conselho Directivo do IGFSS, IP, nos termos do despacho, de 12-12-2005, exarado sobre a informação dos serviços n.º 327, de 07-12-2005. Pelo que, em 13-01-2006, reuniram-se os representantes do CDSS de Setúbal, do ISS, IP, do IGFSS, IP, do Sindicato em referência e o Liquidatário Judicial com vista à formalização do referido acordo. Não obstante, durante a reunião foram identificados alguns constrangimentos por parte do Sindicato relativamente à operacionalidade do acordo firmado, designadamente quanto à dificuldade da obtenção da anuência formal dos trabalhadores a juntar aos autos, para efeitos de distribuição, pelo Liquidatário Judicial, do produto do rateio deduzido das verbas pagas oportunamente pela Segurança Social, a título de adiantamentos, num total de €728.950,71. No sentido de ultrapassar este obstáculo, ficou acordado, entre o Liquidatário Judicial e o Sindicato dos trabalhadores, que seria elaborado um documento assinado por todos os trabalhadores que receberam os montantes ao abrigo dos referidos Despachos segundo o qual autorizariam o Liquidatário Judicial a proceder ao pagamento à Segurança Social daquele valor. Ficando esta a aguardar a apresentação do documento em causa, salvaguardando, no entanto, que só desistirá do recurso após a homologação judicial do acordo extrajudicial e a emissão do cheque no valor citado a seu favor.

Face ao exposto conclui-se que:

- a) No âmbito do processo falimentar da Sociedade Mecânica Setubalense a Segurança Social adquiriu dois imóveis à massa falida no valor de 215.000 contos (€1.072.415,48: €748.196,85 e €324.218,63, respectivamente), com isenção do depósito do referido preço, por o adquirente ter créditos reclamados no processo, os quais estavam cobertos por garantia real. Tal dispensa foi autorizada pelo Tribunal, nos termos da lei;
- b) Os adiantamentos de verbas nos montantes de €598.557,48 e €149.639,37 para a aquisição dos créditos¹⁹¹ devidos aos trabalhadores por remunerações foram efectuados à

¹⁹⁰ O valor que consta na carta do Sindicato (€728.950,00) não corresponde com o valor que consta no processo de incidente de habilitação (€728.312,19).



revelia do processo falimentar em curso, dado que foram feitos directamente aos trabalhadores e não à ordem do Tribunal;

- c) Estes adiantamentos que atingiram, efectivamente, o valor total de €728.312,19¹⁹² não têm cobertura legal pelo que poderão constituir pagamentos indevidos, configurando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos, respectiva e relativamente ao primeiro despacho, da alínea b) do n.º 1 do art. 48.º e art. 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro e, quanto ao segundo, da alínea b) do n.º 1 do art. 65.º e art. 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto. No entanto, a responsabilidade financeira sancionatória, em ambos os casos, está prescrita, por força do disposto no art. 70.º da última lei citada;
- d) São responsáveis, no primeiro caso, no montante de €598.557,48, nos termos do disposto no art. 49.º da Lei 86/89 aos membros do Conselho Directivo do ex-Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo que exerceram funções em 1996, e o ex-Secretário de Estado da Segurança Social em funções em 30/01/1996, e no segundo caso, no montante de €129.754,71¹⁹³, nos termos do disposto no art. 61.º da Lei n.º 98/97, os membros do Conselho Directivo daquele ex-Centro, em exercício de funções em 2000, e o ex-titular da mesma Secretaria de Estado em funções em 30/04/2000;
- e) A dispensa do depósito referida na alínea a) deixou de produzir efeito já que o depósito da totalidade do preço de compra dos imóveis, na quantia de €1.072.415,45, decorreu do despacho do Mm.º Juiz daquele Tribunal, de 27-04-2005 (a fls. 950), que o proferiu por considerar que a compensação proposta pelo administrador da massa falida, em 02-03-2005, não era legalmente admissível, pelo que a segurança social foi, em 2005, por ordem judicial, obrigada a despendar aquele valor para que os créditos presentes ao processo pudessem ser rateados;
- f) Por último, refira-se que dada a natureza da dívida e o facto de existirem acções judiciais em curso, esta dívida deveria encontrar-se registada numa conta de *'Outros devedores de cobrança duvidosa'*, bem como ter sido constituída a adequada provisão (100%), em cumprimento do disposto no ponto 2.7.1. – *Provisões* das considerações técnicas do POCISSSS.

Em sede de contraditório vêm:

- o Secretário de Estado da Segurança Social, em funções, em 30-01-96, alegar, além do mais, que:

¹⁹¹ Correspondem aos montantes autorizados que totalizam €748.196,85.

¹⁹² Corresponde ao valor indicado no processo de incidente de habilitação.

¹⁹³ Diferença apurada entre os montantes indicados no processo de incidente de habilitação e o autorizado no primeiro despacho.



“ (...) a Segurança Social tomou a decisão da aquisição dos imóveis sabendo que havia créditos privilegiados dos trabalhadores que, com alta probabilidade, deveriam ser graduados antes dos próprios créditos reclamados por si” (n.º 8.º);

“(...) por força da atribuição de efeito suspensivo ao referido recurso, ficou posta em causa a possibilidade de os ex-trabalhadores receberem o rateio dos créditos reclamados, isto ao fim de 8 anos passados sobre a declaração de falência da respectiva entidade patronal” (n.º 12.º);

“Daí as reclamações da organização sindical representativa desses trabalhadores contra a interposição do referido recurso pela Segurança Social, pretendendo os trabalhadores que o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, adquirente dos imóveis, depositasse o remanescente do preço para poderem receber uma parcela (indiscutível) dos seus créditos” (n.º 13.º);

“No tratamento dessa questão desempenharam papel relevante os Serviços Jurídicos do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, os quais vinham esclarecendo as implicações da atitude que esta entidade viesse a assumir” (n.º 16.º);

“Em função da Nota Informativa e das Informações Complementares (do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo), o ora Alegante concordou «com a solução proposta de disponibilizar antecipadamente para satisfação imediata de créditos de remunerações dos trabalhadores da Mecânica Setubalense o que resultar da dedução, ao preço da arrematação dos imóveis, de uma verba para pagamento das custas do processo e da verba adiantada aos trabalhadores a título de subvenções» (Despacho de 30 de Janeiro de 1996)” (n.º 25.º);

“Do que fica dito, resulta de forma clara que a decisão do Alegante, fundada na sucessão das informações referidas, teve como razão determinante necessidade de evitar um resultado contrário ao Direito a saber, a manutenção de um prejuízo, a ofensa ao mínimo de existência, a numerosos trabalhadores decorrente do exercício lícito de uma faculdade processual pela Segurança Social, a de interpor recurso de uma decisão que lhe fora desfavorável” (n.º 26.º);

“Essa decisão foi tomada precisamente porque o processo falimentar regulado no Código de Processo Civil não assegurava uma decisão em prazo razoável sobre os créditos reclamados nesse processo violando assim não só o art. 20.º, n.º 1, da Constituição, como também, o art. 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem” (n.º 27.º);

“O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo viu-se, assim, numa situação de conflito de pretensões jurídicas surgido num processo falimentar” (n.º 29.º);

“Entre dois valores constitucionais — o de protecção dos ex-trabalhadores da falida, muitos deles com idade avançada e desempregados, e o de defesa da legalidade e do interesse público de defesa dos dinheiros estaduais — e numa situação de conflito, procedeu a uma concordância prática entre os valores conflitantes” (n.º 32.º);

“Tal solução seria a de “adiantar” o montante indiscutível dos créditos dos trabalhadores graduados em primeiro lugar, contra um documento de quitação com relevância processual, por força do qual a Segurança Social ficaria subrogada nos créditos desses trabalhadores” (n.º 33.º);



“Essa a solução sugerida ao Alegante e que por ele foi ratificada, sendo certo que os pormenores técnicos de execução não tinham de ser por si determinados” (n.º 34.º);

“Diferentemente do que se sustentava numa das informações complementares (...) o despacho do Alegante teve uma fundamentação jurídica subjacente, a de proceder à concordância prática de valores constitucionais conflituantes do acesso aos tribunais, de obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável, de tutela dos direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente o de assistência material aos desempregados, garantindo o seu mínimo de existência”. (n.º 36.º)

“Concordância prática que deveria ser feita pelo adiantamento do “preço” dos créditos graduados em 1.º lugar, na prática adquiridos pela Segurança Social, através de uma habilitação como cessionária dos créditos sobre a massa falida, como veio a suceder muitos anos depois” (n.º 37.º)

“ (...) os pagamentos feitos como adiantamento do rateio dos trabalhadores não constituem pagamentos indevidos do ponto de vista financeiro” (n.º 38.º)

“Na verdade, tais pagamentos tinham de se fazer no quadro do processo falimentar, embora sem depósito à ordem do Tribunal, para poderem ter eficácia imediata, fazendo cessar os prejuízos sofridos pelos trabalhadores pelo atraso inconstitucional dos tribunais, sem que a Segurança Social tivesse de desistir do recurso de apelação por si interposto” (n.º 39.º);

“A cobertura legal resulta da necessidade de evitar um verdadeiro abuso de exercício do direito processual de recorrer por parte da Segurança Social, numa situação de colisão de direitos” (n.º 40.º);

