



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 9/2013 – FS/SRATC

Auditoria
Aos Protocolos de natureza financeira
entre a Segurança Social e as IPSS

Data de aprovação – 10/09/2013

Processo n.º 12/108.02



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Índice Geral

Siglas Utilizadas	2
SUMÁRIO	3
Principais Conclusões	3
Principais Recomendações	3
1. Introdução	4
1.1. Âmbito	4
1.2. Objetivos e Metodologia.....	4
1.3. Planeamento.....	4
1.4. Execução.....	4
1.5. Relato e Contraditório.....	5
1.6. Relatório	5
1.7. Colaboração das entidades.....	5
2. Enquadramento	6
2.1. Regulamento.....	6
2.2. Entidades.....	7
3. Incidência da auditoria	9
3.1. Execução financeira.....	9
3.2. Circuito da candidatura.....	13
3.3. Amostra.....	14
4. Legalidade	15
4.1. Pressupostos e condições da cooperação	15
4.2. Formalização das candidaturas e celebração do acordo.....	16
4.3. Cláusulas contratuais e Publicidade.....	16
4.4. Objeto, obrigações das Instituições e da Segurança Social	18
4.5. Valor dos apoios	19
5. Sistema de acompanhamento e controlo	21
6. Verificação efetuada em Instituições	22
7. Conclusões	24
8. Recomendações	25
9. Decisão	26
10. Emolumentos	27
11. Ficha Técnica	28
Anexo I	29
Índice do Processo	32



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Siglas Utilizadas

IDSA	Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹
RAA	Região Autónoma dos Açores
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

SUMÁRIO

A auditoria aos protocolos de natureza financeira entre a Segurança Social e as IPSS foi realizada em cumprimento do Plano de Ação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Teve como principais objetivos a legalidade das despesas realizadas com os acordos de cooperação, acompanhamento e cumprimento das respetivas cláusulas contratuais, bem como, adequação do sistema de controlo interno.

Principais Conclusões

1. Em 2011, as transferências da Segurança Social para IPSS, no âmbito dos 542 acordos de cooperação em vigor, totalizaram € 52,9 milhões;
2. Os pressupostos e as condições de cooperação, definidos no anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, foram respeitados;
3. As cláusulas dos acordos contêm as matérias evidenciadas no artigo 19.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, mas são genéricas e não consideram as situações específicas das diferentes valências;
4. Três dos acordos de cooperação não foram publicados no Jornal Oficial;
5. O controlo exercido é formal e fundamentado nas informações disponibilizadas pelas instituições, faltando a conferência física e documental que originam as informações de suporte.

Principais Recomendações

1. Publicitar os acordos de cooperação, nos termos previstos no artigo 15.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril;
2. Promover conferências físicas e documentais aos suportes das demonstrações financeiras apresentadas pelas Instituições.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

1. Introdução

1.1. Âmbito

Em execução do Plano de Ação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria aos protocolos de natureza financeira entre a Segurança Social e as IPSS.

A auditoria decorreu de acordo com o Plano de Trabalhos, definido na Informação n.º 5/2012 – UAT II, aprovada a 30 de abril de 2012, e incidiu sobre os acordos de cooperação com expressão financeira no ano de 2011.

1.2. Objetivos e Metodologia

A auditoria teve por objetivo, as seguintes análises:

- ☒ Legalidade das despesas realizadas com os acordos de cooperação, tendo em conta os pressupostos definidos no Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril;
- ☒ Acompanhamento e cumprimento das cláusulas contratuais dos acordos celebrados entre o IDSA e as Instituições;
- ☒ A adequação dos níveis de controlo interno.

A realização da auditoria seguiu os métodos e procedimentos constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas.

1.3. Planeamento

Na fase de planeamento procedeu-se à recolha, organização e estudo da legislação regulamentar, e efetuou-se uma primeira reunião no **Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores**², onde se tomou conhecimento sobre a organização e circuito processual, e recolheram elementos sobre os apoios pagos durante o ano de 2011.

1.4. Execução

A fase da execução compreendeu o trabalho de campo, realizado nas instalações do IDSA, entre os dias 7 e 11 de maio de 2012. No último dia dos trabalhos, realizaram-se vistorias em duas instituições apoiadas pela segurança Social, em concreto, a Mãe de Deus – Associação de Solidariedade Social e a Santa Casa da Misericórdia de Ribeira Grande.

² A 20 de abril de 2012.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

1.5. Relato e Contraditório

Concluídos os trabalhos de campo, procedeu-se à organização da informação, à elaboração do relato e à audição da entidade auditada³, em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da LOPTC.

No exercício daquele direito, o IDSA pronunciou-se sobre os factos descritos⁴.

1.6. Relatório

As alegações apresentadas pela entidade auditada foram reproduzidas no texto, nos pontos correspondentes aos assuntos tratados, constando, na íntegra, no Anexo I, nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC.

1.7. Colaboração das entidades

Os trabalhos decorreram com normalidade não existindo condicionantes nem limitações ao normal desenvolvimento dos trabalhos. Cumpre realçar a empenhada colaboração prestada pelo Conselho Diretivo do IDSA, dirigentes e funcionários contactados, que de forma expedita e organizada apresentaram os documentos e os esclarecimentos solicitados, contribuindo para o cumprimento dos objetivos da auditoria.

³ Ofício da SRATC n.º 894-ST, de 20 de junho de 2013.

⁴ Ofício do IDSA n.º Sai/2013/14966, de 3 de julho de 2013.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

2. Enquadramento

Na Região Autónoma dos Açores, parte da responsabilidade social, cometida às entidades públicas, é cumprida por intervenção de entidades particulares, cujas iniciativas são apoiadas técnica e financeiramente, através de acordos de cooperação, estabelecidos entre a Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social e Outras Instituições de Apoio Social.

O Regulamento da Cooperação consta do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, retificado pela Declaração n.º 15/99, de 22 de abril.

2.1. Regulamento

A cooperação *tem como objetivo assegurar as atividades e ações de apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e família, de prevenção e reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização e de desenvolvimento das comunidades e integração e promoção social.*

O regulamento anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, fixa as seguintes modalidades de cooperação:

- a) **Funcionamento (artigo 16.º)** – funcionamento das atividades e ações de carácter permanente desenvolvidas pelas instituições;
- b) **Investimento (artigo 25.º)** – construção, reparação ou remodelação de edifícios, aquisição de terrenos, edifícios ou equipamentos destinados ao funcionamento das atividades de carácter permanente desenvolvidas pelas instituições;
- c) **Cedência de instalações (artigo 33.º)** – estabelecem as obrigações e os direitos das partes, na cedência precária ou transferência da propriedade para instituições, de imóveis da Região ou da Segurança Social;
- d) **Apoio eventual (artigo 37.º)** – prestações financeiras excecionais a necessidades específicas das instituições, relacionadas com o funcionamento ou aquisições, que, pela sua natureza, urgência ou pequeno valor, não se enquadram nas modalidades anteriores.

A cooperação assenta nos pressupostos evidenciados no artigo 11.º:

- ☒ Natureza particular e não lucrativa das instituições;
- ☒ Idoneidade e existência de condições mínimas à prossecução dos objetivos propostos;
- ☒ Corresponsabilização da RAA no financiamento e apoio técnico;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

- ☒ Privilegiar os socialmente desfavorecidos e, sem prejuízo deste princípio, atuar sem discriminação;
- ☒ Colaboração entre instituições e com os serviços da segurança social, para otimizar as respostas e rentabilizar os recursos.

