

- COVID -19 -

Auditoria aos apoios do Estado às
IPSS com Estruturas Residenciais
para Pessoas Idosas

Relatório n.º 13/2022

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

h

PROCESSO N.º 9/2021 – AUDIT.

- COVID - 19 -
Auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade
Social com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas

Maio de 2022



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

h



SINOPSE

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ÉRPI) em 2020, face à emergência da pandemia da COVID-19.

Nesta auditoria concluiu-se que as IPSS beneficiaram de uma multiplicidade de apoios operacionalizados por diversas entidades públicas, tais como: o Instituto da Segurança Social, IP, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP e o Banco Português de Fomento, SA.

As IPSS com acordo de cooperação com a Segurança Social beneficiaram de dois aumentos das participações financeiras para a resposta social de ERPI: um regular de 3,5% (10,0 M€), e outro extraordinário de 2% (5,5 M€).

Para ajudar as IPSS com os custos acrescidos de funcionamento foi lançado o Programa “Adaptar Social +”, que teve uma forte adesão, mas um impacto limitado devido a uma dotação inicial insuficiente face à procura, a dificuldades das entidades no preenchimento dos formulários de candidatura e a atrasos na aprovação das candidaturas.

Para proteger e apoiar a tesouraria e a liquidez, foi criada a Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19, através do qual foram concedidos 81,4 M€ em financiamento. Por outro lado, as IPSS com dívidas ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário puderam beneficiar do diferimento dos reembolsos previstos para 2020, tendo sido aprovados 54 pedidos, num total de 1,4 M€, correspondendo a cerca de 48,3% do total de reembolsos previstos para 2020.

Para colmatar a falta de pessoal nas instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, foi lançado o Programa MAREESS, através do qual foram colocados 11.246 trabalhadores nas instituições e criadas Brigadas de Intervenção Rápida de composição multidisciplinar, incluindo ajudantes de ação direta, enfermeiros e médicos, que, entre outubro e dezembro de 2020, apoiaram 250 ERPI afetadas por surtos da COVID-19.

Também foi protocolado com os parceiros sociais a criação de vagas extra acordo de cooperação nas ERPI para as pessoas idosas que continuavam internadas após alta clínica por motivos sociais e que precisavam de uma resposta de acolhimento.

O contexto de emergência não permitiu desenvolver sistemas de informação para operacionalização dos apoios, tendo a auditoria detetado falhas e deficiências ao nível dos registos e dos sistemas de monitorização e controlo nos Institutos da Segurança Social e de Emprego e Formação Profissional.

Ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social foi recomendado que desenvolvesse uma estratégia nacional de medidas ativas de emprego para a área do apoio a pessoas idosas e que em futuras respostas a situações de emergência se pondere a criação de apoios mais adaptáveis, que consolidem a multiplicidade de apoios existentes, e que também permitam diferenciar as instituições em função das respostas sociais desenvolvidas.

Ao Instituto da Segurança Social, IP, ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, e ao Banco Português de Fomento, SA, foi recomendado que, em futuras respostas a situações de emergência, instituíam procedimentos de monitorização e controlo sistemáticos mais robustos, bem como mecanismos de deteção e correção de irregularidades, por forma a minimizar o risco de atribuição indevida de apoios.

Ao Instituto da Segurança Social, IP, o Tribunal recomendou que se simplifique os processos de candidatura a programas ou apoios, por forma a reduzir o número de candidaturas excluídas por falhas de instrução ou falta de elementos não essenciais ou que o Instituto já disponha.



h



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	II
ÍNDICE DE FIGURAS	II
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	II
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	III
I. INTRODUÇÃO.....	1
1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO	1
2. SÍNTESE METODOLÓGICA	1
3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	1
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	2
II. ENQUADRAMENTO.....	4
5. IMPACTO DA PANDEMIA NAS ERPI	6
6. APOIOS DO ESTADO EM CONTEXTO DE PANDEMIA	8
III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	10
7. APOIOS PARA COMPENSAR O AUMENTO DOS CUSTOS DE FUNCIONAMENTO.....	10
7.1. <i>Acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais.....</i>	<i>10</i>
7.1.1. <i>Aumento da comparticipação financeira</i>	<i>10</i>
7.1.2. <i>Comparticipação financeira com referência a frequências pré-pandemia.....</i>	<i>11</i>
7.2. <i>Programa “Adaptar Social +”</i>	<i>12</i>
7.2.1. <i>Ações de formação profissional.....</i>	<i>15</i>
7.2.2. <i>Equipamentos de proteção individual, higienização/desinfecção e outras despesas elegíveis.....</i>	<i>15</i>
8. MEDIDAS PARA PROTEGER E APOIAR A TESOURARIA E A LIQUIDEZ.....	17
8.1. <i>Linha de apoio ao setor social.....</i>	<i>17</i>
8.2. <i>Diferimento de pagamentos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário.....</i>	<i>20</i>
9. REFORÇO DO PESSOAL.....	21
9.1. <i>Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde -MAREESS .</i>	<i>21</i>
9.2. <i>Brigadas de Intervenção Rápida.....</i>	<i>27</i>
9.3. <i>Protocolos para apoio à manutenção da atividade</i>	<i>29</i>
10. REFORÇO DO NÚMERO DE VAGAS PARA ACOLHIMENTO NAS RESPOSTAS SOCIAIS	31
11. IMPACTOS DA PANDEMIA E APOIOS RECEBIDOS NAS IPSS SELECIONADAS	32
11.1. <i>O Lar do Comércio</i>	<i>32</i>
11.2. <i>Santa Casa da Misericórdia de Cascais</i>	<i>35</i>
IV. CONCLUSÕES.....	39
V. RECOMENDAÇÕES.....	44
VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	45
VII. EMOLUMENTOS.....	45
VIII. DECISÃO	45
ANEXOS.....	47
ANEXO I – METODOLOGIA	48
ANEXO II – FICHA TÉCNICA.....	49
ANEXO III – GRÁFICOS E QUADROS DE SUPORTE AO RELATÓRIO	50
ANEXO IV – GLOSSÁRIO.....	54
ANEXO V – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	57

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO “ADAPTAR SOCIAL +” - AQUISIÇÃO DE EPI E OUTRAS DESPESAS	17
QUADRO 2 - OPERAÇÕES APROVADAS E CONTRATADAS ATRAVÉS DA LINHA DE APOIO AO SETOR SOCIAL.....	19
QUADRO 3 - CANDIDATURAS AO PROGRAMA MAREESS PARA CONSTITUIÇÃO DE BIR.....	28
QUADRO 4 - APOIOS DO ESTADO ÀS IPSS EM 2020	52
QUADRO 5 - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS DO “O LAR DO COMERCIO”	53
QUADRO 6 - APOIOS EM ESPÉCIE DO MUNICÍPIO DE CASCAIS À SCMC.....	53
QUADRO 7 - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS DA SCMC	53

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – APOIOS ATRIBUÍDOS ÀS IPSS EM 2020, EM CONTEXTO DE PANDEMIA	9
---	---

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE RESPOSTAS DE ERPI COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO POR DISTRITO.....	5
GRÁFICO 2 - FREQUÊNCIA DE UTENTES EM ERPI AO ABRIGO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO	12
GRÁFICO 3 - REEMBOLSOS PREVISTOS E DIFERIMENTOS DE REEMBOLSOS AO FRSS	21
GRÁFICO 4 - NÚMERO DE PESSOAS EM FUNÇÕES EM PROJETOS DO MAREESS	25
GRÁFICO 5 - ERPI INTERVENIONADAS POR BIR E NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS ENVOLVIDOS	28
GRÁFICO 6 - NÚMERO DE TESTES REALIZADOS EM ERPI E TAXA DE POSITIVIDADE	30
GRÁFICO 7 - RECURSOS HUMANOS AFETOS À ERPI DE “O LAR DO COMÉRCIO”.....	33
GRÁFICO 8 - FREQUÊNCIA DE UTENTES DA ERPI DE “O LAR DO COMÉRCIO”	34
GRÁFICO 9 - RECURSOS HUMANOS AFETOS À ERPI DAS FISGAS.....	36
GRÁFICO 10 - FREQUÊNCIA DE UTENTES DA ERPI DAS FISGAS	38
GRÁFICO 11 - NÚMERO DE UTENTES ABRANGIDOS POR ACORDOS DE COOPERAÇÃO EM ERPI, POR DISTRITO	50
GRÁFICO 12 - CASOS POSITIVOS DA COVID-19 EM ERPI - UTENTES	50
GRÁFICO 13 - CASOS POSITIVOS DA COVID-19 EM ERPI - PROFISSIONAIS	51
GRÁFICO 14 - ÓBITOS POR COVID-19 EM ERPI	51

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD-ABC	Associação para o Desenvolvimento do Centro Académico de Investigação e Formação Biomédica do Algarve
ARS	Administrações Regionais de Saúde
BIR	Brigadas de Intervenção Rápida
BPF	Banco Português de Fomento, SA
CASP	Centro de Apoio Social do Pisão
<i>Cfr.</i>	Conforme
CD	Conselho Diretivo
CDISS	Centros Distritais do Instituto da Segurança Social
CEI	Contrato Emprego-Inserção
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DGS	Direção-Geral da Saúde
EES	Entidades da Economia Social
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
ERPI	Estrutura Residencial de Pessoas Idosas
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FRSS	Fundo de Reestruturação do Setor Solidário
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IP	Instituto Público
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
m	Milhares
M	Milhões
MARE	Medida de Apoio ao Reforço de Emergência
MAREESS	Medidas de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PCR	<i>Polimerase Chain Reaction</i>
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PME	Micro, Pequenas e Médias Empresas

RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
SA	Sociedade Anónima
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SCMC	Santa Casa da Misericórdia de Cascais
SEAS	Secretária de Estado da Ação Social
SEI	Secretária de Estado da Inclusão
SMC	<i>Small Mid Caps</i>
SNGM	Sistema Nacional de Garantia Mútua
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SS	Segurança Social
UMP	União das Misericórdias Portuguesas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivo

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) realizou-se uma auditoria aos apoios de natureza excecional que o Estado criou para apoiar as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) face à emergência da pandemia da COVID-19.

A auditoria visou apreciar em que medida os apoios do Estado contribuíram para minorar os constrangimentos ao funcionamento adequado da resposta social ERPI durante a pandemia em 2020. Assim, não é objeto de apreciação a atuação das entidades públicas e das IPSS envolvidas na presente auditoria quanto ao cumprimento de determinações e orientações das autoridades de saúde pública. A auditoria também não incluiu a verificação da conformidade legal dos apoios atribuídos, matéria acompanhada em sede de controlo interno, designadamente pelo Instituto da Segurança Social, IP (ISS) e Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP).

2. Síntese metodológica

2. A auditoria foi realizada de acordo com os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas que acolhem as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)¹.

O desenvolvimento da ação foi apoiado, essencialmente, em informação recolhida junto das entidades tuteladas pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), designadamente do ISS, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS) e do IEFP, responsáveis pela operacionalização dos apoios de natureza excecional criados para apoiar as IPSS face à emergência da pandemia da COVID-19. Complementarmente, por forma a realizar um exame mais detalhado da operacionalização e da efetividade dos apoios do Estado à gestão das respostas de ERPI em período de pandemia, recorreu-se a dois casos de estudo, tendo sido recolhidos elementos junto de duas IPSS, a “Santa Casa da Misericórdia de Cascais” (SCMC), no distrito de Lisboa, e “O Lar do Comércio”, no distrito do Porto.

Na execução dos trabalhos foram adotados meios remotos de recolha de evidências, de forma a minimizar os constrangimentos operacionais que pudessem ser causados às entidades envolvidas.

A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo I.

3. Condicionantes e limitações

3. Os trabalhos de auditoria ficaram condicionados pelo facto de as entidades envolvidas estarem na primeira linha da resposta à pandemia da COVID-19, o que determinou a redução da extensão dos pedidos de informação e das confirmações realizadas.

¹ Nomeadamente a GUID 3920 The performance Auditing Process. Foi também tida como referência a metodologia constante do “Case Study Evaluations” do GAO – United States General Accounting Office; Program Evaluation and Methodology Division; GAO/PEMD-91-10.1.9.

4. Exercício do contraditório

4. Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:

- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS;
- Presidente do Conselho Diretivo do ISS;
- Presidente do Conselho Diretivo do IIEFP;
- Presidente do Conselho de Administração do Banco Português de Fomento, SA (BPF);
- Provedora da SCMC;
- Presidente da Direção de “O Lar do Comércio”.

Dos responsáveis referidos, não apresentaram pronúncia sobre o teor do relato de auditoria a Presidente do Conselho de Administração do BPF, a Provedora da SCMC e o Presidente da Direção de “O Lar do Comércio”. A Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS informou que *“(…) não tem comentários a apresentar (…)”*.

As respostas apresentadas² foram analisadas e, sempre que pertinentes, reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam, destacando-se o seguinte:

No âmbito das competências delegadas pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a Secretária de Estado da Inclusão (SEI) refere que as *“(…) medidas adotadas pelo Governo de apoio aos lares e às instituições no contexto de pandemia (…)”*, bem como *“(…) a articulação entre as várias áreas governativas com competência na matéria, nomeadamente Segurança Social, Saúde, Administração Interna e Defesa Nacional (…)* foram fundamentais no controlo desta.”.

Refere, ainda, que a *“(…) implementação destas medidas foi realizada de acordo a avaliação da evolução da situação da pandemia (…)”* e que *“Portugal foi, em termos europeus, um dos países com mais medidas implementadas nos lares para fazer face ao COVID-19, e com uma eficácia das medidas que nos permitiu ter uma das taxas de mortalidade em lares mais reduzidas da Europa (…)”*.

O IIEFP refere que procedeu *“(…) a uma utilização o mais eficiente possível dos fundos públicos colocados [à sua], disposição (…)* respondendo da forma possível perante uma situação anómala e extraordinária, às necessidades emergentes em contexto de pandemia, tendo a noção bem presente, que a sua atuação se destinava a proteger um público-alvo fragilizado.”. Refere, ainda, que *“(…) para os lapsos que efetivamente se verificaram, concorreu o grande volume de candidaturas e respetivos processos, que implicavam celeridade na sua implementação num contexto deveras complicado (…)”*, mas que quando detetados *“(…) diligenciaram de imediato a regularização (…)”*, e que toma boa nota da recomendação que lhe é dirigida pelo Tribunal.

O ISS refere que *“(…) não está comprovada (…)* uma relação de nexo de causalidade entre o investimento nas ERPI e o impacto em termos de óbitos (…)”.

Acrescenta, ainda, que *“(…) nesta fase não existe uma avaliação que permita dizer que um maior investimento teria resultado diferente.”*.

Ora, o Relatório não estabelece um nexo de causalidade entre investimentos nas ERPI e o número de óbitos registados. O que se conclui é que os apoios atribuídos pelo Estado tiveram

² As respostas constam, na íntegra, do Anexo V.

um impacto positivo no controlo da pandemia nas ERPI, considerando designadamente as características dos edifícios onde funcionam as ERPI³, o elevado número de utentes e a sua situação de risco acrescido face à doença da COVID-19⁴, a relevância do financiamento público no funcionamento desta resposta social e a escassez de recursos humanos e de material observados.

³ Vide Pimentel, M. H., Pereira, F., & Teixeira, C. (2021). Impacto da covid-19 em idosos institucionalizados em estruturas residenciais para pessoas idosas. Revista INFAD de Psicologia. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, págs. 475-488, disponível em: <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/23805>.

⁴ “Os utentes dos Estabelecimentos de Apoio Social de carácter residencial/estruturas residenciais, de utilização temporária ou permanente (Estruturas Residenciais para Idosos (ERPI), Unidades de Cuidados Continuados Integrados (UCCI) da Rede Nacional de Cuidados Continuados (RNCCI) incluindo Cuidados Continuados Pediátricos, Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental e outras respostas sociais dedicadas a pessoas institucionalizadas, dependentes de terceiros nas atividades da vida diária (doravante designadas apenas instituições), independentemente da tipologia, encontram-se numa situação de risco acrescido de maior disseminação da infeção por SARS-CoV-2 (...)”. Fonte: Orientação n.º 9/2020, de 11 de março de 2020, da Direção-Geral da Saúde, atualizada a 10/01/2022, disponível em https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2022/02/Orientacao_009_2020_act_10012022_pdf-371kb.pdf.

II. ENQUADRAMENTO

4. As IPSS são “(...) *peças coletivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público.*”⁵.

Segundo o Estatuto das IPSS, constante no Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, as IPSS concretizam os seus objetivos ao concederem bens, prestarem serviços e tomar outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, em diversos domínios, entre eles o apoio às pessoas idosas⁶.

As IPSS podem assumir a forma legal de associações de solidariedade social, associações mutualistas ou de socorros mútuos, fundações de solidariedade social, irmandades da misericórdia, centros sociais paroquiais e Cáritas diocesanas e paroquiais. Podendo também ser equiparadas a IPSS as cooperativas de solidariedade social e as casas de povo⁷.

5. O Estado tem a obrigação de apoiar e valorizar as IPSS, devendo sobre elas exercer poderes de fiscalização e inspeção⁸. As contas das IPSS devem ser apresentadas, dentro dos prazos instituídos, ao órgão responsável, que é o membro do Governo responsável pela área da segurança social⁹.

À Direção-Geral da Segurança Social compete assegurar o registo das IPSS¹⁰. A 31 de dezembro de 2020, encontravam-se registadas 5.462 IPSS ou entidades equiparadas, a maioria com a forma de associação (3.314; 60,7%) ou de centro social paroquial (973; 17,8%), distribuídas geograficamente por todo o território nacional, mas com o distrito de Lisboa (1.105; 20,2%) e do Porto (673; 12,3%) a concentrarem o maior número de entidades¹¹.

6. No desenvolvimento da ação social, além de atribuir subvenções, o Estado também pode estabelecer acordos ou protocolos de cooperação com as IPSS. Os acordos de cooperação, cuja celebração seja atribuição do ISS, têm como objetivo apoiar o desenvolvimento de uma resposta social dirigida ao apoio de crianças e jovens, pessoas com deficiência e incapacidade, pessoas idosas e família e comunidade¹².

Na área das pessoas idosas, os acordos de cooperação visam:

- *“Proporcionar serviços permanentes e adequados ao acolhimento das pessoas idosas;*
- *Estimular a participação das pessoas idosas na resolução das questões da vida diária;*
- *Incrementar a manutenção da pessoa idosa no seu meio familiar;*

⁵ Cfr. artigo 1.º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual.

⁶ Cfr. artigo 1-Aº, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual.

⁷ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, e 51º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; e artigo único, do Decreto-Lei n.º 171/98, de 25 de junho.

⁸ Cfr. artigo 63.º, n.º 5, da Constituição de República Portuguesa, na sua versão atual; e artigo 32º, da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

⁹ Cfr. artigo 14º-A, n.º 3 a 6, do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual.

¹⁰ Cfr. artigo 7º do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; e artigo 3.º, do anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, alterado pela Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro.