“O adiantamento dos pagamentos aos trabalhadores, através da cessão dos respectivos créditos, pagamento por terceiro com sub-rogação ou processo técnico equivalente, não causou dano ao erário público, visto ter sido acautelada a retenção da parte dos créditos reclamados para Segurança Social (subvenções aos trabalhadores) que se considerava que deviam correctamente ser graduados em primeiro lugar, a par dos créditos dos trabalhadores por retribuições” (n.º 42.º);

“ (...) a efectivação da responsabilidade financeira relativamente ao Alegante e aos outros dirigentes da Segurança Social visados na Auditoria implicaria o enriquecimento sem causa desta Instituição, visto que ela está em vias de receber no rateio o pagamento por conta dos seus créditos privilegiados e dos créditos adquiridos por força da referida habilitação, conforme consta do relato da Auditoria e de documentos oficiais mais recentes de que o Alegante teve conhecimento” (n.º 43.º);

“Decisivamente, não pode sustentar-se que o ora Alegante haja agido com culpa (cfr. arts. 61.º, n.º 5, e 64.º da Lei do Tribunal de Contas), isto é, que tendo agido temerariamente, sem a “diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso – art.º 487.º, n.º 2, do Código Civil” (n.º 44.º);

“Sendo certo que o despacho em causa foi precedido de propostas do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, mostrando-se por isso ouvida a estação competente tendo a solução em causa sido tomada em conformidade, com o proposto por esta (art. 36.º, 1.º, do Decreto-Lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, para onde remete o art. 61.º, n.º 2, da Lei do Tribunal de Contas)” (n.º 45.º);



— o Secretário de Estado da Segurança Social, em funções em 14-04-2000, veio alegar que:

“ (...) proferiu o despacho datado de 14/04/2000 autorizando a disponibilização de uma parcela do valor por que a segurança social arrematou dois imóveis da massa falida com vista a ser entregue aos trabalhadores detentores de créditos privilegiados” (n.º 2)

“Limitou-se pois a seguir o procedimento adoptado pelo seu antecessor que, (...) tomara decisão idêntica em Janeiro de 1996” (n.º 3).

“Sufragou, portanto, o entendimento sustentado pelos serviços da segurança social (...) subjacente à solução proposta, a qual assenta no pressuposto de que, com a antecipação de tais verbas, se obviava à alternativa indesejável de, para salvaguarda das legítimas expectativas dos mencionados trabalhadores, ser necessário prescindir do direito a ver reapreciadas pelos tribunais superiores decisões judiciais desconformes às pretensões de um dos sujeitos processuais” (n.º 4).

“(...) no caso em apreço, a perpetuação de uma discussão de cariz eminentemente processual (já lá vão 18 anos!) não pode ser de molde a impedir a reparação de graves prejuízos sociais decorrentes do sucessivo adiamento do efectivo ressarcimento dos créditos reclamados, para os quais se verifica existir — ao menos parcialmente — cobertura patrimonial bastante” (n.º 6).

“ (...) perante semelhante conflito manifesto, afigura-se inevitável a primazia do direito à satisfação de necessidades básicas que assegure condições mínimas de subsistência (correlativamente, erigida como obrigação do Estado), de modo a suavizar dificuldades sociais evidentes impostas por contingências como seja a inexistência de fonte de rendimento alternativa ao proveniente do trabalho que, entretanto, se perdeu” (n.º 7).

“Tanto mais que essa constitui, precisamente, a finalidade do sistema de segurança nos termos constitucionalmente consagrados. No momento de avaliar e ponderar os interesses em presença, aquela dimensão impõe-se por si” (n.º 8).

“E é precisamente tendo como pano de fundo essa moldura constitucional que se reconhece no despacho de 14/04/2000, na linha da anterior actuação quanto a essa matéria, que as prementes dificuldades financeiras e sociais que vinham sendo suportadas pelos ex-trabalhadores, a grande maioria deles com avançada idade e reduzida ou nula capacidade de ganho, justificavam tais medidas de carácter excepcional, a título de apoio social especial” (n.º 9).

“Posto isto, sempre se dirá, a propósito da alegada falta de enquadramento legal, que o mesmo é bem patente no incidente de habilitação suscitado pelo IGFSS (cfr. doc. 1), que veio a ser julgado provado e procedente por sentença proferida nos autos (cfr. doc. 2), que teve em consideração a ocorrida transmissão de créditos (arts. 589º do Cód. Civil e 64º n.º 2 do CPEREF, então vigente), de acordo com o recibo/declaração de sub-rogação entregue por cada um dos trabalhadores (cfr. doc. 3)” (n.º 10).

“A segurança social não procedeu, pois, a adiantamentos ou pagamentos que revestissem a natureza que vem identificada no relato da auditoria mas, antes, a uma “compra” (parcial) dos créditos de ex-trabalhadores de uma empresa falida” (n.º 11).



“Para além da legalidade do acto, com a fundamentação que precede, ainda assim não se quer deixar de evidenciar o facto de, neste caso, não ocorrer qualquer dano para o erário público” (n.º 12).

“ (...) os valores adiantados pela segurança social aos ex-trabalhadores da empresa falida tiveram subjacente um conjunto de garantias e de meios cautelares de salvaguarda dos respectivos interesses financeiros, notando-se, ademais, a notória adequação e proporcionalidade das contraprestações existentes no processo, que contribuem para a realização dos seus fins” (n.º 15).

“ (...) está em curso um procedimento de acordo extra-judicial, visando a respectiva homologação judicial, que já recolheu a aprovação do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, por despacho de 12/12/2005, e determinou a celebração de um acordo/plataforma de entendimento, em 13/01/2006, pelos representantes da segurança social, pelo Sindicato dos trabalhadores da empresa falida e pelo Liquidatário Judicial do processo de falência” (n.º 16).

“Segundo informação prestada pelos serviços (cfr. doc. 4), a operacionalização de tal acordo extra-judicial está, no presente, apenas condicionado por questões meramente processuais, relacionadas com a impossibilidade no contacto de 3 ex-trabalhadores (num total de 275), a que lhe estão associados um montante de 658,09 Euros” (n.º 17).

— os Conselhos Directivos do ex-Centro Regional de Lisboa e Vale do Tejo, em funções em 30-01-1996 e 14-04-2000, alegar¹⁹⁴ que:

“ (...) importa, desde já, manifestar a perplexidade que a mesma causa, face aos elementos constantes dos autos de falência (...), e ao invés do que vem afirmado, atestam pela efectiva consideração de tais adiantamentos no âmbito do processo falimentar em curso” (n.º 6).

“Com efeito, por petição dada entrada em 09/12/2002 no Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), deduz um incidente de habilitação nos autos de falência em apreço, no valor de €728.312,19, para que o IGFSS fosse considerado habilitado como sucessor processual em substituição dos trabalhadores credores/reclamantes” (n.º 7).

“Esses adiantamentos foram, de resto, efectuados contra um recibo/declaração de sub-rogação passada por cada um dos trabalhadores ou dos seus sucessores habilitados, em que declararam sub-rogar expressamente na Segurança Social os seus direitos como credores da massa falida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda., com todas as garantias que aos mesmos assistem e na medida em que foram satisfeitos” (n.º 9).

“Habilitação essa que veio a ser julgada, por sentença de 16/06/2003, provada e procedente, nos termos do artigo 589.º do Código Civil, do artigo 271.º do Código de Processo Civil e do artigo 64.º do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril” (n.º 10).

¹⁹⁴ A numeração indicada subsequente às alegações foi tomada com base nas oferecidas pelo alegante M.....



“Nestes termos, a Segurança Social ficou na posição processual dos trabalhadores, a coberto de uma Sentença Judicial, na quota-parte em que “comprou” os créditos desses trabalhadores sobre a massa falida, conforme previsto no n.º 2 do mencionado artigo 64.º do CPEREF, uma vez que se tratou de uma satisfação parcial do direito dos credores iniciais” (n.º 11).

“Se tais adiantamentos fossem estranhos ao processo falimentar (à revelia, na terminologia do relato da auditoria), então a Segurança Social não podia, como se compreenderá, vir aos autos do processo da falência, requerendo a sua habilitação e obter, como veio a acontecer, o reconhecimento de tal posição processual” (n.º 12).

“De igual forma, extrai-se do já citado artigo 64.º do CPEREF, que os pagamentos efectuados pelos terceiros o serão por referência aos direitos do credor, pelo que a Segurança Social, no âmbito do processo em apreço, e como qualquer interveniente (terceiro) que adquira tais direitos, terá de satisfazer a correspondente obrigação pecuniária ao credor, enquanto titular desses direitos de crédito, e não a qualquer outra entidade, como seja o Tribunal ou o administrador da massa falida/liquidatário judicial, pois aí estaria, na realidade, a efectuar um depósito à consignação do devedor, no caso, ao falido ou massa falida” (n.º 17).

“Quanto à legalidade dos adiantamentos no âmbito do processo falimentar já se demonstrou o respectivo acerto e enquadramento legal, nos termos das disposições citadas no ponto 10 das presentes alegações, plasmado, aliás, na sentença do Tribunal Judicial de Setúbal de 16/06/2003, que reconheceu à Segurança Social a qualidade de sucessor processual dos trabalhadores da falida” (n.º 20).

“Assim, não se pode aceitar o entendimento que vem expresso no relato da auditoria ao afirmar que tais adiantamentos não encontram fundamentados em norma legal habilitante que permita à segurança social realizar pagamentos daquela natureza (remunerações dos trabalhadores), antes, porém, em razões de ordem social e política” (n.º 21).