As condições da cooperação estão patentes no artigo 12.º:

- ☒ Registo das instituições;
- ☒ Verificação das necessidades reais a que a cooperação visa dar resposta;
- ☒ Existência de condições ao desenvolvimento das ações a prosseguir.

A candidatura é formalizada pela instituição, cabendo ao IDSA analisá-la e elaborar a minuta do acordo de cooperação a celebrar, em caso de aceitação.

Os processos são remetidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores para informação de disponibilidade financeira e encaminhados para a Direção Regional responsável pela tutela da Segurança Social, para decisão.

Os acordos são reduzidos a escrito e publicados no Jornal Oficial, com a indicação do montante atribuído no ano, valor duodecimal, lotação, frequência e outros elementos necessários à completa caracterização do acordo e dos objetivos a que se destina a cooperação estabelecida.

2.2. Entidades

As entidades que intervêm nos objetivos da Segurança Social são privadas sem fins lucrativos. Designam-se IPSS e equiparadas, tais como, misericórdias, casas do povo, e outras organizações privadas de índole social.

Na organização das candidaturas aos apoios contam, muitas vezes, com a colaboração do Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores.

O **Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores** é um organismo público dotado de autonomia administrativa e financeira, criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28/2010/A, de 22 de outubro, em resultado da fusão do ex-Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social com o ex-Instituto de Ação Social. O Conselho Diretivo, constituído por um presidente e dois vogais, é o seu único órgão. Possui a seguinte estrutura departamental:

- ☒ Prestações e Contribuições;
- ☒ Atendimento e Fiscalização;
- ☒ Ação Social; e



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

- ☒ Gestão de Recursos.

De entre as suas atribuições, destacam-se:

- ☒ Gestão dos regimes de segurança social cometidos às instituições de segurança social na Região Autónoma dos Açores;
- ☒ Estudo e proposta de medidas de adequação dos regimes;
- ☒ Participação na elaboração do plano global da segurança social;
- ☒ Desenvolvimento de ações de natureza preventiva, terapêutica e promocional promovendo a mobilização de recursos da própria comunidade;
- ☒ Colaboração no estudo de medidas de política e intervenção social;
- ☒ Celebração de acordos, contratos ou protocolos de cooperação;
- ☒ Fiscalização dos serviços e equipamentos de apoio social, incluindo os de fins lucrativos.

O **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores** é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28/2010/A, de 22 de outubro. O conselho diretivo, constituído por um presidente e dois vogais, é o seu único órgão. Dispõe dos seguintes serviços:

- ☒ Divisão de Gestão Financeira, Orçamento e Conta;
- ☒ Divisão de Património, Serviços de Suporte e Processo Executivo.

De entre as suas atribuições, destacam-se:

- ☒ Preparação do Orçamento da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores;
- ☒ Colaboração na definição dos procedimentos contabilísticos a adotar no sistema da segurança social;
- ☒ Colaboração na verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial, da atividade das instituições e serviços que integram o sistema de segurança social regional;
- ☒ Otimização da gestão dos recursos financeiros da segurança social da Região Autónoma dos Açores;
- ☒ Abastecimento financeiro dos organismos, instituições e serviços com suporte no Orçamento da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores;
- ☒ Compensação financeira entre as instituições de segurança social.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

3. Incidência da auditoria

A auditoria incidiu nos acordos de cooperação de funcionamento, tendo em conta a relevância financeira daquela modalidade de cooperação (€ 52 942 290,69). De facto, no ano de 2011, não houve execução financeira relacionada com acordos das modalidades de *investimento* e de *cedência de instalações*, enquanto os montantes pagos no âmbito da modalidade de apoio eventual, totalizaram € 975 450,17.

3.1. Execução financeira

Os € 52 942 290,69 transferidos para as IPSS em 2011, na modalidade funcionamento, esgotaram, praticamente, o orçamento disponível (execução de 99,9%). Aquele valor destinou-se aos 542 acordos de cooperação em vigor e estabelecidos em anos anteriores, uma vez que, em 2011, não se aprovaram novos pedidos de cooperação.

Quadro 1 – Execução financeira dos protocolos de colaboração

Acordos de cooperação (Funcionamento)	Orçamento (€)	Execução (€)	N.º de Protocolos
	53.000.387,00	52.942.290,69	542
Família e Comunidade	-	10.717.084,60	109
Ajuda alimentar a carenciados	-	74.623,25	2
Casa abrigo	-	587.219,52	5
Centro comunitário	-	4.621.879,39	39
Centro de alojamento temporário (sem abrigo)	-	1.319.708,05	9
Centro de apoio familiar e acolhimento parental	-	1.412.548,08	17
Centro de atendimento e acompanhamento social	-	2.492.392,00	32
Refeitório	-	52.584,88	1
Toxicoddependencia - Apart. Reinserção social	-	156.129,43	4
Infância e Juventude	-	26.095.132,88	209
Amas	-	692.289,28	7
ATL	-	6.324.279,02	85
Centro de acolhimento temporário	-	1.184.354,09	7
Creche	-	7.596.281,77	46
Ed. Pré escolar - Jardim de Infância	-	5.198.940,32	47
Lar de crianças e jovens	-	5.098.988,40	17
Invalidez e Reabilitação	-	4.818.171,51	38
Centro de atendimento e acompanhamento a pessoas com deficiência	-	815.116,74	14
Centro de atividades ocupacionais	-	2.946.309,66	16
Lar residencial	-	756.065,16	3
Transporte de pessoas com deficiência	-	117.887,04	3
Unidade de Vida Protegida	-	182.792,91	2
Terceira Idade	-	11.311.901,70	186
Centro de convívio	-	256.178,77	106
Centro de dia	-	705.492,65	12
Lar de idosos	-	6.335.391,92	26
Serviço de apoio domiciliário	-	4.014.838,36	42



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

A *Infância e a Juventude* absorveram 49,3% dos apoios (€ 26 095 132,88), seguindo-se a *Terceira Idade* com 21,4% (€ 11 311 901,70), a *Família e Comunidade* com 20,2% (€ 10 717 084,60) e a *Invalidez e Reabilitação* com os restantes 9,1% (€ 4 818 171,51).

No período 2008-2011 foram concedidos apoios no montante global de € 195,6 milhões. A estrutura da distribuição dos apoios manteve-se semelhante, verificando-se um crescimento médio anual de 5,5%.