¹¹ Nota: dados de Portugal continental. Cfr. informação prestada pela Direção-Geral da Segurança Social, através de mensagem de correio eletrónico de 24 de maio de 2021.

¹² Cfr. artigo 31º, n.º 3, da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro; artigo 4º, n.º 2 e 3, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; artigo 3.º, n.º 2, alínea r), e n.º 3, do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, alterado por Decreto-Lei n.º 167/2013, de 30 de dezembro; artigo 10º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, alterado por Decreto-Lei n.º 143/2017, de 29 de novembro, e Decreto-Lei n.º 68/2016, de 3 de novembro; e artigo 10º, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na versão atual.

▪ *Incentivar a participação da pessoa idosa na vida social e cultural da comunidade*¹³.

7. Entre as respostas sociais de apoio a pessoas idosas que as IPSS podem desenvolver e o ISS pode participar estão as ERPI, as quais se constituem como estabelecimentos de alojamento coletivo, passivos de utilização temporária ou permanente, onde são desenvolvidas atividades de apoio social e prestados cuidados de enfermagem.

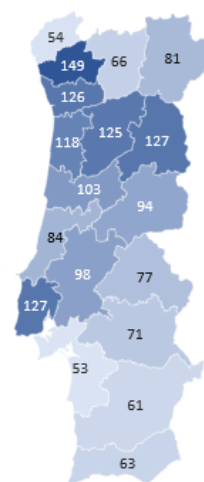
As ERPI destinam-se “(...) à habitação de pessoas com 65 ou mais anos que, por razões familiares, dependência, isolamento, solidão ou insegurança, não podem permanecer na sua residência (...)”, embora também possam, em situações excecionais, devidamente justificadas, acolher pessoas adultas com menos de 65 anos e, temporariamente, pessoas idosas devido à ausência, impedimento ou necessidade de descanso do cuidador¹⁴.

O ISS deve promover o licenciamento das ERPI, além de acompanhar, avaliar e fiscalizar o seu funcionamento¹⁵.

No âmbito dos acordos de cooperação para a resposta social de ERPI, a Segurança Social (SS) paga uma comparticipação financeira que visa as despesas de funcionamento da resposta social e/ou serviços efetuados pela instituição. O valor é fixado por utente/mês, através de protocolo, assinado pelo membro do Governo responsável pela área da SS e pelas entidades representativas das instituições¹⁶.

8. Segundo dados do ISS, existiam, em Portugal continental, no ano 2020, 2.537 ERPI¹⁷, do setor social e do setor lucrativo, das quais 1.677 com acordo de cooperação, pertencentes a 1.394 IPSS, com capacidade para 71.615 utentes. Em relação a 2019, houve um aumento do número de ERPI com acordos de cooperação (+3) e, também, da capacidade (+202 utentes)¹⁸. O distrito com maior número de ERPI com acordo de cooperação com o ISS é Braga, com 149 (8,9%), seguido de Lisboa e Guarda, ambos com 127 (7,6%) e do Porto, com 126 (7,5%). Em termos de número de utentes abrangidos pelos acordos de cooperação, é o distrito de Lisboa que assume maior representatividade com 5.928 utentes (9,5%), seguido do Porto, com 5.027 (8,0%), e de Braga, com 5.006 (8,0%)¹⁹ (Gráfico 11 do Anexo III).

Gráfico 1 - Número de respostas de ERPI com acordos de cooperação por distrito



Fonte: elaboração própria, com base no ficheiro remetido pelo ISS, por mensagem de correio eletrónico de 30 de junho de 2021.

¹³ Cfr. artigo 10º, alínea c), da Portaria N.º 196-A/2015, de 1 de julho, alterada por: Portaria N.º 296/2016, de 28 de novembro, e Portaria N.º 218-D/2019, de 15 de julho, republicando-a.

¹⁴ Cfr. artigo 1º, n.º 2, e 5º, da Portaria n.º 67/2012, de 21 de março.

¹⁵ Cfr. artigo 3º, n.º 2, alíneas q), u) e v), do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, na versão atual; artigo 11, do Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março, na versão atual e artigo 19º, da Portaria n.º 67/2012, de 21 de março.

¹⁶ Cfr. artigo 16º, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na versão atual.

¹⁷ Com referência a 11 de agosto de 2020, uma vez que “(...) o sistema informático da Segurança Social não está preparado para recolher, tratar e facultar dados referentes a entidades (estabelecimentos lucrativos e/ou estabelecimentos da rede solidária) sem acordo de cooperação (...)”. Os dados “(...) foram obtidos através de articulação “manual” (não aplicacional) com os Centros Distritais (CDist), a 11/08/2020.”. Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagens de correio eletrónico de 30 de junho e 8 de outubro de 2021.

¹⁸ No final de 2020, os acordos de cooperação podiam abranger 62.689 utentes, mais 259 utentes que no ano anterior.

¹⁹ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 30 de junho de 2021.

5. Impacto da pandemia nas ERPI

9. A Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou, a 30 de janeiro de 2020, a epidemia da COVID-19 como uma emergência de saúde pública de dimensão internacional, declarando depois, a 11 de março, a situação como pandémica.

O vírus SARS-CoV-2 tem uma alta taxa de mortalidade entre as pessoas com mais de 60 anos, e pessoas com determinadas situações clínicas, como por exemplo, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crónicas, diabetes e cancro²⁰. Neste sentido, as respostas sociais de carácter residencial, tal como o são as ERPI, ao albergar pessoas mais vulneráveis, em grande proximidade umas com as outras, apresentam um grande risco de sofrerem surtos da doença. Daí, a OMS ter recomendado que nestes estabelecimentos fossem tomadas especiais precauções a fim de proteger os seus utentes, funcionários e visitantes²¹.

10. Com o objetivo de efetivar o “(...) especial dever de proteção das pessoas com idade superior a 70 anos que se encontram em estabelecimentos de apoio residencial, social ou de recuperação de saúde (...)”, logo a 2 de abril, foi publicado o Despacho n.º 4.097-B/2020, do Ministro da Defesa Nacional, Ministro da Administração Interna, Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Ministra da Saúde, que definiu os “(...) circuitos e procedimentos de intervenção das instituições e entidades públicas que são chamadas a atuar nesta sede (...)”.

O Despacho prevê que “(...) o comandante operacional distrital da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), o centro distrital de segurança social e a autoridade de saúde de âmbito local territorialmente competente, em colaboração com os municípios (...)” são competentes para intervir nos estabelecimentos de apoio social, residencial, destinados a pessoas idosas, e às unidades de internamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), caso o seu funcionamento fique comprometido devido à “(...) existência de utentes e/ou profissionais de saúde suspeitos e/ou doentes por COVID-19 e, por isso, em isolamento profilático, isolamento ou internamento hospitalar(...)”.

11. Através dos seus centros distritais e em conjunto com a saúde e com a proteção civil, o ISS fez um “(...) acompanhamento periódico, tendencialmente mensal, às ERPI (...)”. Nas situações de maior comprometimento do funcionamento da resposta social eram realizadas visitas presenciais das equipas tripartidas. Além do plano de contingência, também verificavam a organização dos espaços, a organização e gestão dos recursos materiais, a organização e gestão dos recursos humanos, a organização dos utentes e atividades e o estado de saúde dos utentes e profissionais. Segundo o MTSSS, “(...) a nível preventivo foram realizadas mais de 7.268 visitas conjuntas de monitorização e acompanhamento das medidas de prevenção aos lares (...)”.

²⁰ Um estudo realizado com dados de 12 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) disponíveis a 24 de julho de 2020, mostrou que a taxa de mortalidade por COVID-19 por cada 100 mil residentes em respostas sociais de carácter residencial é em média 24,2 vezes superior à taxa para população idosa em geral. Fonte: Sepulveda, E. R., Stall, N. M., & Sinha, S. K. (2020). *A Comparison of COVID-19 Mortality Rates Among Long-Term Care Residents in 12 OECD Countries*. *Journal of the American Medical Directors Association*, 21(11), 1572-1574. Disponível em: <https://www.jamda.com/action/showPdf?pii=S1525-8610%2820%2930791-X>.

²¹ Organização Mundial de Saúde (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Consultado a 26 de agosto de 2021, em <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> e Organização Mundial de Saúde. (2020). *Infection prevention and control guidance for long-term care facilities in the context of COVID-19: interim guidance, 21 March 2020* (No. WHO/2019-nCoV/IPC_long_term_care/2020.1). World Health Organization. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331508/WHO-2019-nCoV-IPC_long_term_care-2020.1-eng.pdf.

Também foram realizados “(...) vários webinar com os profissionais das instituições e as autoridades locais de saúde pública; briefings semanais para definição de estratégias e metodologias em alguns concelhos; comunicação de informação da DGS às instituições através dos Cdist e criação de instrumentos comuns de monitorização, nomeadamente check-list de verificação.”. Tal “(...) foi fundamental na capacitação e na atuação dos técnicos/equipas das ERPI” e na “(...) consciencialização sobre a importância dos planos de contingência.”.

Não obstante as respostas operacionalizadas e os apoios atribuídos [cfr. ponto 6], a dimensão do impacto adverso da pandemia nas ERPI em 2020 foi significativa. Nesse ano, cerca de 46,9% (1.189) das ERPI tiveram casos confirmados da COVID-19, em particular em abril e depois em novembro e dezembro. Dos 23.641 casos confirmados (Gráficos 12 e 13, do Anexo III), a maior parte (69,9%; 16.521) respeitavam a utentes. O número de óbitos por COVID-19 em ERPI nesse ano ascendeu a 1.923²² (Gráfico 14, do Anexo III).

O processo de vacinação “(...) nos lares teve início em janeiro de 2021.”²³.

²² Cfr. informação prestada pela Direção-Geral da Saúde, através de mensagem de correio eletrónico de 5 de maio de 2022. Dados reportados a 24 de dezembro de 2020.

²³ Cfr. ofício n.º 6.616, de 24 de novembro de 2021, da Secretaria de Estado da Ação Social.

6. Apoios do Estado em contexto de pandemia

12. Na sequência da emergência da pandemia da COVID-19, as IPSS puderam beneficiar de um conjunto de apoios, de carácter geral ou específicos, lançados pelo Estado:
- Existiram apoios para atenuar o aumento dos custos de funcionamento em resultado da necessidade de adoção de medidas para a prevenção e mitigação dos efeitos da pandemia. Dentro destes apoios destaca-se o reforço das participações dos acordos de cooperação²⁴ e o Programa “Adaptar Social +”²⁵;
 - Foram adotadas medidas de proteção e apoio à tesouraria e liquidez das IPSS: a Linha de Apoio ao Setor Social²⁶ e o diferimento de pagamentos para o Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS)²⁷. Também puderam aceder a medidas disponíveis para as empresas em geral, especificamente moratórias²⁸ e diferimento de obrigações fiscais e contributivas²⁹;
 - Criaram-se apoios para o reforço do pessoal nas respostas sociais: a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde (MAREESS), e o Regime extraordinário de majoração das bolsas mensais dos «Contrato emprego-inserção» (CEI) e «Contrato emprego-inserção+» (CEI+)³⁰, a equiparação dos seus trabalhadores a trabalhadores essenciais³¹, a criação das Brigadas de Intervenção Rápida (BIR)³² e a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência³³ (MARE). Embora não destinado especialmente para as IPSS, estas podiam também utilizar os Estágios ATIVAR.PT³⁴ e o Incentivo ATIVAR.PT³⁵;
 - Tomaram-se medidas para reforçar o número de vagas oferecidas para acolhimento nas respostas sociais. Para tal, agilizaram-se os processos de abertura de estabelecimentos de apoio social³⁶, lançou-se a terceira geração do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES 3.0)³⁷, montaram-se Estruturas de Apoio de Retaguarda (EAR) em todo o país³⁸ e criaram-se vagas extra acordo para as altas sociais³⁹;

²⁴ *Cfr.* Portaria n.º 88-C/2020, de 6 de abril; e Portaria n.º 192/2020, de 10 de agosto; e artigo 2.º, da Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, na versão dada pela Portaria n.º 281/2020, de 9 de dezembro.

²⁵ *Cfr.* Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho.

²⁶ *Cfr.* artigo 2.º, alínea k), e 14.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, e artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

²⁷ *Cfr.* artigo 2.º, alínea m), e 16, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.

²⁸ Constantes no Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março. *Cfr.* artigo 2.º, alínea j), e artigo 13.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.

²⁹ Previsto no Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março. *Cfr.* artigo 2.º, alínea i), e artigo 12.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.

³⁰ *Cfr.* Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março.

³¹ *Cfr.* artigo 10.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, e artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua versão dada pelo Lei n.º 5/2020, de 10 de abril.

³² *Cfr.* artigo 2.º, n.º 3, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 218/2020, de 16 de setembro.

³³ *Cfr.* Portaria n.º 94-C/2020, de 17 de abril.

³⁴ *Cfr.* Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto.

³⁵ *Cfr.* Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto.

³⁶ *Cfr.* artigo 2.º, alínea d), e artigo 7.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril; e artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho.

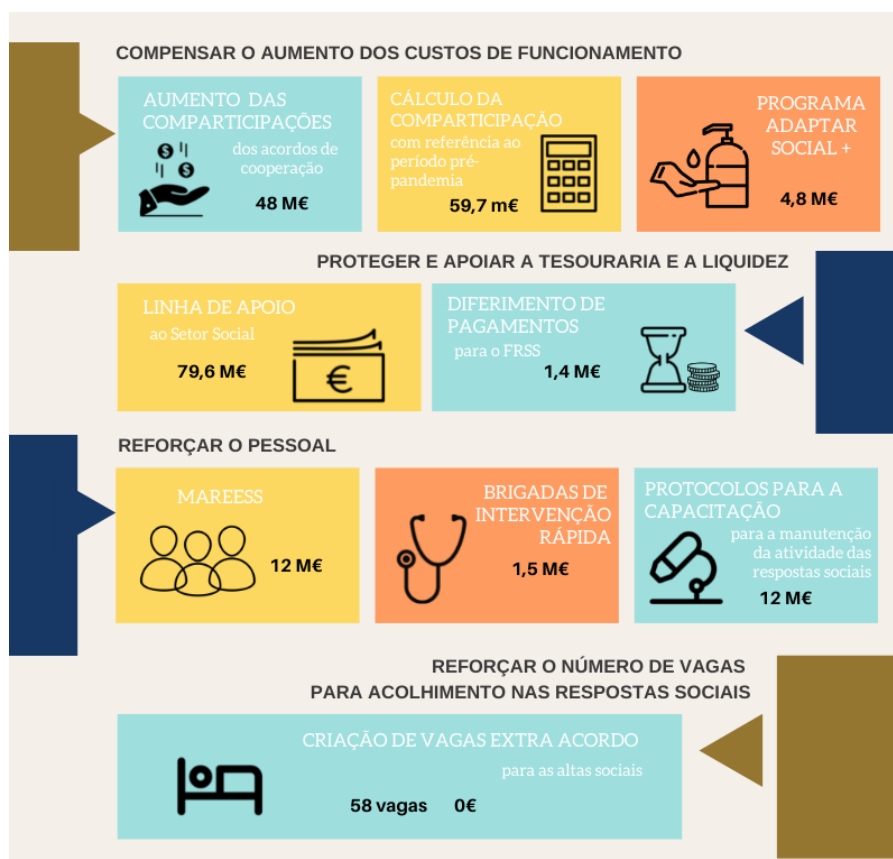
³⁷ *Cfr.* Portaria n.º 201-A/2020, de 19 de agosto.

³⁸ *Cfr.* Despacho n.º 10.942-A/2020, do Ministro da Administração Interna e das Ministras do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, de 5 de novembro, publicado da 6 de novembro; e Despacho n.º 858-A/2021, do Ministro da Administração Interna e das Ministras do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, de 18 de janeiro, publicado a 20 de janeiro.

³⁹ *Cfr.* Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o Biénio 2019-2020.

- Conferiu-se a possibilidade destas instituições recorrerem ao *lay-off* “simplificado”⁴⁰, promoveu-se o rastreio a profissionais afetos a estruturas residenciais⁴¹ e prorrogou-se o prazo para prestação de contas anuais⁴²;
 - Foram distribuídos mais de 1,3 milhões de unidades de equipamentos de proteção individual (EPI) a ERPI⁴³;
 - Ao nível dos municípios, destacam-se os apoios financeiros atribuídos⁴⁴, a ajuda prestada com a aquisição e distribuição de equipamentos de proteção, prevenção, contenção e mitigação de infeção pelo SARS-CoV-2, a distribuição de refeições e bens alimentares a pessoas carenciadas e as isenções e reduções nas tarifas de bens e serviços essenciais concedidas.
13. A presente auditoria focou-se nos apoios específicos que se apreciam nos pontos seguintes do Relatório e apresentados na Figura 1⁴⁵:

Figura 1 – Apoios atribuídos às IPSS em 2020, em contexto de pandemia



Fonte: elaboração própria, com referência à execução financeira dos apoios em 2020. Nota: no caso da Linha de apoio ao setor social considerou-se o volume financeiro dos empréstimos concedidos e no âmbito das BIR e dos Protocolos para a capacitação a totalidade dos apoios atribuídos, por a informação disponibilizada no decurso dos trabalhos não distinguir as IPSS de outros beneficiários.

⁴⁰ Cfr. artigo 2.º, alínea f), e artigo 9.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.

⁴¹ Cfr. artigo 23.º, alínea a), do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2020, de 11 de setembro, e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

⁴² Cfr. artigo 6.º, da Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho.

⁴³ Fonte: Relatório “COVID19/POSIT/Casos em instituições e respostas sociais”, do ISS. Dados a 27 de novembro de 2020.

⁴⁴ Vide Relatório n.º 7/2020 – OAC - 2.ª Secção- Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente.

⁴⁵ Para mais detalhes, vide Quadro 4 do Anexo III.

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

7. Apoios para compensar o aumento dos custos de funcionamento

7.1. Acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais

7.1.1. Aumento da comparticipação financeira

14. No final de 2019, existiam 1.674 respostas típicas e atípicas de ERPI com acordo de cooperação, pertencentes a 1.393 IPSS, ou equiparadas. O total da despesa com estes acordos de cooperação ascendeu nesse ano a 301.140.247,64 €.
15. Em 2020, na atualização anual regular do valor da comparticipação social, foi efetuado um aumento de 3,5%, para todos os acordos de cooperação relativos às respostas sociais típicas⁴⁶. Note-se que este aumento já teve em consideração o contexto de alastramento da pandemia da COVID-19 e de estado de emergência vivido aquando da sua fixação⁴⁷, embora no ano anterior o aumento também tenha sido de 3,5%⁴⁸.

Este aumento teve um impacto financeiro nas diversas valências de 36.679.072,07 €, abrangendo 3.490 IPSS⁴⁹. O montante relativo às ERPI foi de 10.028.132,54 € (27,3% do total), abrangendo 1.377 IPSS⁵⁰.