“A Segurança Social, através dos despachos ora postos em crise, não procedeu, pois, a adiantamentos ou pagamentos que revestissem a natureza que vem identificada no relato da auditoria, mas, antes, a uma “compra” (parcial) dos créditos de ex de uma empresa falida” (n.º 24).

“Isto por um lado. Por outro, e a par dessa integração material dos adiantamentos na figura legal da sub-rogação de créditos, não se refuta que na motivação/fundamentação de tais despachos estivessem como estiveram aquilo que vem descrito na auditoria e, estranhamente, impregnado de um silente juízo de censura, de razões de ordem social e política” (n.º 25).

“Na verdade, tais razões ou preocupações, longe de estarem despidas da indispensável veste legal, encontram, desde logo, o seu abrigo nos deveres constitucionalmente consagrados do Estado, de providenciar e gerir um sistema de segurança social que proteja os cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, nos termos do artigo 63.º da Constituição” (n.º 26).

“E isto sem prejuízo, como se viu, de tais medidas (os adiantamentos) terem sido procedimentalmente concretizadas pelos serviços competentes através dos mencionados instrumentos legais da sub-rogação de créditos no âmbito de um processo falimentar” (n.º 28).



“Mas que não deixam de configurar ou dar execução a objectivos de um sistema de segurança social, que visa, entre outras prossecuções, proteger os trabalhadores e suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, assegurando aos cidadãos em situação de carência económica o direito a mínimos vitais para a satisfação das suas necessidades essenciais” (n.º 29).

“Ora, no caso concreto, os despachos de 1996 e de 2000 que determinaram os adiantamentos num valor efectivo de €728.312,19 (145 000 contos), tiveram em atenção e devida ponderação o facto de a Segurança Social já ter adquirido dois imóveis à massa falida, no valor de €1.072.415,48 (215 000 contos), com isenção do depósito do referido valor, derivado de a Segurança Social ter créditos reclamados no processo de falência, com garantia real” (n.º 37).

“Por outro lado, e conforme mencionado na proposta do CRSSLVT, transmitida pelo ofício n.º 801, de 11/04/2000, que serviu de base à emissão do despacho de 14/04/2000, deverá ser consignada aos trabalhadores uma verba de 150 000 a 160 000 contos, através do competente rateio final, já com a dedução efectuada a título de liquidação das custas judiciais e da contribuição predial” (n.º 38).

“Os valores adiantados pela Segurança Social aos ex trabalhadores da empresa falida tiveram subjacente, por conseguinte, um conjunto de garantias e de meios cautelares de salvaguarda dos respectivos interesses financeiros, notando ademais, a notória adequação e proporcionalidade das contraprestações existentes no processo, que contribuem para a realização dos seus fins” (n.º 39).

“É certo que a mencionada isenção de depósito apenas vigorou até Julho de 2005, data em que a Segurança Social colocou à disposição do processo falimentar o citado valor de €1.072.415,48 em cumprimento de uma sentença do Tribunal Judicial de Setúbal, de 27/04/2005, que não concedeu provimento, entre outras questões, à compensação entre aquele valor e o montante dos adiantamentos” (n.º 40).

“Mas também é certo que os serviços competentes da Segurança Social não se conformaram com aquela decisão e de forma a evitar o seu trânsito em julgado, logo a sua definitividade e consolidação na ordem jurídica, interpuseram recurso para as instâncias superiores, das quais ainda se aguarda uma decisão final e imperativa” (n.º 41).

“E, decisivamente, para uma resolução efectiva desta questão, com salvaguarda de ambos os interesses em presença, tanto dos trabalhadores, como da Segurança Social, encontra-se em curso um procedimento de acordo extra-judicial, visando a respectiva homologação judicial, que já recolheu a aprovação do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, por despacho de 12/12/2005, e a celebração de um acordo/plataforma de entendimento, em 13/01/2006, pelos representantes da Segurança Social, pelo Sindicato dos trabalhadores da empresa falida e pelo Liquidatário Judicial do processo de falência” (n.º 42).

“Ora, (...) a operacionalização de tal acordo extra-judicial está, no presente, apenas condicionado por questões meramente processuais, relacionadas com a impossibilidade no contacto de 3 ex-trabalhadores (num total de 275), a que lhe estão associados um montante de 658,09 Euros” (n.º 43).



“Mais se esclarece, na referida informação que aqueles Serviços (o IGFSS) “já diligenciaram, conjuntamente com o mandatário da Segurança Social, o senhor liquidatário judicial e o Sindicato, pela resolução do diferendo associado, perspectivando-se, assim, o célere recebimento dos valores em causa logo que se encontrem reunidos os pressupostos que determinaram a sua celebração” (n.º 44) [sublinhado nosso].

— o Administrador da Massa Falida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. alegar, quanto às conclusões apresentadas relativas às alíneas:

a) e b) – que [c]orrespondem à realidade.

c), d) e f) – que [s]ão factos exteriores ao processo de falência e ao conhecimento e controlo do signatário.

e) que [o] depósito do preço da compra dos imóveis, compra efectuada no âmbito da liquidação da massa falida, por venda por proposta em carta fechada, foi ordenado pelo Juiz do processo em 27/04/2005, a fl. 950, na sequência da apresentação do mapa de rateio final pelo signatário, ao qual se seguiria em tramitação normal do processo a fase dos pagamentos.

Face às alegações apresentadas e às questões suscitadas, considera-se que:

- Na verdade, os adiantamentos autorizados pelos despachos dos então Secretários de Estado da Segurança Social, proferidos em 30/01/96 e 14/04/00 – nos valores de € 598.557,48 e € 149.639,37, respectivamente, que atingiram pagamentos efectivos no valor total de € 728.312,19 –, são subsumíveis a uma das figuras legalmente admissíveis da transmissão de créditos, prevista no artigo 589.º do Código Civil, isto é, na sub-rogação pelo credor, ao estabelecer-se que o credor que recebe a prestação de terceiro pode subrogá-lo nos seus direitos, desde que o faça expressamente até ao momento do cumprimento da obrigação.
- De facto, tratou-se de um negócio jurídico particular celebrado entre ‘credores’, cujo objecto foi a transmissão de créditos devidos por remunerações aos trabalhadores, pelo que, tratando-se de bens que não compõem a massa falida, isto é, que não integram o seu activo, não são administrados, no âmbito do processo falimentar¹⁹⁵ durante o período da liquidação, pelo liquidatário judicial, sob a direcção do juiz e com a cooperação e fiscalização da comissão de credores (v. art. 141.º do CPEREF).

¹⁹⁵

Recorde-se que a declaração judicial da falência foi proferida em 17-02-88, pelo que todos os actos de administração da massa falida posteriores à entrada em vigor do CPEREF devem poder ser subsumíveis conforme o disposto no art. 25.º às normas constantes do art. 122.º e seguintes, todos do mencionado código.



- Não obstante os valores constitucionais invocados¹⁹⁶ e compreendendo-se a razoabilidade dos motivos referidos pelos alegantes, os actos praticados para serem legais teriam de ser – por se tratarem de actos da Administração – em aplicação de uma norma legal que os permitisse ou autorizasse, isto é, enquadrados na esfera de atribuições do ministério e, conseqüentemente, contidos na competência dos seus órgãos ou em aplicação de uma norma legal específica que tivesse autorizado o negócio jurídico *sub judice*.
- Termos em que se mantém a asserção de que os despachos proferidos são ilegais, por terem autorizado o adiantamento de uma verba para a realização de um negócio jurídico sem o necessário enquadramento legal ou norma legal que autorizasse aquele órgão à prática do acto. Apesar de que, acrescente-se, no que concerne ao segundo despacho, a questão em causa poderia ter vindo a ser resolvida no âmbito do processo falimentar, conforme o disposto no art. 150.º¹⁹⁷ do CPEREF com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 315/98, de 20 de Outubro, se os trabalhadores (credores dos créditos cessionados) tivessem solicitado ao liquidatário, com o acordo da comissão de credores, a atribuição de um subsídio a título de alimentos e à custa dos rendimentos da massa falida.

No entanto considerando que:

- por um lado, se encontra em curso um procedimento de acordo extraordinário extra-judicial, que alcançou já, em 13/01/06, uma plataforma de entendimento entre os representantes da Segurança Social, o Sindicato dos trabalhadores da empresa falida e o Liquidatário Judicial do processo de falência, no sentido da agilização do processo e, conseqüentemente, a pôr-lhe termo. E que tal acordo, firmado nos termos dos artigos 231.º e seguintes do CPEREF, obteria como resultado imediato, que, antes da satisfação de qualquer um dos outros créditos presentes ao processo falimentar, o valor adiantado pela segurança social fosse pago, assim se ressarcindo esta das verbas adiantadas nos termos dos despachos em referência;
- por outro a segurança social ao agir como agiu¹⁹⁸ comprando os créditos devidos por remunerações aos trabalhadores, o fez no pressuposto de que

¹⁹⁶ As normas constitucionais invocadas têm um alcance eminentemente programático, ficando devolvido ao legislador, em último termo, o seu preenchimento, isto é a delimitação do seu âmbito e extensão. Nesta conformidade, como refere o Prof. Doutor Jorge Miranda no ponto IV das anotações ao art. 63.º da CRP «o sistema de segurança social configura-se, na nossa ordem constitucional, como um sistema universal, devendo garantir (...) a protecção em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. Naturalmente, o pleno cumprimento do programa constitucional depende “essencialmente de factores financeiros e materiais que, em grande medida, o Estado não domina” (v. Jorge Reis Novais, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2003, pág. 147). *Está-se, portanto, no âmbito de um direito social não directamente aplicável*» (vide Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa: anotada*, Coimbra Editora, 2005, pág. 639).