Quadro 2 – Evolução anual dos protocolos de natureza financeira - 2008/2011

	2008	2009	2010	2011	Tx. Cresc. Médio 2008 / 2011 (%)
Família e Comunidade	8.045.015,95	8.850.079,77	9.405.184,60	10.717.084,60	10,03
Ajuda alimentar a carenciados	101.419,28	60.010,06	65.097,22	74.623,25	-9,72
Casa abrigo	827.421,96	556.559,71	583.417,78	587.219,52	-10,80
Centro comunitário	3.542.640,04	4.260.052,10	4.228.413,60	4.621.879,39	9,27
Centro de alojamento temporário (sem abrigo)	496.450,34	391.543,15	717.729,71	1.319.708,05	38,53
Centro de apoio familiar e acolhimento parental	984.717,64	1.027.500,76	1.203.241,87	1.412.548,08	12,78
Centro de atendimento e acompanhamento social	1.879.577,27	2.357.101,07	2.409.638,90	2.492.392,00	9,86
Refeitório	-	-	-	52.584,88	-
Toxicodependência - Apart. Reinserção social	212.789,42	197.312,92	197.645,52	156.129,43	-9,81
Infância e Juventude	22.246.326,62	23.762.308,89	24.733.220,02	26.095.132,88	5,46
Amas	-	-	229.881,72	692.289,28	-
ATL	5.315.639,75	5.489.588,79	5.976.671,82	6.324.279,02	5,96
Centro de acolhimento temporário	1.000.266,87	1.222.574,37	1.205.100,46	1.184.354,09	5,79
Creche	6.480.322,77	7.215.745,77	7.351.726,20	7.596.281,77	5,44
Ed. Pré escolar - Jardim de Infância	4.713.329,49	4.948.566,67	5.044.725,62	5.198.940,32	3,32
Lar de crianças e jovens	4.736.767,74	4.885.833,29	4.925.114,20	5.098.988,40	2,49
Invalidez e Reabilitação	3.894.147,67	4.237.410,16	4.497.745,34	4.818.171,51	7,36
Centro de atendimento e acompanhamento a pessoas com deficiência	700.201,05	784.045,52	813.516,81	815.116,74	5,20
Centro de atividades ocupacionais	2.385.211,01	2.605.327,21	2.745.020,25	2.946.309,66	7,30
Lar residencial	538.142,53	559.933,67	647.079,64	756.065,16	12,00
Transporte de pessoas com deficiência	96.666,64	99.414,55	102.679,48	117.887,04	6,84
Unidade de Vida Protegida	173.926,44	188.689,21	189.449,16	182.792,91	1,67
Terceira Idade	10.848.717,68	10.754.602,40	11.336.691,47	11.311.901,70	1,40
Centro de convívio	193.906,43	200.740,71	196.225,17	256.178,77	9,73
Centro de dia	434.332,35	627.089,71	649.407,46	705.492,65	17,55
Lar de idosos	6.641.564,52	6.209.559,59	6.490.417,93	6.335.391,92	-1,56
Serviço de apoio domiciliário	3.578.914,38	3.717.212,39	4.000.640,91	4.014.838,36	3,91
Total	45.034.207,92	47.604.401,22	49.972.841,43	52.942.290,69	5,54

Os apoios à *Família e Comunidade* aumentaram de forma mais acentuada, em termos relativos (média anual de 10%), enquanto os apoios à *Terceira Idade* cresceram de forma menos notável (média anual de 1,4%).

Em **sede de contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA afirmou:

A evolução comparativa dos valores do financiamento concedido entre 2008 e 2011 caracteriza-se pelas disparidades referidas tendo em conta o facto do número de novos equipamentos criados na área de apoio à Família e Comunidade ter sido muito mais elevado que nas restantes áreas.



Tribunal de Contas

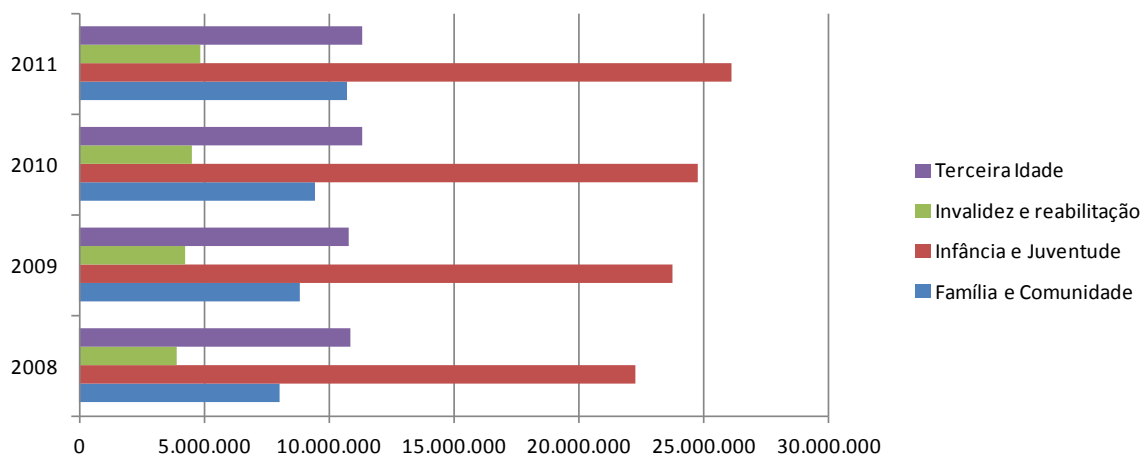
Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Essa realidade decorre dos sucessivos diagnósticos elaborados pela Segurança Social sobre as prioridades do seu investimento, os quais permitiram-lhe definir e priorizar quais as problemáticas sociais que em determinado ano, ou em número de respostas/capacidade, deveriam ser contratualizadas com a rede de Instituições parceiras.

A criação de respostas especializadas para muitas problemáticas que ocorrem na nossa sociedade foi uma característica das opções estratégicas protagonizadas pelo Governo dos Açores, por intermédio da Direção Regional da Solidariedade e Segurança Social e do Instituto de Ação Social, no período em causa, ressaltando-se as respostas criadas para lidar com questões concernentes aos sem abrigo, aos cidadãos repatriados, às múltiplas formas de dependência, à violência contra as mulheres e crianças e jovens mas também às respostas preventivas junto dos jovens em risco, da toxicodependência.

Gráfico 1 – Protocolos financeiros



O Quadro 3 foi construído com base nas informações prestadas pelo IGFSSA⁵, relativamente ao montante dos protocolos financeiros pagos no ano de 2011 e o evidenciado na correspondente conta de gerência.

O mapa de controlo orçamental da despesa, incluído na conta de gerência, entregue na SRATC, no âmbito da prestação de contas, prevista no artigo 52.º da LOPTC, evidencia dois valores diferentes, relativamente à informação prestada pelo IGFSSA:

⁵ O somatório dos valores constantes na base de dados, enviada a 13 de Abril de 2012, evidencia menos € 497 314,18 do que o considerado no mapa de controlo orçamental inserido na conta de gerência entregue neste Tribunal. A 3 de Dezembro de 2012, foi solicitada a sua correção e envio de nova base de dados. A informação constante do quadro 3, enviada pelo IDSA a 14/01/2013, através de correio eletrónico, alterou a informação fornecida inicialmente.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

- ☒ Diverge em menos € 30 558,00 no *Serviço de Apoio Domiciliário* e em menos € 2 493,99 em *Creches*.

Quadro 3 – Pagamentos efetuados em 2011

Apoio	Mapa IGFSS (€)	Conta de Gerência(€)	Divergência (€)
Ajuda alimentar a carenciados	74.623,25	74.623,25	0,00
Amas	692.289,28	692.289,28	0,00
ATL	6.324.279,02	6.324.279,02	0,00
Casa abrigo	587.219,52	587.219,52	0,00
Centro comunitário	4.621.879,39	4.621.879,39	0,00
Centro de acolhimento temporário	1.184.354,09	1.184.354,09	0,00
Centro de alojamento temporário (sem abrigo)	1.319.708,05	1.319.708,05	0,00
Centro de apoio familiar e acolhimento parental	1.412.548,08	1.412.548,08	0,00
Centro de atendimento e acompanhamento a pessoas com deficiência	815.116,74	815.116,74	0,00
Centro de atendimento e acompanhamento social	2.492.392,00	2.492.392,00	0,00
Centro de atividades ocupacionais	2.946.309,66	2.946.309,66	0,00
Centro de convívio	256.178,77	256.178,77	0,00
Centro de dia	705.492,65	705.492,65	0,00
Creche	7.596.281,77	7.598.775,76	-2.493,99
Ed. Pré escolar - Jardim de Infância	5.198.940,32	5.198.940,32	0,00
Lar de crianças e jovens	5.098.988,40	5.098.988,40	0,00
Lar de idosos	6.335.391,92	6.335.391,92	0,00
Lar residencial	756.065,16	756.065,16	0,00
Refeitório	52.584,88	52.584,88	0,00
Serviço de apoio domiciliário	4.014.838,36	4.045.396,36	-30.558,00
Toxicodependência - Apart. Reinserção social	156.129,43	156.129,43	0,00
Transporte de pessoas com deficiência	117.887,04	117.887,04	0,00
Unidade de Vida Protegida	182.792,91	182.792,91	0,00
Total	52.942.290,69	52.975.342,68	-33.051,99