16. Em agosto de 2020, com efeitos desde 1 de janeiro, foi determinado um novo aumento de 2%, durante o ano de 2020, da comparticipação financeira da SS no âmbito dos acordos de cooperação. Este aumento, previsto no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)⁵¹, contava com financiamento do Orçamento do Estado (OE) e de parte da receita proveniente dos jogos sociais geridos pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa. O objetivo era ajudar as instituições a enfrentar os custos extraordinários com a prevenção e o combate à pandemia da COVID-19, nas respostas sociais (típicas e atípicas) às populações mais vulneráveis. Por isso, tinha carácter extraordinário e temporário, abrangendo apenas as valências de ERPI, lar residencial, residência autónoma e serviço de apoio domiciliário (SAD) para pessoas idosas e para pessoas com deficiência. Contudo, ficaram excluídos do aumento os acordos de cooperação destas respostas sociais celebrados em 2020, ou celebrados na sequência do programa PARES⁵².

Este reforço adicional teve um impacto financeiro global de 11.363.577,47 €⁵³. A verba referente a ERPI foi de 5.523.817,09 € (48,6% do total), abrangendo 1.261 IPSS com esta valência⁵⁴. De

⁴⁶ Cfr. artigo 1º, n.º 1 e 2, da Portaria n.º 88-C/2020, de 6 de abril.

⁴⁷ Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 88-C/2020, de 6 de abril.

⁴⁸ Em 2017, o aumento foi de 2,1%, em 2018, 2,2% e em 2019, 3,5%. Cfr. cláusula I do Anexo I, do Protocolo para o Biénio 2017-2018 - Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário, da Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário 2017-2018, e do Protocolo para o Biénio 2019-2020 - Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário.

⁴⁹ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 13 de maio de 2021.

⁵⁰ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 6 de dezembro de 2021.

⁵¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 4 de junho.

⁵² Cfr. preâmbulo e artigos 1º, 2º e 4º, da Portaria n.º 192/2020, de 10 de agosto, alterada pela Portaria n.º 28/2021, de 8 de fevereiro e ponto 3.3, do PEES, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

⁵³ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 13 de maio de 2021.

⁵⁴ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 6 de dezembro de 2021.

fora, ficaram os acordos de cooperação para a valência de ERPI de 212 IPSS, a maioria (167) por terem sido celebrados na sequência do programa PARES⁵⁵.

17. Os aumentos realizados repercutiram-se na despesa total com os acordos de cooperação relativos à resposta social de ERPI, que em 2020 ascendeu a 320.617.437,73 €, mais 6,5% que no ano anterior.

7.1.2. Comparticipação financeira com referência a frequências pré-pandemia

18. A Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, determinou que, nas respostas sociais suspensas pela emergência da pandemia da COVID-19, o cálculo da comparticipação financeira da SS era feito com referência ao valor devido pelo mês de fevereiro de 2020, durante um período de três meses⁵⁶. A Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, veio prorrogar esta medida até 30 de setembro de 2020, mas continuou a excluir as ERPI do seu âmbito⁵⁷, uma vez que esta resposta social nunca foi suspensa.

Posteriormente, reconhecendo-se que as respostas sociais de caráter residencial apesar de não terem sido suspensas “(...) diminuíram a sua capacidade por força da implementação de medidas de prevenção e mitigação do contágio de COVID-19 (...)” e, por isso, foram “(...) igualmente prejudicadas na sua frequência (...)”⁵⁸, a Portaria n.º 281/2020, de 9 de dezembro, previu, com efeitos a 1 de outubro de 2020 e até 31 de dezembro de 2020, que o montante da comparticipação financeira da SS às respostas sociais residenciais de apoio a pessoas idosas fosse calculado com referência ao valor de fevereiro de 2020, caso se tenha registado uma frequência inferior a esse mês. As instituições beneficiárias deviam, em contrapartida, manter ao serviço todos os trabalhadores das respostas sociais, assim como o pagamento da totalidade das suas retribuições. Caso contrário, teriam de devolver as comparticipações recebidas⁵⁹. A medida foi aplicada de forma automática, usando como suporte as frequências declaradas à SS⁶⁰, com a fiscalização dos requisitos de atribuição a ser realizada *a posteriori*.

19. A frequência de utentes de ERPI abrangidos por acordo de cooperação registou um aumento gradual até janeiro de 2020. Esta tendência inverteu-se em fevereiro de 2020, em resultado do impacto da pandemia, particularmente observável na acentuada diminuição da frequência de utentes de março a maio, em agosto e em dezembro de 2020, tendo o ano terminado com menos 1.313 utentes em ERPI (-2,1%) face a janeiro de 2020⁶¹ (Gráfico 2).

⁵⁵ Foram ainda excluídos do aumento os acordos de cooperação para a valência de ERPI de 44 IPSS, por terem sido celebrados no ano de 2020, e de 1 IPSS por ter um acordo de gestão. *Cfr.* informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 8 de junho de 2021.

⁵⁶ *Cfr.* artigo 4º da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.

⁵⁷ *Cfr.* artigo 2º, Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho.

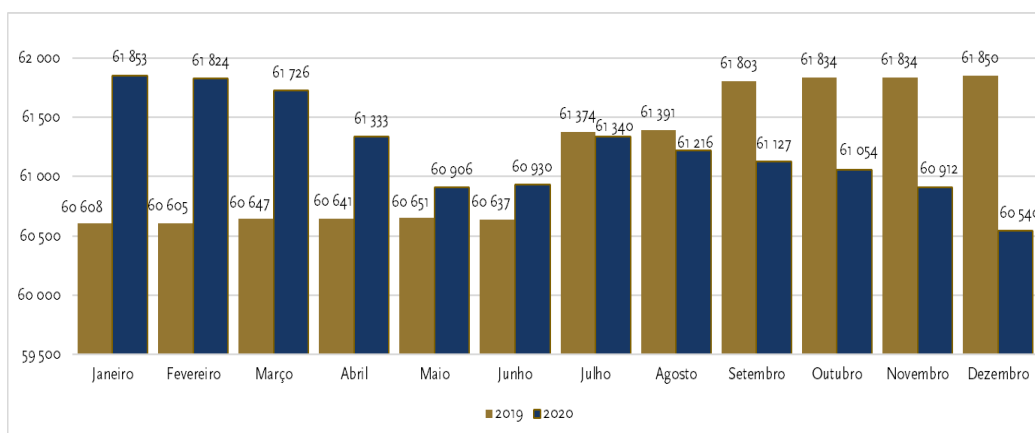
⁵⁸ *Cfr.* parágrafos 4º e 5º, do preâmbulo, da Portaria n.º 281/2020, de 9 de dezembro.

⁵⁹ *Cfr.* artigo 2º, da Portaria n.º 160/2020, 26 de junho, alterada pela Portaria n.º 281/2020, de 9 de dezembro.

⁶⁰ *Cfr.* informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 9 de novembro de 2021.

⁶¹ Cálculo efetuado com base no ficheiro “*Refª 38151 - Dados COOP - Frequências ERPI 2019 2020*”, remetido pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 17 de dezembro de 2021. No referido ficheiro, o ISS considerou como zero a frequência de utentes nos meses em que as entidades não comunicaram a mesma.

Gráfico 2 - Frequência de utentes em ERPI ao abrigo dos acordos de cooperação



Fonte: elaboração própria, com base em informação prestada pelo ISS, a 17 de dezembro de 2021. Nota: nos meses em que as instituições não comunicaram a frequência de utentes, esta foi considerada pelo ISS como zero, existindo 377 registos nesta situação, correspondentes 8.246 vagas, o que representa 0,5% do total.

Assim, considerando a frequência de utentes abrangidos por acordo de cooperação em 2020, a medida potencialmente poderia abranger 441 ERPI, de 379 IPSS, num total de 1.694.317,02 €⁶², correspondente a -4.047 utentes que frequentaram a resposta social no 4.º trimestre de 2020⁶³, face a fevereiro desse ano. No entanto, no final de 2020, apenas tinham sido efetuados pagamentos neste âmbito a 18 IPSS, no total de 59.661,08 €⁶⁴.

Segundo o IGFSS, a reduzida execução da medida terá resultado do “(...) facto da Portaria n.º 281/2020, ter sido publicada a 9 de dezembro, dificultando a execução da medida durante o ano de 2020, transitando assim para 2021.”⁶⁵.

7.2. Programa “Adaptar Social +”

20. O programa “Adaptar Social +” é um sistema de incentivos criado para mitigar os custos acrescidos para o funcionamento das respostas sociais resultantes da sua adaptação às exigências de prevenção e combate à pandemia por COVID-19, nomeadamente, na “(...) adaptação dos equipamentos sociais, na alteração dos métodos de organização do trabalho, de relacionamento com os utentes, familiares e outros.”⁶⁶.

Podem beneficiar deste programa as IPPS, ou legalmente equiparadas, com acordo de cooperação com o ISS para o desenvolvimento de respostas sociais, as entidades privadas que desenvolvam atividades de apoio social licenciadas e as entidades representativas destes setores, para projetos das suas associadas⁶⁷.

⁶² Cálculo efetuado com base na informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 17 de dezembro de 2021, com o pressuposto de que todas as vagas teriam uma comparticipação mês/utente, em 2020, de 418,66 €.

⁶³ 1.127 em outubro, 1.270 em novembro e 1.650 em dezembro, com base na informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 17 de dezembro de 2021.

⁶⁴ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 30 de junho de 2021.

⁶⁵ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 13 de maio de 2021.

⁶⁶ Cfr. preâmbulo e artigo 1.º, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.

⁶⁷ Para serem elegíveis, as entidades devem de cumprir as seguintes condições: estarem legalmente constituídas a 1 de março de 2020; possuírem contabilidade organizada, e caso aplicável, cumprirem com a prestação de contas ao ISS; ter a sua situação tributária e contributiva regularizada perante a Administração Fiscal e a Segurança Social. Cfr. artigo 2.º e 3.º, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.



Para este programa, criado em julho de 2020, estavam inicialmente previstos 10 M€ (1 M€ para formação profissional e 9 M€ para as restantes despesas elegíveis no âmbito do programa) financiados com receitas provenientes dos jogos sociais. Em novembro de 2020, face ao elevado número de candidaturas recebidas, o programa foi reforçado com mais 9 M€, também com a mesma fonte de financiamento⁶⁸.

21. São elegíveis os projetos para adaptação das respostas e equipamentos sociais ao contexto da doença COVID-19, que correspondam a um investimento inferior ou igual a 10 m€, realizado entre 19 de março e 31 de dezembro de 2020, para:
- Aquisição de equipamentos de proteção individual e instalação de equipamentos de higienização;
 - Aquisição e instalação de equipamentos para monitorização de parâmetros vitais;
 - Contratação de serviços de desinfeção das instalações;
 - Reorganização e adaptação de locais e de disposição de espaços às orientações e boas práticas no contexto da pandemia, designadamente instalação de portas automáticas, dispensadores por sensor nas casas de banho, criação de áreas de contingência, entre outros;
 - Isolamento físico de espaços, designadamente instalação de divisórias entre equipamentos, células de produção, secretárias, postos ou balcões de atendimento;
 - Aquisição e instalação de dispositivos de controlo e distanciamento físico e de sinalização;
 - Aquisição de serviços de consultoria especializada para a adaptação das respostas sociais à pandemia.

Também podem ser “(...) elegíveis despesas com a realização de ações de formação profissional para os trabalhadores das respostas sociais, no âmbito de projetos apresentados pelas entidades representativas do setor social e solidário e do setor lucrativo.”.

Este apoio não é acumulável com outros apoios para as mesmas despesas⁶⁹ e apenas é aceite uma candidatura por entidade, não tendo sido considerada a diversidade das entidades elegíveis, designadamente quanto ao número de estabelecimentos, profissionais e utentes. Sobre o total das despesas elegíveis efetuadas atribui-se uma taxa de incentivo de 80%, coberto sobre a forma de subvenção não reembolsável⁷⁰.

22. Foram aprovados dois avisos de abertura para apresentação de candidaturas ao programa, no prazo decorrente entre 17 de agosto e 30 de setembro de 2020⁷¹:
- a. O aviso de abertura anexo ao Despacho n.º 7.971/2020, de 7 de agosto, da Secretária de Estado da Ação Social (SEAS), publicado a 14 de agosto, destinado exclusivamente às entidades representativas do setor social e solidário e do setor lucrativo, com vista a apoiar a realização de ações de formação profissional para os trabalhadores das respostas sociais.

⁶⁸ Cfr. artigo 8º, n.º 7, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.

⁶⁹ Cfr. artigo 4º, 5º, 6º e 10º, n.º 2, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.

⁷⁰ Cfr. artigo 8º, n.º 8, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro. Após a validação do termo de aceitação, há lugar ao pagamento de um adiantamento, correspondente a 50% do incentivo aprovado. Depois, os pedidos de pagamento devem ser apresentados junto dos centros distritais do ISS (CDISS), através de correio eletrónico. Já o pedido de pagamento final deve ser apresentado no prazo de 60 dias úteis depois do final do projeto. O montante de incentivo final será então determinado com base na declaração de despesa de realização de investimento elegível subscrita pela entidade e confirmada por contabilista certificado ou revisor oficial de contas.

⁷¹ Em ambos os avisos, as candidaturas deviam ser enviadas por correio eletrónico, após preenchimento do devido formulário, que inclui um mapa síntese do orçamento da intervenção a realizar. O ISS tinha depois um prazo de 10 dias para analisar e decidir. Caso a candidatura fosse aprovada, o termo de aceitação devia ser assinado nos 30 dias seguintes, sob pena de caducar. Cfr. artigo 8º, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.

O custo máximo elegível para as despesas foi 15 € custo/hora/formando. A dotação orçamental inscrita foi de 1 M€⁷².

- b. O aviso de abertura anexo ao Despacho n.º 7.972/2020, de 7 de agosto, da SEAS, publicado a 14 de agosto, destinado às IPSS com acordo de cooperação com o ISS, entidades privadas que desenvolvam atividades de apoio social licenciadas e às entidades representativas destes setores, para projetos das suas associadas, com vista ao apoio das restantes despesas elegíveis no âmbito do programa. Inicialmente, foi inscrita uma dotação orçamental de 9 M€⁷³.
23. O contexto de emergência não permitiu desenvolver um sistema de informação para operacionalização do programa ou formulários eletrónicos com validações e controlos *ex-ante* que diminuíssem a carga de trabalho manual no tratamento das candidaturas, apresentadas através de mensagem de correio eletrónico remetida para o centro distrital do ISS competente.

Assim, aos centros distritais do ISS competia a avaliação técnica das candidaturas, a decisão e o acompanhamento técnico da sua execução, assim como a validação financeira dos apoios atribuídos. Aos serviços centrais do ISS, designadamente ao Departamento de Gestão e Controlo Financeiro competia a definição dos procedimentos necessários à análise das informações relacionadas com procedimentos relativos a pagamentos e manter atualizada a conta corrente dos projetos e à Unidade de Apoio a Programas a elaboração de um manual de apoio à execução do programa dirigido às entidades beneficiárias, a definição dos procedimentos para a gestão e acompanhamento dos projetos e a definição e recolha dos indicadores para a monitorização do programa.

Face à inexistência de um sistema de informação específico, cada centro distrital registou os dados das candidaturas recebidas “(...) em folhas de cálculo excel, cujos dados (...) foram inseridos manualmente (...)”⁷⁴, com riscos acrescidos de erros nos registos e nos cálculos, de adoção de procedimentos diferentes para situações semelhantes e a necessidade de correções manuais. Semanalmente, o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro agregava a informação dos centros distritais e realizava alguns controlos, designadamente quanto às candidaturas de entidades que desenvolvem respostas sociais em mais do que um distrito.

Porém, detetou-se a existência de várias deficiências na informação de registo das candidaturas e de monitorização do programa, das quais se destacam: falhas na numeração sequencial das candidaturas; NIF e NISS inválidos; datas e montantes incongruentes; e omissão de registos de candidaturas em execução⁷⁵. Detetou-se, ainda, dois casos⁷⁶ em que o apoio máximo aprovado ultrapassou os 10 m€ por entidade elegível, tendo o ISS informado que “(...) carecem de correção a operar em “apuramento de saldo final” às entidades.”.

24. O programa prevê o controlo do financiamento público atribuído através de ações de controlo e auditoria do ISS, com base em amostragem⁷⁷. Neste âmbito, verificou-se que, em maio de 2021, foi aprovada a amostra de entidades beneficiárias a controlar, considerando a representação territorial das mesmas e a proporcionalidade na execução do programa, mas no final de 2021, ainda não eram conhecidos os resultados.

⁷² Cfr. artigo 2º, 4º e 5º, do anexo ao Despacho n.º 7.971/2020, de 7 de agosto, da SEAS, publicado a 14 de agosto.

⁷³ Cfr. artigo 2º, 4º e 5º, do anexo ao Despacho n.º 7.972/2020, de 7 de agosto, da SEAS, publicado a 14 de agosto.

⁷⁴ Fonte: Mensagem de correio eletrónico do ISS, de 28 de outubro de 2021.

⁷⁵ E.g. 46 candidaturas apresentadas junto do CDISS de Castelo Branco.

⁷⁶ Foram apresentadas e validadas 2 candidaturas de cada uma das entidades elegíveis (i. 605/CDist.Lisboa/7972/2020 e 159/CDist.Setúbal/7972/2020; ii. 137/CDISTAVEIRO/7972/2020 e 83/CDist.PORTO/7972/2020).

⁷⁷ Cfr. artigo 11º, da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho, alterada pela Portaria n.º 269/2020, de 19 de novembro.

Em contraditório, o ISS refere que no âmbito do Programa Adaptar Social + realizou duas auditorias internas aos seus serviços: uma em curso, abrangendo os centros distritais de Aveiro, Leiria e Lisboa e outra já concluída, abrangendo os centros distritais de Faro, Santarém e Setúbal.

7.2.1. Ações de formação profissional

25. No âmbito dos projetos para a realização de ações de formação profissional para os trabalhadores das respostas sociais foram apresentadas 119 candidaturas, das quais 39 (32,8%) foram aprovadas e 80 (67,2%) recusadas, fundamentalmente por não terem sido submetidas por entidades representativas do setor social e solidário ou do setor lucrativo⁷⁸.

As 39 candidaturas aprovadas⁷⁹ previam a realização de 101 ações de formação profissional, abrangendo 13.764 trabalhadores das respostas sociais de 539 entidades beneficiárias, envolvendo um financiamento público de 880,1 m€, correspondente a 80% do total da despesa elegível aprovada (1,1 M€). Face à dotação orçamental definida para a despesa (1 M€)⁸⁰, as candidaturas aprovadas correspondem a uma taxa de compromisso de 88%.

O maior número de candidaturas aprovadas, 18, foi da União das Misericórdias Portuguesas, abrangendo 2.502 trabalhadores (18,2%) de 280 entidades beneficiárias. No entanto, quanto ao número de trabalhadores abrangidos foram as Uniões Distritais das IPSS que se destacaram, com 9.854 trabalhadores (71,6% do total) de 229 entidades beneficiárias.