¹⁹⁷ O novo n.º 3 determina que “O disposto nos números anteriores [Alimentos ao falido] é aplicável aos trabalhadores que se encontrem na situação prevista no n.º 1 e detenham créditos sobre a massa falida, deduzindo-se, a final, o valor dos subsídios até ao valor dos seus créditos”.

¹⁹⁸ É razoável admitir-se que as propostas que mereceram despachos favoráveis da tutela tenham sido feitas sempre com a convicção que o foram em cumprimento dos deveres constitucionalmente consagrados ao



Tribunal de Contas

MPJ

estaria a efectuar uma antecipação do pagamento dos imóveis adquiridos e, conseqüentemente, a abater a este montante o valor que aos trabalhadores caberia receber;

- e, também, que até ao momento da decisão judicial final relativa ao processo que corre os seus termos no Supremo Tribunal de Justiça ou até ao momento da conclusão do acordo extra-judicial em referência, o dano resultante para o Estado não se encontra devidamente apurado,

só o terminus das acções em curso pode permitir extrair conclusões sobre o reembolso da Segurança Social.

Estado, “de providenciar e gerir um sistema de segurança social que proteja os cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, nos termos do artigo 63º da CRP.



Tribunal de Contas

MPJ

Centralizadores

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Montante da dívida
2000003910	31/12/01	241.636,79

A protecção na eventualidade da doença dos beneficiários do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem é efectuada através do subsídio de doença, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de Abril, com as novas redacções dadas pelos Decreto-Lei n.º 287/90 e n.º 165/99, de 19 de Setembro e 13 de Maio, respectivamente.

O pagamento dos mencionados subsídios é efectuado pelos Centros Distritais de Segurança Social que, sempre que se justifica, o fazem através das entidades empregadoras, usualmente conhecidas por ‘centralizadores’, que se substituem, assim, à Segurança Social no pagamento directo ao beneficiário.

O registo contabilístico verificado respeita a uma transição de um saldo apurado em 31/12/01 relativo a uma transferência de valores, no montante de €241.636,79, feita às Entidades Patronais para o pagamento dos referidos subsídios de doença.

Este registo foi contabilizado, no âmbito do anterior plano de contas da segurança social (PCISS), numa conta de outros devedores, como forma de controlo das transferências financeiras para as empresas receptoras. Em simultâneo, é enviada às mesmas entidades as Relações dos Processamentos dos Subsídios de Doença devidos aos beneficiários, trabalhadores por conta de outrem.

Actualmente, a referida transferência ¹⁹⁹ só é passível de ser saldada quando as empresas devolverem a referida “Relação”, devidamente assinada pelos Trabalhadores/Beneficiários, após o recebimento do subsídio em questão.

É, assim, com base nesta “Relação” que os centros distritais da segurança social fazem o controlo dos pagamentos efectuados e processam as reposições a que haja lugar, designadamente nos casos de altas antecipadas ou de falecimento do beneficiário.

Solicitados esclarecimentos e elementos, aos responsáveis pelos serviços de contabilidade, sobre a antiguidade da dívida e da razão de ser da sua não regularização, constatou-se que o controlo da recepção e/ou da conferência das referidas “Relações” nem sempre foi possível de ser efectuado, não tendo, nessa medida, sido feitas as reconciliações a que, porventura, houvesse lugar nem, por consequência, saldada a conta em referência.

¹⁹⁹ No quadro do actual plano de contas da segurança social (POCISSSS), esta dívida está contabilizada, no SIF/SAP, na Conta do razão – 2689999000.



Também e dado que este saldo se referia a vários ‘centralizadores’, indagou-se, junto do “Núcleo de Contribuições”, da actual situação destas empresas como contribuintes da segurança social, designadamente se estas se encontravam ainda em actividade – verificou-se, da informação recolhida e disponível no sistema informático do CDSS de Setúbal, em 30/09/05, que, de um total de 22 empresas, 11 estavam na seguinte situação contributiva:

NIF	Contribuinte	Situação Contributiva 30/09/05
503293539	107055055	Sem movimento
503293539	107055057	Sem movimento
980113458	107050008	Sem movimento
503728080	107061063	Sem movimento
N/C	107006110	Sem movimento desde 08/95
N/C	107033507	Sem movimento
N/C	N/C	Designação alterada (*)
N/C	N/C	Idem
N/C	N/C	Idem
N/C	N/C	Idem
N/C	N/C	Idem

(*) Empresa com actividade económica no ramo dos “Seguros”

Refira-se, a título de exemplo, o caso de um registo no montante de €636,61, que integra este saldo (de € 241.636,79), relativo ao contribuinte n.º 107006110, com a actividade económica de “Demolição e Terraplanagem”, que deixou, ao que tudo indica, de contribuir para a segurança social, desde Agosto/1995, desconhecendo os serviços do CDSS de Setúbal se terá terminado ou mudado de actividade económica.

A ilustração deste caso atesta não apenas o fraco ou inexistente controlo, como também a deficiente comunicação entre as áreas processadoras e pagadoras de modo a garantir o devido e correcto registo, contabilização e reconciliação, factores que permitem não só a permanência de situações como as descritas como também gera efeitos multiplicadores de ineficiência no sistema de controlo da instituição.

Por outro lado, de acordo com o descrito, a Segurança Social suportou os encargos decorrentes desta prestação por via das transferências efectuadas, não dispondo, no entanto, do respectivo comprovativo, incorrendo, posteriormente, no risco de os beneficiários virem a reclamar o seu pagamento e, na eventualidade de a situação que esteve na origem do processamento desta prestação ter sido alterada, não ser reembolsada dos respectivos montantes.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do ISS, I.P. alega que *“(...) por ocasião do fecho de contas relativo ao exercício económico de 2005, o CDSS de Setúbal evidenciou a situação patenteada no relato e bem assim outras pendentes de regularização (...) Desse reconhecimento resultaram acções, ainda em curso, tendentes a proceder à revisão e regularização desses saldos constantes das contas do Centro Distrital (...)”*



Tribunal de Contas

MPJ



Tribunal de Contas

MPJ

Conta do razão 2689990003 – Credores de Fundo Fixo e conta do razão 2689990004 – Credores com atribuição de Fundo Fixo

Conta do razão 2689990003 – Credores de Fundo Fixo

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Método	Valor da Amostra
31/12/2004	89.517,09	Pop. Total	–

2689990004 – Credores com atribuição de Fundo Fixo

(em euros)

Data	Valor do Saldo	Método	Valor da Amostra
31/12/2004	88.673,08	Amostra	74.582,99

Os registos incluídos nas contas acima referidas respeitam, na generalidade, a verbas atribuídas para efeitos de fundo de maneo. O quadro seguinte identifica os registos seleccionados nas respectivas contas e o serviço responsável por aqueles fundos.

(em euros)

2689990003				2689990004				Responsável pelo Fundo de Maneo
N.º Doc. SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	N.º Doc SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	
2000003785	31-12-2001	2.309,43	Saldo inicial	1800000001	02-01-2003	6.320,00	Adiantamento de fundo fixo	CEBS Trafaria - Infância
2000003775	31-12-2001	3.416,77	Saldo inicial	1800000002	02-01-2003	2.835,00	Adiantamento de fundo fixo	Centro Dia Trafaria
2200000701	28-05-2003	5.218,67	Saldo inicial	1800000003	02-01-2003	9.840,00	Adiantamento de fundo fixo	CBES Laranjeiro - Infância
				1800000007	02-01-2003	4.860,00	-----	CBES Laranjeiro - Idosos
2000003780	31-12-2001	1.826,85	Saldo inicial	6500000008	17-12-2004	3.154,98	Adiantamento de fundo fixo	Infantário e Jardim de Infância Romeira
1200004663	31-12-2004	472,90	Comparticipações de utentes e almoços					Infantário e Jardim de Infância Romeira
				1800000001	02-01-2004	6.080,00	Fundo fixo 2004	Centro Infantil Costa da Caparica
2200000840	30-12-2004	161,11	Saldo inicial	1800000007	02-01-2003	7.160,00	Adiantamento de fundo fixo	Centro Infantil do Lavradio - Barquinho
				1800000008	02-01-2003	9.280,00	Adiantamento de fundo fixo	Centro B. E. Social Baixa da Banheira
2200001030	30-12-2004	1.290,73	Saldo inicial	6500000002	30-12-2004	3.453,01	Adiantamento de fundo fixo	Centro Infantil Alcácer do Sal
				1800000001	02-01-	13.000,00	Adiantament	CCATI - Centro