Em **sede de contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA prestou o seguinte esclarecimento:

No que respeita à divergência apontada no quadro 3 – pagamentos efetuados em 2011, página 11, verifica-se que a mesma fica a dever-se ao facto do mapa 7.1 – controlo orçamental da despesa da conta de gerência de 2011 apresentar os movimentos com e sem fluxo. Os dados solicitados ao IGFSSA em Dezembro refletem apenas os pagamentos, ou seja, os movimentos com fluxo. Anexa-se como evidência a desagregação do mapa 7.1 – controlo orçamental da despesa da conta de gerência de 2011, com fluxo (com despesa de 52.942.290,69€ na rubrica D.04.07) e sem fluxo (33051,99€), comprovando-se com o respetivo somatório o valor apresentado na conta de gerência de 52.975.342,68€.*

Face ao referido, considera-se **justificada a divergência** apurada.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

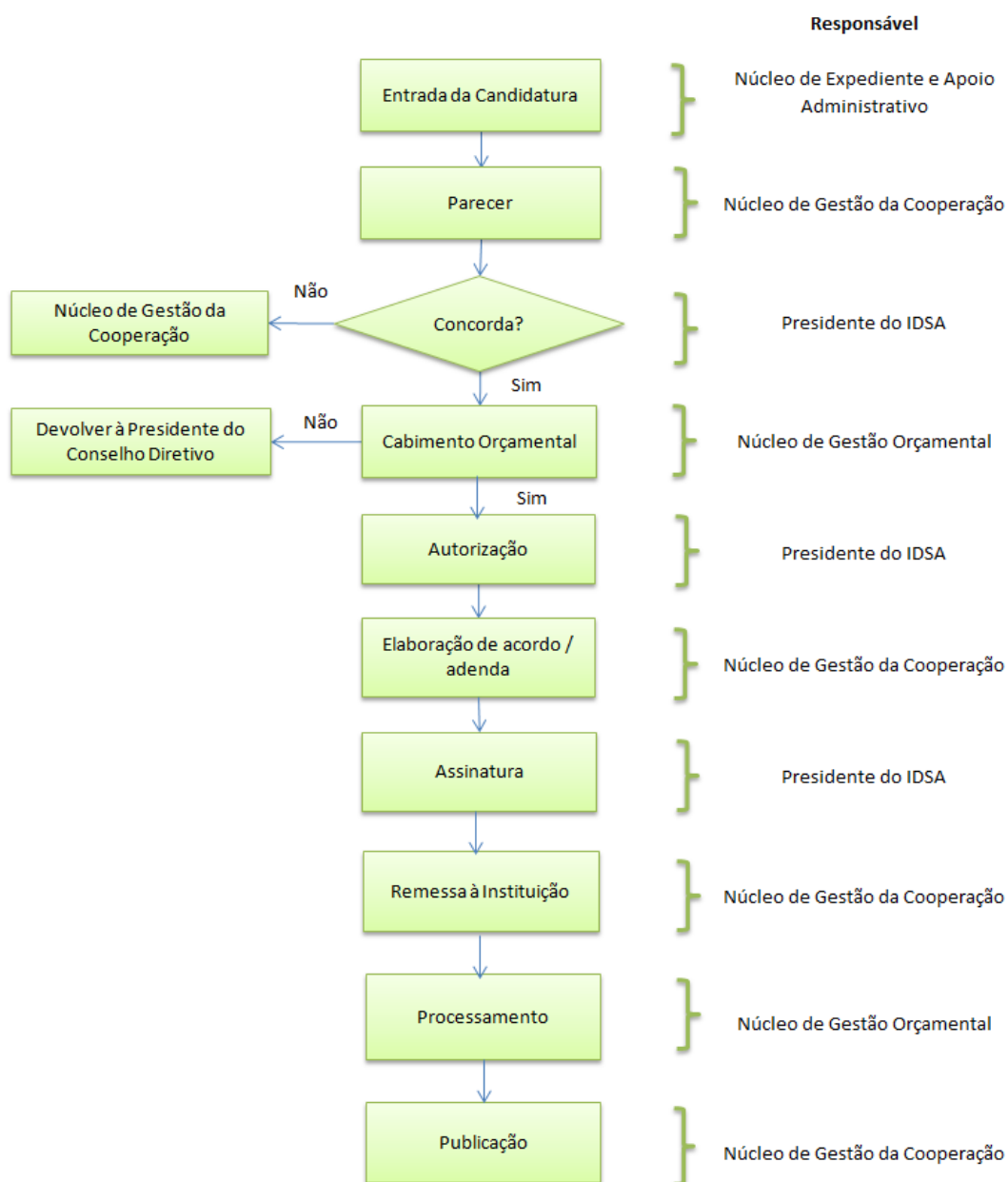
Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

3.2. Circuito da candidatura

O fluxograma que se segue **evidencia os procedimentos** previstos, tanto na análise às candidaturas, como na celebração do contrato, implementação e execução dos processos, indicando as entidades intervenientes.

Na data da realização dos trabalhos de campo, os procedimentos previstos encontravam-se em fase de implementação e aperfeiçoamento.

Quadro 4: Fluxograma da cooperação financeira – Funcionamento





Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

3.3. Amostra

Do universo de 542 acordos em vigor no ano de 2011, selecionaram-se para análise os identificados no quadro 5.

Na determinação da amostra selecionaram-se os acordos com maior execução financeira, no ano de 2011.

Quadro 5: Amostra selecionada para verificação

Entidade Beneficiária	Objeto do Contrato	N.º Acordo	Pagamentos 2011 (€)
Santa Casa da Misericórdia de Angra do Heroísmo	Lar de Idosos	142	1.133.776,65
Associação Seara do Trigo	Centro de Atividades Ocupacionais	471	460.133,52
Arrisca - Assoc. Regional Reab. Sociocultural dos Açores	Centro Comunitário	729	455.660,52
Assoc. Pais Amigos Crianças Defic. Arquip. dos Açores	Centro de Atividades Ocupacionais	28	443.752,92
Santa Casa da Misericórdia da Horta	Lar de Idosos	225	434.081,40
Irmandade Nossa Senhora do Livramento	Centro de Acolhimento Temporário de Crianças	128	401.650,13
Irmandade Nossa Senhora do Livramento	Lar de Crianças e Jovens	129	399.577,77
Mãe de Deus Associação de Solidariedade Social	Lar de Crianças e Jovens	67	395.579,76
Santa Casa da Misericórdia de Ponta Delgada	Lar de Idosos	23	394.564,80
Santa Casa da Misericórdia da Ribeira Grande	Ajuda Domiciliária	99	353.480,81
Total da Amostra		4.872.258,28	
Universo da Amostra		52.942.290,69	9,2%

A amostra selecionada, € 4 872 258,28, abrangeu 9,2% do universo dos pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de cooperação para funcionamento.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

4. Legalidade

Procedeu-se à verificação da legalidade da despesa realizada com os acordos de cooperação, tendo em conta os pressupostos definidos no anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril.