26. Até 31 de dezembro de 2020, foram realizadas 39 ações de formação profissional, abrangendo 2.050 trabalhadores das respostas sociais, dos quais 950 da resposta social ERPI. As baixas taxas de execução destes indicadores (38,6% e 14,9%, respetivamente) ficaram a dever-se, essencialmente, ao impacto negativo que a evolução da pandemia estava a ter sobre o planeamento das atividades formativas e ao facto de nove candidaturas, prevendo a realização de 22 ações, abrangendo 7.499 trabalhadores (54,5% do total), só terem sido aprovadas entre 29 e 31 de dezembro de 2020⁸¹.

Ao nível dos pagamentos, verificou-se que ascenderam a 119,8 m€⁸², o que corresponde a uma taxa de execução de 15,4% do financiamento público aprovado até 31 de dezembro de 2020 (779,7 m€).

7.2.2. Equipamentos de proteção individual, higienização/desinfecção e outras despesas elegíveis

27. Quanto aos restantes projetos de investimento elegíveis no âmbito do programa foram apresentadas 4.341 candidaturas⁸³, das quais 3.690 (85,0%) por IPSS ou legalmente equiparadas com acordo de cooperação com o ISS para o desenvolvimento de respostas sociais e 651 (15,0%) por entidades privadas que desenvolvem atividades de apoio social licenciadas.

⁷⁸ Cfr. artigo 2.º, do anexo ao Despacho n.º 7.971/2020, de 7 de agosto, da SEAS, publicado a 14 de agosto.

⁷⁹ Duas candidaturas foram aprovadas em janeiro de 2021.

⁸⁰ Cfr. artigo 5.º, do anexo ao Despacho n.º 7.971/2020, de 7 de agosto, da SEAS, publicado a 14 de agosto.

⁸¹ Atendendo ao facto de que o prazo limite para a execução do apoio à formação era omissivo e devido ao impacto negativo que a evolução da pandemia estava a ter sobre o planeamento das atividades formativas, na sequência das dúvidas suscitadas quanto ao prazo de execução pelas entidades representativas, foi decidido, a 30 de dezembro de 2020, que a data limite seria até 31 de março de 2021. Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 4 de fevereiro de 2022.

⁸² No ficheiro “FORMAÇÃO_Adaptar Social+_7971_Execução_ auditoria_TC_Final” existe uma candidatura com pagamentos a 4 de dezembro de 2020 e 16 de fevereiro de 2021, no total de 13.812,00 €, sem discriminação do montante pago em cada data, pelo que não foi considerado no montante pago até 31 de dezembro de 2020.

⁸³ Abrangendo 3.297 entidades. Fonte: cálculos próprios com base nos NISS das entidades registadas no ficheiro “Ficheiro_Adaptar Social+_Despacho 7972_NACIONAL_V3” facultado pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 28 de outubro de 2021.



Das 4.341 candidaturas apresentadas, 2.938 (67,7%) foram validadas (abrangendo 2.889 entidades) e 1.403 (32,3%) recusadas por não reunirem as condições mínimas de admissibilidade⁸⁴.

28. As 1.403 candidaturas recusadas abrangiam 1.094 entidades e compreendiam um investimento de 9.929.082,24 €⁸⁵. Na sequência da recusa da candidatura, se a entidade fosse elegível era informada de que ainda poderia “(...) *submeter novamente o formulário corrigindo as inconformidades detetadas e sinalizadas (...)*”, dentro do prazo para envio das candidaturas, e que seria tratado como nova candidatura.

Com efeito, parte das candidaturas recusadas (abrangendo 686 entidades e um investimento de 6.523.168,86 €) foram posteriormente substituídas por candidaturas que reuniam as condições de admissibilidade e que, por conseguinte, foram validadas. Ainda assim, 408 entidades não tiveram qualquer candidatura válida⁸⁶.

Dos fundamentos para a recusa das candidaturas destacam-se:

- a utilização de um formulário errado;
- a falta de preenchimento do número do acordo de cooperação ou de assinatura do formulário⁸⁷;
- o valor do investimento previsto exceder o valor máximo elegível (10 m€) ou não se enquadrar no período elegível (19 de março a 31 de dezembro de 2020).

Constata-se, assim, que as dificuldades na interpretação dos manuais e legislação⁸⁸ e no preenchimento do formulário de candidatura resultaram na exclusão de um número significativo de entidades do apoio.

29. Até 31 de dezembro de 2020, foram objeto de decisão 2.551 candidaturas (86,8% das candidaturas validadas), abrangendo 2.518 entidades. Destas, 2.491 candidaturas (97,6%) foram aprovadas⁸⁹ (abrangendo 2.462 entidades), compreendendo um financiamento público

⁸⁴ Após a receção das candidaturas, os CDISS tinham de validar se estavam cumpridos os requisitos mínimos de admissão do formulário de candidatura, nomeadamente quanto à identificação da entidade promotora, aos indicadores de realização física e financeira do projeto, e ao compromisso e certificação da entidade promotora. Caso o formulário não cumprisse esses requisitos era considerado não válido e a candidatura recusada. Se cumprisse, era considerado válido e a candidatura admitida para análise. Também havia a possibilidade de o formulário ser considerado válido, mas carecer de elementos adicionais da entidade. *Cfr.* ISS – GPE/NEAI (2020) - Adaptar apoio às Candidaturas EPI's.

⁸⁵ Fonte: Ficheiro_Adaptar Social +_Despacho 7972_NACIONAL_V3, remetido pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 28 de outubro de 2021. Nota: o ficheiro apresenta falhas de preenchimento no registo de valores de investimento, pelo que o montante calculado pode estar subvalorizado.

⁸⁶ Cujas candidaturas compreendiam um investimento estimado de 3.405.913,38 €.

⁸⁷ Contrariamente a outros programas, em que o formulário é preenchido dentro do perfil da Segurança Social Direta com as credenciais de acesso que a entidade possui, não existindo a necessidade de assinar o formulário, porquanto a submissão pressupõe autorização em nome da própria entidade concorrente, no caso do Adaptar Social +, uma vez que o formulário era remetido por *e-mail*, o formulário tinha de ser remetido assinado. *Cfr.* ISS – GPE/NEAI (2020). Adaptar apoio às Candidaturas EPI's.

⁸⁸ Segundo o aviso de abertura, a candidatura devia ser entregue no CDISS onde se situe o projeto de investimento, apesar de no diploma que regula a medida referir que a candidatura deve ser entregue no centro distrital onde a entidade elegível tem a sua sede social. Segundo o ISS, esta contradição “(...) *suscitou dúvidas sobretudo junto das entidades concorrentes, em concreto, aquelas que tendo sede social num distrito, desenvolviam respostas em outros distritos.*”. Por isso, “(...) *considerou-se que a regra seria a de que o formulário era remetido para (...) [o] Centro Distrital onde se localizam as respostas sociais que pretende vir a abranger com o projeto. E, tratando-se de intervenção em mais do que um distrito, (...) o formulário era remetido para (...) [o] Centro Distrital onde se localiza a sede social da entidade quando pretende abranger respostas sociais que se desenvolvem em mais do que um distrito.*”.

⁸⁹ Após a aprovação existiram ainda 11 desistências. 1.145 candidaturas só foram aprovadas com o reforço da dotação do programa (+9 M€), a 19 de novembro de 2020.

de 15,7 M€, 59 recusadas⁹⁰, na maioria por falta de prestação de contas ao ISS e falta de resposta à correção do formulário, e houve 1 desistência.

No final de 2020, existiam ainda 387 candidaturas pendentes de decisão, incluindo 13 candidaturas das delegações locais da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) relativamente às quais foi submetida a apreciação da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a possibilidade de “(...) considerar a alteração da regulamentação do Programa Adaptar Social +, no sentido de considerar - para efeitos de candidatura ao Programa (...) as delegações locais da Cruz Vermelha Portuguesa como entidades distintas (...)”⁹¹, dado que o Programa não admitia mais do que uma candidatura por entidade, o que determinava a recusa de 12 das 13 candidaturas apresentadas⁹².

30. Em 2020, foram pagos os apoios relativos a 1.670 candidaturas, abrangendo 1.663 entidades, num total de 5,5 M€ (Quadro 1). Destas, 1.424 são IPSS, que receberam 4,7 M€ (86,4%).

Quadro 1 - Execução financeira do “Adaptar Social +” - aquisição de EPI e outras despesas

Dotação orçamental		Candidaturas aprovadas		Execução			
Descrição	Montante	Quant.	Montante	Quant.	%	Montante	%
Inicial	9 000 000,00 €	1 335	8 883 021,88 €	1 240	92,9	4 170 661,41 €	47,0
Reforço	9 000 000,00 €	1 145	6 768 193,63 €	430	37,6	1 302 217,60 €	19,2
TOTAL	18 000 000,00 €	2 480	15 651 215,51 €	1 670	67,3	5 472 879,01 €	35,0

Fonte: elaboração própria, com base nos ficheiros “Ficheiro_Adaptar Social + Despacho 7972_NACIONAL_V3” e “EPIS_Adaptar Social+_7972_Execução_auditoria_TC_Final_V4”. Notas: i) excluíram-se da análise 11 candidaturas com desistência após aprovação; ii) as taxas de execução são calculadas por referência às candidaturas aprovadas.

8. Medidas para proteger e apoiar a tesouraria e a liquidez

8.1. Linha de apoio ao setor social

31. Foi criada⁹³ uma Linha de Financiamento específica para as instituições do setor social (doravante Linha) com dificuldades de tesouraria decorrentes da pandemia da doença COVID-19⁹⁴, através de uma parceria entre o IGFSS, a entidade promotora do Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM) e gestora do Fundo de Contragarantia Mútua (FCGM), à data a SPGM-Sociedade de Investimento, SA, atualmente BPF, e o sistema bancário⁹⁵.

A Linha tinha um montante global de até 165 M€ e começou a ser comercializada a 14 de setembro de 2020⁹⁶.

⁹⁰ Das quais 49 não contêm indicação da data da decisão.

⁹¹ Fonte: Informação n.º 16-A/2021 – GAJC, sem data, do ISS.

⁹² Entretanto, através do Despacho n.º 1.449/2022, de 26 de janeiro, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado a 4 de fevereiro, veio-se clarificar que as delegações locais da Cruz Vermelha Portuguesa são entendidas como entidades distintas para efeitos de candidatura ao Programa “Adaptar Social +”.

⁹³ Pela Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, mais tarde alterada pela Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, e pela Portaria n.º 28/2021, de 8 de fevereiro.

⁹⁴ Não eram aceites operações de reestruturação financeira, nem operações destinadas a liquidar ou substituir financiamentos, *cf.* Capítulo I, n.º 8 do Protocolo da Linha.

⁹⁵ *Cf.* artigo 2.º, alínea k), e 14.º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, alterada pela Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, e pela Portaria n.º 28/2021, de 8 de fevereiro; artigo 4.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 229/98, de 22 de julho, na versão atual; e artigo 16.º, do Regulamento do Fundo de Contragarantia Mútuo, anexo à Portaria n.º 1.354-A/99, de 31 de dezembro.

⁹⁶ *Cf.* capítulo I, n.º 2, do Protocolo da Linha.

O apoio concretizava-se mediante empréstimos, a conceder até 31 de dezembro de 2020, de curto ou médio prazo, com um financiamento máximo por beneficiário até 500 m€, pelo prazo de até seis anos e carência de capital até 18 meses⁹⁷. As entidades beneficiárias, além do cumprimento das condições de acesso à Linha⁹⁸, deveriam assumir o compromisso de “(...) manutenção de postos de trabalho até 31 de dezembro de 2020 (...) face ao comprovado número de trabalhadores a 1 de fevereiro de 2020.”⁹⁹.

Inicialmente, podiam recorrer à Linha Entidades da Economia Social (EES) que fossem IPSS ou entidades equiparadas sem fins lucrativos equiparadas a Micro, Pequenas e Médias Empresas (PME), desde que localizadas em território nacional, e que prosseguissem atividades incluídas na lista de Classificação das Atividades Económicas (CAE) elegíveis, anexa ao Protocolo, designadamente nos setores da “Educação”, das “Atividades de saúde humana e apoio social” e de “Outras atividades de serviços”. Posteriormente, também puderam aderir as EES equiparadas a *Small Mid Caps* (SMC) e *Mid Caps* (MC), bem como Grandes Empresas¹⁰⁰.

Os pedidos de financiamento eram formalizados junto do sistema bancário, por intermédio dos bancos protocolados¹⁰¹, que procediam à análise das operações de acordo com a sua política de risco de crédito. Para efeitos de obtenção de garantia sobre as operações aprovadas, eram remetidos para a Sociedade de Garantia Mútua (SGM) da área geográfica da sede da entidade beneficiária¹⁰² os elementos necessários à análise de risco das operações. Em caso de aprovação, as SGM prestavam uma garantia de 90%, no caso de entidades equiparadas a PME e de 80%, nos restantes casos. O FCGM contragarantia as garantias emitidas pelas SGM a 100%. Para cobertura das responsabilidades a assumir pelo FCGM, o IGFSS reforçou o capital do Fundo em 6,2 M€ e concedeu-lhe uma garantia no valor de 18,5 M€, considerando uma sinistralidade estimada para a Linha de 17% (24,7 M€)¹⁰³.

32. A Linha teve uma adesão significativa, fundamentalmente porque permitia às instituições aceder a crédito, com melhores condições de financiamento, em contexto de pandemia. Até 31 de dezembro de 2020, foram aprovadas 510 operações, abrangendo 492 entidades¹⁰⁴. Foram ainda aprovadas 29 operações pelos bancos, mas recusadas pelas SGM, fundamentalmente por ter sido considerado que as entidades não geravam meios suficientes para liquidar as responsabilidades inerentes à operação.

Das operações aprovadas, 506 (99,2%) respeitavam a entidades equiparadas a PME, e quatro a entidades equiparadas a SMC, MC ou Grandes Empresas (0,8%). Cerca de 50% (246) das operações aprovadas respeitavam a IPSS ou equiparadas, com resposta de ERPI com acordo de cooperação com o ISS.

⁹⁷ Os empréstimos aprovados devem ser utilizados até 12 meses, após a data de contratação das operações. *Cfr.* capítulo II, n.º 1 a 4 e 6, do Protocolo da Linha de apoio ao Setor Social COVID-19.

⁹⁸ Para poderem aceder as entidades deveriam: i) ter uma situação líquida positiva no último balanço aprovado, salvo algumas exceções; ii) não terem incidentes não regularizados junto da Banca e do SNGM; iii) terem a situação tributária e contributiva regularizada; iv) caso exista acordo de cooperação com a Segurança Social que este esteja ativo; v) não serem consideradas empresas em dificuldades a 31 de dezembro de 2019; vi) não possuírem sede ou direção efetiva em países, territórios ou regiões com regime fiscal claramente mais favorável, ou serem dominadas por entidades que possuem.

⁹⁹ *Cfr.* capítulo I, n.º 1, do Protocolo da Linha.

¹⁰⁰ *Cfr.* capítulo I, ponto 1, da Adenda ao Protocolo da Linha de apoio ao Setor Social COVID-19, entre o IGFSS, o Banco Português de Fomento, SA, as Instituições de Crédito e as Sociedades de Garantia Mútua, assinado a 9 de novembro de 2020 e informação prestada pelo Banco Português de Fomento, através de mensagem de correio eletrónico de 1 de junho de 2021.

¹⁰¹ O Banco com maior número de operações de financiamento contratadas foi o Banco Montepio (248), seguido da Caixa Geral de Depósitos, SA e do Banco Santander Totta, SA (39 e 38, respetivamente).

¹⁰² No âmbito da Linha de apoio ao setor social as operações seriam garantidas por 3 SGM (Norgarante, Lisgarante e Garval), que operam em função da localização da sede da entidade beneficiária.

¹⁰³ *Cfr.* cláusula quinta, n.º 1, alínea c), subalínea i, do Contrato de dotação financeira Linha de apoio ao Sector Social, celebrado entre o IGFSS e a SPGM.

¹⁰⁴ 18 entidades solicitaram o reforço do financiamento, com a apresentação de uma segunda candidatura à Linha.

O montante total de financiamento aprovado foi de 106,5 M€, cerca de 64,5% do total da dotação financeira da Linha.

33. Até ao final de 2020, tinham sido contratadas 388 (76,1%) das operações aprovadas, abrangendo 379 entidades e 81,4 M€, a que corresponde um montante total garantido de 73,2 M€ (Quadro 2). A quase totalidade das entidades (371) são IPSS, que contaram com um financiamento total contratado de 79,6 M€. Destas, 182 possuem resposta de ERPI com acordo de cooperação com o ISS, que contaram com um financiamento total contratado de 45,4 M€ (55,8% do total).

Quadro 2 - Operações aprovadas e contratadas através da Linha de Apoio ao Setor Social

Tipo de entidade	Operações aprovadas		Operações contratadas			
	Quant.	Montante	Quant.	Grau de execução	Montante	Grau de execução
* EES equiparadas a micro e pequenas empresas e médias empresas	506	105 083 692,00 €	388	76,7%	81 381 692,00 €	77,4%
* EES equiparadas a Small Mid Cap, Mid Cap e grandes empresas	4	1 400 000,00 €	0	0,0%	- €	0,0%
TOTAL	510	106 483 692,00 €	388	76,1%	81 381 692,00 €	76,4%

Fonte: elaboração própria, com base em informação prestada pelo IGFSS, a 22 de abril de 2021 e pelo BPF, a 1 de junho de 2021.

34. Em média, cada operação envolveu cerca de 210 m€. Geograficamente, a região Norte concentrou 51,0% (198) das operações contratadas.
35. O exame da informação de monitorização das garantias emitidas pelas SGM e das contragarantias prestadas pelo FCGM até 31 de dezembro de 2020¹⁰⁵, evidenciou que os controlos internos implementados não preveniram desconformidades concernentes a duas entidades que tinham um financiamento aprovado e contratado garantido a 90%, correspondente a EES equiparadas a PME e, simultaneamente, outro financiamento aprovado, mas não contratado até 31 de dezembro de 2020, garantido a 80%, correspondente a EES equiparadas a *Small Mid Cap*, *Mid Cap* e Grandes Empresas.

Questionado, o BPF informou que numa das operações existiu um “(...) lapso de submissão por parte da Instituição de Crédito na segunda candidatura e sucessivamente lapso de validação interno na mesma (...)” e que irá notificar “(...) a Instituição de Crédito que, caso mantenha interesse na mesma, deverá ser submetida nova candidatura com a indicação correta da dimensão Instituição (...)” e que na outra operação existiu “(...) um erro na validação (...)” uma vez que “(...) a empresa é uma *Small Mid Cap* (...), apesar de ter assinado a declaração (...) para essa operação a atestar que era PME.”¹⁰⁶. Em consequência, a responsabilidade assumida pelo Estado foi superior à devida.