Tribunal de Contas

MPJ

2689999003				2689999004				Responsável pelo Fundo de Maneio
N.º Doc. SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	N.º Doc SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	
				3	2003		o de fundo fixo	de Apoio à terceira Idade
220000077 9	21-02-2003	8.630,69	Saldo inicial	180000001 4	02-01-2003	6.800,00	Adiantamento de fundo fixo	Centro Infantil de Sines "A Conchinha"
120000476 4	13-03-2003	0,97	Outros recebimentos					Centro Infantil de Sines "A Conchinha"
200000377 7	31-12-2001	17.706,07	Saldo inicial					Centro Infantil Setubal I - O Ninho
200000379 4	31-12-2001	3.640,20	Saldo inicial	180000002 7	02-01-2003	300,00	Adiantamento de fundo fixo	SI Sines
150000030 5	31-10-2002	7.150,71	SL Montijo					SI Sines
220000433 3	31-10-2002	4.324,13	.....	180000002 1	02-01-2003	700,00	Adiantamento de fundo fixo	SI Barreiro
200000408 2	31-12-2001	2.792,84	Saldo inicial					SI Sesimbra
220000433 6	31-10-2002	458,07	.....					SI Alvalade
200000379 1	31-12-2001	3.302,04	Saldo inicial					SIas Almada
200000409 9	31-12-2001	5.287,86	Saldo inicial					SI Montijo
200000380 6	31-12-2001	-944,62	Saldo inicial					SI Cercal do Alentejo
200000421 5	31-12-2001	744,19	Saldo inicial					SI Grandola
200000380 1	31-12-2001	5.829,11	Saldo inicial					SI Santiago do Cacém
200000380 2	31-12-2001	7.739,82	Saldo inicial	180000001 8	02-01-2003	800,00	Adiantamento de fundo fixo	SI Alcácer do Sal
200000379 3	31-12-2001	1.985,22	Saldo inicial					SL Zona Sul
200000379 2	31-12-2001	1.610,87	Saldo inicial					SIas Barreiro
200000380 3	31-12-2001	249,40	Saldo inicial					Aprovisionamento
200000380 4	31-12-2001	49,88	Saldo inicial					Secretariado
200000380 5	31-12-2001	149,64	Saldo inicial					Formação
200000380 9	31-12-2001	2.498,98	Saldo inicial					Pobreza
220000059 2	29-10-2003	1.614,56	.....					SLAS Setúbal
				180000026 0	28-06-2002	1049,58		Pedro Nuno Pereira Martins Almeida



Tribunal de Contas

MFJ

26899990003				2689999004				Responsável pelo Fundo de Maneio
N.º Doc. SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	N.º Doc SIF/SAP	Data Doc.	Valor	Obs.	
				180000000 3	09-04- 2002	149,64		Fátima J.D.M.M. Falcato
Total		89.517,09		Total		74.582,99		

Os 44 registos seleccionados e constantes das contas 26899990003 (28 registos) e 26899990004 (16 registos) reportam-se a movimentos realizados com 31 responsáveis pelos fundos de maneio. Da análise dos dados evidenciados no quadro supra, verifica-se o seguinte:

- 21 dos 28 registos constantes da conta 26899990003 – *Credores de Fundo Fixo* (75%) respeitam a lançamentos de saldos iniciais de fundos de maneio em 31/12/2001 que, até 31/12/2004, não tinham, ainda, sido repostos;
- o registo n.º 2000003806 tem natureza credora, o que, em princípio, significa um adiantamento por parte do responsável pelo fundo de maneio, desde, pelo menos, 2001, o que não deixa de causar alguma estranheza;
- os restantes registos com datas posteriores, com excepção do n.º 1200004663, também respeitam a saldos iniciais registados em 31/12/2001, todavia, já incluem, em datas posteriores, outros movimentos, sem que se tenha verificado a sua reposição total;
- no que respeita aos registos da conta 26899990004 – *Credores com atribuição de fundo fixo*, trata-se de fundos de maneio atribuídos em 2003, com excepção do documento n.º 180000001, cuja atribuição só ocorreu em 2004;
- 7²⁰⁰ dos 31 responsáveis pelos fundos de maneio (16,1%) possuem fundos em seu poder desde 2001 (conta 26899990003), tendo-lhes sido atribuídos novos fundos em 2003, sem que os anteriores estivessem regularizados (conta 26899990004).

No sentido de se proceder a uma análise mais aprofundada do controlo exercido sobre os fundos de maneio, foi solicitada informação aos serviços, contudo, apenas foi disponibilizada informação para 5 dos 31 responsáveis pelos fundos de maneio. No quadro seguinte encontra-se indicada a situação destes 5 responsáveis:

(Em euros)

²⁰⁰ O Centro Infantil do Lavradio e o Centro Infantil de Alcácer do Sal só repuseram parte dos fundos em 2004.



Tribunal de Contas

nrj

Responsável pelo fundo de manei	Saldo registado em 1/01/2002 (SIF) 26899990003 (1)	Saldo em 31/12/2004 (SIF) 26899990003 (2)	Fundo Atribuído em 2003 (3)	Registo em 2/01/2003 (SIF) 26899990004 (4)	Saldo em 31/12/2004 (SIF) 26899990004 (5)	Valor repostado em 2004 (6)	Valor total em dívida em 31/12/2004 (7)=(2)+(5) (7)	Obs (8)
Centro Infantil do Lavradio – O Barquinho	2.434,13	161,11	7.160,00	7.160,00	7.160,00	2.273,02	7.321,11	
Centro Infantil de Alcácer do Sal	1.290,73	1.290,73	4.700,00	4.700,00	3.453,01	1.246,99	4.743,74	a)
CEBS Trafaria-Infância	2.309,43	2.309,43	6.320,00	6.320,00	6.320,00	---	8.629,43	b)
Trafaria- Centro Dia	3.416,77	3.416,77	2.835,00	2.835,00	2.835,00	----	6.251,77	c)
Infantário e Jardim de Infância a Romeira	1.826,85	1.826,85 472,90	5.075,00	5.075,00	3.154,98	1.920,02	5.454,73	d)

- a) O valor do fundo de manei registado na conta do razão 26899990003 foi repostado em 30/12/2004 (1.246,99) e em 11/02/2005 (43,74). O montante de 1.249,99 foi registado na conta do razão 26899990004 (4.700,00- 1.246,99=3.453,01).
- b) Em 24/05/2005 foi devolvida a importância de 8.621,00, ficando em dívida 8,43.
- c) Em 24/05/2005 foi devolvida a importância de 6.251,77.
- d) O valor repostado em 17/12/2004 foi registado na conta do razão 26899990004 (5.075,00- 1.920,02=3.154,98). Nesta data estava a decorrer um processo disciplinar e um processo-crime relativamente à funcionária que manuseava os valores até Maio/2003.

A análise efectuada permitiu concluir o seguinte:

- O Centro Infantil do Lavradio – “O Barquinho” e o Centro Infantil de Alcácer do Sal são serviços do CDSS Setúbal. Os restantes também eram serviços do CDSS, mas, posteriormente, a sua gestão foi confiada a Instituições Particulares de Solidariedade Social, tendo sido celebrados acordos de gestão com efeitos a Setembro de 2004 - CEBS – Trafaria-Infância e Centro de Dia da Trafaria, e a Agosto de 2003 - Infantário e Jardim de Infância a Romeira;
- Todos os responsáveis possuíam à sua guarda pelo menos desde 31/12/2001 fundos de manei. Contudo, apesar dos mesmos não terem sido repostos foram atribuídos outros de valor muito superior, com excepção do Centro de Dia da Trafaria, cujo valor é inferior ao que já detinha na sua posse;
- O Centro Infantil do Lavradio repôs em 30/12/2004 grande parte do fundo de manei (€2.273,02) que detinha à sua guarda há mais tempo. No entanto, ainda ficou por repor €161,11 que, acrescido ao montante atribuído em 2003, totaliza €7.321,11;
- O Centro Infantil de Alcácer do Sal repôs a importância €1.246,99, em 31/12/2004, ficando por repor a quantia de €4.743,74, relativa aos dois fundos de manei atribuídos;



- O Centro de Dia e o Centro de Bem Estar da Trafaria que, em Setembro de 2004, deixaram de integrar os serviços do CDSS, passando a sua gestão a ser da responsabilidade de uma IPSS, não repuseram qualquer valor relativo aos fundos de maneo que detinham em sua posse, €6.251,77 e €8.629,43, tendo essa reposição apenas ocorrido em Maio de 2005;
- No que respeita ao Infantário e Jardim Infantil “A Romeira”, cuja gestão já tinha passado para a responsabilidade de uma IPSS em Agosto de 2003, apenas devolveu em 17/12/2004 a importância de €1920,02, ficando em dívida a importância de €5.454,73.

De acordo com os princípios gerais de controlo interno e em conformidade com as regras e boas práticas contabilísticas, os fundos de maneo deverão ser regularizados até ao final de cada exercício económico, devendo, por conseguinte, os documentos de despesa ser entregues e o saldo monetário disponível liquidado a fim de que aqueles possam ser contabilizados como custos do período e este contabilizado como disponibilidades.

Contudo, os Decretos-Lei de Execução Orçamental, designadamente, o aplicável ao OE de 2004, (art. 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março) têm vindo a permitir que a liquidação dos fundos de maneo se efectue até 14 de Janeiro. Porém, nenhum dos saldos em referência foi repostos dentro daquele prazo.

Face ao exposto, verifica-se uma completa ausência de controlo interno ao nível dos fundos de maneo, dado que o CDSS Setúbal não tem providenciado pela reposição periódica daqueles montantes, e que se encontram à guarda dos seus responsáveis.

Realça-se, ainda, o facto de o Centro Distrital, relativamente aos serviços cuja gestão deixou de estar a seu cargo, não ter diligenciado pela entrega definitiva das importâncias em dívida.