Os acordos selecionados para amostra foram analisados do ponto de vista dos pressupostos e condições da cooperação, formalização da candidatura, celebração do acordo, cláusulas, publicidade, objeto, obrigações das partes e valor do apoio.

Analisou-se a instrução dos processos e os documentos que fundamentaram a decisão de atribuição do apoio, para se aferir a respetiva legalidade.

4.1. Pressupostos e condições da cooperação

Os artigos 11.º e 12.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, fixam, respetivamente, os pressupostos e as condições da cooperação já referenciados no ponto 2.1.

A análise aos processos que integram a amostra permitiu confirmar o respeito da generalidade dos pressupostos, nomeadamente:

- ☒ a natureza particular e não lucrativa das instituições que celebraram acordos;
- ☒ a existência de condições mínimas à prossecução dos objetivos propostos, verificada através das informações prestadas pelas IPSS ao IDSA;
- ☒ a corresponsabilização da RAA no financiamento e apoio técnico, firmada no acordo.

Verificou-se, igualmente, que as ações apoiadas inserem-se nos objetivos gerais da segurança social, descritos nos primeiros artigos do anexo ao DN n.º 70/99, de 1 de abril, nomeadamente, proporcionar atividades de apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e família, prevenção e reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização social e de desenvolvimento das comunidades e integração e promoção social.

Ressalva-se, no entanto, que **não foi possível obter elementos objetivos** que permitissem **avaliar a forma como o IDSA controla a atuação das IPSS**, relativamente à prioridade ao atendimento das situações mais desfavorecidas socialmente e, sem prejuízo deste princípio, de atuarem sem discriminação.

Relativamente às condições da cooperação, o IDSA forneceu cópia dos registos das Instituições, bem como, dos processos no Sistema de Gestão de Correspondência, onde se pode observar que, em termos formais, o IDSA tem acesso a informação diversa que



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

possibilita verificar e confirmar as necessidades da cooperação e a existência de condições para as ações que pretendem desenvolver, nomeadamente, através da estrutura organizacional das instituições, correspondentes proveitos, custos e meios a envolver nas ações propostas, número de utentes e de utilizadores.

O quadro 6 sintetiza a observância das condições de cooperação auditadas.

Quadro 6 – Condições da cooperação

N.º de Acordo	Instituição	Condições de Cooperação		
		Registo das instituições	Verificação das necessidades reais a que a cooperação visa dar resposta.	Verificação da existência de condições mínimas para o desenvolvimento das actividades ou acções a prosseguir.
142	Santa Casa da Misericórdia de Angra do Heroísmo	7/1/1985	A verificação da necessidade real, que conduz ao apoio, é confirmada em fase anterior à sua concessão por um parecer técnico do IDSA. Os pareceres justificativos dos apoios concedidos constam do processo no Sistema de Gestão de Correspondência	A verificação da existência de condições para o desenvolvimento da atividade consta como procedimento a verificar no momento do cabimento orçamental.
471	Associação Seara do Trigo	9/4/2002		
729	Arrisca - Assoc. Regional Reab. Sociocultural dos Açores	23/2/2007		
28	Assoc. Pais Amigos Crianças Defic. Arquip. dos Açores	10/1/1985		
225	Santa Casa da Misericórdia da Horta	7/1/1985		
128	Irmandade Nossa Senhora do Livramento	7/1/1985		
129	Mãe de Deus Associação de Solidariedade Social	8/1/1985		
67	Santa Casa da Misericórdia de Ponta Delgada	7/1/1985		
23				
99	Santa Casa da Misericórdia da Ribeira Grande	7/1/1985		

4.2. Formalização das candidaturas e celebração do acordo

Cumprindo o disposto no artigo 13.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, as IPSS solicitaram a cooperação de forma escrita. O IDSA pronunciou-se sobre o objeto e elaborou as minutas dos acordos a celebrar. Os processos continham a informação sobre o cabimento orçamental, e foram aprovados por despacho da Direção Regional da Solidariedade e Segurança Social.

4.3. Cláusulas contratuais e Publicidade

Os acordos de cooperação foram reduzidos a escrito e subscritos pelo representante da Direção das IPSS e pelo Diretor Regional da Solidariedade Social, tendo-se consultado, no processo, o exemplar do IDSA. As cláusulas vertidas nos acordos contratuais contêm as matérias evidenciadas no artigo 19.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, no entanto, revelam-se genéricas, sem alusão à especificidade de cada uma das instituições.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Há referências específicas apenas no que respeita aos orçamentos, não se considerando as situações específicas das diferentes valências.

Também não foi possível traçar um padrão para os critérios de atribuição e fixação de montantes, uma vez que para valências similares são atribuídos montantes diferentes para rubricas idênticas. Este facto resulta de sucessivas revisões orçamentais dos valores apresentados pelas IPSS.

Em sede de **contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA referiu:

No que respeita à falta de referência escrita para a especificidade de cada Acordo de Cooperação Funcionamento, mais concretamente no que se refere à presença de elementos explicativos mais pormenorizados sobre o que é a valência, tal nunca foi aplicado de uma forma genérica considerando que a definição técnica de cada tipo de valência encontra-se definida nos respetivos guiões técnicos que norteiam o processo de licenciamento inerente a cada Acordo e a fundamentação técnica prévia à formalização de cada novo Acordo.

Essa referência mais específica é somente efetuada nos Acordos iniciais de valências com intervenção mais abrangente e complexa que não se encontre devidamente definida nos supracitados Guiões Técnicos, tal como um dos casos agora auditados pelo T.C: Acordo n.º 729 – Centro Comunitário celebrado em 2008 com a A.R.R.I.S.C.A:

CLÁUSULA I

FINS E ACTIVIDADES

1 O presente acordo tem por finalidade o desenvolvimento por parte da instituição de atividades de apoio a Jovens (Centro Comunitário (Centro de Recursos Promoção, Reabilitação e qualificação Pessoal, Social e Profissional a Públicos com elevado Risco de Exclusão).

NOTA: Referência retirada do texto do Acordo de Cooperação Funcionamento inicial

No que respeita à publicidade dos acordos, verificou-se que metade dos contratos, que constituíram a amostra, não foi publicada na II série do Jornal Oficial, ao contrário do previsto no artigo 15.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril. Produziram, no entanto, todos os efeitos contratualmente estabelecidos.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

No que respeita à publicidade dos acordos, prevista no artigo 15.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, verificou-se que metade dos contratos, que constituíram a amostra, foram publicados na II série do Jornal Oficial, no ano de 2011. Outros dois foram publicitados em 2012, ficando os restantes três por publicar. No entanto, produziram todos os efeitos contratualmente estabelecidos.