Importa salientar que, as operações desta Linha, bem como das restantes Linhas de Crédito de Apoio à Economia COVID-19 lançadas pelo SNGM, serão objeto da auditoria de controlo interno e de risco de crédito contratada pelo BPF¹⁰⁷, por exigência do Banco de Portugal, nos termos previstos no artigo 116.º, n.º 2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

¹⁰⁵ Relatório previsto na alínea l) da cláusula quinta do contrato de dotação financeira relativa à gestão da Linha Apoio ao Sector Social COVID 19, celebrado entre o IGFSS e o FCGM.

¹⁰⁶ Cfr. informação prestada pelo Banco Português de Fomento, através de mensagem de correio eletrónico de 5 de agosto de 2021.

¹⁰⁷ O trabalho a executar para a componente de risco de crédito deverá incidir nas diferentes tipologias de Linhas de Crédito de Apoio à Economia COVID-19, lançadas pelo SNGM, com o objetivo de apoiar os diferentes setores de atividade da economia nacional. Contrato disponível em <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=8935874>.

8.2. Diferimento de pagamentos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário

36. O Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS) foi criado em 2013, com a finalidade de apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das IPSS e entidades equiparadas, com acordos de cooperação celebrados com o ISS, de modo a conseguirem manter o desenvolvimento regular das respostas e serviços que prestam¹⁰⁸.
37. A 31 de dezembro de 2019, o valor em dívida ao FRSS ascendia a 7,8 M€ e abrangia 68 entidades. Na primeira semana de 2020, 2 entidades liquidaram integralmente o valor em dívida¹⁰⁹, pelo que 66 entidades tinham reembolsos previstos em 2020, num total de 2,8 M€¹¹⁰.
38. Em resposta à pandemia, como apoio de caráter extraordinário e transitório, foi adotada a medida de diferimento de pagamentos ao FRSS. Assim, as entidades beneficiárias do Fundo puderam a partir de 4 de abril de 2020, “(...) solicitar o diferimento do reembolso devido no primeiro e segundo trimestres de 2020, no âmbito do acordo de reembolso do apoio financeiro em vigor (...)”, através de “(...) requerimento, fundamentado e dirigido ao conselho de gestão (...)” do FRSS¹¹¹. Posteriormente, foi também concedida a faculdade de as entidades solicitarem o diferimento dos reembolsos dos terceiro e quarto trimestres de 2020¹¹².

Nestes casos, o prazo excecional de reembolso do apoio, que podia ser concedido após o prazo normal de quatro anos, “(...) é alargado por um ano, ficando sujeito à mesma taxa de juro dos dois últimos anos antes do alargamento excecional.”¹¹³.

39. Até 31 de dezembro de 2020 foram efetuados 59 pedidos de diferimentos de reembolsos, envolvendo 35 entidades, num total de 1,5 M€. Destes, 54 (91,5%) foram aprovados, 3 encontravam-se pendentes de apreciação¹¹⁴ e dois foram recusados, por não se enquadrarem no período contemplado pelas portarias¹¹⁵.

Assim, até ao final de 2020, foram concedidos diferimentos de reembolso a 33 entidades, das quais 24 respostas de ERPI com acordo de cooperação com o ISS, no total de 1,4 M€, correspondente a 48,3% do total de reembolsos previstos para 2020 (Gráfico 3), sendo que:

- para o primeiro e segundo trimestre de 2020 foram aprovados 28 pedidos de diferimentos, envolvendo 550,9 m€, representando cerca de 46,1% do montante total dos reembolsos previstos;
- para o terceiro e quarto trimestre de 2020 foram aprovados 26 pedidos de diferimentos, envolvendo 821 m€, cerca de 50% do montante total de reembolsos previstos.

¹⁰⁸ As entidades beneficiárias recebem um apoio financeiro reembolsável, sem juros, até ao prazo máximo de 4 anos, com a possibilidade de pedir um alargamento excecional, por mais quatro anos, do prazo de reembolso, sem juros nos 2 primeiros anos. *Cfr.* artigo 4º e 5º, do Decreto-Lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro, na versão atual; e artigo 6º e 7º, da Portaria n.º 31/2014, de 5 de fevereiro, alterada por: Portaria n.º 295/2016, de 28 de novembro, e Portaria n.º 218-C/2019, de 15 de julho, que a república.

¹⁰⁹ *Cfr.* informação prestada pelo IGFSS, através do ofício Ref.ª: S-IGFSS/189.742/2021, de 31 de agosto.

¹¹⁰ *Cfr.* informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 12 de agosto de 2021.

¹¹¹ *Cfr.* artigo 1º, 2º, alínea m), 16º e 17º, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, na versão original.

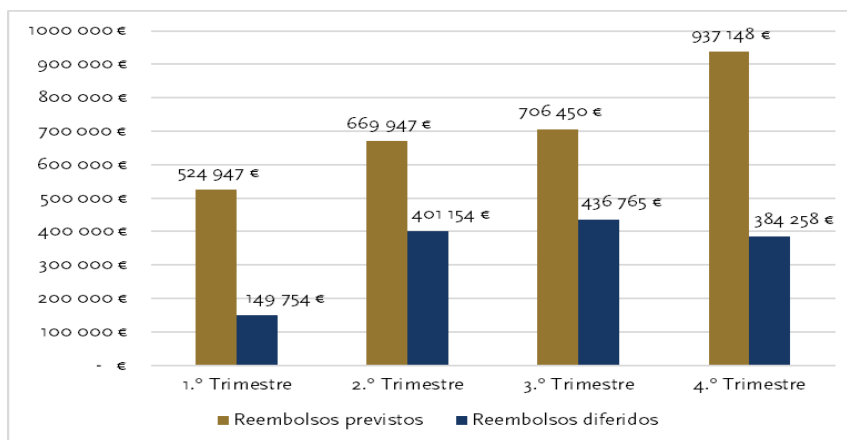
¹¹² *Cfr.* artigo 5º, da Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, na versão original.

¹¹³ *Cfr.* artigo 16º, n.º 2, da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, na versão original; e artigo 5º, n.º 2, da Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, na versão original.

¹¹⁴ A 31 de dezembro, estavam, ainda, pendentes de apreciação pedidos de diferimento, para o terceiro e quarto trimestre, de 3 entidades, envolvendo 55.228,84 €. *Cfr.* informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 22 de abril de 2021.

¹¹⁵ Duas entidades apresentaram pedidos de diferimento do reembolso para o 1.º e 2.º trimestre de 2020, ao abrigo da Portaria n.º 160/2020, de 26 de junho, mas viram os seus pedidos indeferidos por força do diploma somente prever o diferimento das prestações dos 3.º e 4.º trimestre de 2020 e deste revogar expressamente os artigos 11.º e 16.º da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril. *Cfr.* informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 31 de agosto de 2021.

Gráfico 3 - Reembolsos previstos e diferimentos de reembolsos ao FRSS



Fonte: elaboração própria, com base em informação prestada pelo IGFSS, em 12 de agosto de 2021.

Em contraditório, a SEI refere que *“Foi assegurado o diferimento automático dos reembolsos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (...)”*.

No entanto, conforme atrás mencionado, no ano de 2020 o diferimento tinha que ser requerido pelas entidades beneficiárias nos prazos estabelecidos. Somente em 2021 foi instituído o diferimento automático, por um ano, dos reembolsos ao FRSS, para o 1.º e 2.º trimestres de 2021¹¹⁶.

9. Reforço do pessoal

9.1. Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde -MAREESS

40. Com o objetivo de apoiar as entidades do setor social e solidário, com atividade na área social e da saúde, mitigando as situações de sobrecarga que estariam a sentir devido à pandemia, foi criada a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde (MAREESS). Na verdade, trata-se de quatro medidas, de natureza temporária e excepcional, nomeadamente:

- o MAREESS, em sentido estrito, que visa essencialmente a colocação de trabalhadores nas instituições;
- o Incentivo de emergência à substituição de trabalhadores ausentes ou temporariamente impedidos de trabalhar, que é um apoio financeiro para contratar trabalhadores a termo incerto para substituir trabalhadores ausentes;
- o Prémio emprego, que é um prémio monetário para as entidades que celebrem um contrato sem termo com os trabalhadores que participaram nos seus projetos, no âmbito das medidas anteriores; e
- o Regime extraordinário de majoração das bolsas mensais dos «Contrato emprego-inserção» (CEI) e «Contrato emprego-inserção +» (CEI+)¹¹⁷.

A fonte de financiamento foi o Fundo Social Europeu - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego¹¹⁸.

¹¹⁶ Cfr. ponto 4, alínea b), da Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2021, de 15 de janeiro, e artigo 5º, da Portaria n.º 28/2021, de 8 de fevereiro.

¹¹⁷ Esta foi uma modificação temporária, por três meses, de dois programas já existentes, que não foi objeto de auditoria.

¹¹⁸ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 23 de abril de 2021.



41. O Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP) ficou responsável pela receção e tratamento das candidaturas¹¹⁹ ao MAREESS. Além da operacionalização, cabia-lhe a regulamentação técnica das medidas, concretizada através da aprovação do Regulamento do Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde^{120 121}.

Neste âmbito, aos serviços centrais e aos serviços de coordenação das delegações regionais do IEFP competia a monitorização e o acompanhamento do processo, e aos centros de emprego eram atribuídas as restantes competências, como por exemplo, a análise de candidaturas, a seleção e o ajustamento dos destinatários¹²².

Segundo o IEFP, “(...) o carácter excecional da medida, e a urgência na sua implementação e operacionalização (...)” não permitiu o “(...) desenvolvimento dos sistemas de informação em tempo útil (tendo em conta que o tempo estimado seria de 3 a 4 meses para entrar em produção) (...)”¹²³. Desta forma, os processos foram instruídos de forma manual.

A tramitação dos processos de candidaturas foi assim apoiada em “(...) uma ficha de análise para as candidaturas, que integra vários separadores contendo as minutas de informações de serviço e de notificações às entidades promotoras para tornar possível e mais célere toda a tramitação processual (...)”, além de se suportar em procedimentos internos, definidos na Circular Normativa n.º 5/2020, de 1 de abril, e em diversas orientações divulgadas por correio eletrónico, junto dos serviços¹²⁴. Igualmente, a fim de permitir um acompanhamento permanente e uma resolução célere dos problemas que poderiam surgir na implementação das medidas, foram indicados interlocutores: um do Departamento de Emprego, um por cada delegação regional e um por cada serviço de Emprego¹²⁵.

Também por causa da inexistência de um sistema de informação, a monitorização da execução das medidas foi feita de forma manual. Assim, o IEFP recolheu os dados considerados indispensáveis, através de um ficheiro disponível na plataforma *Teams*, ao qual tinham acesso os técnicos dos serviços regionais de coordenação que eram os responsáveis pelo registo e atualização da informação. Esta era registada semanalmente, e abrangia: “(...) data de aprovação do projeto; n.º de participantes envolvidos; montantes aprovados por projeto; desistências.”¹²⁶. Contudo, este método era suscetível a falhas de preenchimento dos ficheiros de monitorização. O próprio IEFP alertou os serviços, em junho de 2020, para a existência de “(...) registos com data de aprovação, mas sem indicação do n.º de pessoas e/ou montantes aprovados, ou com indicação de zero (...)”¹²⁷.

De facto, o exame da evidência recolhida, designadamente dos vários ficheiros do IEFP de monitorização das candidaturas apresentadas em 2020, revelou diversas fragilidades, das quais se destacam:

¹¹⁹ As candidaturas às medidas (salvo ao regime extraordinário de majoração) eram efetuadas através de formulário próprio, a remeter, por correio eletrónico, aos serviços do IEFP. Depois, o IEFP tinha um prazo máximo para decidir, que variava entre 2 a 10 dias úteis, consoante a medida. Em caso de aprovação, as entidades assinavam um termo de aceitação.

¹²⁰ O regulamento foi aprovado por deliberação do Conselho Diretivo do IEFP, a 1 de abril de 2020, e foi alvo de três revisões em 2020.

¹²¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 4, 5.º, n.º 5, artigo 5.º-A, n.º 4 e 5, 6.º, 7.º, n.º 2, 7.º-A, n.º 4 a 8, e 8.º, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

¹²² Cfr. ponto 4.3, da Circular Normativa n.º 5/2020, de 1 de abril. Esta circular foi revista 3 vezes em 2020, na sequência de alterações legislativas, nomeadamente foi em 3 de julho, em 16 de setembro, e em 29 de dezembro de 2020.

¹²³ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 23 e 25 de abril de 2021.

¹²⁴ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 23 e 25 de abril de 2021.

¹²⁵ Cfr. ponto 10, da Circular Normativa n.º 5/2020, de 1 de abril, na versão da 3.ª revisão, de 29 de dezembro de 2020.

¹²⁶ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 23 e 25 de abril de 2021.

¹²⁷ Cfr. mensagem de correio eletrónico de 7 de julho de 2020, da Diretora do Departamento de Emprego, dirigida aos Diretores dos Serviços Regionais de Emprego.

- falhas no registo dos dados (e.g. NIF errados);
 - pagamentos a 7 entidades, no valor total de 50.247,02 €, que não constam nos ficheiros de monitorização das candidaturas¹²⁸;
 - não se encontram registadas 36 candidaturas indeferidas, que correspondem a todas as candidaturas indeferidas nas delegações regionais do Norte e do Algarve¹²⁹.
42. Contudo, é de sublinhar a celeridade com que o IEFP implementou as medidas, ao ter aberto o período de candidaturas no mesmo dia em que o diploma que as criou entrou em vigor¹³⁰ e dado indicações aos serviços, através de circular interna, para conferirem prioridade máxima ao tratamento dos processos de candidatura, estipulando que deviam ser “(...) *desejavelmente decididos no próprio dia.*”¹³¹.
43. Ao longo de todo o processo, o IEFP também teve uma atitude proativa e de suporte para com as instituições beneficiárias, nos seguintes termos:
- auxiliou na seleção dos candidatos, disponibilizando listas com potenciais candidatos;
 - contactou os candidatos propostos pelas entidades que não estavam inscritos no IEFP, para proceder à sua inscrição¹³²;
 - dispensou o reconhecimento das assinaturas das entidades sem assinatura digital na assinatura do termo de aceitação, sob o compromisso de o fazerem assim que houvesse condições de segurança¹³³;
 - contactou as entidades promotoras com pedidos de prorrogação ainda não decididos quando a legislação foi alterada de modo a permitir prorrogações até três meses, em vez de apenas um mês, por forma a verificar se teriam interesse em prorrogar por esse período.

Foram ainda realizadas ações de auditoria a projetos.

Em contraditório, o IEFP refere que realizou, entre outubro de 2020 e março de 2021, ações de auditoria a 33 processos MAREESS, abrangendo 11 Centros/Serviços de Emprego, “(...) *com o objetivo de verificar a conformidade dos procedimentos adotados no que se refere a: (i) critérios de elegibilidade da candidatura; (ii) decisões de aprovação e respetivas notificações; (iii) análise de dossiers técnicos; e (iv) pagamentos à entidade (...).*”

Refere, ainda, que na sequência da aprovação, em 22 de março de 2022, dos relatórios das auditorias, e tendo sido identificadas “(...) *algumas não conformidades em função da pressão existente pela pandemia COVID-19 e do pouco conhecimento da medida (...) foi apresentado um conjunto de recomendações no sentido de serem analisadas como pistas para outros programas e medidas (...)*”, designadamente o “*Cumprimento dos prazos estabelecidos nos normativos, matéria de análise, decisão e pagamento, quer por parte do IEFP, IP, quer por parte da entidade promotora (...)*”, o “*Cabal cumprimento dos regulamentos (...)*” e “*Efetuar as ações de acompanhamento às entidades promotoras, no sentido de aferir a adequabilidade da decisão e o efetivo cumprimento dos requisitos legais (...)*”. Quanto às “(...) *não conformidades detetadas (...)*” refere que “(...) *os Serviços já se encontram a proceder às correções necessárias (...)*”.

¹²⁸ Existem ainda 2 entidades com candidaturas aprovadas em 2021 e 2 sem indicação da data de aprovação das candidaturas, com registos de pagamento em 2020.

¹²⁹ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 23 de abril de 2021, e 1 de junho de 2021.

¹³⁰ Cfr. Deliberação n.º I/DLB/27/2020/CD, do CD do IEFP, e o artigo 10º, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março.

¹³¹ Cfr. ponto 4.1, da Circular Normativa n.º 5/2020, de 1 de abril.

¹³² Cfr. ponto 4.4, da Circular Normativa n.º 5/2020, de 1 de abril, na versão da 3.ª revisão, de 29 de dezembro de 2020.

¹³³ Cfr. ponto 15.2, do Regulamento do Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde, aprovado por deliberação do CD do IEFP, a 1 de abril de 2020.

MAREESS em sentido estrito

44. O MAREESS em sentido estrito visava colmatar a sobrecarga de trabalho nas instituições devido à pandemia, por causa do aumento da atividade ou impedimento temporário dos seus trabalhadores, ou para reforço preventivo da sua capacidade de adaptação aos riscos colocados pela pandemia, sendo também elegíveis projetos para a constituição de brigadas de intervenção rápida (BIR) para atuação em situações de emergência.
45. Podiam candidatar-se a este apoio, como entidades promotoras¹³⁴, “(...) entidades públicas ou pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, que desenvolvam atividade na área social e da saúde, nomeadamente serviços de saúde, hospitais, estruturas residenciais ou serviços de apoio domiciliário para pessoas idosas e pessoas com deficiência ou incapacidade.”

Também podiam ser entidades promotoras os centros de investigação e as instituições do ensino superior, desde que desenvolvem-se “(...) projetos de contenção da propagação da doença COVID-19, designadamente em equipamentos sociais e de saúde, ou projetos de capacitação de estudantes de ensino superior no âmbito da resposta de emergência para equipamentos sociais e de saúde, a realizar nos termos definidos em protocolo ou acordo celebrado para o efeito com o IEF, IP, e com o Instituto da Segurança Social, IP (...)”¹³⁵.

46. Os projetos teriam uma duração inicial de um a três meses completos, e podiam ser prorrogáveis até ao final da vigência da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março¹³⁶.

Os projetos envolviam a prestação de trabalho socialmente útil por pessoas colocadas nas instituições beneficiárias, chamadas de destinatários. Ao contrário de programas já existentes (CEI e CEI +), esta medida alargou a esfera de destinatários possíveis. Assim, além de desempregados e de beneficiários do rendimento social de inserção, podiam participar, designadamente, estudantes e os trabalhadores em situação de *lay-off*, desde que não pertencentes aos grupos sujeitos ao dever de especial proteção.

Os destinatários tinham direito a uma bolsa mensal, que podia ir de 1 a 1,5 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), majorada em 30%, no caso de destinatários com qualificação mais elevada¹³⁷. Tinham igualmente direito à alimentação ou subsídio de alimentação, transporte, seguro de acidentes, equipamentos de proteção individual e formação profissional adequada. Exceção feita para os estudantes abrangidos pelos projetos cujos promotores fossem os centros de investigação e as instituições do ensino superior, que tinham apenas direito a uma bolsa mensal de 0,5 IAS¹³⁸.