No caso vertente, não foi acautelada, em tempo útil, a liquidação dos fundos de maneo, em violação do disposto nas normas que regulam esta matéria, nos diversos decretos-lei de execução orçamental, designadamente para o ano económico de 2004 – art. 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, pelo que os diversos Directores do CDSS de Setúbal, com competência delegada no período de 2001 a 2004, poderão, eventualmente, incorrer em responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d), do n.º 1, do art. 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório o Presidente do Conselho Directivo do ISS, I.P., alega, neste âmbito, que:

- “i) Durante o ano de 2005, foi efectuado o trabalho de revisão dos saldos pendentes de regularização tendo sido encetadas acções tendentes a averiguar da conformidade e consistência dos mesmos (...)*
- ii) foi determinada a sua verificação e regularizações a que houver lugar, no respeito pelas normas em vigor (...).” Acrescentando que “Sem prejuízo das acções desencadeadas tendentes à regularização foi proferido o despacho*



n.º 60/2006-DCD (...)", em 14/11/2006, no qual constam as seguintes orientações:

- a) *Todas as facturas de fornecedores deverão dar entrada no Núcleo Financeiro até ao dia 12 de Dezembro, após verificação e validação do NAP;*
 - b) *Os Fundos de Maneio deverão dar entrada no Núcleo Financeiro até 22 de Dezembro;*
 - c) *O Núcleo Financeiro procederá à liquidação de todos os fundos de maneiio até 15 de Janeiro, devendo concomitantemente proceder à elaboração e submissão da proposta de constituição do fundo de maneiio para o ano de 2007, o qual só poderá ser autorizado após liquidação dos relativos a 2006."*
- iii) *"Uma vez apurados os montantes em causa ordenar-se-á concomitantemente a sua reposição."*
- iv) (...)
- v) *Sem prejuízo do necessário apuramento efectivo dos saldos em questão procederá este Centro Distrital à efectivação da responsabilidade pelas reposições devidas, velando pela liquidação e encerramento, nos termos legais e/ou regulamentares relativos à gestão e controlo orçamental e de tesouraria.*

O Presidente do Conselho Directivo do ISS juntou, ainda, em resposta ao solicitado, em sede do contraditório, uma relação de responsáveis do CDSS de Setúbal e de funcionários com competência delegada.

Considerando que:

- O Centro Distrital está a desenvolver acções com vista à regularização dos fundos de maneiio; e
- Que a lista apresentada não imputa a cada responsável qual a sua intervenção, relativamente a cada fundo de maneiio, designadamente quem era o responsável pela sua atribuição e respectiva reposição,

não é possível nesta fase proceder ao eventual apuramento de responsabilidades financeiras. Trata-se, portanto, de matéria que justifica informações adicionais, que serão analisadas de modo autónomo.



IV.3.3. Outras Situações objecto de acompanhamento em sede de Parecer sobre a Conta da Segurança Social

IV.3.3.1. FUNDO DE SOCORRO SOCIAL

IV.3.3.1.1. CONTA DO RAZÃO 2812400000 – EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS – LONGO PRAZO – INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000000005	31/12/2001	99.759,58

O registo contabilístico em análise respeita a uma dívida que tem vindo a ser relatada em sucessivos Pareceres sobre a Conta da Segurança Social; refere-se à atribuição de um subsídio reembolsável para comparticipação no custo da aquisição de uma fracção de um edifício²⁰¹, em Telheiras, destinado à efectivação das actividades de formação profissional relatadas no ponto IV.3.1.9 – Conta 2689980001 – *Outros devedores de cobrança duvidosa – Núcleo Regional do Sul da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC)*

Conforme os termos definidos no Despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, de 4-08-87, o Ministro do Trabalho e da Segurança Social determinou que o subsídio reembolsável era atribuído a título excepcional, ao abrigo das verbas do Fundo de Socorro Social (FSS)²⁰², e que o reembolso do mesmo se efectuaria à medida que aquela Associação recebesse as diversas parcelas do financiamento do Fundo Social Europeu (FSE), até 31 de Dezembro de 1989²⁰³.

Aconteceu, porém, que o FSE não considerou elegíveis as despesas mencionadas, não se tornando viável o reembolso do subsídio, por não ter sido concretizada a previsão do Despacho supracitado. A Direcção da APPC, alegando dificuldades de ordem económica e financeira, solicitou, em 19/12/90, ao Ministro do Emprego e da Segurança Social, que o subsídio “reembolsável” fosse considerado a “*fundo perdido*”.

²⁰¹ O custo global do imóvel foi de €122.704,28.

²⁰² O FSS foi criado pelo Decreto-Lei n.º 35427, de 31/12/1945, tendo entrado em vigor em 1946; posteriormente, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 47500, de 18/01/1967; o FSS é uma entidade com autonomia administrativa e financeira, que integra o perímetro da conta consolidada da Segurança Social. Desde 1980, depende do IGFSS, IP, nos termos do art. 89º do Decreto-Lei n.º 138/80, de 23 de Maio, sendo o Presidente daquele Instituto o responsável pela prestação de contas ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 52º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

²⁰³ Mencione-se que relativamente a esta dívida não foi possível consultar a documentação original, que evidencia todo o processo, a qual à data da realização dos trabalhos de campo já se encontrava destruída (vd. Relação de Eliminação n.º 3/98, de 02/04) apenas se tendo conseguido obter, junto dos Serviços de Gestão do Fundo de Socorro Social, a cópia da Ordem de Pagamento n.º 12100, de 31/12/87 e do recibo emitido por aquela Associação, em 11-04-88, no valor de €99.759,99 (na altura 20.000.000\$00).



Tribunal de Contas

MPJ

Refira-se que se constatou – através da documentação disponibilizada – que os serviços do IGFSS, IP têm diligenciado, muito embora de uma forma não muito continuada, no sentido de reaver a verba adiantada em 1987, no entanto, sem qualquer êxito. Assim, após a troca de correspondência havida, em 1992, 1998, 2000 e 2002, entre o IGFSS²⁰⁴ e a Direcção da Associação ou o seu representante legal, os serviços do IGFSS propuseram²⁰⁵ que a regularização da dívida se efectivasse mediante um acordo prestacional a estabelecer em função da efectiva capacidade financeira da APPC, sendo que as prestações acordadas poderiam ser deduzidas mensalmente nas mensalidades a pagar, pelo ISS, IP, relativas a acordos de cooperação.

E, no sentido da formalização dos procedimentos necessários à regularização da dívida em causa, a referida informação obteve despacho favorável do Presidente do Conselho Directivo do Instituto exarado sobre a mesma²⁰⁶ e foi subsequentemente posta à consideração da Secretária de Estado da Segurança Social, através do ofício n.º 017236, de 29-10-2002.

Posteriormente, a Direcção da APPC apresentou, novamente, em 08-09-03 e 19-01-2005, ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho e ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança, respectivamente, requerimentos a solicitar que a dívida referida fosse considerada como prescrita.

Não tendo sido possível relativamente a estes dois factos recolher junto dos serviços elementos que permitissem perceber da decisão tomada sobre a pretensão em causa, foi solicitado ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social, em 31-03-06, informações do seguimento do processo em referência²⁰⁷.

Em 18-09-06, aquela entidade enviou, em resposta, o Parecer n.º 8/2006 de 30-08-06, remetido àquele Gabinete pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. O parecer em referência versa sobre a prescrição de dívidas em geral, sobre as decorrentes da atribuição de verbas do Fundo de Socorro Social e, bem assim, sobre as resultantes de adiantamentos concedidos por conta do OSS. No caso vertente, conclui, no ponto 6, adaptada a esta situação, pela proposição mencionada no ponto IV.3.1.9 do presente Relatório; e, ainda, no ponto 7 que “[a] dívida de € 99.759,58, contraída ao abrigo do despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, de 04/08/88, não se encontra prescrita, porquanto, tendo o prazo prescricional iniciado a sua contagem no dia 1 de Janeiro de 1990, ainda não decorreram vinte anos sobre essa data”. As conclusões formuladas mereceram a concordância do actual Conselho Directivo.

²⁰⁴ Tendo em conta o art. 89.º do Decreto-Lei n.º 138/80, o FSS funciona na dependência do IGFSS.

²⁰⁵ Cf. Informação do Departamento de Orçamento e Conta (DOC) n.º 68, de 9/10/2002, que refere também a dívida mencionada no ponto IV.3.1.9 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. – IV.2.1.9 - Conta do razão 2689980001 – Outros devedores de cobrança duvidosa - *Núcleo Regional do Sul da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC)* do presente Relatório.

²⁰⁶ O despacho referia o seguinte: “A situação financeira da APPC permite a regularização da dívida ao IGFSS e FSS; Concordo assim com a metodologia de regularização da dívida proposta (havendo que contratualizar um plano de reembolso; À Consideração da Sra. Secretária de Estado.”

²⁰⁷ Cf. Ofício da DGTC n.º 03674, de 31MAR06.