Quadro 7 – Publicidade dos acordos de cooperação

Publicação em Jornal Oficial	Entidade Beneficiária	Objeto do Contrato	N.º Acordo	Pagamentos 2011 (€)
Sem publicação	Santa Casa da Misericórdia de Angra do Heroísmo	Lar de Idosos	142	1.133.776,65
II.ª Série n.º 27, de 8 de fevereiro de 2011	Associação Seara do Trigo	Centro de Atividades Ocupacionais	471	460.133,52
II.ª Série n.º 6, de 10 de janeiro de 2011	Arrisca - Assoc. Regional Reab. Sociocultural dos Açores	Centro Comunitário	729	455.660,52
II.ª Série n.º 102, de 26 de maio de 2011	Assoc. Pais Amigos Crianças Defic. Arquip. dos Açores	Centro de Atividades Ocupacionais	28	443.752,92
II.ª Série n.º 119, de 22 de junho de 2011	Santa Casa da Misericórdia da Horta	Lar de Idosos	225	434.081,40
II.ª Série n.º 74, de 13 de abril de 2012	Irmandade Nossa Senhora do Livramento	Centro de Acolhimento Temporário de Crianças	128	401.650,13
II.ª Série n.º 74, de 13 de abril de 2012	Irmandade Nossa Senhora do Livramento	Lar de Crianças e Jovens	129	399.577,77
II.ª Série n.º 103, de 29 de maio de 2012	Mãe de Deus Associação de Solidariedade Social	Lar de Crianças e Jovens	67	395.579,76
II.ª Série n.º 125, de 1 de julho de 2011	Santa Casa da Misericórdia de Ponta Delgada	Lar de Idosos	23	394.564,80
Sem publicação	Santa Casa da Misericórdia da Ribeira Grande	Ajuda Domiciliária	99	353.480,81

Em **sede de contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA afirmou:

(...) No que se refere à publicação dos Acordos da Stª Cª Mª de Angra do Heroísmo, bem como da Stª Cª Mª da Ribeira Grande, a mesma será englobada na listagem anual global de publicações ainda em falta.

4.4. Objeto, obrigações das Instituições e da Segurança Social

O objeto dos contratos analisados encontra-se devidamente enquadrado e delimitado. Tanto as obrigações das Instituições, como as da Segurança Social, encontram-se evidenciadas, conforme o determinado nos artigos 17.º e 18.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

4.5. Valor dos apoios

Para apuramento do apoio a conceder, o IDSA tem como suporte os balancetes enviados pelas Instituições, com discriminação das despesas de funcionamento e de pessoal. No caso concreto dos apoios pagos em 2011, o desenvolvimento processual teve por referência os balancetes de 2010, a informação mais atualizada.

Os dados assim recolhidos são analisados pelo corpo técnico do IDSA, procedendo-se, normalmente, a ajustamentos. As receitas e participações também são consideradas no apuramento do valor a conceder.

Sendo o apoio calculado a partir de dados provisórios (balancetes do ano anterior), o IDSA procede a novos ajustamentos, quando são conhecidos os valores reais, vertidos nos balancetes correspondentes ao ano do apoio.

Para verificar a existência de padrão de atribuição dos apoios, analisaram-se as informações constantes nos processos, balancetes das Instituições de 2010⁶ e revisão de valores resultantes das apreciações técnicas desenvolvidas pelo IDSA, estando os resultados obtidos espelhados no quadro 8.

⁶ Informação mais atualizada na altura da realização da auditoria.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Quadro 8 – Análise aos montantes dos acordos

Entidade Beneficiária	N.º Acordo	Objeto do Contrato	Despesas de Funcionamento (€)	Despesas de Pessoal (€)	Instituição / Participação de Utentes (€)	Despesa Total (€)	N.º de Utentes	Participação Anual por Utente (€)
			(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) - (3)	(5)	(4) / (5)
Santa Casa da Misericórdia de Angra do Heroísmo	142	Lar de Idosos	562.519,21	1.201.758,39	548.835,71	1.215.441,89	177	6.866,90
Santa Casa da Misericórdia da Horta	225		193.311,21	606.994,40	366.224,20	434.081,41	60	7.234,69
Santa Casa da Misericórdia de Ponta Delgada	23		271.304,72	454.522,32	331.262,20	394.564,84	58	6.802,84
Associação Seara do Trigo	471	Centro de Atividades Ocupacionais	83.437,65	400.611,26	23.915,44	460.133,47	69	6.668,60
Assoc. Pais Amigos Crianças Defic. Arquip. dos Açores	28		101.086,09	439.926,86	34.039,63	506.973,32	70	7.242,48
Irmadade Nossa Senhora do Livramento	129	Lar de Crianças e Jovens	54.955,80	298.359,58	0,00	353.315,38	6	58.885,90
Mãe de Deus Associação de Solidariedade Social	67		115.686,35	304.413,82	24.520,38	395.579,79	27	14.651,10
Irmadade Nossa Senhora do Livramento	128	C. Acolhimento Temporário de Crianças	21.542,39	388.495,72	0,00	410.038,11	28	14.644,22
Santa Casa da Misericórdia da Ribeira Grande	99	Ajuda Domiciliária	121.365,53	281.002,94	27.109,31	375.259,16	164	2.288,17
Arrisca - Assoc. Regional Reab. Sociocultural dos Açores	729	Centro Comunitário	161.941,58	170.455,45	5.080,00	327.317,03	80	4.091,46

A interpretação da participação por utente permite constatar a proximidade dos valores nos *Lar de Idosos* e *Centro de Atividades Ocupacionais*. Tal já se não verifica nos dois exemplos analisados de *Lar de Crianças e Jovens*, onde a participação por utente, num caso é quatro vezes superior ao outro.

Em **sede de contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA afirmou:

A discrepância detetada entre os valores médios mensais por utente pagos para os Lares de Crianças e Jovens auditados, mais concretamente no que respeita à Irmadade de Nossa Senhora do Livramento, resulta do facto da Segurança Social, no âmbito do processo de acompanhamento técnico muito próximo dessa entidade, ter promovido o encerramento de três Lares de Crianças e Jovens, tendo transitado para o Acordo n.º 129 a maioria dos recursos humanos e demais compromissos financeiros (alimentação dos utentes, despesas de saúde, despesas com a educação dos utentes, etc.) que não se encontravam diretamente associados às valências encerradas (água, energia, seguros, despesas de conservação, etc.). Em todos os Acordos de Cooperação Funcionamento em que a Divisão de Planeamento e Apoio às Instituições e o Núcleo Gestão da Cooperação tiveram a responsabilidade de elaborar as respetivas propostas de cabimento orçamental, foi aplicado o



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

quadro tipo de pessoal elegível para cada tipo de valência, bem como os valores médios regionais para cada uma das demais rubricas de Fornecimentos e Serviços consideradas elegíveis como critério limitador. Outras despesas a participar só foram integradas nos Acordos mediante parecer técnico da Ação Social e com o devido despacho superior favorável.

5. Sistema de acompanhamento e controlo

Para se aferir os procedimentos de controlo estabelecidos, em conformidade com as normas reguladoras da execução dos acordos de cooperação, verificou-se a conformidade entre a atuação do IDSA e o disposto no anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril.

Com base nos processos constituintes da amostra, procedeu-se à identificação dos apoios financeiros atribuídos e aprovados bem como ao apuramento da despesa declarada pelas instituições, decorrente da apreciação de elegibilidade por parte do IDSA. A análise desenvolvida tem por base os mapas e procedimentos adotados pelo IDSA no âmbito da fixação de apoios. Resulta da realização de testes de procedimento e de conformidade, objetivados para a avaliação do sistema de controlo interno, e de testes substantivos, cujo enfoque é a avaliação das peças contabilísticas produzidas pelas IPSS. Procedeu-se, ainda, à verificação dos duodécimos transferidos.

Conforme foi possível verificar, o IDSA efetua auditorias financeiras regulares cujo objetivo se centra na análise da execução financeira, por centro de custo, das verbas transferidas para as IPSS. A alínea g) do número 1 do artigo 17.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, descreve que as Instituições têm por obrigação, fornecer *os dados, informações e documentação estabelecidos na legislação em vigor ou que lhes sejam solicitados para avaliação das atividades desenvolvidas*. Por seu turno, a alínea g) do n.º 1 do artigo 18.º, daquele diploma, refere que a Segurança Social tem a obrigação de *desenvolver as suas intervenções de informação, apoio e fiscalização com celeridade e eficácia adequadas aos objetivos a prosseguir em cada caso*.