¹³⁴ Para serem elegíveis, as entidades deviam de cumprir as seguintes condições: estarem regularmente constituídas; possuírem contabilidade organizada, caso aplicável; terem a sua situação tributária e contributiva regularizada perante a Administração Fiscal e a Segurança Social.

¹³⁵ Cfr. artigo 2.º, n.º 1 a 3, 6 e 7, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro; e ponto 5.1, do Regulamento do Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde, 3.ª revisão, aprovado por deliberação do Conselho Diretivo do IEF, IP, a 29 de dezembro de 2020.

¹³⁶ A Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, produziu efeitos até 31 de março de 2022, e as prorrogações estavam limitadas a seis meses consecutivos. Cfr. artigo 2.º, n.º 4 e 5 e artigo 10.º, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 314/2021, de 22 de dezembro.

¹³⁷ No caso dos destinatários com qualificação de nível 6 ou superior do Quadro Nacional de Qualificações cuja atividade a realizar visasse o desempenho de funções enquadráveis no Grande Grupo 2 da Classificação Portuguesa das Profissões.

¹³⁸ Salvo no caso dos estudantes, esta bolsa podia ser acumulada com o subsídio de desemprego, subsídio de desemprego parcial ou subsídio social de desemprego, e o rendimento social de inserção. Cfr. artigo 4.º, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

A entidade promotora assegurava estes apoios, e em contrapartida o IEFP comparticipava 90% da bolsa mensal paga, e 100% do subsídio de transporte, até ao máximo de 10% do IAS, no caso de a entidade não conseguir assegurar o transporte do destinatário entre a sua residência e o local de atividade¹³⁹.

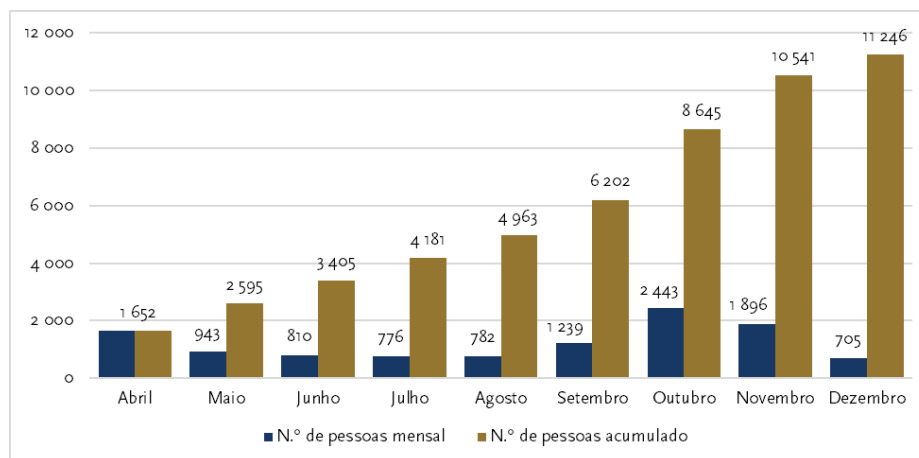
47. Num contexto de escassez de recursos humanos agravado pela pandemia, em particular nas respostas sociais de apoio a pessoas idosas, o MAREESS em sentido estrito assumiu especial relevância para as entidades beneficiárias¹⁴⁰, tendo o IEFP recebido 5.650 candidaturas até ao final de 2020. Destas, 94,8% (5.356) foram aprovadas (5.113, até ao final de 2020), 85 (1,5%) foram recusadas e 209 (3,7%) canceladas, na maioria por desistência¹⁴¹.

A maioria das candidaturas aprovadas até ao final de 2020, cerca de 3.368 (62,9%), referiam-se a projetos diretamente relacionados com o apoio a pessoas idosas.

O valor total dos projetos aprovados até 31 de dezembro de 2020 ascende 35.727.159,11 € (valor do projeto inicial e das prorrogações).

48. O número de pessoas que iniciaram funções em projetos iniciados em 2020 foi de 11.246, ou seja cerca de 82,6% do total aprovado (13.623), com os meses de abril, outubro e dezembro a registarem o maior número de pessoas (Gráfico 4). Nos projetos diretamente relacionados com o apoio a pessoas idosas iniciaram funções 6.803 pessoas.

Gráfico 4 - Número de pessoas em funções em projetos do MAREESS



Fonte: elaboração própria, com base no ficheiro “MAREESS 2020 - Auditoria justificação ponto 1”, remetido pelo IEFP, a 28 de setembro de 2021. Nota: considerou-se como mês de referência a data de início do projeto.

49. Quanto à execução financeira observou-se que, até 31 de dezembro de 2020, foram pagos 15.325.843,21 € (projetos iniciais e prorrogações), abrangendo 1.560 entidades, das quais 1.374 são IPSS, que receberam 11.958.739,94 €. Destas, 683 possuem resposta de ERPI com acordo

¹³⁹ No caso dos projetos BIR, podia haver financiamento, através de protocolo, das despesas remanescentes. Cfr. artigo 5.º, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

¹⁴⁰ De acordo com a CNIS as “(...) as dificuldades de recrutamento de pessoal qualificado, por norma muito acentuadas no setor, agravaram-se neste contexto de pandemia (...)”, tendo o MAREESS permitido “(...) colmatar algumas das fragilidades sentidas na gestão das equipas (...)”, constituindo uma “(...) “porta de entrada” para novos profissionais que, após um período inicial ao abrigo deste programa, acabam por demonstrar reunir as qualificações e competências necessárias para o desenvolvimento das funções, permanecendo nas instituições e integrando as suas equipas de trabalho.”. Fonte: Ofício n.º 1.177, de 22 de dezembro de 2020.

¹⁴¹ Cfr. informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 1 de junho de 2021.

de cooperação com o ISS, que receberam 7.210.188,55€, ou seja, 47,0% do valor total pago em 2020.

O maior volume de pagamentos, cerca de 67,1% (10,3 M€) do total¹⁴² ocorreu já no último trimestre de 2020.

Incentivo de emergência

50. O incentivo de emergência consistiu num apoio financeiro para a celebração de contrato de trabalho a termo incerto para substituição de trabalhador ausente, em serviços de saúde, hospitais, estruturas residenciais ou serviços de apoio domiciliário para pessoas idosas e pessoas com deficiência ou incapacidade. Ao incentivo eram elegíveis os empregadores de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos, que desenvolvessem atividades nessas áreas.

Para a concessão deste apoio deviam estar satisfeitos os seguintes requisitos cumulativos: i) ser celebrado um contrato de trabalho a termo incerto com a finalidade de substituir direta ou indiretamente trabalhadores ausentes ou impedidos temporariamente de prestar trabalho, por motivo de doença, isolamento profilático ou assistência à família; ii) o contrato ser celebrado com um desempregado inscrito no IEFP. O incentivo tinha o valor mensal de 25% do IAS, por cada mês de execução do contrato, com a duração máxima de três meses, podendo ser prorrogado por igual período¹⁴³.

51. Foram recebidas 33 candidaturas, respeitantes a 27 entidades (16 IPSS e 11 entidades com fins lucrativos), abrangendo 79 pessoas, compreendendo um financiamento de 14.846,48 €. Foram aprovadas 26 candidaturas (22 até 31 de dezembro de 2020), 3 foram indeferidas¹⁴⁴ e 4 canceladas por desistência.

Estando prevista a contratação de 57 trabalhadores nas candidaturas aprovadas, menos de metade (26) iniciaram funções¹⁴⁵. Até 31 de dezembro de 2020, os pagamentos realizados ascenderam a 1.618,12 €, abrangendo 6 entidades, sendo que 4 delas são IPSS, que receberam 39,0% dos pagamentos (630,79€)¹⁴⁶.

Prémio emprego

52. O prémio emprego era um valor monetário atribuído às entidades promotoras que celebrassem um contrato de trabalho sem termo com trabalhadores que tenham participado em projetos do MAREESS das mesmas ou antes tenham estado contratados a termo incerto, no âmbito do incentivo de emergência atrás referido. O prémio correspondia a duas vezes a retribuição base mensal prevista no contrato, com o limite de 5 IAS¹⁴⁷. O contrato de trabalho tinha de ser celebrado no prazo máximo de 20 dias úteis, após o fim do projeto e, com ele, o número de

¹⁴² Este valor pode estar sobrevalorizado, atendendo a que existem cerca de 155 m€ de acertos sem indicação da data no ficheiro “MAREESS_pagamentos_data - ponto 3”, facultado pelo IEFP em 28 de setembro de 2021.

¹⁴³ Cfr. artigo 2º, n.º 1 e 8, e 7º-A, n.º 1 a 3, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

¹⁴⁴ Por o candidato não ser elegível, por se tratar de um trabalhador não inscrito no IEFP e por a entidade ter uma atividade não elegível.

¹⁴⁵ De acordo com a informação prestada pelo IEFP, através de mensagem de correio eletrónico de 28 de setembro de 2021, existe uma entidade com uma candidatura aprovada para a contratação de 10 pessoas que não comunicou ao IEFP o número de trabalhadores efetivamente contratados e a data em que iniciaram funções.

¹⁴⁶ Fonte: ficheiros “MAREESS_pagamentos_data - ponto 3”, e “Auditoria_TC_MAREESS_2020_- Incentivo subst - ponto 2”, remetidos pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 28 de setembro, e de 7 de outubro, de 2021.

¹⁴⁷ O qual pode ser majorado em 30%, no caso de serem contratados desempregados pertencentes a um género sub-representado em dada profissão.

total de trabalhadores da entidade devia tornar-se superior ao existente no mês civil anterior ao início da execução do projeto. Como contrapartida, a entidade ficava obrigada a manter o contrato de trabalho, assim como o nível de emprego conseguido, por 12 meses, no mínimo, desde a celebração do contrato de trabalho¹⁴⁸.

53. Até 31 de dezembro de 2020, foram apresentadas apenas 22 candidaturas, respeitantes a 17 entidades (todas elas IPSS)¹⁴⁹, tendo sido aprovadas apenas 8 (3 até ao final de 2020)¹⁵⁰, abrangendo 8 trabalhadores e um valor total de 11.000,56 €. Foram indeferidas 10 candidaturas, fundamentalmente por falta de criação líquida de emprego, houve uma desistência e 3 ainda estavam pendentes de decisão em maio de 2021.

Conclui-se, assim, que a medida não se mostrou suficiente nem eficaz para promover e apoiar a contratação de pessoal pelas entidades elegíveis, tendo a sua execução financeira em 2020 se cifrado em 1.921,28 €¹⁵¹.

9.2. Brigadas de Intervenção Rápida

54. As Brigadas de Intervenção Rápida (BIR) foram criadas para atuar de forma tempestiva na prevenção, minimização e combate a surtos da COVID-19 em equipamentos sociais de acolhimento residencial de pessoas em situação de vulnerabilidade ou dependência. As BIR têm uma composição multidisciplinar, incluindo ajudantes de ação direta, auxiliares de serviços gerais, enfermeiros, psicólogos e médicos. Podem ainda incluir técnicos de ação social, que possam substituir os diretores técnicos das instituições, no caso de estes ficarem impossibilitados de desempenhar as respetivas funções. A sua intervenção tem um horizonte temporal limitado ao estritamente necessário para a contenção e estabilização dos surtos.
55. Para a sua implementação, foi celebrado, a 4 de setembro de 2020, um Protocolo entre a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) e o ISS¹⁵².

A CVP ficou responsável pela constituição e gestão das BIR, cabendo aos centros distritais do ISS sinalizar as prioridades de intervenção e solicitar a mobilização de equipas¹⁵³.

56. O apoio financeiro concedido pelo ISS no âmbito do Protocolo poderia ir até aos 3 M€. As despesas elegíveis para o financiamento eram as seguintes: bolsas ou retribuições devidas aos profissionais, subsídio de alimentação, despesas de transporte, seguros obrigatórios, EPI, realização de testes aos profissionais das BIR e ainda, desde que devidamente comprovadas e justificadas, as despesas de gestão e administração.

As despesas apresentadas devem ser deduzidas das receitas e/ou apoios de outras entidades, e no caso das bolsas e retribuições devidas aos profissionais e dos EPI, também devem ser deduzidos os apoios concedidos no âmbito de outros programas (*e.g.* MAREESS e Adaptar Social +)¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Cfr. artigo 5º-A, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

¹⁴⁹ As candidaturas apresentadas tinham todas na sua origem a celebração de contratos de trabalho com 27 trabalhadores que tinham participado nos projetos MAREESS das entidades.

¹⁵⁰ As 8 candidaturas, abrangendo 8 trabalhadores, destinavam-se a reforçar os recursos humanos da valência de ERPI.

¹⁵¹ Cfr. informação prestada pelo IEF, através de mensagem de correio eletrónico de 1 de junho de 2021, no ficheiro “MAREESS - PRÉMIO EMPREGO candidaturas 2020_adicional maio todas”.

¹⁵² O Protocolo entrou em vigor a 5 de setembro de 2020, e produzia inicialmente efeitos até 31 de dezembro de 2020. Contudo, a sua vigência foi posteriormente prorrogada até 30 de junho de 2021, pela Adenda ao Protocolo, assinada a 30 de abril de 2021, com efeitos a 1 de janeiro de 2021.

¹⁵³ Cfr. cláusula 3.ª, n.º 3, Protocolo entre Cruz Vermelha Portuguesa e Instituto da Segurança Social, para a constituição de brigadas de intervenção rápida para atuação em situações de emergência, celebrado a 4 de setembro de 2020.

¹⁵⁴ Cfr. cláusula 7.ª, n.º 1, alínea h), e 9.ª, do Protocolo.

57. O Protocolo institui que se privilegie o programa MAREESS para a constituição das BIR. Assim, para os profissionais que possam ser enquadrados como destinatários neste programa, a CVP pode obter apoio para 90% da bolsa mensal paga através do MAREESS e para os restantes 10%, pelo Protocolo com o ISS¹⁵⁵. Contudo, o valor da bolsa mensal atribuída no âmbito do MAREESS não poderia ultrapassar os 855,69 €¹⁵⁶, o que não era aliciante para certos profissionais, designadamente para médicos e enfermeiros.

A CVP apresentou 3 candidaturas ao MAREESS para a constituição de BIR, abrangendo 360 trabalhadores, mas apenas iniciaram funções 165 (Quadro 3).

Quadro 3 - Candidaturas ao programa MAREESS para constituição de BIR

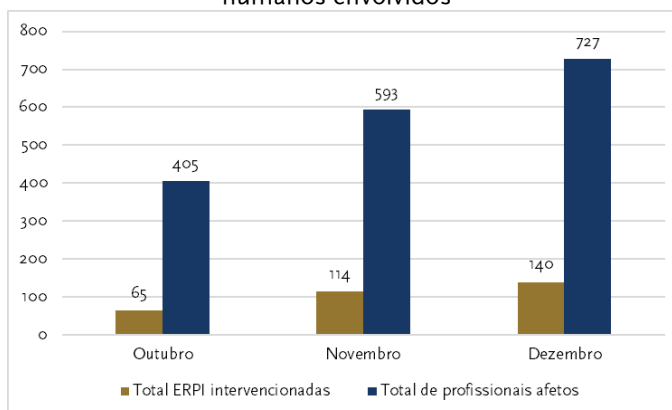
Profissionais	Candidaturas aprovadas		Execução			
	Quant.	Montante	Quant.	%	Montante	%
Ajudante familiar	250	444 295,13 €	133	53,2	333 221,35 €	75,0
Enfermeiro de cuidados gerais	85	196 378,45 €	18	21,2	147 283,84 €	75,0
Outros trabalhadores polivalentes	25	44 429,51 €	14	56,0	33 322,13 €	75,0
TOTAL	360	685 103,09 €	165	45,8	513 827,32 €	75,0

Fonte: elaboração própria, com base em informação prestada pelo IEFP, através de mensagens de correio eletrónico de 1 de junho de 2021 e 1 de fevereiro de 2022.

58. As BIR apoiaram 250 ERPI entre outubro e dezembro de 2020, tendo-se verificado um aumento tanto do número de ERPI intervencionadas como dos recursos humanos envolvidos ao longo dos 3 meses de execução.

A maioria das ERPI (183, 73,2%) foram intervencionadas apenas num mês, em 65 ERPI (26,0%) a intervenção ocorreu ao longo de 2 meses e em apenas 2 ERPI o apoio prolongou-se durante 3 meses.

Gráfico 5 - ERPI intervencionadas por BIR e número de recursos humanos envolvidos



Fonte: elaboração própria, com base no ficheiro "Ativação_BIR_2020_TC", facultado pelo ISS, em 7 de janeiro de 2022.

59. A atuação das BIR revelou-se essencial para a manutenção em funcionamento das respostas sociais, permitindo colmatar a falta de pessoal, em particular de ajudantes de ação direta, nas instituições. Em dezembro, 80,5% dos recursos humanos envolvidos eram ajudantes de ação direta, seguida dos enfermeiros (74; 10,2%) e dos auxiliares de serviços gerais (63; 8,7%).

Em média, cada ERPI intervencionada contou com uma brigada constituída por cinco elementos e o distrito com mais ERPI intervencionadas foi o de Lisboa (50; 20,0% do total), seguido do Porto (23; 9,2%), e de Setúbal (21; 8,4%).

¹⁵⁵ Cfr. cláusula 7.ª, n.º 2, alínea a), do Protocolo; e artigo 3.º, 5.º, n.º 1 e 4, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

¹⁵⁶ Cfr. artigo 4.º, n.º 1 e 2, da Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, na versão dada pela Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro.

De referir ainda que, 73,9% dos pedidos de atuação foram satisfeitos no próprio dia ou no dia seguinte e que, no global, as entidades intervencionadas fizeram uma avaliação positiva das intervenções¹⁵⁷.

60. Quanto à execução financeira observou-se que até 31 de dezembro de 2020, foram pagos, a título de adiantamento, 1,5 M€ à CVP, encontrando-se ainda o ISS, em janeiro de 2022, a aguardar relatórios retificativos finais da CVP para proceder ao acerto e pagamento das despesas efetivamente realizadas.

9.3. Protocolos para apoio à manutenção da atividade

61. A 17 de abril de 2020 foi criada a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência (MARE)¹⁵⁸. Esta medida, de carácter excecional e temporária, a vigorar por 3 meses, tinha por objetivo reforçar a mitigação do contágio e de propagação da COVID-19 em instituições do setor social e solidário, aplicando-se às respostas residenciais e a outras respostas sociais, como por exemplo, o serviço de apoio domiciliário (SAD) e a rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI).

Os projetos a realizar ao abrigo do MARE deviam visar a salvaguarda da saúde dos utentes e profissionais das respostas sociais, com objetivos relacionados com a testagem e rastreio de infeção por SARS-CoV-2, a compra e distribuição de EPI, a “(...) aquisição de serviços e locação de bens para alojamento de utentes e profissionais das respostas sociais (...)”, a compra de bens e serviços de logística, ou o suporte à contratação e formação temporária de recursos humanos.

