

# Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

RELATÓRIO N.º 14/2020

2.ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



# Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

## RELATÓRIO

Outubro de 2020



## ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>8</b>
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	<b>9</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>10</b>
<b>1 SUMÁRIO</b> .....	<b>11</b>
OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	11
RECOMENDAÇÕES.....	13
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	15
<b>2 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO .....	16
2.2 ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	16
2.3 SÍNTESE METODOLÓGICA .....	17
2.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	18
<b>3 ENQUADRAMENTO</b> .....	<b>19</b>
3.1 A LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL NA UE .....	19
3.2 AS METAS DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM MATÉRIA DE REDUÇÃO DA POBREZA.....	21
3.3 O RISCO DE POBREZA EM PORTUGAL .....	22
3.4 POLÍTICAS NACIONAIS DE REDUÇÃO DA POBREZA E APOIO ALIMENTAR.....	26
3.5 O FUNDO DE AUXÍLIO EUROPEU ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS.....	29
<b>4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA</b> .....	<b>32</b>
4.1 CONTRIBUIÇÃO NÃO QUANTIFICÁVEL DO PROGRAMA PARA OS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA POBREZA.....	32
<i>Tipos de apoios e despesas elegíveis</i> .....	32
4.2 UM PROGRAMA FOCADO, SOBRETUDO, NA AJUDA ALIMENTAR .....	35
<i>Medidas de acompanhamento</i> .....	35
<i>Cabaz de alimentos</i> .....	37
4.3 FALTA DE ARTICULAÇÃO DO POAPMC COM OUTRAS RESPOSTAS SOCIAIS RELACIONADAS.....	39
4.4 NECESSIDADE DE APOIO FINANCEIRO COMPLEMENTAR PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA .....	41
<i>Financiamento aprovado</i> .....	41
<i>Programa de Apoio Complementar</i> .....	42
4.5 DESTINATÁRIOS FINAIS DO AUXÍLIO DO POAPMC E RISCOS DE SOBREPOSIÇÃO DE APOIOS .....	44
<i>Situação de carência económica</i> .....	44
<i>Risco de sobreposição de apoio alimentar</i> .....	46
4.6 GESTÃO E CONTROLO DO POAPMC COM ALGUMAS FRAGILIDADES .....	47
<i>Coordenação</i> .....	47
<i>Gestão</i> .....	47
<i>Execução das medidas e articulação</i> .....	50
<i>Certificação</i> .....	51
<i>Circuito financeiro</i> .....	51
<i>Reporte e avaliação</i> .....	52
<i>Controlo e auditoria</i> .....	52
<i>Sistemas de informação</i> .....	54

4.7	SISTEMA PARA PREVENÇÃO DE FRAUDES A CARECER DE ALGUMAS MELHORIAS .....	55
4.8	FRAGILIDADES NA SELEÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DO POAPMC.....	57
	<i>Beneficiários do Programa</i> .....	57
	<i>Seleção dos beneficiários do Programa</i> .....	59
	<i>Processo decisório das candidaturas</i> .....	61
	<i>Política de comunicação</i> .....	65
4.9	ARRANQUE TARDIO E BAIXA EXECUÇÃO DO POAPMC .....	66
	<i>Candidaturas</i> .....	66
	<i>Despesa aprovada</i> .....	66
	<i>Despesa executada</i> .....	69
	<i>Transferências da CE para Portugal</i> .....	71
4.10	REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS ANALISADOS .....	73
4.11	RESULTADOS DO PROGRAMA SÓ VISÍVEIS A PARTIR DE 2018.....	75
	<i>Realizações e resultados</i> .....	75
	<i>Inquéritos aos destinatários finais do POAPMC</i> .....	76
4.12	INSUFICIÊNCIAS NA DISTRIBUIÇÃO DOS BENS ALIMENTARES .....	78
	<i>Controlo da distribuição de bens alimentares</i> .....	78
	<i>Bens alimentares distribuídos</i> .....	80
	<i>Tramitação dos procedimentos de contratação pública para a aquisição dos géneros alimentares</i> .....	82
4.13	CONSTRANGIMENTOS QUANTO AO LEVANTAMENTO E CONSERVAÇÃO DOS ALIMENTOS .....	83
4.14	INTRODUÇÃO DE VALES OU CARTÕES ELETRÓNICOS.....	84
<b>5</b>	<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>DECISÃO .....</b>	<b>86</b>
	<b>ANEXOS I A XIV.....</b>	<b>88</b>
	<b>ANEXO XV RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>113</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal e na UE, 2008, 2017 e 2018.....	22
Quadro 2 – % da população por componente do risco de pobreza ou exclusão social em Portugal e na UE, 2008, 2017 e 2018.....	22
Quadro 3 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social de 2009 a 2018 .....	23
Quadro 4 – % da População sem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias (total e por grupos de rendimento), entre 2008 e 2018	24
Quadro 5 – Plano de financiamento do POAPCM .....	41
Quadro 6 – Repartição da despesa pública por tipo de assistência material do PO APMC .....	42
Quadro 7 – Montantes aprovados e executados no PO APMC.....	67
Quadro 8 – Autorizações com “Aquisição de géneros alimentares pelo ISS” .....	69
Quadro 9 – Pagamentos realizados no PO APMC.....	70

Quadro 10 – Fluxos financeiros provenientes da UE.....	72
Quadro 11 – Recebimentos da CE, recuperações e transferências para OI.....	73
Quadro 12 – Amostra de Operações .....	90
Quadro 13 – Entidades beneficiárias selecionadas e montantes aprovados por ano .....	90
Quadro 14 – Avisos lançados pelo POAPMC.....	92
Quadro 15 – Indicadores comuns de recursos, de realizações e de resultados.....	93
Quadro 16 – Controlos realizados ao PO APMC .....	94
Quadro 17 – Controlos planeados no âmbito das operações enquadradas na tipologia 1.2.1 do PO APMC...	95
Quadro 18 – Instrumentos de gestão antifraude.....	96
Quadro 19 – Tramitação processual das candidaturas .....	97
Quadro 20 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000109 (Oeiras).....	98
Quadro 21 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 (Gondomar) .....	99
Quadro 22 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038 (Guimarães/Vizela) .....	100
Quadro 23 – Concurso público para os 18 produtos definidos no cabaz alimentar do PO APMC .....	102
Quadro 24 – Programa de apoio complementar .....	105
Quadro 25 – Medidas de acompanhamento realizadas.....	106
Quadro 26 – Adiantamentos pagos até 31/05/2019.....	108
Quadro 27 – Pedidos de reembolso com decisão até 31/05/2019 .....	109
Quadro 28 – Tramitação Processual dos Pedidos de Reembolso.....	110

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da % da População sem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias.....	24
Gráfico 2 – Impacto da COVID-19 na Pobreza Extrema Global .....	26
Gráfico 3 – Organograma POAPMC e PO ISE .....	49
Gráfico 4 – Distribuição do número de entidades por território .....	59
Gráfico 5 – Número de operações aprovadas no PO APMC.....	68
Gráfico 6 – Aprovação, execução e pagamentos FEAC.....	71
Gráfico 7 – Reembolsos da CE por anos .....	72
Gráfico 8 – Número de bens alimentares distribuídos entre dezembro de 2017 e maio de 2019.....	81

## SIGLAS

Siglas	Denominação
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG	Autoridade de Gestão
CE	Comissão Europeia
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
DGS	Direção-Geral da Saúde
EAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza
FEAC/FEAD	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
FSE+	Fundo Social Europeu Mais
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social
ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores
ISSM	Instituto de Segurança Social da Madeira
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
ONU	Organização das Nações Unidas
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
OI	Organismo Intermédio
PAC	Programa de Apoio Complementar à execução do PO APMC
PCAAC	Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (1987 a 2013)
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PO APMC	Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas
PO ISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REA	Relatório de Execução Anual
SI FEAC	Sistema de Informação do FEAC
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TO	Tipologia de Operações
UE	União Europeia
UM	União das Mutualidades Portuguesas
UMP	União das Misericórdias Portuguesas



## GLOSSÁRIO

<b>Assistência material de base</b>	Bens de consumo básicos de valor limitado e para uso pessoal das pessoas mais carenciadas, tais como vestuário, calçado, artigos de higiene, material escolar e sacos-cama.
<b>Autoridade de Gestão</b>	Autoridade pública nacional, regional ou local (ou qualquer outro organismo público ou privado) que tenha sido designada por um Estado-Membro para gerir um programa operacional. As suas tarefas incluem a seleção de projetos a financiar, o acompanhamento da sua execução e a apresentação de relatórios à Comissão sobre os aspetos financeiros e os resultados obtidos. É igualmente o organismo responsável pela imposição de correções financeiras aos beneficiários na sequência de auditorias nacionais e comunitárias.
<b>Beneficiário</b>	Organismo público ou privado responsável pelo arranque, ou pelo arranque e execução, das operações.
<b>Credencial A</b>	Regista as quantidades de produtos distribuídos pelas entidades coordenadoras às entidades mediadoras. No ato da entrega dos produtos as credenciais são assinadas por quem recebe, uma vez que são a prova da entrega dos produtos pela entidade coordenadora (quem entrega) às entidades mediadoras (quem recebe). Estas credenciais são assinadas pela entidade coordenadora e pela entidade mediadora. Deve ser feito o seu carregamento no sistema de informação FEAC.
<b>Credencial B</b>	Regista as quantidades de produtos distribuídos pelas entidades mediadoras aos destinatários finais. No ato do levantamento dos produtos, as credenciais são assinadas por quem recebe, uma vez que são a prova da entrega e da distribuição dos produtos. Estas credenciais são preenchidas em duplicado, sendo que: o original é entregue ao titular ou representante do agregado familiar e o duplicado fica arquivado na entidade mediadora. Deve ser feito o seu carregamento no sistema de informação FEAC.
<b>Destinatário final</b>	Pessoa ou pessoas mais carenciadas que recebem apoio.
<b>Fundo Social Europeu</b>	Visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através da melhoria do emprego e das oportunidades de emprego (sobretudo através de medidas de formação), promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores postos de trabalho.
<b>Inquérito aos destinatários finais</b>	Inquérito estruturado aos destinatários finais da assistência alimentar e/ou material de base dos programas operacionais (PO I). É um dos instrumentos a utilizar para avaliar o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas.
<b>Medidas de acompanhamento</b>	Atividades prestadas, para além da distribuição de alimentos e/ou da assistência material de base, com o objetivo de mitigar a exclusão social e/ou fazer face a emergências sociais de forma mais enérgica e sustentável, como por exemplo, orientações sobre uma dieta equilibrada e aconselhamento em matéria de gestão do orçamento.
<b>Operação</b>	Projeto, contrato ou ação selecionado(a) pela autoridade de gestão do programa operacional em causa, ou sob sua responsabilidade, e que contribui para os objetivos desse programa.
<b>Organização parceira</b>	Organismo público e/ou organização sem fins lucrativos que, diretamente ou através de outras organizações parceiras, distribui alimentos e/ou assistência material de base, combinada, sendo caso disso, com medidas de acompanhamento.
<b>Pessoas mais carenciadas</b>	Pessoas singulares, sejam elas indivíduos, famílias, agregados familiares ou agrupamentos compostos por essas pessoas, cuja necessidade de assistência tenha sido estabelecida com base nos critérios objetivos fixados pelas autoridades nacionais competentes, em concertação com as partes interessadas e evitando quaisquer conflitos de interesses, tendo em vista a seriação das pessoas mais carenciadas.
<b>Programa operacional de tipo I (PO I)</b>	Programa operacional de distribuição de alimentos e/ou assistência material de base; apoia a distribuição de alimentos e/ou assistência material de base às pessoas mais carenciadas, combinada com medidas de acompanhamento que visem reduzir a exclusão social das pessoas mais carenciadas.
<b>Programa operacional de tipo II (PO II)</b>	Programa operacional para a inclusão social das pessoas mais carenciadas; apoia atividades fora do âmbito das medidas ativas no mercado de trabalho, que compreende uma assistência não-material e não-financeira vocacionada para a inclusão social das pessoas mais carenciadas.
<b>Rede FEAC</b>	Comunidade de livre adesão para entidades que prestam assistência às pessoas mais carenciadas na Europa, em que se incluem as autoridades de gestão nacionais do FEAC, organizações que prestam ou estão interessadas em atividades financiadas pelo FEAC, Organizações Não Governamentais a nível da UE e instituições da UE. É um espaço de partilha de boas práticas, novas ideias e debate de formas de prestar assistência não financeira às pessoas mais carenciadas na UE.

## FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Maria de Fátima Fernandes	Inspetora	Licenciatura em Agronomia
	Ana Cristina Cabo	Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	Júlio Gomes Ferreira	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

## 1 SUMÁRIO

De acordo com dados do INE, existiam em Portugal em 2018 cerca de 1.769.880 pessoas em risco de pobreza (17,2% da população). Segundo informação da Pordata, cerca de 246.960 (2,4% da população) não tinham, nesse ano, capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias. Prevê-se que esta situação se agrave significativamente em consequência da pandemia da COVID-19.

A presente auditoria incidiu sobre o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), que concretiza, no plano nacional e para o período de 2014-2020, os apoios provenientes do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC). A auditoria apreciou se esse Programa contribui de forma regular e eficaz para atenuar a pobreza em Portugal, pronunciando-se, designadamente, sobre o sistema de gestão e controlo e os níveis de execução do Programa e sobre a adequação do auxílio prestado às pessoas mais carenciadas.

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

- ◆ Sendo um de vários instrumentos utilizados para esse efeito, o POAPMC contribui para a atenuação das situações de carência económica em Portugal, embora sem que esteja definido e estimado o impacto desse contributo para o quadro global de redução da pobreza<sup>1</sup>;
- ◆ A gestão e controlo do Programa apresentou-se, em regra, regular, embora se tenham identificado necessidades de melhoria, em especial na tramitação e decisão dos procedimentos, na supervisão da gestão delegada e na concretização de controlos *in loco*;
- ◆ A eficácia do POAPMC, traduzida na efetiva assistência aos destinatários que se visavam atingir, só é visível a partir de 2018, decorrido mais de metade do período de programação. Foi providenciado apoio alimentar e algumas medidas de acompanhamento, mas não o apoio material de base que também havia sido previsto;
- ◆ A adequação do apoio alimentar é afetada por alguns constrangimentos na periodicidade da distribuição, no levantamento e na conservação dos alimentos disponibilizados.

### Observações de auditoria

1. **O POAPMC**, que visa financiar respostas a formas de pobreza mais acentuadas, **contribui para os objetivos de redução da pobreza definidos na Estratégia Europa 2020 e na Agenda 2030 e releva para o combate às consequências da crise da COVID-19** (cfr. pontos 3.1 a 3.5 e 4.1)
2. **O Programa foca-se sobretudo na ajuda alimentar em géneros, assente na distribuição de um cabaz de alimentos definido com base em critérios nutricionais**. Embora também visasse financiar a distribuição de bens de primeira necessidade, essa medida não teve ainda qualquer concretização. A par do apoio alimentar, são asseguradas medidas de acompanhamento aos destinatários, que visam promover a inclusão social das pessoas mais carenciadas (cfr. ponto 4.2).

<sup>1</sup> Note-se que, como se observou e se refere no ponto 4.5, o número de pessoas apoiadas em 2018 pelo POAPMC representou cerca de 13% do número de pessoas em situação de privação material severa nesse mesmo ano.

3. **A articulação dos auxílios financiados pelo POAPMC com outros instrumentos de redução da pobreza e promoção da inclusão social carece de melhor consolidação.** O Programa é um complemento de outros regimes de apoio alimentar, sendo necessário aclarar e melhorar a sua articulação. A complementaridade com as medidas do PO Inclusão Social e Emprego apresenta-se reduzida (cfr. ponto 4.3).
4. **As verbas do POAPMC revelaram-se insuficientes para cobrir os custos das entidades beneficiárias com o transporte e armazenamento dos bens alimentares.** O POAPMC envolve, para todo o período de 2014-2020, uma contribuição do FEAC de 176.946.201€ e um cofinanciamento nacional de 31.225.804 €, totalizando 208.172.005 € de despesa pública. Este financiamento ainda não reflete o reforço de verbas proposto pela Comissão Europeia para este programa, em resultado da crise da COVID-19. Em 2017, foi criado um Programa de Apoio Complementar à execução do POAPMC, que visa proceder à atribuição de uma comparticipação financeira adicional às instituições beneficiárias, com verbas oriundas da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (cfr. ponto 4.4).
5. **Os destinatários finais dos auxílios do POAPMC são pessoas em situação de carência económica, incluindo sem-abrigo e indocumentados, embora o desenho do Programa não se ajuste ao apoio a estes grupos. O controlo da elegibilidade dos destinatários funciona, embora se verifiquem riscos de sobreposição de apoios alimentares,** designadamente com os providenciados pelas cantinas sociais (cfr. ponto 4.5).
6. **O modelo de gestão e controlo do POAPMC é bem definido, mas revelou fragilidades ao nível da articulação na implementação, da supervisão da gestão delegada e das verificações *in loco*.** A Comissão de Acompanhamento para o Programa, *forum* de partilha de informação e de auscultação dos atores relevantes na implementação, não chegou a ser instituída (cfr. ponto 4.6).
7. **Estão definidos mecanismos adequados para prevenção de fraudes ao nível da Autoridade de Gestão, mas os mesmos carecem de melhorias ao nível do Organismo Intermédio e das entidades que executam as operações** (cfr. ponto 4.7).
8. **Os processos de seleção das entidades beneficiárias do POAPMC decorreram com atrasos, inconsistências e fragilidades de análise** (cfr. ponto 4.8).
9. **O POAPMC arrancou tardiamente e apresenta uma baixa execução.** Em finais de 2019, o Programa apresentava uma taxa de execução de apenas 32%, apesar da taxa de compromisso se situar nos 92% (cfr. ponto 4.9).
10. **Os pagamentos (adiantamentos e reembolsos) analisados no âmbito da amostra apresentaram-se, em regra, conformes, exceto quanto aos prazos de decisão** (cfr. ponto 4.10).
11. **Os resultados do Programa foram valorizados pelos destinatários, pese embora a distribuição de alimentos ter sido suspensa durante dois anos.** Em 2014, 2015, 2016 e 2017 foram desenvolvidas tarefas de preparação, planeamento e candidatura. Nos anos de 2014 e 2015 a distribuição de alimentos ocorreu ao abrigo das normas transitórias do regulamento FEAC, com financiamento do OE. Nos anos de 2016 e 2017 (até novembro) não houve

distribuição de alimentos. O Programa apoiou 37.615 pessoas em 2017, 79.037 pessoas em 2018 e 92.632 pessoas em 2019 e é bem acolhido pelos destinatários (cfr. pontos 4.9 e 4.11).

12. **Na execução das operações verificaram-se desvios relativamente ao cabaz de alimentos definido, quer em termos de composição, quer de quantidades.** Tais desvios derivaram da suspensão temporária da distribuição de alguns alimentos por dificuldades de fornecimento e da necessidade de adaptação das quantidades adquiridas, com base num referencial etário médio, à realidade etária dos agregados familiares. A tramitação dos procedimentos de contratação pública para a aquisição dos géneros alimentares condicionou a operação de distribuição alimentar (cfr. ponto 4.12).
13. **Existem constrangimentos quanto ao levantamento e conservação dos alimentos.** Os destinatários finais e as entidades envolvidas na distribuição dos bens alimentares enfrentaram dificuldades e custos acrescidos no armazenamento e conservação dos alimentos, em especial dos congelados, em virtude de o cabaz conter um excesso de vegetais congelados e de a distribuição desses bens ter sido mensal em vez de semanal (cfr. ponto 4.13).
14. **Está previsto, embora ainda não implementado, um modelo de distribuição de alimentos e bens essenciais através de vales ou cartões eletrónicos.** Esta solução, que tem vindo a ser defendida pelas entidades mediadoras e as entidades representativas da economia social, foi prevista para o novo quadro financeiro plurianual e entretanto consagrada pelo Regulamento (UE) 2020/559, do Parlamento Europeu e do Conselho, aprovado para enfrentar os constrangimentos derivados da crise da COVID-19. Por sua vez, o Governo integrou já esta medida no Programa de Estabilização Económica e Social. A sua implementação permitirá poupar custos e recursos, favorecer a autonomia, reforçar a economia local, obviar aos constrangimentos derivados dos procedimentos de aquisição dos bens e das dificuldades de armazenamento e garantir maior segurança no período da pandemia (cfr. ponto 4.14).

## Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas observações que antecedem, e tendo sobretudo em vista a sua pertinência para a definição do modelo a aplicar no próximo período de programação 2021-2027, no quadro dos apoios do FSE +, bem como no cumprimento dos objetivos da Agenda 2030, recomenda-se às entidades a seguir indicadas:

### A) Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- A1. Considere as seguintes vertentes no processo em curso de elaboração da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza:
  - a) Alinhamento com os compromissos assumidos na Agenda 2030 das Nações Unidas;
  - b) Avaliação e articulação das políticas/apoios sociais existentes no âmbito do combate à pobreza;
  - c) Identificação das entidades e áreas da governação responsáveis pela execução das várias políticas, respetivo calendário, custos envolvidos e articulação com os programas/fundos suscetíveis de financiar as medidas necessárias;

- d) Criação de um sistema de monitorização da pobreza, com definição de indicadores e metas que permitam acompanhar e avaliar as várias medidas de políticas;
- A2. Promova a implementação do sistema de vales ou cartões eletrónicos como veículo do apoio alimentar/bens de primeira necessidade às pessoas mais carenciadas, em linha com o previsto nos regulamentos europeus e no Programa de Estabilização Económica e Social;
- A3. Assegure uma participação efetiva das entidades representativas da economia social, mormente quanto às melhorias a introduzir no Programa;
- A4. Promova que o desenho de um novo Programa defina objetivos mais orientados, específicos e quantificados, associados a metas e indicadores correspondentes, que, entre outros aspetos, permitam medir a melhoria da situação dos destinatários e a evolução da sua inclusão social.

#### **B) Autoridade de Gestão do PO APMC**

- B1. Envide esforços no sentido de ser monitorizada a complementaridade entre os apoios de inclusão social e de assistência material;
- B2. Implemente procedimentos que permitam definir, prevenir e identificar eventuais sobreposições na concessão dos apoios;
- B3. Desenvolva no SI FEAC a possibilidade de consulta ao histórico das validações automáticas, respeitantes à elegibilidade dos agregados familiares;
- B4. Emita orientações sobre a periodicidade da distribuição dos alimentos em função da respetiva natureza (*v.g.* alimentos refrigerados e congelados);
- B5. Zele pela atualização e melhoria do PGRIC, pela elaboração dos respetivos relatórios de execução e pela aplicação de mecanismos de gestão antifraude nos Organismos Intermédios e nas entidades que executam as operações;
- B6. Melhore a supervisão do trabalho desenvolvido pelo ISS, na qualidade de Organismo Intermédio.

#### **C) Instituto da Segurança Social, I.P.**

- C1. Execute oportunamente planos de verificações no local e analise aprofundadamente as operações objeto de denúncias;
- C2. Diligencie no sentido do cumprimento dos prazos de análise/decisão dos pedidos de reembolso;
- C3. Introduza melhorias no processo de avaliação das candidaturas do próximo período de programação, mormente no que respeita aos prazos de decisão, à formulação e valoração dos critérios de seleção, documentos de suporte à análise técnica e respetiva fundamentação;
- C4. Fortaleça o sistema de controlo interno, por forma a assegurar a correção e fidedignidade das declarações oficiais por si emitidas;

C5. Acompanhe e previna os constrangimentos que possam ocorrer na distribuição dos bens alimentares, designadamente quanto às quantidades devidas no cabaz de alimentos.

### Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato da auditoria foi enviado à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, à Autoridade de Gestão do PO APMC, ao Instituto da Segurança Social e à Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

A ADC referiu não ter observações ao teor do relato, tendo as respostas das outras entidades sido incorporadas, nos aspetos pertinentes, no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo XV, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

## 2 INTRODUÇÃO

### 2.1 Âmbito e objetivos da ação

Do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas para 2019 consta uma auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas – POAPMC, com a natureza de auditoria de resultados, incidindo sobre a sua execução no território do Continente e apreciando se: “*O Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas contribui de forma regular e eficaz para atenuar a pobreza em Portugal*”.

Para o efeito, foram analisados o funcionamento do sistema de gestão e controlo do Programa, os seus níveis de execução física e financeira, bem como a adequação do auxílio prestado às pessoas mais carenciadas.

### 2.2 Entidades envolvidas

A auditoria desenvolveu-se junto das seguintes entidades:

- ◆ Autoridade de Gestão do POAPMC: exerce as funções previstas no artigo 32º do Regulamento (UE) nº 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, bem como as previstas no artigo 26º do Decreto-Lei nº 137/2014, de 12 de setembro;
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC): coordena a política estrutural e de desenvolvimento regional cofinanciada pelos fundos europeus; autoridade de certificação do FEAC e entidade pagadora do POAPMC; ponto focal técnico para a implementação da Agenda 2030;
- ◆ Instituto da Segurança Social (ISS): Organismo Intermédio na tipologia de operações relacionadas com a distribuição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade, no continente, sendo também o organismo responsável pela coordenação global das políticas de ação social;
- ◆ Entidades beneficiárias;
- ◆ Organizações representativas das instituições do setor social e solidário mencionadas no texto programático do POAPMC: Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e União das Mutualidades Portuguesas (UM);
- ◆ EAPN Portugal<sup>1</sup>, organização sem fins lucrativos, fundada em 1991, que representa a Rede Europeia Anti Pobreza, a maior rede europeia de redes nacionais, regionais e locais de Organizações Não Governamentais, bem como de organizações europeias ativas na luta contra a pobreza, representada em 31 países da UE.

---

<sup>1</sup> A sigla deve-se à designação em inglês “*European Anti-Poverty Network*”.



## 2.3 Síntese metodológica

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos acolhidos pelo Tribunal de Contas, designadamente os constantes dos seus Manuais de Auditoria<sup>1</sup>, tendo envolvido as seguintes ações:

- ◆ Análise de políticas públicas relacionadas com a pobreza, bem como estatísticas nacionais e da UE sobre esta matéria;
- ◆ Análise dos principais normativos comunitários e nacionais aplicáveis ao FEAC, texto programático do POAPMC, avisos de concursos/convites, relatórios anuais de execução;
- ◆ Levantamento do sistema de gestão e controlo do Programa e entidades envolvidas;
- ◆ Entrevistas e formulação de questões às entidades auditadas sobre a operacionalização do POAPMC e as políticas de combate à pobreza;
- ◆ Auscultação das organizações representativas das instituições do setor social e solidário mencionadas no texto programático do POAPMC, bem como a Rede Europeia Anti Pobreza-Portugal;
- ◆ Apuramento do grau de execução física e financeira do Programa, reportado a 31 de março de 2019 e análise global de indicadores comuns (de recursos, de realizações e de resultados)<sup>2</sup>;
- ◆ Análise da Estratégia Antifraude, dos Planos de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetiva execução e do Tratamento de Denúncias por parte da Autoridade de Gestão do PO APMC e do ISS;
- ◆ Análise dos constrangimentos no âmbito dos concursos promovidos pelo ISS para a aquisição de bens alimentares e seu impacto na distribuição dos cabazes alimentares aos destinatários finais;
- ◆ Análise de uma amostra de operações da tipologia distribuição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade, abrangendo os seguintes aspetos<sup>3</sup>: elegibilidade das operações, dos beneficiários e dos destinatários finais abrangidos; conformidade do processo decisório; cumprimento das obrigações dos beneficiários; regularidade dos pagamentos efetuados; realização das ações previstas (entrega de bens alimentares aos destinatários finais e realização de medidas de acompanhamento) – cfr. Anexo I.
- ◆ Análise de uma amostra de pagamentos, selecionados através de método estatístico (MUS)<sup>4</sup>, dirigida à função de tesouraria<sup>5</sup> (cfr. Anexo I);
- ◆ Análise dos procedimentos e dos sistemas de informação subjacentes à gestão e controlo dos apoios que enquadram as operações e os pagamentos que integram a amostra;

<sup>1</sup> Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados, ambos de 2016.

<sup>2</sup> Objeto de atualização pela AG, em sede de contraditório, com referência a 31 de dezembro de 2019.

<sup>3</sup> Com base em *check-list* elaborada para o efeito.

<sup>4</sup> *Monetary Unit Sampling* (amostragem por unidade monetária).

<sup>5</sup> As verificações incluem os procedimentos executados desde o apuramento do apoio até à transferência para as entidades. Complementarmente, em 10 dos pagamentos efetuados solicitou-se às entidades os documentos comprovativos do efetivo recebimento, bem como da contabilização dos montantes entregues pelas diferentes fontes de financiamento.

- ◆ Visitas aos beneficiários coordenadores dos apoios (polos de receção) e às entidades mediadoras que efetuam a distribuição dos alimentos à população carenciada.

## 2.4 Condicionantes e limitações

A crise pandémica da COVID-19 teve reflexos na situação social em que se insere o apoio aos mais carenciados e nas condições de execução do Programa. Isso conduziu à necessidade de atualizar alguma da informação sobre que tinha sido realizada a auditoria.

Por outro lado, a situação gerada pela pandemia conduziu, também, ao adiamento dos prazos para a apresentação da informação relativa à execução do Programa em 2019<sup>1</sup>, a qual não pôde, assim, ser considerada e verificada.

Registou-se, de um modo geral, a cooperação por parte das entidades envolvidas no desenvolvimento dos trabalhos.

---

<sup>1</sup> Nos termos do Regulamento (UE) 2020/559 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, o prazo para apresentação do relatório de execução do Programa em 2019 foi prorrogado até 30 de setembro de 2020, devido às dificuldades associadas à crise da COVID-19.

### 3 ENQUADRAMENTO

O Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC) operacionaliza, a nível nacional, o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), instituído pela Comissão Europeia (CE) em 2014, com o objetivo de contribuir para reduzir a pobreza e erradicar as formas mais graves de pobreza na União Europeia<sup>1</sup>. O FEAC visa apoiar os dispositivos nacionais que prestam assistência não financeira às pessoas mais carenciadas, a fim de atenuar a privação alimentar e a privação material severas e contribuir para a sua inclusão social.

#### 3.1 A luta contra a pobreza e a exclusão social na UE

O combate à pobreza e à exclusão social é uma preocupação crescente na União Europeia, no quadro da sua política social<sup>2</sup>.

Um dos principais marcos nesse domínio foi introduzido pela «Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», adotada em 2010<sup>3</sup>, a qual definiu um objetivo comum na luta contra a pobreza e a exclusão social, com uma meta associada: “*reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza e tirar mais de 20 milhões de pessoas da pobreza*”<sup>4</sup>.

Para alcançar este objetivo, foram posteriormente lançadas várias iniciativas, designadamente a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social (2010), as Convenções Anuais dessa Plataforma, a Comunicação «*Investimento social a favor do crescimento e da coesão - Pacote do Investimento Social*» (2013), um painel de indicadores sociais<sup>5</sup>, destinado a detetar situações em toda a UE que exijam um acompanhamento mais atento (2013), a Orientação nº 8 do Conselho «*Fomentar a inclusão social, combater a pobreza e promover a igualdade de oportunidades*» (2015)<sup>6</sup> e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017), o qual estabelece a proteção social e a inclusão social como um dos três domínios principais.

Os mecanismos de ajuda alimentar aos mais necessitados são uma componente das iniciativas contra a pobreza e a exclusão social.

<sup>1</sup> Contribuindo para alcançar a meta de reduzir em, pelo menos, 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social.

<sup>2</sup> Vide, nomeadamente, o Tratado de Amsterdão (1999), que incluiu a erradicação da exclusão social como um objetivo da política social da Comunidade Económica Europeia, a Estratégia de Lisboa (2000), que instituiu mecanismos de supervisão e coordenação, e a Recomendação da CE de 2008, que instou os Estados-Membros a conceber e implementar uma estratégia global e integrada de inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

<sup>3</sup> Vide COM (2010) 2020 final, de 3 de março.

<sup>4</sup> Tendo por base três indicadores: pessoas em risco de pobreza, privação material e o facto de viverem num agregado familiar sem emprego.

<sup>5</sup> Incluindo os seguintes: desemprego; desemprego jovem e proporção de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET); rendimento disponível das famílias; taxa de risco de pobreza; e desigualdades de rendimentos.

<sup>6</sup> Decisão (UE) 2015/1848 do Conselho, de 5 de outubro de 2015, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

Em 1987, havia sido criado o Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC)<sup>1</sup>, com dois objetivos: um de carácter social (dar uma contribuição significativa para o bem-estar das pessoas mais necessitadas) e um outro de carácter comercial (estabilização dos mercados de produtos agrícolas, através da redução das existências de intervenção<sup>2</sup>). O seu financiamento ocorreu no âmbito das despesas da Política Agrícola Comum<sup>3</sup>, tendo a gestão ficado a cargo dos organismos pagadores, também responsáveis pelas existências de intervenção nos Estados-Membros<sup>4</sup>. Todavia, a progressiva redução das existências de intervenção levou a que o grosso dos produtos a serem distribuídos tivesse de ser adquirido no mercado (85% em 2008), reduzindo assim a relação do Programa com as despesas agrícolas<sup>5</sup>. O facto de se ter tornado necessário recorrer ao mercado para colmatar as falhas das existências de intervenção, conferiu ao primeiro objetivo do Programa um significativo destaque sobre o segundo, atribuindo-lhe um carácter fundamentalmente social, reconhecido e valorizado formalmente quer pela CE quer pelo Parlamento Europeu.

O PCAAC vigorou até 2013 e deu lugar, no período 2014-2020, ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (cfr. ponto 3.5), que apoia as ações dos Estados-Membros destinadas a prestar assistência material às pessoas mais carenciadas. Este mecanismo continua a contemplar a possibilidade de utilizar os produtos das existências de intervenção<sup>6</sup>.

A introdução deste Fundo coincidiu com o número crescente de pessoas em risco de pobreza na Europa devido à crise económica da zona Euro. Mais recentemente, o surto de coronavírus (COVID-19)<sup>7</sup>, exigiu uma resposta célere da CE em diversas vertentes<sup>8</sup>. No quadro das medidas económicas, traduzidas na mobilização do orçamento da UE e do Banco Europeu de Investimento para defender os empregos e apoiar as empresas atingidas pela crise, incluíram-se alterações ao Regulamento do FEAC, adiante indicadas no ponto 3.5.

---

<sup>1</sup> Vide Regulamento (CEE) n.º 3730/87, do Conselho, de 10 de dezembro.

<sup>2</sup> Intervenção pública: quando os preços de mercado de determinados produtos agrícolas descem abaixo de um nível pré-determinado, a Comissão Europeia pode decidir estabilizar o mercado através da aquisição de excedentes de oferta, que podem então ser armazenados nos Estados-Membros, até que o preço de mercado aumente.

<sup>3</sup> Inicialmente através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Seção Garantia e, desde 2007, pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

<sup>4</sup> IFAP, no caso de Portugal.

<sup>5</sup> Cfr. Relatório Especial n.º 6/2009 do TCE: “Ajuda alimentar fornecida pela União Europeia às pessoas mais necessitadas: Avaliação dos objetivos, dos meios e dos métodos utilizados”.

<sup>6</sup> Vide Regulamento (UE) n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, e Regulamento (UE) n.º 1308/2013 (que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 103797/2001, (CE) n.º 1234/2007 do Conselho).

<sup>7</sup> Declarado como pandemia pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020.

<sup>8</sup> Vide [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en). Nesta resposta destacam-se os setores da saúde pública, das fronteiras e mobilidade, da investigação e da economia.

### 3.2 As metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em matéria de redução da pobreza

Em 25 de setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução “*Transformar o nosso mundo – Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*” (A/RES/70/1), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016. Esta Agenda assenta em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas a implementar por 193 países, cujos progressos devem ser regularmente avaliados por cada país através de uma bateria de indicadores que permitem monitorizar o seu progresso e sustentar os relatórios anuais<sup>1</sup>.

De entre os ODS, merecem especial enfoque na luta contra a pobreza os ODS 1 e 2, com uma formulação bastante ambiciosa: “ODS 1: *Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares*” e “ODS 2: *Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável*”.

Como se verá, o Programa auditado foca-se no apoio a pessoas carenciadas através da distribuição de bens alimentares e bens de primeira necessidade. As metas e os indicadores dos ODS mais relacionados com esta temática são os seguintes:

- ◆ Meta 1.2: *Até 2030, reduzir pelo menos para metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais*
  - Indicador 1.2.1. “*Proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo e grupo etário*”<sup>2</sup>;
  - Indicador 1.2.2. “*Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais) da população residente com 18 e mais anos de idade, por sexo e condição perante o trabalho (mais frequente)*”;
- ◆ Meta 2.1: *Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os mais pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a uma alimentação de qualidade, nutritiva e suficiente durante todo o ano*
  - Indicador 2.1.2 “*Prevalência estimada de insegurança alimentar severa na população*”.

A Comunicação da CE “*Próximas etapas para um futuro europeu sustentável*”<sup>3</sup>, emitida em 22 de novembro de 2016, salienta a importância do FEAC para o ODS 2, ao providenciar apoio da UE às medidas dos Estados-Membros destinadas a fornecer quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos às pessoas mais carenciadas.

<sup>1</sup> Os indicadores, inicialmente em número de 244, estão atualmente estabilizados em 232, conforme ajustamentos da Comissão de Estatística das Nações Unidas, em março de 2018 (documento E/CN.3/2018/2, disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement\\_Eng.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Eng.pdf)). O Eurostat selecionou 100 indicadores para monitorizar as políticas da UE que contribuem para o sucesso dos ODS, cuja informação está disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/overview>.

<sup>2</sup> Nos países da UE28, este indicador é designado por taxa de risco de pobreza, correspondente à proporção de pessoas que vivem em agregados familiares com um rendimento monetário por adulto equivalente inferior a 60% da mediana da distribuição desses rendimentos nesse país.

<sup>3</sup> COM (2016) 739 final: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

### 3.3 O risco de pobreza em Portugal

Os quadros seguintes, baseados em dados do Eurostat, evidenciam o universo de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social<sup>1</sup> em Portugal, em 2008, 2017 e 2018<sup>2</sup>.

**Quadro 1 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal e na UE, 2008, 2017 e 2018**

Anos	% do total da população			Milhões de habitantes		
	2008	2017	2018	2008	2017	2018
Portugal	26,0	23,3	21,6	2,8	2,4	2,2
UE	23,7	22,4	21,7	116,1	112,8	109,2

Fonte: Eurostat

**Quadro 2 – % da população por componente do risco de pobreza ou exclusão social em Portugal e na UE, 2008, 2017 e 2018**

Anos	Pessoas em risco de pobreza após transferências sociais (%)			Pessoas em privação material severa (%)			Pessoas (0-59 anos) que vivem em agregados familiares com intensidade laboral muito reduzida (%)		
	2008	2017	2018	2008	2017	2018	2008	2017	2018
Portugal	18,5	18,3	17,3	9,7	6,9	6,0	6,3	8,0	7,2
EU	16,6	16,9	16,9	8,5	6,6	5,8	9,2	9,5	9,0

Fonte: Eurostat

Os dados de 2008 constituíram a base para o estabelecimento do valor da meta fixada na Estratégia Europa 2020<sup>3</sup>, tendo a correspondente meta de redução para Portugal sido definida no Acordo de Parceria em menos 200 mil pessoas em risco de pobreza ou exclusão social.

Os dados evidenciam que, em 2017 e 2018, em Portugal, tinha já sido obtida uma redução importante relativamente a 2008 (0,4 e 0,6 milhões de pessoas, respetivamente), embora a percentagem em Portugal seja quase sempre superior à média da UE28. Os resultados são melhores do que a média europeia somente quanto à percentagem da população que reside em agregados

<sup>1</sup> Indicador que conjuga as condições de risco de pobreza, de privação material severa e de intensidade laboral *per capita* muito reduzida, sendo contabilizadas as pessoas que se encontram pelo menos numa das três condições que compõem o indicador.

<sup>2</sup> Dados disponíveis mais recentes. Em 2018, de acordo com os dados do Eurostat, Portugal tinha uma população de 10.291.027 pessoas.

<sup>3</sup> Reduzir 20 milhões de pessoas do risco de pobreza ou exclusão social até 2020.

familiares com intensidade laboral muito reduzida<sup>1</sup>. No entanto, neste indicador, verificou-se um agravamento em Portugal.

Apesar das melhorias, e de acordo com estes dados, em 2017 e 2018 existiam ainda, respetivamente, 2,4 e 2,2 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, correspondendo a mais de 1/5 da população (23,3% e 21,6%).

Se tomarmos em consideração os resultados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado pelo INE<sup>2</sup> em 2019 sobre rendimentos do ano anterior<sup>3</sup>, constatamos que, em Portugal e em 2018, 17,2% das pessoas (1.769.880) estavam em risco de pobreza<sup>4</sup>, menos 0,1 ponto percentual (p.p.) do que em 2017.

Com base nos dados da Pordata, analisada a evolução da diferença acumulada desde 2008 (em milhares) do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social<sup>5</sup>, conclui-se que no ano de 2017 foi ultrapassada a meta de menos 200 mil pessoas, tendo-se em 2018 atingido o diferencial mais expressivo.

**Quadro 3 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social de 2009 a 2018**

Anos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Diferença acumulada desde 2008 em milhares	0	-110	-65	-157	-90	121	106	7	-163	-359	-535

Fonte: Pordata

O quadro e o gráfico seguintes evidenciam a “capacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias” (total e por grupos de rendimento), em %, para o período 2008-2018.

<sup>1</sup> Agregados familiares em que os adultos entre os 18 e 59 anos, excluindo estudantes, trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho possível.

<sup>2</sup> O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (*European Union Statistics on Income and Living Conditions -EU-SILC*) é o instrumento estatístico europeu que melhor permite conhecer a situação de pobreza existente nos Estados-Membros. No nosso país, este inquérito é efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Na base deste inquérito encontra-se o indicador síntese “taxa de pobreza ou exclusão social” que é composto pela “taxa de risco de pobreza (monetária)”, a “taxa de privação material severa” e a “intensidade laboral per capita muito reduzida do agregado familiar”. Enquanto a taxa de risco de pobreza e a intensidade laboral muito reduzida têm como base os rendimentos ou a situação perante o emprego referentes ao ano civil anterior à aplicação do inquérito, a privação material severa tem como base a situação vivenciada no momento de aplicação do inquérito.

<sup>3</sup> Dados disponíveis mais recentes.

<sup>4</sup> Para o INE, a taxa de risco de pobreza correspondia, em 2018, à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 6 014 euros anuais (501 euros por mês, mais 34 euros do que no ano anterior). Dados da publicação: “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal - 2010/2019”, maio de 2020 em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_perfsdg&objetivo=thumb1](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_perfsdg&objetivo=thumb1).

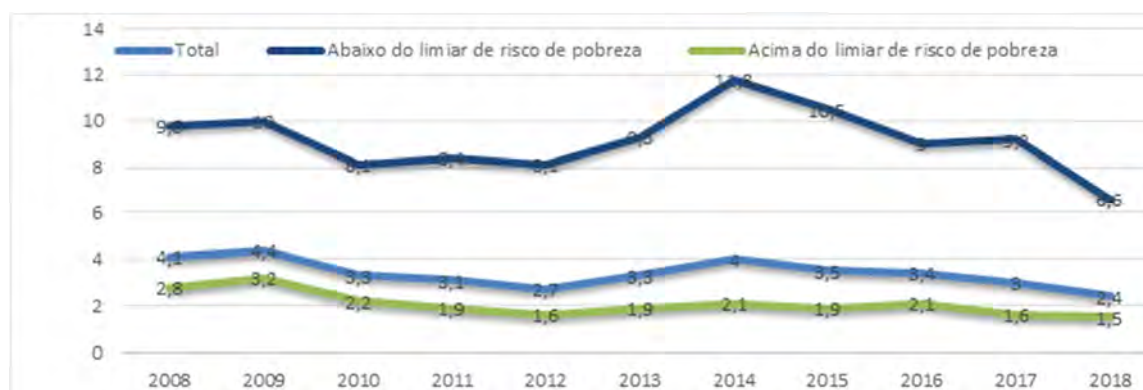
<sup>5</sup> Vide <https://www.pordata.pt/Europa2020>.

**Quadro 4 – % da População sem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias (total e por grupos de rendimento), entre 2008 e 2018**

Anos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	4,1	4,4	3,3	3,1	2,7	3,3	4,0	3,5	3,4	3,0	2,4
Abaixo do limiar do risco da pobreza	9,8	10,0	8,1	8,4	8,1	9,3	11,8	10,5	9,0	9,2	6,6
Acima do limiar do risco da pobreza	2,8	3,2	2,2	1,9	1,6	1,9	2,1	1,9	2,1	1,6	1,5

Fonte: Pordata

**Gráfico 1 – Evolução da % da População sem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias (Total e por grupos de rendimento, entre 2008 e 2018)**



Fonte: Pordata

De acordo com o INE<sup>1</sup>, o risco de pobreza continua a atingir uma percentagem considerável de pessoas empregadas (9,7% em 2017) e reformadas (15,7% no mesmo ano). Apesar da redução na população desempregada entre 2016 e 2017, o risco de pobreza para os desempregados em 2017 (45,7%) aumentou relativamente ao risco de pobreza dos desempregados no ano anterior (44,8%).

Todos os indicadores atrás mencionados (ainda que construídos sobre bases conceptuais diversas) indicam que se estava a verificar uma evolução favorável em relação à situação da pobreza em Portugal, que permitia considerar que as metas nacionais de redução da pobreza estabelecidas no

<sup>1</sup> Vide

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=377366012&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=377366012&PUBLICACOESmodo=2)



quadro da UE e das NU se encontravam em trajetória de cumprimento ou de evolução no sentido desejável<sup>1</sup>.

No entanto, é provável que as consequências da crise sanitária associada à pandemia de COVID-19 invertam esta tendência. Prevê-se, designadamente, uma diminuição acentuada de rendimentos e o aumento do desemprego (o que foi já confirmado pelos dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional e do Instituto Nacional de Estatística)<sup>2</sup>. Esta situação acarreta riscos mais elevados para os grupos mais vulneráveis e pode vir a manifestar-se numa regressão acentuada dos valores dos indicadores de pobreza acima referidos<sup>3</sup>.

Em termos globais, o Banco Mundial estima que, no mundo, a crise da COVID-19 fará recair na pobreza extrema entre 88 e 115 milhões de pessoas em 2020<sup>4</sup>, anulando a evolução positiva verificada nos últimos anos. Estas estimativas terão certamente o seu reflexo também no nosso país.

---

<sup>1</sup> Muito embora o INE considere o indicador ODS 2.1.2 “*Prevalência estimada de insegurança alimentar severa na população*” em trajetória favorável, não são fornecidas quaisquer medições nesse domínio. Vide publicação referida na nota anterior.

<sup>2</sup> Vide

<https://www.iefp.pt/documents/10181/9766505/Informa%C3%A7%C3%A3o+Mensal+agosto+2020.pdf/a831e537-6fd7-409c-9280-40262327ff64>. Os dados do IEFP indicam que, em agosto de 2020, há mais 105 001 desempregados do que em agosto de 2019, o que significa um aumento de 34,5% relativamente ao período homólogo do ano anterior.

Vide também

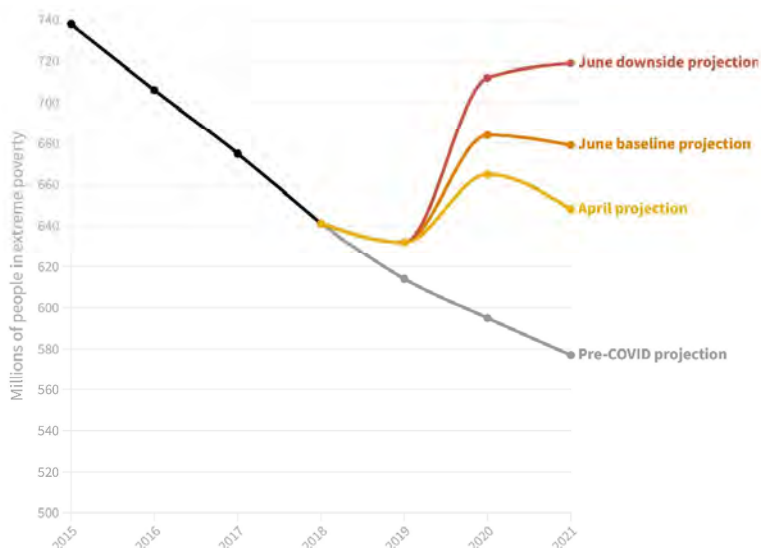
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=415271578&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415271578&DESTAQUESmodo=2)

<sup>3</sup> Vide, por exemplo,

<https://www.publico.pt/2020/04/28/sociedade/noticia/covid19-milhares-familias-caidas-pobreza-pedem-ajuda-alimentar-1914156>,  
<https://www.publico.pt/2020/04/09/mundo/noticia/covid19-pandemia-deixar-500-milhoes-pessoas-pobreza-1911660>

<sup>4</sup> Vide <http://pubdocs.worldbank.org/en/461601591649316722/Projected-poverty-impacts-of-COVID-19.pdf> e <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>, atualizado a 7 de outubro de 2020.

**Gráfico 2 – Impacto da COVID-19 na Pobreza Extrema Global**



Source: Lakner et al (2020), PovcalNet, Global Economic Prospects, • Extreme poverty is measured as the number of people living on less than \$1.90 per day.

Em dezembro de 2018, foi publicado o relatório «*Inquérito aos Conceitos Utilizados e aos Sistemas Locais de Informação*», elaborado pelo Grupo para a Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023, abrangendo os 278 concelhos de Portugal Continental<sup>1</sup>. Em resultado do mesmo, foi possível identificar 3.396 pessoas na situação de sem-abrigo (1.443 pessoas sem teto e 1.953 sem casa<sup>2</sup>). O mesmo inquérito apontou para 11.000 pessoas em risco de ficarem sem abrigo. Com a crise da COVID-19, o número de pessoas nesta situação irá provavelmente aumentar<sup>3</sup>.

### 3.4 Políticas nacionais de redução da pobreza e apoio alimentar

Em Portugal ainda não existe uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza, embora ao longo dos últimos quatro anos, a Rede Europeia Anti Pobreza – Portugal tenha procurado mobilizar os atores institucionais, académicos e políticos<sup>4</sup> no sentido de se obter consenso para a sua elaboração, assente em três vetores<sup>5</sup>:

- ◆ Conhecimento e monitorização do fenómeno, através da dinamização de um observatório nacional permanente<sup>6</sup>, que identifique as causas da pobreza e da exclusão social e defina indicadores que permitam monitorizar e avaliar as políticas e as medidas adotadas;

<sup>1</sup> Vide <http://www.enipssa.pt/-/resultados-do-inquerito-de-caracterizacao-das-pessoas-em-situacao-de-sem-abrigo-dez-2018>

<sup>2</sup> O maior número de pessoas ocorre nas áreas metropolitanas de Lisboa (44%) e do Porto (24%), pelo que este fenómeno é principalmente urbano e litoral.

<sup>3</sup> Nesta data, não existem ainda estatísticas sobre esta matéria.

<sup>4</sup> Designadamente os partidos políticos com assento na Assembleia da República.

<sup>5</sup> Cfr. Revista *Rediteia* nº 48 “*Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional*”, 2015.

<sup>6</sup> A EAPN-Portugal criou em janeiro de 2018 o Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza.

- ◆ Intervenção para a inclusão, numa perspetiva multidimensional e integrada das várias áreas setoriais (saúde, educação, ação social, emprego, justiça, habitação), com objetivos e metas mensuráveis;
- ◆ Prevenção da reprodução e reaparecimento da pobreza, com avaliação *ex-ante* de todas as políticas e legislação nacionais e europeias, quanto ao seu previsível impacto (positivo e/ou negativo) sobre a pobreza.

Em sede de contraditório, o Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social informou que a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza<sup>1</sup> está em elaboração, prevendo-se a sua apresentação no primeiro trimestre de 2021. Mais referiu que nela serão integradas várias medidas transversais que vão cruzar com diferentes instrumentos e dimensões de políticas públicas.

De entre os instrumentos de política contra a pobreza já existentes, salientam-se a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023 (aprovada pela RCM n.º 107/2017<sup>2</sup>) e outros apoios sociais (*v.g.* Rendimento Social de Inserção, Programa de emergência alimentar/cantinas sociais, POAPMC). Estes instrumentos não se encontram harmonizados e consolidados num único referencial estratégico.

Em 2011, no quadro de um Programa de Emergência Social, o Governo lançou um Programa de Emergência Alimentar. Este Programa propôs-se ampliar a rede existente de cantinas sociais, “*de forma a garantir às pessoas e/ou famílias mais necessitadas o acesso a, pelo menos, uma refeição diária*”. Ao abrigo deste Programa, foi criado um número significativo de cantinas sociais, visando o fornecimento de refeições confeccionadas diárias aos utentes (almoço e/ou jantar<sup>3</sup>), a consumir preferencialmente fora do espaço da cantina, podendo em determinadas condições ser fornecidas no domicílio. Sendo uma medida de natureza extraordinária e temporária, o Programa fixou um prazo para a sua duração, com o término em 2014. O relatório sobre a execução do Programa, publicado em janeiro de 2017<sup>4</sup>, refere que as 62 cantinas/refeitórios sociais existentes em 2011 deram lugar a um crescimento exponencial de respostas de natureza semelhante, tendo o número máximo de cantinas chegado a 859 cantinas, em 2014, passando a 852, em 2015. O número total de protocolos ao longo do período foi de 915.

O Programa previu uma abrangência de 65.000 beneficiários, sendo que, em novembro de 2015, a medida não abarcara mais de 33.050 (51%). As refeições protocoladas e fornecidas ficaram também

---

<sup>1</sup> Constante do Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, 3º Desafio Estratégico: “Desigualdades – Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminação”.

<sup>2</sup> Sucedeu à primeira Estratégia Nacional 2009-2015. Foi publicada no DR, 1ª série, nº 142, de 25 de julho de 2017. Nos termos do nº 3 do anexo I à RCM nº 107/2017 considera-se “pessoa em situação de sem-abrigo”, aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre: i) sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou ii) sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito.

<sup>3</sup> Em matéria de previsão, o Programa calculou o fornecimento de uma refeição por dia/por beneficiário. Na prática, tal veio a suceder em 90% dos casos, sem existir um limite máximo do número diário de refeições.

<sup>4</sup> Na sequência Despacho n.º 1 - I/SESS/2016, de 25 de janeiro, que definiu a missão e a composição de um Grupo de Trabalho no contexto do Programa de Emergência Alimentar, o qual é constituído por elementos do Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social, Direção-Geral da Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento e Instituto da Segurança Social, com a colaboração do Instituto de Informática do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

aquém das inicialmente estimadas (65.000), tendo sido protocoladas menos 17.632 refeições (-27%) e fornecidas menos 23.822 (-37%).

O mesmo relatório constatou a existência de duplicação de apoios a parte dos utentes das cantinas sociais, por exemplo entre o programa comunitário de ajuda alimentar PCCAC e as respostas sociais financiadas pelo ISS com componente de refeições.

Foi, então, proposto o encerramento das cantinas sociais, atendendo a que as características e necessidades dos beneficiários não pareciam justificar uma resposta de apoio alimentar centrada exclusivamente no fornecimento de refeições confeccionadas, a que o custo poderia ser reduzido, beneficiando idêntico número de pessoas, se se optasse por um modelo centrado na distribuição de alimentos, e a que o modelo de distribuição territorial das refeições não parecia ajustado à procura potencial.

Propôs-se um instrumento de apoio alimentar alternativo a esta medida, em que as carências alimentares fossem atenuadas maioritariamente através de mecanismos de acesso a alimentos de forma gratuita e, só residualmente, através de refeições confeccionadas nas cantinas sociais. Este instrumento deveria promover uma resposta aos beneficiários em múltiplos pontos do território nacional, assim se adequando à procura potencial, e promover o envolvimento de entidades da sociedade civil na execução dos apoios, com formas de operacionalização que, dentro do possível, salvaguardem os beneficiários de fenómenos de estigmatização.

O mecanismo deveria definir, com clareza, a composição do “pacote alimentar” a disponibilizar, a sua periodicidade, o perfil dos beneficiários a atingir e as condições de acesso aos apoios. Deveria ainda integrar processos de programação, capazes de introduzir previsibilidade nos custos anuais dos apoios e acautelar a sua regularidade, e garantir um sistema de informação eficaz para efeitos de acompanhamento e controlo da execução física e financeira, designadamente no que se refere às características dos beneficiários e às características e dimensão dos apoios concedidos.

Preconizou-se ainda a utilização dos instrumentos financeiros identificados há muito como instrumentos de suporte a medidas de política pública orientadas para o apoio alimentar a populações carenciadas, tais como o FEAC.

Sobre esta matéria, no Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário – biénio 2019-2020<sup>1</sup>, a cláusula XII do Anexo I, refere que “(...) foi possível iniciar uma nova fase de execução desta medida com uma redução do número de refeições contratualizadas, cuja tendência se manterá, focando a resposta nos públicos cujo perfil alimentar exija, necessariamente, o fornecimento de refeições confeccionadas e cujo nível de rendimento tenha paralelo com outras medidas de apoio alimentar” e, ainda, “a verificação do número de utentes que frequentam as cantinas, para apuramento do número de refeições fornecidas, é efetuada através do NISS dos utentes, bem como da manutenção de um processo de registo diário do recebimento das refeições por parte dos utentes”.