Face ao exposto considera-se que:

1. O enquadramento legal do Fundo de Socorro Social (FSS) não permite quer a concessão de empréstimos quer a concessão de financiamentos para formação profissional, uma vez que, nos termos do art. 15.º do Decreto-Lei n.º 47500, de 18/01/67, aquele Fundo se destina “(...) ao combate à mendicidade, à prestação de outros auxílios e socorros urgentes, e bem assim acudir às vítimas de calamidades ou sinistros e ainda à assistência materno-infantil”.
2. Os interesses da Segurança Social não foram suficientemente acautelados, na medida em que o despacho de concessão do subsídio reembolsável se limita a consagrar que o reembolso “se efectuará à medida que aquela Associação recebesse as diversas parcelas do financiamento do Fundo Social Europeu”, não determinando a constituição de qualquer garantia, designadamente de uma garantia real²⁰⁸, que assegurasse o reembolso do valor adiantado.
3. O IGFSS não efectuou, ao longo dos anos, as diligências necessárias ao ressarcimento do valor em dívida, mormente desde 1989 até 2002, relativamente ao que apenas há evidência de quatro contactos efectuados; realce-se, ainda, que entre a data limite de reembolso (1989) até 1992, decorreram mais de 2 anos e entre 1992 e 1998 decorreram cerca de 6 anos.
4. Também a actuação dos sucessivos governos não tem acautelado de modo bastante os interesses da segurança social, na medida em que a ausência de decisão no respeitante à resolução desta situação tem contribuído para o arrastamento da mesma. Cite-se, a título de exemplo, a inexistência de despacho sancionador relativamente à informação do IGFSS, IP remetida ao Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social, através do Ofício n.º 017236, de 29-10-2002, ou os sucessivos requerimentos apresentados pela Direcção da APPC ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança.

Termos em que se conclui que a atribuição do subsídio foi efectuado sem fundamento legal e sem terem sido suficientemente acautelados os interesses da segurança social por não ter sido garantido, por qualquer forma, o reembolso do valor adiantado. Eventuais responsabilidades financeiras encontram-se, todavia, atendendo aos anos decorridos sobre a prática do acto, prescritas, nos termos do art. 70.º da Lei n.º 98/97.

Não obstante, considerando que:

- o subsídio foi atribuído a título reembolsável, que a aquisição do imóvel reverteu a favor da APPC;

²⁰⁸ No caso, que poderia ser o próprio edifício adquirido.



Tribunal de Contas

MPJ

- o em conformidade com o despacho do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, exarado na Informação n.º 68/2002, “a situação financeira da APPC permite a regularização da dívida”;
- o conforme se conclui no Parecer n.º 8/2006 supracitado, que mereceu a concordância do Conselho Directivo do IGFSS, IP, o prazo para o ressarcimento da dívida não se encontra prescrito;

a tutela deverá tomar uma decisão quanto à forma e ao modo como a dívida deverá ser regularizada.

Refira-se, por último, que se constatou, através dos registos contabilísticos disponíveis no SIF, que esta dívida não se encontra devidamente provisionada na contabilidade do FSS, não respeitando, deste modo, o disposto no ponto 2.7.1. – *Provisões* das considerações técnicas do POCISSSS²⁰⁹, não obstante a mesma existir há mais de 17 anos e não estar afastado, pelo menos até 31/12/2004, o risco relativo à sua cobrabilidade.

Em sede de contraditório o Presidente do Fundo de Socorro Social informa que vão ser desenvolvidas diligências para a cobrança da dívida bem como proceder à contabilização da sua provisão, respeitando deste modo o disposto no POCISSSS.

E o Presidente da APPC, no que concerne ao Doc. SIF/SAP n.º 2000000005, de 31/12/2001, no valor de € 99.759,58, que:

“A Direcção da APPC-NRS que tomou posse em Março de 1997 decidiu realizar uma auditoria interna para conhecer a real situação económica e financeira da Instituição. Concluída a auditoria constatou-se a existência de um empréstimo reembolsável no montante de PTE 20.000.000\$00 (actualmente € 99.759,58), verba essa que não se encontrava reflectida na contabilidade”, assim, confirmando “(...) que o documento emitido pelo Tribunal de Contas relata fielmente os factos ocorridos, e reconhecemos a dívida em causa”.

“A APPC-NRS reconhece a dívida, continua disposta a liquidar a verba em causa em prestações como já propôs em devido tempo, mas nunca obteve qualquer resposta às múltiplas exposições e requerimentos dirigidos aos titulares das partes da tutela de todos os governos, desde 1998” [sublinhado nosso].

Face às alegações apresentadas deverão os serviços responsáveis diligenciar pelo reembolso dos valores adiantados, sobretudo, tendo em conta as alegações apresentadas pelo Presidente da APPC, que expressamente reconhece a existência da dívida, bem como, por, reiteradamente, ser afirmado pelo mesmo a intenção e a disponibilização da APPC de a pagar.

²⁰⁹ O POCISSSS foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.



IV.3.3.2. CAIXA DE PREVIDÊNCIA DO PESSOAL DOS TELEFONES DE LISBOA E PORTO

IV.3.3.2.1. CONTA DO RAZÃO 2682413100 – FINANCIAMENTO DE DESPESAS DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

(em euros)		
N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
2000000163	31.12.2003	88.652.877,04

O registo contabilístico em causa refere-se a uma dívida do Ministério da Saúde à Caixa de Previdência dos Telefones de Lisboa e Porto que resulta, nos termos da informação prestada por esta Instituição²¹⁰, “(...) de despesas com saúde ocorridas até 31/12/1994 data a partir da qual, e conforme o acordo estabelecido entre a empresa TLP e a Secretaria de Estado da Segurança Social, aquela (actual PT) passou a assumir na totalidade as despesas de saúde dos beneficiários desta Instituição”.

Dos elementos disponíveis²¹¹, verifica-se a existência da Nota IGF – 149/78, assinada conjuntamente pela Comissão Instaladora dos Serviços Médico-Sociais (Serviços Centrais) e pelo Conselho Directivo do IGFSS, em 28/11/1978, homologada pelos despachos dos Secretários de Estado da Saúde e da Segurança Social, de 17/01/79 e 21/12/78 respectivamente, a qual refere que “(...) no ano em curso, os encargos do sector da Saúde deverão ser integralmente financiados pelo O.G.E.(...)” não sendo “(...) legalmente possível manter(...)” a actual situação da Caixa “(...) na medida em que tal situação se traduz em financiamento da Segurança Social à Saúde (...)”.

Também o Despacho Interno Conjunto dos Secretário de Estado da Segurança Social e Secretário de Estado da Saúde, de 1 de Março de 1981, refere que “(...) a acção médico-social da Caixa de Previdência do Pessoal dos T.L.P. tem sido financiada pelas contribuições para a Segurança Social. Tal situação, não se conforma com as normas aplicáveis à generalidade das caixas de previdência nem apresenta qualquer justificação razoável em função das características próprias de financiamentos dos sectores da Saúde e da Segurança Social, tal como a lei as configura” e determina que as “(...) despesas constituem encargos dos Serviços Médico-Sociais (Orçamento Geral do Estado) pelo que estes serviços liquidarão ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social o respectivo montante nos termos do protocolo a assinar pelas duas partes”.

Por sua vez, o IGFSS, IP informou que o “(...) o protocolo referido (...) nunca se concretizou (...)” e que “(...) a situação da dívida do Ministério da Saúde à Caixa de Previdência dos TLP, se mantém sem qualquer alteração desde 31/12/1994 (...)”.

²¹⁰ Fax de 4/07/2005.

²¹¹ A informação em referência foi recolhida no âmbito de uma outra auditoria, actualmente em curso, à Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto.



Parece inequívoco, da leitura dos dois documentos anteriores, que os encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP passaram, a partir de 1979, para a responsabilidade do Orçamento de Estado, via Ministério da Saúde, na sequência da implementação do Serviço Nacional de Saúde.

Pelo que se considera que a não resolução deste caso – cuja pendência tem mais de 25 anos – prejudica o sector da segurança social que não dispõe daquelas verbas para a sua gestão financeira. Saliente-se que só esta dívida representa cerca de 16,3% das dívidas à segurança social evidenciadas na conta 268 – *Devedores e credores diversos* do Balanço Consolidado.

Termos em que se conclui tratar-se de mais um problema institucional²¹², entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, que em sede de sucessivos Pareceres sobre a Conta da Segurança Social tem vindo a ser referenciado e recomendado pelo TC no sentido da sua resolução a curto prazo.

Em sede de contraditório, a Presidente da Comissão Administrativa da Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto veio expressar “(...) *a total concordância (...)*” com o conteúdo do Relatório “(...) *por parte da Comissão Administrativa em exercício, assim como dos elementos possíveis de contactar, da anterior, em exercício nas datas citadas (...)*” neste documento..

IV.3.3.3. CENTRO NACIONAL DE PROTECÇÃO CONTRA OS RISCOS PROFISSIONAIS

IV.3.3.3.1. CONTA DO RAZÃO 2689999900 – OUTROS

(em euros)

N.º Doc. do SIF/SAP	Data do doc.	Valor
1700000015	02.01.2002	760.648.478,12

O Centro Nacional Contra os Riscos Profissionais (CNPRP) mantém, desde há vários anos, uma dívida relevada na sua contabilidade, da responsabilidade do IGFSS, relativa à proporção da taxa social única imputada àquele Centro, mas não reconhecida pelo Instituto. Trata-se de um assunto recorrente de sucessivos pareceres que pelo impacto na leitura da informação tem vindo a ser objecto de recomendação para a sua regularização.

De acordo com informação prestada pelo Centro o assunto foi colocado ao Secretário de Estado do Trabalho em 12/11/2003, contudo, em Julho de 2005, ainda não tinham obtido resposta.