As entidades promotoras dos projetos podiam ser “(...) universidades, institutos politécnicos e instituições humanitárias ou associações sem fins lucrativos (...)” com as quais a área governativa do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social celebraria protocolos de colaboração. Também podiam desenvolver diretamente estes projetos as Administrações Regionais de Saúde (ARS) e os municípios ou entidades intermunicipais, em articulação com as ARS¹⁵⁹.

O IGFSS é o responsável por compartilhar os custos elegíveis destes protocolos, que são suscetíveis de financiamento europeu¹⁶⁰. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho, fixou que nos protocolos celebrados até 16 de julho de 2020, a despesa realizada ou a realizar até 31 de dezembro, é despesa do subsistema de ação social, independentemente da natureza jurídica das instituições destinatárias.

Neste âmbito, foram celebrados 24 protocolos “(...) entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e diversas entidades com vista a promover o apoio às populações, mais vulneráveis no contexto do estado de emergência nacional.”. Destes, 14 (58,3%) foram com instituições de ensino superior, quatro (16,7%) com entidades representativas do setor social, três (12,5%) com centros de investigação, dois com as fundações Champalimaud e Calouste Gulbenkian e um com a CVP.

O valor total dos protocolos assinados ascende a 13,4 M€, e, até ao final de 2020, foram pagos 8,8 M€, ou seja, 65,3% do valor protocolado¹⁶¹.

¹⁵⁷ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através do ofício de ref.ª S-IGFSS/95733/2021, enviado através mensagem de correio eletrónico de 7 de maio de 2021.

¹⁵⁸ Com efeitos a partir de 18 de março.

¹⁵⁹ Cfr. 5º parágrafo do preâmbulo, e artigos 1º ao 4º, da Portaria n.º 94-C/2020, de 17 de abril.

¹⁶⁰ Cfr. artigo 5º, n.º 2, e 6º, n.º 1, da Portaria n.º 94-C/2020, de 17 de abril.

¹⁶¹ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 22 de abril de 2021.

62. O Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho, também previu a possibilidade de celebração, até 31 de dezembro de 2020, de protocolos para a execução de testes de rastreio a profissionais afetos a estruturas residenciais, considerando a despesa no âmbito dos mesmos como despesa do subsistema de ação social. Foi também aberta a possibilidade de celebração de protocolos visando permitir a manutenção da atividade de respostas sociais no âmbito da implementação de medidas de prevenção da doença COVID-19, “(...) através da cobertura de despesa com equipamentos de proteção individual, produtos de desinfeção e materiais de isolamento, nas instituições que apresentem dificuldades financeiras em assegurar esta despesa.”. Estes novos protocolos vigoram por um período de seis meses e são financiados por receitas próprias dos jogos sociais, salvo se vierem a ter financiamento europeu¹⁶².

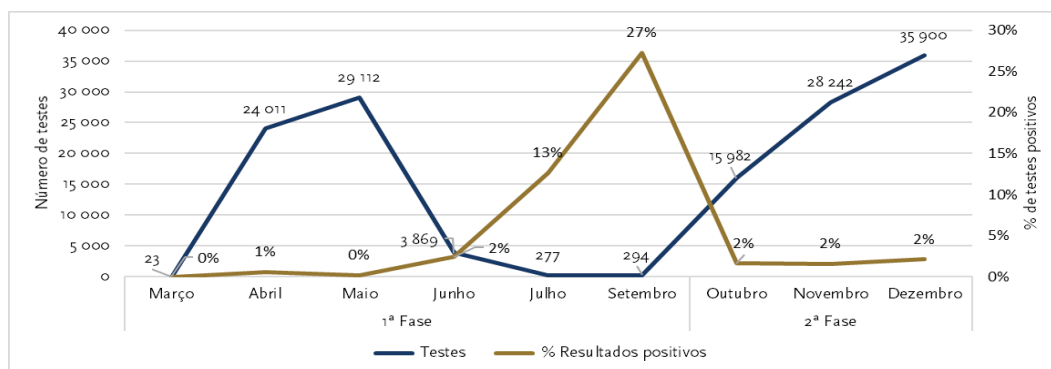
Assim, no âmbito do “(...) estabelecimento de parceria para a realização de testes COVID-19, a título preventivo, a profissionais das respostas sociais de estruturas residenciais para idosos, unidades de cuidados continuados integrados da RNCCI e outras respostas dedicadas a pessoas idosas, bem como a crianças, jovens e pessoas com deficiência, no contexto de pandemia (...)”, foram celebrados 10 protocolos, 8 dos quais com instituições de ensino superior, e 2 com centros de investigação. O total do valor protocolado ascendeu a 8,7 M€, tendo sido pagos, em 2020, 3,2 M€, ou seja, cerca de 36,7%¹⁶³.

Quanto à “(...) cobertura de despesa com equipamentos de proteção individual, produtos de desinfeção e materiais de isolamento, nas instituições que apresentem dificuldades financeiras em assegurar esta despesa (...)” até ao final de 2020, não foram celebrados quaisquer protocolos¹⁶⁴.

63. Os protocolos celebrados para a testagem nas respostas sociais inserem-se no programa de intervenção preventiva para despistagem COVID-19, que contou com duas fases:
- A 1.ª fase decorreu de 31 de março a 30 de setembro de 2020, com a testagem a ser realizada, quer em utentes, quer em funcionários e a voluntários afetos às diversas respostas sociais;
 - A 2.ª fase decorreu de 2 de outubro de 2020 a 25 de setembro de 2021. Nesta só foram testados funcionários afetos às ERPI ou aos Lares residenciais.

Neste âmbito, durante o ano de 2020, foram realizados 137.710 testes nas ERPI, sendo que na 1.ª fase foram efetuados 57.586 testes (77,4% a funcionários e voluntários e 22,6% a utentes), e na 2.ª fase foram 80.124 testes a funcionários (Gráfico 6). No total de testes realizados foram identificados 1.855 (1,3%) resultados positivos.

Gráfico 6 - Número de testes realizados em ERPI e taxa de positividade



Fonte: elaboração própria, com base na informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 7 de janeiro de 2022.

¹⁶² Cfr. artigo 7º, n.º 1, 2, 3, 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

¹⁶³ Cfr. informação prestada pelo IGFSS, através de mensagem de correio eletrónico de 13 de maio de 2021.

¹⁶⁴ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico de 7 de janeiro de 2022.

64. Durante a 1.^a fase, o pico de testes realizado foi atingido no mês de maio, com 29.112 testes. Nesta fase, o distrito com mais testes efetuados foi Faro (7.581 testes; 13,2%), seguido de Beja (5.897; 10,2%) e Lisboa (5.570; 9,7%). De notar que, em 10 distritos não foi aplicado nenhum teste a utentes através destes protocolos, entre eles Lisboa e Porto. Na 2.^a fase, foi no distrito do Porto onde se realizaram mais testes (14.646; 18,3%), seguido de Lisboa (12.397; 15,5%) e Santarém (8.563; 10,7 %).
65. Quanto aos protocolos através dos quais se aplicaram os testes, na 1.^a fase os mais utilizados foram os da CVP (21.403 testes; 37,2% do total) e da AD-ABC-Associação para o Desenvolvimento do Centro Académico de Investigação e Formação Biomédica do Algarve (13.413 testes; 23,3%). Já na 2.^a fase foram os protocolos da CESPUP - Cooperativa de Ensino Superior Politécnico e Universitário (21.411; 26,7%), CVP (via IMM - Instituto de Medicina Molecular) (20.930; 26,1%), e da AD-ABC (15.092; 18,8%) os mais utilizados.

10. Reforço do número de vagas para acolhimento nas respostas sociais

66. Na Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o Biénio 2019-2020, assinada a 13 de novembro de 2020¹⁶⁵, estabeleceu-se a articulação interinstitucional de modo a serem acolhidas nas ERPI as pessoas idosas que continuam internadas após alta clínica por motivos sociais e que precisam de uma resposta de acolhimento por não poderem voltar ou permanecer nas suas residências, por ausência de autonomia e/ou capacidade da família de dar o apoio necessário.

Para tal são criadas vagas extra acordo, a título extraordinário, temporário e transitório, por um período de seis meses, quando não for possível a sua integração em vagas com acordo. A comparticipação financeira para estas vagas é de 1.175 € por mês/utente, à qual deve ser descontado, quando aplicável, 80% do rendimento do utente e a comparticipação familiar, quando possível.

Esta Adenda entrou em vigor no dia da sua assinatura, mantendo-se a sua vigência até 31 de dezembro de 2020, sendo depois a medida prorrogada até 31 de dezembro de 2021¹⁶⁶.

67. Estimava-se que pudessem ser criadas por esta via cerca de 400 vagas. Contudo, só foram disponibilizadas 58. Assim, no final de dezembro de 2020, apenas estavam ocupadas vagas nos distritos do Porto (33), Lisboa (11), Viseu (8), Castelo Branco (2), Viana do Castelo (2), Évora (1), Vila Real (1), cujos pagamentos foram efetuados em 2021. Por isso, em 2020, não existiu despesa efetiva com esta medida.

¹⁶⁵ Celebrado entre o Ministério da Educação (ME), o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), o Ministério da Saúde (MS) e a União das Misericórdias Portuguesas (UMP), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Mutualidades Portuguesas e a Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL (CONFECOOP). Disponível em: http://mutualismo.pt/anexos/comunicacao/adenda_protocolo_compromisso_cooperacao_setor_socia_solidario_2019_2020.pdf.

¹⁶⁶ Cfr. cláusula XVIII, do capítulo B, do Protocolo para o Biénio 2021-2022 - Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário, assinado a 5 de julho de 2021.

11. Impactos da pandemia e apoios recebidos nas IPSS selecionadas

11.1. O Lar do Comércio

68. O Lar do Comércio é uma IPSS constituída sobre a forma de uma associação civil sem finalidade lucrativa. A instituição foi fundada em 1936 e tem sede em Leça do Balio, concelho de Matosinhos. O seu fim principal é prestar assistência a indivíduos na velhice, contemplando as situações particulares de invalidez e de falta ou diminuição de meios de subsistência¹⁶⁷.

No âmbito do apoio a pessoas idosas dispõe de um centro de dia, SAD e uma ERPI.

A ERPI tem capacidade para 320 utentes e está abrangida por um acordo de cooperação com o ISS, que cobre 292 utentes. Este acordo foi firmado em 1982 e apenas revisto uma vez, em 1984¹⁶⁸, contrariando o disposto no artigo 44.º, n.º 1, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que obrigava à revisão dos acordos celebrados ao abrigo da legislação anterior no prazo de 3 anos após a sua entrada em vigor.

A instituição disponibiliza serviços médicos e de enfermagem aos residentes em caso de doença. Estes são prestados sem encargos, salvo para aqueles sujeitos a um tarifário específico aprovado pela Direção, ou excluídos no contrato de prestação de serviços¹⁶⁹.

A 31 janeiro de 2020, frequentavam a instituição 221 utentes.

69. Logo em março de 2020, na sequência da emergência da pandemia da COVID-19, seguindo as indicações da Direção-Geral da Saúde (DGS), foram suspensas as visitas à instituição e aprovado o plano de contingência¹⁷⁰, que foi alvo de várias adendas ao longo do ano, de modo a acompanhar a evolução dos acontecimentos e as recomendações que iam sendo emitidas pela DGS e pelo ISS. Neste prevê-se a adaptação das condições de funcionamento da ERPI, incluindo os procedimentos específicos a adotar pelos utentes e funcionários perante casos suspeitos, a instituição de uma cadeia de comando, constituída pela equipa de coordenação, que entre outras tarefas devia cooperar com a Unidade de Saúde Pública de Matosinhos, as medidas para a manutenção da atividade de ERPI em situação de crise e as medidas de prevenção e controlo da COVID-19¹⁷¹.
70. Um dos primeiros impactos da pandemia na instituição foi a diminuição dos recursos humanos disponíveis, em particular de profissionais de saúde, *“(...) que começaram a escassear, decorrente de baixas e assistências a filhos menores.”*¹⁷².

Face à falta de recursos humanos, designadamente de enfermeiros, *“(...) e que os serviços do Agrupamento de Centros de Saúde não apresentaram na instituição nenhum médico para o acompanhamento clínico dos seus utentes (...)”*¹⁷³, em abril de 2020, foi contratada uma

¹⁶⁷ A título secundário também pode desenvolver atividades não lucrativas de carácter sociocultural ou de natureza associativa, como o apoio à infância e juventude, e à família, por exemplo. Para financiamento exclusivo destes fins, pode ainda desenvolver atividades de natureza instrumental.

¹⁶⁸ A instituição já foi alertada, pela Segurança Social para dar *“(...) continuidade ao processo de contratação de pessoal; serem criados dois polos de duas ou mais ERPI/s, dentro do mesmo edifício de acordo com a legislação em vigor.”* Para tal, já adjudicou uma proposta de execução dos projetos de arquitetura e especialidades para o edifício principal de “O Lar do Comércio”, de modo a poder apresentar uma candidatura ao programa PARES 3.o. *Cfr.* Ata n.º 79 (2017-2020), de 31 de julho de 2020 e Ata n.º 81 (2017-2020), de 30 de setembro de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

¹⁶⁹ *Cfr.* Norma IV, ponto 2.1, do Regulamento para residentes, de “O Lar do Comércio”, de 2020.

¹⁷⁰ Ata n.º 70 (2017-2020), de 12 de março de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

¹⁷¹ *Cfr.* Plano de Contingência da ERPI de “O Lar do Comércio”.

¹⁷² *Cfr.* Ata n.º 71 (2017-2020), de 31 de março de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

¹⁷³ *Cfr.* Ata n.º 73 (2017-2020), de 30 de abril de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

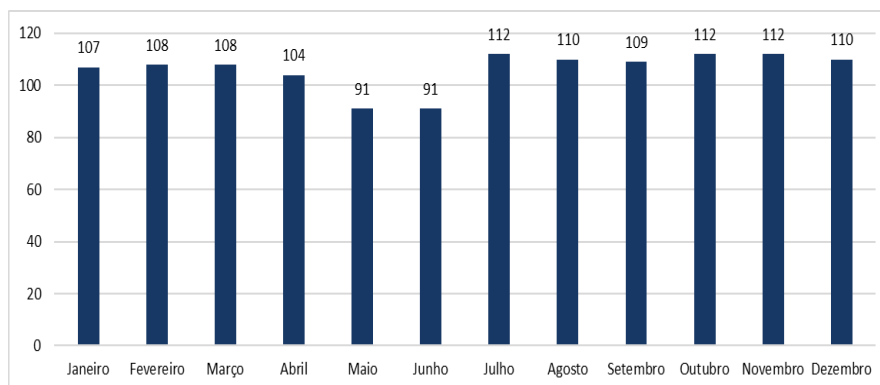
empresa para assegurar serviços clínicos e de enfermagem. O contrato foi sendo ajustado à medida das necessidades de recursos humanos da instituição.

Ainda em abril, foi apresentada uma candidatura ao programa MAREESS, com a duração inicial de um mês, compreendendo 30 destinatários. Porém, só iniciaram funções 12. Acresce que, destes, cinco desistiram¹⁷⁴. Já em maio, iniciaram funções mais quatro destinatários¹⁷⁵.

Note-se que, apesar da candidatura contemplar destinatários de diferentes categorias profissionais, designadamente enfermeiros, ajudantes de ação direta, ajudantes de cozinha e trabalhadores auxiliares, apenas exerceram funções na instituição trabalhadores auxiliares¹⁷⁶, uma vez que o valor dos apoios não era atrativo para certos profissionais, designadamente para enfermeiros. O projeto foi prorrogado até 23 de agosto, tendo os apoios atribuídos ascendido a 20.696,97 €.

Antes do termo do projeto, em julho de 2020, foram contratados 21 novos profissionais, na maioria ajudantes de ação direta, o que permitiu colmatar a diminuição de recursos humanos (Gráfico 7), sem recurso às BIR. No final de 2020, a ERPI contava com 110 trabalhadores, mais três do que no início do ano.

Gráfico 7 - Recursos humanos afetos à ERPI de “O Lar do Comércio”



Fonte: informação prestada pelo “O Lar do Comércio”, através de mensagem de correio eletrónico, de 29 de abril de 2021.

71. Existiram também, desde o início da pandemia, dificuldades na aquisição de material de proteção individual, fundamentalmente devido à sua escassez no mercado. Neste âmbito, importa salientar o apoio prestado pelo Município de Matosinhos à instituição, logo em abril, através da doação de máscaras e viseiras¹⁷⁷ e de outras ajudas concedidas ao longo do ano de 2020, tais como a higienização e desinfeção de 10 viaturas¹⁷⁸, a cedência de colchões de cama para residentes da ERPI¹⁷⁹, a doação de 175 testes rápidos, gel desinfetante e viseiras e a realização de testes PCR (*Polimerase Chain Reaction*) em centro de rastreio móvel.

¹⁷⁴ Cfr. Ata n.º 73 (2017-2020), de 30 de abril de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

¹⁷⁵ Cfr. Ata n.º 74 e n.º 75 (2017-2020), de 15 de maio de 2020 e 29 de maio de 2020, respetivamente, da Direção de “O Lar do Comércio” e informação prestada através de mensagem de correio eletrónico de “O Lar do Comércio”, de 1 de outubro de 2021- Anexo 2 e Anexo 3.

¹⁷⁶ Em setembro, foram celebrados contratos de trabalho a termo certo com 6 pessoas que exerceram funções na instituição ao abrigo do MAREESS.

¹⁷⁷ Cfr. Ata n.º 72 (2017-2020), de 17 de abril de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”.

¹⁷⁸ No período compreendido entre outubro e dezembro de 2020, cfr. informação prestada pelo Município de Matosinhos em 9 de julho de 2021.

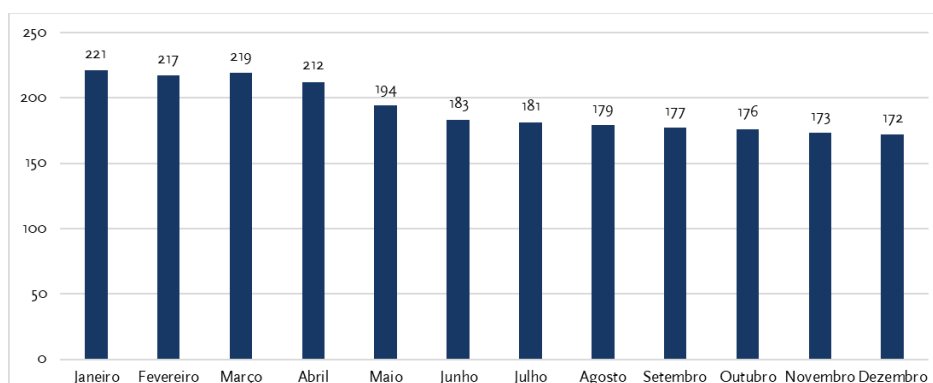
¹⁷⁹ O Município contratou serviços de “(...) preparação da creche do Lar do Comércio para receção de idosos, incluindo fornecimento e embalagem de colchões (...)”, pelo montante de 9.405 € + IVA, cfr. informação prestada pelo Município de Matosinhos em 9 de julho de 2021.