---

<sup>1</sup> O Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário estabelece os termos da cooperação entre o Estado e as instituições sociais no âmbito das respostas de apoio social.

### 3.5 O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas

O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), foi instituído pela CE, através do Regulamento (UE) n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março<sup>1</sup>, com o objetivo de reforçar a coesão social, contribuindo para reduzir a pobreza, para a inclusão social das pessoas mais carenciadas e para erradicar as formas mais graves de pobreza na União Europeia<sup>2</sup>, mediante o apoio aos dispositivos nacionais que prestam assistência não financeira a fim de atenuar a privação alimentar e a privação material severas.

O citado Regulamento define os objetivos do FEAC e o seu âmbito de intervenção, fixa os recursos financeiros a afetar a cada Estado-Membro e estabelece as regras necessárias para garantir a sua eficácia. O orçamento para o período de 2014-2020 ascende a 3,8 mil milhões de euros provenientes do Fundo, correspondendo a um máximo de 85% de financiamento, sendo os restantes 15% assegurados pelos Estados-Membros, elevando a dotação total para cerca de 4,5 mil milhões de euros.

O FEAC dá aos Estados-Membros uma maior flexibilidade em termos de obtenção de alimentos para distribuição, sendo que as suas verbas, para além de satisfazer necessidades nutricionais, podem também ser utilizadas para satisfazer outras necessidades materiais das pessoas afetadas pela pobreza (vestuário e outros bens essenciais, como, por exemplo, calçado, sabão e champô).

A definição de “pessoas carenciadas” cabe aos Estados-Membros, nos seguintes termos<sup>3</sup> *“pessoas singulares, sejam elas indivíduos, famílias, agregados familiares ou agrupamentos compostos por essas pessoas, cuja necessidade de assistência tenha sido estabelecida com base nos critérios objetivos fixados pelas autoridades nacionais competentes, em concertação com as partes interessadas e evitando quaisquer conflitos de interesses, ou definidos pelas organizações parceiras e aprovados pelas referidas autoridades nacionais competentes e que poderão incluir elementos que permitam a seriação das pessoas mais carenciadas em determinadas áreas geográficas”*.

O FEAC tem também como objetivo mitigar as formas de pobreza com maior impacto em termos de exclusão social, designadamente no que respeita a realidades como os sem-abrigo, a pobreza infantil e a privação de alimentos.

Conceptualmente, o FEAC pretende ajudar as pessoas a dar os primeiros passos para saírem de uma situação de pobreza e exclusão social, para que possam depois seguir uma formação ainda com apoio comunitário (FSE) ou/e encontrar emprego. O FEAC pretende produzir valor acrescentado, ao prestar apoio específico a pessoas que podem não estar em condições de aceder diretamente a outros instrumentos de financiamento da UE, nomeadamente os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

Têm vindo a ser promovidas pela CE reuniões do Grupo de Peritos do FEAC, que integram representantes das AG dos Programas nacionais, onde se têm debatido questões relativas à sua implementação e estabelecido orientações sobre regimes alimentares equilibrados e mecanismos de distribuição de alimentos frescos. Também foi objeto de debate a potencial utilização das

<sup>1</sup> Alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho.

<sup>2</sup> De modo a contribuir para alcançar a meta de reduzir em, pelo menos, 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social.

<sup>3</sup> N.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 223/2014.

existências de intervenção, ao abrigo do Regulamento do FEAC que prevê a possibilidade de distribuição gratuita de alimentos oriundos dessas existências (nº 4 do artigo 23º), bem como o financiamento das despesas de recolha, transporte, armazenamento e distribuição de donativos alimentares (alínea d) do nº 2 do artigo 26º)<sup>1</sup>. A Comissão criou a Rede FEAC para fomentar o intercâmbio de experiências e boas práticas entre as partes interessadas do Fundo<sup>2</sup>, designadamente a EAPN-Europa e outras redes nacionais, designadamente a EAPN-Portugal<sup>3</sup>. Até ao momento, decorreram 18 reuniões desta Rede.

A avaliação intercalar do FEAC<sup>4</sup> indica que, não obstante os seus recursos limitados, este Fundo forneceu, entre 2014 e 2017, alimentos e assistência material básica muito necessários a um número de pessoas carenciadas que se estima em 12,7 milhões, incluindo famílias com crianças em risco de pobreza, pessoas idosas com rendimento limitado, pessoas sem abrigo, pessoas com deficiências, bem como pessoas que não são frequentemente abrangidas por serviços públicos, como os migrantes.

Para o próximo período de programação<sup>5</sup> prevê-se que os apoios do FEAC passem a integrar o FSE+, que consubstancia *“uma fusão do FSE, da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, do Programa para o Emprego e a Inovação Social, do Programa de Saúde da UE e do FEAC”*<sup>6</sup>.

Sendo o FEAC um instrumento de apoio à população carenciada, e sendo esta população especialmente vulnerável aos efeitos imediatos da crise da COVID-19, é fácil intuir que a aplicação deste Fundo é afetada por esta crise. O surto e as medidas para prevenção do contágio (em termos, designadamente, de isolamento e confinamento) trouxeram riscos acrescidos de pobreza para os destinatários finais do FEAC, que se contam entre os grupos mais vulneráveis, tornaram mais prementes as necessidades de pessoas em situação de carência económica e implicaram também desafios acrescidos para as operações e para a distribuição de alimentos<sup>7</sup>. Como refere o Banco Alimentar contra a Fome em Portugal<sup>8</sup>, o encerramento de várias IPSS e de algumas das suas respostas sociais (creches, infantários, ATL, centros de dia e de convívio e distribuição de cabazes de alimentos), a redução dos técnicos e auxiliares que colaboram nessas instituições (obrigados a ficar em casa em assistência à família ou em quarentena) e o cumprimento das próprias regras de prevenção do contágio levaram a que ficassem sem apoio pessoas que habitualmente são apoiadas pelas IPSS que encerraram, pessoas que não têm capacidade financeira para comprar os produtos de que acrescidamente necessitam (por terem deixado de dispor das refeições disponibilizadas nas

<sup>1</sup> O Relatório Especial nº 34/2016 do TCE: *“Luta contra o desperdício alimentar: Uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar”* enfatiza que a Comissão não promoveu ativamente estes mecanismos do FEAC junto dos Estados-Membros e apenas alguns os viriam a utilizar efetivamente (Finlândia, no caso da distribuição gratuita de alimentos provenientes das existências e Estónia, Itália, Luxemburgo e Eslováquia, no caso do financiamento das despesas de recolha, transporte, armazenamento e distribuição de donativos alimentares).

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/feadnetwork>

<sup>3</sup> Participam igualmente nas reuniões a AG do PO APMC e o ISS.

<sup>4</sup> *“Commission Staff Working Document Mid-Term Evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived”* (SWD (2019) 149 final), 27/03/2019.

<sup>5</sup> <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/o-novo-fundo-social-europeu-para-o-periodo-2021-2027>.

<sup>6</sup> COM(2018) 382 final, de 30 de maio: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais (FSE+).

<sup>7</sup> Vide <https://www.youtube.com/watch?v=REkfvcvXpvQ&feature=youtu.be>

<sup>8</sup> Vide <https://www.bancoalimentar.pt/quem-somos/pagina-noticias/noticias-federacao/rede-de-emergencia-alimentar-ajudar-nao-pode-parar/>

creches, infantários, escolas ou centros de dia) e pessoas que deixam de receber o cabaz de alimentos de que dependem, por não o poderem ir buscar ou por o mesmo não ser distribuído. Nas contas desta instituição, “às pessoas mais vulneráveis que, em resultado das medidas decretadas para conter a propagação da pandemia, ficaram privadas da assistência alimentar que normalmente recebem, vieram juntar-se mais cerca de 60 000 pessoas, vítimas da situação gerada por esta nova realidade que vivemos”<sup>1</sup>.

Como parte da sua primeira iniciativa de resposta à crise da COVID-19, a CE promoveu alterações ao Regulamento FEAC<sup>2</sup>, a fim de responder às responsabilidades acrescidas com que se deparam as autoridades públicas e as organizações parceiras para executar as operações do FEAC durante o surto. Em maio de 2020 propôs novas alterações<sup>3</sup>. De entre as alterações, destacam-se as seguintes:

- ◆ A elegibilidade das despesas incorridas em resposta à crise motivada pelo surto de COVID-19, a partir de 1 de fevereiro de 2020, designadamente nas operações relacionadas com a distribuição dos alimentos e com a aquisição de material e equipamento de proteção individual para organizações parceiras;
- ◆ A possibilidade de as autoridades prestarem ajuda alimentar/assistência material de base através de vales eletrónicos, reduzindo, assim, o risco de contágio durante a distribuição de alimentos/assistência material de base;
- ◆ A elegibilidade das despesas incorridas pelas entidades parceiras em caso de atrasos na distribuição de alimentos/assistência material de base ou na prestação de assistência social, bem como em caso de operações suspensas e não concluídas;
- ◆ A possibilidade temporária de um cofinanciamento a 100 % a partir do orçamento da UE;
- ◆ A introdução de ajustamentos nos procedimentos de controlo e auditoria durante o surto pandémico;
- ◆ O reforço das verbas afetas a este programa (o reforço consta de uma proposta ainda não aprovada, que, em 2020, resultaria de um reforço dos recursos globais destinados à coesão económica, social e territorial no quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020. Os recursos adicionais para 2021 e 2022 constituiriam receitas afetadas externas provenientes do Instrumento Europeu de Recuperação).

---

<sup>1</sup> Vide <https://www.bancoalimentar.pt/quem-somos/pagina-noticias/noticias-federacao/campanha-de-recolha-de-alimentos-maio-2019/>

<sup>2</sup> Vide <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9638&furtherNews=yes>; e Regulamento (UE) 2020/559 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 223/2014, no que respeita à introdução de medidas específicas para fazer face ao surto de COVID-19.

<sup>3</sup> Vide <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9690&furtherNews=yes>, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2020\\_223\\_2\\_en\\_act\\_part1\\_v8.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_223_2_en_act_part1_v8.pdf), e COM(2020) 223 final, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (UE) n.º 223/2014, no que respeita à introdução de medidas específicas para fazer face à crise da COVID-19.

## 4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### 4.1 Contribuição não quantificável do Programa para os objetivos de redução da pobreza

Em Portugal, os apoios do FEAC concretizam-se através do POAPMC<sup>1</sup>, aprovado pela Decisão de Execução da Comissão C(2014) 10066 final, de 17/12/2014, aplicável a todo o território nacional. O período de elegibilidade das despesas apoiadas pelo Programa está compreendido entre 1 de dezembro de 2013 e 31 de dezembro de 2023. Embora este Programa coexista com o PT 2020, não se encontra integrado no Acordo de Parceria.

A formulação do PO teve em conta a situação da pobreza em Portugal, os objetivos da Estratégia Europa 2020 e a análise das dificuldades económicas das famílias em situação de privação, designadamente quanto à componente da despesa com produtos alimentares<sup>2</sup>.

A regulamentação do FEAC previa que os Estados-Membros pudessem optar por desenvolver um programa operacional assente na ajuda alimentar e/ou na assistência material de base<sup>3</sup> (PO de «tipo I») e/ou um programa operacional focalizado em medidas destinadas a promover ativamente a inclusão social das pessoas mais carenciadas (PO de «tipo II»), as quais poderiam variar desde atividades de aconselhamento até atividades de inclusão social similares às medidas disponíveis ao abrigo do Fundo Social Europeu (FSE). Portugal optou pela primeira tipologia, tendo desenhado um programa focado na ajuda alimentar e na assistência material de base.

O Regulamento Geral do FEAC e o Regulamento Específico do POAPMC foram aprovados pela Portaria nº 190-B/2015, de 26 de junho, alterada pelas Portarias nº 51/2017, de 2 de fevereiro, nº 232/2018, de 20 de agosto e nº 217/2019, de 10 de julho.

#### Tipos de apoios e despesas elegíveis

O Programa abarcou, no seu desenho original, a seguinte tipologia de operações:

- a. Aquisição de produtos alimentares e/ou bens de primeira necessidade por uma entidade pública;
- b. Distribuição de produtos alimentares e/ou bens de primeira necessidade por organizações parceiras;
- c. Aquisição de produtos alimentares, confeção e distribuição de refeições confeccionadas por organizações parceiras;
- d. Assistência técnica.

As tipologias a. a c. destinavam-se a dar resposta às privações alimentar e de material de base, sendo os produtos adquiridos por entidades públicas, diferenciadas em função das competências

<sup>1</sup> Identificado por CCI 2014PT05FMOP001.

<sup>2</sup> *Vide*

[https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/32576/Texto+PO+APMC\\_12\\_12\\_2014+SFC+vers%C3%A3o+final.pdf/a140ac34-e098-4a1f-b0a2-0b83e5995c6b](https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/32576/Texto+PO+APMC_12_12_2014+SFC+vers%C3%A3o+final.pdf/a140ac34-e098-4a1f-b0a2-0b83e5995c6b)

<sup>3</sup> A assistência material de base refere-se a bens de consumo básicos de valor limitado e para uso pessoal das pessoas mais carenciadas tais como vestuário, calçado, artigos de higiene (incluindo fraldas para bebés), material escolar e sacos-cama.



territoriais (Continente, Açores e Madeira), e entregues a organizações parceiras (públicas ou privadas sem fins lucrativos) que, por sua vez, os distribuem às pessoas ou famílias mais carenciadas. Para a operacionalização destes apoios, foram definidos 135 territórios no Continente, envolvendo os seus 18 distritos, sendo que a cada território corresponde apenas uma candidatura aprovada, cuja execução é assegurada por uma ou mais organizações parceiras.

O Regulamento específico do POAPMC integra as tipologias de operações a. e b. na Medida 1 (*Aquisição e distribuição de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade*) e a tipologia c. na Medida 2 (*Fornecimento de refeições diárias gratuitas*).

A Medida 2 visava apoiar o fornecimento gratuito e diário de refeições confeccionadas às pessoas mais carenciadas, articulando a rede de cozinhas e cantinas existentes nos equipamentos sociais localizados em Portugal. A referida Medida nunca chegou a ser executada e viria a ser suprimida do Programa<sup>1</sup>. No instrumento de alteração explicita-se que se optou por concentrar os recursos da UE associados ao POAPMC numa única medida relativa à aquisição e distribuição de alimentos, retirando a intervenção de apoio europeu à medida generalizada do fornecimento de refeições confeccionadas, por se considerar que a medida associada à aquisição e distribuição de alimentos permite incentivar a autonomia e a autorresponsabilização pessoal e familiar.

A Medida “*Assistência Técnica*”, de acordo com o texto do PO, inclui atividades de preparação, gestão, controlo, acompanhamento, avaliação, informação e divulgação, bem como ações de reforço da capacidade administrativa e técnica das entidades envolvidas na execução (nomeadamente ações de formação às entidades).

Em função do tipo de operação a apoiar são elegíveis, designadamente, as seguintes despesas<sup>2</sup>:

- ◆ Operações de aquisição de alimentos ou de bens de primeira necessidade:
  - a) Aquisição de alimentos ou de bens de primeira necessidade;
  - b) Despesas de transporte de alimentos e custos de armazenagem, desde que realizados no âmbito de operações de aquisição de alimentos ou de bens de primeira necessidade, por organismos públicos que os fornecem a organizações parceiras, a uma taxa fixa de 1% dos encargos suportados com a aquisição desses alimentos/bens de primeira necessidade;
- ◆ Operações de distribuição de alimentos ou de bens de primeira necessidade:
  - c) Despesas administrativas, de transporte e de armazenamento realizadas por organizações parceiras, a uma taxa fixa de 5% do valor de aquisição dos géneros alimentares ou dos bens de primeira necessidade, com a seguinte distribuição:
    - Uma taxa fixa de 4% atribuída ao polo de receção/entidade coordenadora da parceria;
    - Uma taxa fixa de 1% atribuída às entidades mediadoras, sendo o montante a receber por cada entidade proporcional ao valor de aquisição dos produtos que distribui;
  - d) Despesas das medidas de acompanhamento realizadas no âmbito de operações de distribuição de alimentos ou de bens de primeira necessidade, por organizações

<sup>1</sup> Pela Portaria nº 51/2017, de 2 de fevereiro, que revogou o nº 2 do artigo 41º da Portaria nº 190-B/2015.

<sup>2</sup> Cfr. artigos 33º, 58º e 72º da Portaria nº 190-B/2015, de 26 de junho, com as alterações introduzidas pela Portaria nº 51/2017, de 2 de fevereiro.

parceiras, a uma taxa fixa de 5 % do valor de aquisição dos géneros alimentares ou dos bens de primeira necessidade.

Através do Regulamento (UE) 2020/559 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, passaram a ser elegíveis as despesas com a aquisição de equipamento de proteção individual para as entidades que procedem à distribuição dos alimentos ou bens. A Autoridade de Gestão do POAPMC desenvolveu junto dos parceiros do Programa uma ação de distribuição de equipamento de proteção individual inserida nas medidas de prevenção da doença COVID-19 (álcool gel, luvas, máscaras faciais e batas descartáveis), de forma a minimizar os riscos para a saúde dos colaboradores, voluntários que asseguram a distribuição dos alimentos e famílias destinatárias dos mesmos. A ação envolveu uma despesa de perto de 380.000 €.

Os destinatários dos apoios, pelo facto de beneficiarem de ajuda alimentar e de bens de primeira necessidade, têm a possibilidade de fazer poupanças e atenuar alguns dos seus níveis de privação, bem como de reforçar a quantidade e a qualidade nutricional do seu regime alimentar. O primeiro Relatório Nacional sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, apresentado ao Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, em 18 de julho de 2017<sup>1</sup> enfatiza, no tocante ao ODS 2, o facto de o POAPMC ter introduzido ajustamentos relativos à preocupação de equilíbrio nutricional, que se traduzem quer no reforço da quantidade e da qualidade alimentar a distribuir aos beneficiários do Programa quer na regularidade da sua distribuição.

No entanto, não se consegue estabelecer uma relação direta entre os objetivos e resultados do Programa e as metas de redução da pobreza fixadas no quadro dos compromissos assumidos por Portugal e, conseqüentemente, não é possível medir a correspondente contribuição. De resto, uma redução efetiva da pobreza exige outras soluções de caráter mais estrutural.

No exercício do contraditório, a AG do POAPMC e o ISS reconheceram que *“não é possível aferir de forma direta a contribuição dos resultados do FEAC para o indicador integrado de risco de pobreza e exclusão social”*, salientando, porém, as várias dimensões em que o POAPMC concorre para a redução da privação material dos destinatários.

Por outro lado, tendo a trajetória em direção aos objetivos de redução da pobreza sido colocada em risco pela crise derivada da pandemia da COVID-19, o apoio aos carenciados ganhou uma importância renovada. Apesar de o POAPMC não ter ainda sido objeto de reforço financeiro, o aumento de pessoas a necessitar de apoio alimentar e a quebra de rendimentos das famílias motivou o Programa a, desde abril, trabalhar com as organizações parceiras no sentido de ajustar o nível de distribuição dos alimentos para responder a um número acrescido de destinatários. Para o efeito, iniciou um processo para antecipação da entrega de bens às entidades que os distribuem, a fim de aumentar a sua capacidade de entrega aos carenciados.

---

<sup>1</sup> Vide [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14966Portugal\(Portuguese\)2.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14966Portugal(Portuguese)2.pdf)

## 4.2 Um Programa focado, sobretudo, na ajuda alimentar

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) auditou recentemente o FEAC, ao nível europeu<sup>1</sup>. No relatório da auditoria, esse Tribunal evidenciou que, não obstante este Fundo ter sido concebido para também oferecer assistência material combinada com medidas de inclusão social adaptadas, a fim de retirar as pessoas, sempre que possível, da pobreza e orientá-las para outros regimes de apoio nacionais ou da UE<sup>2</sup>, o Fundo continua a ser essencialmente um regime de apoio alimentar. Essa situação foi confirmada na presente auditoria relativamente ao POAPMC.

Por um lado, como se constata no Quadro 6 adiante, cerca de 91% das despesas foram aplicadas na ajuda alimentar. Por outro lado, embora também estivesse prevista a assistência material de base, traduzida na aquisição e distribuição de bens de primeira necessidade<sup>3</sup>, o POAPMC tem vindo a prestar unicamente apoio alimentar aos agregados familiares carenciados, complementado por medidas de acompanhamento, não tendo até agora existido apoio de bens de primeira necessidade<sup>4</sup>.

### Medidas de acompanhamento

A temática das “medidas de acompanhamento” tem uma especial relevância neste domínio.

A possibilidade prevista na regulamentação do FEAC de os Estados Membros poderem optar por um programa operacional mais focado na ajuda alimentar e no apoio material ou assente antes em medidas ativas de inclusão social relaciona-se com a vontade de migrar para uma assistência mais orientada para as pessoas, para uma efetiva redução da pobreza e para uma maior sustentabilidade dessa redução.

As denominadas “medidas de acompanhamento” constituem um elemento inovador do POAPMC em relação ao PCAAC e visam complementar a assistência material dispensada, com vista à inclusão social das pessoas mais carenciadas. São consideradas necessárias nos PO de “tipo I”, como é o caso do POAPMC<sup>5</sup>.

O Relatório Especial n.º 5/2019 do TCE ilustra algumas medidas desse tipo adotadas em Estados Membros, designadamente a identificação da necessidade de encaminhamento para serviços de

<sup>1</sup> Vide Relatório Especial n.º 5/2019 do TCE “*Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD): um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido*”, em <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fead-5-2019/pt/index.html>.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas: “*O Fundo contribui para a realização do objetivo específico de atenuação das formas mais graves de pobreza através da prestação de assistência não financeira às pessoas mais carenciadas, da concessão de alimentos e/ou de assistência material de base e da realização de atividades de inclusão social vocacionadas para a integração social de pessoas nessas condições.*”.

<sup>3</sup> E.g. vestuário, calçado, artigos de higiene, material escolar e sacos-cama.

<sup>4</sup> O ponto 23 do Aviso n.º PO APMC-F6-2019-01, refere a possibilidade do ISS se candidatar ao financiamento para a aquisição de bens de primeira necessidade na segunda fase do Programa.

<sup>5</sup> Vide artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, relativo ao FEAC, quanto ao teor dos programas operacionais para aplicação do Fundo: “*As organizações parceiras referidas no artigo 7.º, n.º 2, alínea e) que distribuem diretamente os alimentos e/ou assistência material de base empreendem elas próprias, ou em cooperação com outras organizações, atividades, se for caso disso, que consistam numa reorientação para serviços competentes, que complementem a assistência material dispensada, com vista à inclusão social das pessoas mais carenciadas, sejam estas atividades apoiadas ou não pelo Fundo.*”.

saúde e educação, de apoio psicológico e terapêutico, de identificação da necessidade de abrigo temporário ou de apoio em matéria de higiene.

Analisadas as medidas de acompanhamento aplicadas no POAPMC, constatou-se que elas representaram cerca de 1,3% da despesa realizada<sup>1</sup> e se reconduzem, no essencial, ao fornecimento de orientações sobre armazenamento, manipulação e seleção dos alimentos, sobre dieta equilibrada, sobre confeção de refeições e prevenção de desperdícios e ao aconselhamento em matéria de otimização da gestão do orçamento familiar.

Embora o FEAC preconize também a previsão de medidas de acompanhamento da situação social das pessoas e a sua reorientação para outros tipos de resposta, constatou-se que, no texto do PO<sup>2</sup>, se refere que as organizações parceiras desenvolvem regularmente ações de acompanhamento social, sinalizadas no subsistema de ação social (onde se incluem os beneficiários do FEAC), as quais são financiadas pelo OE. Nelas se incluem ações de atendimento (efetuando o diagnóstico social e orientando as pessoas e famílias para os serviços e recursos adequados a cada situação), de avaliação e diagnóstico social (conduzindo à contratualização de um plano de inserção social específico) e de acionamento, em parceria, de outras entidades da comunidade, designadamente da saúde, educação, justiça, emprego e formação profissional. Por outro lado, o artigo 63.º, n.º 1, alínea b), da regulamentação do POAPMC<sup>3</sup>, estabelece que as entidades que procedem à distribuição dos bens aos destinatários finais devem comprovar que, no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura. Acresce que, em sede de contraditório, foi afirmado que as famílias apoiadas pelo POAPMC são necessariamente objeto de acompanhamento social por parte do subsistema de ação social, o que terá dispensado a previsão de medidas de acompanhamento desse tipo.

No âmbito da amostra de auditoria, verificou-se que foram inicialmente propostas 44 medidas de acompanhamento apresentadas por seis das sete mediadoras visitadas<sup>4</sup>, posteriormente fixadas em 35<sup>5</sup>. O Anexo X refere o tipo e a designação das ações e o seu estado de realização no final de outubro de 2019, donde resulta que praticamente todas se reconduziram a orientação alimentar. O nível de participação nas mesmas atingiu, em média, 65%<sup>6</sup>.

O relatório de execução do POAPMC de 2018, ao efetuar um ponto de situação sobre o número e tipologia das medidas de acompanhamento aprovadas e realizadas, bem como do número de

---

<sup>1</sup> Cfr. Quadro 6 adiante.

<sup>2</sup> Vide

[https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/32576/Texto+PO+APMC\\_12\\_12\\_2014+SFC+vers%C3%A3o+final.pdf/a140ac34-e098-4a1f-b0a2-0b83e5995c6b](https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/32576/Texto+PO+APMC_12_12_2014+SFC+vers%C3%A3o+final.pdf/a140ac34-e098-4a1f-b0a2-0b83e5995c6b)

<sup>3</sup> Portaria nº 190-B/2015, com as respetivas alterações.

<sup>4</sup> No âmbito da operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000109, a mediadora Associação Nacional de Intervenção Social informou que havia realizado medidas de acompanhamento que, por lapso do SI FEAC, não tinham ficado abrangidas na candidatura inicial e que as mesmas iriam ser apresentadas em pedido de alteração à candidatura.

<sup>5</sup> Após pedido de alteração POAPMC-01-74F2-FEAC-000130, que suprimiu 9 das 36 ações previstas em candidatura.

<sup>6</sup> Junto das entidades mediadoras foram recolhidas evidências de realização das ações de acompanhamento, designadamente folhas de presenças, fotografias e apresentações projetadas no âmbito das sessões realizadas. Foram efetuadas sessões com recurso a formadores externos, oriundos do meio académico.

destinatários finais por elas abrangidos<sup>1</sup>, refere que em 31 de dezembro de 2018, tinham sido concluídas 1.102 (295 sobre “otimização da gestão do orçamento familiar”, 357 sobre “prevenção do desperdício” e 450 sobre “seleção de géneros alimentares”), envolvendo 47.257 destinatários finais. A análise da informação existente no Sistema de Informação do FEAC permitiu constatar que as 135 operações aprovadas no continente apresentaram a financiamento medidas de acompanhamento, pese embora não envolvam a totalidade das entidades mediadoras<sup>2</sup>. Em sede de contraditório, e relativamente ao ano de 2019, a AG forneceu dados que indiciam a persistência deste tipo de medidas<sup>3</sup>.

A informação recolhida sobre a execução mede a quantidade de medidas de acompanhamento concretizadas, quando sujeitas a financiamento pelo PO APMC, bem como o número de destinatários abrangidos. Não estão estabelecidos métodos ou indicadores para avaliar em que medida é que elas melhoram a inclusão social dos destinatários. Desse modo não é evidente ou conhecido o efetivo contributo dessas medidas de acompanhamento para reduzir a pobreza ou promover a inclusão social.

Ainda assim, as entidades mediadoras visitadas consideraram que as mesmas foram um importante instrumento de sensibilização para as matérias ministradas, que tiveram *feedback* positivo dos participantes e que constituíram uma mais valia do Programa, promovendo a autonomia, responsabilização e qualificação dos destinatários.

## Cabaz de alimentos

Uma das aspirações do POAPMC foi melhorar o modelo de ajuda alimentar face ao PCAAC. Nesse sentido, foi estabelecida uma colaboração com a Direção-Geral da Saúde, a qual definiu a composição dos cabazes alimentares a serem distribuídos às pessoas carenciadas<sup>4</sup>, com base nas recomendações nutricionais preconizadas pela Organização Mundial de Saúde, pela *Food and Agriculture Organization* e pelo *Food and Nutrition Board, Institute of Medicine*.

Foram, ainda, tidos em conta as necessidades em função da idade e os hábitos de consumo alimentar dos portugueses, através de um estudo que avaliou o consumo alimentar da população residente no Porto, conduzido pelo Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto, uma vez que eram escassos os dados referentes ao consumo alimentar a nível nacional.

Nessa linha, foram definidas as necessidades a satisfazer por escalões segmentados em função da idade<sup>5</sup>, estabelecendo-se os cabazes adequados para cada um desses escalões, em termos de

---

<sup>1</sup> Salienta-se que os regulamentos comunitários não definiram indicadores relativos às medidas de acompanhamento, atendendo à sua diversidade e difícil comparabilidade entre Estados-Membros.

<sup>2</sup> 40 das 575 entidades mediadoras não realizam medidas de acompanhamento.

<sup>3</sup> Em 2019, terão sido iniciadas 841 ações de acompanhamento (323 sobre “otimização da gestão do orçamento familiar”, 264 sobre “prevenção do desperdício” e 254 sobre “seleção de géneros alimentares”), envolvendo 46.697 destinatários. Destas, 646 tiveram a sua conclusão (262 sobre “otimização da gestão do orçamento familiar”, 199 sobre “prevenção do desperdício” e 185 sobre “seleção de géneros alimentares”), tendo sido frequentadas por um total de 24.217 destinatários.

<sup>4</sup> Cfr. publicação intitulada “*Programa de Distribuição de Alimentos: Considerações para a adequação nutricional da oferta alimentar*” (abril de 2016).

<sup>5</sup> Adultos com idade superior a 60 anos; adultos com idades compreendidas entre 19 e 60 anos; crianças/adolescentes com idades compreendidas entre 12 e 18 anos; crianças com idades compreendidas entre 5 e 11 anos e crianças com idades compreendidas entre 1 e 4 anos.

composição e quantidade para um dado período, de modo a assegurar 50% das necessidades energéticas e nutricionais dos indivíduos.

De entre os 18 alimentos presentes no cabaz encontram-se produtos secos que não necessitam de conservação em frio<sup>1</sup>, alimentos fornecedores de proteína e produtos hortícolas, que necessitam de conservação por congelação<sup>2</sup> e alimentos que requerem refrigeração<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Em dezembro de 2017, no “Manual de Orientações para a utilização adequada do cabaz de alimentos do PO APMC 2014-2020”<sup>5</sup>, a DGS enfatizou que a conservação e utilização adequada dos alimentos poderão exigir requisitos que nem todos os beneficiários conseguirão cumprir, pelo que a distribuição dos produtos secos, congelados e refrigerados deve ocorrer com uma periodicidade distinta: os alimentos secos mensalmente e os alimentos refrigerados e congelados semanalmente.

Em 2019, as respostas a um inquérito realizado pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social<sup>6</sup> aos destinatários do POAPMC assinalaram desadequações entre o cabaz de alimentos e os hábitos alimentares dos agregados familiares, o que também foi corroborado pelas entidades coordenadoras/mediadoras visitadas na auditoria.

Em sequência, a DGS elaborou um novo documento<sup>7</sup>, com uma proposta de cabaz mais próxima dos hábitos de consumo e preferências alimentares dos destinatários do Programa, ainda que continuando a garantir o nível da adequação nutricional. O ponto 3.3. do Relatório do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável<sup>8</sup> 2018/2019, datado de julho de 2019, salienta sobre esta matéria: “(...) após um trabalho de avaliação dos resultados deste modelo de apoio alimentar, foi desenvolvida uma nova proposta para os cabazes de alimentos para a segunda fase de distribuição do PO

---

<sup>1</sup> Arroz, massa, feijão, grão-de-bico, cereais de pequeno-almoço, atum em lata, sardinhas em lata, leite ultrapasteurizado, tomate pelado, azeite e marmelada.

<sup>2</sup> Frango, pescada, mistura de vegetais para sopa, espinafres e brócolos.

<sup>3</sup> Queijo e margarina.

<sup>4</sup> Nas Regiões Autónomas, o cabaz foi definido tendo em conta as respetivas especificidades, designadamente climáticas, incluindo, por exemplo, bolachas, farinha láctea, flocos de batata, manteiga, salsichas em lata, farinha de milho, pêssego em lata e tostas de trigo e não incluindo quaisquer vegetais congelados ou peixe.

<sup>5</sup> Este Manual aborda algumas regras que possibilitam a conservação e utilização dos alimentos com segurança e qualidade e contém sugestões para a combinação dos alimentos presentes no cabaz de modo a obter refeições equilibradas do ponto de vista nutricional.

<sup>6</sup> Nesse estudo concluiu-se, no que toca à composição do cabaz, que:

- Quanto aos alimentos que os destinatários dispensavam receber, 8,7% referiram espinafres congelados, 7,1% sardinha em lata e 6,4% cereais de pequeno-almoço;
- Quanto aos alimentos que gostariam de receber em menor quantidade, salientaram-se os espinafres congelados (37,6%), seguidos dos brócolos congelados (33,7%), da mistura de vegetais congelados (24,0%) e da sardinha em lata (22,9%);
- Relativamente aos alimentos que desejariam receber em maior quantidade, evidenciou-se o azeite (55,3%), seguido do frango congelado (51,1%), do leite (50,8%), da pescada congelada (41,7%), do arroz (37,7%) e do creme vegetal (29,0%).
- Quanto a outros alimentos não integrantes do cabaz que as famílias gostariam de receber, assinalaram-se a fruta (73,3%), salsichas enlatadas (50,3%), iogurtes (49,1%), ovos (35,4%), açúcar e óleo (33,1%), bolachas e bolos (32,2%), legumes frescos (28,6%) e carne (20,5%).
- Outros alimentos, como pão, tostas, café, enchidos, etc. foram também mencionados, embora com menor expressão.

<sup>7</sup> Gregório M.J. e P. Graça “Cabaz de alimentos - Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas”, Direção-Geral da Saúde, julho de 2019.

<sup>8</sup> Este Programa colabora com o PO APMC, nomeadamente através da definição da composição dos cabazes alimentares.

APMC. Esta nova proposta pretende promover a distribuição de alimentos que se aproximem, tanto quanto possível, dos hábitos de consumo e preferências alimentares dos beneficiários deste programa, reduzir o desperdício e a não utilização de alguns alimentos, bem como aumentar a diversidade dos alimentos incluídos no cabaz, sem que estas alterações tenham implicações significativas na adequação nutricional dos cabazes de alimentos<sup>1</sup>. O novo cabaz passará a integrar 25 géneros alimentares<sup>1</sup>.

Ao nível da quantidade de alimentos a distribuir, a alteração mais significativa é a redução para cerca de metade dos produtos hortícolas congelados, os quais tiveram baixa aceitação e que acarretaram problemas de armazenamento<sup>2</sup>.

A nova composição do cabaz foi acolhida nos mais recentes Avisos relativos à distribuição de géneros<sup>3</sup>.

### 4.3 Falta de articulação do POAPMC com outras respostas sociais relacionadas

Conforme já se referiu atrás, embora existam alguns instrumentos de política pública nacional para a erradicação da pobreza em Portugal (v.g. Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023, prestações pecuniárias no quadro do sistema de segurança social português (e.g. Rendimento Social de Inserção) e o Programa de Emergência Alimentar/Cantinas Sociais), que são complementadas pelo POAPMC, não há uma política consolidada na qual as medidas do POAPMC se insiram de forma evidente.

Existe cooperação entre o Estado e o setor social e solidário nas respostas sociais, o qual está disciplinado pela Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, e pelos *Compromissos de Cooperação para o Setor Social e Solidário*<sup>4</sup>. Constatam-se interações e relações entre as várias respostas sociais e as entidades que trabalham na área social, mas não se visualiza nem global nem parceladamente o mapa e os resultados dessa articulação.

Em particular, sabendo-se que o POAPMC só financia uma parte da resposta às necessidades de apoio a carências severas de natureza alimentar e de bens de primeira necessidade, não existem dados sobre a importância relativa do Programa no financiamento global do apoio às pessoas mais carenciadas<sup>5</sup>. Por exemplo, um inquérito estruturado aos destinatários finais do POAPMC<sup>6</sup>, realizado pela Autoridade de Gestão, em dezembro de 2017, revelou que cerca de um terço das entidades mediadoras envolvidas na execução do Programa desenvolvia assistência material não cofinanciada pelo FEAC e que 17,6% dos destinatários recebiam assistência através de outras entidades fora do

<sup>1</sup> Dos quais sete são novos (tostas, bolachas Maria, ervilhas enlatadas, cenoura congelada, alho francês congelado, feijão verde congelado e cavala em conserva), prevendo-se que venham a ser distribuídos concomitantemente 21 alimentos e que sejam fornecidos alternadamente 8 alimentos (mistura de vegetais para sopa/brócolos; feijão verde/espinafres; cenoura/alho francês; sardinha/cavala).

<sup>2</sup> Considerando as quantidades para um adulto de + ou – 40 anos, a nova composição do cabaz representa uma redução de 54% nos hortícolas congelados e de 37% no total de alimentos congelados.

<sup>3</sup> Estes Avisos mantêm as referências aos grupos etários anteriormente definidos, bem como o modelo de distribuição mensal.

<sup>4</sup> Vide Protocolo para o Biénio 2019-2020, em [http://www.seg-social.pt/documents/10152/16410376/Protocolo\\_cooperacao\\_2019\\_2020.pdf/555fdcce-c89f-4820-aaab-9d2fb8b48b7f](http://www.seg-social.pt/documents/10152/16410376/Protocolo_cooperacao_2019_2020.pdf/555fdcce-c89f-4820-aaab-9d2fb8b48b7f)

<sup>5</sup> Financiamento global que deve considerar, para além do montante de outras medidas públicas, as doações solidárias e o equivalente ao trabalho voluntário.

<sup>6</sup> O inquérito, publicado em março de 2018, incidiu sobre uma amostra de 556 inquiridos e de 30 entidades beneficiárias, extraída de acordo com uma fórmula definida pela CE.

Programa. Como se refere no Relatório Especial nº 5/2019 do TCE, se o FEAC fosse a única fonte de fundos para o combate à pobreza, os recursos seriam muito reduzidos. Este Fundo é, pois, um complemento dos regimes de apoio nacionais e regionais, das iniciativas privadas e de outros fundos da UE (como, por exemplo, o FSE).

Como refere a AG, em contraditório, “o *POAPMC representa apenas uma (pequena) expressão dos diversos instrumentos existentes em Portugal, que de forma estruturada procuram dar resposta, quer de forma mais transversal (à escala nacional) quer de forma mais específica (à escala local) ao fenómeno da pobreza.*”

Daí a importância de haver mecanismos e informação que articulem esses vários regimes e que deem uma visão mais clara de que o FEAC é utilizado para dar uma resposta que os restantes regimes não conseguem dar ou que apoia pessoas a que eles não chegam.

Para além disso, tal como resulta do ponto 4.5, existem riscos de sobreposição de apoios sociais de cariz alimentar, bem como falhas na monitorização dos registos diários de recebimento de refeições, e não foram instituídos procedimentos para o cruzamento de informação entre destinatários finais do POAPMC e do Programa de Emergência Alimentar/Cantinas Sociais.

A aproximação do auxílio prestado pelo FEAC a atividades mais ativas de inclusão social está também preconizada na circunstância de ele ser, em regra, gerido por autoridades nacionais responsáveis pelas políticas de inclusão social. Em Portugal, a AG do PO APMC é, simultaneamente, a AG do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE)<sup>1 2</sup>. O TCE, no Relatório citado, salientou a reduzida complementaridade entre as medidas do FEAC e do FSE, dado que poucos Estados-Membros declararam que tinham integrado as pessoas abrangidas pelas ações do FEAC nas do FSE, sendo que a maioria não acompanha esta situação. Em Portugal, e não obstante a complementaridade entre os dois Programas poder ser potenciada pela circunstância de a AG ser a mesma, constatou-se que a AG não efetua a monitorização das pessoas apoiadas pelo FEAC que tenham sido integradas em medidas específicas financiadas pelo FSE.

A AG, em sede de contraditório, informou que pese embora não exista uma monitorização regular, tem conhecimento pontual de projetos de formação apoiados pelo FSE (em particular na área da capacitação para a inclusão, do PO ISE), que integram na seleção dos seus públicos, de entre a variada panóplia de situações de vulnerabilidade, casos de pessoas destinatários do POAPMC.

Espera-se que o reduzido funcionamento desta desejável complementaridade seja corrigido no novo quadro financeiro plurianual, para o qual, como já se referiu, a CE propôs a fusão do FEAC com o FSE+, com o objetivo de facilitar a transição de atividades de inclusão social apoiadas pelo FEAC para medidas ativas. A AG, na sua resposta, admite que “*no âmbito do próximo quadro financeiro poder-se-á desenvolver uma reflexão associada à eventual definição de instrumentos de monitorização da complementaridade entre os dois Fundos*”.

---

<sup>1</sup> Situação prevista no nº 3 do artigo 35º do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março.

<sup>2</sup> O PO ISE mobiliza o Fundo Social Europeu na área da inclusão social e emprego, através dos objetivos temáticos 8 e 9, respetivamente, “*Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores*”, assumindo como meta até 2020 o aumento da taxa de emprego da população dos 20 aos 64 anos para 75%, e “*Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação*”, tendo como meta a redução de, pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020.



As situações analisadas na auditoria reforçam, assim, a importância de uma estratégia nacional para a erradicação da pobreza que integre, harmonize e articule os diferentes apoios sociais num único referencial estratégico, designadamente quanto aos respetivos critérios de elegibilidade e delimitação das fronteiras de atuação, visando uma maior transparência na dinâmica de ação e de complementaridade e acautelando eventuais situações de sobreposição. A identificação das entidades e as áreas de governação responsáveis pela sua execução, o respetivo calendário, os custos envolvidos e a articulação com os programas/fundos suscetíveis de financiar as ações necessárias, bem como a sua monitorização através de indicadores e metas que permitam medir o progresso e os resultados alcançados, são elementos-chave para uma estratégia transversal dessa natureza.

#### 4.4 Necessidade de apoio financeiro complementar para a execução do Programa

##### Financiamento aprovado

O POAPMC envolve uma contribuição do FEAC de 176.946.201 € e um cofinanciamento nacional de 31.225.804 €, totalizando 208.172.005 € de despesa pública. O planeamento anual é o que se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro 5 – Plano de financiamento do POAPMC**

(em euros)

Ano	Fundo (a)	Cofinanciamento nacional (b)	Despesa pública (c)=(a)+(b)	Taxa de financiamento
2014	23 801 379	4 200 244	28 001 623	85
2015	24 277 407	4 284 249	28 561 656	85
2016	24 762 955	4 369 934	29 132 889	85
2017	25 258 214	4 457 332	29 715 546	85
2018	25 763 379	4 546 479	30 309 858	85
2019	26 278 647	4 637 409	30 916 056	85
2020	26 804 220	4 730 157	31 534 377	85
<b>Total</b>	<b>176 946 201</b>	<b>31 225 804</b>	<b>208 172 005</b>	<b>85</b>

Fonte: Decisão de Execução da Comissão C(2014) 10066 final, de 17 de dezembro.

Considerando a repartição da despesa pública por tipo de assistência material, bem como as respetivas medidas de acompanhamento, prevê-se a seguinte distribuição:

## Quadro 6 – Repartição da despesa pública por tipo de assistência material do PO APMC

(em euros)

Tipo de Assistência Material	Despesa pública
1. Assistência Técnica	<b>10 408 600</b>
2. Privação alimentar	<b>189 835 116</b>
dos quais: medidas de acompanhamento	2 475 284
3. Privação material de base	<b>7 928 289</b>
dos quais: medidas de acompanhamento	295 948
<b>TOTAL (1+2+3)</b>	<b>208 172 005</b>

Fonte: Decisão de Execução da Comissão C (2014) 10066 final, de 17 de dezembro.

O financiamento descrito não reflete o reforço de verbas proposto pela CE para este programa, em resultado da crise da COVID-19, o qual ainda não se encontra aprovado<sup>1</sup> nem alocado pelos Estados Membros a eventuais necessidades adicionais.

Perante o crescimento do número de pessoas a necessitar de apoio alimentar, o POAPMC tem, desde abril de 2020, procedido sobretudo ao ajustamento do nível de distribuição dos alimentos, antecipando a sua entrega às entidades parceiras, de modo a que elas tenham capacidade para fazer face a um aumento do número de destinatários. A ampliação das situações de carência, em resultado da crise da COVID-19, estará também a ter resposta por outras iniciativas e verbas canalizadas para o apoio alimentar e de bens de primeira necessidade, como é o caso de donativos solidários<sup>2</sup>.

### Programa de Apoio Complementar

Em 2017, através do Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social n.º 8230-A/2017, de 20 de setembro<sup>3</sup>, foi criado um Programa de Apoio Complementar à execução do POAPMC (PAC)<sup>4</sup>, que visa proceder à atribuição de uma comparticipação financeira adicional às instituições com candidaturas aprovadas no âmbito da tipologia distribuição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade. Em 2019, o Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social<sup>5</sup> n.º 8701-B/2019, de 1 de outubro, veio definir as regras para este apoio no tocante à 2ª fase do POAPMC<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Vide COM(2020) 223 final em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2020\\_223\\_2\\_en\\_act\\_part1\\_v8.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_223_2_en_act_part1_v8.pdf)

<sup>2</sup> Vide, por exemplo, <https://visao.sapo.pt/atuabilidade/sociedade/2020-04-13-covid-19-campanha-solidaria-nacional-nunca-desistir-ajuda-familias-portuguesas/> e <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/Sustentabilidade/Pages/Ajudar-quem-precisa.aspx>

<sup>3</sup> Publicado no DR, 2ª série, n.º 182, de 20 de setembro.

<sup>4</sup> O prazo de execução do Programa de Apoio Complementar é igual ao prazo de execução estabelecido para as candidaturas aprovadas no âmbito do PO APMC.

<sup>5</sup> Publicado no DR, 2ª série, n.º 188, de 1 de outubro.

<sup>6</sup> Abrange as candidaturas aprovadas ao abrigo dos Avisos n.º POAPMC-F7-2019-02 e n.º POAPMC-F7-2019-03.

O reforço financeiro veiculado pelo PAC provém de verbas oriundas da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (alínea a) do nº 5 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 56/2006, de 15 de março<sup>1</sup>).

Este reforço foi justificado pelas despesas decorrentes das características dos produtos que compõem os cabazes nutricionais no âmbito do POAPMC e respetiva distribuição, que se almejava semanal, envolvendo, assim, custos superiores aos estimados para cofinanciamento no âmbito do POAPMC<sup>2</sup>.

A gestão do PAC é da competência do Instituto da Segurança Social, IP.<sup>3</sup>, enquanto Organismo Intermédio da tipologia 1.2.1 do POAPMC “*Distribuição de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade*”. Podem beneficiar do PAC as pessoas coletivas de direito público ou de direito privado sem fins lucrativos, incluindo as pertencentes ao setor cooperativo, cujas candidaturas tenham sido aprovadas no âmbito da tipologia referente à distribuição<sup>4</sup>.

O PAC concretiza-se mediante a celebração de protocolos de colaboração entre o ISS e as entidades coordenadoras e mediadoras<sup>5</sup>. A comparticipação financeira traduz-se na atribuição de valores monetários às referidas entidades, com componentes fixas e variáveis (estas tendo em conta, designadamente, a dimensão dos territórios em que operam, a respetiva densidade populacional e o número de destinatários abrangidos).

De acordo com a informação transmitida pelo ISS, em 05 de julho de 2019, os pagamentos efetuados ao abrigo do Despacho nº 8230-A/2017 ascendiam a 2 745 979,93 €, dos quais 70 191,55 € respeitantes a 2017 e 2 675 788,38 € relativos a 2018. No Anexo IX estão apresentados os valores aprovados para cada uma das nove entidades beneficiárias objeto de verificação, nos termos dos protocolos de colaboração celebrados com o ISS, que totalizavam 85 776,72€<sup>6</sup>.

As entidades visitadas consideraram muito importante o apoio complementar veiculado pelo PAC, ainda que insuficiente face às despesas incorridas para a execução do POAPMC. Tais apoios contribuíram para a aquisição de arcas congeladoras e para o pagamento de alugueres de armazéns, entre outras despesas.

---

<sup>1</sup> Este Decreto-Lei altera a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. O nº 5 do art.º 3º respeita às verbas atribuídas ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (atual Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social).

<sup>2</sup> Tal aspeto foi enfatizado no preâmbulo de ambos os Despachos supracitados, nos seguintes termos: “*Face à variedade de alimentos constantes dos acima referenciados cabazes alimentares e à necessidade de definição de um modelo de transporte adequado, quer na forma, quer na temporalidade de distribuição e condições de acondicionamento considerando os aspetos climáticos e ambientais, prevê-se uma distribuição dos alimentos com uma periodicidade semanal e consequentemente com custos diferenciados dos estimados e cofinanciados no âmbito do acima mencionado programa comunitário*”.

<sup>3</sup> <http://www.seg-social.pt/programa-de-apoio-complementar-a-execucao-do-poapmc-pac>

<sup>4</sup> No âmbito dos Avisos n.º POAPMC-F2-2017-01 (1ª fase) e n.ºs POAPMC-F7-2019-02 e POAPMC-F7-2019-03 (2ª fase).

<sup>5</sup> O modelo de protocolo de colaboração no âmbito do PAC consta em anexo aos Despachos da Secretária de Estado da Segurança Social n.º 8230-A/2017, de 20 de setembro e n.º 8701-B/2019, de 1 de outubro. O ISS assume a atribuição de uma comparticipação financeira e as entidades beneficiárias a execução da operação objeto de candidatura ao PO APMC.

<sup>6</sup> Estão igualmente indicados os valores recebidos até final de outubro de 2019 que correspondiam aos montantes aprovados para os anos de 2017 e 2018, sendo exceção a Associação Nacional de Intervenção Social que, devido à existência de dívidas à Administração Fiscal e à Segurança Social, só tinha recebido o montante aprovado em 2017 e 50% do montante aprovado em 2018. A 2ª prestação de 2018 foi paga às restantes entidades em setembro de 2019.

#### 4.5 Destinatários finais do auxílio do POAPMC e riscos de sobreposição de apoios

Os avisos para seleção das entidades que implementam o programa<sup>1</sup> fixaram em 69.317 o número mínimo de destinatários finais a atingir, sendo 60.005 do Continente, 6.546 da Região Autónoma dos Açores e 2.766 da Região Autónoma da Madeira.

O apoio alimentar foi concebido como um apoio regular e de continuidade. O número de destinatários a abranger tem-se mantido constante durante os períodos de execução das operações, representando esse número a quantidade de pessoas que, continuamente ou em qualquer momento, devem ser apoiadas.

O número de destinatários a abranger em cada território é contratualizado com as entidades beneficiárias, considerando-se as metas como cumpridas quando o número de destinatários finais abrangidos for de pelo menos 90% do valor contratualizado. Em sede de execução, não podem ser abrangidos, mensalmente, mais do que 10% dos destinatários previstos para cada território, de modo a garantir que o apoio alimentar cumpra as quantidades previstas das tabelas de géneros alimentares por grupo etário.

O Programa apoiou 37.615 pessoas em 2017 e 79.037 pessoas em 2018<sup>2</sup> e terá apoiado 92.632 pessoas em 2019<sup>3</sup>. O número de pessoas apoiadas em 2018 representou cerca de 32% do número de pessoas que, no mesmo ano, não tinham capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias, e perto de 13% do número de pessoas em situação de privação material severa nesse mesmo ano<sup>4</sup>.

#### Situação de carência económica

De acordo com o Regulamento específico do POAPMC, os apoios destinam-se a indivíduos e/ou famílias que se encontrem em situação de carência económica<sup>5</sup>.

O conceito de carência económica é definido de forma objetiva e consistente com outras políticas da mesma natureza, sendo equiparado ao aplicável no âmbito do subsistema de ação social pelo organismo responsável pela execução das políticas de proteção social. Corresponde a uma situação de risco de exclusão social em que a pessoa ou a família se encontre, por razões conjunturais ou estruturais, a qual é definida por uma capitação do rendimento inferior ao valor da pensão social, atualizado anualmente, por referência ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

A situação de sem-abrigo e de pessoa indocumentada configura também critério suficiente de identificação de pessoa carenciada, para efeitos do programa.

No entanto, tal como se pode constatar do Anexo III, que contém os indicadores de realizações e resultados do POAPMC, apenas 21 pessoas na condição de sem abrigo foram apoiadas em 2017 e 16 em 2018<sup>6</sup>. O Programa não está orientado para esta forma extrema de pobreza, sobretudo depois que ter sido eliminada a medida destinada a apoiar o fornecimento de refeições diárias. De facto, o

<sup>1</sup> Vide Anexo II.

<sup>2</sup> Vide Anexo III.

<sup>3</sup> Informação fornecida em sede de contraditório.

<sup>4</sup> Cfr. Quadros 4 e 2.

<sup>5</sup> Vide artigo 45.º da Portaria n.º 190 -B/2015, de 26 de junho, com as respetivas alterações.

<sup>6</sup> Estes sem-abrigo estariam em centros de acolhimento.

apoio aos sem-abrigo exige um perfil de apoio alimentar diferente do veiculado através do POAPMC, designadamente através de refeições confeccionadas.

As características do POAPMC também não parecem ajustadas ao apoio a pessoas indocumentadas, já que os controlos pressupõem números de identificação e cruzamento de dados com os sistemas da segurança social. O ISS, em sede de contraditório, confirma que as pessoas indocumentadas não podem ser apoiadas pelo Programa, desde logo pela impossibilidade ditada pela forma como é aferida a interoperabilidade dos dados (NISS e número de elementos do agregado familiar do titular) entre o Sistema de Informação do FEAC e o Sistema Integrado de Segurança Social. Refere, todavia, que as mesmas são apoiadas por outras respostas<sup>1</sup>, à semelhança da população sem-abrigo, principalmente pelas cantinas e refeitórios sociais.

Foram apoiados 6.935 (2017) e 7.821 (2018) pessoas migrantes, de origem estrangeira ou pertencentes a minorias marginalizadas.

A identificação das pessoas/famílias carenciadas é efetuada pelo técnico de ação social<sup>2</sup> que acompanha a família.

Constata-se, assim, que o PO optou por não orientar o apoio do FEAC para grupos vulneráveis específicos, deixando às organizações parceiras a escolha dos destinatários, de entre todas as pessoas em situação de carência económica. Isso reforça o desenho do Programa como um instrumento complementar de financiamento de carências alimentares, sem que ao mesmo sejam associados objetivos específicos de melhoria de situações mais segmentadas.

Relativamente à aplicação do conceito de carência económica, e a partir de uma amostra de 21 agregados familiares apoiados pelo POAPMC, envolvendo sete entidades mediadoras, foram solicitados à AG os valores de capitação do rendimento (à data da instrução do processo e subsequentes valores aferidos trimestralmente), tendo-se confirmado que a emissão de credenciais para distribuição de alimentos teve sempre por base agregados elegíveis.

A elegibilidade dos destinatários finais é aferida através de intercomunicabilidade entre os sistemas de informação do FEAC (SI FEAC) e da Segurança Social (SISS), permitindo verificar a inscrição válida e ativa na segurança social (NISS), a condição de carência económica e a correspondência entre o número de elementos do agregado familiar indicado nos dois SI. O SI FEAC mantém informações sobre os agregados familiares<sup>3</sup> para efeitos da emissão de credenciais para a distribuição de alimentos. A situação de não elegibilidade<sup>4</sup> impede que o SI FEAC emita credenciais

---

<sup>1</sup> Sobre esta matéria, o ISS cita a disposição constante na Orientação Técnica nº 32/06 do ISS, de 12 de setembro, sobre “Ação Social – Apoio a Cidadãos estrangeiros”: *Aos cidadãos em situação irregular, e sem prejuízo das ações tendentes a resolver a ilegalidade da permanência, que incubem às entidades competentes, não podem os serviços da Segurança Social deixar de prestar auxílio de emergência que se revele adequado e proporcionado. Assim, ainda que acautelando a excecionalidade da intervenção, deverão os serviços assegurar o apoio que, em cada circunstância, seja considerado como o adequado*”.

<sup>2</sup> Integra o quadro de uma entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos habilitada para o efeito.

<sup>3</sup> NISS, ano de nascimento e género dos elementos dos agregados, informação sobre a elegibilidade do agregado (e quando aplicável, qual o motivo da não elegibilidade).

<sup>4</sup> Os motivos para a não elegibilidade dos destinatários finais incluem: “NISS inválido”, “pedido duplicado”, “agregado inválido”, “agregado diferente”, “processo inválido”, “rendimento inválido”, “carência económica inválida”, “destinatário falecido”, “destinatário com morada estrangeira” e “caracterização incompleta do agregado”.

para esse agregado, não podendo ser atribuídos géneros alimentares enquanto perdurar tal situação<sup>1</sup>.

Pese embora a AG tenha informado que existe uma revalidação automática trimestral entre o SI FEAC e o SISS, por forma a verificar a situação de elegibilidade dos agregados ao longo do tempo, é inexistente o histórico destas validações no SI FEAC<sup>2</sup>. Entre as medidas tomadas para fazer face à crise da COVID-19, foi suspensa a reavaliação trimestral do SI FEAC, sendo automaticamente revalidados os agregados familiares destinatários do programa que já se encontrem elegíveis<sup>3</sup>.