A análise foi efetuada tendo por base as demonstrações financeiras fornecidas pelas IPSS (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancete por centro de custo). Os relatórios disponibilizados, pelo IDSA, apresentam análises aos custos e proveitos das atividades dos centros de custos das Instituições, procedendo ao apuramento do custo por utente. Face às evidências consubstanciadas nas análises anuais às contas dos centros de custo das IPSS, disponibilizadas por documento comparativo, entre o efetivamente pago pelo IDSA e o gasto pelas Instituições, é possível concluir que existe um controlo efetivo e constante à execução financeira das verbas transferidas para as Instituições. No entanto, o controlo efetuado não é complementado por consulta física aos documentos suporte das declarações



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

financeiras das IPSS, no sentido de averiguar a sua efetividade. Este tipo de controlo, quando efetuado, introduz uma ferramenta autorreguladora, conducente à eficiência, eficácia e economia, ao mesmo tempo que confere fiabilidade à informação financeira.

Em **sede de contraditório**, a Presidente do Conselho Diretivo do IDSA afirmou:

O controlo anual efetuado pelo Instituto Ação Social e I.D.S.A. às contas inerentes às atividades desenvolvidas pelas Instituições parceiras, tal como o Despacho Normativo n.º70/99 de 1 de abril assim o determina, é efetuado sobre peças contabilísticas devidamente certificadas por T.O.C. e aprovadas pelos órgãos competentes dessas entidades e que dizem respeito exclusivamente aos Centros de Custos criados para registar as despesas e receitas apuradas para cada uma das atividades com Acordos de Cooperação homologados com a Segurança Social.

Mais se informa que, sob o enquadramento dos objetivos SIADAPRA para o corrente ano, um dos colaboradores do Núcleo Gestão da Cooperação recebeu a seu cargo a sistematização de todas as Contas anuais finais 2012 entregues pelas Instituições parceiras, tendo-lhe sido solicitado o registo, em mapa próprio criado para o efeito, dos valores das contas 6 e 7 para que sejam possíveis futuras comparações entre as necessidades das Instituições e as disponibilidades financeiras da Segurança Social.

Reforça-se a necessidade de um controlo complementar com base na consulta física aos documentos suporte das declarações financeiras submetidas pelas IPSS.

6. Verificação efetuada em Instituições

Para se proceder a uma avaliação *in loco* à aplicação do dinheiro transferido para as instituições, efetuou-se uma deslocação à Mãe de Deus – Associação de Solidariedade Social e à Santa Casa da Misericórdia de Ribeira Grande.

Com base nos balancetes e valores comparticipados pelo IDSA às instituições, procedeu-se à confirmação dos montantes naqueles documentos.

Analisaram-se os Balancetes e as informações fornecidos pelas instituições, comparando com as existentes no IDSA. Selecionaram-se as rubricas *eletricidade* e *conservação e reparação*, do acordo 67, relativo à valência de lar de crianças e jovens da Mãe de Deus – Associação de Solidariedade Social, e do acordo 99, relativo à valência de ajuda domiciliária da Santa Casa da Misericórdia de Ribeira Grande.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Quadro 8 – Controlo aos acordos de cooperação

Instituição	Valência	N.º de acordo	Rubrica	Conferência Física (€)	Valor no balancete (€)
Mãe de Deus Associação de Solidariedade Social	Lar de Crianças e Jovens	67	Eletricidade	14.360,77	14.360,77
			Conservação e reparação	35.986,76	35.986,76
Santa Casa da Misericórdia da Ribeira Grande	Ajuda Domiciliária	99	Eletricidade	8.327,23	8.327,23
			Conservação e reparação	14.641,61	14.641,61

Face às evidências consubstanciadas nas comparações entre os documentos e os valores contabilizados nos respetivos Balancetes, confirmou-se a existia de coerência entre os documentos e os valores contabilizados.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

7. Conclusões

Tendo em conta os factos relatados, salientam-se as seguintes conclusões:

Ponto do Relato	Conclusões
3.1.	<p>Em 2011, as transferências da Segurança Social para IPSS, no âmbito dos 542 acordos de cooperação em vigor, totalizaram € 52 942 290,69.</p> <p>A <i>Infância</i> e a <i>Juventude</i> absorveram 49,3% dos apoios (€ 26 095 132,88), seguindo-se a <i>Terceira Idade</i> com 21,4% (€ 11 311 901,70), a <i>Família e Comunidade</i> com 20,2% (€ 10 717 084,60) e a <i>Invalidez e Reabilitação</i> com os restantes 9,1% (€ 4 818 171,51).</p>
4.1.	<p>Os pressupostos e as condições de cooperação, definidos nos artigos 11.º e 12.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, foram respeitados.</p>
4.2.	<p>Os processos continham a informação de cabimento orçamental e os apoios foram aprovados por despacho da Direção Regional da Solidariedade e Segurança Social.</p>
4.3.	<p>As cláusulas dos acordos contêm as matérias evidenciadas no artigo 19.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, sendo, no entanto, genéricas, sem considerarem as situações específicas das diferentes valências.</p> <p>Contrariamente ao previsto no artigo 15.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril, três dos contratos auditados não foram publicados no Jornal Oficial. Em sede de contraditório, o IDSA referiu que serão englobados na listagem anual global de publicações ainda em falta.</p>
4.5.	<p>Os valores dos apoios estão sustentados na estrutura de custos evidenciados nos Balancetes das instituições, ajustados pelas análises técnicas e de acompanhamento do IDSA.</p>
5.	<p>O controlo exercido é formal e fundamentado nas informações disponibilizadas pelas instituições, faltando ser complementado pela conferência física e documental que originam as informações de suporte.</p>
6.	<p>No entanto, as avaliações <i>in loco</i> desenvolvidas em duas instituições, apesar de sintéticas e pontuais, permitiram confirmar a coerência entre as informações disponibilizadas pelas instituições e os correspondentes documentos de suporte.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

8. Recomendações

Face ao exposto, formulam-se as seguintes recomendações:

1. Publicitar os acordos de cooperação, nos termos previstos no artigo 15.º do anexo ao Despacho Normativo n.º 70/99, de 1 de abril.
2. Efetuar conferências físicas e documentais aos suportes das demonstrações financeiras apresentadas pelas Instituições.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

9. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 105.º, da LOPTC.

Expressa-se ao organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento da auditoria.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores.