²¹² Veja-se, a este propósito, o caso das *Indemnizações às Misericórdias* relatado no ponto IV.1.10 do presente Relatório.



Tribunal de Contas

MPJ

Refira-se que o valor em referência não influencia o balanço consolidado da segurança social, dado que esta dívida intra-instituições é anulada no âmbito das operações de consolidação.

IV.3.3.4. OUTRAS SITUAÇÕES – ACTUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Tendo presente os critérios definidos oportunamente no programa de auditoria para esta acção, procede-se seguidamente à actualização da informação relativa às situações que têm vindo a ser objecto de acompanhamento nos sucessivos pareceres sobre a Conta da Segurança Social:

(Em milhares de euros)

Designação	Instituição titular	Valor em 2002	Valor em 2004	Observações
Conta 268 – Devedores e credores diversos				
Acções de Formação – FSE – INTEGRAR	IGFSS	7.082,6	7.082,6	Situação sem alteração
Valor a regularizar – CGTP/INTER	IGFSS	836,9	757,5	Alienação de imóvel à CGTP/IN; esta dívida tem vindo a ser regularizada.
Instituto Português da Juventude	IGFSS	888,1	888,1	Em 2006 foi aprovado um plano para pagamento da dívida num período de 5 anos.
Fundação Abreu Callado	IGFSS	77,4	97,7	Juros vencidos no âmbito de subsídios concedidos. Esta dívida foi paga em 2005.
Processo Maria Margarida Santos	CDSS Évora	365,2	365,2	Valor que se mantém desde há vários anos. De acordo com informação dos serviços, o valor em causa seria regularizado em 2005, uma vez que o processo jurídico já se encontra concluído, condenando a ré em pena de prisão efectiva. No entanto, o valor em dívida ainda se encontra relevado no SIF/SAP em 2006.
Subvenções DN 35/84, de 19/1	CDSS Bragança	1.445,0	1.445,0	Situação sem alteração desde há vários anos; respeita a subvenções pagas aos trabalhadores, equiparados à situação de desemprego involuntário; refere-se às seguintes empresas: – Minas de França (1986/1992), no montante de 331.051,58 euros; – Minas de Argoselo (1987/1992) no valor de 1.098.707,76 euros; – Minas de Somuito – no montante de 15.260,84 euros. De acordo com informação prestada pelos serviços esta dívida seria regularizada em 2005, uma vez que não havia expectativa para a sua recuperação.



Tribunal de Contas

MPJ

Designação	Instituição titular	Valor em 2002	Valor em 2004	Observações
Dívida de Maria Leonor Henriques Peres	CDSS Lisboa	277,3	277,3	Valor em dívida desde 1997, na sequência de terem sido detectadas irregularidades, e após a instauração do Processo disciplinar respectivo; entretanto, foi instaurada uma acção judicial, que se encontra a correr os seus termos. Foi constituída provisão a 100% em 2002.
Conta 28 – Empréstimos				
Fundação Abreu Callado	IGFSS	798,1	798,1	Dívida originada pela atribuição de subsídios reembolsáveis. Esta dívida foi paga em 2005.
Santa Casa da Misericórdia de Cascais	IGFSS	498,8	361,4	Dívida originada pela concessão de subsídios reembolsáveis. Esta situação está a ser objecto de regularização em prestações mensais, de capital e juro, cujo prazo termina em Fevereiro de 2009. A dívida aqui evidenciada reporta-se ao capital, encontrando-se os juros analisados no ponto IV.3.1.3 deste relatório.



Tribunal de Contas

MPJ

V. IMPACTO NAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Em face das análises efectuadas e descritas ao longo do presente relatório, discriminam-se no quadro seguinte os valores que, de uma forma directa, concorrem para a sobreavaliação e subavaliação da conta 268 – *Devedores e Credores Diversos*. Outras situações existem que não podem ter um tratamento idêntico aos anteriores, dado que nesta sede não é possível apurar os seus valores em concreto, quer pela antiguidade das dívidas quer pelos complexos diferendos institucionais, quer, ainda, por terem origem ao nível das deficiências de controlo interno, as quais poderão vir a provocar a sua anulação (dado que o seu registo ou constitui um mero erro ou não foi objecto de regularização).

Instituição	Conta 268		Observações
	Valor sobreavaliado	Valor subavaliado	
Considerações de carácter horizontal			
Sobreavaliação por ausência de operações de consolidação no ISS,IP	710.860,91		Cf. ponto IV.2.1
Sobreavaliação por não inclusão no dossier de reconciliação de saldos	111.144,15		Cf. ponto IV.2.2
Subavaliação decorrente da aplicação informática		2.323.365,16	Cf. ponto IV.2.3
Subavaliação por omissão no activo do balanço		24.885,17	Cf. ponto IV.2.4.1
Subavaliação por dedução no activo do balanço		54.020,99	Cf. ponto IV.2.4.2
TOTAL	822.005,06	2.402.271,32	
Casos especiais			
IGFSS, IP			
<i>Conta do razão 2682113000 Transferências correntes O.E./ Consignação IVA</i>	76.497.957,68		Cf. ponto IV.3.1.1
<i>Conta do razão 2688912000 – DGT – Cedência de Créditos</i>	821.127,83		Cf. ponto IV.3.1.5
<i>Contas do razão 2689860000 e 2689860001– DGT – Contribuições Seg. Soc. – CECA e</i>	970.589,26		Cf. ponto IV.3.1.6
<i>Conta do razão 2689999900 – Outros</i>			
• <i>DGT – Cedência de créditos</i>	913.877,60		Cf. ponto IV.3.1.11
• <i>Fundos de manio</i>	1.430,02		Cf. ponto IV.3.1.11
TOTAL	79.204.982,39		
ISS, IP			
CDSS Porto			
<i>Conta do razão 2689980000 – Outros devedores de cobrança duvidosa</i>	6.559,66		Cf. ponto IV.3.2.2.1
<i>Conta do razão 2689990001 – Diversos com reconciliação devedora</i>	821.286,02		Cf. ponto IV.3.2.2.2
TOTAL	827.845,68		
TOTAL GLOBAL	80.854.833,13	2.402.271,32	
Saldo da conta 268 no Activo do Balanço consolidado			
Incluído na conta provisória	566.105.735,91		
Incluído na conta definitiva	544.981.452,10		
Saldo da conta 268 corrigido			



Tribunal de Contas

MPJ

Incluído na conta provisória	487.653.174,10	
Incluído na conta definitiva	466.528.890,29	

Em função das entidades auditadas, em termos de conta consolidada da segurança social definitiva do ano de 2004, a conta 268 – *Devedores e credores diversos* do lado do Activo está sobrevalorizada em €78.452.561,81 (11,7%)²¹³. A componente que mais contribui para esta sobrevalorização foi a prática que vinha sendo seguida relativamente à contabilização do IVA consignado à segurança social, isto é, contabilização da expectativa de uma receita apenas com base num valor inscrito no orçamento.

²¹³ Situação objecto de devida nota no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004.



VI. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do art.º 2.º e n.º 1 do art.º 10.º e do 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 IGFSS, IP e pelo ISS, IP, no valor de €12.089,75 e de €4.247,75, respectivamente.



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.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - ao Presidente da Assembleia da República;
 - à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - à Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social
 - ao Primeiro Ministro;
 - ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - ao Ministro da Saúde;
 - ao Ministro da Economia e da Inovação;
 - ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - ao Instituto de Segurança Social, IP;
 - ao Instituto de Informática do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, IP;
 - ao Fundo de Socorro Social;
 - ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais;
 - à Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
 - à Direcção-Geral do Tesouro;
 - ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde;
 - à Direcção Regional do Trabalho e Qualidade Profissional (Açores);
 - aos responsáveis ouvidos em contraditório.
- c) Ordenar que às outras entidades ouvidas em contraditório apenas seja remetida a parte do Relatório que lhes diz respeito;
- d) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto nos n.º 4 do art.º 29.º e n.º 1 do art.º 57.º, da Lei n.º 98/97;
- e) Ordenar a constituição de processos autónomos relativos às seguintes matérias, por justificarem indagações adicionais:
 - a. Ponto IV.3.1.4 – Conta do razão 2683821000 - Casa da Imprensa;
 - b. Ponto IV. 3.2.2.1-Conta do razão 2689980000 - Outros devedores de cobrança duvidosa (pagamentos indevidos de vencimentos e outros abonos);
 - c. Ponto IV.3.2.3.2- Conta do razão 2689990003 - Credores de Fundo Fixo conta do razão 268999004 - Credores por atribuição de Fundo Fixo (Fundos de Maneio).



Tribunal de Contas

MPJ

- f) Determinar ao IGFSS; IP e ao ISS, IP que informem logo que haja algum desenvolvimento, em qualquer caso, no prazo máximo de 120 dias, respectivamente,



Tribunal de Contas

sobre os pontos IV.3.1.9 - *Juros devidos pela empresa SOEMES* e IV.3.2.3.1 - *Autos de falência da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda.*

- g) Determinar que os Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde, no prazo de 180 dias, informem este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- h) Em igual prazo e para os mesmos efeitos, deverão o II, IP, o IGFSS, IP, o ISS, IP e o Fundo de Socorro Social remeter a este Tribunal a citada informação;
- i) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o texto do presente relatório na *Internet*;
- j) Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante no ponto VI.

Tribunal de Contas, em 12 de Abril de 2007

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Alves Cardoso)

(Armindo de Sousa Ribeiro)