### Risco de sobreposição de apoio alimentar

O n.º 5 do art.º 45º do regulamento específico do POAPMC refere que *“o destinatário final não pode ser abrangido por mais de uma medida de política para o mesmo período de tempo e para o mesmo fim nos termos a fixar em aviso de abertura de candidaturas”*, sendo que o aviso do concurso n.º POAPMC-F2-2017-01 acrescenta *“designadamente por medidas de política que integrem uma resposta alimentar de natureza global e permanente, como é o caso da que existe para as pessoas que se encontrem institucionalizadas em respostas sociais residenciais”*.

O relatório sobre o Programa de Emergência Alimentar<sup>4</sup> havia evidenciado a sobreposição de alguns apoios sociais, designadamente de cariz alimentar, potenciado pelo não registo diário do recebimento de refeições nas cantinas sociais. Sobre esta matéria, a AG referiu não ser efetuado o cruzamento de informação entre os destinatários finais do Programa e as pessoas que recebem refeições confeccionadas em cantinas sociais, pelo facto de o POAPMC assegurar apenas 50% das necessidades nutricionais do indivíduo e as restantes 50% poderem ser preenchidas através de outras respostas. Ora, para além de estes critérios não estarem definidos, é possível que um beneficiário faça mais que uma refeição na cantina social<sup>5</sup>.

Num inquérito estruturado aos destinatários finais<sup>6</sup> realizado pela Autoridade de Gestão, em dezembro de 2017, ressaltou que cerca de 17,6% dos destinatários recebiam assistência através de outras entidades fora do POAPMC, designadamente em matéria alimentar (alimentos – 36,7%, vestuário – 34,7% e refeições-21,4%).

Um estudo, realizado em 2018 pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em colaboração com a AG do POAPMC e com o ISS, através de aplicação de um inquérito<sup>7</sup>, revelou que 56,5% dos destinatários do POAPMC já tinham beneficiado de outros apoios alimentares, nomeadamente por via de auxílios prestados pelas

<sup>1</sup> Nestas circunstâncias, as entidades mediadoras podem contactar o técnico de acompanhamento e atendimento social das famílias e avaliar a necessidade de atualizar a informação do agregado familiar, de forma a poder torná-lo elegível.

<sup>2</sup> Contrariamente ao que sucede com o rastreio da situação tributária e contributiva das entidades beneficiárias, perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social.

<sup>3</sup> Vide

[https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/103628/Informa%C3%A7%C3%A3o+aos+beneficiarios\\_POAPMC.pdf/4f60d60d-8c64-4354-b6ab-dc73dc90e9c4](https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/103628/Informa%C3%A7%C3%A3o+aos+beneficiarios_POAPMC.pdf/4f60d60d-8c64-4354-b6ab-dc73dc90e9c4)

<sup>4</sup> Vide ponto 3.4.

<sup>5</sup> O que motivou uma das recomendações efetuadas naquele relatório, no sentido da *“definição de um número diário de refeições por beneficiário e a composição das refeições a fornecer”*.

<sup>6</sup> O inquérito, publicado em março de 2018, incidiu sobre uma amostra de 556 inquiridos e de 30 entidades beneficiárias, extraída de acordo com uma fórmula definida pela CE.

<sup>7</sup> Questionários executados em outubro de 2018 que abrangeram uma amostra representativa de 1.093 destinatários finais.

organizações de carácter caritativo (Misericórdias, Cáritas, Cruz Vermelha Portuguesa e associações locais), por instituições estatais (PCAAC, ISS, cantinas sociais) e por entidades da administração local.

Pese embora a AG e o ISS, em sede de contraditório, considerem que existem procedimentos com vista a prevenir e identificar sobreposições na concessão dos apoios, os dados recolhidos apontam para que persistem riscos nesse domínio, cuja dimensão não é clara nem conhecida (podendo ir da mera complementaridade à duplicação). Não havendo monitorização dos universos de cada resposta social, não se garante o cumprimento da proibição de sobreposição constante do regulamento específico do POAPMC. Considera-se que, para o efeito, deve ser melhor definida a condição relativa a essa sobreposição e melhorados os procedimentos para a verificação da abrangência por mais do que uma medida de política.

#### 4.6 Gestão e controlo do POAPMC com algumas fragilidades

##### Coordenação

A coordenação política do FEAC compete atualmente, de forma conjunta, aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Planeamento (Portaria n.º 217/2019, de 10 de julho)<sup>1</sup>. Compete à coordenação política, designadamente, coordenar a execução do POAPMC, estabelecer orientações estratégicas relativas à gestão e monitorização do Programa, aprovar os regulamentos, aprovar propostas de alteração e reprogramação, aprovar os organismos intermédios, bem como as respetivas competências que neles sejam delegáveis pela autoridade de gestão, e apreciar os relatórios anuais e o relatório final de execução do POAPMC.

A coordenação técnica compete à ADC, com responsabilidades de apoio técnico aos membros do governo responsáveis pela coordenação política, de emissão de pareceres, de elaboração de orientações técnicas, de coordenar e contribuir para os processos de reporte, monitorização e avaliação e de assegurar, em articulação com a AG, a interlocução no plano técnico com a CE.

##### Gestão

A designação das autoridades de gestão e de certificação do POAPMC, que ocorreu previamente à apresentação do primeiro pedido de pagamento intercalar à Comissão, baseou-se num relatório de auditoria e num parecer elaborados pela Inspeção-Geral de Finanças, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, garantindo o cumprimento dos critérios de designação, relativamente ao ambiente de controlo interno, à gestão de riscos, às atividades de gestão e controlo e ao acompanhamento, estabelecidos no Anexo IV deste Regulamento.

---

<sup>1</sup> Foi inicialmente assegurada pela Comissão Interministerial de Coordenação, CIC Portugal 2020, nos termos da Portaria n.º 190-B/2015, e passou a ser da responsabilidade conjunta dos então Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Planeamento e Infraestruturas, por força da Portaria n.º 51/2017, de 2 de fevereiro.

Como já se referiu, a AG do POAPMC é, simultaneamente, a AG do PO ISE<sup>1</sup>. A AG foi designada pelo Ministro das Finanças em 2 de agosto de 2016<sup>2</sup>, compreendendo uma estrutura de missão, integrada por uma comissão diretiva, composta por um presidente e dois vogais, e por um secretariado técnico. Compete-lhe exercer as funções previstas no artigo 32º do Regulamento (UE) nº 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, bem como as previstas no artigo 26º do Decreto-Lei nº 137/2014, de 12 de setembro. O organograma que abaixo se apresenta esquematiza a estrutura organizacional da AG do PO ISE e do PO APMC, com as respetivas dependências hierárquicas e funcionais.

A seleção das operações, o acompanhamento da execução e a realização das respetivas verificações de gestão, no âmbito das medidas do POAPMC (a par das tipologias de operações do PO ISE relacionadas com os “Apoios à Deficiência”) é assegurada pela Unidade de Gestão Operacional (UGO) IV – FEAC e Apoios à Deficiência. Esta unidade é composta por um dirigente e quatro técnicos superiores<sup>3</sup>, que reportam a uma vogal do Conselho Diretivo. Para além desta unidade, ainda intervêm na gestão e acompanhamento do POAPMC um conjunto de unidades de carácter transversal (áreas de apoio).

---

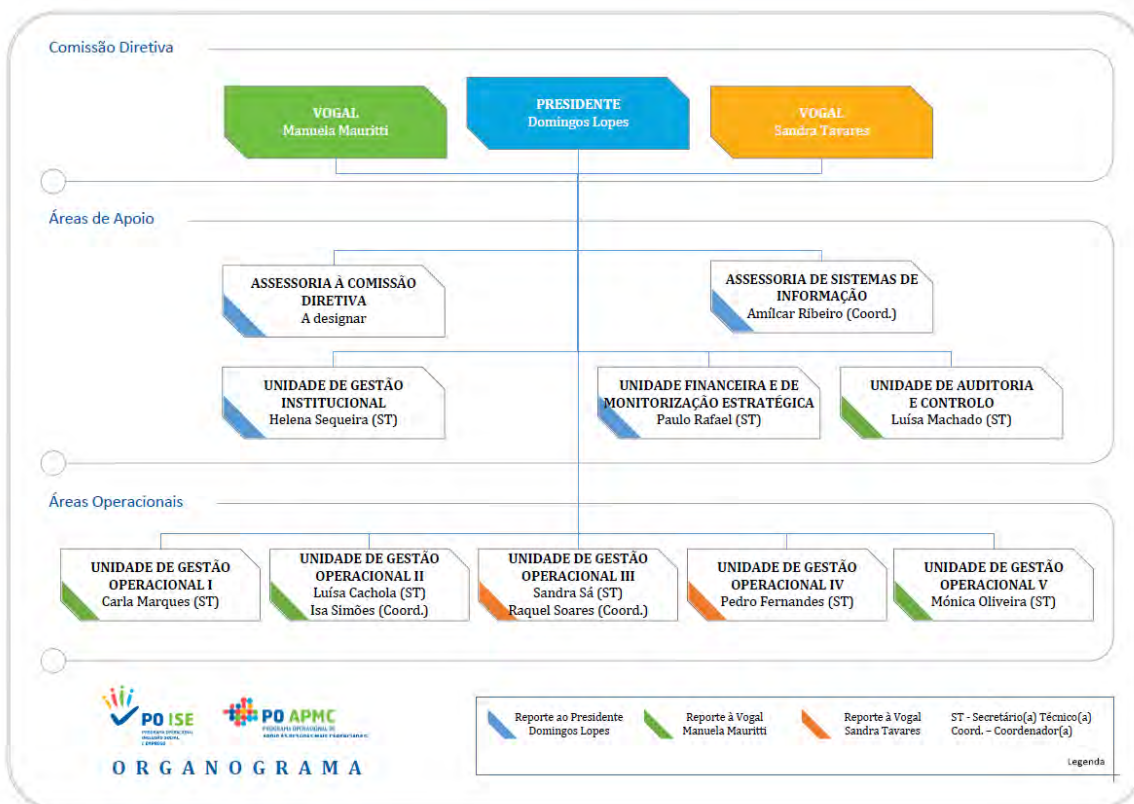
<sup>1</sup> Situação prevista no nº 3 do artigo 35º do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março. Para efeitos de gestão, não existem recursos afetos exclusivamente ao POAPMC, mas antes uma chave de imputação de custos, designadamente para efeito do financiamento da assistência técnica.

<sup>2</sup> Nos termos da Resolução de Conselho de Ministros nº 73-B/2014, de 16 de dezembro.

<sup>3</sup> No âmbito do contraditório, a AG informou que “Atualmente a UGO IV é composta por um dirigente e cinco técnicos superiores”, atualizando a informação recolhida em auditoria.



Gráfico 3 – Organograma POAPMC e PO ISE



Fonte: AG do POAPMC.

A AG delegou o exercício de competências de gestão em Organismos Intermédios (OI) (Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS), Instituto de Segurança Social dos Açores (ISSA) e Instituto de Segurança Social da Madeira (ISSM))<sup>1</sup>, em 26 de fevereiro de 2016<sup>2</sup>, mediante a celebração de acordos escritos, designados “contratos de delegação de competências”, após a aprovação pela CCI Portugal 2020<sup>3</sup>, em 11 de novembro de 2015.

Ao abrigo desses contratos, os OI selecionam e aprovam candidaturas a financiamento, verificam a capacidade dos beneficiários para a execução das operações, verificam a elegibilidade, viabilidade e regularidade das operações, verificam o cumprimento das mesmas, aplicam medidas e sistemas de controlo e de prevenção de fraudes, asseguram a recolha de dados, procedem a verificações administrativas relativamente a pedidos de reembolso e fazem verificações *in loco*.

<sup>1</sup> Os OI são aprovados pelos membros do governo responsáveis pela coordenação política, sob proposta da AG. São-lhes aplicáveis as disposições constantes nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 37.º, do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

<sup>2</sup> O ISS, o ISSA e o ISSA assumem a qualidade de beneficiários na tipologia de operações relacionadas com a aquisição dos géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade e de OI na tipologia de operações relacionadas com a sua distribuição, sendo também organismos responsáveis pela coordenação global das políticas de ação social, no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente.

<sup>3</sup> Cfr. Deliberação da CCI Portugal 2020 n.º 80/2015, de 11 de novembro.

## Execução das medidas e articulação

O desenho do POAPMC implica que há uma multiplicidade de entidades envolvidas na execução do mesmo, tanto de natureza pública como privada, as quais recebem os fundos para efeitos da sua aplicação nos apoios a prestar aos destinatários finais. São as entidades beneficiárias do Programa, muitas das quais pertencem ao setor social (vide ponto 4.8).

Atendendo ao seu elevado número<sup>1</sup>, a articulação assume uma especial importância no POAPMC.

Para esse efeito, foi prevista uma Comissão de Acompanhamento para o POAPMC<sup>2</sup>, a constituir mediante despacho, com o objetivo de partilhar informação e auscultar os atores relevantes na sua implementação. A importância da Comissão de Acompanhamento foi especialmente salientada pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) que, em 03 de abril de 2018, formalizou um pedido à Secretária de Estado da Segurança Social solicitando a integração naquela Comissão<sup>3</sup>. Porém, a composição e competências dessa Comissão nunca chegaram a ser definidas pelos membros do Governo responsáveis pela coordenação política<sup>4</sup>.

Apesar disso, a auscultação das entidades representativas da economia social pela AG ocorreu em vários momentos, designadamente para recolha de contributos sobre a composição do cabaz alimentar e para a definição do conceito de carência económica<sup>5</sup>. A informação transmitida nas reuniões havidas no decurso da auditoria com as EAPN-Portugal, UMP, UM e CNIS revelou, todavia, uma necessidade de maior articulação e a fixação de prazos mais realistas para as respostas às solicitações de contributos.

O facto de as referidas entidades integrarem a Comissão Nacional de Cooperação, comissão paritária que efetua o acompanhamento e a avaliação das questões relativas ao “*Compromisso de Cooperação para o setor social e solidário*”<sup>6</sup>, celebrado entre o Governo e os representantes do setor social, não obsta a que a articulação específica no quadro do POAPMC deva ser reforçada.

---

<sup>1</sup> Portugal é, na UE, e de acordo com o Relatório Especial nº 5/2019 do TCE, dos Estados Membros que envolvem mais organizações parceiras nas operações financiadas pelo FEAC, encontrando-se em segundo lugar.

<sup>2</sup> O texto programático faz alusão a esta Comissão referindo que a mesma integra representantes da AG, das autoridades de coordenação, de certificação e de auditoria, e ainda dos principais parceiros relevantes do Programa e que deve reunir, pelo menos, duas vezes por ano.

<sup>3</sup> A CNIS tornou a enviar mensagens à AG no mesmo sentido, em novembro de 2018 e em junho de 2019.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 17º das Disposições gerais do FEAC, anexas à Portarias nºs 190-B/2015, de 26 de junho.

<sup>5</sup> Cfr. Relatório de Execução de 2018, onde se refere que foram auscultadas: EAPN-Portugal, UMP, UM, CNIS, Cruz Vermelha Portuguesa, Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome, Cáritas Portuguesa, Ordem dos Nutricionistas, Fundação Assistência Médico Internacional, Associação Nacional das Freguesias e Associação Nacional dos Municípios Portugueses. Em relatórios de execução anteriores não foi reportado este processo de consulta.

<sup>6</sup> A UMP, a UM e a CNIS, celebraram, para os biénios 2017-2018 e 2019-2020, protocolos com o Governo, representado pelos Ministros da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, designados por “*Compromisso de Cooperação para o setor social e solidário*”, visando reforçar a relação de parceria existente, através de uma partilha de objetivos e interesses comuns e de uma repartição de obrigações e responsabilidades na prossecução de fins de ação social. Estes protocolos sucederam a outros similares que tiveram início no ano de 2011.

## Certificação

A Autoridade de Certificação do FEAC é a ADC<sup>1</sup>, a qual é responsável por apresentar à CE as declarações de despesa e os pedidos de pagamento, assegurando que resultam de sistemas contabilísticos fiáveis.

A elaboração das declarações de certificação de despesa e dos pedidos de pagamento à CE inicia-se com um procedimento desencadeado pela AG do POAPMC e apresentado à ADC. Neste contexto, aquando da formalização do pedido da AG, devem existir garantias de que a despesa aí incluída foi objeto das verificações previstas, incidindo sobre aspetos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações. A ADC efetua o pedido de pagamento à CE, tendo por base um conjunto de procedimentos de controlo instituídos no âmbito das funções de Autoridade de Certificação.

A ADC tem igualmente a competência de efetuar os pagamentos aos beneficiários do FEAC, na sequência dos pedidos de pagamento emitidos pela AG do POAPMC<sup>2</sup>, tendo delegado tal competência no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), conforme se descreve no ponto seguinte.

## Circuito financeiro

As contribuições europeias FEAC são creditadas pela CE diretamente em conta bancária específica para este Fundo (conta FEAC), criada pela ADC junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE. (IGCP), da qual são igualmente mobilizados os recursos financeiros necessários à execução financeira do PO APMC<sup>3</sup>.

A competência dos pagamentos foi delegada pela ADC no IGFSS, através do Despacho n.º 6305/2016, de 12 de maio<sup>4</sup> tendo sido, para este efeito, celebrado um protocolo tripartido entre a ADC, o IGFSS e a AG do PO APMC, com o objetivo de a primeira delegar no segundo a competência para efetuar pagamentos aos beneficiários, por indicação da AG (no âmbito da tipologia 1.1.1) ou dos OI (ISS, ISSA e ISSM, respetivamente para as tipologias 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3).

No âmbito deste protocolo, foi criada uma conta bancária co titulada pela AG do PO APMC e o IGFSS, para a qual a AG<sup>5</sup> solicita à ADC<sup>6</sup> a transferência de verbas FEAC, de acordo com uma previsão de execução financeira do PO.

O processo de análise/verificação dos pedidos de pagamento dos beneficiários assenta no SI FEAC, o qual permite a emissão da autorização de pagamento ou de devolução, pela AG do PO APMC ou pelos OI.

---

<sup>1</sup> São-lhe aplicáveis as disposições do art.º 41º do Decreto-Lei nº 137/2014, de 12 de setembro.

<sup>2</sup> Conforme prevê o n.º 2 do artigo 20º da Portaria nº 190-B/2015, de 26 de junho.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 19º da Portaria nº 190-B/2015, de 26 de junho.

<sup>4</sup> Tendo este despacho ratificado os atos praticados pelo IGFSS ao abrigo desta delegação, desde 16 de março de 2016.

<sup>5</sup> Através da utilização on-line do SIEP2020Contingência, cujos acessos externos são efetuados por VPN.

<sup>6</sup> No sentido de favorecer a realização financeira do PO APMC, a ADC pode mobilizar o quantitativo de Operações Específicas de Tesouro para que estiver autorizada pela lei que aprova o Orçamento do Estado e nos limites da sua capacidade financeira para fazer face aos encargos. Todavia, até março de 2019, a ADC não recorreu a este mecanismo.

Depois de emitidas pela AG as ordens de transferência aos beneficiários das operações, o IGFSS processa os pagamentos através do *homebanking*, utilizando, para este efeito, a sua conta principal<sup>1</sup>, de onde são retiradas as duas parcelas FEAC e OE, compensando-se o IGFSS, em simultâneo, da componente FEAC (retirando-a da conta co titulada<sup>2</sup>).

A conta co titulada reflete, assim, os pagamentos realizados por conta do FEAC.

Compete ao IGFSS notificar a AG da efetivação do pagamento, ficando a cargo desta a notificação ao beneficiário da operação.

## Reporte e avaliação

A informação sobre a execução do Programa tem sido tratada e transmitida regularmente à CE através de relatórios de execução anual, nos termos do Regulamento (UE) n.º 223/2014 e do Regulamento Delegado (UE) n.º 1255/2014, da Comissão, de 17 de julho, tendo por referência um conjunto de indicadores<sup>3</sup>, cujos dados para o período 2014-2018<sup>4</sup> estão apresentados no Anexo III.

Nos termos do n.º 4 do artigo 17.º “*Avaliação durante o período de programação*” do Regulamento (UE) n.º 223/2014 e do n.º 4 do artigo 15.º “*Monitorização e avaliação*” das disposições gerais do FEAC, foi realizado pela AG, em dezembro de 2017, um inquérito estruturado aos destinatários finais<sup>5</sup>, de acordo com o modelo adotado pela CE.

Em 2018, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, desenvolveu, em colaboração com a AG do POAPMC e com o ISS, um estudo, através de aplicação de um inquérito<sup>6</sup>, tendo em vista aferir se o Programa estava a contribuir para uma alimentação saudável e equilibrada das famílias.

A União das Misericórdias Portuguesas lançou um inquérito em 2019<sup>7</sup>, abrangendo o território do Continente e as Regiões Autónomas, tendo apurado os principais constrangimentos do Programa, por distrito.

A informação recolhida permite o acompanhamento do Programa e a introdução de correções na sua implementação, como sucedeu, por exemplo, com as alterações ao cabaz de alimentos.

## Controlo e auditoria

Através de um contrato de delegação de competências celebrado com a AG, como já acima referido, o ISS assumiu a qualidade de OI na tipologia de operações relacionadas com a distribuição de bens

---

<sup>1</sup> Residente no Millennium bcp.

<sup>2</sup> Também residente no Millennium bcp.

<sup>3</sup> Os indicadores são agrupados da seguinte forma: indicadores de recursos, indicadores de realizações em matéria de ajuda alimentar distribuída, indicadores de resultados em matéria de ajuda alimentar distribuída, indicadores de realizações em matéria de assistência material de base distribuída e indicadores de resultados em matéria de assistência material de base distribuída.

<sup>4</sup> Até à data foram disponibilizados 5 relatórios de execução, para os anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

<sup>5</sup> O inquérito, publicado em março de 2018, incidiu sobre uma amostra de 556 inquiridos e de 30 entidades beneficiárias, extraída de acordo com uma fórmula definida pela CE.

<sup>6</sup> Questionários executados em outubro de 2018 que abrangeram uma amostra representativa de 1.093 destinatários finais.

<sup>7</sup> Os resultados do inquérito datam de setembro de 2019 e contemplam respostas de 56 Misericórdias. Todos os distritos do continente têm pelo menos uma Misericórdia envolvida no POAPMC.

alimentares, sendo também o organismo responsável no Continente pela coordenação global das políticas de ação social.

De acordo com o disposto na alínea f) do nº 2 do Decreto-Lei nº 137/2014, de 12 de setembro, compete à AG do PO assegurar a criação e funcionamento de um sistema de controlo interno, de forma a prevenir e detetar as irregularidades, permitindo a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas. Neste sentido, o Manual de Procedimentos da AG prevê diversos mecanismos de articulação para efeitos de acompanhamento, controlo e supervisão do exercício das competências delegadas, as quais estão plasmadas na cláusula 13ª “*verificações de acompanhamento, controlo e supervisão*” do contrato de delegação de competências celebrado. Salienta-se, em especial, a realização de auditorias de supervisão que podem assumir a forma de “auditoria de conformidade” e exercícios de “*reperformance*”.

Verificou-se, no entanto, que o acompanhamento/supervisão das funções delegadas no ISS, pela AG, foi insuficiente, não tendo permitido colmatar deficiências ao nível da análise das candidaturas (cfr. ponto 4.8), bem como do tratamento de denúncias (cfr. ponto 4.7). Até ao final do primeiro semestre de 2019, não se encontravam previstas auditorias de supervisão.

Em sede de contraditório a AG elencou um conjunto de atividades associadas ao acompanhamento das funções do OI (*v.g.* execução física e financeira das operações, funcionamento do SI FEAC e ações de formação) e informou ter sido aprovada, em 2 de julho de 2020, a primeira programação de auditorias de supervisão aos OI do exercício contabilístico 2019/2020, nos termos da Informação I-POAPMC/UAC/4019/2020, totalizando 3 auditorias aos OI (2 de conformidade e 1 auditoria de “reperformance”).

Sobre as verificações no local, a AG referiu que até ao exercício contabilístico 2018/2019 a programação das verificações no local era da responsabilidade dos OI, situação que se alterou a partir do exercício contabilístico 2019/2020, em que a AG passou a assumir esta responsabilidade, passando a caber aos OI apenas a realização no terreno das verificações no local selecionadas pela AG, sem prejuízo da possibilidade de procederem a programações pontuais de verificações, sempre que considerem adequado.

Em ambos os casos, as informações prestadas pela AG denotam preocupação na implementação de medidas adequadas a melhorar a supervisão do Organismo Intermédio, mas ainda sem resultados.

Sob responsabilidade da AG, são realizadas verificações administrativas sobre a totalidade dos pedidos de reembolso submetidos pelos beneficiários das operações, nos termos previstos na alínea a) do nº 5 do art.º 32º do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março. Para a tipologia “distribuição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade”, que enquadra as operações auditadas neste trabalho, as verificações incidem sobre uma amostra aleatória de documentos gerada pelo SI FEAC aquando da submissão do pedido de reembolso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aquando da submissão de cada pedido de reembolso, a entidade coordenadora reporta a execução física e financeira para o período em questão, sendo que o SI FEAC seleciona automaticamente uma amostra aleatória de 30 documentos representativos da atividade desenvolvida por todas as entidades beneficiárias da operação (pode incluir guias de remessa, credenciais “A”, credenciais “B” e autos de perda) sobre a qual recai a análise dos pedidos de reembolso.

A Inspeção Geral de Finanças (IGF) é a Autoridade de Auditoria, assumindo a responsabilidade de garantir a realização de auditorias aos sistemas de gestão e controlo, com base numa amostra relevante de operações, bem como as auditorias às contas anuais do POAPMC. A ADC dispõe de uma estrutura segregada de auditoria que executa as auditorias relativas às operações, em articulação com aquela Autoridade.

Foram realizadas as seguintes ações de controlo ao POAPMC (cfr. quadro 16 do Anexo IV):

- a) Uma auditoria aos sistemas de gestão e controlo<sup>1</sup> do Programa, realizada pela Autoridade de Auditoria tendo em vista verificar se os mesmos funcionam de forma eficaz, dando garantias razoáveis de que as despesas apresentadas à CE são corretas e garantem a razoabilidade das transações, respeitando a legalidade e a regularidade, sendo que a AG faz pontos de situação periódicos a esta Autoridade com a evolução registada ao nível da implementação das recomendações formuladas<sup>2</sup>;
- b) Três controlos a operações para verificação da legalidade e regularidade da despesa certificada à CE realizados pela ADC<sup>3</sup> (exercícios contabilísticos de 2016/2017 e de 2017/2018);
- c) Duas verificações *in loco* das operações, por amostragem, realizadas pela AG<sup>4</sup>;
- d) Uma auditoria de conformidade realizada pela estrutura segregada de controlo da AG (exercício contabilístico de 2016/2017).

As ações mencionadas nas anteriores alíneas b), c) e d) incidiram em operações das tipologias “aquisição de géneros alimentares” e “assistência técnica”. Encontravam-se em fase de planeamento 15 ações de controlo (verificações no local) para a tipologia “distribuição de géneros alimentares” (indicadas no quadro 17 do Anexo IV), mas, em novembro de 2019, as mesmas ainda não tinham sido iniciadas pelo ISS.

## Sistemas de informação

O sistema de informação de suporte ao POAPMC (SI FEAC) permite armazenar os dados de suporte à sua execução física e financeira, monitorização de indicadores e reporte anual à CE.

O SI FEAC foi desenhado pela AG seguindo o modelo do SIIFSE, sistema de informação do PO ISE, tendo a ADC desenvolvido o processo de integração deste sistema no Balcão 2020, o qual, entre outras funcionalidades, receciona todas as candidaturas dos potenciais beneficiários<sup>5</sup>.

A construção do SI FEAC teve início em maio de 2015 e foi faseada, tendo entrado em produção primeiramente para as tipologias “Aquisição de géneros alimentares” e “Assistência técnica”. Aquando da designação da AG e da AC do PO, o sistema ainda não garantia as funcionalidades

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 34º do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março.

<sup>2</sup> O *follow-up* é realizado em ficheiro próprio, tendo em vista o reporte à Comissão Europeia.

<sup>3</sup> Cfr. alínea f) do art.º 33 do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março.

<sup>4</sup> Cfr. alínea b) do nº 5 e nº 6 do art.º 32º do Regulamento (UE) nº 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março.

<sup>5</sup> Em maio de 2019, alguns *webservices* previstos para interoperabilidade com o Balcão 2020 aguardavam especificações técnicas, *v.g.* módulos monitorização e controlo e auditoria.

específicas para a tipologia “Distribuição de géneros alimentares”<sup>1</sup> e a ADC também ainda não tinha concluído o seu sistema de informação enquanto autoridade de certificação do FEAC, existindo um sistema contingencial. Em maio de 2019, estas situações já se encontravam normalizadas<sup>2</sup>.

O SI FEAC permite o registo dos técnicos intervenientes em todas as etapas do processo administrativo (inerentes à seleção de operações e às verificações de gestão<sup>3</sup>) assegurando, através de um conjunto de validações, o cumprimento do princípio da segregação entre aquelas etapas. Os técnicos manifestam a ausência de conflitos de interesses para cada operação em que intervêm, nos termos estabelecidos numa declaração tipo, desenvolvida no próprio sistema de informação.

#### 4.7 Sistema para prevenção de fraudes a carecer de algumas melhorias

Em regra, as atividades que envolvem apoios e subvenções públicos acarretam riscos acrescidos de fraude e corrupção. Para além disso, de acordo com a regulamentação europeia aplicável, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da UE, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

No âmbito do POAPMC, foi identificada a existência de um conjunto de instrumentos de gestão com vista à promoção de uma cultura antifraude, que se sumariam no Anexo V<sup>4</sup>. Estes instrumentos cobrem as principais funções de orientação, gestão e controlo ético que favorecem uma cultura de integridade, incluindo procedimentos para receber e lidar com denúncias.

Referem-se regras e controlos a aplicar aos OI e a profissionais externos, não sendo, no entanto, evidentes mecanismos extensivos às entidades executoras das medidas (beneficiários) do POAPMC, através das quais são canalizados todos os apoios do Programa e no quadro das quais se verificam também riscos de quebras de integridade e de verificação de fraudes. Por outro lado, a análise efetuada evidenciou que o acompanhamento e supervisão das funções delegadas nos OI não são efetivos.

A AG dispõe de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) que abrange os dois PO sob sua gestão (POAPMC e POISE). Trata-se de um plano que aborda detalhadamente os riscos específicos associados a cada função, a respetiva probabilidade e os controlos a aplicar para a sua mitigação e que é objeto de avaliação regular e atualização<sup>5</sup>. No

<sup>1</sup> Vide Relatório nº 2016/1116 da Inspeção-Geral de Finanças, de julho de 2016 – “Auditoria para a designação das autoridades de gestão e de certificação do PO APMC”.

<sup>2</sup> Em maio de 2019, estavam em produção os módulos “formulários de candidatura”, “análise e decisão das candidaturas, adiantamentos e pagamentos”, “execução das operações (pedidos de alteração, execução física e financeira)” e “saldo de operações (pedido de pagamento de saldo e análise)”.

<sup>3</sup> A seleção de operações envolve as vertentes de análise de admissibilidade, análise técnica e análise financeira das candidaturas e dos pedidos de alteração; as funções de verificações de gestão envolvem a análise de pedidos de reembolso/reembolso intermédio e saldo final.

<sup>4</sup> Vide também <https://poapmc.portugal2020.pt/estrategia-antifraude>

<sup>5</sup> O Plano foi criado em 18 de junho de 2015 e foi objeto de três revisões, tendo a última ocorrido em 7 de novembro de 2017, na sequência da segunda avaliação do risco dos dois PO, vertida no Relatório de Avaliação do Risco do POISE e do POAPMC, de setembro de 2017.

entanto, o Plano deveria ser significativamente melhorado quanto à atribuição de responsabilidades, designadamente pelos novos controlos a aplicar.

O PGRIC está alinhado com:

- ◆ A regulamentação comunitária para o período de programação 2014–2020, que traduz a especial importância que a CE atribui ao combate à fraude e à adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas que tenham em conta os riscos identificados;
- ◆ A ferramenta de avaliação do risco de fraude, publicada pela CE “*Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures*” (EGESIF\_14-0021-00 final, de 16 de junho de 2014)<sup>1</sup>;
- ◆ A Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 1 de julho de 2009, que estabelece os conteúdos dos PGRIC;
- ◆ A Recomendação do CPC de 1 de julho de 2015, segundo o qual os PGRIC devem identificar, de modo exaustivo, os riscos de gestão.

A AG não diligenciou ainda pela realização do relatório de execução deste PGRIC, situação que se ficou a dever ao facto de terem convertido, no decurso de 2018, a Unidade de Coordenação (UC), responsável pela condução do sistema de gestão do risco<sup>2</sup>, numa Unidade de Gestão Operacional. O trabalho realizado neste domínio foi, assim, interrompido, tendo a AG decidido proceder à contratação de aquisição de serviços de gestão de risco, cujo procedimento viria a ser lançado somente em agosto de 2019<sup>3</sup>. De acordo com o n.º 1 da cláusula 24<sup>a</sup> “*Serviços a prestar*” do caderno de encargos do concurso estão estabelecidas as seguintes etapas para o triénio 2019 a 2021<sup>4</sup>.

- a) Realização dos exercícios anuais de avaliação dos riscos de gestão da AG, incluindo de fraude, incorporando a monitorização da estratégia antifraude dos organismos intermédios, em respeito pelas orientações emitidas pelas instâncias competentes e pelas normas constantes dos Manuais de Procedimentos do POISE e do POAPMC;
- b) Criação e implementação dos necessários instrumentos de monitorização e de revisão periódica do processo de gestão do risco;
- c) Elaboração dos relatórios anuais de avaliação do risco;
- d) Elaboração dos relatórios de execução anual do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão;
- e) Revisões anuais do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão.

Em sede de contraditório a AG informou ter sido assinado, em 19/03/2020, o contrato de aquisição de serviços de risco com a KPMG Advisory – Consultores de Gestão, S.A., a qual ficou responsável pela realização dos exercícios de avaliação do risco no referido triénio. A AG referiu ainda que, apesar da derrapagem dos prazos definidos no caderno de encargos, fruto da demora associada à execução do procedimento de contratação pública, que determinavam que a avaliação de risco de cada ano civil tivesse que estar concluída até ao final do primeiro trimestre do ano seguinte, se encontra a

<sup>1</sup> Ferramenta igualmente utilizada pela IGF, na qualidade de Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS).

<sup>2</sup> Cfr. Gráfico 3.

<sup>3</sup> A entidade adjudicante é a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Em setembro de 2019 decorriam esclarecimentos solicitados pelos concorrentes.

<sup>4</sup> O n.º 2 desta cláusula refere que deverão ser apresentados 3 documentos estruturais por cada ano de execução do contrato: o relatório de execução anual do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão em vigor, o relatório anual de avaliação do risco, e o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão revisto em resultado das conclusões da avaliação anual do risco. No entanto, o texto refere erradamente entidade adjudicante, em vez de referir entidade adjudicatária.



decorrer a avaliação do risco do ano de 2019, com conclusão prevista para outubro de 2020, à qual se seguirá a avaliação do ano 2020, de forma a conseguir cumprir, para este ano, o prazo estipulado no caderno de encargos.

Até finais de março de 2019 tinham sido apresentadas 8 denúncias ao POAPMC, todas provenientes de destinatários finais abrangidos pelo Programa, à exceção de uma, apresentada por uma pessoa em situação de carência económica, que não tinha ficado abrangida pelo cabaz alimentar.

Da análise a estas denúncias ressaltam os seguintes motivos: entrega de cabazes incompletos; periodicidade inadequada na entrega dos alimentos, face à quantidade/tipo de alimentos (uma só vez por mês); incapacidade de armazenamento e de transporte dos produtos entregues; entrega dos alimentos ao destinatário final sem assinatura da credencial de elegibilidade (credencial B<sup>1</sup>) e falsificação destas mesmas credenciais.

Concluiu-se que só em duas situações se encontrava previsto o controlo no local da respetiva operação<sup>2</sup>, o que não se compreende, face aos procedimentos definidos no Manual de Procedimentos do PO APMC<sup>3</sup> assim como aos motivos invocados pelos denunciantes. Numa das situações o ISS já tinha decidido pelo encerramento/arquivamento do processo de averiguação pelo facto de o denunciante não lhe ter remetido, no prazo concedido, os elementos adicionais, alguns dos quais solicitados sem aparente motivo<sup>4</sup>.

Verificou-se, ainda, que o ISS não utilizou o modelo previsto no Manual de Procedimentos do PO APMC na realização das verificações reativas<sup>5 6</sup>.

Em sede de contraditório, o ISS veio referir que todas as denúncias foram objeto de tratamento, faltando concluir as que foram direcionadas para verificação no local, que serão realizadas até ao final do 4.º trimestre de 2020, cujo adiamento se ficou a dever ao atual contexto de Pandemia por COVID. Acrescentou que, dos casos analisados, apenas em duas operações (POAPMC-01-74F2-FEAC-000004 e POAPMC-01-74F2-FEAC-000030), a matéria denunciada foi passível de averiguação através de análise documental e, por isso, tratada em sede de verificação administrativa, tendo sido elaborados os relatórios e utilizados os modelos constantes do Manual. Contudo, estes relatórios nunca foram apresentados.

## 4.8 Fragilidades na seleção das entidades beneficiárias do POAPMC

### Beneficiários do Programa

Os beneficiários do Programa são as entidades que recebem os fundos, para efeitos da sua aplicação aos apoios a efetuar aos destinatários finais. São beneficiários do Programa:

<sup>1</sup> Cfr. Glossário.

<sup>2</sup> Operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000004 e operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000030.

<sup>3</sup> Não se encontra prevista a verificação no local das operações n.ºs: POAPMC-01-74F2-FEAC-000009; POAPMC-01-74F2-FEAC-000128; POAPMC-01-74F2-FEAC-000058; POAPMC-01-74F2-FEAC-000012 e POAPMC-01-74F2-FEAC-000103, as quais também deveriam ter sido abrangidas no plano de controlo.

<sup>4</sup> Como por exemplo o NISS, já facultado pela AG do PO (caso da operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000103).

<sup>5</sup> Previsto no Anexo 14 do Manual de Procedimentos do PO APMC.

<sup>6</sup> Entende-se por verificação reativa, aquela em que “A matéria denunciada é passível de averiguação através de análise documental e, por isso, tratada em sede de verificação administrativa, dando origem à produção de um relatório de verificação reativa (...)”.

- ◆ **Aquisição de géneros alimentares/bens de primeira necessidade**  
Institutos de Segurança Social do Continente, Açores e Madeira (ISS, ISSA e ISSM).
- ◆ **Distribuição de géneros alimentares/bens de primeira necessidade**  
Pessoas coletivas de direito público ou direito privado, sem fins lucrativos, que assumem a qualidade de organizações parceiras, de acordo com as seguintes modalidades:
  - Polo de receção, ao qual compete receber, armazenar e entregar os géneros nas instalações das entidades mediadoras, através de transporte adequado para o efeito e assegurando a boa receção dos produtos por parte destas entidades;
  - Mediadora, à qual cabe a distribuição direta dos géneros aos destinatários finais.De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 61.º do Regulamento Específico do PO APMC, a mesma organização parceira pode assumir a modalidade de polo de receção e de mediadora, desde que cumpra todos os requisitos e condições exigidos para cada um destes perfis, previstos nos artigos 62.º e 63.º do mesmo Regulamento<sup>1</sup>.

As entidades beneficiárias devem satisfazer os requisitos enunciados no artigo 27º do Regulamento Geral do FEAC e nos artigos 61 a 63º do Regulamento específico do POAPMC, em que se incluem, entre outros aspetos, o possuírem, ou poderem assegurar até à aprovação da candidatura, os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação respetiva.

No território do continente existem 629 entidades beneficiárias. Estas entidades distribuem-se da seguinte forma:

- a) Em cada um dos 135 territórios existe uma entidade beneficiária que funciona como polo de receção dos produtos alimentares. No total estão envolvidas 100 entidades, das quais 8 asseguram a receção de produtos em mais do que um território<sup>2</sup>;
- b) Em 11 territórios<sup>3</sup> a distribuição dos produtos alimentares é assegurada pela entidade beneficiária/polo de receção. Nos restantes 124 territórios a distribuição é feita por várias entidades, através de protocolos de parceria celebrados entre a entidade beneficiária (coordenadora da parceria) e as entidades mediadoras. As parcerias envolvem um número de entidades que varia entre 2 e 12, de acordo com a distribuição que se apresenta no gráfico seguinte, sendo o valor mais frequente de 4 entidades por território:

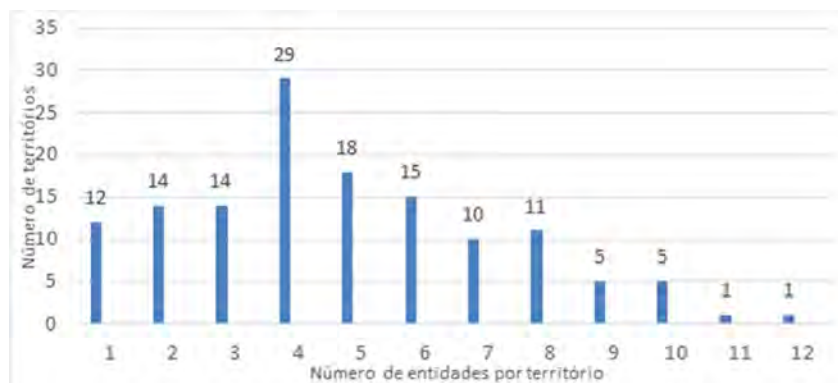
---

<sup>1</sup> Requisitos associados ao número de destinatários finais abrangidos, à capacidade e condições de armazenagem e conservação, à capacidade de execução e ao atendimento e acompanhamento social.

<sup>2</sup> Cruz Vermelha Portuguesa – 8 territórios; Associação Pró-Partilha e Inserção do Algarve – 8 territórios; Banco Alimentar Contra a Fome/Porto – 7 territórios; Banco Alimentar Contra a Fome/Península de Setúbal – 7 territórios; AREA – Associação de Recolha de Excedentes Alimentares – 5 territórios; Associação Partilha Alimentar de Viana do Castelo – 4 territórios; Associação para o Desenvolvimento Social Comunitário de Santarém – 2 territórios; Banco Alimentar Contra a Fome/Aveiro – 2 territórios.

<sup>3</sup> Amarante, Esposende, Vila Verde/Terras de Bouro, Grândola/Alcácer do Sal, Entroncamento /Chamusca/Constância/Vila Nova da Barquinha/Golegã, Vila do Conde, Ponte de Lima, Fafe, Beja/Alvito/Cuba/Vidigueira/Ferreira do Alentejo, Amadora e Chaves/Montalegre/Boticas.

**Gráfico 4 – Distribuição do número de entidades por território**



Fonte: AG do PO APMC, em 25/03/2019.

- c) Em 81 territórios (60%) o beneficiário coordenador assegura a receção e a distribuição dos produtos (no seu todo – 12 casos ou em parte – 69 casos). Nos restantes 54 territórios, o beneficiário coordenador funciona unicamente como polo de receção;
- d) A distribuição dos bens alimentares nos 135 territórios<sup>1</sup> é assegurada por 575 entidades mediadoras, das quais 572 atuam exclusivamente num único território e 3 em mais do que um território<sup>2</sup>.

#### ◆ Assistência técnica

O texto programático identifica os seguintes beneficiários da Assistência técnica:

- Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social<sup>3</sup> – assegura o apoio logístico e administrativo à AG, enquanto órgão de governação do Programa, conforme disposto no n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro;
- Organismos Intermédios com os quais a AG celebrou contratos de delegação de competências (ISS, ISSA e ISSM) para a tipologia Distribuição;
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão – enquanto órgão de coordenação técnica do FEAC, Autoridade de Certificação e entidade pagadora, nos termos previstos nos artigos 6.º, 13.º e 20.º do Regulamento anexo à Portaria n.º 190-B/2015, de 26 de junho.

### Seleção dos beneficiários do Programa

A seleção das entidades beneficiárias é efetuada por procedimentos de apresentação de candidaturas.

Até ao momento, a AG do PO APMC lançou 12 avisos para apresentação de candidaturas, conforme consta do Anexo II. Um aviso respeitou à Assistência Técnica e abrangeu a totalidade da dotação

<sup>1</sup> Aos 135 territórios correspondem 60.005 destinatários finais.

<sup>2</sup> Cruz Vermelha Portuguesa - 23 territórios; Fundação de Assistência Médica Internacional - 3 territórios; ADM Estrela, Associação Social e Desenvolvimento - 2 territórios.

<sup>3</sup> Nos termos estabelecidos no n.º 7 do mapa II anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73 - B/2014, de 16 de dezembro, alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 15/2015, de 2 de abril, 30/2015, de 7 de maio, 29/2016, de 11 de maio e 39/2016, de 1 de agosto.

programada para o horizonte temporal do Programa. Dos restantes 11 avisos, 7 destinaram-se ao território do Continente, 2 à Região Autónoma da Madeira e 2 à Região Autónoma dos Açores, todos respeitantes à privação material alimentar, alguns para a aquisição de géneros e outros para a distribuição desses produtos.

Nos termos dos artigos 51.º e 52.º da Portaria n.º 190-B/2015, e respetivas alterações, as candidaturas dos beneficiários da operação de aquisição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade são suscitadas por convite a pessoas coletivas de direito público responsáveis pela área da segurança social no território de Portugal Continental e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Os avisos relativos à aquisição de géneros alimentares envolveram convites aos três OI (ISS - 3, ISSA - 1 e ISSM-1).

Nos termos dos artigos 26.º, 35.º e 61.º da mesma Portaria, na sua versão original, os beneficiários da operação de distribuição de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade, que podem ser pessoas coletivas, de direito público ou direito privado, sem fins lucrativos, incluindo do setor cooperativo, seriam selecionados por candidaturas a apoio apresentadas através de um procedimento concursal, *“só sendo admitida a apresentação por convite em casos excecionais devidamente justificados, nos termos do artigo 52.º do regulamento específico”*.

Verificou-se que os avisos respeitantes à distribuição de géneros alimentares (4 no Continente, 1 na Madeira e 1 nos Açores) envolveram 5 procedimentos por concurso e um por convite (no Continente) às entidades que já se encontravam a executar as candidaturas no âmbito de concursos precedentes.

O Aviso n.º PO APMC-F7-2019-02 assumiu a forma de convite e não de concurso, pelo facto da AG reconhecer a existência de uma mais valia na continuidade das entidades parceiras, pela experiência por elas acumulada desde 2017 e respetiva capacidade logística e de recursos humanos. Em resultado de uma auscultação prévia por parte do ISS a todas as entidades coordenadoras do primeiro concurso, ficaram abrangidos pelo convite 133 territórios. No que respeita aos territórios de Oeiras e Vila Franca de Xira/Arruda dos Vinhos, os únicos em que as entidades coordenadoras não manifestaram disponibilidade para a continuidade do projeto, foi lançado um concurso<sup>1</sup>.

O procedimento por convite, que não seria compatível com a regulamentação inicial, foi admissível em face das alterações introduzidas à regulamentação pela Portaria n.º 232/2018, de 20 de agosto, que:

- Alterou o artigo 26.º, passando a referir-se aí que *“a apresentação de candidaturas a apoio no âmbito do FEAC é feita, por regra, através de procedimento concursal, só sendo admitida a apresentação por convite em casos excecionais devidamente justificados, nos termos dos artigos 52.º e 60.º-A, do regulamento específico”*;
- Introduziu um artigo 60.º-A, admitindo uma modalidade de acesso por convite para aquele tipo de situações.

Sem prejuízo de a fundamentação do convite ser compatível com as circunstâncias descritas naquele novo artigo 60.º-A, observa-se que abrangeu a generalidade dos territórios do Continente e das entidades parceiras a operar nos mesmos, e não constituiu, portanto, uma situação excecional. Não está, assim, em pleno alinhamento com as regras.

---

<sup>1</sup> Aviso n.º PO APMC-F7-2019 03.

## Processo decisório das candidaturas

Na auditoria procedeu-se à análise detalhada do processo decisório das candidaturas para as três operações incluídas na amostra referida no Anexo I. Essas candidaturas foram aprovadas na sequência do Aviso nº POAPMC-F2-2017-01, que procedeu à seleção, por concurso, das entidades beneficiárias da operação de distribuição de bens alimentares e de primeira necessidade no Continente, com maior abrangência e valor (o subsequente que lhe é equiparável em dimensão foi tramitado por convite e não por concurso).

O processo decisório das candidaturas compreende as seguintes fases:

- ◆ *Análise de admissibilidade*: verificação dos requisitos gerais das entidades beneficiárias, elencados no nº 2 do artigo 27º das Disposições Gerais do FEAC, e dos requisitos específicos dos polos de receção e das entidades mediadoras, elencados respetivamente nos artigos 62º e 63º do Regulamento Específico do POAPMC<sup>1</sup>. O não preenchimento dos requisitos deveria conduzir à exclusão da candidatura;
- ◆ *Análise técnica e avaliação das candidaturas*: aplicação dos critérios de seleção e do modelo de avaliação de candidaturas, plasmados, respetivamente, nos artigos 66º e 66º-A do Regulamento específico do POAPMC<sup>2</sup>, que apenas deve incidir sobre as candidaturas que preenchem os requisitos de acesso;
- ◆ *Análise financeira*: validação dos cálculos gerados automaticamente pelo SI FEAC, para as despesas com a distribuição dos produtos alimentares e com as medidas de acompanhamento, resultantes da aplicação de taxas fixas sobre o valor da aquisição dos produtos alimentares, nos termos do disposto no art.º 72º do Regulamento Específico do POAPMC e no ponto 18 do Aviso nº POAPMC-F2-2017-01.

O modelo de avaliação das candidaturas para a operação de distribuição de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade, plasmado no artigo 66º-A do Regulamento Específico do POAPMC, prevê que a avaliação das candidaturas possa ser desfavorável, favorável ou aprovada sob condição. A aprovação pressupõe que as candidaturas preencham requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira, sendo as mesmas classificadas e ordenadas, permanecendo as aprovadas sob condição numa bolsa de reserva constituída para suprir necessidades motivadas pelo eventual incumprimento, por parte de entidades beneficiárias, dos requisitos e condições exigidos, por causas que lhes sejam imputáveis, durante o período de execução das operações.

No concurso respeitante ao Aviso nº POAPMC-F2-2017-01 foram aprovadas sob condição 14 candidaturas que constam da bolsa de reserva e que abrangem 13 territórios<sup>3</sup>.

A análise do processo decisório evidenciou vários problemas, que seguidamente se abordam.

<sup>1</sup> Cfr. anexo à Portaria n.º 51/2017, de 2 de fevereiro.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Territórios com uma candidatura na bolsa de reserva: Covilhã/Belmonte; Figueira Castelo Rodrigo /Meda/Pinhel/Almeida/Vila Nova de Foz Côa; Póvoa de Varzim; Seia/Gouveia/Manteigas; Ponte de Lima; Trancoso/Aguiar da Beira/Fornos de Algodres/Celorico da Beira; Beja/Alvito/Cuba/Vidigueira/Ferreira do Alentejo; Vila Verde/Terras de Bouro; Vila Real/Mondim de Basto/Ribeira de Pena; Gondomar (território abrangido pela auditoria); Coimbra e Porto; Território com duas candidaturas na bolsa de reserva: Chaves/Montalegre/Boticas.

#### A. Atrasos de tramitação e análise, que violaram os prazos máximos estabelecidos para esse efeito

O nº 1 do art.º 36º das Disposições Gerais do FEAC e o nº 1 do art.º 20º do Decreto-Lei nº 159/2014, de 27 de outubro<sup>1</sup>, estabelecem que “a decisão fundamentada sobre as candidaturas é proferida pela autoridade de gestão, no prazo de 60 dias úteis a contar da data limite para a respetiva apresentação (...)”. Este prazo não foi respeitado.

Importa salientar que nos termos da alínea a) do nº 1 da cláusula 14ª (Resultados, prazos e taxa de erro) do contrato de delegação de competências celebrado entre a AG e o ISS (OI que interveio nos procedimentos), este compromete-se a cumprir os prazos legais máximos de análise, decisão e pagamento, os quais não podem exceder, anualmente, em mais de 20% os estabelecidos no aludido Decreto-Lei nº 159/2014<sup>2</sup>, sob pena de cessação automática da vigência do contrato de delegação de competências.

Desde logo, o Anexo 11 do Aviso nº POAPMC-F2-2017-01<sup>3</sup> fixou a data limite para a decisão final das candidaturas pela AG em 01 de agosto de 2017, o que corresponde a um prazo de 80 dias úteis decorridos desde 4 de abril de 2017, data de fecho do concurso.

As principais datas que marcaram a tramitação do processo decisório das candidaturas para as três operações incluídas na amostra de auditoria estão apresentadas no Anexo VI, evidenciando atrasos na análise, em média de 127 dias úteis<sup>4</sup>, que representaram desvios face aos prazos fixados quer no Aviso, quer na Portaria, em mais 47 e 67 dias úteis, respetivamente. Ainda que se trate de uma amostra, o desvio de 67 dias face ao prazo legal, representa 111,6%, muito mais do que os 20% tolerados.

O Aviso fixou a data limite para notificação da decisão final das candidaturas aos beneficiários em 5 dias úteis após a esta decisão, o que está em sintonia com os normativos legais. Porém, só num caso a notificação ocorreu dentro do prazo legalmente estabelecido, registando-se desvios de mais 6 dias úteis nos restantes casos<sup>5</sup>.

Em sede de contraditório, o ISS considera que os desvios ocorridos são inferiores aos indicados pelo Tribunal, considerando que o prazo a observar deve ser de 90 dias úteis<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais (PO) e dos programas de desenvolvimento rural (PDR) financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), para o período de programação 2014-2020.

<sup>2</sup> Vide nº 2 da cláusula 14ª do contrato.

<sup>3</sup> O Aviso nº POAPMC-F2-2017-01 fixou o prazo de apresentação das candidaturas desde as 20 h do dia 6 de fevereiro de 2017 até às 23:59 do dia 4 de abril de 2017. Pese embora o *web site* do POAPMC indique a sua data de publicação em 07/02/2017, o mesmo foi assinado, por lapso, com a data do término de apresentação das candidaturas, ou seja, a 4 de abril de 2017.

<sup>4</sup> Foram descontados os dias que decorreram no âmbito dos pedidos de elementos no decurso da análise.

<sup>5</sup> A notificação aos beneficiários acabaria por ocorrer com um atraso médio de 63 dias úteis, face à data fixada no Aviso nº POAPMC-F2-2017-01 (08/08/2017), em virtude do arrastamento do processo decisório.

<sup>6</sup> Os 60 dias úteis regulamentares, acrescidos de 10 dias para audiência prévia sobre a decisão técnica, 10 dias para a audiência prévia sobre a decisão final e 10 dias para resposta a pedidos de esclarecimentos. Foi ainda mencionado que o Anexo 11 do Aviso indicou, por lapso, 80 dias em vez de 90.

Refira-se que, mesmo que assim fosse<sup>1</sup>, continuavam a verificar-se demoras relevantes nas decisões.

O ISS elenca um conjunto de constrangimentos que estiveram na origem dos desvios identificados na 1ª fase do Programa e salientou que na 2ª fase foram introduzidas melhorias, designadamente simplificações (*v.g.* Aviso sob a forma de convite; inexistência de análise de mérito, por não existir necessidade de hierarquização de candidaturas), pelo que os tempos do processo decisório foram reduzidos.

## **B. Tramitação acrescida relativamente ao previsto na regulamentação aplicável**

O processo decisório acarretou um excesso de carga administrativa, designadamente a realização de duas audiências prévias e a assinatura de dois termos de aceitação, em moldes que não se encontram previstos na regulamentação dos apoios<sup>2</sup>, contribuindo para as delongas atrás mencionadas.

As entidades beneficiárias (coordenadoras da parceria) foram notificadas pelo ISS nos seguintes momentos:

- Após análise técnica e avaliação das candidaturas, no âmbito de uma primeira audiência prévia, para envio ao beneficiário do projeto de qualificação e hierarquização das candidaturas, acompanhada dos pareceres (análise de admissibilidade e análise técnica) e quadros de execução física;
- Após decisão técnica de aprovação da candidatura proferida pelo Conselho Diretivo do ISS, para remessa da mesma ao beneficiário, acompanhada dos quadros de execução física e de um termo de aceitação técnico para ser assinado e devolvido pelo beneficiário;
- Após receção pelo ISS do termo de aceitação, no âmbito de uma segunda audiência prévia, para envio do projeto de decisão final de aprovação ao beneficiário, acompanhado dos pareceres (análise de admissibilidade, análise técnica e análise financeira) e dos quadros de execução física e financeira;
- Após decisão final de aprovação da candidatura proferida pelo Conselho Diretivo do ISS, para comunicação da mesma ao beneficiário, acompanhada dos quadros de execução física e financeira e do termo de aceitação final para ser assinado e devolvido pelo beneficiário.

---

<sup>1</sup> De facto, pelo menos relativamente aos pedidos de esclarecimentos, de acordo com a disposição sobre suspensão de prazos, prevista no n.º 3 do art.º 36º da Portaria n.º 190 B/2015 de 26 de junho, o prazo de 60 dias úteis suspende-se quando sejam solicitados ao candidato quaisquer esclarecimentos, informações ou documentos, tendo, na análise, sido descontados os dias respeitantes aos pedidos de esclarecimentos ocorridos nas 3 operações analisadas (19 dias para a operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000038, 9 dias para a operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000109 e 10 dias POAPMC-01-74F2-FEAC-000130), cfr. se evidencia no quadro 19 do Anexo VI.