Remeta-se, também, cópia à Secretaria Regional da Solidariedade Social.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 10 de Setembro de 2013

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público

(Laura Tavares da Silva)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

10. Emolumentos

Unidade de Apoio Técnico-Operativo II		Processo n.º 12/108.02
Entidade fiscalizada:	Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores	
Sujeito(s) passivo(s):	Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo (2)	Custo standart (3)	
Desenvolvimento da Ação:			
— Fora da área da residência oficial	0	€ 119,99	€ 0,00
— Na área da residência oficial	180	€ 88,29	€ 15 892,20
Emolumentos calculados			€ 15 892,20
Emolumentos mínimos (4)	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos (5)	€ 17 164,00		
Emolumentos a pagar			€ 15 892,20
Empresas de auditoria e consultores técnicos (6)			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 15 892,20

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standard, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:</p> <p>— Ações fora da área da residência oficial € 119,99</p> <p>— Ações na área da residência oficial € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde a € 343,28, nos termos da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR corresponde a € 343,28, nos termos da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
---	---



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

11. Ficha Técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	António Afonso Arruda	Auditor-Chefe
Execução	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Anexo I



Ramos

Exmo. Senhor
Subdiretor Geral do
Tribunal de Contas
Palácio Canto - Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

Sua referência			Nossa referência		
N.º:	Data	Proc.	N.º:	Data	Proc.
465-UAT II	15-03-2012	12/108.02	IDSA- Sai/2013/14966	03-07-2013	IDSA-9.3.2./2012/1

Assunto: AUDITORIA AOS PROTOCOLOS DE NATUREZA FINANCEIRA ENTRE A SEGURANÇA SOCIAL E AS IPSS

Na sequência do Vosso ofício n.º 894-ST, de 20-06-2013 e em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, cumpre-nos informar o seguinte relativamente a cada um dos pontos do relato constante das conclusões:

Ponto 3.1

- No que respeita à divergência apontada no quadro 3 – *pagamentos efetuados em 2011*, página 11, verifica-se que a mesma fica a dever-se ao facto do mapa 7.1 – *controlo orçamental da despesa da conta de gerência 2011* apresentar os movimentos com e sem fluxo. Os dados solicitados ao IGFSSA em Dezembro refletem apenas os pagamentos, ou seja, os movimentos com fluxo. Anexa-se como evidência a desagregação do mapa 7.1 - *controlo orçamental da despesa da conta de gerência 2011, com fluxo* (com despesa de 52.942.290,69€ na rubrica D.04.07*) e *sem fluxo* (33.051,99€), comprovando-se com o respetivo somatório o valor apresentado na conta de gerência de 52.975.342,68€.

- A evolução comparativa dos valores do financiamento concedido entre 2008 e 2011 caracteriza-se pelas disparidades referidas tendo em conta o facto do número de novos equipamentos criados na área de apoio à Família e Comunidade ter sido muito mais elevado que nas restantes áreas.

Essa realidade decorre dos sucessivos diagnósticos elaborados pela Segurança Social sobre as prioridades do seu investimento, os quais permitiram-lhe definir e priorizar quais as problemáticas sociais que em determinado ano, ou em número de respostas/capacidade, deveriam ser contratualizadas com a rede de Instituições parceiras.

A criação de respostas especializadas para muitas problemáticas que ocorrem na nossa sociedade foi uma característica das opções estratégicas protagonizadas pelo Governo dos Açores, por intermédio da Direção Regional da Solidariedade e Segurança Social e do Instituto de Ação Social, no período em causa, ressaltando-se as respostas criadas para lidar com questões concernentes aos sem abrigo, aos cidadãos repatriados, às

Na resposta indicar "Nossa Referência" e no "Assunto" o nome e número do beneficiário



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Ramos



múltiplas formas de dependência, à violência contra as mulheres e crianças e jovens mas também às respostas preventivas junto dos jovens em risco, da toxicodependência.

Ponto 4.1 – Nada a acrescentar

Ponto 4.2 – Nada a acrescentar

Ponto 4.3

- No que concerne à falta de referência escrita para a especificidade de cada Acordo de Cooperação Funcionamento, mais concretamente no que se refere à presença de elementos explicativos mais pormenorizados sobre o que é a valência, tal nunca foi aplicado de uma forma genérica considerando que a definição técnica de cada tipo de valência encontra-se definida nos respetivos guíões técnicos que norteiam o processo de licenciamento inerente a cada Acordo e a fundamentação técnica prévia à formalização de cada novo Acordo.

Essa referência mais específica é somente efetuada nos Acordos iniciais de valências com intervenção mais abrangente e complexa que não se encontre devidamente definida nos supracitados Guíões Técnicos, tal como um dos casos agora auditados pelo T.C: Acordo nº 729 – Centro Comunitário celebrado em 2008 com a A.R.R.I.S.C.A:

CLÁUSULA I

FINS E ACTIVIDADES

1. O presente acordo tem por finalidade o desenvolvimento por parte da instituição de atividades de apoio a Jovens (Centro Comunitário (Centro de Recursos Promoção, Reabilitação e qualificação Pessoal, Social e Profissional a Públicos com elevado Risco de Exclusão).

NOTA: Referência retirada do texto do Acordo de Cooperação Funcionamento inicial

- Relativamente à publicação em jornal oficial verifica-se que as Adendas 2011 da Irmandade de Nossa Senhora do Livramento entretanto já foram publicadas no JO II Série, nº 74 de 13-04-2012 e as Adendas da Mãe de Deus no JO II Série, nº 103 de 19-05-2012.

No que se refere à publicação dos Acordos da Stª Cª Mª de Angra do Heroísmo, bem como da Sª Cª da Mª da Ribeira Grande, a mesma será englobada na listagem anual global das publicações ainda em falta.

Ponto 4.5

- A discrepância detetada entre os valores médios mensais por utente pagos para os Lares de Crianças e Jovens auditados, mais concretamente no que respeita à Irmandade de Nossa Senhora do Livramento, resulta do facto da Segurança Social, no âmbito do processo de acompanhamento técnico muito próximo dessa entidade, ter promovido o encerramento de três Lares de Crianças e Jovens, tendo transitado para o Acordo nº 129 a maioria dos recursos humanos e demais compromissos financeiros (alimentação dos utentes, despesas de saúde, despesas com a educação dos utentes, etc.) que não se



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)



encontravam diretamente associados às valências encerradas (água, energia, seguros, despesas de conservação, etc.). Em todos os Acordos de Cooperação Funcionamento em que a Divisão de Planeamento e Apoio às Instituições e o Núcleo Gestão da Cooperação tiveram a responsabilidade de elaborar as respetivas propostas de cabimento orçamental, foi aplicado o quadro tipo de pessoal elegível para cada tipo de valência, bem como os valores médios regionais para cada uma das demais rubricas de Fornecimentos e Serviços consideradas elegíveis como critério limitador. Outras despesas a compartilhar só foram integradas nos Acordos mediante parecer técnico da Ação Social e com o devido despacho superior favorável.

Ponto 5

O controlo anual efetuado pelo Instituto Ação Social e I.D.S.A. às contas inerentes às atividades desenvolvidas pelas Instituições parceiras, tal como o Despacho Normativo nº 70/99 de 1 de abril assim o determina, é efetuado sobre peças contabilísticas devidamente certificadas por T.O.C. e aprovadas pelos órgãos competentes dessas entidades e que dizem respeito exclusivamente aos Centros de Custos criados para registar as despesas e receitas apuradas para cada uma das atividades com Acordos de Cooperação homologados com a Segurança Social.

Mais se informa que, sob o enquadramento dos objetivos SIADAPRA para o corrente ano, um dos colaboradores do Núcleo Gestão da Cooperação recebeu a seu cargo a sistematização de todas as Contas anuais finais 2012 entregues pelas Instituições parceiras, tendo-lhe sido solicitado o registo, em mapa próprio criado para o efeito, dos valores das contas 6 e 7 para que sejam possíveis futuras comparações entre as necessidades das Instituições e as disponibilidades financeiras da Segurança Social.

Ponto 6 – Nada a acrescentar

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula Pamplona Ramos

MMLP



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria aos Protocolos de natureza financeiros entre a Segurança Social e as IPSS (12/108.02)

Índice do Processo

1. PROGRAMA DE AUDITORIA.....	3
2. SOLICITAÇÃO DE ELEMENTOS	7
3. INFORMAÇÃO PRESTADA	9
4. ELEMENTOS RECOLHIDOS EM TRABALHO DE CAMPO.....	23
5. ANTEPROJECTO DE RELATÓRIO	523
6. CONTRADITÓRIO	540
7. RELATÓRIO DE AUDITORIA.....	543