<sup>2</sup> Estes procedimentos encontram-se descritos no Manual de Procedimentos de Gestão e Controlo do ISS, fevereiro de 2016.

### C. O modelo de avaliação das candidaturas não é consistente

Os critérios de seleção para apreciação do mérito das candidaturas, referidos no artigo 66º do Regulamento Específico do PO APMC, incluem a “*demonstração de experiência de atendimento e ou acompanhamento social junto das pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura*”, a qual, no entanto, constitui um requisito de acesso das entidades mediadoras, conforme alínea b) do n.º 1 do artigo 63º do mesmo Regulamento Específico<sup>1</sup>, que deve estar satisfeito desde a data da apresentação da candidatura. Um requisito de acesso não pode constituir um fator de valoração.

Incluem também, nos termos do mesmo preceito, a “*existência de estruturas logísticas que permitam mais facilmente chegar aos destinatários finais*”. De acordo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 63.º, a existência de estruturas logísticas de transporte e armazenamento adequadas constituem também requisitos das entidades mediadoras a preencher desde a data da apresentação da candidatura, que não deveriam, assim, constituir fator de valoração.

Nos termos do ponto 16 do Aviso, a pontuação mínima necessária para garantir a aprovação das candidaturas não poderia ser inferior a 50, numa escala de 0 a 100. A grelha de análise e a escala de avaliação qualitativa para cada um dos 4 critérios ou fatores a ponderar<sup>2</sup> permite uma pontuação de zero (Inexistente)<sup>3</sup> nos critérios que constituem requisitos, podendo, assim, ser aprovadas candidaturas que não preenchem os requisitos de acesso, desde que atinjam uma pontuação final de, pelo menos, 50 pontos. A título exemplificativo, as candidaturas n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 e n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038, integrantes da amostra analisada, foram pontuadas com zero no critério “*existência de estruturas logísticas que permitam mais facilmente chegar aos destinatários finais*”, quando deveriam ter sido excluídas por falta de requisitos.

### D. O processo de avaliação das candidaturas revelou incoerências na análise e valoração

As justificações para a atribuição das avaliações de cada critério encontram-se vertidas numa Nota Explicativa elaborada pelo ISS.

A valoração dos critérios de seleção relativos à experiência de distribuição do apoio e à demonstração de experiência de atendimento e/ou acompanhamento social ocorreu com base em auto declarações das entidades beneficiárias<sup>4</sup> e declarações emitidas pelos Centros Distritais do ISS, sendo que a Nota Explicativa elaborada pelo ISS não indica qual a fonte de informação a utilizar pelos técnicos analistas (refere genericamente “documento anexado à

<sup>1</sup> Vide alínea b) “*comprovar que, no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas (...)*”;

<sup>2</sup> Para além dos 3 já referidos, deve ser considerada a “*experiência de distribuição do apoio, preferencialmente adquirida no âmbito da operacionalização do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PAAAC)*”- cfr. artigo 66.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Específico do POAPMC.

<sup>3</sup> Inexistente (0 pontos): critério b) - A candidatura não evidencia experiência de atendimento e/ou acompanhamento por parte das entidades beneficiárias da candidatura junto das pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura ou evidencia experiência inferior a 1 ano; critério c) – A candidatura não demonstra ter capacidade para assegurar a distribuição dos produtos no domicílio dos respetivos destinatários finais ou demonstra capacidade para assegurar a distribuição a uma percentagem de destinatários finais inferior a 25%.

<sup>4</sup> Por vezes acompanhadas dos Despachos de criação de Gabinetes de Ação Social destinados ao acompanhamento social.



candidatura”), o que não permitiu que fosse assegurado um procedimento analítico uniforme.

Como consta do Anexo XIV, a verificação dos processos revelou que uma análise mais coerente e rigorosa das candidaturas e dos documentos a elas anexos poderia ter conduzido a uma diferente ordenação e seleção das mesmas.

Face ao exposto em C. e D., conclui-se que o modelo de avaliação das candidaturas apresenta um conjunto de inconsistências e fragilidades suscetíveis de propiciar desigualdades de tratamento.

Uma vez que a 2ª fase do Programa já está a ser executada, as situações assinaladas deverão merecer a necessária ponderação no sentido de melhorar o modelo de avaliação das candidaturas a instituir no próximo período de programação, mormente no que respeita à formulação e valoração dos critérios de seleção, documentos de suporte à análise técnica e respetiva fundamentação.

### Política de comunicação

O Manual de Apoio à Execução das Operações da tipologia 1.2.1., elaborado pelo ISS, contém obrigações para os beneficiários do POAPMC em matéria de informação e comunicação, em linha com o artigo 24º do Regulamento Geral do FEAC e com a Circular Informativa n.º 01/UGI/2018, de 19/01/18, elaborada pela AG, subordinada ao assunto “*Regras de Informação e Comunicação para os Beneficiários do PO APMC*”, a qual foi divulgada, em 23 de janeiro de 2018, no sítio *web* do POAPMC e enviada por correio eletrónico aos OI, aos secretários técnicos e demais colaboradores do POAPMC e do POISE. Esta Circular informa sobre as ferramentas relativas à Comunicação, disponíveis em *poapmc.portugal2020.pt*<sup>1</sup>, bem como sobre as orientações mais relevantes e consideradas “boas práticas”.

Aquando das visitas às entidades coordenadoras/mediadoras das operações, constatou-se que as regras de comunicação estavam a ser respeitadas, designadamente quanto à sinalização com cartazes nos locais de armazenamento e de distribuição, à utilização dos logótipos do PO APMC e da Comissão Europeia na documentação integrante do dossier técnico e à existência de informação sobre a operação nos sítios institucionais dos beneficiários na *Internet*.

---

<sup>1</sup> Logótipo do PO APMC, Logótipo da União Europeia – Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas; Barras de cofinanciamento; Modelo de Cartaz; Modelo de “Ficha de Projeto” e Modelo de Carimbos.

## 4.9 Arranque tardio e baixa execução do POAPMC

### Candidaturas

O aviso respeitante à Assistência Técnica abrangeu a totalidade da dotação programada para o horizonte temporal do Programa (10.408.600 €).

Dos restantes 11 avisos, 7 destinaram-se ao território do Continente, 2 à Região Autónoma da Madeira e 2 à Região Autónoma dos Açores, todos respeitantes à privação material alimentar, ascendendo a sua dotação a um total de 190.525.125€ (175.234.650 € para a aquisição de géneros alimentares e 15.290.475 € para a distribuição desses produtos), que ultrapassa a dotação de 189.835.116€ fixada para esta tipologia no texto programático.

Se se considerar conjuntamente a privação material alimentar e a assistência técnica, a dotação dos avisos ascende a 200.933.725 €, representando 96,5%<sup>1</sup> da despesa pública total programada.

### Despesa aprovada

No âmbito do POAPMC está prevista a aprovação de projetos no período 2014-2020, com possibilidade de serem executados até final de 2022, devendo o encerramento do PO ocorrer em 2023.

---

<sup>1</sup>  $200.933.725/208.172.005=96,5\%$ .

Em 25 de março de 2019, os montantes aprovados e executados do PO APMC eram os seguintes:

### Quadro 7 – Montantes aprovados e executados no PO APMC

(em euros)

Tipologia	Aprovação				Execução			
	FEAC (1)	OE (2)	Outra (3)	Total (4)=(1)+(2)+(3)	FEAC (5)	OE (6)	Outra (7)	Total (8)=(5)+(6)+(7)
1.1.1 Aquisição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade	85 523 340,01	-	15 092 354,12	100 615 694,13	28 762 095,39	-	5 075 663,89	33 837 759,28
1.2.1 Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Continente	3 973 411,19	627 699,91	73 491,09	4 674 602,14	58 238,24	9 627,92	649,22	68 515,38
1.2.2 Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Açores	374 999,79	65 924,92	251,50	441 176,21	-	-	-	-
4.1.1 Assistência Técnica	6 870 110,50		1 212 372,46	8 082 482,96	1 435 588,62		253 339,15	1 688 927,77
<b>Total</b>	<b>96 741 861,49</b>	<b>693 624,83</b>	<b>16 378 469,17</b>	<b>113 813 955,44</b>	<b>30 255 922,25</b>	<b>9 627,92</b>	<b>5 329 652,26</b>	<b>35 595 202,43</b>

Fonte: AG do PO APMC, ponto de situação em 25/03/2019

Globalmente, em finais de março de 2019, as operações aprovadas envolviam 113,8 M€ de despesas elegíveis, a que correspondia um apoio FEAC de 96,7 M€, o que significava que, face aos 176,9 M€ de FEAC programados, a taxa de compromisso era de 54,7%.

A AG em sede de contraditório veio informar que em 31 de dezembro de 2019 a taxa de compromisso era de cerca de 92%, uma vez que o valor comprometido ascendia a 191,5 M€ de despesa pública total (162,8 M€ de FEAC) para uma dotação total de 208,1 M€ de despesa pública total (176,9 M€ de FEAC).

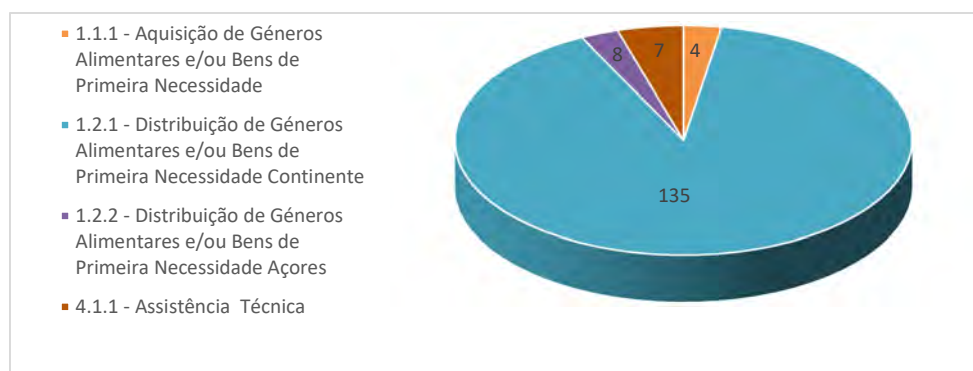
Observou-se que o PO não registou execução financeira em 2014 e 2015 e que a primeira operação aprovada ocorreu em 17 de maio de 2016<sup>1</sup>. Estes dois anos corresponderam ao período de transição entre o PCAAC e o POAPMC, tendo o ISS assegurado a aquisição e distribuição de géneros alimentares, ao abrigo do ponto 26 do Regulamento (UE) n° 223/2014 e dos artigos 89° a 91° da Portaria n° 190-B/2015, de 26 de junho<sup>2</sup>, de acordo com as regras do anterior PCAAC. A distribuição dos bens alimentares durante o período transitório foi financiada unicamente pelo OE.

<sup>1</sup> A primeira candidatura aprovada pela AG do foi a PO APMC-01-01F1-FEAC-000001, do ISS (corresponde ao convite PO APMC 99-2015-01, de 03/09/2015).

<sup>2</sup> Disposições transitórias que permitem a aplicação das regras no âmbito do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes, de forma a garantir a transição harmoniosa entre os dois Programas.

Em finais de março de 2019 tinham sido aprovadas 154 operações<sup>1</sup>, assim repartidas:

**Gráfico 5 – Número de operações aprovadas no PO APMC**



Fonte: AG do PO APMC, ponto de situação a 25/03/2019.

Quanto ao valor das aprovações, destacavam-se as 4 operações enquadradas na tipologia “Aquisição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade” que abrangiam 85,5 M€ (88,4% do total de FEAC aprovado), seguido das 7 operações na tipologia “Assistência Técnica”, com o montante de 6,9 M€ (7,1% do total de FEAC aprovado) e, por último, as 143 operações inerentes às tipologias “Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Continente” (135) e “Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Açores” (8) no total de 4,3 M€ (4,5% do total de FEAC aprovado).

Através das RCM n.ºs 100/2013<sup>2</sup>, 11-B/2015<sup>3</sup>, 84-Q/2016<sup>4</sup>, 15/2019<sup>5</sup> e n.º 113/2019<sup>6</sup>, o ISS foi autorizado a realizar despesa com a aquisição de bens alimentares, como se evidencia no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Nesta data não existiam operações aprovadas nas tipologias 1.2.3 – “Distribuição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade na Região Autónoma da Madeira”.

<sup>2</sup> Publicada no DR n.º 252, Série I, de 30/12/2013, em fase prévia à aprovação do regulamento do FEAC.

<sup>3</sup> Publicada no DR n.º 48, Série I, de 10/03/2015.

<sup>4</sup> Publicada no DR n.º 250, Série I, de 30/12/2016.

<sup>5</sup> Publicada no DR n.º 15, Série I, de 22/01/2019.

<sup>6</sup> Publicada no DR n.º 135, Série I, de 17/07/2019. Consubstancia a última reprogramação da despesa relativa à aquisição de bens alimentares, nela se enfatizando que no âmbito dos procedimentos concursais referentes a alguns lotes de produtos (azeite, cereais, brócolos, espinafres e mistura de vegetais) foram impugnados os atos administrativos de adjudicação, com efeito suspensivo dos mesmos, situação que criou constrangimentos à execução dos contratos.

### Quadro 8 – Autorizações com “Aquisição de géneros alimentares pelo ISS”

(em euros)

RCM	Ano	Montante	Total
100/2013	2014	10 000 000,00	10 000 000,00
11-B/2015	2015	10 000 000,00	10 000 000,00
84-Q/2016	2017	16 530 093,40	66.120.373,59
	2018	33 060 186,79	
	2019	16 530 093,40	
15/2019	2019	8 215 068,78	98.580.825,33
	2020	32 860 275,11	
	2021	32 860 275,11	
	2022	24 645 206,33	
113/2019	2017	677 949,80	59.069.656,98
	2018	15 031 090,33	
	2019	29 604 368,87	
	2020	5 997 360,32	
	2021	3 967 292,24	
	2022	3 791 595,42	

Fonte: Resoluções do Conselho de Ministros

O quadro reproduz os montantes máximos de despesa a que o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, está autorizado, para aquisição de bens alimentares com recurso ao PO APMC, permitindo enquadrar as operações aprovadas do ISS na tipologia 1.1.1 “Aquisição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade”.

Até 25 de março de 2019, estavam aprovadas na medida 1.1.1 duas operações para o ISS, no valor total de 93.318.815,97 € (79.320.993,57 FEAC e 13.997.822,40 CPN) relativas aos anos 2014/2015 e 2017/2018/2019, montante que se enquadra nos montantes autorizados até 2019.

Em sede de contraditório, a AG atualizou a informação sobre as operações aprovadas durante o ano de 2019<sup>1</sup>, tendo informado que foram aprovadas 145 candidaturas: 1 candidatura da tipologia de aquisição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade (Continente); 142 candidaturas da tipologia de distribuição de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade (135 para o Continente; 4 para a Região Autónoma dos Açores; 3 para a Região Autónoma da Madeira); 2 candidaturas da tipologia de assistência técnica (uma do ISS, IP. e outra da ADC).

### Despesa executada

Ao nível da execução, o valor da despesa elegível executada ascendia a 35,6 M€, a que correspondia 30,3 M€ de FEAC, o que, decorridos cinco anos do período de programação, refletia uma taxa de execução de apenas 17,1%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ano em que se concluiu a primeira fase de distribuição de produtos alimentares no território do continente e que marcou o arranque das operações nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como a segunda fase do Programa no território de Portugal Continental.

<sup>2</sup> Montante executado FEAC/ Montante programado FEAC= 30,3 M€/176,9 M€.

A AG do PO APMC, em sede de contraditório, veio referir que em 31 de dezembro de 2019 a taxa de execução global havia crescido para 32%, com uma execução acumulada de 66,4 M€ de despesa pública total (56,5 M€ de FEAC).

Como evidencia o Quadro 7 acima, no que respeita à execução da tipologia de operações associada à distribuição de alimentos, a mesma era muito reduzida no Continente, sendo nula nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Quanto aos pagamentos a situação era a seguinte:

#### Quadro 9 – Pagamentos realizados no PO APMC

(em euros)

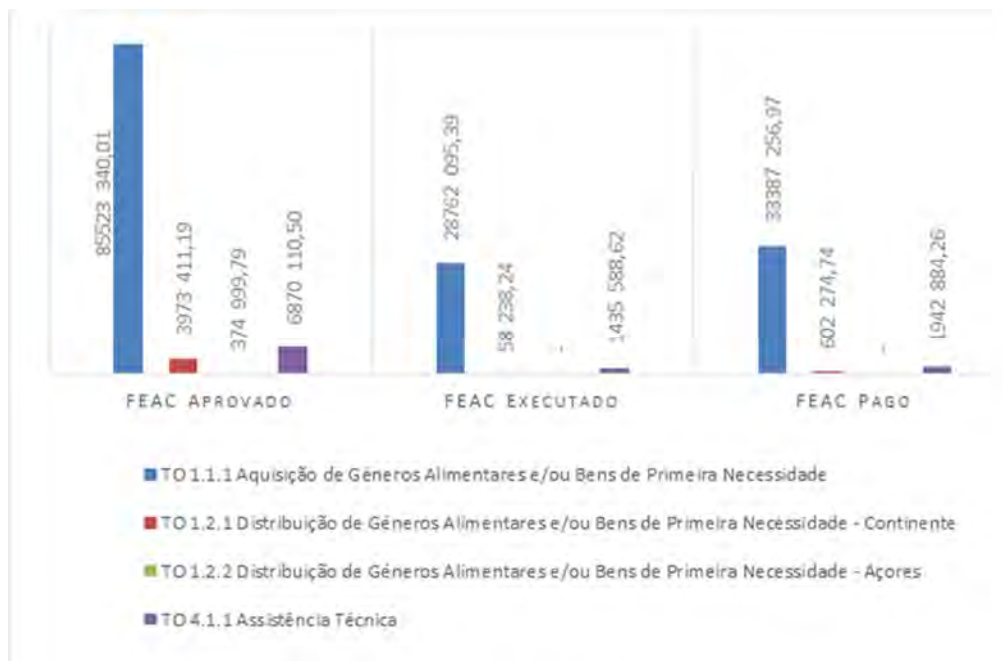
Tipologia	Pagamentos		
	FEAC (1)	OE (2)	Total (3)=(1)+(2)
1.1.1 Aquisição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade	33 387 256,97		33 387 256,97
1.2.1 Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Continente	602 274,74	95 377,02	697 651,76
1.2.2 Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Açores	-	-	-
4.1.1 Assistência Técnica	1 942 884,26		1 942 884,26
<b>Total</b>	<b>35 932 415,97</b>	<b>95 377,02</b>	<b>36 027 792,99</b>

Fonte: AG do PO APMC, ponto de situação em 25/03/2019.

Os pagamentos efetuados aos beneficiários por conta do FEAC ascendiam, em finais de março de 2019, a 35.932.415,97 €. Este montante evidenciava um rácio de 20,3% face ao total programado e uma taxa de pagamento<sup>1</sup> de 37,1%.

<sup>1</sup> Montante pago/montante aprovado.

**Gráfico 6 – Aprovação, execução e pagamentos FEAC**



Fonte: AG do PO APMC. Dados reportados a 25/03/2019.

Em sede de contraditório, a AG informou que até 31 de dezembro de 2019, tinham sido efetuados pagamentos aos beneficiários no valor total de 58,3 M€ de FEAC, das tipologias de aquisição e distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade e assistência técnica, o que significa um acréscimo de 22,4 M€, relativamente ao apurado na auditoria.

Apesar de se encontrar prevista no Regulamento do FEAC, com a alteração introduzida pelo Regulamento n.º 2020/559, de 23 de abril, a possibilidade da taxa de cofinanciamento poder ser de 100% (antecipação de tesouraria), o POAPMC não teve, ainda, indicação para apresentar à CE pedidos de reembolso com esta configuração.

### Transferências da CE para Portugal

Até final de 2018, os fluxos financeiros provenientes da UE para o POAPMC resultaram de um pré-financiamento previsto, bem como de cinco pedidos de pagamento intercalares efetuados pela ADC, enquanto Autoridade de Certificação do FEAC.

O quadro seguinte evidencia a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da UE para o PO APMC, até 31 de dezembro de 2018.

### Quadro 10 – Fluxos financeiros provenientes da UE

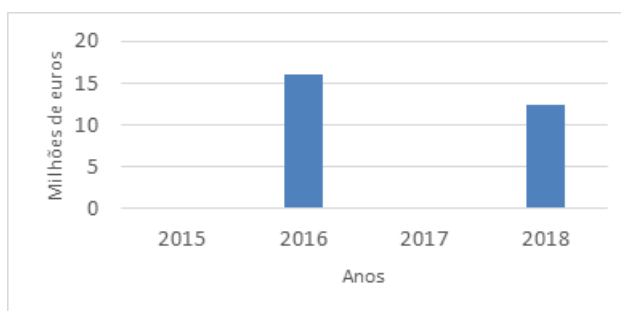
Fundo	Ano	Pré-financiamento concedido pela CE		Solicitado pela ADC		Reembolsado pela CE	
		Montante	Data-valor	Montante	Data-valor	Montante	Data-valor
FEAC	2015	19 464 082,11	05/01/2015	-	-	-	-
	2016	-	-	17 770 519,42	28/11/2016	15 993 467,48	09/12/2016
	2017	-	-	-	-	-	-
	2018	-	-	261 755,50	29/03/2018	235 579,95	25/05/2018
		-	-	-	-	1 777 051,94	23/07/2018
		-	-	3 950 177,72	22/10/2018	3 555 159,95	20/11/2018
-		-	7 499 945,36	26/11/2018	6 749 950,82	18/12/2018	
<b>TOTAL</b>	<b>19 464 082,11</b>		<b>29 482 398,00</b>		<b>28 311 210,14</b>		

Fonte: ADC, ponto de situação em 31/12/2018.

O valor transferido pela CE foi de 47,8 M€, dos quais cerca de 19,5 M€ a título de pré-financiamento e 28,3 M€ a título de reembolsos.

O gráfico seguinte mostra os reembolsos da CE resultantes dos pedidos de certificação de despesa, por anos.

Gráfico 7 – Reembolsos da CE por anos



Fonte: ADC, ponto de situação em 31/12/2018.

Não existiram pedidos de certificação de despesa à CE em 2015 e em 2017. O primeiro pedido de certificação foi submetido em novembro de 2016 e o segundo e terceiro pedidos em outubro e novembro de 2018, respetivamente.

No quadro seguinte apresentam-se os recebimentos (pré-financiamentos e reembolsos da CE) e as transferências para os OI.



#### Quadro 11 – Recebimentos da CE, recuperações e transferências para OI

(em euros)

Pré financiamento (1)	Reembolsos CE (2)	Recuperações (3)	Transferências para OI (4)	Situação Financeira do PO (5)=(1)+(2)-(4)
19 464 082,11	28 311 210,14	0,00	35 964 082,11	11 811 210,14

Fonte: ADC, ponto de situação em 31/12/2018.

Da leitura do quadro anterior verifica-se que o PO APMC, no final de 2018, evidenciava um saldo positivo de 11.811.210,14 €.

#### 4.10 Regularidade dos pagamentos analisados

Foi verificada a regularidade dos pagamentos em três operações constantes da amostra de auditoria.

Os pagamentos aos beneficiários do POAPMC podem ser efetuados a título de adiantamento (antecipação do pagamento do apoio concedido), no valor correspondente a 15% do montante de financiamento aprovado para cada ano civil, a título de reembolso das despesas efetuadas e pagas e a título de reembolso do saldo final.

No quadro das três operações analisadas (cfr. Anexo XI), foram verificados adiantamentos respeitantes aos anos de 2017, 2018 e 2019, os quais estavam em conformidade com os montantes constantes dos termos de aceitação das operações, após submissão eletrónica dos respetivos pedidos no SI FEAC e da comunicação, por esta via, do início (ano de 2017) e do reinício da operação (anos subsequentes).

O pagamento dos adiantamentos e dos reembolsos requerem a verificação prévia de que a situação tributária e contributiva do beneficiário se encontra regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social e de que não há situações por regularizar em matéria de reposições no âmbito dos FEEI e do FEAC.

Constatou-se que na operação nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000109 se encontravam suspensos os pagamentos<sup>1</sup> devido à existência de dívidas por parte de uma entidade integrante da parceria, nos termos do nº 1 do artigo 38º da Portaria nº 51/2017, de 2 de fevereiro, estando a decorrer diligências pela entidade coordenadora junto da mediadora e do ISS no sentido de garantir a sua regularização a curto trecho.

Os pedidos de reembolso que obtiveram decisão de aprovação do Conselho Diretivo do ISS até 31 de maio de 2019 e a respetiva tramitação processual estão apresentados nos Anexos XI e XII. Os pedidos de reembolso intermédios de 2017 foram apresentados pelos beneficiários, ao abrigo dos

<sup>1</sup> O último pagamento, em 08/05/2019, respeita ao saldo intermédio de 2018 (R00001/2018), tendo os pagamentos ficado suspensos desde 17/05/2019.

n.ºs 6 e 8 do artigo 48.º do Regulamento Específico do PO APMC, dentro do prazo estabelecido (até 31 de março de 2018).

O n.º 3 do art.º 73º da Portaria n.º 51/2017, de 2 de fevereiro, fixa uma periodicidade trimestral<sup>1</sup> para a efetivação dos pedidos de reembolso (a solicitar pela entidade coordenadora), a qual é controlada automaticamente pelo SI FEAC<sup>2</sup>. Constatou-se que os pedidos de reembolso R0001/2018 para as operações n.ºs POAPMC-01-74F2-FEAC-000038 e POAPMC-01-74F2-FEAC-000109, foram submetidos com atrasos de cerca de 5 meses e meio e 5 meses, respetivamente.

Nos termos do n.º 3 do art.º 34º da Portaria n.º 51/2017 e da alínea a) do n.º 2 do art.º 25º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, a decisão sobre os pedidos de reembolso deve ser proferida no prazo de 30 dias úteis a contar da data da receção do pedido. Considerando o universo dos pedidos de reembolso com decisão do Conselho Diretivo do ISS até 31 de maio de 2019, verificou-se que o processo decisório demorou entre 101 e 252 dias úteis (média 194 dias)<sup>3</sup>, situação que traduz atrasos entre 71 e 222 dias úteis (média 164), face a esse prazo (cfr. Anexos XII e XIII). Tinham sido submetidos outros pedidos de reembolso (R0002/2018, R0003/2018, I0004/2018 e R0001/2019 para os três territórios analisados)<sup>4</sup>, que ainda não tinham decisão àquela data, pese embora o prazo já tivesse sido ultrapassado em alguns casos (R0002/2018 e R0003/2018).

De acordo com a cláusula 14.ª do contrato de delegação de competências celebrado entre a AG e o ISS, este Instituto comprometeu-se a cumprir os prazos legais máximos de análise, decisão e pagamento, os quais não podem exceder, anualmente, em mais de 20% os estabelecidos no Decreto-Lei n.º 159/2014, sob pena de cessação automática do contrato de delegação de competências, salvo decisão fundamentada da AG. A situação detetada, a repetir-se noutras operações, pode significar incumprimento desta regra. Em sede de contraditório, o ISS referiu que os atrasos verificados estiveram associados a constrangimentos informáticos e que a 2ª fase do Programa regista melhorias nos tempos de decisão.

À exceção do pedido de reembolso R0001/2018 na operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130, em que se verificou um ligeiro atraso, a emissão dos pagamentos pela AG ocorreu dentro do prazo estabelecido no n.º 11 do art.º 34º da Portaria n.º 51/2017 (5 dias úteis após a decisão do CD do ISS) e os pagamentos foram efetuados dentro do prazo fixado pelo n.º 4 do art.º 20º do mesmo diploma (6 dias úteis após da emissão dos pagamentos pela AG).

A Autoridade de Gestão notificou as entidades coordenadoras por correio eletrónico relativamente às ordens de transferência respeitantes aos adiantamentos e aos reembolsos, discriminando as componentes FEAC e do OE, bem como a desagregação das mesmas por entidade da parceria. Na

<sup>1</sup> Os pedidos de reembolso reportam as despesas a 31 de março, 30 de junho, 30 de setembro e 31 de dezembro, sendo este último o pedido de reembolso intermédio.

<sup>2</sup> Após decorridos 10 dias úteis do prazo mínimo de 3 meses entre pedidos de reembolso, a entidade coordenadora carrega um documento com o propósito de solicitar uma exceção à apresentação do reembolso fora de prazo.

<sup>3</sup> Foram descontados os dias que decorreram entre o pedido e o envio dos elementos no decurso da análise.

<sup>4</sup> Datas de submissão: POAPMC-01-74F2-FEAC-000109: R0002/2018 e R0003/2018 - 19/11/2018; I0004/2018 - 01/04/2019; R0001/2019 - 10/04/2019; POAPMC-01-74F2-FEAC-000130: R0002/2018 - 30/07/2018, R0003/2018 - 12/10/2018; I0004/2018 - 01/04/2019; R0001/2019 - 15/04/2019; POAPMC-01-74F2-FEAC-000038: R0002/2018 e R0003/2018 - 11/12/2018, I0004/2018 - 13/03/2019; R0001/2019 - 29/04/2019.

sequência destas transferências, as coordenadoras transferiram para as entidades parceiras a parte do adiantamento/reembolso a que tinham direito (cfr. Anexos XI e XII).

De acordo com a estrutura de financiamento aprovada, as entidades públicas garantiram a comparticipação pública nacional (15%), tendo recebido somente a componente FEAC, sendo que o OE assegurou esta comparticipação em relação às Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Os pagamentos dos reembolsos apenas são processados se os beneficiários evidenciarem o nível de execução dos indicadores associados ao desenvolvimento da operação, incluindo a emissão das credenciais de produtos recebidos e distribuídos, bem como a demonstração das medidas de acompanhamento realizadas<sup>1</sup>.

Conforme referido no ponto 2.3 e no Anexo I, foi analisada uma amostra de 138 pagamentos que totalizavam 35 823 155,90€ (35 779 419,03€ FEAC e 43 736,87€ OE) de um universo de 507 pagamentos realizados no valor total de 36 208 222,78€ (36 111 083,22€ FEAC e 97 139,56€ OE), tendo-se concluído pela sua legalidade e regularidade.

#### 4.11 Resultados do Programa só visíveis a partir de 2018

##### Realizações e resultados

O Anexo III inclui a medição dos indicadores de realizações e de resultados do POAPMC, constantes dos relatórios de execução do mesmo.

A leitura destes indicadores evidencia igualmente o arranque tardio e a muito baixa execução do Programa até 2018. Até esse ano, decorreu um denominado “*período de transição e arranque do programa*”<sup>2</sup>.

São de salientar os seguintes aspetos:

- ◆ Em **2014 e 2015**, como já acima referido, não houve execução por conta do POAPMC. Nestes anos foram definidos o quadro normativo de base, o modelo de governação, a descrição de Sistemas de Gestão e Controlo, o Manual de Procedimentos e o sistema de informação do FEAC. A aquisição dos géneros alimentares foi feita com recurso ao anterior PCAAC e a distribuição foi financiada pelo OE<sup>3</sup>;
- ◆ Em **2016**, os indicadores de realizações e resultados em matéria de ajuda alimentar distribuída apresentam valores nulos, uma vez que nesse ano não houve distribuição alimentar. Durante 2016, desenvolveram-se procedimentos administrativos, de definição da estratégia associada ao lançamento do novo programa alimentar e de planeamento correspondente (celebração dos contratos de delegação de competências com os OI,

<sup>1</sup> Antes da submissão efetiva do pedido de reembolso, a entidade beneficiária efetua o *upload* dos seguintes documentos relevantes: guias de remessa, credenciais “A”, credenciais “B”, transferências entre armazéns, autos de perda e evidências das medidas de acompanhamento realizadas. A partir destes elementos, o sistema irá selecionar automaticamente uma amostra de 30 documentos para as verificações.

<sup>2</sup> Vide Relatórios anuais de Execução.

<sup>3</sup> Idem.

preparação da abertura de candidaturas, definição do cabaz alimentar, do respetivo valor e do número de pessoas que poderiam ser apoiadas, definição dos critérios de elegibilidade, integração com o sistema de informação da Segurança Social, divisão em territórios e definição do número de destinatários em cada um deles, estruturação da rede de distribuição e ações de divulgação<sup>1</sup>);

- ◆ Em **2017**, continuaram a desenvolver-se as tarefas de planeamento iniciadas em 2016 e tramitaram-se os procedimentos de candidatura para as operações de aquisição e distribuição de géneros. A distribuição dos cabazes alimentares foi retomada somente em novembro, tendo o Programa apoiado 37.615 pessoas e distribuído 19.725 cabazes de alimentos, apenas nos últimos dois meses do ano;
- ◆ Só em **2018** se entrou numa fase de distribuição regular dos cabazes alimentares aos destinatários. Nesse ano, o POAPMC apoiou 79.037 pessoas, relativas a cerca de 30.000 agregados familiares, distribuindo 278.491 cabazes.

A AG, no âmbito do contraditório, atualizou a informação a 2019, referindo que nesse ano foram abrangidos 92.632 destinatários finais relativos a 34.380 agregados familiares, tendo sido distribuídos 21.775.199 (21,7 milhões) de embalagens de alimentos, correspondendo a 11.054 toneladas de géneros alimentares.

Relativamente à primeira fase do Programa, entre 2017 e 2019, a AG menciona ter sido abrangido um total de cerca de 96.000 destinatários, correspondentes a 37.000 agregados familiares e aos quais foram entregues 23.828 toneladas de bens alimentares.

Em termos de objetivos, o POAPMC propõe-se contribuir para a resposta às formas de pobreza mais acentuadas, através do apoio alimentar, do apoio material de base e da realização de medidas de acompanhamento, abrangendo um número mínimo de pessoas definido aquando do lançamento das candidaturas (recorde-se que os avisos para seleção das entidades que implementam o Programa fixaram em 69.317 o número mínimo de destinatários finais a atingir de forma regular, sendo 60.005 do Continente, 6.546 da Região Autónoma dos Açores e 2.766 da Região Autónoma da Madeira).

Nessa medida, pode concluir-se que o Programa só se revelou eficaz a partir de 2018, quando se providenciou a distribuição de cabazes de alimentos a um número de pessoas compatível com as perspetivas constantes dos avisos de abertura de candidaturas, tendo também sido realizadas ações de acompanhamento em número significativo, mas para as quais não estavam definidas metas.

O Programa tem sido ineficaz quanto ao apoio material de base, já que não há quaisquer operações realizadas no âmbito dessa Medida.

### Inquéritos aos destinatários finais do POAPMC

Nos termos do n.º 4 do artigo 17.º “*Avaliação durante o período de programação*” do Regulamento (UE) n.º 223/2014 e do n.º 4 do artigo 15.º “*Monitorização e avaliação*” das disposições gerais do

---

<sup>1</sup> Idem.

FEAC, a Autoridade de Gestão realizou, em dezembro de 2017, um inquérito estruturado aos destinatários finais<sup>1</sup>, de acordo com o modelo adotado pela CE.

Atentas as circunstâncias acima descritas, este inquérito, no quadro de uma avaliação que se pretendia intercalar, acabou por ser realizado num estado embrionário de execução do POAPMC, em que tinham decorrido apenas dois meses de distribuição dos produtos alimentares e em que 42,3% dos inquiridos tinha, no momento do preenchimento, recebido assistência pela primeira vez. Esta situação não possibilitou uma perceção rigorosa do funcionamento do Programa, designadamente quanto à frequência da distribuição alimentar.

Ainda assim, a maioria dos inquiridos manifestou haver um impacto positivo relativamente à assistência do FEAC.

Dos resultados deste inquérito ressalta que cerca de um terço das entidades mediadoras desenvolvia assistência material não cofinanciada pelo FEAC e 17,6% dos destinatários recebiam assistência através de outras entidades fora do Programa (alimentos – 36,7%, vestuário – 34,7% e refeições – 21,4%).

Em 2018, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, desenvolveu em colaboração com a AG do POAPMC e com o ISS, um estudo, através de aplicação de um inquérito<sup>2</sup>, tendo em vista aferir se o Programa estava a contribuir para uma alimentação saudável e equilibrada das famílias.

Entre outros aspetos, os resultados do inquérito<sup>3</sup> indicaram que:

- ◆ O PO APMC é considerado melhor do que o anterior PCAAC, na medida em que proporciona maior diversidade e quantidade de alimentos;
- ◆ O cabaz de alimentos não era inteiramente ajustado aos hábitos alimentares e preferências dos destinatários<sup>4</sup>;
- ◆ Desde que passaram a beneficiar dos cabazes alimentares mensais, as poupanças conseguidas pelos agregados familiares permitiram atenuar alguns dos seus níveis de privação, conseguindo fazer face designadamente a despesas correntes (água, eletricidade, gás, condomínio) da residência principal (72,1%), pagamento atempado de rendas e prestações de crédito relativas à habitação principal (53,2%), despesas de saúde (42,9%) e despesas inesperadas (33,5%).

As entidades coordenadoras/mediadoras visitadas corroboraram o entendimento de que o atual cabaz alimentar é uma mais valia relativamente ao anterior PCAAC, pela maior diversidade e quantidade de alimentos.

---

<sup>1</sup> O inquérito, publicado em março de 2018, incidiu sobre uma amostra de 556 inquiridos e de 30 entidades beneficiárias, extraída de acordo com uma fórmula definida pela CE.

<sup>2</sup> Questionários executados em outubro de 2018 que abrangeram uma amostra representativa de 1.093 destinatários finais.

<sup>3</sup> POAPMC/Cabazes alimentares – Resultados dos questionários efetuados aos beneficiários em 2018 – versão provisória de trabalho, abril de 2019.

<sup>4</sup> O relatório de execução de 2018 enfatizou a utilidade deste estudo na preparação da proposta de revisão do cabaz de alimentos para 2019, com o objetivo de o aproximar mais dos hábitos de consumo e das preferências alimentares dos destinatários finais e de aumentar a diversidade dos alimentos.

Destaca-se o fornecimento regular de alimentos aos destinatários, que permite uma gestão do orçamento familiar mais confortável, uma vez que a despesa associada ao cabaz deixa de representar um encargo regular no seu orçamento.

#### 4.12 Insuficiências na distribuição dos bens alimentares

As verificações efetuadas no quadro da amostra de operações da tipologia distribuição de géneros alimentares (vide Anexo I) evidenciaram algumas disfuncionalidades na concretização da referida distribuição.

##### Controlo da distribuição de bens alimentares

As entidades coordenadoras e mediadoras dispõem de ferramentas que lhes permitem controlar os produtos em *stock* e a distribuição para cada agregado familiar. O SI FEAC propicia a informação necessária, mas as entidades recorreram frequentemente a mapas de apoio que elas próprias elaboram. Acresce que o funcionamento do sistema não tem completa aderência à realidade. Designadamente:

- ◆ O SI FEAC contém informação sobre as quantidades de produtos, por embalagens individuais, aprovadas em candidatura, a atribuir a cada entidade mediadora, em função do número de destinatários a abranger, a qual consta do plano de distribuição<sup>1</sup> para cada operação introduzido no sistema pelos beneficiários coordenadores/polos de receção<sup>2</sup>;
- ◆ As entidades coordenadoras visitadas elaboraram vários mapas de apoio para registo das quantidades recebidas de cada produto e a sua repartição pelas entidades mediadoras (tendo em consideração a proporcionalidade dos destinatários finais), em consonância com termos de aceitação;
- ◆ Pese embora o SI FEAC contenha informação sob os produtos *em stock*<sup>3</sup>, as coordenadoras usam-na para confirmação dos seus próprios mapas de controlo, não constituindo o SI FEAC a sua ferramenta principal de controlo;
- ◆ O SI FEAC permite extrair a lista de destinatários e o plano de distribuição para cada agregado familiar<sup>4</sup>, bem como efetuar o controlo de *stocks* dos produtos pelas mediadoras<sup>5</sup>. À semelhança das coordenadoras, também as mediadoras desenvolveram os seus próprios

<sup>1</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º do Regulamento Específico do PO APMC.

<sup>2</sup> O SI FEAC armazena as guias de remessa dos géneros alimentares entregues aos polos de receção, as credenciais “A” relativas às entregas destes às mediadoras, e as credenciais “B”, emitidas pelas mediadoras quando são entregues os produtos aos destinatários finais.

<sup>3</sup> De acordo com a alínea i) do n.º 1 do artigo 68.º do Regulamento Específico do PO APMC, as entidades coordenadoras devem efetuar o controlo de *stocks* dos produtos, designadamente a quantidade dos produtos recebidos e entregues às entidades mediadoras, enquanto estes estiverem sob a sua responsabilidade, utilizando obrigatoriamente para o efeito o SI FEAC.

<sup>4</sup> Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 69.º do Regulamento Específico do PO APMC.

<sup>5</sup> Conforme a alínea h) do n.º 1 do artigo 69.º do Regulamento Específico do PO APMC, as entidades mediadoras devem efetuar o controlo de *stocks* dos produtos, designadamente a quantidade dos produtos recebidos e distribuídos aos destinatários finais, enquanto estes estiverem sob a sua responsabilidade, utilizando obrigatoriamente para o efeito o SI FEAC.

mapas de controlo para efetuar a distribuição dos produtos recebidos pelos destinatários finais e conhecer os *stocks* de produtos;

- ◆ As entidades mediadoras têm também a possibilidade de extrair do SI FEAC um ficheiro *excel* de ajuda para o cálculo das embalagens a comprometer. Inserindo a data de nascimento relativa a cada membro do agregado familiar, é automaticamente calculado o número total de embalagens individuais de cada produto a distribuir mensalmente a cada agregado<sup>1</sup>. Constatou-se, no entanto, que este último ficheiro não estava a ser utilizado pelas entidades mediadoras para a emissão das credenciais “B”, relativa à distribuição dos produtos aos destinatários finais, tendo em vista o cumprimento das alíneas f) e g) do n.º 1 do art.º 69º do Regulamento específico do PO APMC<sup>2</sup>. Para além de o ficheiro só permitir a realização de cálculos para agregados familiares até 10 pessoas, esses cálculos conduzem à definição de quantidades para distribuição não compatíveis com as quantidades recebidas. De facto, as quantidades de produtos são recebidas com base no escalão de adultos de 40 anos e a ferramenta calcula a distribuição em função da composição etária dos agregados<sup>3</sup>. Para as entidades mediadoras é necessário que a efetiva distribuição tenha em conta as quantidades recebidas, uma vez que, de outra forma, alguns produtos não seriam suficientes para todos os destinatários.

No âmbito do contraditório, o ISS veio sublinhar o carácter meramente orientador daquela ferramenta e a necessidade de as entidades conjugarem a sua utilização com as embalagens que lhes são atribuídas pela entidade coordenadora no plano de distribuição antes de as comprometer em credenciais B. Informou, igualmente, que a mesma já sofreu diversas atualizações no âmbito da execução das operações da 2ª fase do Programa, designadamente o aumento do número de pessoas por agregado familiar de 10 para 30 e a possibilidade de carregamento de dados de vários agregados familiares num só ficheiro com folha de somatório e *links* associados, as quais foram disponibilizadas às entidades mediadoras<sup>4</sup>.

No quadro da crise da COVID-19 e da preocupação de continuar a proporcionar apoio alimentar efetivo, regular e permanente aos seus destinatários, foram adaptados os procedimentos de controlo no âmbito das operações de distribuição dos cabazes alimentares, reduzindo-se a sua intensidade. Entre 2 de abril e 2 de julho de 2020 foi excecionada a obrigatoriedade de assinatura das “Credenciais A”, “Credenciais B” e “Transferências entre armazéns”; foi suspensa a reavaliação trimestral do SI

---

<sup>1</sup> De forma a cumprir os referenciais definidos pela Direção-Geral da Saúde para as quantidades mensais de cada um dos géneros alimentares a atribuir a cada grupo etário e o *ratio* de satisfazer 50% das respetivas necessidades – vide ponto 4.2.

<sup>2</sup> Alínea f): preencher as credenciais disponibilizadas para o efeito no SI FEAC com base na quantidade de produtos a distribuir aos destinatários finais; alínea g): distribuir os produtos aos destinatários finais, de acordo com as respetivas credenciais e conforme as suas características e necessidades, respeitando os prazos de validade dos produtos.

<sup>3</sup> Foi frequentemente citado o caso do leite, em que, quando os agregados incluem mais crianças/jovens, é necessário distribuir quantidades significativamente maiores do que o referencial dos 40 anos. A conversão de quantidades em embalagens efetuada pela ferramenta, bem como os arredondamentos sempre para mais, contribuem para acentuar as diferenças.

<sup>4</sup> As duas versões disponibilizadas às entidades podem ser visualizadas no endereço da Segurança Social em <http://www.seg-social.pt/formularios?bundleId=16807039>.

FEAC, sendo automaticamente revalidados os agregados familiares destinatários do programa que já se encontrem elegíveis; e as funcionalidades do SI FEAC foram adaptadas às medidas adotadas<sup>1</sup>.

## Bens alimentares distribuídos

O Manual de Apoio à Execução das Operações da tipologia 1.2.1., elaborado pelo ISS, refere que as ações de distribuição de géneros alimentares às pessoas mais carenciadas “*têm que ser realizadas em cumprimento dos referenciais de quantidades mensais (50%) de cada um dos géneros alimentares para cada grupo etário, definidos pela Direção-Geral da Saúde*”. Para o efeito, como já se referiu no ponto 4.2, foram definidos cabazes de alimentos, integrados por 18 bens alimentares (Continente), com uma composição orientada para a satisfação de 50% das necessidades individuais, em função de cada escalão de idade. O n.º 2 do artigo 69.º da Portaria n.º 51/2017 expressa alguma flexibilidade de ajustamento dos cabazes alimentares, face a determinadas necessidades de consumo dos agregados<sup>2</sup> ou à sua capacidade de armazenamento<sup>3</sup>.

Na amostra objeto de verificação observaram-se, no entanto, desvios significativos na composição dos cabazes distribuídos face aos bens que, nos termos daquelas orientações, os deviam integrar.

O gráfico 8 evidencia a variação do número de bens alimentares distribuídos no período compreendido entre dezembro de 2017<sup>4</sup> e maio de 2019, constatando-se que apenas se registou a entrega de cabazes completos (com 18 alimentos) em um único dos três territórios e somente nos meses de agosto, setembro e outubro de 2018.

---

<sup>1</sup> Vide

[https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/103628/Informa%C3%A7%C3%A3o+aos+beneficiarios\\_POAPMC.pdf/4f60d60d-8c64-4354-b6ab-dc73dc90e9c4](https://poapmc.portugal2020.pt/documents/27821/103628/Informa%C3%A7%C3%A3o+aos+beneficiarios_POAPMC.pdf/4f60d60d-8c64-4354-b6ab-dc73dc90e9c4) e [https://poapmc.portugal2020.pt/detalhe-da-noticia/-/asset\\_publisher/OCrwOniD5t6S/content/informacao-aos-beneficiarios-cessacao-das-medidas-excepcionais-adotadas-de-combate-ao-covid-19-](https://poapmc.portugal2020.pt/detalhe-da-noticia/-/asset_publisher/OCrwOniD5t6S/content/informacao-aos-beneficiarios-cessacao-das-medidas-excepcionais-adotadas-de-combate-ao-covid-19-)

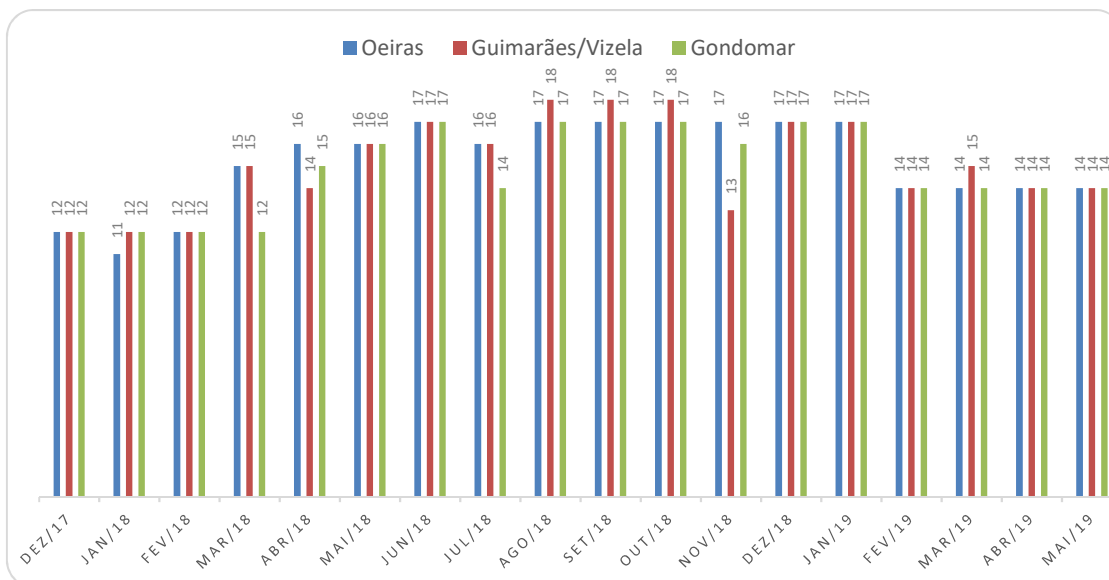
<sup>2</sup> Por exemplo alergias alimentares.

<sup>3</sup> Em especial destaca-se a capacidade de armazenamento de bens alimentares refrigerados e congelados.

<sup>4</sup> A distribuição de alimentos aos carenciados no âmbito das três operações analisadas apenas teve início em novembro/dezembro de 2017.



Gráfico 8 – Número de bens alimentares distribuídos entre dezembro de 2017 e maio de 2019



Fonte: Credenciais B.

Verificaram-se períodos de ausência de distribuição em sete produtos<sup>1</sup>, associados a problemas relacionados com a execução dos contratos de aquisição desses bens.

No inquérito realizado pela União das Misericórdias Portuguesas, abrangendo o território do continente e as regiões autónomas, assinalou-se como um dos principais constrangimentos do Programa a circunstância de haver produtos que nunca chegaram a ser distribuídos.

Constataram-se também desvios nas quantidades distribuídas dos bens. A análise comparativa das quantidades entregues mensalmente a um conjunto de 21 agregados familiares apontou diferenças significativas (para mais e para menos) face às quantidades devidas, que estão assinaladas nos quadros do Anexo VII. Estes desvios foram sistematicamente negativos numa das operações (POAPMC-01-74F2-FEAC-000038 (Guimarães/Vizela)) e evidenciam os maiores défices na distribuição de leite, cereais e vegetais.

As justificações encontradas para os desvios residem essencialmente na suspensão da distribuição de alguns alimentos (por problemas nos procedimentos de contratação pública da respetiva aquisição) e na necessidade de adaptação entre as quantidades recebidas e as quantidades a distribuir.

Como referimos, as quantidades de produtos recebidos pelas entidades mediadoras têm por base a quantidade de alimentos recomendada para o escalão de adultos de 40 anos, sendo que a quantidade a distribuir aos agregados depende da sua composição etária variável. Nestas circunstâncias, as mediadoras ajustaram as quantidades, de acordo com o conhecimento dos agregados e das suas necessidades. A título exemplificativo, uma mediadora da operação nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000109 (Oeiras), de modo a não prejudicar significativamente os

<sup>1</sup> Azeite, espinafres, brócolos, mistura de vegetais, mistura de cereais de pequeno almoço, sardinha e atum

agregados de menores dimensões, referiu que efetua o arredondamento da distribuição para cima para os agregados entre 1 e 3 elementos e para baixo a partir de agregados com 4 elementos.

## Tramitação dos procedimentos de contratação pública para a aquisição dos géneros alimentares

A aquisição dos 18<sup>1</sup> géneros alimentares a integrar os cabazes a distribuir é efetuada pelos OI, por procedimento de contratação pública.

No Continente, o concurso foi lançado em 2017, com 18 lotes correspondentes aos bens que compunham o cabaz, prevendo-se o término da distribuição dos produtos adquiridos ao abrigo deste concurso em novembro de 2019. Para além do peso administrativo e temporal inerente a todos os processos de contratação pública, verificaram-se, no decorrer do processo de concurso, situações de lotes/concursos que ficaram desertos e casos em que o procedimento foi objeto de impugnações contenciosas por parte de concorrentes a quem as aquisições não foram adjudicadas. Isso originou a necessidade de lançar novos procedimentos ou de aguardar por decisões judiciais. Vide, a este respeito, a tramitação descrita no Anexo VIII.

Essas circunstâncias conduziram a atrasos na aquisição dos bens e na sua consequente distribuição, com impacto também ao nível da execução financeira do Programa.

Os primeiros cabazes de alimentos, que começaram a ser distribuídos às pessoas mais carenciadas a partir de novembro de 2017, não se encontravam completos com os 18 alimentos identificados, devido à não conclusão dos procedimentos de aquisição, e esse constrangimento persistiu durante o ano de 2018.

Durante o ano de 2019 foram outorgados vários contratos, na sequência de novos procedimentos concursais, para assegurar a aquisição dos bens alimentares para a 2<sup>a</sup> fase do Programa<sup>2</sup>. O ISS, no âmbito do contraditório, informou que os mesmos já se encontram concluídos, com exceção de 3<sup>3</sup>.

Nos Açores, os procedimentos de aquisição dos géneros foram divididos em função da agregação por grupos de ilhas<sup>4</sup>, para melhor responder às especificidades da dispersão territorial, num total de 35 procedimentos. Em resultado do elevado número de procedimentos, da especificidade da sua instrução, do facto de muitos deles terem ficado desertos (como consequência da não apresentação de qualquer proposta ou da exclusão de todos os candidatos, por não cumprimento dos requisitos exigíveis) e da necessidade de iniciar novos procedimentos, que decorreram ao longo do ano de 2018 e já em 2019, verificou-se atraso na distribuição dos produtos. A distribuição só se iniciou durante o ano de 2019.

O OI da Região Autónoma da Madeira lançou um procedimento de contratação pública em 2018 com vista à aquisição dos produtos alimentares que compõem o cabaz alimentar. No decurso do procedimento 5 lotes não foram adjudicados, uma vez que as propostas não reuniam os requisitos

---

<sup>1</sup> 17, nas Regiões Autónomas.

<sup>2</sup> Vide Portal Base.

<sup>3</sup> Concursos para aquisição de frango, de sardinha e de cereais de pequeno-almoço.

<sup>4</sup> Oriental/Central/Ocidental

definidos. Posteriormente foi desencadeado novo procedimento de contratação pública para a aquisição dos mesmos produtos.

As entidades parceiras do setor social assinalam os constrangimentos derivados da delonga dos procedimentos de contratação pública para aquisição dos bens e o respetivo impacto na execução e nos destinatários finais, salientando a necessidade de desenvolver medidas que ultrapassem essas dificuldades.

O Programa tem uma parceria com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a fim de assegurar o respeito pelos princípios e regras de segurança alimentar. Esta entidade presta apoio ao nível do controle dos produtos que figuram nas propostas dos fornecedores, no âmbito dos procedimentos de contratação pública, e ao nível do controle dos produtos efetivamente distribuídos, mediante verificações de amostras dos produtos que se encontram já na cadeia de distribuição.

#### 4.13 Constrangimentos quanto ao levantamento e conservação dos alimentos

O estudo desenvolvido, em 2018, pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em colaboração com a AG do POAPMC e com o ISS, através de aplicação de um inquérito<sup>1</sup>, revelou que:

- ◆ A maioria dos agregados familiares (78,1%) recebeu o cabaz alimentar com regularidade durante os seis meses analisados (janeiro a junho de 2018), sendo, em geral, as famílias que se deslocam às entidades mediadoras para o receber (83,6%);
- ◆ Parte dos agregados familiares afirmam ter dificuldades de transportar o cabaz alimentar (41,4%), salientando como motivos o seu peso (56,1%), a distância do local da recolha (23,5%), a ausência de transportes (17,3%) e os problemas de saúde/locomoção (1,9%);
- ◆ 30,9% dos agregados familiares afirmou ter dificuldades em conservar os alimentos até à altura do seu consumo, especialmente os congelados (95,2%), especialmente por falta de capacidade de congelação (89,3%)<sup>2</sup>.

As dificuldades no armazenamento dos alimentos por espaço insuficiente de congelação foram também assinaladas no inquérito realizado pela União das Misericórdias Portuguesas, em 2019, e corroboradas pelas entidades coordenadoras/mediadoras visitadas na auditoria (referindo-se que os destinatários se veem frequentemente obrigados a solicitar o apoio de familiares e vizinhos).

Apesar de o modelo delineado pela DGS para o POAPMC prever distribuições semanais para os produtos refrigerados e congelados<sup>3</sup>, atentas as eventuais dificuldades dos destinatários em conservá-los, verificaram-se em todos os casos analisados na amostra de auditoria entregas mensais, o que aumenta as dificuldades quanto à capacidade para a sua conservação e acarreta acréscimos de despesas de eletricidade. Através de um mero exercício utilizando a ferramenta *excel*

<sup>1</sup> Questionários executados em outubro de 2018 que abrangeram uma amostra representativa de 1.093 destinatários finais.

<sup>2</sup> Foram também indicadas a inexistência de eletricidade (4,1%), falta de espaço para arrumar em boas condições (3,2%), muita quantidade de alimentos (2,4%) e falta de espaço no frigorífico (1,0%).

<sup>3</sup> Cfr. ponto 4.2.

para o cálculo dos alimentos congelados a distribuir, concluiu-se que a situação pode ser bastante problemática quando um agregado familiar tenha um número de elementos elevado<sup>1</sup>.

As entidades representativas da economia social auscultadas referiram que o problema também se coloca para as entidades parceiras, envolvendo custos acrescidos, designadamente com a compra/aluguer de equipamentos de frio, gastos energéticos e custos gerais de manipulação e armazenamento. Ainda que o Programa de Apoio Complementar à execução do POAPMC (cfr. ponto 4.4), que ajuda financeiramente as entidades beneficiárias a fazer face a despesas decorrentes do armazenamento dos produtos, tenha pressuposto uma periodicidade de distribuição semanal, este último desiderato não foi concretizado. Desde abril de 2020, face à necessidade de aumentar o nível de distribuição dos alimentos, a AG tem estado a trabalhar com as organizações parceiras no sentido de criar condições para que estas possam redimensionar a sua capacidade de armazenamento, a qual havia sido pensada para um menor volume de produtos.

Quanto aos destinatários, e apesar da redução da quantidade de alimentos congelados resultante da revisão da composição do cabaz alimentar para a segunda fase do Programa (cfr. ponto 4.2), ainda assim subsistem problemas na conservação dos congelados caso se mantenha a distribuição mensal dos cabazes, potenciando situações de desperdício.

Em sede de contraditório, a AG enfatizou que a orientação por si emitida foi no sentido de a distribuição dos produtos obedecer, no mínimo, a uma periodicidade mensal, de forma a que as organizações parceiras não entregassem alimentos com uma periodicidade superior, colocando na esfera de responsabilidade das entidades beneficiárias a adequação da periodicidade de distribuição dos produtos alimentares, atendendo à composição dos agregados familiares e à capacidade de armazenamento dos mesmos.

No entanto tal orientação não acompanha o modelo de distribuição delineado pela DGS para o PO APMC<sup>2</sup>, ademais reiterado no Programa de Apoio Complementar, pelo que deverá a AG emitir orientações sobre a periodicidade da distribuição dos alimentos em função da sua natureza, por forma a colmatar as dificuldades dos destinatários para receber a quantidade de alimentos refrigerados e congelados objeto de distribuição.

#### 4.14 Introdução de vales ou cartões eletrónicos

Os constrangimentos assinalados (*v.g.* atrasos de execução, ausência de distribuição de produtos por problemas associados aos procedimentos de contratação pública e dificuldades de armazenamento pelas entidades mediadoras e pelos agregados familiares) poderão ser mitigados

---

<sup>1</sup> Por exemplo, as quantidades mensais a distribuir a um agregado familiar de 5 pessoas, com base na definição do cabaz, incluem 12 embalagens de brócolos ultracongelados, 13 de espinafres ultracongelados, 3 de frango congelado, 4 de pescada congelada e 30 de mistura de vegetais ultracongelados para sopa, totalizando 57,15 Kg de alimentos congelados. Por sua vez, para um agregado de 16 pessoas, estão em causa 40 embalagens de brócolos ultracongelados; 36 de espinafres ultracongelados, 11 de frango congelado, 14 de pescada congelada e 96 de mistura de vegetais ultracongelados para sopa, ascendo a 182,4 kg o total de produtos congelados. Na realidade, parte dos alimentos congelados (brócolos, espinafres e mistura de vegetais) acabaram por ser distribuídos de forma irregular, devido aos problemas na execução dos contratos de aquisição, gerando entregas substancialmente menores que as previstas.

<sup>2</sup> A distribuição dos produtos secos, congelados e refrigerados deve ocorrer com uma periodicidade distinta: os alimentos secos mensalmente e os alimentos refrigerados e congelados semanalmente.

caso se venha a optar pelo fornecimento de vales ou cartões eletrónicos que possam ser trocados por alimentos.

A Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o FSE+ para o período 2021-2027<sup>1</sup> prevê no seu artigo 17.º, n.º 2, que: *“Os alimentos e/ou assistência material de base podem ser fornecidos diretamente às pessoas mais carenciadas, ou indiretamente através de vales ou cartões eletrónicos, desde que só possam ser trocados por alimentos e/ou assistência material de base tal como definido no artigo 2º, nº 3”<sup>2</sup>.*

A EAPN-Portugal, no *“position paper”* datado de junho de 2018 sobre a citada proposta de regulamento, defendeu um sistema de *vouchers* alimentares ou cartões Multibanco<sup>3</sup>, por considerar que este permite às pessoas carenciadas optar pelo seu cabaz alimentar, reforçando a sua autonomia, reduzir os custos das organizações parceiras e reduzir a pegada ambiental. Estes aspetos encontram-se enfatizados no contributo escrito elaborado em novembro de 2018, em resposta à consulta efetuada pela gestão do POAPMC sobre o cabaz alimentar (2ª fase), nos seguintes termos:

- ◆ *“(…) esta poderá ser uma alternativa interessante que vise conferir uma maior dignidade e liberdade de escolha às pessoas que recebem ajuda, pode também contribuir para aumentar a cobertura do programa para outros públicos e potenciar a economia local”;*
- ◆ *“A distribuição de alimentos via as organizações exige também maiores custos financeiros e humanos. Por um lado, na compra ou aluguer de equipamentos para conservação dos alimentos a distribuir e respetivos custos de energia, de manutenção e armazenamento e, por outro lado, ao ocupar as equipas técnicas e voluntárias retirando tempo para estas trabalharem diretamente no acompanhamento às famílias que também é uma componente deste Programa”;*
- ◆ *“A grande pegada ambiental e o desperdício de recursos financeiros são evidentes. A opção por distribuir alimentos a nível nacional escolhendo longos circuitos de entrega, em vez de escolher soluções mais locais, de reforço da economia local, também tem sérias consequências ambientais”.*

Também a CNIS defende que deve ser estudada uma alternativa à distribuição de produtos congelados, que assegure que estes não são desperdiçados ou consumidos em más condições de conservação. Assim, considera que a atribuição de um vale, tipo vale de refeição ou porta moedas eletrónico, que os destinatários podem utilizar em estabelecimentos comerciais para adquirir produtos pré-definidos, se afigura uma solução mais inclusiva, pedagógica, dignificante e flexível<sup>4</sup>.

Esta alternativa permite também obviar aos custos e constrangimentos associados aos procedimentos de contratação pública para aquisição dos bens a distribuir, tornando a ajuda mais célere.

A possibilidade foi, entretanto, consagrada no Regulamento do FEAC no quadro da introdução de medidas específicas para fazer face à crise da COVID-19 (cfr. ponto 3.5). Consta do n.º 4-A do artigo

---

<sup>1</sup> Segundo esta proposta, haverá dois objetivos específicos do FSE+ relacionados com a luta contra a privação material: i) um que consiste em promover a integração social das pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social, incluindo as mais carenciadas e as crianças; ii) outro que incide em combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas, incluindo medidas de acompanhamento.

<sup>2</sup> Produtos que satisfazem as necessidades básicas de uma pessoa e lhe permitam viver condignamente, tais como vestuário, artigos de higiene e material escolar.

<sup>3</sup> Este aspeto viria a ser discutido na 15ª reunião da Rede FEAC, em 05 de abril de 2019, em Bruxelas.

<sup>4</sup> Vide mensagem de correio eletrónico dirigida à Autoridade de Gestão em 30 de novembro de 2018.

23.º do Regulamento (UE) n.º 223/2014, aditado pelo Regulamento (UE) 2020/559, do Parlamento Europeu e do Conselho: “*Os alimentos e/ou a assistência material de base podem ser fornecidos às pessoas mais carenciadas direta ou indiretamente, nomeadamente através de vales ou cartões, em formato eletrónico ou outro formato, desde que os referidos vales, cartões ou outros instrumentos só possam ser trocados por alimentos e/ou assistência material de base*”.

Para além de fazer face às limitações logísticas e de recursos humanos derivadas das medidas de confinamento e de distanciamento social, as entregas através de vales eletrónicos permitem uma redução do risco de contágio, garantem maior segurança de todas as pessoas envolvidas no apoio às pessoas mais carenciadas e permitem estimular as economias locais.

Esta medida não foi ainda aplicada às operações financiadas pelo POAPMC, que têm decorrido nos moldes habituais. A AG informou que o Programa se encontra a ponderar a implementação deste modelo de distribuição e a identificar os prós e contras de cenários possíveis, nomeadamente solicitando informação junto da CE. Mais refere que se torna necessário acordar as regras aplicáveis a esta nova modalidade de distribuição, estando ainda em curso ao nível europeu a discussão de ato delegado que as deverá definir.

Em sede de contraditório, o Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, informou que o Governo inscreveu no Programa de Estabilização Económica e Social a implementação de um programa de vouchers/cartões eletrónicos no âmbito do PO APMC, com vista à simplificação do processo.

## 5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

## 6 DECISÃO


Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - i. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - ii. Autoridade de Gestão do PO APMC;
  - iii. Instituto da Segurança Social;
  - iv. Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

- d) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março;
- e) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.
- f) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Fixar os emolumentos em € 1.716,40, nos termos do disposto nos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, a suportar pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas.

Aprovado em Subseção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 23 de outubro de 2020

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA

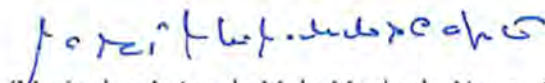


(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

AS JUÍZAS CONSELHEIRAS ADJUNTAS

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

## ANEXOS I A XIV



## ANEXO I - AMOSTRAS DE AUDITORIA

### Amostra de Operações

Tendo por base uma análise de risco e a ausência de controlos para as operações da tipologia 1.2.1 – “Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade Continente”, considerou-se este sub-universo para efeito da seleção de uma amostra, tendo-se estabelecido auditar 3 operações e para cada uma, um número máximo de 3 entidades beneficiárias (a entidade coordenadora/polo de receção e 2 entidades mediadoras), num total de 9 entidades.

Para a seleção das operações e das entidades mediadoras dentro de cada operação, foram aplicados os seguintes critérios, pela ordem indicada:

- 1) Inclusão de operações com execução financeira<sup>1</sup>, isto é, que tenham apresentado pedidos de reembolso com despesa já validada pela AG do PO APMC;
- 2) Exclusão de operações cujas entidades beneficiárias estejam abrangidas por Planos de Controlo;
- 3) Inclusão das 3 operações que abrangem o maior número de destinatários finais;
  - 3.1) Para as operações selecionadas por aplicação do critério anterior, inclusão das 2 entidades mediadoras com maior número de destinatários finais.

Pela aplicação do critério 1) às 135 operações, foi obtido um conjunto de 66 operações com execução financeira. Aplicando o critério 2) sobre este sub-universo, verifica-se que os 15 controlos planeados (cfr. Quadro 17) abrangem 10 operações com execução financeira e que dos 14 beneficiários a abranger pelos controlos, 12<sup>2</sup> estão envolvidos em 23 operações com execução financeira, a excluir do sub-universo anterior. O novo sub-universo, constituído por 43 operações, foi organizado por ordem decrescente do número de destinatários finais, tendo sido determinada a amostra de operações que se apresenta no quadro seguinte, de acordo com o critério 3.

---

<sup>1</sup> Todas as operações se encontram iniciadas fisicamente.

<sup>2</sup> Este número não inclui a Santa Casa da Misericórdia de Porto de Mós nem o CRIA - Centro de Recuperação e Integração de Abrantes.

### Quadro 12 – Amostra de Operações

Território	Código Universal	Data Início Aprovada	Data Fim Aprovada	Designação da Entidade Beneficiária	Número de Destinatários Finais aprovados	Montante Aprovado Total €	Montante Executado Total €	Montante Pago Total €	Número de entidades da parceria	Número de entidades mediadoras
Gondomar	POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	17/10/2017	30/11/2019	Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Vera Cruz de Gondomar	1 057	83 886,98	1 339,09	12 161,97	3	3
Oeiras	POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	09/11/2017	30/11/2019	Município de Oeiras	1 050	77 299,74	1 590,61	10 101,43	8	7
Guimarães / Vizela	POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	18/10/2017	30/11/2019	AREA – Associação de Recolha de Excedentes Alimentares	1 011	80 236,30	1 243,58	12 035,41	11	10
<b>TOTAL</b>					<b>3 118</b>	<b>241 423,02</b>	<b>4 173,28</b>	<b>34 298,81</b>	<b>22</b>	<b>20</b>

Fonte: Informação disponibilizada pela AG do PO APMC, março de 2019.

As três operações envolvem uma despesa aprovada de 241.423,02 €, uma despesa executada de 4.173,28 € e pagamentos no valor de 34.298,81 €, que representam respetivamente 5,2%, 6,1% e 4,9% dos totais para o universo de operações da tipologia 1.2.1. O número de destinatários finais abrangidos por estas operações é de 3.118, cerca de 5,2% do número envolvido no Programa<sup>1</sup>.

Pela aplicação do critério 3.1), obtiveram-se as entidades mediadoras a visitar no local (cfr. Quadro 13), as quais envolvem 1.818 destinatários finais, 44 ações de acompanhamento e um montante de despesa aprovada de 179.519,72 €.

### Quadro 13 – Entidades beneficiárias selecionadas e montantes aprovados por ano

Território	Designação da Entidade	Tipo de entidade	Nº de Destinatários da Entidade	Nº de Ações de Acompanhamento da Entidade	Montante Aprovado 2017 €	Montante Aprovado 2018 €	Montante Aprovado 2019 €	Montante Aprovado Total €
<b>Gondomar</b>	Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Vera Cruz de Gondomar	Beneficiária/Mediadora	328	12	7 284,95	21 854,89	20 033,64	49 173,48
	Gondomar Social - Associação de Intervenção Comunitária	Mediadora	336	12	2 370,31	7 110,95	6 518,38	15 999,64
	Freguesia de Gondomar (São Cosme), Valbom e Jovim	Mediadora	393	12	2 772,42	8 317,27	7 624,17	18 713,86
<b>Subtotal</b>			<b>1 057</b>	<b>36</b>	<b>12 427,68</b>	<b>37 283,11</b>	<b>34 176,19</b>	<b>83 886,98</b>

<sup>1</sup> Despesa aprovada: 241.423,02/4.674.602,14=5,2%; Despesa executada: 4.173,28/68.515,38=6,1%; Pagamentos: 34.298,81/697.651,76=4,9%; Destinatários finais: 3.118/60.005=5,2%.

*He*

Território	Designação da Entidade	Tipo de entidade	Nº de Destinatários da Entidade	Nº de Ações de Acompanhamento da Entidade	Montante Aprovado 2017 €	Montante Aprovado 2018 €	Montante Aprovado 2019 €	Montante Aprovado Total €
Oeiras	Município de Oeiras	Beneficiária	0	0	4 938,16	14 814,47	13 579,93	33 332,56
	Agência Nacional Intervenção Social - Associação Social Nacional, A.S.N.	Mediadora	152	0	178,70	536,14	491,46	1 206,30
	Freguesia de Carnaxide e Queijas	Mediadora	269	2	1 897,67	5 692,99	5 218,57	12 809,23
<b>Subtotal</b>			<b>421</b>	<b>2</b>	<b>7 014,53</b>	<b>21 043,60</b>	<b>19 289,96</b>	<b>47 348,09</b>
Guimarães/ Vizela	AREA - Associação de Recolha de Excedentes Alimentares	Beneficiária	0	0	4 754,75	14 264,24	13 075,54	32 094,53
	FRATERNA - Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social, CIPRL	Mediadora	120	3	846,54	2 539,63	2 327,99	5 714,16
	Santa Casa da Misericórdia de Vizela	Mediadora	220	3	1 552,00	4 655,99	4 267,97	10 475,96
<b>Subtotal</b>			<b>340</b>	<b>6</b>	<b>7 153,29</b>	<b>21 459,86</b>	<b>19 671,50</b>	<b>48 284,65</b>
<b>TOTAL</b>			<b>1 818</b>	<b>44</b>	<b>26 595,50</b>	<b>79 786,57</b>	<b>73 137,65</b>	<b>179 519,72</b>

Fonte: Informação disponibilizada pela AG do PO APMC, março de 2019.

## Amostra de Pagamentos

Através da ferramenta IDEA<sup>1</sup>, e utilizando o método das unidades monetárias, foi extraída uma amostra sobre a população relativa aos pagamentos. Foram utilizados os parâmetros de 2% de materialidade e 95% de nível de confiança, considerando um risco de auditoria fixado em 1%.

Como resultado obteve-se uma amostra de 47 ocorrências (valores altos – 41.862.286,57 €) e 91 ocorrências (amostra geral – 231 147,93 €), num total de 138 ordens de pagamento emitidas que perfazem o montante de 42.093.434,50€, ou seja, 99,1 % do valor total emitido e pago (42.483.627,85 €).

<sup>1</sup> Interactive Data Extraction & Analysis.

## ANEXO II - AVISOS LANÇADOS PELO POAPMC

Quadro 14 – Avisos lançados pelo POAPMC

Aviso	Região	Tipo procedimento	Tipologia de apoio	Estado do Aviso	Dotação indicativa (euros)	Meta (nº de destinatários finais)
PO APMC-99-2015-01	Continente	Convite ao ISS	1.1.1.Aquisição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	23.000.000	
PO APMC-F2-2017-01	Continente/135 territórios	Concurso	1.2.1.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	7.073.500	60.005
PO APMC-F1-2017-02	Continente	Convite ao ISS	1.1.1.Aquisição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	71.340.000	
PO APMC-F2-2018-01 <sup>1</sup>	Continente/ território Cascais	Concurso	1.2.1.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	100.005	1.261
PO APMC-F1-2018-02	Açores	Convite ao ISSA, IPRA	1.1.1.Aquisição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	4.646.000	
PO APMC-F2-2018-03	Açores	Concurso	1.2.2.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	460.000	6.546
PO APMC-F1-2018-04	Madeira	Convite ao ISSM, IPRAM	1.1.1.Aquisição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	2.655.000	
PO APMC-F2-2018-05	Madeira	Concurso	1.2.3.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	265.500	2.766
PO APMC-F6-2019-01	Continente	Convite ao ISS	1.1.1.Aquisição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	73.593.650	
PO APMC-F7-2019-03	Continente/territórios Oeiras e Vila Franca de Xira/Arruda dos Vinhos	Concurso	1.2.1.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	234.660	1.905
PO APMC-F7-2019-02	Continente/133 territórios	Convite às entidades coordenadoras	1.2.1.Distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade	encerrado	7.156.810	58.100
PO APMC-G1-2016-01	Todas	Concurso	4.1 Assistência Técnica		10.408.600	

<sup>1</sup> O Aviso PO APMC-F2-2018-01 respeitou unicamente ao território de Cascais, pelo facto do concurso lançado pelo Aviso nº PO APMC-F2-2017-01 (para os 135 territórios do continente) ter ficado deserto neste território.



*He*

## ANEXO III - INDICADORES COMUNS DE RECURSOS, DE REALIZAÇÕES E DE RESULTADOS DO PO APMC EM 31/12/2018

Quadro 15 – Indicadores comuns de recursos, de realizações e de resultados

Tipo de Indicador comum	Identificação do indicador	Unidade de medida	2014	2015	2016	2017	2018	Valor cumulativo
Recursos	1.Montante total da despesa pública elegível aprovada nos documentos que definem as condições para o apoio de operações	Euro	0	0	23.415.928,23	78.045.761,27	11.951.177,09	113.412.866,59
	2.Montante total da despesa pública elegível incorrida pelos beneficiários e paga no âmbito da execução das operações		0	0	20.989.839,13	1.208.117,97	17.925.083,03	40.123.040,13
	2a. Montante total da despesa pública elegível incorrida pelos beneficiários e paga no âmbito da execução das operações relativas à prestação de ajuda alimentar		0	0	20.906.493,82	730.330,87	16.764.377,66	38.401.202,35
	3. Montante total das despesas públicas elegíveis declaradas à Comissão		0	0	20.906.493,82	0	13.778.680,94	34.685.174,76
Realizações em matéria de ajuda alimentar distribuída	4.Quantidade de frutas e produtos hortícolas	toneladas	1.217	1.368	0	128,12	5.326,68	8.039,80
	5.Quantidade de carne, ovos, peixe, mariscos		859	984	0	72,86	2.011,94	3.927,80
	6.Quantidade de farinha, pão, batatas, arroz e outros produtos amiláceos		1.758	1.928	0	108,89	1.431,64	5.226,53
	7.Quantidade de açúcar		442	539	0	0	0	981
	8.Quantidade de Produtos lácteos		2.510	2.982	0	267,84	3.495,62	9.255,46
	9.Quantidade de gorduras, óleos		921	449	0	19,20	151,66	1.540,86
	10.Quantidade de outros géneros alimentícios (não incluídos nas categorias supracitadas)		0	0	0	8,47	484,96	493,43
	11.Quantidade total de ajuda alimentar distribuída		7.707	8.250	0	605,38	12.902,50	29.464,88
	11b.Proporção de géneros alimentícios cofinanciados pelo FEAC no volume total dos géneros alimentícios distribuídos pelas organizações parceiras	%	50	50	0	0,05	73,65	
	13.Total de cabazes de alimentos distribuídos parcial ou totalmente financiados pelo PO	número	448.686	408.737	0	19.725	278.491	1.155.639
Resultados em matéria de ajuda alimentar distribuída	14.Total de Pessoas que recebem ajuda	número	448.686	408.737	0	37.761	79.037	974.221
	14a.Crianças com idade igual ou inferior a 15 anos		111.522	96.529	0	10.937	21.067	240.055
	14b.Pessoas com idade igual ou superior a 65 anos		45.040	42.630	0	1.865	4.752	94.287
	14c.Número de mulheres		195.043	173.853	0	20.274	41.959	431.129
	14d.Número de migrantes, pessoas de origem estrangeira, minorias (incluindo comunidades marginalizadas, como os ciganos)		0	0	0	6.935	7.821	14.756
	14e.Número de pessoas com deficiência		0	0	0	912	942	1.854
	14f.Número de sem abrigo		0	0	0	21	16	37

Fonte: Relatórios de execução do PO APMC

## ANEXO IV - CONTROLOS REALIZADOS E PLANEADOS AO PO APMC

Quadro 16 – Controlos realizados ao PO APMC

Entidade	Nº	Tipo/Objetivo de Auditoria	Operações auditadas
Autoridade de Auditoria (IGF)	1	Auditoria para a designação das autoridades de gestão e de certificação do PO APMC, que incidiu sobre os sistemas de gestão e controlo da Autoridade de Gestão da Autoridade de Certificação e dos Organismos Intermediários	
	1	Auditoria aos sistemas de gestão e controlo do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC), tendo em vista verificar se os mesmos funcionam de forma eficaz, dando garantias razoáveis de que as despesas apresentadas à CE são corretas e garantem a razoabilidade das transações, respeitando a legalidade e a regularidade	-
ADC	1	Verificação da legalidade e regularidade da despesa certificada à CE no exercício contabilístico 16-17	Operação n.º PO APMC-01-01F1-FEAC-000001, do ISS
	1	Verificação da legalidade e regularidade da despesa certificada à CE no exercício contabilístico 17-18	Operação n.º PO APMC-03-03G1-FEAC-000002, da Secretaria – Geral do MTSSS
	1	Verificação da legalidade e regularidade da despesa certificada à CE no exercício contabilístico 17-18	Operação n.º PO APM-03-76G1-FEAC-000004, da Secretaria – Geral do MTSSS
Auditoria Interna da AG	1	Auditoria de Conformidade à AG, abril 2017 - auditoria interna, aplicável ao exercício contabilístico 2016/2017	Operação n.º PO APMC-01-01-01F1-FEAC-000001, do ISS
AG PO APMC	1	Verificação no local	Operação n.º PO APMC-01-01-01F1-FEAC-000001, do ISS
AG PO APMC	1	Verificação no local	Operação n.º PO APMC-03-76G1-FEAC-000004, da Secretaria – Geral do MTSSS

Fonte: Informação disponibilizada pela AG do PO APMC e pela ADC, fevereiro e março de 2019, respetivamente.

**Quadro 17 – Controlos planeados no âmbito das operações enquadradas na tipologia 1.2.1 do PO APMC**

Território	Código Operação	Operação com execução financeira (S/N)	Beneficiário
Santa Maria da Feira/São João da Madeira	PO APMC-01-74F2-FEAC-000132	S	Centro Social Padre José Coelho
Aveiro	PO APMC-01-74F2-FEAC-000107	S	Banco Alimentar Contra a Fome/Aveiro
Vila Verde/Terras de Bouro	PO APMC-01-74F2-FEAC-000004	S	Santa Casa da Misericórdia de Vila Verde
Mirandela/Macedo de Cavaleiros	PO APMC-01-74F2-FEAC-000020	S	Santa Casa da Misericórdia de Macedo de Cavaleiros
Figueira da Foz	PO APMC-01-74F2-FEAC-000091	S	Município de Figueira da Foz
Vila Viçosa/Alandroal / Borba/Estremoz	PO APMC-01-74F2-FEAC-000137	S	Cruz Vermelha Portuguesa
Albufeira	PO APMC-01-74F2-FEAC-000120	S	Santa Casa da Misericórdia de Albufeira
Tavira	PO APMC-01-74F2-FEAC-000043	N	Associação Pró-Partilha e Inserção do Algarve
Porto de Mós/Batalha	PO APMC-01-74F2-FEAC-000108	N	Santa Casa da Misericórdia de Porto de Mós
Póvoa de Varzim	PO APMC-01-74F2-FEAC-000008	S	Banco Alimentar Contra a Fome/Porto
Santarém	PO APMC-01-74F2-FEAC-000086	N	Associação para o Desenvolvimento Social Comunitário de Santarém
Abrantes/Sardoal/Mação	PO APMC-01-74F2-FEAC-000123	N	CRIA – Centro de Recuperação e Integração de Abrantes
Montijo / Alcochete	PO APMC-01-74F2-FEAC-000092	N	Banco Alimentar Contra a Fome/ Península de Setúbal
Barreiro	PO APMC-01-74F2-FEAC-000030	S	Banco Alimentar Contra a Fome/ Península de Setúbal
Lamego	PO APMC-01-74F2-FEAC-000113	S	Município de Lamego

Fonte: Informação disponibilizada pela AG do PO APMC, março de 2019.

## ANEXO V - INSTRUMENTOS DE GESTÃO ANTIFRAUDE

Quadro 18 – Instrumentos de gestão antifraude

Instrumento	Objetivo
Carta de Missão e Valores	Expressa a vontade da AG em alcançar um elevado nível ético e promove a sua divulgação interna e externa, de forma aberta e transparente, com vista à melhor prossecução do interesse público.
Declaração de Política Antifraude	Formaliza e exprime, a nível interno e externo, a posição oficial da AG, no que concerne à fraude e à corrupção.
Código de Ética e de Controlo	<p>Integra diversos princípios éticos e normas de conduta subjacentes à atuação da AG, quer no âmbito da prossecução da sua missão, quer no exercício das funções dos colaboradores, visando cumprir e difundir a cultura ética e o sentido de serviço público.</p> <p>Anualmente, os colaboradores são convidados a renovar a sua adesão ao Código.</p> <p>A Comissão Diretiva designou um responsável pelo acompanhamento deste código, pela sua interpretação e esclarecimento de dúvidas, de forma a zelar pelo seu cumprimento e resolver qualquer questão relacionada com o seu incumprimento.</p>
Declaração de Conflitos de Interesse	Exigida a todos os colaboradores com vista à proteção do serviço público e transparência da atividade desenvolvida e a salvaguarda do uso indevido de informações obtidas no exercício das funções públicas para fins privados.
Segregação de funções	Assegura na organização das equipas uma adequada segregação de funções potencialmente conflitantes ao longo do ciclo de vida dos projetos.
Ações de formação e sensibilização em ética, conduta e integridade	A AG prepara um plano de formação bienal destinado à totalidade dos colaboradores, extensível aos integrados nos OI e beneficiários.
Manual de Procedimentos do POAPMC	Sistematiza os procedimentos e circuitos adotados na gestão e aplicação dos apoios do FEAC.
Atividade de auditoria interna e supervisão dos OI	Assegura a existência de mecanismos de monitorização interna e de supervisão aos OI, suscetíveis de atestar que os procedimentos instituídos são efetivamente implementados, obtendo a evidência de boas práticas.
Monitorização da estratégia antifraude dos OI	Verificar o cumprimento das responsabilidades dos OI, em particular o desenvolvimento dos seus exercícios de avaliação do risco e a revisão dos seus PPRCIC. A AG procede, em sede da sua própria avaliação anual do risco, à monitorização da estratégia antifraude destes OI, no âmbito da atividade delegada.
Mecanismos para comunicação e gestão das denúncias de suspeita de fraude	A AG dispõe de canais e mecanismos que possibilitam a apresentação e o tratamento de denúncias de suspeitas de fraude, tanto por parte dos colaboradores como provenientes do exterior.
Sistema de informação do PO APMC – SI FEAC	Sustenta todo o trabalho desenvolvido no âmbito do PO.
Autoavaliação do risco	A AG procedeu à autoavaliação do risco, em setembro de 2017, tendo por base a ferramenta de avaliação do risco de fraude, publicada pela CE “ <i>Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures</i> ”, que serviu de base à elaboração do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão em novembro de 2017.
Plano de Prevenção de Riscos de Gestão (PGRIC)	Identifica as situações potenciadoras de risco de gestão, incluindo os de fraude e de corrupção, elenca os controlos que minimizam a sua probabilidade de ocorrência e impacto e define o plano de ação que agrega os novos controlos previstos, bem como os respetivos responsáveis, definindo, ainda, os mecanismos de monitorização e revisão periódica do processo de gestão do risco, nomeadamente de fraude.

Fonte: Descrição do Sistema de Gestão, novembro 2017.



*He*

## ANEXO VI - TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DAS CANDIDATURAS

Quadro 19 – Tramitação processual das candidaturas

Código da Operação	Data de submissão da candidatura	Data limite para apresentação da candidatura (1)	Data do pedido de elementos Análise Técnica (2)	Data da resposta ao pedido de elementos Análise Técnica (3)	(4)=(2)-(3)	Data audiência prévia Análise Técnica 1ª fase	Data da decisão técnica	Data do Termo de Aceitação técnico	Data da audiência prévia Análise Financeira 2ª fase	Data da Decisão final (5)	Dias úteis (6)=(5)-(1)-(4)	Desvio (6)-80 (prazo Aviso)	Desvio (6)-60 (prazo Portaria)	Data da notificação da decisão final ao beneficiário (7)	Dias úteis (8)=(7)-(5)	Desvio (8)-5	Desvio entre (7) e 08/08/2017	Data do Termo de Aceitação final
POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	30/03/2017	04/04/2017	11/05/2017 e 23/05/2017	17/05/2017 e 07/06/2017	19	27/07/2017	16/08/2017	21/08/2017	18/09/2017	16/10/2017	113	33	53	31/10/2017	11	6	58	08/11/2017
POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	03/04/2017	04/04/2017	04/05/2017	17/05/2017	9	19/07/2017	16/08/2017	25/08/2017	18/09/2017	16/11/2017	145	65	85	21/11/2017	3	-2	72	23/11/2017
POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	03/04/2017	04/04/2017	02/05/2017	16/05/2017	10	07/07/2017	11/08/2017	05/09/2017	16/09/2017	16/10/2017	122	42	62	31/10/2017	11	6	58	08/11/2017

Fonte: SI FEAC

## ANEXO VII - DESVIOS NAS QUANTIDADES DE BENS ALIMENTARES DISTRIBUÍDOS<sup>1</sup>

Quadro 20 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000109 (Oeiras)

Mediadora	União das Freguesias de Carnaxide e Queijas									Agência Nacional de Intervenção Social									TOTAL		
	NISS 11335002509			11336400447			11336173056			10096592522			12026740730			10095624361					
Produtos	P (1)	E (2)	D (2)-(1)	P (3)	E (4)	D (4)-(3)	P (5)	E (6)	D (6)-(5)	P (7)	E (8)	D (8)-(7)	P (9)	E (10)	D (10)-(9)	P (11)	E (12)	D (12)-(11)	P (13)=(1)+(3)+(5) +(7)+(9)+(11)	E (14)=(2)+(4)+(6) +(8)+(10)+(12)	(14)-(13)
Leite	1248	1156	-92	879	794	-85	140	160	20	324	296	-28	264	244	-20	486	440	-46	3341	3090	-251
Queijo Curado	285	285	0	195	201	6	32	41	9	81	79	-2	66	56	-10	108	106	-2	767	768	1
Arroz médio carolino	249	290	41	177	192	15	32	41	9	81	78	-3	66	55	-11	108	103	-5	713	759	46
Esparguete	483	578	95	354	399	45	60	78	18	153	164	11	121	110	-11	216	210	-6	1387	1539	152
Cereais	552	368	-184	387	249	-138	64	78	14	126	109	-17	99	108	9	180	126	-54	1408	1038	-370
Feijão encarnado	357	320	-37	264	216	-48	44	44	0	99	78	-21	88	60	-28	162	111	-51	1014	829	-185
Grão-de-bico cozido	357	320	-37	264	216	-48	44	43	-1	99	78	-21	88	60	-28	162	112	-50	1014	829	-185
Frango congelado	198	213	15	141	152	11	24	27	3	54	50	-4	44	35	-9	72	60	-12	533	537	4
Pescada congelada n.º 3	249	286	37	177	198	21	32	40	8	72	76	4	55	59	4	108	98	-10	693	757	64
Atum	1116	1754	638	918	1152	234	168	253	85	378	408	30	275	294	19	558	534	-24	3413	4395	982
Sardinha	1044	1672	628	849	1154	305	152	231	79	360	392	32	253	258	5	522	475	-47	3180	4182	1002
Tomate pelado	141	86	-55	87	64	-23	16	11	-5	36	18	-18	33	11	-22	54	20	-34	367	210	-157
Mistura vegetais ultracongelados sopa	1710	270	-1440	1170	180	-990	192	0	-192	486	72	-414	396	0	-396	648	108	-540	4602	630	-3972
Brócolos ultracongelados	711	433	-278	477	298	-179	80	48	-32	198	114	-84	165	98	-67	270	168	-102	1901	1159	-742
Espinafres ultracongelados	648	530	-118	528	362	-166	92	63	-29	234	136	-98	176	140	-36	360	220	-140	2038	1451	-587
Azeite	108	40	-68	87	30	-57	12	6	-6	36	7	-29	22	6	-16	36	8	-28	301	97	-204
Creme Vegetal	144	114	-30	105	76	-29	16	16	0	45	23	-22	33	19	-14	54	36	-18	397	284	-113
Marmelada	108	74	-34	87	54	-33	12	10	-2	36	18	-18	33	10	-23	54	20	-34	330	186	-144

<sup>1</sup> A análise dos desvios assentou na comparação entre as quantidades devidas, calculadas pela ferramenta *exce*/do SI FEAC, e as quantidades efetivamente distribuídas, registadas através das credenciais “B” emitidas pelas entidades mediadoras entre dezembro 2017 a maio 2019 (18 meses), à exceção do NISS 11336173056 (fevereiro a maio 2019 - 4 meses) e do NISS 12026740730 (julho 2018 a maio 2019 - 11 meses).



*Hev*

**Quadro 21 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 (Gondomar)**

Mediadora	Freguesia de Gondomar									TOTAL		
	1133478818			11325173315			11325216646			P (19)=(1)+(3)+(5) +(7)+(9)+(11)+(13)+(15)+(17)	E (20)=(2)+(4)+(6)+(8)+(10)+(12)+(14)+(16)+(18)	(20)-(19)
NISS	P (13)	E (14)	D (14)-(13)	P (15)	E (16)	D (16)-(15)	P (17)	E (18)	D (18)-(17)			
Produtos	P (13)	E (14)	D (14)-(13)	P (15)	E (16)	D (16)-(15)	P (17)	E (18)	D (18)-(17)	P (19)=(1)+(3)+(5) +(7)+(9)+(11)+(13)+(15)+(17)	E (20)=(2)+(4)+(6)+(8)+(10)+(12)+(14)+(16)+(18)	(20)-(19)
Leite	722	507	-215	304	346	42	513	453	-60	4079	3449	-630
Queijo Curado	152	132	-20	76	88	12	114	112	-2	887	868	-19
Arroz medio carolino	133	134	1	58	82	24	114	113	-1	847	873	26
Massa	266	262	-4	128	168	40	228	223	-5	1688	1734	46
Cereais	304	167	-137	110	113	3	228	134	-94	1706	1125	-581
Feijão encarnado	209	151	-58	65	96	31	171	133	-38	1244	1010	-234
Grão-de-bico cozido	209	153	-56	65	96	31	171	133	-38	1244	1004	-240
Frango congelado	95	109	14	39	68	29	95	90	-5	625	667	42
Pescada congelada n.º 3	133	135	2	58	82	24	114	110	-4	829	866	37
Atum	608	794	186	338	576	238	684	717	33	4552	5577	1025
Sardinha	570	845	275	342	549	207	627	679	52	4235	5429	1194
Tomate	76	32	-44	38	22	-16	57	24	-33	418	265	-153
Mistura vegetais sopa	912	142	-770	342	82	-260	684	112	-572	5208	856	-4352
Brócolos	380	251	-129	136	128	-8	285	176	-109	2138	1412	-726
Espinafres	380	232	-148	217	167	-50	380	200	-180	2686	1633	-1053
Azeite	57	8	-49	26	6	-20	38	8	-30	329	81	-248
Creme vegetal	76	53	-23	50	43	-7	57	40	-17	481	351	-130
Marmelada	57	24	-33	26	17	-9	57	21	-36	384	235	-149

**Quadro 22 – Desvios na distribuição de bens alimentares operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038 (Guimarães/Vizela)**

Mediadora	FRATERNA - Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social									Santa Casa da Misericórdia de Vizela									TOTAL		
	NISS			11269530672			10296956659			10296535181			10295013028			11324106906					
Produtos	P (1)	E (2)	D (2)-(1)	P (3)	E (4)	D (4)-(3)	P (5)	E (6)	D (6)-(5)	P (7)	E (8)	D (8)-(7)	P (9)	E (10)	D (10)-(9)	P (11)	E (12)	D (12)-(11)	P (13)=(1)+(3)+(5)+(7)+(9)+(11)	E (14)=(2)+(4)+(6)+(8)+(10)+(12)	(14)-(13)
Leite	486	409	-77	99	42	-57	360	334	-26	874	678	-196	772	436	-336	486	385	-101	3077	2284	-793
Queijo Curado	108	93	-15	18	9	-9	90	78	-12	190	180	-10	136	111	-25	108	106	-2	650	577	-73
Arroz medio carolino	108	99	-9	18	10	-8	90	79	-11	190	170	-20	136	110	-26	108	108	0	650	576	-74
Massa	198	192	-6	33	20	-13	180	172	-8	380	370	-10	269	209	-60	216	184	-32	1276	1147	-129
Cereais	198	105	-93	45	21	-24	144	94	-50	399	220	-179	329	127	-202	234	94	-140	1349	661	-688
Feijão encarnado	144	125	-19	30	11	-19	126	95	-31	266	139	-127	231	104	-127	162	92	-70	959	566	-393
Grão-de-bico cozido	144	125	-19	30	11	-19	126	95	-31	266	139	-127	231	104	-127	162	92	-70	959	566	-393
Frango congelado	72	61	-11	12	6	-6	72	57	-15	152	108	-44	98	51	-47	90	55	-35	496	338	-158
Pescada congelada n.º 3	90	93	3	18	10	-8	90	93	3	190	190	0	133	117	-16	108	109	1	629	612	-17
Atum	486	510	24	90	44	-46	504	542	38	1140	780	-360	741	448	-293	684	495	-189	3645	2819	-826
Sardinha	450	490	40	81	40	-41	450	504	54	1045	765	-280	684	417	-267	630	467	-163	3340	2683	-657
Tomate	54	41	-13	9	3	-6	36	39	3	76	69	-7	60	32	-28	54	22	-32	289	206	-83
Mistura vegetais sopa	648	106	-542	108	0	-108	540	103	-437	1140	100	-1040	816	82	-734	648	84	-564	3900	475	-3425
Brócolos	270	134	-136	45	0	-45	216	133	-83	456	168	-288	332	107	-225	270	85	-185	1589	627	-962
Espinafres	288	171	-117	48	7	-41	288	173	-115	608	256	-352	437	165	-272	360	127	-233	2029	899	-1130
Azeite	36	10	-26	6	0	-6	36	9	-27	76	20	-56	57	10	-47	36	7	-29	247	56	-191
Creme vegetal	54	43	-11	9	5	-4	54	29	-25	95	87	-8	76	37	-39	54	34	-20	342	235	-107
Marmelada	54	35	-19	9	3	-6	36	23	-13	76	77	1	57	26	-31	54	15	-39	286	179	-107

## ANEXO VIII - CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS ALIMENTARES: PONTO DE SITUAÇÃO EM 20/05/2019

**Processo n.º 2001/17/0000005**

**Procedimento:**

Concurso Público. Procedimento composto por 18 lotes, indicados no quadro seguinte.

**Valor autorizado:**

66.120.373,59 €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor. Autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-Q/2016, publicada em Diário da República na 1ª série, n.º 250 de 30 de dezembro de 2016.

**Valor do Procedimento**

O valor inicial foi corrigido em sede de erros e omissões 65.812.541,58 € s/IVA.

**Autorização para abertura de procedimento**

Deliberação do CD de 09/01/2017.

**O procedimento foi objeto das seguintes publicações**

Anúncio no DR n.º 123/2017 de 9 de janeiro;

Anúncio no Jornal oficial da União Europeia com a referência n.º 2017/S 0007 – 009867;

Anúncio no DR n.º 228/2017 de 20 de fevereiro - Aviso de prorrogação de prazo;

Anúncio no DR n.º 232/2017 de 20 de fevereiro – Retificação do Aviso de prorrogação de prazo;

Anúncio no JOUE com a referência n.º 2017/S 039 – 070790 – Anúncio retificativo do prazo.

**Prazo de execução dos contratos**

Execução 24 meses.

Prazo previsto 25 de setembro de 2017 a 30 de agosto de 2019.

Prazo de início 16 de outubro de 2017 a 27 de setembro de 2019.

**Critério de Adjudicação**

O critério de adjudicação foi o do mais baixo preço.

**Processo n.º 531/17.3BEAVR - TAF de Aveiro**

Autora: Bastos, Amorim & Araújo - Consultoria e Trading, Lda.

Citação a 25/05/2017

Contestação do ISS a 19/07/2017

Despacho Saneador: Sentença favorável ao ISS a 01/08/2017

Ação intentada com vista a condenar o ISS para a prática de disponibilização das informações relativas à data de receção das amostras, das quantidades entregues e do registo fotográfico das amostras.

**Abertura de propostas e publicitação da lista de concorrentes: 03/04/2017.**

### Quadro 23 – Concurso público para os 18 produtos definidos no cabaz alimentar do PO APMC

Lote/Bem alimentar	Valor Base do lote	Valor Adjudicado	Data de adjudicação	Cocontratante	Aprovação da minuta de contrato	Nº do Processo e data do Visto do Tribunal de Contas
Lote 1/ Leite meio gordo de vaca ultrapasteurizado (UHT)	2.717.207,51 €	2.597.916,00 €	06/07/2017	Lactogal, S.A.	20/07/2017	Proc. nº 2809/2017 30/08/2017
Lote 2/ Queijo curado de vaca meio gordo	7.472.320,72 €	5.497.456,00 €	20/07/2017	Lactogal, S.A.	03/08/2017	Proc. nº 2873/2017 07/09/2017
Lote 3/ Arroz médio carolino	951.022,59 €	926.746,02 €	22/06/2017	Sogenave, S.A.	13/07/2017	Proc. nº 2712/2017 30/08/2017
Lote 4/ Massa simples – esparguete	1.630.324,51 €	868.824,40 €	22/06/2017	Sogenave, S.A.	13/07/2017	Proc. nº 2713/2017 30/08/2017
Lote 5/ Cereais de Pequeno-almoço à base de flocos de milho	3.512.487,74 €	2.090.155,61€	22/06/2017	Sogenave, S.A.	13/07/2017	Proc. nº 2115/2017 30/08/2017
Processo de Contencioso Pré-Contratual: 1736/17.2BELSB do TAF de Beja. Autor - SEAR – Sociedade Europeia de Arroz S.A. Decisão judicial favorável ao ISS.						
Lote 6/ Feijão Encarnado Cozido Enlatado	1.097.652,36 €	945.078,75 €	22/06/2017	Cister, Lda.	13/07/2017	Proc. nº 2734/2017 30/08/2017
Lote 7/ Grão-de-Bico cozido enlatado	1.317.182,91 €	1.053.087,75 €	22/07/2017	Cister, Lda.	13/07/2017	Proc. nº 2733/2017 30.08.2017
Lote 8/ Tomate pelado enlatado	405.330,70 €	346.219,99 €	06/07/2017	Cister, Lda.	27/07/2017	Proc. nº 2812/2017 30/08/2017
Lote 9/ Frango Congelado, em pedaços sem miúdos	3.046.668,81 €	2.890.860,50 €	22/06/2017	Avibom, S.A.	20/07/2017	Proc. nº 2808/2017 30/08/2017
Lote 10/ Pescada Congelada n.º 3 para cozer	6.793.018,79 €	2.925.042,13 €	22/06/2017	Sogenave, S.A.	13/07/2017	Proc. nº 2714/2017 30/08/2017
Lote 11/ Atum à posta em óleo vegetal em latas	6.052.004,52 €	5.134.665,89 €	27/07/2017	A Poveira, S.A.	11/08/2017	Proc. nº 3256/2017 13/09/2017
Processo de Contencioso Pré-Contratual: 2089/17.4BELSB do TAF de Lisboa. Autor - INDUSTRIAS, S.L. relativo ao fornecimento do lote 11 Atum à posta em óleo vegetal. Decisão judicial favorável ao ISS.						
Lote 12/ Sardinha em óleo vegetal em latas	7.528.929,20 €	3.866.254,16 €	03/08/2017	A Poveira, S.A.	11/08/2017	Proc. nº 2975/2017 07/09/2017
	Processo de Contencioso Pré-Contratual: 338/17.8BEBJA do TAF de Beja. Autor - SEAR, S.A. (Sociedade europeia de Arroz). Decisão judicial favorável ao ISS.					
Processo de Contencioso Pré-Contratual: 2154/17.8BELSB do TAF de Lisboa. Autor - INDUSTRIAS, S.L. Decisão judicial favorável ao ISS.						
Lote 13/ Mistura de vegetais Ultracongelados para preparação de sopa, sem batata	12.635.015,00 €	5.994.888,33 €	31/07/2017	Sogenave, S.A.	11/08/2017	Proc. nº 2946/2017 07/09/2017
Processo de Contencioso Pré-Contratual: 771/17.5BEAVR do TAF de Aveiro. Autor BASTOS, AMORIM & ARAÚJO LDA. Decisão judicial desfavorável ao ISS.				Celebração do contrato no valor de 8.987.941,60 € com o autor da ação em curso, a ser submetido a visto do TC.		
Lote 14/ Brócolos Ultracongelados	4.238.911,13 €	3.232.078,18 €	27/07/2017	Sogenave, S.A.	07/08/2017	Proc. nº 2915/2017 07/09/2017
Lote 15/ Espinafres Ultracongelados	4.347.585,79 €	3.707.029,94 €	27/07/2017	Sogenave, S.A.	07/08/2017	Proc. nº 2914/2017 07/09/2017
Processo de Contencioso Pré-Contratual: 1900/17.4BEPRP do TAF do PORTO				Celebração dos contratos com o autor da ação em curso, a ser submetido a visto do TC.		

Lote/Bem alimentar	Valor Base do lote	Valor Adjudicado	Data de adjudicação	Cocontratante	Aprovação da minuta de contrato	Nº do Processo e data do Visto do Tribunal de Contas
	Autor I.F.T COMÉRCIO INTERNACIONAL ALIMENTAR, S.A., relativo aos lotes 14 e 15. Decisão judicial desfavorável ao ISS.					
Lote 16/ Azeite	1.358.603,76 €	<p>Não foram apresentadas propostas, pelo que, foram desenvolvidos 2 procedimentos concursais.</p> <p>Concurso Público Processo n.º 2001/17/0001263, execução de 2 meses, contrato celebrado com Azeol – Sociedade de Azeites e óleos da Estremadura, S.A., pelo montante de <b>129.891,60 €</b>. Proc. n.º 3038/2017 visto a 04/10/2017.</p> <p>Concurso Público com publicação no JOUE Processo n.º 2001/17/0001905, prazo de execução de 22 meses, contrato com a Sogenave - Sociedade Geral de Abastecimentos à Navegação e Indústria Hoteleira, SA., pelo montante de 1.406.735,72 €. Processo n.º 3896/2017, em análise <b>no TC</b>.</p> <p>Pendente da decisão judicial - Processo de Contencioso Pré-Contratual: 1211/17.5BEAVR do TAF de Aveiro – Autor BASTOS, AMORIM &amp; ARAÚJO, decisões favoráveis ao ISS (sentença do TAF e acórdão do TCAN); aguarda acórdão do STA</p>				
Lote 17/ Doce de marmelo ou marmelada	439.060,91 €	354.504,44 €	22/06/2017	Calimenta, S.A.	13/07/2017	Proc. n.º 2813/2017 30/08/2017
Lote 18/Creme vegetal.	577.045,65 €	324.395,42 €	20/07/2017	Sogenave, S.A.	08/08/2017	Proc. n.º 2872/2017 07/09/2017

Fonte: ISS.

Relativamente aos lotes 5, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, foram desenvolvidos os seguintes procedimentos por ajuste direto, nos termos da alínea c) do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos:

#### Lote 5.

**Proc. n.º 2001/18/0000009** – FEAC 2017/2019 – Cereais de Pequeno-almoço  
Decisão de contratar revogada artigo 79.º do CCP.

#### Lote 11.

**Proc. n.º 2001/17/0002910** – FEAC 2017/2019 - Atum  
Decisão de contratar revogada artigo 79.º do CCP.

#### Lote 12.

**Proc. n.º 2001/17/0002912** - FEAC 2017/2019 - Sardinha  
Celebrado um acordo de revogação do contrato artigo 330.º do CCP.  
O contrato não gerou quais quer efeitos e o TC foi informado.

#### Lote 13.

**Proc. n.º 2001/17/0002745** - FEAC 2017/2019 - Mistura de vegetais ultracongelados

Prazo de execução do contrato de 1 mês, renovável até 6.

Valor 1.498.722,08 € s/IVA

Contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15/02/2018.

Execução do contrato: O início da execução das entregas do género alimentar mistura de vegetais ocorreu na semana de 26 a 30 de março de 2018.

Renovações: O referido contrato foi objeto de duas renovações, tendo a primeira renovação ocorrido na semana de 23 a 30 de abril, após a deliberação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., a 05/04/2018 e a segunda renovação na semana de 25 a 31 de maio de 2018, após a Deliberação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., a 10/05/2018. O contrato não foi renovado no mês de junho 2018 e o TC foi informado.

#### Lote 14.

**Proc. n.º 2001/17/0002741** - FEAC 2017/2019 - Brócolos ultracongelados

Celebrado um acordo de revogação do contrato artigo 330.º do CCP.

O contrato não gerou quais quer efeitos e o TC foi informado.



**Lote 15.**

Proc. nº 2001/17/0002742 - FEAC 2017/2019 - Espinafres ultracongelados  
Celebrado um acordo de revogação do contrato artigo 330.º do CCP.  
O contrato não gerou quaisquer efeitos e o TC foi informado.

**Lote 16.**

**Processo n.º 2001/18/0000445** – FEAC 2017/2019 - Azeite Virgem Extra  
Prazo de execução do contrato de 1 mês, renovável até 6.

Valor 386.283,19 € s/IVA

Proc. nº 797/2018-TC, Visto Tácito a 06/06/2018.

Contrato executado incluindo todas as renovações.

**Processo n.º 2001/19/0000632** - FEAC 2017/2019 - Azeite Virgem Extra

Prazo de execução do contrato de 1 mês, renovável até 4.

Valor 255.837,56 € s/IVA

Contrato em análise no TC.



*He*

## ANEXO IX - PROGRAMA DE APOIO COMPLEMENTAR À EXECUÇÃO DO PO APMC: VALORES APROVADOS E PAGOS ÀS ENTIDADES INCLUÍDAS NA AMOSTRA

Quadro 24 – Programa de apoio complementar

Território	NIF	Entidade beneficiária	Comparticipação financeira aprovada (€)						Valor Pago até 31/10/2019(€)	
			2017		2018		2019			Total aprovado
			Coordenadora	Mediadora	Coordenadora	Mediadora	Coordenadora	Mediadora		
Guimarães/Vizela	509151175	AREA - ASSOCIAÇÃO DE RECOLHA DE EXCEDENTES ALIMENTARES	7 910,79		7 643,16		5 732,37		21 286,32	15 255,33
	500848610	SANTA CASA DA MISERICORDIA DE VIZELA		2 325,60		5 702,40		4 276,80	12 304,80	8 002,08
	504487620	FRATERNA - CENTRO COMUNITÁRIO DE SOLIDARIEDADE E INTEGRAÇÃO SOCIAL		1 677,60		3 110,40		2 332,80	7 120,80	4 800,96
Sub-Total			7 910,79	4 003,20	7 643,16	8 812,80	5 732,37	6 609,60	40 711,92	28 058,37
Oeiras	500745943	MUNICÍPIO DE OEIRAS	8 234,50		7 938,00		5 953,50		22 126,00	16 172,50
	508898668	AGÊNCIA NACIONAL DE INTERVENÇÃO SOCIAL		2 234,96		3 939,84		2 954,88	9 129,68	4 204,88
	510835660	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARNAXIDE E QUEIJAS		2 993,12		6 972,48		5 229,36	15 194,96	9 965,70
Sub-Total			8 234,50	5 228,08	7 938,00	10 912,32	5 953,50	8 184,24	46 450,64	30 343,08
Gondomar	503992216	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	9 997,73	4 297,62	7 990,92	8 501,76	5 993,19	6 376,32	43 157,54	30 693,26
	509391613	GONDOMAR SOCIAL - ASSOCIAÇÃO DE INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA		4 402,45		8 709,12		6 531,84	19 643,41	13 020,85
	510837204	FREGUESIA DE GONDOMAR		5 149,29		10 186,56		7 639,92	22 975,77	15 044,25
Sub-Total			9 997,73	13 849,36	7 990,92	27 397,44	5 993,19	20 548,08	85 776,72	58 758,36
<b>Total</b>			<b>26 143,02</b>	<b>23 080,64</b>	<b>23 572,08</b>	<b>47 122,56</b>	<b>17 679,06</b>	<b>35 341,92</b>	<b>172 939,28</b>	<b>117 159,81</b>

Fonte: Protocolos de colaboração celebrados entre o ISS e os beneficiários; Transferências do ISS, verificadas junto dos beneficiários.

## ANEXO X - MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO REALIZADAS

Quadro 25 – Medidas de acompanhamento realizadas

Código da Operação	Designação da Entidade Beneficiária	Designação da Entidade Mediadora	Data de realização	Tipo da Ação	Designação da Ação	Número de Participantes Previstos (1)	Número de Participantes Efetivos (2)	% (2)/(1)
POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	22/01/2018	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Fácil e barato”	62	62	100
			27/06/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Segredos da Poupança”	90	20	22
			18/04/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de esclarecimento “Escolha um rótulo”	50	47	94
			24/10/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Somos aquilo que comemos”	70	10	14
			22/01/2019	Prevenção do desperdício	Showcooking “Mestres na cozinha”	61	61	100
			09/10/2018	Prevenção do desperdício	Ação de sensibilização “Exagerar sem desperdiçar”	69	68	99
			21/05/2019	Prevenção do desperdício	Ação de Sensibilização “Mitos da alimentação”	90	31	34
			15/01/2018	Seleção de géneros alimentares	Ação de sensibilização “Comer com peso e medida”	65	65	100
			30/08/2019	Seleção de géneros alimentares	“Gincana da alimentação”	90	8	9
			25/01/2018	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Fácil e barato”	70	75	107
		27/06/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Segredos da Poupança”	90	40	44	
		12/04/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de esclarecimento “Escolha um rótulo”	100	50	50	
		31/10/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Somos aquilo que comemos”	70	23	33	
		05/02/2019	Prevenção do desperdício	Showcooking “Mestres na cozinha”	70	48	69	
		18/10/2018	Prevenção do desperdício	Ação de sensibilização “Exagerar sem desperdiçar”	70	72	103	
		24/05/2019	Prevenção do desperdício	Ação de Sensibilização “Mitos da alimentação”	90	28	31	
		16/01/2018	Seleção de géneros alimentares	Ação de sensibilização “Comer com peso e medida”	70	70	100	
		30/08/2019	Seleção de géneros alimentares	“Gincana da alimentação”	70	1	1	
		FREGUESIA DE GONDOMAR (SÃO COSME),	06/02/2018	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Fácil e barato”	79	79	100
			27/06/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização “Segredos da Poupança”	100	27	27

*Hev*

Código da Operação	Designação da Entidade Beneficiária	Designação da Entidade Mediadora	Data de realização	Tipo da Ação	Designação da Ação	Número de Participantes Previstos (1)	Número de Participantes Efetivos (2)	% (2)/(1)
		VALBOM E JOVIM	09/04/2019 e 10/04/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de esclarecimento "Escolha um rótulo"	96	94	98
			23/10/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Ação de sensibilização "Somos aquilo que comemos"	80	34	43
			07/02/2019	Prevenção do desperdício	Showcooking "Mestres na cozinha"	46	46	100
			18/10/2018	Prevenção do desperdício	Ação de sensibilização "Exagerar sem desperdiçar"	70	70	100
			21/05/2019	Prevenção do desperdício	Ação de Sensibilização "Mitos da alimentação"	100	88	88
			17/01/2018	Seleção de géneros alimentares	Ação de sensibilização "Comer com peso e medida"	76	76	100
			30/08/2019	Seleção de géneros alimentares	"Gincana da alimentação"	100	11	11
POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	MUNICIPIO DE OEIRAS	FREGUESIA DE CARNAXIDE E QUEIJAS	02/03/2018	Prevenção do desperdício	Workshop de Alimentação Saudável e Combate ao Desperdício Alimentar "Como Comer Bem Sem Desperdício"	70	37	53
			23/10/2018	Prevenção do desperdício	Workshop de Alimentação Saudável e Combate ao Desperdício Alimentar "Como Comer Bem Sem Desperdício"	65	12	18
POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	AREA - ASSOCIAÇÃO DE RECOLHA DE EXCEDENTES ALIMENTARES	FRATERNA - CENTRO COMUNITÁRIO DE SOLIDARIEDADE E INTEGRAÇÃO SOCIAL, CIPRL	23/08/2019	Otimização da gestão do orçamento familiar	Educação Financeira - como economizar?	96	84	88
			18/10/2018	Prevenção do desperdício	Confecionar a baixar custo	96	104	108
			29/03/2018	Seleção de géneros alimentares	Como interpretar um rótulo alimentar?	96	96	100
		SANTA CASA DA MISERICORDIA DE VIZELA	16/10/2018	Otimização da gestão do orçamento familiar	SOS Finanças	176	93	53
			05/02/2018	Prevenção do desperdício	Técnicas de aproveitamento de alimentos	176	95	54
			18/12/2017	Seleção de géneros alimentares	Boas práticas de higiene e segurança alimentar	176	62	35

Fonte: SI FEAC e entidades beneficiárias.

## ANEXO XI - ADIANTAMENTOS PAGOS ATÉ 31/05/2019

Quadro 26 – Adiantamentos pagos até 31/05/2019

Código da Operação	Designação da Entidade Beneficiária	Número/Ano do Adiantamento	Montante Total Pago (FEAC+OE) €	Montante pago FEAC €	Montante pago OE €	Número /Ano Autorização de Pagamento	Data de Validação Emissão AP	Nº/Ano OT	Data Emissão Pagamento pela AG	Data Transferência Pagamento	Data Pagamento
POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	AREA - ASSOCIAÇÃO DE RECOLHA DE EXCEDENTES ALIMENTARES	A00001/2019	4 903,34	4 167,83	735,51	104/2019/ISS	16/01/2019	20/2019	17/01/2019	17/01/2019	23/01/2019
		A00001/2018	5 349,07	4 546,72	802,35	191/2018/ISS	16/01/2018	48/2018	17/04/2018	17/04/2018	20/04/2018
		A00001/2017	1 783,00	1 515,56	267,44	185/2018/ISS	16/01/2018	47/2018	16/04/2018	17/04/2018	20/04/2018
POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	MUNICIPIO DE OEIRAS	A00001/2019	4 115,40	4 015,30	100,10	20/2019/ISS	11/01/2019	5/2019	14/01/2019	14/01/2019	17/01/2019
		A00001/2018	4 489,52	4 380,32	109,20	197/2018/ISS	12/01/2018	51/2018	20/04/2018	20/04/2018	27/04/2018
		A00001/2017	1 496,51	1 460,11	36,40	85/2017/ISS	11/12/2017	31/2017	13/12/2017	14/12/2017	20/12/2017
POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	A00001/2019	4 954,88	4 357,46	597,42	115/2019/ISS	16/01/2019	22/2019	17/01/2019	17/01/2019	23/01/2019
		A00001/2018	5 405,33	4 753,60	651,73	85/2018/ISS	25/01/2018	19/2018	06/02/2018	06/02/2018	14/02/2018
		A00001/2017	1 801,76	1 584,52	217,24	64/2017/ISS	21/11/2017	24/2017	28/11/2017	29/11/2017	11/12/2017

Fonte: SI FEAC.

*Hev*

## ANEXO XII - PEDIDOS DE REEMBOLSO COM DECISÃO ATÉ 31/05/2019

Quadro 27 – Pedidos de reembolso com decisão até 31/05/2019

Código da Operação	Designação da Entidade Beneficiária	Número/Ano do Pedido de Reembolso	Montante Total pago/a pagar (FEAC+OE) €	Montante pago/a pagar FEAC €	Montante pago/a pagar OE €	Data decisão CD do ISS	Número /Ano Autorização de Pagamento	Data de Validação Emissão AP	Nº/Ano OT	Data Emissão Pagamento pela AG	Data Transferência Pagamento	Data Pagamento
POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	AREA - ASSOCIAÇÃO DE RECOLHA DE EXCEDENTES ALIMENTARES	R00001/2018	3 441,59	2 925,36	516,23	30/05/2019	-	-	-	-	-	-
		I00001/2017	379,00	322,15	56,85	07/03/2019	192/2019/ISS	12/03/2019	40/2019	13/03/2019	13/03/2019	18/03/2019
POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	MUNICIPIO DE OEIRAS	R00001/2018	3 169,92	3 132,46	37,46	24/04/2019	298/2019/ISS	02/05/2019	65/2019	03/05/2019	03/05/2019	08/05/2019
		I00001/2017	475,68	472,68	2,91	07/03/2019	195/2019/ISS	12/03/2019	41/2019	13/03/2019	13/03/2019	18/03/2019
POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	R00002/2018	5 282,99	4 534,87	748,12	30/05/2019	-	-	-	-	-	-
		R00001/2018	3 345,67	2 843,82	501,85	09/05/2019	337/2019/ISS	16/05/2019	73/2019	20/05/2019	20/05/2019	23/05/2019
		I00001/2017	146,57	124,58	21,99	07/03/2019	194/2019/ISS	12/03/2019	41/2019	13/03/2019	13/03/2019	18/03/2019

Fonte: SI FEAC.

## ANEXO XIII - TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DOS PEDIDOS DE REEMBOLSO

Quadro 28 – Tramitação Processual dos Pedidos de Reembolso

Código da Operação	Designação da Entidade Beneficiária	Número/Ano do Pedido de Reembolso	Data de submissão do pedido de reembolso (1)	Data do pedido de elementos (2)	Data da resposta ao pedido de elementos (3)	(4)=(2)-(3)	Data decisão CD do ISS (5)	Dias úteis (6)=(5)-(1)-(4)	Desvio (6)-30	Data Emissão Pagamento (7)	Dias úteis (8)= (7)-(5)	Desvio (8)-5	Data Pagamento (9)	Dias úteis (10)=(9)-(7)	Desvio (10)-6
POAPMC-01-74F2-FEAC-000038	AREA - ASSOCIAÇÃO DE RECOLHA DE EXCEDENTES ALIMENTARES	R00001/2018	10/12/2018	10/04/2019	15/04/2019	3	30/05/2019	114	84	-	-	-	-	-	-
		I00001/2017	30/03/2018	12/02/2019	22/02/2019	8	07/03/2019	225	195	13/03/2019	4	-1	18/03/2019	3	-3
POAPMC-01-74F2-FEAC-000109	MUNICIPIO DE OEIRAS	R00001/2018	19/11/2018	26/03/2019	05/04/2019	8	26/04/2019	101	71	03/05/2019	4	-1	08/05/2019	3	-3
		I00001/2017	26/03/2018	05/02/2019	20/02/2019	11	07/03/2019	226	196	13/03/2019	4	-1	18/03/2019	3	-3
POAPMC-01-74F2-FEAC-000130	IRMANDADE DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE VERA CRUZ DE GONDOMAR	R00002/2018	13/07/2018	14/05/2019	24/05/2019	8	30/05/2019	212	182	-	-	-	-	-	-
		R00001/2018	13/04/2018	28/03/2019	17/04/2019	14	09/05/2019	252	222	20/05/2019	7	2	23/05/2019	3	-3
		I00001/2017	29/03/2018	12/02/2019	22/02/2019	8	07/03/2019	226	196	13/03/2019	4	-1	18/03/2019	3	-3

Fonte: SI FEAC

## ANEXO XIV - ANÁLISE DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DAS CANDIDATURAS

A troca de correspondência existente no processo da candidatura nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000109, revelou dificuldades de comprovação que, aliadas às justificações existentes no SI FEAC para a pontuação atribuída por parte dos técnicos analistas, nem sempre elucidavam qual a fonte de informação considerada, situação que tornou inexecutável o recálculo das médias dos anos de experiência que levaram à valoração de cada critério. De qualquer modo, caso se tivessem tido em conta as auto declarações das entidades beneficiárias existentes no SI FEAC<sup>1</sup>, a candidatura deveria ter obtido um nível de valoração “Elevado” (30 pontos, que corresponde a uma média do número de anos de experiência igual ou superior a 6), passando consequentemente a valer a final da operação a 80 pontos, em vez dos 70 pontos obtidos<sup>2</sup>.

Ao invés, no âmbito da operação nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000130, foram considerados os valores constantes no documento caracterizador das entidades, que refere anos de experiência em número superior<sup>3</sup> aos das declarações emitidas pelo Centro Distrital do Porto do ISS no âmbito dos critérios a) e b)<sup>4</sup>, o que conduziu a uma pontuação final de 80, quando, a fazer fé nos documentos oficiais, a mesma deveria ser de 50 pontos<sup>5</sup>. Neste território de Gondomar, existiu uma segunda candidatura nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000011, submetida pelo “Banco Alimentar Contra a Fome do Porto”, que foi aprovada sob condição (bolsa de reserva) com uma pontuação inicial de 63 pontos, posteriormente fixada em 73 pontos, que teria sido ganhadora.

---

<sup>1</sup> Critério b): Agência Nacional de Intervenção Social – 3 anos; Centro Social Paroquial de Nova Oeiras – 13 anos; Centro Social Paroquial de São Julião da Barra – 21 anos; Junta de Freguesia de Porto Salvo – 6 anos; Junta de Freguesia de Carnaxide – 9 anos; União das Freguesias de Algés, Linda-a-Velha, Cruz Quebrada/Dafundo – 4 anos; Junta de Freguesia de Barcarena – 10 anos; (Média de anos de experiência de atendimento das entidades beneficiárias da candidatura=  $66/7=9,42$  – não foi considerada a entidade coordenadora Município de Oeiras, por ser unicamente polo de receção).

<sup>2</sup> Esta candidatura foi a única apresentada no território de Oeiras.

<sup>3</sup> Critérios a) e b) – Santa Casa da Misericórdia de Gondomar – 21 anos; União das Juntas de Freguesia de S. Cosme, Valbom e Jovim – 21 anos; Gondomar Social – 4 anos (Média de anos de experiência nos dois critérios =  $46/3=15,33$ ).

<sup>4</sup> Critério a): Santa Casa da Misericórdia de Gondomar – 8 anos; Gondomar Social – 4 anos; União das Juntas de Freguesia de S. Cosme, Valbom e Jovim – 1 ano (média de anos de experiência de distribuição de apoio alimentar – PCAAC - das entidades beneficiárias da candidatura=  $13/3=4,33$ ); critério b): Santa Casa da Misericórdia de Gondomar – 9 anos; Gondomar Social – 1 ano; União das Juntas de Freguesia de S. Cosme, Valbom e Jovim – sem declaração (média de anos de experiência de atendimento das entidades beneficiárias da candidatura=  $10/3=3,33$ ).

<sup>5</sup> O nível de valoração foi “Elevado” (30 pontos, correspondendo a uma média do número de anos de experiência igual ou superior a 6) em ambos os critérios, ao passo que se tivessem sido consideradas as declarações do ISS a valoração seria de “Médio” (20 pontos, correspondendo a uma média do número de anos de experiência entre 4 e 5, no critério a) e “Baixo” (10 pontos, correspondendo a uma média do número de anos de experiência entre 1 e 3, no critério b), pelo que consequentemente a valoração final seria de apenas 50 pontos (valor mínimo para aprovação) em vez dos 80 pontos obtidos.

No âmbito desta última candidatura, foi solicitada a alteração da valoração num dos critérios, tendo a respetiva análise evidenciado declarações oficiais contraditórias<sup>1</sup> e critérios de decisão discutíveis<sup>2</sup>.

O ISS, em sede de contraditório, indicou os tipos de documentos utilizados na análise técnica das candidaturas (protocolos RLIS/acordos de cooperação de atendimento social/protocolos RSI/declarações das entidades) e salientou que para determinadas entidades sem protocolo com o ISS (*v.g.* autarquias e juntas de freguesia), devem ser consideradas as declarações emitidas pelas próprias. Considerou, ainda, que as pontuações atribuídas nos casos supracitados se encontram corretas.

Sobre esta matéria, para além das inconsistências apontadas e da vulnerabilidade de sistemas de avaliação comparativa que admitem declarações não comprovadas, existindo fontes de informação diferentes deveriam as mesmas ter sido explicitadas na Nota explicativa que deveria conter instruções claras para os técnicos analistas, possibilitando igualmente transparência e rastreabilidade ao processo de avaliação. De resto, sempre que existe mais do que uma fonte de informação para o mesmo critério e os dados não são coincidentes, impõe-se o apuramento dos motivos dessas divergências.

---

<sup>1</sup> O “Banco Alimentar Contra a Fome do Porto” solicitou a alteração da valoração do critério b) de Baixo (10 pontos), para Médio (20 pontos)<sup>1</sup>, com base numa declaração do Centro Distrital do Porto que atestava 12 anos de experiência em acompanhamento e/ou atendimento social para a Associação Social Recreativa Cultural e Bem Fazer Vai Avante. O conteúdo desta declaração, assinada pelo Diretor do Centro Distrital do Porto e datada de 15 de maio de 2017, divergia da declaração entregue pela entidade aquando da candidatura, assinada pela Diretora Adjunta do Centro Distrital do Porto e datada de 10 de maio de 2017, que atestava apenas 9 anos de experiência.

<sup>2</sup> Pese embora o técnico analista tenha considerado correta a declaração emitida em 10 de maio de 2017, a reavaliação conduziu à alteração da pontuação do critério b) por ter considerado que os cálculos que suportam a sua valoração devem incluir a informação das duas entidades mediadoras, não tendo por isso aplicação ao Banco Alimentar, dado tratar-se de uma coordenadora que não é mediadora. Importa, no entanto, salientar que a nota explicativa do ISS ao referir “*Neste critério deve ser analisada a média do número de anos de experiência de atendimento e/ou acompanhamento das entidades beneficiárias da candidatura junto das pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura*” é suscetível de gerar interpretações divergentes pelos técnicos analistas, uma vez que se refere genericamente a entidades beneficiárias e não a entidades mediadoras.



*Her*

**ANEXO XV RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 12613/2020  
2020/9/7



OF. M.: 1186/2020 Data: 04-09-2020

Exmº. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de  
Contas  
Av. da República, n.º 65  
1150 - 189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		ENT.: 9944/MTSSS/2020 PROC. Nº: 1406/2020/2049	

ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

Relativamente à Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas promovida pelo Tribunal de Contas e remetida para este Ministério por correio eletrónico, identificado S20954/2020, 2020/7/13, com a referência: DA VIII.1, para conhecimento e eventuais comentários por parte de Sua Excelência a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, solicitando o envio de eventuais comentários até 21 de agosto, mas posteriormente prorrogado para 5 de setembro, dando seguimento ao pedido formulado pelo POISE, cumpre-nos o seguinte:

No item 1.2 - Recomendações, pág. 13, recomenda às entidades a "...pertinência para a definição do modelo a aplicar no próximo período de programação 2021-2027, no quadro dos apoios do FSE+, bem como no cumprimento dos objetivos da Agenda 2030":

A) Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

**A1. Pondere a elaboração de uma estratégia coordenada para a redução da pobreza, tendo em atenção as seguintes vertentes:**

- a) Alinhamento com os compromissos assumidos na Agenda 2030 das Nações Unidas;
- b) Avaliação e articulação das políticas/apoios sociais existentes no âmbito do combate à pobreza;
- c) Identificação das entidades e áreas da governação responsáveis pela execução das várias políticas, respetivo calendário, custos envolvidos e articulação com os programas/fundos suscetíveis de financiar as medidas necessárias;
- d) Criação de um sistema de monitorização da pobreza, com definição de indicadores e metas que permitam acompanhar e avaliar as várias medidas de políticas;



Hev



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

GABINETE DA MINISTRA DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

No que concerne a este assunto, o Programa do XXII Governo Constitucional assume como compromisso, no âmbito da erradicação da pobreza, o lançamento de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, onde serão integradas várias medidas transversais que vão cruzar com diferentes instrumentos e dimensões de políticas públicas, direcionados para os grupos mais vulneráveis e transversalmente da infância à velhice.

O processo de elaboração da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza está em curso e o Governo prevê que a sua apresentação no primeiro trimestre de 2021. Trata-se de uma Estratégia que tem como principais objetivos a melhoria da qualidade das respostas, a rentabilização e melhoria dos instrumentos territoriais integrados de combate à pobreza, o trabalho em rede com a Rede Social, fomentando o envolvimento e participação da sociedade civil.

***A2. Pondere a adoção de um sistema de vales ou cartões eletrónicos como veículo do apoio alimentar/bens de primeira necessidade às pessoas mais carenciadas, em linha com o previsto nos regulamentos europeus;***

O Governo, através do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, inscreveu no PEES (Programa de Estabilização Económica e Social) a agilização e simplificação do processo e elegibilidade dos beneficiários e promovendo a implementação de programa de vouchers/cartões eletrónicos para simplificação do processo.

***A3. Promova a participação das entidades representativas da economia social, mormente quanto às melhorias a introduzir no Programa;***

As entidades do setor social têm sido, e continuarão a ser, parceiros privilegiados na análise, desenho e implementação das medidas que visam o acompanhamento e a melhoria do programa de apoio alimentar, assim como de todos os programas direcionados para o combate à pobreza e à exclusão.

***A4. Promova que o desenho de um novo Programa defina objetivos mais orientados, específicos e quantificados, associados a metas e indicadores correspondentes, que, entre outros aspetos, permitam medir a melhoria da situação dos destinatários e a evolução da sua inclusão social.***

Estamos cientes de que é possível melhorar o acompanhamento da evolução dos resultados que nos permitam tornar mensurável a melhoria da situação dos destinatários bem como a sua inclusão social, pois, no momento, só através da realização de estudos de avaliação e impacto das respetivas medidas poderemos retirar conclusões mais fiáveis.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Por esse motivo, procuramos com as entidades no terreno perceber a evolução do programa no que concerne à integração das pessoas e famílias envolvidas nos programas de apoio.

Não obstante, temos sempre em mente criar formas e modelos que nos permitam parametrizar a concretização dos objetivos previstos nos programas de apoio às pessoas mais carenciadas.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Rita Dias Duarte

/JL

**Paula Lopes Viegas**  
Chefe do Gabinete  
em substituição



Hev



Exma. Sra. Auditora Coordenadora  
Leonor Côrte Real Amarel

Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

S/ REFERÊNCIA: D A VIII . 1

S/ COMUNICAÇÃO:

N/ REFERÊNCIA: S-POAPMC/5118/2020

DATA: 2020-09-07

**ASSUNTO: Auditoria do Tribunal de Contas ao PO APMC - Envio de Contraditório**

Na sequência da receção do relatório preliminar relativo à Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às pessoas Mais Carenciadas, junto se envia o contraditório desta AG ao mesmo, bem como um conjunto de anexos de suporte às alegações apresentadas.

Encontramo-nos disponíveis para esclarecer eventuais dúvidas que possam resultar das alegações que agora apresentamos.

Com os melhores cumprimentos,

**Vogal da Comissão Diretiva**

Maria Manuela  
Félix Florêncio  
Bessone Mauritti

Digitally Signed by Maria Manuela  
Félix Florêncio Bessone Mauritti  
DN: C=PT, O=Programa Operacional  
Temático Inclusão Social e  
Emprego, CN=Maria Manuela Félix  
Florêncio Bessone Mauritti  
Reason:  
Date: 2020-09-07T15:57:15.931 UTC

Manuela Mauritti

1/1

## CONTRADITÓRIO AO RELATÓRIO PRELIMINAR DO TRIBUNAL DE CONTAS

### NO ÂMBITO DA AUDITORIA AO PROGRAMA OPERACIONAL DE APOIO ÀS PESSOAS MAIS CARENCIADAS (POAPMC)

Em 14 de julho de 2020 foi rececionado o relato da auditoria identificado em epígrafe, que teve por objeto apreciar se o PO APMC contribui de forma regular e eficaz para atenuar a pobreza em Portugal, pronunciando-se, designadamente, sobre o sistema de gestão e controlo, os níveis de execução do Programa e sobre a adequação do auxílio prestado às pessoas mais carenciadas, bem como na elegibilidade, legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas.

A auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas (adiante designado de TC) incidiu sobre os apoios concedidos reportados a 31/03/2019 e teve por base uma amostra de três operações da TO 1.2.1 – Distribuição de Géneros Alimentares e/ou Bens de primeira Necessidade Continente, dos territórios de Gondomar (operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000130), Oeiras (operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000109) e Guimarães/Vizela, (operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000038) envolvendo um total de 9 entidades auditadas (entidades coordenadoras/polo de receção e entidades mediadoras).

A auditoria desenvolveu-se junto da Autoridade de Gestão (AG), da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C, IP), do Organismo Intermédio Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP), das entidades beneficiárias, de organizações representativas das instituições do sector social e da organização EAPN Portugal (Rede Europeia Anti Pobreza Portugal).

#### PONTO PRÉVIO - CONTEXTUALIZAÇÃO

O POAPMC operacionaliza verbas de um fundo novo - Fundo de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) - que substitui o Programa de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCACC), programa esse que continha o duplo objetivo de articulação entre a Política Agrícola Comum (PAC) e a promoção da estabilização dos mercados agrícolas e o desenvolvimento de respostas sociais.

O FEAC foi instituído no âmbito do atual Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2014-2020) com o propósito de operar uma mudança de paradigma no apoio alimentar a prestar, de forma a promover a coesão social, concorrer para o objetivo de erradicação da pobreza na UE, em conformidade com os objetivos da Estratégia 2020, na sua dimensão de reduzir o



He



número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social e contribuir efetivamente para atenuar as formas mais graves de pobreza.

Este novo fundo, ainda que com uma clara aproximação à política de coesão, foi mantido como instrumento autónomo face aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), por, entre outros aspetos, se reconhecer a especificidade da sua natureza. Por essa razão, apesar de coexistir com o PT 2020, o FEAC não se encontra integrado no Acordo de Parceria (AP), tal como é salientado no relato da auditoria, uma vez que o AP só é aplicável aos FEEI, aos quais se aplica o Regulamento n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, (RDC) que estabelece disposições comuns relativas aos FEEI e não ao FEAC.

Entre as suas especificidades, não se pode deixar de destacar os princípios de simplificação e desburocratização inscritos no Regulamento n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativo ao FEAC (Regulamento FEAC), que, do nosso ponto de vista, tiveram subjacente a diminuta dimensão financeira do FEAC, em particular quando comparado com os FEEI, o perfil das entidades beneficiárias dos apoios, que não se compadece, como mais à frente se refere, com a obrigatoriedade de procedimentos que conduzam a elevada carga administrativa e o objetivo específico do Fundo que se circunscreve à atenuação das formas mais graves de pobreza através da prestação de assistência não financeira às pessoas mais carenciadas, da concessão de alimentos e ou de assistência material de base.

O Regulamento FEAC procede à concretização dos referidos princípios, nomeadamente através da referência que ora se destaca: *“Deverão ser aplicadas em toda a União regras uniformes, simples e equitativas quanto ao período de elegibilidade, às operações e às despesas do Fundo. As condições de elegibilidade deverão refletir a natureza específica dos objetivos e das populações destinatárias do Fundo, em particular através da definição de requisitos adequados e simplificados relativos à elegibilidade das operações, bem como às formas de apoio e às regras e condições de reembolso.”*

Esta concretização é prosseguida ao prever que: *“As regras de execução e de utilização do Fundo e, nomeadamente os recursos administrativos e financeiros necessários para a apresentação de relatórios, avaliação, gestão e controlo têm em conta o princípio da proporcionalidade, em função do nível de apoio atribuído e da limitada capacidade administrativa das organizações que funcionam principalmente graças ao trabalho voluntário.”*

Um dos corolários deste princípio consiste no facto de no Regulamento do FEAC não haver uma norma equivalente à estabelecida no artigo 122º, n.º 3 do RDC que impõe que a toda a troca de informação, a estabelecer com os beneficiários dos apoios se concretize através de um sistema de informação, ao contrário do que sucede com os FEEI. Apesar de não se encontrar prevista tal imposição do ponto de vista da regulamentação comunitária, no modelo de governação definido para a operacionalização do FEAC em Portugal foi desenhado um sistema de informação – o SI

FEAC - de gestão global da execução do Fundo, que permite que todas a troca de informação relevante com as entidades beneficiárias seja integrada num Sistema de informação.

Consideramos que estes princípios, na medida em que balizam a conceção e execução das operações que mobilizam verbas do FEAC, devem ser ponderados e calibrados no âmbito de qualquer apreciação e exame que possa vir a ser efetuado sobre o seu desempenho e resultados.

Assim e na sequência do projeto de relatório recebido e da articulação realizada com o Organismo Intermédio Instituto da Segurança Social, IP vem a AG do PO APMC apresentar o seu contraditório, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

## PONTO 1 – SUMÁRIO

Não obstante o interesse de ponto 1. do relatório, onde se encontram sintetizadas as principais conclusões e recomendações da auditoria, por uma questão metodológica, as observações da AG serão primeiramente apresentadas relativamente ao exposto no ponto 4 – Observações de auditoria e finalizarão com a apreciação das Recomendações.

### 1.1. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

No entanto, importa clarificar, desde já, que relativamente ao exposto no ponto 11. de que *“A distribuição de alimentos só foi iniciada em novembro de 2017.”*, a afirmação não se encontra correta, dado que a primeira candidatura do ISS, IP ao PO APMC para a aquisição de bens alimentares (TO 1.1.1 - Aquisição de Géneros Alimentares e/ou Bens de Primeira Necessidade) ocorreu em agosto de 2015, para o período de 01/01/2014 a 31/12/2015, tendo ficado à responsabilidade do orçamento de estado, a despesa associada à distribuição dos respetivos bens junto das pessoas mais carenciadas. Todos os alimentos adquiridos (cujo montante financiado pelo PO APMC foi de cerca de 22M€) foram distribuídos aos beneficiários finais em 2014 e 2015. Esta informação consta do relatório anual de execução de 2015, bem como a lista de produtos e respetivas quantidades.

## PONTO 4 – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### 4.1. CONTRIBUIÇÃO NÃO QUANTIFICÁVEL DO PROGRAMA PARA OS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA POBREZA

- **Página 33 – 4º Parágrafo do Relato**





He



A AG acompanha a posição do ISS expressa no seu contraditório ao Relato, relativamente ao parágrafo acima mencionado.

Relativamente a este ponto do relatório acresce ainda referir o seguinte:

Concorda-se que não é possível aferir de forma direta a contribuição dos resultados do FEAC para o indicador integrado de risco de pobreza e exclusão social, que na realidade conjuga três indicadores: (1) indivíduos em risco de pobreza monetária e/ou (2) indivíduos vivendo em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida e/ou (3) indivíduos em situação de privação material severa. Este novo indicador proposto a nível europeu no âmbito da Estratégia Europa 2020, com a qual Portugal se comprometeu, teve na sua base o reconhecimento da multidimensionalidade e complexidade do fenómeno da pobreza.

A dificuldade anteriormente referida, prende-se, nomeadamente com os seguintes aspetos:

- ✓ Constrangimentos de natureza metodológica, na medida em que o método que é utilizado de forma generalizada na medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa, o que torna muito difícil a avaliação e quantificação do impacto de uma medida com as características do POAPMC. Apesar do reconhecimento geral de que a pobreza assume formas complexas e multidimensionais (associadas aos rendimentos, acesso a serviços de saúde, educação, habitação, segurança social e oportunidades de emprego), por norma, procede-se à análise do fenómeno recorrendo predominantemente à utilização de indicadores monetários para a sua medição, assumindo-se que a compreensão dos níveis de pobreza monetária dos indivíduos permite um amplo conhecimento sobre a vulnerabilidade económica da população.
- ✓ O próprio indicador associado à privação material procede a uma análise do fenómeno recorrendo à utilização de indicadores monetários para a medição dos 9 itens que o compõem e que são representativos das necessidades económicas e de acesso a bens de conforto por parte das famílias. Veja-se, a título de exemplo, no item que mais diretamente se relaciona com o objeto do POAPMC, o qual pretende avaliar se a população tem capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias, também aqui se constata que aquilo que é efetivamente avaliado e inquirido à população é se o agregado familiar dispõe de capacidade financeira para fazer uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias.

Verifica-se que, face à diversidade dos atuais instrumentos e indicadores utilizados para aferição do risco de pobreza e exclusão social, a mensuração dos impactos das medidas revela-se de difícil concretização, em particular quando as

mesmas se propõem intervir noutras dimensões de bem-estar que vão para além do rendimento monetário e transferências sociais diretas para as famílias.

Contudo, não se pode em virtude desta dificuldade de mensuração, fazer-se a extrapolação de afirmar que os objetivos e resultados do Programa não evidenciam e não contribuem para a diminuição do risco de pobreza e exclusão social.

Do nosso ponto de vista, os objetivos e resultados do POAPMC concorrem para a diminuição do risco de pobreza e exclusão social, em particular em duas dimensões:

- ✓ De forma mais intensa e direta no que toca à dimensão da privação material e daquilo que pode ser apelidado de oportunidade que as famílias com uma determinada condição de carência económica, avaliada no âmbito do sistema de proteção social, passam a ter para acederem de forma regular a bens alimentares que lhes permitam fazer uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias. Efetivamente um dos objetivos do POAPMC consiste em proporcionar apoio alimentar efetivo, regular e permanente, que cubra 50% das necessidades nutricionais mensais de cada destinatário, sendo que o SIFEAC recolhe dados que permitem obter, em cada momento e de forma cumulativa, informação sobre as pessoas e agregados familiares abrangidos pela medida de distribuição, bem como os produtos alimentares e respetivas quantidades efetivamente distribuídas por agregado familiar. De frisar que a recolha de dados é efetuada nos termos acima descritos apesar de a regulamentação comunitária aplicável ao FEAC apenas obrigar à recolha de dados com base em estimativas a apresentar pelas entidades parceiras.
- ✓ De forma indireta ao aumentar a capacidade financeira das famílias para fazer face a despesas que integram elas próprias outras dimensões de bem-estar e que são avaliadas no âmbito do indicador de privação material.

Realçar que os constrangimentos metodológicos que dificultam a medição do impacto do POAPMC e a sua contribuição direta para a redução do risco de pobreza e exclusão social, não podem ser considerados específicos de Portugal e do POAPMC, uma vez que os mesmos têm na base um indicador integrado utilizado a nível europeu com os mesmos pressupostos.

Assim, de alguma forma a capacidade do POAPMC para avaliar o seu contributo no que respeita ao indicador de privação severa é apontada no presente relato da auditoria ao destacar os resultados do estudo realizado em 2018, através de aplicação de um inquérito que abrangeu uma amostra representativa de 1.093 destinatários finais, pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP MTSSS), em colaboração com a AG do POAPMC e o ISS, I.P..



He



Com base nos resultados do inquérito aplicado pelo GEP, resulta a leitura de que uma parte dos inquiridos considera que a distribuição do cabaz mensal proporcionou a realização de poupanças que permitiram atenuar/diminuir alguns dos seus níveis de privação, pelo que não será abusivo concluir que a atuação do POAPMC contribui, à sua escala, para a evolução positiva deste indicador integrado da pobreza, tendo contribuído diretamente para atenuar uma das nove dificuldades/itens com que se mede este indicador, “capacidade de ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de 2 em 2 dias” sendo que no caso dos inquiridos contribui em 100%, tendo, por via da poupança monetária que o apoio alimentar regular proporcionou às famílias, aumentado a oportunidade destas fazerem face a outras despesas associadas a dimensões de bem estar, que constam também deste indicador integrado.

Os resultados associados a esta dimensão de poupança são sobejamente apontados na resposta do ISS, I.P., às observações da presente auditoria, pelo que nos escusamos de os reproduzir nesta sede.

Ainda em relação a este ponto, concorda-se com outra afirmação do relato: *“De resto, uma redução efetiva da pobreza exige outras soluções de caráter mais estrutural.”* (vd. 3.º parágrafo da página 33 do relato).

Efetivamente, a resposta alimentar é apenas um dos instrumentos que pretende contribuir para a redução da pobreza e da exclusão social, atuando sobre as formas de pobreza extrema.

Nesse domínio, o POAPMC representa apenas uma (pequena) expressão dos diversos instrumentos existentes em Portugal, que de forma estruturada procuram dar resposta, quer de forma mais transversal (à escala nacional) quer de forma mais específica (à escala local) ao fenómeno da pobreza.

O combate à pobreza e exclusão exigem uma abordagem integrada com vista à inclusão ativa através da implementação de uma estratégia abrangente que combine apoios adequados ao rendimento, apoios à inserção no mercado de trabalho inclusivo e acesso a bens e serviços de qualidade. Sem ter em linha de conta a despesa anual com prestações não contributivas para apoio ao rendimento (entre outras, Rendimento Social de inserção, Complemento Solidário para Idosos, Prestações familiares) nem apoios no âmbito das políticas ativas de emprego, podemos constatar, de acordo com a conta da Segurança Social do ano de 2017 (última publicação disponível encontrada<sup>1</sup>), que o valor afeto ao subsistema de ação social ascende naquele ano a 1.814,4 M€.

<sup>1</sup> <http://www.seg-social.pt/documents/10152/16518519/Conta%20da%20Seguran%C3%A7a%20Social%20de%202017%20-%20Parte%20II/a49006a8-1497-43b1-9f91-9ccef21e2713>

Em suma, apesar de ser difícil a mensuração não se pode afirmar que os objetivos e resultados do Programa não evidenciam e não contribuem para a diminuição do risco de pobreza e exclusão social.

#### 4.2 UM PROGRAMA FOCADO, SOBRETUDO, NA AJUDA ALIMENTAR

#### 4.3 FALTA DE ARTICULAÇÃO DO POAPMC COM OUTRAS RESPOSTAS SOCIAIS RELACIONADAS

- **Página 34 - último Parágrafo**
- **Página 35 – 2º e 3º Parágrafos**
- **Página 36 – 2º Parágrafo**
- **Página 39- 2.º Parágrafo**
- **Página 39 – 3º Parágrafo**
- **Página 39 – 4º Parágrafo**

A AG acompanha a posição do ISS expressa no seu contraditório ao Relato, relativamente ao exposto nos parágrafos acima mencionados.

Nos pontos 4.2. e 4.3. das observações de auditoria destacam-se, do nosso ponto de vista, as conclusões que induzem à elaboração da recomendação B1 – *Envide esforços no sentido de ser monitorizada a complementaridade entre os apoios de inclusão social e de assistência social.*

Com efeito, logo no início do ponto 4.2. é referido, a propósito de uma referência ao Relatório do Tribunal de Contas Europeu à auditoria realizada ao FEAC<sup>2</sup>, que, não obstante o fundo ter sido concebido para oferecer também assistência material combinada com medidas de inclusão social adaptadas (medidas de acompanhamento), continua a ser essencialmente um regime de apoio alimentar. Situação que, de acordo com o relato de auditoria, foi confirmada nos trabalhos de auditoria que foram realizados ao POAPMC.

Nesta parte do ponto 4.2., o relato de auditoria, concentra a sua atenção sobre a temática das medidas de acompanhamento, por considerar que as mesmas têm especial relevância, uma vez que será através do seu desenvolvimento que se concretizará a promoção da inclusão social dos destinatários do apoio.

No entanto, resulta do relato de auditoria, a convicção de que, não obstante as organizações parceiras do POAPMC devam desenvolver regularmente ações de acompanhamento social (melhor concretizado no 2.º parágrafo da página

---

<sup>2</sup> Relatório Especial n.º 5/2019, “Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas: um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido”



He



35), não está demonstrado que os destinatários do programa tenham sido objeto destas medidas de acompanhamento, designadamente das medidas de sinalização, concluindo que se poderia ter usado a oportunidade da previsão das medidas de acompanhamento para, em sinergia, assegurar a monitorização das situações a merecer referência.

**Ora, não podemos concordar** com as afirmações e, sobretudo, com as conclusões patentes nesta parte do relato de auditoria. E não podemos fazê-lo pelas razões que de seguida se procurará sintetizar.

**Não obstante, não ter sido garantido pelo POAPMC o financiamento de todas as medidas de acompanhamento, como se demonstrará de seguida, o programa assegurou pela forma como foi desenhado e concebido o seu modelo de operacionalização, que todos os destinatários do apoio fossem também eles beneficiários de medidas de acompanhamento, em particular de medidas de acompanhamento que previsivelmente contribuirão para a sua inclusão ativa, através da sinalização e reencaminhamento social.**

Esta afirmação é feita com base nos seguintes pressupostos:

- ✓ Tal como previsto na regulamentação comunitária e na regulamentação nacional, que sobre esta matéria acompanhou integralmente o racional comunitário, o POAPMC foi concebido prevendo duas modalidades de medidas de acompanhamento:
  - (1) As medidas de acompanhamento associadas à distribuição de bens alimentares e ou de base que visam prestar orientações sobre uma dieta equilibrada e aconselhamento em matéria de gestão do orçamento (vd. n.º 11 do artigo 2.º do Regulamento Comunitário do FEAC e n.º 2 do artigo 49.º do Regulamento específico do POAPMC) e
  - (2) as medidas associadas à atividade de sinalização e acompanhamento social e respetivo reencaminhamento para outros repostas sociais (vd. 1.º parágrafo do n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento Comunitário do FEAC e alínea b) do n.º 1 do artigo 63.º do Regulamento específico do POAPMC);
- ✓ De acordo com o racional da arquitetura das medidas de acompanhamento foi estabelecido que a primeira modalidade de medidas de acompanhamento (associada à distribuição do apoio alimentar) seria de realização facultativa, ainda que elegível e financiada pelo Fundo e a segunda modalidade (associada à atividade de sinalização e reencaminhamento social) seria de natureza obrigatória, ainda que não elegível e não financiada pelo FEAC (opção que foi adotada pelo normativo nacional). Como se infere do anteriormente referido, sobre este ponto não acompanhamos a posição do relato de auditoria de que as medidas de acompanhamento são todas elas obrigatórias nos programas do “tipo I”- PO I. Dispensamo-nos de desenvolver esta posição, uma vez que a mesma é em tudo muito próxima da posição assumida pelo ISS, I.P., designadamente a propósito dos comentários produzidos sobre a página 34 (último parágrafo) e página 61 (3.º parágrafo);

- ✓ No âmbito da operacionalização do POAPMC definiu-se que apenas as medidas de acompanhamento correspondentes à primeira modalidade, apesar de facultativas, são monitorizadas/avaliadas, através e no âmbito do FEAC (SIFEAC) e reportadas de forma regular, embora tal não se configure obrigatório do ponto de vista Comunitário. As medidas de acompanhamento associadas à sinalização e reencaminhamento, apesar de obrigatórias e, por isso verificáveis, não são monitorizadas/avaliadas de forma direta, no âmbito do FEAC, na medida em que não são financiadas pelo fundo (algo que pode ser visto como paradoxal, mas que em bom rigor resulta da construção regulamentar que foi conferida ao FEAC, sendo que como melhor explicado pelo ISS, IP estas ações e referido à frente são monitorizadas no âmbito do sistema de proteção social). No entanto, não se pode retirar desta constatação a conclusão de que não existe a preocupação por parte do POAPMC de assegurar que os destinatários do apoio alimentar são obrigatoriamente destinatários de medidas de acompanhamento que procuram promover a sua inclusão ativa;
- ✓ A forma que se encontrou de assegurar que **todos os destinatários do POAPMC** são, de forma obrigatória e regular, alvo das medidas de acompanhamento da sua situação social e reencaminhamento para outro tipo de respostas adequadas, para além de associar o desenvolvimento destas medidas aos requisitos de elegibilidade das entidades beneficiárias, **foi através do modelo equacionado para definir o critério de elegibilidade dos destinatários.**

Assim, para que uma pessoa/família possa aceder ao apoio alimentar do POAPMC tem de se encontrar em **situação de carência económica**, sendo este conceito equiparado ao conceito de carência económica aplicável, em cada momento, no âmbito **do subsistema de ação social** da segurança social (vd. artigo 45.º do Regulamento específico do POAPMC).

Esta verificação ocorre da seguinte forma: a pessoa/família tem que se encontrar identificada como elegível no SIFEAC. Por sua vez, o SIFEAC para considerar uma pessoa elegível tem forçosamente de solicitar a informação ao Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), pelo facto de o conceito utilizado para aferir a elegibilidade ser o conceito do subsistema de ação social. Para se obter essa informação foi estabelecida entre os dois sistemas de informação uma interoperabilidade.

A informação que o SISS deve fornecer ao SIFEAC sobre a elegibilidade da pessoa, tem, tal como referido, na sua base a condição de carência do potencial destinatário, sendo que esta informação apenas se encontra num único instrumento de trabalho dos serviços da segurança social, ao qual se dá o nome de “processo familiar ativo” e ao qual, tal como se demonstrará de seguida, está obrigatoriamente associada o desenvolvimento de medidas de acompanhamento de sinalização e, quando adequado, de reencaminhamento.

**De forma mais concisa, o que se pretende sublinhar, é que, de acordo com a arquitetura do programa, só pode ser elegível como destinatário uma pessoa que se encontre sinalizada como carenciada. Sucede que**



He



esta sinalização, de acordo com o critério adotado, apenas pode ser realizada no âmbito do subsistema de ação social nacional, através de um instrumento a que se atribui a designação de “processo familiar ativo”, cuja responsabilidade de desenvolvimento cabe unicamente aos serviços de atendimento e acompanhamento social (SAAS) e cuja existência pressupõe a obrigatoriedade de a pessoa em causa ter já sido alvo de medidas de acompanhamento de sinalização e quando adequado reencaminhamento.

- ✓ Efetivamente, o SAAS é uma das respostas de ação social, que integram o subsistema de ação social e que, de acordo com o diploma normativo que regulamenta as suas condições de organização e de funcionamento (vd. Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro), detém, entre o conjunto das suas competências, a responsabilidade pelo desenvolvimento das seguintes atividades: i) atendimento, informação e orientação de cada pessoa e família, tendo em conta os seus direitos, deveres e responsabilidades, bem como dos serviços adequados à situação e respetivo encaminhamento, caso se justifique, e ii) acompanhamento, de modo a assegurar apoio técnico, tendo em vista a prevenção e resolução de problemas sociais de cada pessoa e família.
- ✓ É no âmbito do desenvolvimento destas atividades que surge como obrigatória a organização de um processo individual/familiar - “processo familiar ativo” - composto, entre outros, pelos seguintes elementos: a caracterização individual e familiar, o diagnóstico social e familiar, a contratualização para a inserção, relatórios sobre o processo de evolução da situação família, avaliação da intervenção e registo das diligências efetuadas.
- ✓ O acompanhamento do processo familiar ativo é atribuído a um técnico de atendimento e acompanhamento social.
- ✓ De salientar outro aspeto igualmente importante que reside no facto de o “processo familiar ativo” **dever incorporar evidências do acompanhamento prestado** às pessoas/famílias, nomeadamente ao nível dos atendimentos, visitas domiciliárias efetuadas, etc.
- ✓ Referir, ainda, que o SASS é desenvolvido por entidades públicas com competência para o efeito, bem como por Instituições Particulares de Solidariedade Social, com acordo ou protocolo celebrado com aquelas entidades públicas e apoiadas por fundos nacionais e comunitários. No caso do financiamento comunitário, será o mesmo através da mobilização do Fundo Social Europeu (FSE) no âmbito da TO 3.23 - Rede Local de Intervenção Social (RLIS) do PO ISE.

Pelo exposto, parece resultar de forma clara que o POAPMC consegue garantir que os destinatários do apoio alimentar são eles próprios destinatários de medidas de acompanhamento (nas suas duas vertentes), racionalizando as diferentes fontes de financiamento e respostas que o sistema nacional e comunitário apresentava ao seu dispor.

Nesta linha, optou-se por no âmbito da intervenção direta do POAPMC desenvolver a modalidade de medidas de acompanhamento associadas à distribuição do apoio alimentar que não são tradicionalmente oferecidas no quadro das

respostas mais institucionais, pelo menos de forma regular e estruturada e dirigida para uma dimensão considerável de destinatários.

E, num esforço de racionalidade, procurou-se assegurar a complementaridade com aquilo que o subsistema de ação social, por força das suas competências é obrigada a garantir de forma estruturada e permanente, que é o trabalho de sinalização das pessoas em situação de carência e de reencaminhamento social. Fê-lo, como já anteriormente referido, por duas vias: por uma lado, ao estabelecer que as entidades parceiras, que procedem à distribuição dos alimentos junto das pessoas mais carenciadas, só podem ser enquadradas no POAPMC quando, no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura (sendo que esta atividade de acompanhamento podendo, em alguns casos, ser sobreponíveis à atividade dos SAAS, no caso das entidades beneficiárias desenvolverem elas próprias SAAS, não têm necessariamente de o ser) e, por outro, ao determinar que só pode ser elegível no âmbito do POAPMC uma pessoa que se encontre sinalizada como carenciada, de acordo com o previsto no “processo familiar ativo”, instrumento exclusivamente desenvolvido no âmbito do sistema de ação social nacional. Ora, a obrigatoriedade de um destinatário do POAPMC deter um processo familiar ativo tem como consequência assegurar, também com caráter de obrigatoriedade, que os mesmos são alvo de medidas de acompanhamento de sinalização e reencaminhamento social promovidas pelos SAAS.

O relato de auditoria no ponto 4.3., está do nosso ponto de vista, condicionado pelo referido no ponto anterior, 4.2., refere alguns aspetos que merecem ser salientados pela AG do POAPMC:

- ✓ Salienta novamente, a propósito da questão da complementaridade e da monitorização, que as medidas de acompanhamento não foram utilizadas para complementar e monitorizar a sinalização do programa, com vista ao seu encaminhamento para medidas ativas de inclusão social.

Sobre este aspeto em concreto reproduz-se tudo quanto foi anteriormente referido a propósito das medidas de acompanhamento, reforçando que no quadro da SAAS é desenvolvida uma monitorização que permite proceder ao levantamento do número de atendimentos e registo de ações desenvolvidas com as pessoas.

Do lado do POAPMC, o esforço de monitorização é visível também pelo facto de, não obstante não ser exigência comunitária proceder à recolha destes dados, não só ao nível das pessoas (de acordo com a regulamentação comunitária só é exigível por estimativa), como ao nível das ações de acompanhamento, o POAPMC tem efetuado essa recolha.

- ✓ Sublinham os riscos de sobreposição de apoios sociais de cariz alimentar.

Sobre este aspeto remetemos para os comentários produzidos no ponto 4.5..





He



- ✓ Dificuldade em aceitar a afirmação de que o programa é um complemento de outros regimes de apoio alimentar, sem uma articular clara e sem um uma orientação específica.

Tal como afirma o relato de auditoria, não temos qualquer dificuldade em assumir que o FEAC é um instrumento complementar de apoio às restantes medidas nacionais de combate à pobreza. Esta complementaridade é facilmente visível se tomarmos como referência os valores da conta da segurança social para o subsistema de ação social conforme atrás explicitamos, no ponto 4.1..

No entanto, não aceitamos a referência a que se trata de um programa sem uma articulação clara e sem uma orientação específica.

Consideramos que a definição do programa, não só no que respeita à sua conceção, mas também no que respeita ao seu modelo de operacionalização, procurou imprimir à sua natureza marcadamente complementar, um perfil de racionalidade, visível por todos os aspetos que salientámos no ponto 4.2. e que nos escusamos agora de reproduzir. Destacamos, apenas, que pela forma como foi desenhado, quer na sua conceção quer nos moldes de operacionalização, conseguiu assegurar a complementaridade com os instrumentos de combate à pobreza e exclusão social existentes, nomeadamente o SAAS, e o FSE alocado ao eixo da inclusão social, através das RLIS.

Para além disso, o desenho do POAPMC procurou trazer uma clara mais valia, não só pelas preocupações associadas às necessidades nutricionais dos destinatários, como igualmente a preocupação de se tratar de um apoio que pelo seu planeamento dá garantias aos destinatários de previsibilidade e constância. Algo que até à sua operacionalização se pode afirmar, com alguma segurança, não existir em programas com uma natureza semelhante.

Acresce ainda que, tal como afirmado no início dos comentários ao relato, num Programa desta natureza é imperioso encontrar um equilíbrio entre o que pode e deve ser exigido às organizações parceiras, face à sua capacidade de resposta a uma elevada carga administrativa e exigências de reporte de informação, sem colocar em causa a essência do seu objeto social que é trabalhar com as populações mais desfavorecidas.

A monitorização que é sugerida nesta parte do relato (vide transcrição página 39) deve ser concretizada ao nível das pessoas e só tem um efeito útil se for estruturada do ponto de vista dos sistemas de informação. Ora, este tipo de cruzamento de informação entre diversos sistemas implica um esforço administrativo às organizações parceiras, cuja razoabilidade e proporcionalidade, nesta fase, é questionável e poderá até mesmo considerar-se contraproducente tendo em atenção a natureza e objetivos do fundo.

O esforço de monitorização é ainda visível pelo facto de, não obstante não ser exigência comunitária proceder à recolha destes dados, não só ao nível das pessoas (de acordo com a regulamentação comunitária só é exigível por estimativa), como ao nível das ações de acompanhamento, o POAPMC tem efetuado essa recolha.

- ✓ Ainda a propósito de complementaridade, o relato sublinha a reduzida complementaridade entre as medidas do FEAC e do FSE, que o Relatório do Tribunal de Contas Europeu sinalizou.

Sobre este aspeto, gostaríamos de clarificar que, muito embora tenhamos conhecimento pontual de projetos de formação apoiados pelo FSE (em particular da TO 3.05 - Capacitação para a inclusão do PO ISE), que integram na seleção dos seus públicos de, entre a variada panóplia de situações de vulnerabilidade, casos de pessoas destinatários do POAPMC, esta e outras situações particulares de “complementaridade” não são monitorizadas de forma regular.

A sê-lo ter-se-ia de montar no quadro da monitorização de indicadores de realização e resultado uma metodologia, do lado do FEAC, que permitisse seguir estes públicos e, do lado do FSE, o sistema teria de estar preparado para, ao nível da execução, recolher dados sobre as características deste público.

Esta possibilidade não foi ponderada, tendo em atenção as características do Programa e a prioridade que foi dada ao desenvolvimento de outras ferramentas necessárias à sua operacionalização e ao nível da monitorização das exigências regulamentares comunitárias nesta matéria, onde não se inclui quer no âmbito do FEAC, quer no âmbito do FSE a recolha de informação compatível com a monitorizada sugerida no relato, como por exemplo: “(...) *bem como o número de destinatários finais do PO APMC que foram, até à data, integrados em medidas/operações específicas financiadas no âmbito do FSE.*”.

No entanto, encontrando-se a execução do atual quadro regulamentar comunitário numa fase próxima do final e sabendo que para o desenho do próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027 prevê-se a agregação do FEAC e do FSE naquele que será designado o FSE+, julga-se que no âmbito do próximo quadro financeiro poder-se-á desenvolver uma reflexão associada à eventual definição de instrumentos de monitorização da complementaridade entre os dois fundos.

#### 4.4 FINANCIAMENTO DO PROGRAMA COM INSUFICIÊNCIAS

O título deste ponto das observações de auditoria pode, do nosso ponto de vista, gerar equívocos indesejados e não pretendidos pela auditoria, ao parecer apontar para o facto de o programa incorporar insuficiências (no sentido de irregularidades).

Contudo, se nos concentrarmos na leitura do número 4 da síntese das observações de auditoria constatamos que aquilo que é destacado é positivo. O que se destaca é o facto de ter sido criado pelo Governo um programa de apoio complementar à execução do POAPMC, pelo Despacho n.º 8230-A/2017, de 20 de setembro, que visa proceder à



He



atribuição de uma comparticipação financeira adicional às instituições beneficiárias, em virtude de as verbas do POAPMC (cujos montes e regras de aplicação são definidas ao nível europeu) se revelarem insuficientes para cobrirem os custos das entidades beneficiárias com o transporte e armazenamento dos bens alimentares.

Ciente da insuficiência de verbas alocadas pelo FEAC para assegurar de forma mais adequada os custos administrativos e logísticos associados à distribuição de alimentos, em particular no quadro de um fundo que assume como princípio basilar a segurança alimentar, redução de desperdício e contribuição para uma dieta equilibrada com uma elevada carga logística associada, Portugal apresentou nas instâncias próprias ao nível do Conselho, sempre que oportuno, propostas no sentido da regulamentação europeia acolher a possibilidade de se poder aumentar o financiamento associado a este tipo de custos.

Uma vez que não foi possível alterar a regulamentação comunitária com vista a acomodar esta possibilidade (aspeto que no próximo Quadro Financeiro Plurianual será revisto, de acordo com a discussão em curso<sup>3</sup>), Portugal considerou essencial alavancar a oportunidade apresentada pelo POAPMC e com financiamento nacional potenciar e complementar a capacidade de distribuição de produtos, o que conduziu a um reforço da capacidade logística das entidades.

Tal como é referido no relato da auditoria, a criação deste programa permitiu capacitar as entidades beneficiárias e as famílias destinatárias no âmbito das ações de distribuição de géneros alimentares e de acompanhamento com armazenagem, refrigeração, transporte e distribuição de géneros alimentares, através da aquisição de arcas congeladoras e pagamento de arrendamento de armazéns, entre outras despesas.

Pelo exposto, considera-se que o título atribuído a este ponto poderia ser ajustado, de forma a diluir qualquer equívoco indesejado. A título meramente exemplificativo poderia ser atribuído a este ponto o seguinte título: Financiamento do POAPMC complementado com Programa financiado com verbas nacionais.

#### 4.5 DESTINATÁRIOS FINAIS DO AUXÍLIO DO POAPMC E RISCOS DE SOBREPOSIÇÃO DE APOIOS

- **Página 43 - 5º Parágrafo**
- **Página 43 - 6º Parágrafo**

<sup>3</sup> Na discussão em torno do próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 a proposta da Comissão do regulamento FSE+ manteve os atuais 5% de apoio para as medidas administrativas associadas aos transportes e armazenamento, sendo que no desenrolar das negociações o Conselho apresentou uma proposta de aumento da taxa para 7%.

- **Página 44 – 4º e 5º Parágrafos**
- **Página 45 – 4º Parágrafo**

A AG acompanha a posição do ISS expressa nos seus comentários ao exposto no Relato, a propósito dos parágrafos acima identificados.

Consideramos, ainda, de acrescentar e esclarecer o seguinte:

A propósito deste ponto é produzido o número 5 da síntese das observações de auditoria: *“Os destinatários finais dos auxílios do POAPMC são pessoas em situação de carência económica, incluindo sem-abrigo e indocumentados, embora o desenho do Programa não se ajuste ao apoio a estes grupos. O controlo da elegibilidade dos destinatários funciona, embora se verifiquem riscos de sobreposição de apoios alimentares, designadamente com os providenciados pelas cantinas sociais”.*

Relacionado também com este ponto pretende-se, no âmbito da presente auditoria, emitir duas recomendações à AG, no sentido de:

- B2.** Implementar procedimentos que permitam definir, prevenir e identificar eventuais sobreposições na concessão dos apoios;
- B3.** Desenvolver no SI FEAC a possibilidade de consulta ao histórico das validações automáticas, respeitantes à elegibilidade dos agregados familiares.

Este ponto aborda duas questões (situação de carência económica e risco de sobreposição de apoio alimentar), em relação aos quais importa referir os seguintes aspetos:

#### “SITUAÇÃO DE CARÊNCIA ECONÓMICA”

Em relação à constatação do POAPMC ter optado por não orientar o apoio do FEAC para grupos vulneráveis específicos (tais como os sem abrigo e deixando às organizações parceiras a escolha dos destinatários, de entre todas as pessoas em situação de carência económica (vd. 8.º parágrafo da página 43) importa referir que foi assumido, na sua génese, a orientação do financiamento do Programa a pessoas que se encontrem em situação de carência económica, de acordo com o conceito definido, verificável e utilizado no âmbito do subsistema de ação social, o qual serve de base a outro tipo de intervenções no âmbito da ação social. Deixando para outros instrumentos nacionais a intervenção em públicos mais específicos como os sem abrigo.

Esta opção decorre da perceção e experiência de que as especificidades associadas às regras comunitárias no âmbito da execução dos apoios, se caracterizam por elevada carga administrativa, tempos de execução limitados, cujo



He



incumprimento dá lugar a perda de financiamento. Tal determina que no processo de planeamento a focalização e concentração dos apoios em objetivos determinados e não dispersos (se é que se pode qualificar um tipo de carência face a outra), é determinante para o sucesso da execução dos Fundos. As opções a fazer no processo de planeamento e no deste PO, em particular, tiveram como pressuposto a condição de que determinados objetivos, no caso de grupos mais específicos, como os sem abrigo (referidos no relatório) encontravam respostas nacionais com financiamento nacional e com maiores ganhos de eficiência e eficácia da utilização das diferentes fontes de financiamento.

Tendo em consideração os objetivos traçados para o PO de garantir apoio alimentar efetivo, regular e permanente, que potencialmente cobrisse 50% das necessidades nutricionais mensais de cada destinatário, de forma a contribuir para uma dieta equilibrada, considerou-se que um dos fatores de sucesso seria o de definir um público alvo com carência económica, mas em condições de ser apoiado e de aproveitar este tipo de apoio.

Nesta parte do relato, ainda a propósito do conceito de situação de carência económica, é referido que, a partir de uma amostra de **21 agregados familiares** apoiados pelo POAPMC, se confirmou **que a totalidade da** emissão de credenciais para a distribuição de alimentos teve sempre por base agregados elegíveis, podendo, por isso concluir-se que o comportamento do SIFEAC se revelou fiável e adequado. É igualmente referido que o programa detém um sistema de revalidação automática trimestral entre o SIFEAC e o SISS por forma a verificar se os destinatários mantêm as condições de elegibilidade ao longo do tempo.

Logo de seguida, é mencionado não existir histórico destas validações no SIFEAC, sendo que esta observação, apesar de aparentemente inócua, deu lugar a uma recomendação dirigida à AG de desenvolver no SI FEAC a possibilidade de consulta ao histórico das validações automáticas. (vd. recomendação B3).

Sucedem que, do nosso ponto de vista, afigura-se difícil de entender a racionalidade de uma recomendação com este teor, até por não nos parecer que os aspetos enunciados no relato antes de ser produzida a observação relacionada com a recomendação pudessem apontar para a necessidade de se emitir qualquer recomendação, menos ainda com o teor daquela que se pretende emitir.

Tendo em consideração as características deste Programa (enunciadas no Ponto Prévio - Contextualização destas observações), bem como as conclusões do presente relato, no que se refere ao comportamento do SIFEAC nesta questão em particular, **difficilmente se encontra uma mais valia na adoção de tal recomendação, face à carga administrativa e custos da sua implementação. Ainda assim, a AG poderá refletir sobre a possibilidade de intervenção no Sistema com vista à sua acomodação, embora, como não poderia deixar de ser, a mesma deverá ficar limitada, apenas e só, ao SIFEAC, de forma a evidenciar os momentos em que foram efetuadas as revalidações da elegibilidade dos agregados familiares.**

#### “RISCO DE SOBREPOSIÇÃO DE APOIO ALIMENTAR”

Com base no relatório sobre o Programa de Emergência Alimentar (PEA) que evidencia a sobreposição de alguns apoios sociais, designadamente de cariz alimentar, entre o PCCAC e respostas sociais financiadas pelo ISS com componente de refeições, tendo presente os dados do inquérito estruturado aos destinatários finais realizado pela AG, em dezembro de 2017, e o estudo realizado em 2018 pelo GEP, em que se conclui que 17,6% dos destinatários recebiam assistência através de outras entidades fora do POAPMC e 56,5% já tinham beneficiado de outros apoios alimentares, respetivamente, o relato de auditoria aponta para a existência de riscos de sobreposição de apoios, cuja dimensão não é clara nem conhecida (podendo ir da mera complementaridade à duplicação).

Concluindo que “*Não havendo monitorização dos universos de cada resposta social, não se garante o cumprimento da proibição de sobreposição constante do regulamento específico do POAPMC*” (vd. n.º 5 do artigo 45.º do Regulamento específico do POAPMC, adotado pela Portaria n.º 190-B/2015, de 26 de junho).

Do nosso ponto de vista, a salvaguarda da boa gestão do financiamento público encontra-se assegurada, no essencial, visto que a não sobreposição efetiva e real dos apoios se encontra garantida quer ao nível da definição dos critérios quer da sua operacionalização. É por isso que aos utentes que beneficiam de uma resposta alimentar de natureza global e permanente, por se encontrarem institucionalizados em respostas sociais residenciais, é vedada a possibilidade de poderem ser destinatários do PO APMC. É de realçar que é para estas situações que nos parece apontar o relatório do PEA mencionado pela presente auditoria, ao referir-se a respostas sociais financiadas pelo ISS, IP com componente de refeições.

Para as demais situações, ao assumir-se no desenho do POAPMC que o apoio alimentar por si atribuído apenas responde a 50% das necessidades nutricionais mensais dos seus destinatários, de acordo com o definido pela Direção Geral de Saúde (DGS), aceitou-se a possibilidade de existir complementaridade com outros apoios também de natureza alimentar.

Nesse âmbito, de acordo com o informado pelo ISS, IP, são realizadas, de forma pontual, verificações periódicas que cruzam informação entre os beneficiários das cantinas sociais e os destinatários finais do POAPMC.

Acresce que, tal como melhor explicado nos comentários ao ponto 4.2., as pessoas apoiadas pelo POAPMC estão associadas a um processo familiar criado pelos serviços da segurança social, sendo que para cada processo familiar existe um técnico responsável pelo atendimento e acompanhamento social. Desta feita, é garantido o acompanhamento permanente dos processos familiares dos agregados destinatários do POAPMC, pelo que mediante a sua consulta é possível verificar qual/quais os apoios que determinado agregado já beneficiou.



He



Assim, a possibilidade e oportunidade de se desenhar um sistema de controlo regular e automático, e a definição de critérios muito abrangentes e rígidos, com o intuito de evitar a sobreposição de apoios, tendo na base o pressuposto da complementaridade anteriormente referido, foi equacionada com base nas seguintes reflexões:

- ✓ Necessidade de se encontrar um equilíbrio entre as vantagens em definir um controlo para aferir a eventual duplicação de apoios, no âmbito da ajuda alimentar, e o investimento e encargos do ponto de vista dos recursos administrativos e humanos, que a definição e operacionalização de um sistema automático com a ambição de cruzar diferentes respostas, com critérios de apoio alimentar estanques definidos à partida, sendo no caso do POAPMC 50% das necessidades nutricionais, deve implicar. De realçar que no limite se equacionaria a possibilidade de vedar o acesso (ou redução percentual da entrega de alimentos) a agregados familiares com crianças apoiadas no âmbito da ação social escolar que têm apoio em ambiente escolar para 3 refeições por dia (pequeno-almoço, almoço e lanche);
- ✓ Consequências associadas à pouca flexibilidade que este tipo de sistemas de controlo com automatismos, em regra, incorpora e que dificulta a acomodação de alterações na atribuição dos apoios dentro da “percentagem” definida, com impacto negativo e irreversível sobre as pessoas destinatárias do apoio. Alterações essas, por vezes, relacionadas com falhas de fornecimento imputáveis a problemas administrativos associados à operacionalização do apoio/medida, tais como: processos contenciosos relativos à adjudicação, ao fornecimento dos produtos e outras vicissitudes do processo de distribuição;
- ✓ Acresce que a generalidade dos apoios de natureza alimentar, para além das cantinas e refeitórios sociais, eventualmente por a sua operacionalização estar muitas das vezes dependente da ação do voluntariado, não se caracteriza por ser permanente e regular, pelo que a sua integração num sistema de controlo administrativo e automático pode ser contraproducente, na medida em que esse controlo não é compaginável com a natureza deste tipo de apoios.

Ponderadas as reflexões acima expostas considerou-se aconselhável evitar soluções que pudessem revelar-se desproporcionais e demasiado rígidas face aos objetivos deste tipo de apoios que visam assegurar níveis mínimos de subsistência às pessoas que dele beneficiam. De notar mais uma vez que atendendo à natureza deste tipo de apoios uma eventual sobreposição, a existir, será, certamente residual, isto porque, se considerarmos o forte estigma que lhe está associado, dificilmente pessoas que não se encontram em situação de necessitar efetivamente de apoio alimentar se disponibilizarão a recorrer às cantinas sociais e ou a apoios análogos.

Em face de tudo quanto foi anteriormente descrito, **julgamos que atualmente existem procedimentos razoáveis e equilibrados com vista a prevenir e identificar sobreposições na concessão dos apoios.**

#### 4.6 GESTÃO E CONTROLO DO POAPMC COM ALGUMAS FRAGILIDADES

- Pág. 51 – 2º e 3º Parágrafos – “Verificou-se, no entanto, que a AG não tem realizado o acompanhamento supervisão das funções delegadas no ISS (...)”

Sobre este aspeto temos a referir o seguinte:

- ✓ O Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, na sua atual redação, que estabelece o modelo de governação dos FEEI para o período de 2014-2020 e que se aplica com as devidas adaptações ao FEAC, no elenco das competências que cabem às comissões diretivas dos programas operacionais, definido no artigo 27.º, identifica a supervisão do exercício das competências delegadas, sem, contudo, regular os moldes em que a referida supervisão deve ser concretizada;
- ✓ Por sua vez, o Regulamento do FEAC, em particular nos artigos 11.º e 12.º que regulam, respetivamente, a matéria respeitante aos organismos intermédios e delegação de competências nada refere sobre os moldes como a supervisão deve ser concretizada;
- ✓ A descrição de Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo (DSGC) do POAPMC define os procedimentos adotados pela AG para supervisionar as funções delegadas, organizadas em dois domínios: gestão contratual e seleção e execução das operações.

No âmbito da **gestão contratual**, a relação entre os OI e a AG encontra-se regulada por contrato de delegação de competências, estando concretizada na cláusula 13.ª esta competência, nomeadamente que a AG promove a realização de reuniões quadrimestrais com o OI, destinadas a prestar o apoio técnico necessário, a fazer o devido follow-up das recomendações emitidas, bem como avaliar o estado de execução do presente contrato e respetiva progressão dos indicadores de realização/resultados associados.

A AG do POAPMC estabelece com o ISS, I.P., um estreito acompanhamento, numa base quase diária, da atividade desenvolvida pelo OI, nomeadamente no que respeita à execução das operações, do ponto de vista físico e financeiro, bem como em relação a questões que surjam sobre o funcionamento do SI FEAC.

Para além disso, são realizadas entre a AG do POAPMC e o ISS, I.P, com uma periodicidade mensal, reuniões de monitorização da execução das operações, em particular das operações cujas competências foram delegadas, que contam por vezes com a participação de elementos da tutela. No âmbito dessas reuniões são efetuados pontos de situação mais detalhados de alguns aspetos operacionais, tais como:





He



- ✓ Execução física e financeira do programa;
- ✓ Ponto de situação específico do procedimento de contratação pública associado à medida de aquisição de bens alimentares;
- ✓ Ponto de situações de eventuais constrangimentos e melhoramentos necessários de serem efetuados no SIFEAC;
- ✓ Pagamentos às operações no âmbito do POAPMC.

Foram realizadas ações de divulgação e formação dirigidas aos técnicos do ISS, I.P., e às entidades beneficiárias, nomeadamente sobre pedidos de alteração da decisão de aprovação e execução física, para além da realização de diversas reuniões de trabalho.

Ainda que fora do âmbito da presente auditoria, sinaliza-se que elementos da AG se deslocaram às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores com o intuito de dar formação aos técnicos dos respetivos organismos responsáveis pela segurança social (Institutos da Segurança Social da Madeira e dos Açores), também OI no âmbito do POAPMC, bem como às entidades beneficiárias, sobre alguns tópicos, tais como, execução física das operações.

De salientar que foram desenvolvidas algumas funcionalidades no SI FEAC com vista a uma maior agilização na monitorização/accompanhamento da execução física das operações.

A título de exemplo da articulação estabelecida juntamos a ata n.º 1/19, de 12/03/2019 relativa a uma reunião realizada entre a AG e o OI ISS, IP no âmbito da operacionalização pelo OI das verificações no local e das verificações reativas, decorrentes de denúncias (doc. 1).

No que concerne à **seleção e execução das operações** a AG encontra-se comprometida a proceder à realização de auditorias de supervisão aos OI e atividades complementares de monitorização da execução das operações.

Assim, informa-se que foi aprovada, em 02/07/2020, a primeira Programação de auditorias de supervisão aos OI do exercício contabilístico 19-20, nos termos da Informação I-POAPMC/UAC/4019/2020 (doc. 2) totalizando 3 auditorias aos OI (2 de conformidade e 1 auditoria de *reperformance*) e que irão garantir a monitorização e supervisão da atividade desenvolvida pelos OI, no âmbito das competências que lhes foram delegadas.

A AG assegura ainda a monitorização da programação e execução das verificações no local.

No que concerne às **verificações no local**, os mecanismos de monitorização previstos pela AG incidem sobre as atividades de programação e de execução das verificações no local.

Até ao exercício contabilístico 2018/2019, a programação das verificações no local era da responsabilidade dos OI, procedendo à monitorização da existência de condições para a sua realização, juntando-se as Informações n.ºs

1451/UAC de 07/11/2018 e 166/UAC, de 27/2/2019 relativas ao 1º e 2º pontos de situação da Programação de verificações no Local do EC 2018/2019 (doc. 3 e 4), tendo resultado no envio ao OI ISS, IP do ofício n.º 375/UAC, de 14/03/2019 (doc. 5), no qual se relembrou o OI da necessidade de proceder a Programação de Verificações no Local e se apresentou o universo de operações sobre as quais poderia ser realizada Verificações no Local. Nesta sequência o OI procedeu à aprovação da amostra de operações a verificar, nos termos da Informação n.º 121 de 19/02/2019 (doc. 6).

A partir do exercício contabilístico 2019/2020 a AG passou a assumir a responsabilidade pelo exercício de Programação das tipologias de operações geridas pelos OISG, passando a caber aos OI apenas a realização no terreno das verificações no local selecionadas pela AG, sem prejuízo da possibilidade de os OI procederem a programações pontuais de VL, sempre que considerem adequado. Juntamos em anexo a Informação I-POAPMC/UAC/2729/2020, de 01/07/2020, que aprova a Programação das atividades de verificação no local a realizar pela AG e pelos OI no exercício contabilístico 2019/2020 (doc. 7) e a respetiva notificação ao OI ISS, IP (doc. 8).

Com a passagem da programação das verificações no local dos OISG para a esfera de competências da AG, os trabalhos de monitorização da programação passaram a ser realizados em torno de questões como:

- ✓ Cumprimento da programação, tal como definida pela AG em momento próprio;
- ✓ Gestão da programação, recolha e tratamento de relatórios em SI AUDIT 2020, por cruzamento com a informação constante em SI FSE;
- ✓ Acompanhamento das recomendações de relatórios, em SI AUDIT, em articulação com os OI;
- ✓ Resultados da articulação direta com os OI.

**Em face de tudo quanto foi anteriormente descrito, discordamos da afirmação de que a AG não tem realizado o acompanhamento/supervisão das funções delegadas no ISS.**

#### 4.7 SISTEMA PARA PREVENÇÃO DE FRAUDES A CARECER DE ALGUMAS MELHORIAS E 4.8 FRAGILIDADES NA SELEÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DO POAPMC

- Página 54 – 3º, 4º e 5º Parágrafos
- Página 55 – 1º Parágrafo
- Página 58 – 3º Parágrafo
- Página 60 – 4º Parágrafo
- Página 59 – 3º a 8º Parágrafos



He



- Página 60 – 1º e 2º Parágrafos
- Página 60 – 10º Parágrafo
- Página 61 – 2º Parágrafo
- Página 61 – 4º Parágrafo
- Página 61 – 3º Parágrafo
- Página 62 – 1º e 2º Parágrafos

A AG acompanha a posição do ISS expressa nos seus comentários ao exposto no Relato, nos parágrafos anteriormente mencionados.

Esclarecemos e adicionamos o seguinte:

- **Página 53 – 2º e 3º Parágrafos – “No âmbito do POAPMC, foi identificada a existência de um conjunto de instrumentos de gestão com vista à promoção de uma cultura antifraude, que se sumariam no Anexo V1. Estes instrumentos cobrem as principais funções de orientação, gestão e controlo ético que favorecem uma cultura de integridade, incluindo procedimentos para receber e lidar com denúncias. Referem-se regras e controlos a aplicar aos OI e a profissionais externos, não sendo, no entanto, evidentes mecanismos extensivos às entidades executoras das medidas (beneficiários) do POAPMC, através das quais são canalizados todos os apoios do Programa e no quadro das quais se verificam também riscos de quebras de integridade e de verificação de fraudes.”**

Tratando-se de uma matéria nova no âmbito dos FEEI, a AG conseguiu com muito esforço proceder à elaboração dos instrumentos necessários e adequados para dar cumprimento a esta nova exigência também no FEAC. E, para além da elaboração e implementação dos respetivos instrumentos, que depois divulgou junto dos seus OI, foi possível ainda a promoção de algumas ações de sensibilização relacionadas com esta matéria, para os seus colaboradores (dirigentes e técnicos). Apesar da AG sempre ter tido a intenção de desenvolver ações de sensibilização públicas para os beneficiários, com a colaboração do Conselho de Prevenção da Corrupção, com o qual foram estabelecidos diversos contactos, no entanto, as restantes obrigações e compromissos, acabaram por fazer adiar a concretização dessa iniciativa.

- **Página 53 – 3º Parágrafo – “Por outro lado, a análise efetuada evidenciou que o acompanhamento e supervisão das funções delegadas nos OI não são efetivos.”**

O relatório de avaliação do risco de 2017 evidencia, de facto, as dificuldades sentidas pela AG no processo de monitorização do cumprimento das funções delegadas na vertente do risco e da fraude junto dos OI, sobretudo dos Organismos Intermédios com Subvenção Global (OISG). Mesmo tendo adotado um mecanismo de recolha de

informação simplista, foi difícil obter da parte dos OI a informação que se pretendia. Os OI revelaram algumas dificuldades em cumprir com as obrigações impostas em termos de estratégia antifraude, adiando a realização da avaliação dos riscos associados às funções delegadas com base na ferramenta da CE, em virtude do trabalho que a sua aplicação implica e da complexidade associada à compatibilização do sistema de avaliação de risco vigente nos OI com as regras de avaliação exigidas pela CE ao nível das funções delegadas (com aplicação concreta da ferramenta aos OISG) contudo tal não significa que não estejam a ser cumpridas as obrigações que lhes estão impostas.

- **Página 53 – 4º Parágrafo – “(...) o Plano deveria ser significativamente melhorado quanto à atribuição de responsabilidades, designadamente pelos novos controlos a aplicar.”**

Embora não se consiga compreender em pleno esta conclusão, muitos dos controlos previstos no plano de ação definido revelaram-se de difícil implementação, umas vezes por falta de capacidade e de envolvimento dos responsáveis pelos controlos, outras porque a própria organização foi sendo absorvida por outras obrigações e compromissos que deixaram pouco espaço para o trabalho de implementação desses controlos estando no entanto, por esses motivos, já em curso a decorrer os trabalhos nesta área, desenvolvidos por uma entidade externa, contratualizada para o efeito que por ter experiência e disponibilidade para o efeito colmatará algumas destas insuficiências.

- **Página 53 – último Parágrafo – “A AG não diligenciou pela realização do relatório de execução deste PGRIC (...).”**

Apesar da AG ter iniciado os trabalhos de realização do relatório de execução do PGRIC de 2017, viu-se obrigada a interrompe-los devido à necessidade de operar uma reorganização interna com vista a reforçar a atividade operacional, face à necessidade de dar um forte impulso à execução e reorientando os seus recursos humanos para as áreas que respondem a essa realidade. Contudo, consciente das suas obrigações nesta matéria, iniciou em 2019 um procedimento de contratação pública (concurso público) a fim de contratar uma empresa para a prestação e serviços de gestão de risco, designadamente de fraude.

Em 19/03/2020 foi assinado o contrato de aquisição de serviços de risco com KPMG Advisory – Consultores de Gestão, S.A., entidade que ficou responsável pela realização dos exercícios de avaliação do risco de 2019, 2020 e 2021. Na sequência da pandemia do COVID-19, os trabalhos inerentes ao citado contrato iniciaram-se apenas a 11/05/2020, data em que foi realizada a primeira reunião entre a AG e a KPMG.

Apesar da derrapagem dos prazos definidos no caderno de encargos, fruto da demora associada à execução do procedimento de contratação pública, que determinavam que a avaliação de risco de cada ano civil tivesse que estar concluída até ao final do primeiro trimestre do ano seguinte, a KPMG comprometeu-se a empenhar todos os esforços para realizar a avaliação do risco do ano de 2019 até meados de outubro de 2020 e, de seguida, avançar com o exercício de avaliação do ano 2020, de forma a conseguir cumprir, para este ano, o prazo estipulado no caderno de encargos.



He



Não foram ainda disponibilizados pela KMPG quaisquer suportes dos trabalhos realizados até ao momento, que têm sido sobretudo de estudo das regras comunitárias e nacionais impostas à AG em matéria de avaliação de risco, designadamente de fraude, bem como da atividade e funcionamento dos PO. Na última interação realizada ficou acordado que a KPMG apresentaria, na segunda semana de setembro, um mapeamento dos processos e atividades de cada unidade/assessoria/CD para validação e, depois disso, avançariam para a análise e redefinição dos riscos inerentes a cada uma dessas atividades.

▪ **Página 60 – 1º e 2º Parágrafos**

A respeito da contagem dos prazos de análise de candidaturas, e em complemento ao referido pelo ISS nas suas observações ao Relato, cumpre informar que tendo sido suscitadas dúvidas sobre o cômputo de prazos de análise de candidaturas, considerando simultaneamente a necessidade de proceder à avaliação de mérito relativo das candidaturas no âmbito dos respetivos procedimentos concursais, a AD&C, IP emitiu em 17/06/2016 uma Nota onde transmite um parecer interpretativo sobre esta matéria, de acordo com o qual o prazo de decisão de candidatura é suscetível de atingir, no máximo, 100 dias úteis (doc. 9).

▪ **Página 61 – 4º Parágrafo**

▪ **Página 62 – 1º e 2º Parágrafos**

No que concerne à apreciação técnica das candidaturas a AG acompanha e concorda com a resposta do ISS, IP relativamente ao exposto nos parágrafos anteriores do Relato e confia nas atribuições e capacidade técnica do OI.

#### 4.10 REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS ANALISADOS

▪ **Página 70 – 5º Parágrafo**

A AG acompanha a posição do ISS expressa nos seus comentários ao exposto no Relato, no parágrafo acima referido.

#### 4.12 INSUFICIÊNCIAS NA DISTRIBUIÇÃO DE BENS ALIMENTARES

▪ **Pág. 75 – 2º Parágrafo**

▪ **Pág. 77 – 3º e 4º Parágrafos**

A AG acompanha a posição do ISS expressa nos seus comentários ao exposto no Relato, quanto aos parágrafos acima mencionados.

Considerámos que devemos acrescentar e esclarecer o seguinte:

O n.º 12 da síntese das observações de auditoria aponta para o seguinte: *“Na execução das operações verificaram-se desvios relativamente ao cabaz de alimentos definido, quer em termos de composição quer de quantidades. Tais desvios derivaram da suspensão temporária da distribuição de alguns alimentos por dificuldades de fornecimento e da necessidade de adaptação das quantidades adquiridas, por desajustamentos de planeamento. A tramitação dos procedimentos de contratação pública para a aquisição dos géneros alimentares condicionou a operação de distribuição alimentar”.*

No essencial são apontados duas razões que conduziram a desvios relativamente ao cabaz de alimentos definido que se prendem: a) constrangimentos derivados dos procedimentos de contratação pública para aquisição dos bens e o respetivo impacto na distribuição dos produtos junto dos destinatários finais, e b) necessidade de adaptação das quantidades adquiridas, por desajustamentos de planeamento.

**Não se concorda** que se atribua à falta de planeamento alguns dos constrangimentos identificados na distribuição de alimentos.

Senão vejamos:

Efetivamente, a conceção do POAPMC teve na sua base o planeamento da estratégia territorial com o propósito de garantir que com os pressupostos definidos quanto ao tipo/diversidade de alimentos a distribuir, ao nível das necessidades nutricionais a suprir e à regularidade da distribuição a assegurar, se atingiria uma distribuição do ponto de vista do território equitativa e equilibrada, quer do lado da oferta quer do lado da procura. Com efeito, tendo por referência a dotação financeira atribuída ao programa, foi calculado o valor do cabaz, após a definição da sua composição, tendo-se posteriormente estimado o número de pessoas que poderiam ser apoiadas, num cenário em que cada destinatário final recebe um cabaz de géneros alimentares, por mês, durante 24 meses. De seguida, e em articulação com o GEP do MTSSS, foi efetuado um estudo baseado em dados de alguns indicadores existentes ao nível dos concelhos, tais como, o número de pessoas residentes e o nível de desemprego. Com base nos resultados alcançados, optou-se por dividir o território nacional em 135 territórios, garantindo-se que em cada um deles seriam apoiados, no mínimo, 150 destinatários finais.

Foi com base neste planeamento em que foram definidos territórios a abranger, que se estruturou a rede de distribuição dos produtos, tendo em conta uma intervenção sustentada na identificação de necessidades, que garanta uma resposta



He



de apoio alimentar aos cidadãos mais carenciados em função do lugar onde residam, independentemente das respostas previamente existentes.

Ainda no que respeita à falta de planeamento, admitindo que o relato assenta os seus pressupostos em algumas diferenças detetada entre quantidades registadas no instrumento indicativo de apoio à distribuição fornecido às organizações parceiras, / Excel por grupo etário, e as quantidades que foram efetivamente distribuídas, importa referir que:

- ✓ O planeamento e definição do volume de alimentos a adquirir e consequentemente a distribuir, face ao número de pessoas que se pretende atingir é feito, necessariamente, de acordo com um referencial médio (no caso um adulto e 40 anos);
- ✓ De outra forma e tendo em consideração que os agregados familiares que beneficiam dos apoios do programa não são estáticos, quer do ponto de vista da sua composição (nascem, morrem, desagregam-se e criam novos agregados), quer do ponto de vista da sua mobilidade no território, existiria sempre o risco de os alimentos a distribuir não corresponderem sequer à realidade estática, demonstrando a necessidade de se optar por uma certa volatilidade nesses números;
- ✓ Dito isto, tal não significa que, em face do volume de alimentos contratado com os fornecedores, não se deva ajustar o mais possível à realidade esses números (em cada momento e em cada território), de acordo com os melhores referenciais de nutrição e de acordo com o objetivo de atingir 50% das necessidades nutricionais das famílias;
- ✓ É esse o objetivo que preside ao Excel de apoio que, tal como referido nos comentários do ISS, I.P., não se constitui como sendo de utilização obrigatória, pretendendo apenas funcionar como instrumento facilitador e referencial para as entidades calcularem o número de embalagens individuais a distribuir por agregado familiar.

Pelo exposto, **não concordamos com a análise feita no relatório de que os constrangimentos** na distribuição decorram **da falta de planeamento**, visto que a reflexão que fazemos é que a alternativa à metodologia adotada para planear a definição do nível de financiamento para a aquisição dos alimentos necessários para lançar os procedimentos concursais, e, simultaneamente, garantir flexibilidade para ajustar o volume dos produtos, em função da realidade dos agregados familiares (que não é nem nunca será estática), seria desajustada à capacidade de distribuição de acordo com os objetivos fixados pelo Programa, em função da realidade variável em cada momento.

Consideramos que os constrangimentos na distribuição dos alimentos são motivados, em larga medida, à suspensão de entrega de produtos devido a questões de contratação pública, incluindo do ponto de vista da morosidade resultante da litigância de que foram objeto alguns dos procedimentos. Isso mesmo é referido no relato que menciona que as

justificações encontradas para os desvios residem essencialmente na suspensão da distribuição de alguns alimentos, por problemas nos procedimentos de contratação pública da respetiva aquisição.

#### 4.13 CONSTRANGIMENTOS QUANTO AO LEVANTAMENTO E CONSERVAÇÃO DOS ALIMENTOS

No ponto 4.13 da síntese de observações de auditoria é mencionado o seguinte: *“existem constrangimentos quanto ao levantamento e conservação dos alimentos. Os destinatários finais e as entidades envolvidas na distribuição dos bens alimentares enfrentaram dificuldades e custos acrescidos no armazenamento e conservação dos alimentos, em especial dos congelados, em virtude de o cabaz conter um excesso de vegetais congelados e de a distribuição desses bens ter sido mensal em vez de semanal.”*

Na sequência do que é referido neste ponto é efetuada uma recomendação à AG - Pondere a alteração da periodicidade mensal de distribuição dos alimentos refrigerados e congelados (Recomendação B4).

Embora se admita que a capacidade de armazenamento das famílias e a capacidade de armazenamento, logística, em particular dos produtos congelados, e, de organização administrativa para a sua distribuição das organizações parceiras, se apresentou como um dos grandes desafios da operacionalização do POAPMC, face aos objetivos por este definidos, de proporcionar uma resposta alimentar regular, de acordo com critérios nutricionais adequados, dirigida a uma população carenciada.

No entanto e tendo em conta a Recomendação apresentada importa esclarecer que:

O que a AG do POAPMC definiu foi que a distribuição dos produtos deveria obedecer, no mínimo, a uma periodicidade mensal, de forma a que as organizações parceiras não entregassem alimentos com uma periodicidade superior.

A DGS no Manual de Orientações para a utilização adequada do cabaz de alimentos do POAPMC, que elaborou em dezembro de 2017, defende que, tal como é referido no relato de auditoria, considerando que a conservação e utilização adequada dos alimentos poderão exigir requisitos que nem todos os beneficiários conseguirão cumprir, a distribuição dos produtos secos, congelados e refrigerados ocorrerá com uma periodicidade distinta. Assim, os alimentos secos e refrigerados deverão ser distribuídos mensalmente e os alimentos refrigerados e congelados deverão ser distribuídos semanalmente.

Tendo como base esta orientação da DGS, a AG do POAPMC optou por colocar na esfera de responsabilidade das entidades beneficiárias a adequação da periodicidade de distribuição dos produtos alimentares, atendendo à composição dos agregados familiares, bem como tendo em conta a capacidade de armazenamento dos mesmos.





He



Tal como afirmado sendo a capacidade de distribuição dos produtos um dos grandes desafios que o POAPMC encontrou, procurou-se responder com diferentes instrumentos, quer no quadro da conceção do PO, quer da sua operacionalização, sendo que alguns têm vindo a ser ajustados, assim:

Distinguíram-se duas tipologias de entidades beneficiárias:

- ✓ polo de receção (entidades coordenadoras): a quem compete receber e armazenar os géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade, garantindo a respetiva entrega nas instalações das entidades mediadoras. Estas entidades assumem as funções de coordenação da operação;
- ✓ entidades mediadoras: a quem cabe distribuir diretamente os bens aos destinatários finais e a quem compete, previamente à distribuição, verificar a elegibilidade das pessoas e ou famílias do seu território. A estas entidades cabe ainda desenvolver medidas de acompanhamento aos destinatários com vista à sua inclusão social.

Desta divisão de funções entre os dois tipos de entidades beneficiárias verifica-se que, às entidades coordenadoras cabe a competência associada a uma maior capacidade de armazenamento e às entidades mediadoras, a quem cabe a distribuição efetiva dos géneros alimentares às pessoas, ainda que devam deter, quando adequado, a capacidade logística, compete, em especial, gerir a definição de uma periodicidade de entrega dos bens que considerem ajustada para fazer face às necessidades do território onde atuam.

Reconhecendo-se que o financiamento comunitário a alocar às despesas associadas ao transporte e armazenamento seria insuficiente para fazer face às especificidades e necessidades inerentes à medida de distribuição, nomeadamente face à seleção de alimentos a integrar nos cabazes alimentares, bem como às despesas administrativas que o controle e monitorização da distribuição aos destinatários comporta, com vista a cumprir o requisito de adequabilidade nutricional e dieta equilibrada, foi criado pelo Governo o Programa de Apoio Complementar (PAC) à execução do POAPMC, pelo Despacho n.º 8230-A/2017, de 20 de setembro. Este Programa foi renovado para a 2.ª fase de distribuição do POAPMC através do Despacho n.º 8701-B/2019, de 01 de outubro.

Tal como referido nos comentários produzidos sobre o ponto 4.4. das observações de auditoria, (e do preâmbulo do despacho) o PAC foi criado pelo Governo com o propósito de atribuir uma comparticipação financeira adicional às entidades beneficiárias do POAPMC para poderem fazer face a despesas decorrentes das características dos produtos que compõem os cabazes nutricionais selecionados no âmbito do POAPMC, bem como a periodicidade de distribuição e acondicionamento dos mesmos, bem como para prover aos custos acrescidos que decorrem da carga administrativa que resulta das regras de controle e monitorização das entregas e que são exponenciadas com a diminuição da periodicidade de entrega e conseqüente aumento dos momentos de entrega.

Com a atribuição dos recursos adicionais o que se pretendeu foi alavancar financiamento às entidades beneficiárias para desta forma se encontrarem capacitadas para assegurar toda a logística de armazenagem, refrigeração, transporte e distribuição de géneros alimentares nas condições adequadas e recomendadas pela DGS, atendendo também às características dos agregados, e, cumprirem as regras administrativas a que se encontravam obrigadas.

Em julho de 2019, na sequência do inquérito realizado pelo GEP e das respostas que foram dadas pelos destinatários do POAPMC, a DGS elaborou novo documento, em que propõe uma reformulação do cabaz de alimentos mais próxima dos hábitos de consumo e preferências alimentares dos destinatários, ainda que continuando a garantir o nível de adequação nutricional.

De notar que uma das alterações mais significativa que resultou da reformulação do cabaz, proposta pela DGS, prendeu-se precisamente com a redução dos congelados, uma vez que foram reduzidas as porções dos produtos hortícolas, os quais são fornecidos congelados, ainda que se tenha assegurado a manutenção do cumprimento da recomendação da Organização Mundial da Saúde no que respeita ao consumo diário deste tipo de produtos.

A AG tem também vindo a desenvolver esforços junto da COM para serem financiados (considerados elegíveis) através do FEAC, apoios que facilitem o transporte do cabaz (ver resultados do Inquérito do GEP a este propósito referidos no relato), como por exemplo sacos de transporte com rodas (neste caso a COM até à data não tem demonstrado abertura, mas continuar-se → a insistir).

O aviso de abertura de candidaturas, na modalidade de convite, para a 2.ª fase de distribuição de géneros alimentares integrou a reformulação do cabaz, sendo que um dos aspetos que condicionou que se optasse pela modalidade de acesso por convite foi assegurar a rentabilização dos investimentos anteriormente realizados, diretamente pelo POAPMC ou por programas nacionais a ele associados (vd. alínea b) do n.º 1 do artigo 60.º-A do regulamento específico do POAMC, introduzido pela Portaria n.º 232/2018, de 20 de agosto).

Não se pode deixar de frisar que a criação de um programa com as características do PAC surge em resultado da constatação do enorme esforço que um programa com as características do POAPMC impõe às entidades da economia social; quer do ponto de vista da sua capacidade de execução na sua atividade mais direta de apoio às populações desfavorecidas, quer na capacidade administrativa para corresponder às exigências de controle e monitorização que são impostas ao nível nacional e comunitário.

Daí que, quer no ponto prévio – contextualização deste documento, quer nos comentários ao diferentes pontos se tenha vindo a realçar a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre aquilo que é a capacidade de cumprir com os objetivos do POAPMC e do FEAC (quer ao nível nacional, quer europeu), e a pulsão de impor regras administrativas (quer sejam de controle, quer de monitorização) associadas à sua execução, avaliando-se permanentemente a sua mais



He



valia, as quais, naturalmente sobrecarregarão as organizações do setor social que atuam em parceria com o Estado de forma a garantir da forma eficaz e eficiente possível o apoio às populações mais desfavorecidas nesta dimensão do apoio alimentar.

Assim, consideramos ser de refutar a recomendação B4 – **Pondere a alteração da periodicidade mensal de distribuição dos alimentos refrigerados e congelados**, em especial porque a mesma parte da premissa de que a distribuição, sobretudo dos produtos refrigerados e congelados, é obrigatoriamente mensal, quando esta periodicidade pode e deve ser adequada à capacidade de armazenamento das organizações e das famílias, as orientações da AG vão no sentido de que a distribuição não pode ter uma periodicidade superior à mensal.

O que se admite é que se possa vir a adequar e melhorar os instrumentos existentes e necessários para que a distribuição dos produtos se ajuste e adapte melhor às capacidades de armazenamento das organizações parceiras e das famílias, com particular incidência para o próximo período de programação (2021-2027).

#### 4.14 INTRODUÇÃO DE VALES OU CARTÕES ELETRÓNICOS

A AG acompanha a posição do ISS expressa nos seus comentários ao exposto no Relato.

#### RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AUTORIDADE DE GESTÃO DO POISE

##### RECOMENDAÇÃO B1: ENVIDE ESFORÇOS NO SENTIDO DE SER MONITORIZADA A COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS APOIOS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE ASSISTÊNCIA MATERIAL;

Atendo o exposto anteriormente nos pontos 4.2 e 4.3, considera-se que, não obstante não ter sido garantido pelo POAPMC o financiamento de todas as medidas de acompanhamento, o Programa assegurou pela forma como foi desenhado e concebido o seu modelo de operacionalização, que todos os destinatários do apoio fossem também eles beneficiários de medidas de acompanhamento, em particular de medidas de acompanhamento, em particular daqueles que previsivelmente contribuirão para a sua inclusão ativa, através da sinalização e reencaminhamento social.

Desta feita, garantiu logo na sua génese a complementaridade entre os apoios de assistência material e os apoios de inclusão social. Com a mais valia, do ponto nosso ponto de vista, de, ao ter feito uso de instrumentos já existentes e devidamente solidificados no sistema, neste caso no da ação social, não só atribuir racionalidade na abordagem, como também permitiu ao POAPMC e à sua intervenção beneficiar, ainda que de forma indireta, de todo o modelo de

monitorização existente no subsistema de ação social. Ao que se soma naturalmente os instrumentos de monitorização específicos do POAPMC, que, tal como se teve oportunidade de frisar, vão além do que a regulamentação comunitária obriga.

Sem prejuízo do anteriormente referido, encontrando-se a execução do atual quadro regulamentar comunitário numa fase próxima do final e sabendo que para o desenho do próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027 prevê-se a agregação do FEAC e do FSE naquele que será designado o FSE+, julga-se que no âmbito do próximo quadro financeiro poder-se-á desenvolver uma reflexão associada à eventual definição de instrumentos de monitorização da complementaridade entre os dois fundos.

**RECOMENDAÇÃO B2: IMPLEMENTE PROCEDIMENTOS QUE PERMITAM DEFINIR, PREVENIR E IDENTIFICAR EVENTUAIS SOBREPOSIÇÕES NA CONCESSÃO DOS APOIOS;**

Atento o exposto no ponto 4.5 a respeito do risco de sobreposição de apoio alimentar a AG discorda da presente recomendação e considera que atualmente existem procedimentos razoáveis e equilibrados com vista a prevenir e identificar sobreposições na concessão dos apoios.

**RECOMENDAÇÃO B3: DESENVOLVA NO SI FEAC A POSSIBILIDADE DE CONSULTA AO HISTÓRICO DAS VALIDAÇÕES AUTOMÁTICAS, RESPEITANTES À ELEGIBILIDADE DOS AGREGADOS FAMILIARES**

Atentas as observações da AG ao ponto 4.5 do Relato, nomeadamente as características deste Programa (enunciadas no Ponto Prévio - Contextualização destas observações), e o comportamento do SIFEAC nesta questão em particular, dificilmente se encontra uma mais valia na adoção de tal recomendação, face à carga administrativa e custos da sua implementação. Ainda assim, a AG poderá refletir sobre a possibilidade de intervenção no Sistema com vista à sua acomodação, embora como não poderia deixar de ser limitada, a mesma teria de ficar limitada, apenas e só, ao SIFEAC de forma a evidenciar os momentos em que foram efetuadas as revalidações da elegibilidade dos agregados familiares.

**RECOMENDAÇÃO B4: PONDERE A ALTERAÇÃO DA PERIODICIDADE MENSAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS ALIMENTOS REFRIGERADOS E CONGELADOS;**

Em resultado de tudo o que foi anteriormente exposto no ponto 4.13, a AG considera de refutar a presente recomendação, em especial porque a mesma parte da premissa de que a distribuição, sobretudo dos produtos refrigerados e congelados, é obrigatoriamente mensal, quando esta periodicidade pode e deve ser adequada à



capacidade de armazenamento das organizações e das famílias e que as orientações da AG vão no sentido de que a distribuição não pode ter uma periodicidade superior à mensal.

O que se admite é que se possa vir a adequar e melhorar os instrumentos existentes e necessários para que a distribuição dos produtos se ajuste e adapte melhor às capacidades de armazenamento das organizações parceiras e das famílias, com particular incidência para o próximo período de programação (2021-2027).

**RECOMENDAÇÃO B5: ZELE PELA ATUALIZAÇÃO E MELHORIA DO PGRIC, PELA ELABORAÇÃO DOS RESPECTIVOS RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO E PELA APLICAÇÃO DE MECANISMOS DE GESTÃO ANTIFRAUDE NOS ORGANISMOS INTERMÉDIOS E NAS ENTIDADES QUE EXECUTAM AS OPERAÇÕES;**

A AG tomou boa nota da presente recomendação.

**RECOMENDAÇÃO B6: PROCEDA À SUPERVISÃO REGULAR DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELO ISS, NA QUALIDADE DE ORGANISMO INTERMÉDIO.**

Face de tudo quanto foi anteriormente descrito, nomeadamente no ponto 4.6, a AG considera a presente recomendação manifestamente excessiva, pelo que se propõe uma reformulação da recomendação, no sentido de substituir a expressão “proceda” por “melhore”.

#### OUTRAS CONSIDERAÇÕES AO RELATO

Para finalizar a análise da AG do POAPMC ao relato de auditoria, enunciam-se, de seguida, algumas situações em que foram identificados pequenos lapsos (ou imprecisões) ou mera atualização da informação, as quais se encontram acompanhadas de breves sugestões de reformulações, para eventual ponderação do seu acolhimento.

- No Ponto 1 – Sumário, 1.º parágrafo, refere-se que: *“De acordo com dados do INE, existiam em Portugal em 2018 cerca de 1.769.880 pessoas em risco de pobreza (17,2% da população).”*

Tendo o INE divulgado, ainda, os dados relativos à taxa de pessoas em risco de pobreza do ano de **2018**, (e também já os do ano de 2019) como dados provisórios (que conheçamos, ainda, não foram divulgados publicamente os dados definitivos da taxa de risco de pobreza de 2018 e 2029), sugeríamos, caso se considere oportuno, que a referência a esta dado da taxa de risco de pobreza fosse identificado como provisório.

- No Ponto 3.3. – O risco de pobreza em Portugal:
  - ✓ No quadro 1, da página 21, sugere-se que se coloque nos valores inseridos na linha de dados da UE a referência: (e), com a seguinte nota abaixo do quadro: “(e) *estimativa*”.
  - ✓ No quadro 2, da página 21, sugere-se que se coloque uma nota abaixo do quadro com o seguinte teor: “O indicador taxa de privação material severa refere-se ao ano do inquérito n e os indicadores taxa de risco de pobreza e intensidade laboral per capita muito reduzida têm como referência os rendimentos do ano n-1. ”.
  - ✓ No último parágrafo da página 21, que termina na página 22, sugere-se a substituição da expressão “(ou seja, como muitos elementos excluídos do mercado do trabalho)” pela seguinte expressão: “*indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos, excluindo estudantes, trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho possível*”.
- No ponto 4.6, último parágrafo da página 46, sugere-se a atualização da composição da UGO IV à data de hoje. Atualmente a UGO IV é composta por um dirigente e cinco técnicos superiores (e já não quatro, como consta do texto).
- No ponto 4.8, 1.º parágrafo da página 56, é referido que “*Em 11 territórios (...)*” e mais à frente “*nos restantes 123 (...)*”. A soma desses valores dá 134 territórios, valor esse que não é coincidente com o valor de 135 territórios expresso na alínea a) do último parágrafo da página 55, pelo que se sugere a sua correção.

#### OUTRAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS PELO TC

#### INFORMAÇÃO ATUALIZADA SOBRE A EXECUÇÃO DO POAPMC, EM ESPECIAL NO QUE SE REFERE À EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA E AO N.º DE DESTINATÁRIOS ABRANGIDOS E CABAZES DISTRIBUÍDOS (DESIGNADAMENTE, NO ANO DE 2019)

- Durante o ano de 2019, foram aprovadas 145 candidaturas:
  - ✓ 1 candidatura da tipologia de aquisição de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade (Continente);
  - ✓ 142 candidaturas da tipologia de distribuição de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade (135 para o Continente; 4 para a Região Autónoma dos Açores; 3 para a Região Autónoma da Madeira);
  - ✓ 2 candidaturas da tipologia de assistência técnica (uma do ISS, IP. e outra da AD&C, I.P.).



He



- A informação financeira acumulada do PO APMC até 31.12.2019 é a seguinte:
  - ✓ O Nível de compromisso é de cerca de 92%, com um valor comprometido de 191.5 M€/DPT (162.8M€/FEAC) para uma dotação total de 208.1 M€/DPT (177 M€/FEAC);
  - ✓ No que diz respeito à execução (execução até 31.12.2019, validada pela AG/OI até 16/08/2020) esta apresentava um nível de execução global de 32%, com uma execução acumulada de 66.4 M€/DPT (56.5 M€/FEAC);
  - ✓ As tipologias de aquisição e distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade, com uma dotação de 168.1 M€/DPT (142.9 M€/FEAC), apresentavam uma execução de 62,3 M€/DPT (53 M€/FEAC), decorrentes da operacionalização destas tipologias no Continente, Açores e Madeira;
  - ✓ No caso da tipologia de assistência técnica, com uma dotação de 10,4 M€/DPT (8,8 M€/FEAC), apresentava uma execução de 4,1 M€/DPT (3,5 M€/FEAC);
  - ✓ Até este período, foram efetuados pagamentos no valor total de 58.3 M€/FEAC aos beneficiários, das tipologias de aquisição e distribuição de géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade e assistência técnica;
  
- O ponto de situação da execução financeira global do PO APMC é o seguinte:

No decorrer do ano de 2019 conclui-se a primeira fase da distribuição de produtos alimentares no território do continente.

Em jeito de balanço desta primeira fase, que decorreu entre 2017 e 2019, salienta-se o facto de se ter abrangido um total de cerca de 96.000 destinatários, correspondentes a 37.000 agregados familiares e aos quais foram entregues 23.828 toneladas de bens alimentares, distribuídas da seguinte forma:

- ✓ 8.609 toneladas de frutas e produtos hortícolas
- ✓ 3.852 toneladas de carne, ovos, peixe e mariscos
- ✓ 2.859 toneladas de farinha, pão, batatas, arroz e outros produtos amiláceos
- ✓ 6.889 toneladas de produtos lácteos
- ✓ 324 toneladas de gorduras e óleos
- ✓ 1.295 toneladas de outros géneros alimentares não incluídos nas categorias anteriores.

O ano de 2019 ficou ainda marcado pelo arranque das operações nas Regiões Autónomas dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, bem como pelo início da segunda fase no território de Portugal Continental, permitindo, desta forma que todo o território nacional ficasse coberto pela assistência alimentar no âmbito do FEAC.

Como resultado do conjunto das operações, levadas a cabo em 2019, verificou-se que, neste ano, foram distribuídos 21.775.199 (21.7 milhões) de embalagens de alimentos o que corresponde a 11.054 toneladas de géneros alimentares.

Neste ano foram abrangidos 92.632 destinatários finais relativos a cerca de 34.380 agregados familiares.

No que respeita ao desenvolvimento de medidas de acompanhamento aos destinatários finais, em 2019 iniciaram-se 841 ações de acompanhamento, destinadas a 46.697 destinatários.

- ✓ 323 ações de Otimização da gestão do orçamento familiar, destinadas a 18.384 destinatários;
- ✓ 264 ações de Prevenção do desperdício, destinadas a 16.053 destinatários;
- ✓ 254 ações de Seleção de géneros alimentares, destinadas a 12.260 destinatários.

Das 841 ações iniciadas nesse ano, 646 tiveram a sua conclusão, tendo sido frequentadas por um total de 24.217 destinatários:

- ✓ 262 ações de Otimização da gestão do orçamento familiar, frequentadas por 10.396 destinatários;
- ✓ 199 ações de Prevenção do desperdício, destinadas a 7.703 destinatários;
- ✓ 185 ações de Seleção de géneros alimentares, destinadas a 6.118 destinatários.

**INFORMAÇÃO SOBRE SE, DESDE A DECLARAÇÃO DA SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19, AS OPERAÇÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE BENS ALIMENTARES AOS DESTINATÁRIOS CONTINUARAM A DECORRER NORMALMENTE OU SOFRERAM SUSPENSÕES/CONSTRANGIMENTOS.**

No âmbito da pandemia de COVID-19, foram adotadas as seguintes medidas pela AG:

- ✓ Foi desenvolvida junto das organizações parceiras do Programa, que cobrem todo o território e trabalham diretamente com a população mais carenciada, uma ação de aquisição e distribuição de equipamento de proteção individual, de forma a minimizar os riscos para a saúde dos colaboradores e voluntários que asseguram a distribuição dos alimentos pelas famílias mais carenciadas. Esta ação envolveu a aquisição de embalagens de álcool gel, máscaras faciais e batas descartáveis que foram distribuídas a todas as organizações parceiras do território nacional.
- ✓ Face ao aumento de pessoas a necessitar de apoio alimentar, tendo em consideração a nova realidade de crise social, em particular a associada à quebra de rendimentos das famílias, o POAPMC encontra-se, desde abril, a ajustar o nível de distribuição dos alimentos através do aumento do número de destinatários, tendo para o efeito iniciado um processo, em conjunto com as organizações parceiras, no sentido de, nomeadamente, antecipar a entrega de alimentos de forma a poder aumentar capacidade de entrega aos destinatários, criar as





Her



condições para que estas possam redimensionar a sua capacidade de armazenamento que, inicialmente, foi pensada para um menor volume de produtos.

**PO APMC, 04/09/2020**





Ex.mo Sr.

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65

1050-189 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

DA - VIII

GAQGR - 29/2020

Assunto:

**Auditoria ao Programa Operacional de Apoios a Pessoas Mais Carenciadas**

Em resposta ao solicitado, e em aditamento ao n/ e-mail de 04.09.2020, remetem-se comentários ao Relato apresentado, nos seguintes termos:

1. Pág. 33 – 4º Parágrafo – *“No entanto, não se consegue estabelecer uma relação direta entre os objetivos e resultados do Programa e as metas de redução da pobreza fixadas no quadro dos compromissos assumidos por Portugal e, consequentemente, não é possível medir a correspondente contribuição. De resto, uma redução efetiva da pobreza exige outras soluções de caráter mais estrutural.”*

Atualmente não é possível apurar a relação entre os objetivos e os resultados do PO APMC, uma vez que, para qualquer Programa, esta relação apenas se consegue apurar através da realização de estudos de avaliação e impacto das respetivas medidas de política.

No entanto, embora não exista um estudo aprofundado sobre a avaliação e impacto do Programa POAPMC, que iniciou em finais de 2019 a sua 2.ª Edição, que permita avaliar a dimensão da política pública, parece-nos relevante dar nota do inquérito efetuado pelo GEP/MTSSS que, na esteira de uma genuína preocupação com esta complexa problemática procurou junto dos Destinatários finais do Programa avaliar o seu impacto a partir do conceito de **privação material**, que caracteriza o bem-estar dos indivíduos e das famílias a partir da quantificação da satisfação de um conjunto padrão de itens de conforto que se convencionou designar na União Europeia, como **Indicador de privação material**.

Apesar do papel central assumido pelo fator rendimento monetário, nos estudos sobre o bem-estar das famílias, existem outros conceitos metodológicos importantes como este conceito.

De acordo com os autores do livro **“Introdução ao Estudo – Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal, 2009-2014”** da autoria de Carlos Farinha Rodrigues (Coord.) et al publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, (2016) a análise dos indicadores de privação material permite levar mais longe a investigação das dimensões materiais da pobreza, ou seja, a possibilidade de considerar não somente os recursos monetários, mas também algumas dimensões dos níveis de vida e de consumo. Ser pobre não é exclusivamente a carência de um rendimento suficiente, traduz igualmente a incapacidade de aceder a bens e serviços que permitem usufruir de um nível de vida adequado à sociedade em que se vive.

Na linha do conceito acima enunciado considera-se que “(...) um indivíduo encontra-se em privação material quando no seu agregado se verifica a privação de, pelo menos, três desses itens. Encontrar-se-á em situação de privação material severa se não conseguir assegurar no mínimo quatro desses itens” (Ob. Cit 2016:23).

Esse indicador de privação material pode ser estimado com base na resposta das famílias a um conjunto de nove itens de conforto, como os que foram utilizados no Inquérito por questionário levado a cabo, no âmbito da implementação da 1ª Fase deste Programa, que decorreu de 2017 a 2019, pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MTSSS, em outubro de 2018, a 1093 destinatários dos cabazes alimentares em Portugal Continental, de acordo com uma amostra representativa, com o objetivo de aferir se o Programa estava a contribuir para uma alimentação saudável e equilibrada dos agregados familiares mais carenciados, tendo em conta a sua tipologia e as idades dos seus elementos. Na sequência da aplicação deste inquérito, o GEP do MTSSS elaborou, em abril de 2019, um documento que pretende dar conta dos resultados desta avaliação (**Anexo 1**).

Em termos de síntese conclusiva, refira-se que as entidades mediadoras, responsáveis pela distribuição dos cabazes alimentares, são genericamente Instituições de Solidariedade Social, que se distribuem por todos os distritos do



Hev



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Continente, mas que possuem maior incidência nos distritos de Lisboa, Viseu, Setúbal, Coimbra, Aveiro, Braga e Porto. Observa-se que são as localizadas na zona litoral norte (Aveiro, Porto e Braga) e na zona litoral sul (Lisboa, Setúbal e Faro), as que abrangem mais agregados familiares beneficiários. Estas entidades prestam diversos serviços e possuem várias valências/ respostas sociais, salientando-se o apoio domiciliário, as creches, os centros de dia e as ERPI, ou seja, são entidades do designado Sector Social conhecedoras dos contextos de vida das populações mais vulneráveis. Relativamente aos beneficiários dos cabazes alimentares, estes integram-se numa diversidade tipológica de agregados familiares, predominando os adultos isolados (28%), os casais com filhos (22%), os casais sem filhos (19%) e as famílias monoparentais (15%).

A grande maioria dos agregados familiares (78,1%) recebeu o cabaz alimentar com regularidade durante seis meses (entre janeiro e junho de 2018), em consonância com a filosofia do Programa, que se propõe fornecer cabazes mensais. Em geral foram as famílias beneficiárias a deslocar-se às entidades mediadoras para receber o seu cabaz alimentar (83,6%).

No que respeita à confeção dos alimentos, a generalidade dos agregados familiares (99,1%) afirmou saber cozinhar todos os alimentos que integram o cabaz. Contudo, há alimentos que as famílias referem ter mais dificuldades de cozinhar, nomeadamente os alimentos congelados como os espinafres, os brócolos ou mesmo o frango. Dificuldades que colocam em evidência a utilidade das medidas de acompanhamento mais específicas no âmbito do programa.

Considerando que a filosofia do Programa visa a oferta de cabazes alimentares nutricionalmente adequados e que permitam assegurar 15 dias de refeições nutricionalmente equilibradas, isto é, assegurar 50% das necessidades energéticas e nutricionais mensais dos indivíduos, neste sentido, para a grande maioria dos agregados familiares beneficiários, o Programa concretizou o objetivo (85,3%).

No referido documento estão dispostos alguns indicadores de melhoria em termos de redução da pobreza e da privação material e alimentar no nosso país, designadamente:

- ... assinala-se a redução do risco de pobreza e exclusão social de 394 mil pessoas entre 2016 e 2018, acompanhada por uma recuperação dos rendimentos das famílias, explicada pelo aumento dos rendimentos auferidos pelo escalão mais baixo da distribuição de rendimentos, pela melhoria das condições do mercado de trabalho, pelo aumento sustentado dos salários e pela melhoria da adequação de algumas prestações sociais, bem como da reposição de pensões e outros apoios sociais. A título de exemplo, refira-se que um dos indicadores de desigualdade na distribuição de rendimentos – o S80/S20 – decresceu 0,4, entre 2016 e 2017. (Capítulo 1. Introdução - Pág. 2 – 2.º Parágrafo);
- Em Portugal, a taxa de risco de pobreza era, na mesma data [2017], 17,3% (INE, dados provisórios), valor percentual que decresceu em relação aos 18,3% registados em 2016. (Capítulo 2. PO APMC: Breve contextualização e caracterização do Programa - Pág. 2 – 4.º Parágrafo);
- ... a proporção de menores de 18 anos em risco de pobreza também decresceu para 18,9% (era de 20,7% em 2016). A taxa de pobreza das pessoas em idade ativa, por sua vez, também decresceu para 16,7%, em 2017, por relação aos 18,1% registados em 2016. O risco de pobreza dos agregados familiares com crianças dependentes diminuiu para 18,1% em 2017, face a 19,7% em 2016. (Capítulo 2. PO APMC: Breve contextualização e caracterização do Programa - Pág. 2 – 5.º Parágrafo);
- A taxa de privação material desceu para 16,6%, depois de ter registado 18,0% em 2016, e a taxa de privação material severa decresceu para 6,0% em 2017, tendo registado 6,9% no ano anterior. A intensidade da privação material correspondeu, em 2018, a 3,5 (menos uma décima que em 2017). (Capítulo 2. PO APMC: Breve contextualização e caracterização do Programa - Pág. 2 – 7.º Parágrafo);
- ... foi possível aferir que, desde que passaram a beneficiar dos cabazes alimentares mensais, as poupanças conseguidas pelos beneficiários permitiram reduzir alguns dos seus níveis de privação. (Capítulo 1. Introdução - Pág. 3 – 5.º Parágrafo);
- A filosofia do Programa visa a oferta de cabazes alimentares nutricionalmente adequados e que permitam assegurar 15 dias de refeições nutricionalmente equilibradas, isto é, assegurar 50% das necessidades energéticas e nutricionais mensais dos indivíduos e, neste sentido, para a grande maioria dos agregados familiares beneficiários, o Programa concretiza o objetivo (85,3%). (Capítulo 8. Principais Conclusões - Pág. 53 – 3.º Parágrafo);
- Relativamente às questões da privação, importa referir que, desde que passaram a beneficiar dos cabazes alimentares mensais, as poupanças conseguidas pelos beneficiários permitiram baixar alguns dos seus níveis de privação. Assim, os agregados familiares beneficiários conseguiram maioritariamente fazer face, sobretudo, a despesas correntes da residência principal (72,1%), ao pagamento atempado de rendas e prestações de crédito relativas à habitação principal (53,2%), a despesas de saúde (42,9%) e a despesas inesperadas (33,5%). Estas são algumas das privações mais significativas que se fazem sentir ao nível nacional. (Capítulo 8. Principais Conclusões - Pág. 53 – 5.º Parágrafo);
- Em termos de apreciação, a maioria dos beneficiários que já usufruíram de outros apoios alimentares, referiu que o PO APMC é melhor que os anteriores, na medida em que tem maior diversidade e quantidade de alimentos e, de acordo com a orientação da Direção-Geral da Saúde, vai genericamente ao encontro dos seus hábitos de consumo e das suas preferências alimentares. (Capítulo 8. Principais Conclusões - Pág. 54 – 2.º Parágrafo).

Pág. 2/14

**2. Pág. 34 – Último Parágrafo – “Este tipo de acompanhamento, estando em linha com o previsto no Regulamento específico do POAPMC e sendo admitido pelo Regulamento europeu, não corresponde, no entanto, inteiramente à ambição do FEAC, que preconiza também medidas de acompanhamento da situação social das pessoas e a sua reorientação para outros tipos de resposta.”**

Nos termos do n.º 11) do Art.º 2º do Regulamento Europeu do FEAC e do n.º 2 do Art.º 49.º do Regulamento Específico do PO APMC, as ações de acompanhamento elegíveis no âmbito deste Programa são “... as que permitam capacitar as famílias e ou as pessoas mais carenciadas na seleção dos géneros alimentares na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do orçamento familiar...”.

Assim, estas são as únicas medidas de acompanhamento que podem ser “avaliadas” no âmbito do PO APMC.

Não significa, todavia, que os destinatários deste Programa não sejam alvo de medidas de acompanhamento da sua situação social e a sua reorientação para outro tipo de resposta. Muito pelo contrário, esse tipo de acompanhamento é realizado no âmbito dos Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social, financiados por Orçamento de Estado (OE), mas também complementarmente através da Tipologia de operações 3.23 Rede Local de Intervenção Social (RLIS), na qual são elegíveis, para efeitos de financiamento FSE, ações de atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social.

Nesta linha, não faria sentido que o FEAC, através do POAPMC, viesse financiar este mesmo tipo de ações.

Conclui-se, assim, que as medidas de acompanhamento da situação social dos destinatários são realizadas, embora não enquadradas no PO APMC, tal como referido no parágrafo seguinte do Relato.

**3. Pág. 35 – 2º e 3º Parágrafos – “Por outro lado, o artigo 63.º, n.º 1, alínea b), da regulamentação do POAPMC, estabelece que as entidades que procedem à distribuição dos bens aos destinatários finais devem comprovar que, no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura.**

**Ainda assim, não está, de qualquer forma, demonstrado que as pessoas concretamente destinatárias do auxílio do POAPMC tenham sido objeto dessa sinalização, sendo que se poderia ter usado a oportunidade da previsão das medidas de acompanhamento no Programa para, em sinergia, assegurar a monitorização das situações a merecer referência.”**

**Pág. 39 – 3º Parágrafo – “Como se referiu no ponto anterior, as medidas de acompanhamento não foram também utilizadas para complementar e monitorizar a sinalização dos destinatários do Programa, com vista ao seu encaminhamento para medidas ativas de inclusão social.”**

Com efeito, as Entidades que procedem à distribuição dos bens dos destinatários finais comprovam, em sede de requisitos de admissibilidade da respetiva candidatura, que desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura (al. b) do n.º 1 do Art. 63.º), como por exemplo realizar atendimento no âmbito do Protocolo RSI, ou desenvolvem respostas sociais.

Com o objetivo de confirmar este requisito, o ISS, IP em sede de análise de candidatura, solicitou às entidades o envio de um dos seguintes documentos, os quais constam dos respetivos Avisos para a Apresentação de Candidaturas, no ponto relativo aos “Documentos a apresentar com a candidatura”:

- a. Documentos que atestem a constituição legal dos beneficiários, designadamente atos de constituição;
- b. Documento que evidencie o número de anos de experiência de atendimento e/ou acompanhamento dos beneficiários da candidatura junto das pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura;

Significa isto que apenas as entidades mediadoras que atestam, através de um destes documentos, que “... no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura, desde que sejam compatíveis com os fins previstos no respetivo ato de constituição”, podem ser aprovadas como entidades mediadoras da Tipologia de Operações 1.2.1 do PO APMC.

Neste sentido, todas as entidades mediadoras do Programa, paralelamente à candidatura do PO APMC, realizam, numa primeira fase, o atendimento aos agregados familiares da sua área geográfica de atuação, pelo que têm conhecimento da situação social destes agregados e das suas carências, encaminhando aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social para os Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) e RLIS (os quais, conforme referido no ponto anterior, são financiados por OE e FSE), que efetuam um atendimento e acompanhamento social mais aprofundado, composto por um diagnóstico, celebração de um contrato de inserção que visa uma série de ações com vista à sua inclusão social, as quais poderão incluir ações de formação e, ainda medidas de acompanhamento do cumprimento do contrato de inserção.

De facto, para serem destinatários do PO APMC é obrigatório que os agregados familiares detenham Processo Familiar Ativo e que tenham atribuído um técnico gestor de um SAAS.

Assim, não nos parece ser de acolher a avaliação efetuada pelo Tribunal de Contas a este ponto. A sinalização dos destinatários do PO APMC que referem e a respetiva monitorização é, de facto, efetuada no âmbito do atendimento e acompanhamento social que os SAAS e RLIS desenvolvem, reforçando a plataforma de colaboração estabelecida com as entidades que localmente prestam serviços no âmbito da ação social, sendo as ações de acompanhamento previstas



*He*



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

no n.º 2 do Art.º 49.º do Regulamento Específico do PO APMC complementares a esse acompanhamento. As evidências desse acompanhamento integram o próprio processo familiar, ao nível dos atendimentos, visitas domiciliárias efetuadas. É ainda importante referir que esse acompanhamento depende, ao nível da sua intensidade, do diagnóstico efetuado, ou seja, existem famílias que por serem multidessafiadas requerem um acompanhamento social mais intensivo, enquanto que existem outras que é necessário um acompanhamento mais pontual.

**4. Pág. 36 – 2º Parágrafo - “Desse modo não é evidente ou conhecido o efetivo contributo dessas medidas de acompanhamento para reduzir a pobreza ou promover a inclusão social.”**

As medidas de acompanhamento previstas no POAPMC em si mesmas não têm como objetivo reduzir a pobreza, pois sendo este um fenómeno social complexo, exige uma abordagem holística e multidisciplinar com intervenções em diversas áreas, mas antes promover a inclusão social dos destinatários. Ainda que ao nível do POAPMC as ações de Acompanhamento sejam efetivamente mais dirigidas para uma capacitação ao nível das três tipologias de ações previstas no Aviso de abertura do Concurso (que permitam capacitar as famílias e/ou as pessoas mais carenciadas na seleção dos géneros alimentares, na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do orçamento familiar) afirmar que as medidas de acompanhamento são “...praticamente todas [as ações] se reconduziram a orientação alimentar” constitui-se como uma perspetiva redutora das mesmas que oblitera os ganhos da interação social entre os destinatários nas sessões de esclarecimentos/sensibilização e informação e permitem também a partilha de valores comuns, contribuindo assim para o bem-estar e inclusão.

Neste contexto, a redução de pobreza não pode ser medida apenas pelos resultados do PO APMC, uma vez que não é possível aferi-la apenas com os indicadores de distribuição de géneros alimentares e desenvolvimento de medidas de acompanhamento. Essa aferição tem que ser alvo de uma abordagem composta pela medição de diversos indicadores, uma vez que em Portugal as pessoas que se encontram em situação de carência são alvo de diversas medidas, tais como prestações sociais, ações previstas nos protocolos de inserção e contratos de inserção do SAAS, entre outras, sendo que o PO APMC constitui um complemento a estas medidas que visam prevenir e reduzir a pobreza no nosso país e promover a inclusão social das pessoas mais carenciadas.

**5. Pág. 39 – 2º Parágrafo – “Para além disso, tal como resulta do ponto 4.5, existem riscos de sobreposição de apoios sociais de cariz alimentar, bem como falhas na monitorização dos registos diários de recebimento de refeições, e não foram instituídos procedimentos para o cruzamento de informação entre destinatários finais do POAPMC e do Programa de Emergência Alimentar/Cantinas Sociais.”**

**Pág. 44 – 4º e 5º Parágrafos – “O n.º 5 do art.º 45º do regulamento específico do POAPMC refere que «o destinatário final não pode ser abrangido por mais de uma medida de política para o mesmo período de tempo e para o mesmo fim nos termos a fixar em aviso de abertura de candidaturas», sendo que o aviso do concurso n.º POAPMC-F2-2017-01 acrescenta «designadamente por medidas de política que integrem uma resposta alimentar de natureza global e permanente, como é o caso da que existe para as pessoas que se encontrem institucionalizadas em respostas sociais residenciais.»**

**O relatório sobre o Programa de Emergência Alimentar havia evidenciado a sobreposição de alguns apoios sociais, designadamente de cariz alimentar, potenciado pelo não registo diário do recebimento de refeições nas cantinas sociais. Sobre esta matéria, a AG referiu não ser efetuado o cruzamento de informação entre os destinatários finais do Programa e as pessoas que recebem refeições confeccionadas em cantinas sociais, pelo facto de o POAPMC assegurar apenas 50% das necessidades nutricionais do indivíduo e as restantes 50% poderem ser preenchidas através de outras respostas.”**

**Pág. 45 – 4º Parágrafo – “Estes dados apontam para que há riscos de sobreposição de apoios, cuja dimensão não é clara nem conhecida (podendo ir da mera complementaridade à duplicação). Não havendo monitorização dos universos de cada resposta social, não se garante o cumprimento da proibição de sobreposição constante do regulamento específico do POAPMC. Considera-se que, para o efeito, deve ser melhor definida a condição relativa a essa sobreposição e melhorados os procedimentos para a verificação da abrangência por mais do que uma medida de política.”**

Não existe cruzamento de informação entre os destinatários finais do PO APMC e as pessoas que recebem refeições confeccionadas em cantinas sociais considerando que um apoio não é impeditivo do outro. Ainda assim, periodicamente são solicitadas extrações de beneficiários das cantinas sociais e de beneficiários do POAPMC, para efeitos de monitorização e controlo.

Conforme referido pela AG, uma vez que, no âmbito do PO APMC apenas é assegurado 50% das necessidades nutricionais do indivíduo, um destinatário deste Programa poderá receber os restantes 50% no âmbito das cantinas sociais, com o objetivo de ultrapassar a respetiva situação de carência alimentar.

Tal como dispõe o último parágrafo do ponto 4. *Destinatários elegíveis* do Aviso para a Apresentação de Candidaturas, apenas se excetuam da possibilidade deste apoio cumulativo os utentes que integram uma resposta alimentar de natureza global e permanente, como é o caso da que existe para as pessoas que se encontrem institucionalizadas em

Pág. 4/14

respostas sociais residenciais (ex: ERPI e Lar Residencial), uma vez que estes utentes recebem todas as refeições no âmbito da resposta na qual estão integrados.

Assim, o cumprimento da disposição do n.º 5 do Art.º 45.º do Regulamento Específico do PO APMC é assegurado uma vez que nenhum utente destas respostas é indicado pelas entidades beneficiárias do PO APMC para ser destinatário do PO APMC.

Por outro lado, é de salientar que o apoio do PO APMC tem o mérito de estar integrado no processo familiar dos agregados, pelo que quando este é consultado, é possível aos técnicos de atendimento e acompanhamento social verificar que o agregado já recebe este apoio.

**6. Pág. 39 – 4º Parágrafo – “Em Portugal, e não obstante a complementaridade entre os dois Programas poder ser potenciada pela circunstância de a AG ser a mesma, constatou-se que a AG não efetua a monitorização das pessoas apoiadas pelo FEAC que tenham sido integradas em medidas específicas financiadas pelo FSE.”**

Consideramos que esta observação não corresponde ao que acontece na realidade, uma vez que no âmbito do atendimento e acompanhamento efetuado pela RLIS (Programa cofinanciado pelo FSE) foram elaborados processos familiares e acompanhamento social a agregados familiares apoiados pelo FEAC, pelo que nestes casos foi efetuada a respetiva monitorização.

**7. Pág. 43 – 5º Parágrafo – “(...) apenas 21 pessoas na condição de sem abrigo foram apoiadas em 2017 e 16 em 2018. O Programa não está orientado para esta forma extrema de pobreza, sobretudo depois de ter sido eliminada a medida destinada a apoiar o fornecimento de refeições diárias.”**

Para pessoas em situação de sem abrigo, existem outras medidas de política mais adequadas, como as cantinas sociais ou os refeitórios, pelo que não deixam de ser acompanhadas e apoiadas no âmbito da ação social.

**8. Pág. 43 – 6º Parágrafo – “As características do POAPMC também não parecem ajustadas ao apoio a pessoas indocumentadas, já que os controlos pressupõem números de identificação e cruzamento de dados com os sistemas da segurança social.”**

De facto, uma vez que, conforme disposto no Aviso, a elegibilidade dos destinatários finais do PO APMC é aferida através da interoperabilidade de dados (NISS e N.º de elementos do Agregado Familiar do titular) entre o Sistema de Informação do FEAC (SI FEAC) e o Sistema Integrado de Segurança Social (SISS), as pessoas indocumentadas atualmente não podem ser apoiadas por este Programa.

Não significa isto que as pessoas indocumentadas não recebam apoio alimentar. Pelo contrário, as mesmas são apoiadas no âmbito da ação social, por outras respostas, tal como referido no parágrafo anterior do Relatório para os sem-abrigo, designadamente.

Este apoio é um princípio subjacente e que tem enquadramento na Orientação Técnica em Anexo (Anexo 2), que versa sobre a obrigatoriedade de apoio a cidadãos mesmo que se encontrem em situação irregular no país e que dispõe o seguinte: “2. Aos cidadãos em situação irregular, e sem prejuízo das ações tendentes a resolver a ilegalidade da permanência, que incumbem às entidades competentes, não podem os serviços da segurança Social deixar de prestar auxílio de emergência que se revele adequado e proporcionado. Assim, ainda que acautelando a excecionalidade da intervenção, deverão os serviços assegurar o apoio que, em cada circunstância, seja considerado como o adequado.”

Neste sentido, em termos de apoio alimentar, na maior parte das vezes, estas pessoas são apoiadas pelas cantinas e refeitórios sociais.

**9. Pág. 54 – 3º, 4º e 5º Parágrafos – “Até finais de março de 2019 tinham sido apresentadas 8 denúncias ao POAPMC, todas provenientes de destinatários finais abrangidos pelo Programa, à exceção de uma, apresentada por uma pessoa em situação de carência económica, que não tinha ficado abrangida pelo cabaz alimentar.**

**Da análise a estas denúncias ressaltam os seguintes motivos: entrega de cabazes incompletos; periodicidade inadequada na entrega dos alimentos, face à quantidade/tipo de alimentos (uma só vez por mês); incapacidade de armazenamento e de transporte dos produtos entregues; entrega dos alimentos ao destinatário final sem assinatura da credencial de elegibilidade (credencial B) e falsificação destas mesmas credenciais.**

**Concluiu-se que só em duas situações se encontrava previsto o controlo no local da respetiva operação, o que não se compreende, face aos procedimentos definidos no Manual de Procedimentos do PO APMC assim como aos motivos invocados pelos denunciantes. Numa das situações o ISS já tinha decidido pelo encerramento/arquivamento do processo de averiguação pelo facto de o denunciante não lhe ter remetido, no prazo concedido, os elementos adicionais, alguns dos quais solicitados sem aparente motivo.”**

**Pág. 55 – 1º Parágrafo – “Verificou-se, ainda, que o ISS não utilizou o modelo previsto no Manual de Procedimentos do PO APMC na realização das verificações reativas.”**

Confirma-se que foram rececionadas 8 denúncias até ao final de março de 2019, as quais foram devidamente analisadas



He



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

pelo ISS, IP, de forma a serem direcionadas para uma análise aprofundada em sede de:

- a. Verificação Administrativa Reativa – 5 denúncias;
- b. Verificação no Local – 3 denúncias.

O mapa que consta do **Anexo 3** permite aferir o resultado e tratamento das mesmas, estando todas concluídas com exceção das que irão ser objeto de verificação no local a realizar até ao final do 4.º Trimestre de 2020 juntamente com as VL's da amostra do EC 19-20. Com efeito, a programação que se encontrava prevista para o 1.º Trimestre de 2020 foi sendo adiada dado o atual contexto de Pandemia por COVID e à natureza das operações que não se coadunam, s.m.o, com verificações On desk.

O ISS, I.P procedeu ao tratamento das denúncias de acordo com o estipulado no "MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE GESTÃO E CONTROLO DO ISS, IP ENQUANTO ORGANISMO INTERMÉDIO", de fevereiro de 2016, que define as Guidelines para o Tratamento de Denúncias no ponto 7 do referido documento. Considerando que não vai ser desenvolvida em SI FEAC a funcionalidade Denúncias prevista inicialmente, foi criado um ficheiro para o respetivo registo (conforme foi também adotado pela AG do PO APMC), no qual se atribuiu um n.º de processo e no qual se procedeu à identificação do tipo de denunciante, o teor da denúncia, a operação e a entidade denunciadas.

Salienta-se, contudo, que dos casos analisados, apenas em duas operações, a saber: POAPMC-01-74F2-FEAC-000004 e POAPMC-01-74F2-FEAC-000030), a matéria denunciada foi passível de averiguação através de análise documental e, por isso, tratada em sede de verificação administrativa, estes originaram a produção de relatório de verificação reativa, relatórios N.ºs - 001-VAR/2019- submetido no PRI/2018 e - 002-VAR/2019, respetivamente, tendo sido utilizados os modelos constantes dos anexos ao Manual.

Aproveita-se ainda para informar que também serão agendadas, com a máxima brevidade, as Verificações Administrativas que constam da programação.

**10. Pág. 58 – 3º Parágrafo – “Sem prejuízo de a fundamentação do convite ser compatível com as circunstâncias descritas naquele novo artigo 60.º-A, observa-se que abrangeu a generalidade dos territórios do Continente e das entidades parceiras a operar nos mesmos, e não constituiu, portanto, uma situação excecional. Não está, assim, em pleno alinhamento com as regras, embora também se deva reconhecer que o concurso original poderia ter sido lançado para um período de execução mais prolongado.”**

Considera-se que o concurso original não poderia ter sido lançado para um período de execução mais prolongado pelos motivos seguintes:

- O cabaz de produtos distribuído é definido pela Direção-Geral da Saúde. Assim, não faria sentido distribuir os mesmos produtos durante 6 anos. Prova disso, é que o cabaz de produtos a distribuir foi alterado da 1ª para a 2ª Fase do Programa, tendo em consideração as preferências, necessidades e capacidade de armazenamento dos destinatários;
- Para o ISS obter os produtos a distribuir pelas operações tem que lançar procedimentos concursais para a aquisição dos mesmos, tendo, por isso, que ser definido um preço base para esses procedimentos. Esta necessidade obriga este Instituto a efetuar um estudo de mercado para calcular o preço base da embalagem de cada produto. Como é de conhecimento geral, os preços dos produtos, bem como o acondicionamento das embalagens, são voláteis ao longo do tempo. Logo, não poderia este Instituto lançar procedimentos com prazo de execução superior a 3 anos, sob pena de não ter candidatos aos mesmos e, consequentemente, não obter produto para ser distribuído às pessoas mais carenciadas, o que constitui o objetivo deste Programa;
- Por outro lado, conforme disposto nas al. c) e d) do n.º 5 do Art.º 33.º do Regulamento Geral do FEAC e dos n.º 2 e 3 do Art.º 72.º do Regulamento Específico do PO APMC, o montante aprovado para as operações de distribuição está indexado ao valor de aquisição de cada embalagem individual no âmbito dos referidos procedimentos concursais. Assim, o Aviso para Apresentação de Candidaturas da 1.2.1 não poderia ter uma duração superior ao prazo de execução dos contratos de fornecimento dos produtos;
- Acresce que, aquando da publicação dos Avisos para Apresentação de Candidaturas da 1.2.1 – 1ª Fase, estava em vigor o disposto no n.º 1 do Art.º 60.º da Portaria n.º 51/2017 de 2 de fevereiro que refere que “1 — As operações apoiadas no âmbito do presente capítulo podem ter uma duração máxima de 36 meses.” Conclui-se assim que, quer a candidatura do ISS, IP aprovada no âmbito da Tipologia de Aquisição (no âmbito da qual são cofinanciados os procedimentos concursais de aquisição dos géneros alimentares), quer as candidaturas da Tipologia de Distribuição não poderiam ter uma duração superior a 36 meses;
- De facto, a alteração da duração máxima das operações para 43 meses, apenas ocorreu pela Portaria n.º 217/2019 de 10 de julho;
- De referir ainda que no anterior programa de apoio alimentar (PAAAC), os contratos de fornecimento de géneros alimentares apenas tinham a duração de 12 meses. Assim, a transição para este tipo de contratos com a duração de 36 meses já constituiu uma inovação em relação ao que era praticado anteriormente, bem como uma transição para outro tipo de metodologia na aquisição destes produtos, pelo que a implementação deste novo procedimento exigiu uma grande capacidade de planeamento por parte do ISS, IP, exigindo uma monitorização constante com o objetivo de aferir a viabilidade do mesmo. De qualquer forma, como já referido, a legislação aplicável à altura não previa operações com duração superior a 36 meses.

**11. Pág. 60 – 4º Parágrafo – “O processo decisório acarretou um excesso de carga administrativa, designadamente a realização de duas audiências prévias e a assinatura de dois termos de aceitação, em moldes que não se encontram previstos na regulamentação dos apoios, contribuindo para as delongas atrás mencionadas.”**

Embora a realização de duas audiências prévias não esteja prevista na regulamentação, está devidamente prevista no Manual de Procedimentos do ISS, IP enquanto OI, designadamente nos seguintes pontos do Manual:

- 4.3.4 Audiência Prévia (sobre resultados da análise técnica)
- 4.3.5 Decisão Técnica de aprovação e termo de aceitação (sobre resultados da análise técnica)
- 4.3.8 Audiência prévia (sobre resultados de análise financeira)
- 4.3.9 Decisão de aprovação e termo de aceitação

Esta necessidade justifica-se pelo facto de quando o sistema de informação de suporte ao FEAC começou a ser desenhado e criado (2014-2015), a filosofia do Programa, deviadamente aprovada pelos XIX e XX Governos Constitucionais em funções na altura, era completamente diferente.

De facto, no início o Programa o que estava previsto é que não era conhecida a quantidade de produtos a adjudicar e distribuir, uma vez que o critério de seleção de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa, com dois fatores de ponderação: preço do produto e custo de transporte, ganhando a proposta que atribuiu maior quantidade de produto pelo menor preço (em linha com a metodologia já utilizada no anterior Programa Alimentar). Assim, desconhecia-se, à partida, a quantidade de produtos a distribuir a cada destinatário e, conseqüentemente, que seria entregue a cada operação, uma vez que a mesma apenas podia ser calculada após a adjudicação do fornecimento dos produtos.

Considerando que, para não atrasar o início das operações de distribuição de géneros alimentares (TO 1.2.1), o desenvolvimento dos procedimentos concursais tem que decorrer em simultâneo ao lançamento do Aviso e do período de candidaturas da TO 1.2.1.

Por este motivo, o Aviso de Apresentação de Candidaturas da TO 1.2.1 era publicado sem qualquer informação sobre o n.º de destinatários a abranger por cada operação.

Daí a necessidade de efetuar uma primeira audiência prévia relativa à decisão técnica da candidatura para notificação desta informação, uma vez que, com base nesta informação era possível que alguma das entidades candidatas recusasse e era necessário garantir que todas as entidades com proposta de aprovação da decisão técnica aprovada concordavam com a mesma e, conseqüentemente, com a execução da operação nos termos previstas nessa decisão.

Quando o XXI Governo Constitucional entrou em funções, mais concretamente no ano 2016, a filosofia deste Programa foi completamente alterada, tendo a Tutela solicitado um estudo de avaliação territorial ao GEP com o objetivo de, com base em diversos indicadores de pobreza, apurar o n.º de destinatários em situação de carência económica por territórios em Portugal Continental e, suportado neste n.º, efetuar uma distribuição geográfica das operações de distribuição de alimentos a desenvolver no âmbito do PO APMC, tendo resultado um total de 135 territórios para o efeito. Tendo em consideração este estudo, a Tutela definiu o n.º total de destinatários a abranger no âmbito do PO APMC, o qual foi fixado em 60.005 destinatários. Também foi fixado o n.º de destinatários a abranger por território/operação, o qual apenas pode sofrer uma oscilação de 10% para mais ou para menos.

Neste contexto e tendo por base o referencial elaborado pela Direção-Geral de Saúde, a quantidade de produtos a adquirir no âmbito dos procedimentos concursais e a distribuir por operação passou a ser conhecida.

Igualmente, o Aviso da TO 1.2 passou a poder ser publicado com a indicação do n.º de destinatários a abranger por território, o que possibilita que as entidades candidatas apurem a quantidade de produtos que vão receber por operação. É neste contexto que deixa de haver necessidade de realizar a primeira audiência prévia relativa à decisão técnica.

No entanto, tendo em consideração que:

- Já não tinha existido distribuição de produtos no ano 2016;
- Era premente iniciar as operações de distribuição de alimentos com a máxima urgência, uma vez que já nos encontrávamos no ano 2017 e já não existia tempo útil para proceder às alterações necessárias para eliminar a funcionalidade e todo o circuito associado à audiência prévia relativa à decisão técnica;
- A eliminação desta funcionalidade exigia alterações profundas ao sistema de informação com implicações noutras funcionalidades, pelo que constituía um risco para o adequado funcionamento do mesmo, exigindo a realização de novos testes e, por isso, da mobilização de recursos humanos e de mais horas de trabalho;
- O contrato com a empresa consultora que criou o sistema de informação já não tinha horas disponíveis para o efeito;

Não foi viável proceder a essa alteração do sistema de informação, tendo sido decidido superiormente que a análise de candidaturas da TO 1.2.1 referente ao Aviso publicado no ano 2017 seguiria o circuito que já se encontrava desenvolvido e implementado.

Por esta razão, a análise de candidaturas da 1ª Fase obrigou a duas audiências prévias, o que teve como consequência a dilatação dos prazos referida no ponto seguinte.

Enviaram-se em anexo Desenhos Técnicos das Funcionalidades (DTF) que comprovam a forma como estavam





*He*



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

parametrizadas as funcionalidades no SI FEAC (Anexos 4).

12. Pág. 59 – 3º a 8º Parágrafos – “A análise do processo decisório evidenciou vários problemas, que seguidamente se abordam.

**A. Atrasos de tramitação e análise, que violaram os prazos máximos estabelecidos para esse efeito.**

O nº 1 do art.º 36º das Disposições Gerais do FEAC e o nº 1 do art.º 20º do Decreto-Lei nº 159/2014, de 27 de outubro, estabelecem que “a decisão fundamentada sobre as candidaturas é proferida pela autoridade de gestão, no prazo de 60 dias úteis a contar da data limite para a respetiva apresentação (...). Este prazo não foi respeitado.

Importa salientar que nos termos da alínea a) do nº 1 da cláusula 14ª (Resultados, prazos e taxa de erro) do contrato de delegação de competências celebrado entre a AG e o ISS (OI que interveio nos procedimentos), este compromete-se a cumprir os prazos legais máximos de análise, decisão e pagamento, os quais não podem exceder, anualmente, em mais de 20% os estabelecidos no aludido Decreto-Lei nº 159/20143, sob pena de cessação automática da vigência do contrato de delegação de competências.

Desde logo, o Anexo 11 do Aviso nº POAPMC-F2-2017-014 fixou a data limite para a decisão final das candidaturas pela AG em 01 de agosto de 2017, o que corresponde a um prazo de 80 dias úteis decorridos desde 4 de abril de 2017, data de fecho do concurso.

As principais datas que marcaram a tramitação do processo decisório das candidaturas para as três operações incluídas na amostra de auditoria estão apresentadas no Anexo VI, evidenciando atrasos na análise, em média de 127 dias úteis, que representaram desvios face aos prazos fixados quer no Aviso, quer na Portaria, em mais 47 e 67 dias úteis, respetivamente.”

Pág. 60 – 1º e 2º Parágrafos – “Ainda que se trate de uma amostra, o desvio de 67 dias face ao prazo legal, representa 111,6%, muito mais do que os 20% tolerados.”

“O Aviso fixou a data limite para notificação da decisão final das candidaturas aos beneficiários em 5 dias úteis após a esta decisão, o que está em sintonia com os normativos legais. Porém, só num caso a notificação ocorreu dentro do prazo legalmente estabelecido, registando-se desvios de mais 6 dias úteis nos restantes casos.”

Relativamente ao prazo de 60 dias úteis para análise e decisão, informamos que ao mesmo acrescem os seguintes prazos:

- o 10 dias úteis para resposta a pedidos de esclarecimentos (devidamente previsto no Anexo 11 do Aviso);
- o 10 dias úteis para resposta a audiência prévia sobre a decisão técnica;
- o 10 dias úteis para resposta a audiência prévia sobre a decisão final;

Significa isto um prazo total de 90 dias úteis para notificação da decisão final (devidamente previsto no Anexo 11 do Aviso);

De facto, por lapso, o Aviso apenas menciona 80 dias úteis, uma vez que apenas foi contabilizada uma resposta a audiência prévia, quando, de facto, ocorreram duas.

Tendo em consideração o prazo de 90 dias úteis e a média dos 127 dias úteis indicados pelo TC no Relato, verifica-se apenas um desvio de 37 dias úteis em média, o que representa apenas +30% do que o previsto e + 10% do que o disposto no Contrato de Delegação de Competências.

No entanto, este desvio apenas ocorreu devido a alguns constrangimentos devidamente articulados com a AG, nomeadamente:

- o Conforme explicitado no ponto acima, o SI FEAC foi concebido para uma filosofia de Programa diferente da que foi implementada, facto que obrigou à realização de duas audiências prévias, o que, já por si, torna os trâmites do processo mais complexos e, conseqüentemente, morosos;
- o O Termo de Aceitação da decisão técnica apenas pôde ser remetido às entidades quando foi verificado que nenhuma das entidades beneficiárias com proposta de aprovação registava dívidas à Segurança Social e AT;
- o Não foi previsto que as entidades fossem tão demoradas na resposta a pedidos de elementos, designadamente no envio de declarações de não dívida atualizadas. De facto, bastava uma única entidade parceira de uma candidatura ter dívidas para já não ser possível emitir o Termo de Aceitação
- o Não foi possível iniciar a análise financeira das candidaturas sem que todos os Termos de Aceitação da decisão técnica fossem rececionados no ISS, IP, na medida em que era necessário garantir que todas as entidades aceitavam o contratualizado;
- o É essa a razão de todas as análises financeiras terem sido realizadas na mesma data.

No entanto, para a 2ª Fase de Programa já foi possível adaptar o SI FEAC à medida de política atualmente em vigor.

Assim, em termos da análise e tramitação das candidaturas da Tipologia de Operações 1.2.1 já foi possível introduzir uma melhoria, sendo que, uma vez que o Aviso teve a forma de Convite, que já tínhamos conhecimento do n.º de destinatários a abranger por cada operação e que já tínhamos conhecimento de quais as entidades beneficiárias, não foi necessário realizarmos duas decisões técnicas.

Adicionalmente, do ponto de vista da instrução das candidaturas foram tomadas medidas que visaram a simplificação

Pág. 8/14

dos processos, tais como a inexistência de análise de mérito (por não existir necessidade de hierarquização de candidaturas), o que permitiu uma análise mais célere e evitou pedidos de elementos adicionais. Com efeito, desde a data da submissão da candidatura à devolução e submissão do Termo de Aceitação em SI FEAC (conforme quadro do **Anexo 5** – Prazos Análise Candidaturas POAPMC da II FASE) decorreram em média 61,5 dias úteis incluindo a suspensão dos 10 dias úteis, para efeitos de pedidos de elementos.

Conclui-se assim que na 2ª Fase do Programa, os prazos previstos na legislação e no Aviso foram devidamente respeitados e cumpridos, o que denota um upgrade na tramitação processual deste Programa.

**13. Pág. 60 – 10º Parágrafo – “Os critérios de seleção para apreciação do mérito das candidaturas, referidos no artigo 66º do Regulamento Específico do PO APMC, incluem “a demonstração de experiência de atendimento e ou acompanhamento social junto das pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura”, a qual, no entanto, constitui um requisito de acesso das entidades mediadoras, conforme alínea b) do n.º 1 do artigo 63º do mesmo Regulamento Específico, que deve estar satisfeito desde a data da apresentação da candidatura. Um requisito de acesso não pode constituir um fator de valoração.”**

Não podemos concordar com esta consideração, uma vez que existe diferença entre o requisito e o critério de seleção. De facto, enquanto em requisito as entidades apenas têm que comprovar que, no âmbito da sua atividade regular, desenvolvem ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura, desde que sejam compatíveis com os fins previstos no respetivo ato de constituição; em sede de análise de mérito é analisada a demonstração da sua experiência de atendimento e acompanhamento social, isto é, é analisado o número de anos de experiência de atendimento e/ou acompanhamento social. Conclui-se assim que, embora interligadas, estamos a analisar questões diferentes.

**14. Pág. 61 – 2º Parágrafo – “Incluem também, nos termos do mesmo preceito, existência de estruturas logísticas que permitam mais facilmente chegar aos destinatários finais. De acordo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 63.º, a existência de estruturas logísticas de transporte e armazenamento adequadas constituem também requisitos das entidades mediadoras a preencher desde a data da apresentação da candidatura, que não deveriam, assim, constituir fator de valoração.”**

**Pág. 61 – 4º Parágrafo – “A título exemplificativo, as candidaturas n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 e n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038, integrantes da amostra analisada, foram pontuadas com zero no critério existência “estruturas logísticas que permitam mais facilmente chegar aos destinatários finais, quando deveriam ter sido excluídas por falta de requisitos.”**

Também neste ponto não concordamos com as observações efetuadas, pelo facto dos requisitos e do fator de valoração serem completamente distintos.

Assim, o requisito consiste em confirmar o seguinte:

- o Ter capacidade para executar o plano de distribuição sua área geográfica de atuação, conforme número de destinatários finais previsto na candidatura;
- o Assegurar, caso a distribuição dos produtos aos destinatários finais não ocorra em simultâneo com a entrega dos produtos pelos polos de receção, as condições específicas de armazenagem, consoante as características dos produtos.

Já em sede de análise de mérito é analisado se a candidatura apresenta evidências quanto à capacidade das entidades beneficiárias assegurarem a distribuição dos produtos no domicílio dos respetivos destinatários finais.

Ora a questão da distribuição ao domicílio não é analisada no âmbito dos requisitos, uma vez que as entidades beneficiárias podem ser aprovadas como mediadoras se não efetuarem este tipo de distribuição, bastando que cumpram as condições adequadas de armazenagem e a execução do plano de distribuição.

Conclui-se assim que a análise efetuada às duas operações referidas quanto ao requisito das estruturas logísticas está correta, uma vez que todas as entidades beneficiárias remeteram declarações a assegurar que tinham capacidade para executar o plano de distribuição e assegurar as condições de armazenagem.

A título de exemplo, as declarações respetivas relativas à operação POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 constam dos **Anexos 6**.

Por outro lado, o que foi valorado no âmbito dos critérios de seleção foi a capacidade para assegurar a distribuição nos domicílios dos respetivos destinatários finais, para a qual foi indicada a percentagem de 15% para esta operação (conforme print screen abaixo retirado do sub-separador *Critérios de Seleção* do separador *Operação* da candidatura no SI FEAC).



Hev



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Dai ter obtido uma pontuação de 0 (Inexistente) neste critério, de acordo com o previsto no documento "NOTA EXPLICATIVA DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA GRELHA DE ANÁLISE DA TIPOLOGIA DE OPERAÇÕES 1.2.1". O mesmo ocorreu com a operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038, que registou uma percentagem de 0% no mesmo campo.

15. Pág. 61 – 3º Parágrafo – “De acordo com a mesma norma, é ainda fator de apreciação a apresentação de proposta de desenvolvimento de medidas de acompanhamento complementar identificadas no n.º 2 do artigo 49.º. Esta apresentação deveria ser considerada um requisito, porquanto estas medidas são obrigatórias para os PO de «tipo I», nos termos da regulamentação europeia. O que deveria ser valorado era a natureza e características das medidas propostas.”

Também relativamente a esta consideração, esclarecemos que a mesma não corresponde ao que é aplicado no âmbito do Programa, pelos seguintes motivos:

- O que a regulamentação europeia dispõe consiste no seguinte:
  - No Art.º 4.º, “O Fundo **pode ainda** apoiar medidas de acompanhamento, complementando o fornecimento de géneros alimentícios e/ou a prestação de assistência material de base.”
  - No 5) do Art.º 2.º “Programa operacional de distribuição de alimentos e/ou assistência material de base” (também denominado “PO I”), um programa operacional de apoio à distribuição de alimentos e/ou assistência material de base às pessoas mais carenciadas, **combinada, se for caso disso, com medidas de acompanhamento que visem reduzir a exclusão social das pessoas mais carenciadas**;
  - No. n.º 2 do Art.º 7.º, “Um PO I estabelece:
    - a) A indicação do tipo ou dos tipos de privação material a considerar no âmbito do programa operacional e uma justificação dessa seleção, e uma descrição, para cada tipo de privação material considerado, das principais características da distribuição de alimentos e/ou assistência material de base, **bem como, sempre que adequado, das medidas de acompanhamento previstas, tendo em conta os resultados da avaliação ex-ante realizada em conformidade com o artigo 16.º**”

Considerando os termos dispostos nesta legislação e que sombreamos (“pode ainda”, “se for caso disso”, “sempre que adequado”), é possível verificar que a regulamentação europeia não exige a realização de medidas de acompanhamento complementar, deixando à consideração a realização ou não das mesmas.

Neste seguimento, o texto do Programa Operacional aprovado pela Comissão Europeia (Anexo 7) prevê no ponto relativo às Medidas de Acompanhamento (pág. 4) que **podem constituir-se como ações complementares**, a realização de sessões de esclarecimento/formação sobre gestão de orçamento familiar, economia doméstica, entre outras que se demonstrem adequadas. Com o objetivo de capacitar as pessoas/famílias carenciadas na seleção dos produtos mais adequados a cada membro da família, na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do respetivo orçamento familiar.

A legislação nacional transpõe precisamente essa possibilidade, sem carácter de obrigatoriedade no referido n.º 2 do Art.º 49.º.

Conclui-se assim que as medidas de acompanhamento complementar não têm um carácter obrigatório e por isso foram consideradas como fator de valoração no âmbito da análise das candidaturas, sendo as candidaturas que as apresentam mais valoradas do que as que não as preveem em candidatura.

- No n.º 4 do Art.º 7.º, “As organizações parceiras referidas no artigo 7.º, n.º 2, alínea e) que distribuem diretamente os alimentos e/ou assistência material de base **empreendem elas próprias, ou em cooperação com outras organizações, atividades, se for caso disso que consistam numa reorientação para serviços competentes, que complementem a assistência material dispensada, com vista à inclusão social das pessoas mais carenciadas, sejam estas atividades apoiadas ou não pelo Fundo.**”

Nos termos deste n.º, é possível verificar que a legislação europeia apenas obriga a que as entidades beneficiárias desenvolvam ações de atendimento e acompanhamento social às pessoas mais carenciadas no território de intervenção da candidatura.

Por este motivo, o texto do PO referido acima prevê que “As organizações parceiras desenvolvem regularmente ações de acompanhamento social, sinalizadas no subsistema de ação social, onde se incluem os beneficiários do FEAC,

Pág. 10/14

financiadas pelo OE".

Assim, no contexto da legislação nacional, este ponto constituiu-se como um requisito (conforme já explicitado no nosso ponto 12 acima), não podendo ser aprovadas entidades mediadoras que não desenvolvam este tipo de ações.

Mais uma vez se conclui, assim, que estamos perante dois tipos de acompanhamento diferentes, cuja distinção também já foi esclarecida nos nossos pontos 2 e 3 acima.

**16. Pág. 61 – 7º Parágrafo – “A valoração dos critérios de seleção relativos à experiência de distribuição do apoio e à demonstração de experiência de atendimento e/ou acompanhamento social ocorre com base em auto declarações das entidades beneficiárias e declarações emitidas pelos Centros Distritais do ISS, sendo que a Nota Explicativa elaborada pelo ISS não indica qual a fonte de informação a utilizar pelos técnicos analistas (...), o que não permite que seja assegurado um procedimento analítico uniforme.”**

Embora a Nota Explicativa não refira a fonte de informação para os técnicos utilizarem na análise deste critério de seleção, em tempo oportuno foram definidos os documentos que serviriam de base a esta análise, tendo sido os mesmos transmitidos aos técnicos.

Assim, os documentos definidos foram:

- Protocolos RLIS / Acordos de cooperação de Atendimento Social /Protocolos RSI/Declarações das entidades.
- Nos casos em que pela análise destes documentos era possível verificar o n.º de anos de experiência, não foi solicitada a Declaração do Centro Distrital.
- Nos casos em que a análise do documento não permitia verificar essa informação, foi solicitada a Declaração do Centro Distrital.

**17. Pág. 62 – 1º e 2º Parágrafos – “A troca de correspondência existente no processo da candidatura nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000109, revelou dificuldades de comprovação que, aliadas às justificações existentes no SI FEAC para a pontuação atribuída por parte dos técnicos analistas, nem sempre elucidavam qual a fonte de informação considerada, situação que tornou inexequível o recálculo das médias dos anos de experiência que levaram à valoração de cada critério. De qualquer modo, caso se tivessem tido em conta as auto declarações das entidades beneficiárias existentes no SI FEAC, a candidatura deveria ter obtido um nível de valoração “Elevado” (30 pontos que corresponde a uma média do número de anos de experiência igual ou superior a 6), passando consequentemente a valia final da operação a 80 pontos, em vez dos 70 pontos obtidos.**

**Ao invés, no âmbito da operação nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000130, foram considerados os valores constantes no documento caracterizador das entidades, que refere anos de experiência em número superior aos das declarações emitidas pelo Centro Distrital do Porto do ISS no âmbito dos critérios a) e b) 4, o que conduziu a uma pontuação final de 80, quando, a fazer fé nos documentos oficiais, a mesma deveria ser de 50 pontos.**

**Neste território de Gondomar, existiu uma segunda candidatura nº POAPMC-01-74F2-FEAC-000011, submetida pelo “Banco Alimentar Contra a Fome do Porto”, que foi aprovada sob condição (bolsa de reserva) com uma pontuação inicial de 63 pontos, posteriormente fixada em 73 pontos, que teria sido ganhadora.”**

No que se refere ao processo da candidatura n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000109, esclarece-se que os documentos tidos em conta para a valoração dos critérios foram devidamente identificados na análise técnica, conforme print screen abaixo.



Assim, para as entidades com protocolo com o ISS, IP, foram tidas em consideração as Declarações remetidas pelo Centro Distrital de Lisboa, para as restantes entidades (autarquia e juntas de freguesia), foram consideradas as declarações emitidas pelas próprias entidades, na medida em que a Segurança Social apenas pode atestar o n.º de anos de experiência das entidades com protocolo com o ISS, IP, o que não é o caso das autarquias e das juntas de freguesia, que desenvolvem este tipo de atribuições decorrente do que está previsto em legislação, pelo que no caso das entidades da autarquia local tiveram que ser considerados outro tipo de documentos. Não poderiam estas entidades prejudicadas por não apresentarem Declaração da Segurança Social.

Relativamente à comparação realizada entre a análise das duas candidaturas apresentadas ao território de Gondomar,



*He*



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

procedeu-se à reanálise dos documentos que serviram de base à pontuação do critério 2, tendo verificado que também nestas candidaturas foi tida em consideração a informação do n.º de anos de experiência indicado nas Declarações da Segurança Social.

No entanto, tal como ocorreu na candidatura acima referida, a Segurança Social apenas pode atestar o n.º de anos de experiência das entidades com protocolo com o ISS, IP, pelo que no caso da entidade da autarquia local tiveram que ser considerados outro tipo de documentos, igualmente válidos, tal como abaixo descrevemos.

Assim, no que se refere à candidatura n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 para o critério 2 foram considerados:

- Santa Casa da Misericórdia de Gondomar- 9 anos (conforme Declaração da SS) – validado em auditoria;
- Gondomar Social - 1 ano (conforme Declaração da SS) – validado em auditoria;
- União das Juntas de Freguesia de S. Cosme, Valbom e Jovim – 3 anos (conforme 3 Protocolos no âmbito do GAI (C.Dist. + CM + JF) que datam de 2014 – **Anexos 8**) – não validado em auditoria, mas não pode deixar de ser considerado, uma vez que a Segurança Social apenas pode atestar o n.º de anos de experiência das entidades com protocolo com o ISS, IP, o que não é o caso das autarquias e das juntas de freguesia, que desenvolvem este tipo de atribuições decorrente do que está previsto em legislação;
- Conclui-se assim que a candidatura n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 foi adequadamente pontuada no critério 2 com Elevado (30 pontos).

Quanto ao critério 1 foram considerados:

- Santa Casa da Misericórdia de Gondomar- 8 anos (conforme Declaração da SS) – validado em auditoria;
- Gondomar Social - 4 anos (conforme Declaração da SS) – validado em auditoria;
- União das Juntas de Freguesia de S. Cosme, Valbom e Jovim – > 15 anos (conforme Declaração do Banco Alimentar, que atesta que a União participa no PCAAC desde o início do Programa – **Anexo 9**) – não validado em auditoria, mas não pode deixar de ser considerado para a contabilização da média, pelo motivo já exposto na análise efetuada ao critério 1;
- Conclui-se assim que a candidatura n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000130 foi adequadamente pontuada no critério 1 com Elevado (30 pontos).

Face ao exposto, a pontuação final de 80 pontos atribuída a esta candidatura encontra-se correta, pelo que é esta a justa candidatura com proposta de decisão de aprovação.

**18. Pág. 70 – 2º e 3º Parágrafos – “Nos termos do nº 3 do art.º 34º da Portaria nº 51/2017 e da alínea a) do nº 2 do art.º 25º do Decreto-Lei nº 159/2014, de 27 de outubro, a decisão sobre os pedidos de reembolso deve ser proferida no prazo de 30 dias úteis a contar da data da receção do pedido. Considerando o universo dos pedidos de reembolso com decisão do Conselho Diretivo do ISS até 31 de maio de 2019, verificou-se que o processo decisório demorou entre 101 e 252 dias úteis (média 194 dias), situação que traduz atrasos entre 71 e 222 dias úteis (média 164), face a esse prazo (cfr. Anexos XII e XIII). Tinham sido submetidos outros pedidos de reembolso (R0002/2018, R0003/2018, I0004/2018 e R0001/2019 para os três territórios analisados), que ainda não tinham decisão àquela data, pese embora o prazo já tivesse sido ultrapassado em alguns casos (R0002/2018 e R0003/2018).**

No que se refere aos pedidos de reembolso analisados na 1ª Fase verificaram-se alguns constrangimentos informáticos que concorreram para que os prazos se dilatassem, na 2ª Fase os Prazos dos 78 Reembolsos Intermédios analisados até à data são em média de 29,5 dias úteis, estando apenas descontados os 10 dias úteis de suspensão por Pedidos de Elementos/esclarecimentos, conforme se pode verificar no quadro que consta do **Anexo 10**.

**19. Pág. 75 – 2º e 3º Parágrafos – “As entidades mediadoras têm também a possibilidade de extrair do SI FEAC um ficheiro excel de ajuda para o cálculo das embalagens a comprometer. Inserindo a data de nascimento relativa a cada membro do agregado familiar, é automaticamente calculado o número total de embalagens individuais de cada produto a distribuir mensalmente a cada agregado.**

**Constatou-se, no entanto, que este último ficheiro não estava a ser utilizado pelas entidades mediadoras para a emissão das credências “B” relativa à distribuição dos produtos aos destinatários finais, tendo em vista o cumprimento das alíneas f) e g) do nº 1 do art.º 69º do Regulamento específico do PO APMC.**

**Para além de o ficheiro só permitir a realização de cálculos para agregados familiares até 10 pessoas, esses cálculos conduzem à definição de quantidades para distribuição não compatíveis com as quantidades recebidas.**

**De facto, as quantidades de produtos são recebidas com base no escalão de adultos de 40 anos e a ferramenta calcula a distribuição em função da composição etária dos agregados.**

***Para as entidades mediadoras é necessário que a efetiva distribuição tenha em conta as quantidades recebidas, uma vez que, de outra forma, alguns produtos não seriam suficientes para todos os destinatários.***

***Pág. 77 – 3º e 4º Parágrafos – “Constataram-se também desvios nas quantidades distribuídas dos bens. A análise comparativa das quantidades entregues mensalmente a um conjunto de 21 agregados familiares apontou diferenças significativas (para mais e para menos) face às quantidades devidas, que estão assinaladas nos quadros do Anexo VII. Estes desvios foram sistematicamente negativos numa das operações (POAPMC-01-74F2-FEAC-000038 (Guimarães/Vizela)) e evidenciam os maiores défices na distribuição de leite, cereais e vegetais.***

***As justificações encontradas para os desvios residem essencialmente na suspensão da distribuição...***

O ficheiro excel de apoio para o cálculo das embalagens a comprometer disponibilizado no SI FEAC não se constitui de utilização obrigatório e pretende apenas funcionar como instrumento facilitador e referencial para as entidades calcularem o n.º de embalagens individuais a distribuir por agregado familiar.

De facto, esta ferramenta não pode ser considerado como um instrumento taxativo, uma vez que existem situações particulares de cada agregado que condicionam as quantidades a atribuir pelas entidades mediadoras, como seja o caso de agregados com intolerâncias ou alergias a determinados alimentos, agregados que informam que lhes sobrou produto das entregas anteriores, por situações diversas, e que não têm capacidade de armazenagem/consumo das quantidades de referência, etc.

Esclarece-se, assim, que este ficheiro é apenas orientador, não sendo vinculativo comprometer o n.º de embalagens que resulta da aplicação deste ficheiro.

Isto significa que, embora as entidades possam recorrer a esta ferramenta, simultaneamente, têm que fazer uma gestão das embalagens a atribuir tendo em consideração a composição dos respetivos agregados familiares.

Aliás, primeiramente, as entidades mediadoras têm que verificar as embalagens que lhes são atribuídas pela entidade coordenadora no plano de distribuição e apenas depois compromete-las em credenciais B, de forma a não comprometer um número de embalagens superior ao que têm disponível para distribuir.

É também por esta razão que foram constatados desvios nas quantidades distribuídas dos bens e que estão refletidos no Anexo VII.

De facto, uma vez que a análise destes “... desvios assentou na comparação entre as quantidades devidas, calculadas pela ferramenta excel do SI FEAC, e as quantidades efetivamente distribuídas, registadas através das credenciais “B” emitidas pelas entidades mediadoras.” (pág. 93 do Relato) e que, conforme já justificado, essa ferramenta não é vinculativa para as entidades, é perfeitamente natural que o n.º total de embalagens por produto constante da ferramenta não seja igual ao n.º total de embalagens registadas nas credenciais B.

Paralelamente, verificou-se que o cálculo das colunas “P” do Anexo VII resulta da multiplicação simples do n.º de embalagens por produto constante da ferramenta por 18 meses, facto que não reflete a realidade de uma grande parte dos agregados apoiados pelo PO APMC, que apresenta uma enorme volatilidade na sua composição entre meses.

Vejamos o caso do agregado do NISS 11269530672 da entidade mediadora *Fraterna* da operação n.º POAPMC-01-74F2-FEAC-000038, que durante esse período teve uma composição de 7 e de 6 pessoas.

Não obstante, e conforme mencionado no Relato, uma das razões para estes desvios nalguns produtos foram os constrangimentos registados na execução dos contratos de fornecimento de produtos, que se refletiu na suspensão de entregas ou na ausência de distribuição.

Por outro lado, cumpre-nos esclarecer que este ficheiro já sofreu diversas atualizações no âmbito da execução das operações da 2ª Fase do Programa, as quais se constituem como melhorias que foram sendo solicitadas pelas entidades beneficiárias, designadamente:

- Foi aumentado o n.º de pessoas por agregado familiar de 10 para 30;
- Foram criadas folhas para carregar 40 agregados familiares na mesma folha;
- Foram criadas folhas para carregar 100 agregados familiares na mesma folha;
- O ficheiro passou a permitir assim às entidades carregar os dados de vários agregados familiares num só ficheiro;
- Foi criada uma folha de somatório para visualização da informação sobre o número total de embalagens associadas aos agregados que o ficheiro contém, o número total dos elementos de cada um dos agregados e a soma dos destinatários envolvidos;
- Para melhor navegação no documento, foram inseridos links para cada um dos agregados e, em cada uma das folhas, um link para regressar à folha de somatório.

Foram então disponibilizadas às entidades duas versões desta ferramenta, conforme pode ser visualizado no site da Segurança Social em <http://www.seg-social.pt/formularios?bundleId=16807039> e que constam do **Anexos 11**.

20. Sobre o sub-ponto 4.14 Introdução de vales ou cartões eletrónicos cumpre informar que em sede do Regulamento n.º 2020/559, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, foram introduzidas algumas alterações ao



*He*



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Regulamento do Fundo de Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), Regulamento n.º 223/2014, de 11 de março, tendo sido aditado um novo número, o n.º 4-A, ao artigo 23.º que passa a possibilitar que «os alimentos e/ou assistência material de base podem ser fornecidos às pessoas mais carenciadas direta ou indiretamente, nomeadamente através de vales ou cartões, em formato eletrónico ou outro formato, desde que os referidos vales, cartões ou outros instrumentos só possam ser trocados por alimentos e/ou assistência material de base». Com base nesta janela de oportunidade conferida pela Comissão (COM), a Autoridade de Gestão (AG) do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), que em Portugal mobiliza verbas do FEAC, pretende dar início à distribuição dos alimentos e/ou bens de base através do uso de um cartão eletrónico. Esta intenção mereceu a concordância do Gabinete da Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GMTSSS) e está a ser trabalhada de forma articulada com o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.).

**Informação sobre se estão concluídos todos os processos para a aquisição de bens alimentares para o período pós 2019 e, em caso negativo, qual a razão e quais os procedimentos adotados para obviar à falta dos géneros a distribuir**

Relativamente aos procedimentos concursais de aquisição de géneros alimentares, informamos que já se encontram todos concluídos, com exceção dos seguintes:

- Concurso para aquisição do produto Frango - Processo 1692/19.2BELSB - Tem visto do TC, recurso interposto para o Supremo Tribunal Administrativo pela concorrente Meigal. Assim para colmatar a falta deste produto, o qual é bastante apreciado pelos destinatários, foi publicado um procedimento de ajuste direto critérios materiais para a aquisição da quantidade relativa a 6 entregas, de setembro de 2020 a fevereiro de 2021. Neste momento ainda se aguarda visto prévio do Tribunal de contas a este contrato intercalar;
- Concurso para aquisição do produto Sardinha - Das duas ações interpostas uma foi favorável ao ISS a outra permite a execução do contrato ("Sociedade Europeia de Arroz – SEAR, S.A.", a correr termos no TAC de Lisboa, sob o n.º Processo n.º 1782/19.1BELSB). Processo aguarda visto do TC. Neste caso optou-se por não lançar um procedimento de ajuste direto, uma vez que a entrega deste produto é intercalada com o produto Cavala, que já está a ser entregue desde maio e que, por isso, colmata a falta do produto Sardinha;
- Concurso para aquisição do produto Cereal de pequeno-almoço - Aguarda parecer da ASAE. Têm sido realizadas várias insistências junto desta entidade, prevendo-se o início da execução do contrato em novembro de 2020.

Com os melhores cumprimentos,

Conselho Diretivo

Rui Fiolhais  
Presidente

Anexos referidos enviados por e-mail de 04.09.2020

Pág. 14/14



Exm<sup>o</sup> Senhor  
Juiz Conselheiro Vítor Caldeira  
Presidente do Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-189 LISBOA

Nossa referência  
UCA / NPPC

**Assunto:**

Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

Na sequência da receção do relato da auditoria mencionada em epígrafe, remetido através de e-mail de 14 de julho (V/ Ref.<sup>a</sup> DA VIII.1) somos a informar V. Excelência que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão não tem observações ao teor do referido documento.

Com os melhores cumprimentos,

António José  
Costa  
Romenos Dieb

Digitally signed by António José Costa Romenos Dieb  
DN: c=PT, o=Agência para o Desenvolvimento e Coesão IP, cn=António José Costa Romenos Dieb  
Date: 2020.08.03 18:20:05 +0100

António Costa Dieb  
Presidente