No final desse ano, no âmbito de um apoio do Município às entidades do setor solidário que desenvolvem respostas sociais no concelho, a instituição ainda beneficiou de um subsídio, no total de 13.095,00 €¹⁸⁰, para comparticipação nos custos da compra de material de proteção individual para os “(...) trabalhadores/as com funções presenciais regulares (...) e com contacto direto com utentes (...)”¹⁸¹.

Este apoio revestiu-se de maior importância face ao indeferimento da candidatura apresentada pela instituição ao “Adaptar Social +” para aquisição de equipamentos de proteção individual e contratação de serviços de desinfeção das instalações¹⁸². Com efeito, em outubro de 2020, a candidatura foi “(...) suspensa e/ou cancelada dado o esgotamento da dotação (...)” prevista inicialmente para o programa e, posteriormente, em janeiro de 2021, foi indeferida por utilização de impresso incorreto e por não cumprir um dos requisitos de elegibilidade, nomeadamente a realização de um investimento não superior a 10 m €.

72. O principal impacto adverso da pandemia foi, contudo, sobre os utentes da instituição. Antes da pandemia, em janeiro de 2020, frequentavam a resposta de ERPI 221 utentes, dos quais 215 ao abrigo do acordo de cooperação, mas entre 30 de abril e 30 de junho registou-se uma diminuição de 36 utentes. Esta tendência decrescente manteve-se até ao final do ano, resultante de óbitos, 24 dos quais registados na sequência de um surto da COVID-19 em abril, desistências, internamentos, bem como da suspensão de novas admissões a partir de agosto¹⁸³. Assim, no final do ano, a frequência da ERPI era de 172 utentes (-22,2% relativamente a janeiro), dos quais 167 com acordo de cooperação.

Gráfico 8 - Frequência de utentes da ERPI de “O Lar do Comércio”



Fonte: informação prestada pelo Lar do Comércio, através de mensagem de correio eletrónico, de 3 de maio de 2021 e 18 de outubro de 2021.

¹⁸⁰ Cfr. Ata n.º 87 (2017-2020), de 29 de dezembro de 2020, da Direção de “O Lar do Comércio”; e ponto 20.15 da Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal, realizada a 15 de dezembro de 2020.

¹⁸¹ Fonte: Informação da Divisão de Promoção Social e Saúde do Município de Matosinhos, sem data.

¹⁸² A candidatura previa despesas elegíveis de 6.993,00 € para aquisição de equipamentos de proteção individual e 29.200,00 € para contratação de serviços de desinfeção das instalações.

¹⁸³ A suspensão seria até “(...) conclusão do processo de redefinição da capacidade instalada [do Lar] para adequação à legislação aplicável”. Porém, permitiu-se a retoma “(...) mediante o cumprimento de condições que se prendem com os critérios de admissão, com o ajustamento aos espaços e com o ajustamento dos recursos humanos.”. Cfr. Ata n.º 81 e 86 (2017-2020), de 30 de setembro de 2020 e 10 de dezembro de 2020, respetivamente, da Direção de “O Lar do Comércio”.

Face à frequência registada em 2020, estima-se que o aumento de 3,5% do valor da comparticipação financeira da SS nos acordos de cooperação totalize 31.132,84 € e o aumento adicional de 2% ascenda a 18.415,03 €, totalizando 49.547,87 €¹⁸⁴.

Com o cálculo da comparticipação financeira da SS a ser feito com referência à frequência de fevereiro de 2020, com efeitos a 1 de outubro de 2020, conforme previsto na Portaria n.º 281/2020, de 9 de dezembro, estima-se que a instituição seja ainda apoiada em 54.425,80 €¹⁸⁵.

73. Apesar dos apoios recebidos, a instituição encerrou o ano de 2020 com um resultado líquido do período negativo de -943,7 m€¹⁸⁶, quando nos anos imediatamente anteriores tinha tido resultados positivos (em 2019, 536,1 m€ e em 2018, 358,8 m€). Para tal contribuiu o efeito conjugado do aumento dos gastos, em particular dos gastos com fornecimentos e serviços externos que aumentaram cerca de 64% (638,6 m€) para fazer face às exigências da situação pandémica e da diminuição dos rendimentos (Quadro 5 - Anexo III), em resultado da diminuição das frequências da ERPI (os rendimentos da ERPI representam cerca de 81,8% dos rendimentos totais da instituição).

11.2. Santa Casa da Misericórdia de Cascais

74. A SCMC é uma associação com personalidade jurídica canónica, instituída em 1551. Como tal, tem o estatuto de IPSS. A SCMC tem como fim a prática das Catorze Obras da Misericórdia, tanto as corporais, assim como as espirituais. Para tal pode conceder bens e desenvolver atividades de intervenção social, em áreas como o apoio à infância e juventude, o apoio às pessoas idosas e o apoio à família e comunidade em geral, entre outras¹⁸⁷.

Entre as respostas sociais que desenvolve destaca-se a gestão do Centro de Apoio Social do Pisão (CASP), cedida pela SS. O CASP acolhe, em regime de internamento, adultos com patologia psiquiátrica, dispondo de um lar residencial com capacidade para 340 utentes, com acordo de cooperação atípico com a SS, que cobre a totalidade dos utentes¹⁸⁸.

Na área de apoio a pessoas idosas, a Misericórdia dispõe de quatro centros de convívio, três centros de dia, uma academia sénior, duas ERPI e, ainda, de SAD.

75. Uma das ERPI é de cariz privado e a outra, a “Residência Sénior das Fisgas” (doravante ERPI das Fisgas)¹⁸⁹, tem capacidade para 74 utentes, dos quais 73 são abrangidos por um acordo de cooperação com o ISS, vigente desde 2014¹⁹⁰. A ERPI das Fisgas tem entre os seus objetivos a

¹⁸⁴ Tendo por referência o valor unitário dos aumentos da comparticipação financeira (de 3,5%, correspondente a +13,88 €/utente e de 2%, correspondente a +8,21 €/utente) e a frequência de utentes abrangidos pelo acordo de cooperação em 2020 comunicada pela instituição (2.243).

¹⁸⁵ Tendo por referência a comparticipação financeira por utente e a diferença de frequências em outubro (171), novembro (168) e dezembro (167) face a fevereiro de 2020 (212 utentes ao abrigo do acordo de cooperação).

¹⁸⁶ Para tal contribuíram os resultados negativos da ERPI de -943,8 m€, do Centro de Dia -28,4 m€, do SAD -21,6 m€, da Quinta -10,4 m€ e os resultados positivos da Creche 51,8 m€ e do Jardim de Infância 8,8 m€. O resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos da instituição foi -776,0 m€ em 2020 e 693,4 m€ em 2019.

¹⁸⁷ De forma secundária ou instrumental pode também prosseguir outras atividades, seja a título gratuito ou oneroso, de modo a assegurar a sua sustentabilidade económico-financeira. *Cfr.* artigo 1.º e 3.º, do Compromisso da Santa Casa da Misericórdia de Cascais, aprovado em Assembleia Geral a 6 de outubro de 2015.

¹⁸⁸ *Cfr.* cláusula 2ª, do Anexo atual, do Acordo de Cooperação do CASP, celebrado entre o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo e a Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Cascais, assinado a 13 de dezembro de 1999.

¹⁸⁹ Os rendimentos com origem na ERPI das Fisgas assumem um peso reduzido (cerca de 6,0%) no conjunto dos rendimentos da SCMC.

¹⁹⁰ *Cfr.* cláusula V, XIV e XVI, do Acordo de cooperação da ERPI-Revisão, celebrado entre o Instituto da Segurança Social, IP/Centro Distrital de Lisboa e a Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Cascais, assinado a 22 de julho de 2014, para

prestação de cuidados de saúde elementares, que assegurem rotinas de vigilância do estado de saúde dos utentes, oferecendo assim serviços de cuidados médicos, de enfermagem e de fisioterapia.

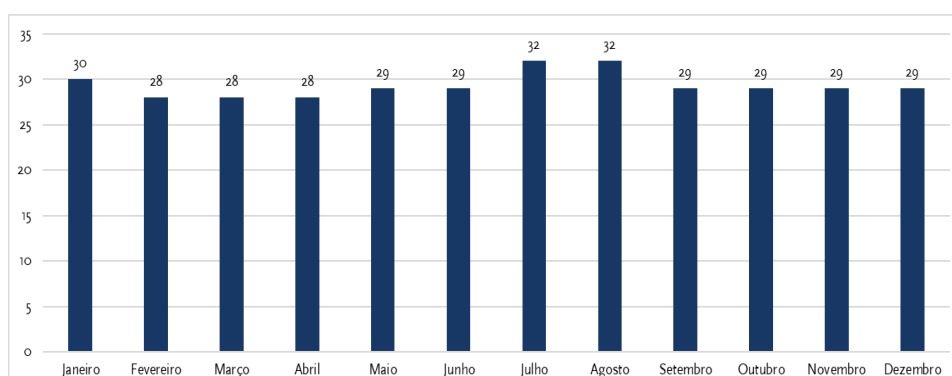
No final de janeiro de 2020, frequentavam a ERPI das Físgas 73 utentes¹⁹¹.

76. Seguindo as orientações da DGS e da União das Misericórdias Portuguesas emanadas na sequência da emergência da pandemia da COVID-19, a SCMC aprovou o Plano de Contingência da ERPI das Físgas, em março de 2020¹⁹², vindo este a ser alvo de sucessivas revisões ao longo de 2020¹⁹³, “(...) em função da evolução da pandemia e das sucessivas orientações emanadas pelos diversos serviços da Saúde e da Segurança Social.”¹⁹⁴.

Entre as medidas adotadas destacam-se: o agendamento das visitas aos utentes; a promoção da comunicação com os familiares através de meios tecnológicos; o serviço de transporte para os colaboradores que usavam transportes públicos; a organização dos recursos humanos em equipas espelho e a exigência de teste laboratorial SARS-CoV-2 negativo, o cumprimento de um período de isolamento e, sempre que possível, avaliação clínica na admissão de novos residentes.

77. Apesar do contexto pandémico, durante o ano de 2020, o número de profissionais a tempo inteiro na ERPI pouco variou, oscilando entre 28 e 32 (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Recursos humanos afetos à ERPI das Físgas



Fonte: elaboração própria, com base em Informação prestada pela SCMC, através de mensagem de correio eletrónico, de 29 de abril de 2021.

Contudo, existiram dificuldades no recrutamento de recursos humanos ao longo do ano, não tendo sido possível manter os colaboradores organizados em equipas espelho.

Neste contexto, a SCMC apresentou, em 2020, 15 candidaturas ao programa MAREESS, abrangendo um total de 28 destinatários, a maioria para os estabelecimentos da área da infância

o Lar das Físgas, e cláusula II, do respetivo Anexo. Este acordo reviu e revogou o anterior acordo celebrado em 29 de agosto de 1986, que abrangia 85 utentes.

¹⁹¹ Cfr. informação prestada pela Misericórdia de Cascais, através de mensagem de correio eletrónico, de 29 de abril de 2021.

¹⁹² Ratificado pela Mesa Administrativa da Misericórdia de Cascais a 9 de junho de 2020. Cfr. Ata n.º 616, de 9 de junho de 2020, da Mesa Administrativa da Santa Casa da Misericórdia de Cascais.

¹⁹³ Nomeadamente com o Plano de Contingência COVID-19 - Fase 3.2 (revisto a 6 de abril de 2020), o Plano desconfinação – maio de 2020 – 1.ª Fase, o Plano desconfinação – junho de 2020 – 2.ª Fase, o Plano de Contingência COVID-19 - 29 de junho de 2020, o Plano de Contingência - Fase de Mitigação - 1 de agosto de 2020, e a Revisão Plano Contingência - novembro de 2020.

¹⁹⁴ Relatório e Contas – Ano 2020, da Santa Casa da Misericórdia de Cascais.

e para o CASP (12 destinatários). Os projetos foram iniciados com todos os destinatários aprovados, envolvendo um financiamento público de 60.138,95 €¹⁹⁵.

Não houve necessidade de acionar as BIR para a ERPI das Fisgas em 2020, mas o mesmo não aconteceu no CASP, onde um surto da COVID-19, em dezembro de 2020, levou à atuação de uma BIR composta por 20 auxiliares de ação direta e três enfermeiros¹⁹⁶. A SCMC avaliou de forma positiva o desempenho dos profissionais das BIR, tendo inclusive tentado contratar alguns desses profissionais, o que não se concretizou por as condições propostas serem menos atrativas face às das BIR.

78. Tal como outras instituições, a SCMC deparou-se, logo no início da pandemia, com dificuldades na aquisição de material de proteção individual, fundamentalmente devido à sua escassez no mercado.

Neste âmbito, assumiu particular relevância os apoios em espécie do Município de Cascais, designadamente testes de rastreio¹⁹⁷, equipamentos de proteção individual (244.500 máscaras cirúrgicas, 4.806 cobres botas, 3.200 luvas de proteção) e a desinfeção de instalações¹⁹⁸ e equipamentos (Quadro 6 do Anexo III), bem como os apoios financeiros atribuídos, no total de 86,3 m€¹⁹⁹.

Note-se que, a candidatura da SCMC ao programa “Adaptar Social +”, para aquisição de EPI, foi recusada, por o formulário evidenciar deficiências, designadamente por falta do “(...) *preenchimento da informação relativamente ao número do acordo de cooperação, a data e a capacidade do mesmo e o número de utentes abrangidos das respostas sociais (...)*”²⁰⁰.

O ISS, questionado sobre a exclusão da candidatura pela falta de dados de que dispõe, informou que “*Nos termos do n.º 1, do art.º 6.º do Despacho n.º 7972/2020 (...) as candidaturas, devidamente instruídas, são apresentadas pela entidade elegível (...) no presente caso, isso não se verificou.*”. Informou, também, que em virtude de já ter terminado o prazo das candidaturas (30 de setembro) “*(...) uma nova candidatura apresentada fora deste prazo já não poderia ser admitida.*”²⁰¹.

Não estando em causa a decisão, nota-se que as regras e procedimentos de candidatura a apoios, em particular desta natureza, devem ser o mais simples, claros e objetivos possíveis, de modo a não excluir candidaturas e prejudicar a execução dos apoios. Nota-se, ainda, tal como referido pela SCMC, que “*(...) dado o volume da atividade desenvolvida por esta Santa Casa e o número de estabelecimentos de que [dispõe], (...) caso a candidatura tivesse sido aprovada, tal apoio seria insignificante.*”²⁰². Com efeito, no desenho do Programa não foi considerada a diversidade das entidades elegíveis, designadamente o número de estabelecimentos, de profissionais e de utentes, tornando-o desta forma desajustado.

79. A pandemia também teve um impacto direto no número de utentes que frequentaram a ERPI das Fisgas. Em janeiro de 2020, o estabelecimento contava com 73 utentes, mas ao longo do

¹⁹⁵ Cfr. informação prestada pelo IEFPP, através de mensagens de correio eletrónico de 1 de junho e 28 de setembro de 2021.

¹⁹⁶ Cfr. informação prestada pela SCMC, através de mensagem de correio eletrónico de 18 de agosto de 2021.

¹⁹⁷ Na ERPI das Fisgas foram realizados 84 testes de deteção de anticorpos, 180 testes rápidos e 82 testes de colheita de sangue e no CASP 176 testes PCR e 340 testes rápidos.

¹⁹⁸ O CASP e a ERPI das Fisgas foram alvo de intervenções para desinfeção dos espaços com uma periodicidade semanal. De março a agosto de 2021 foram realizadas 176 intervenções para desinfeção.

¹⁹⁹ Cfr. informação prestada pelo município, através de mensagem de correio eletrónico, de 26 de agosto de 2021.

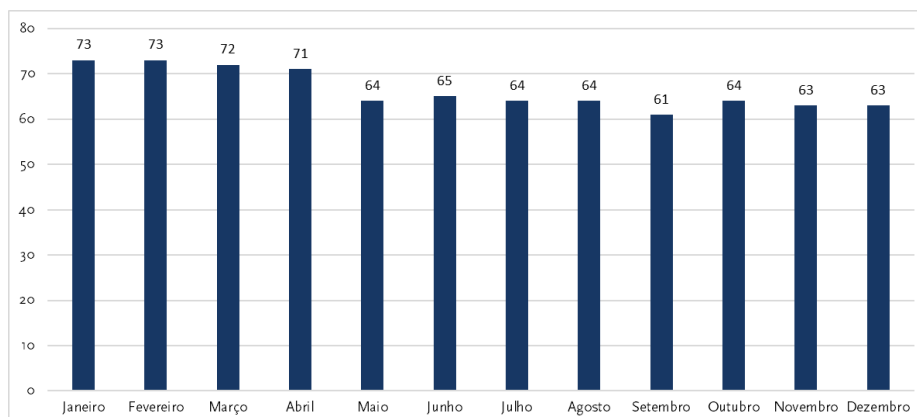
²⁰⁰ Fonte: mensagem de correio eletrónico do Núcleo de Planeamento e Gestão da Informação do Centro Distrital de Lisboa do ISS, de 20 de outubro de 2020.

²⁰¹ Cfr. informação prestada pelo ISS, através de mensagem de correio eletrónico, de 30 de junho de 2021.

²⁰² Cfr. informação prestada pela SCMC, através de mensagem de correio eletrónico, de 18 de agosto de 2021.

ano registou-se uma diminuição, em “(...) consequência direta da necessidade de diminuição do número de camas ocupadas de modo a termos espaços livres, com quartos de isolamento, que eram e são exigidos pela DGS (...)”²⁰³. No final do ano, a ERPI contava com 63 utentes (-14% face a janeiro) (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Frequência de utentes da ERPI das Fisgas



Fonte: elaboração própria, com base em informação prestada pela SCMC, através de mensagem de correio eletrónico de 21 de outubro de 2021.

Considerando a frequência de utentes em 2020, estima-se o aumento de 3,5% do valor da comparticipação financeira da SS nos acordos de cooperação em 11.062,36 € e o aumento adicional de 2% em 6.543,37 €, no total de 17.605,73 €²⁰⁴.

Quanto à medida que possibilita o cálculo da comparticipação financeira nos meses de outubro a dezembro de 2020, com base na frequência de utentes no período pré-pandemia (fevereiro de 2020), estima-se que totalize 12.141,14 €²⁰⁵.

80. O impacto da pandemia refletiu-se num “(...) aumento enorme das despesas com equipamentos de proteção individual, do reforço das despesas de higiene e da redução significativa das receitas provenientes de diversas atividades.”²⁰⁶. Apesar disso, a SCMC encerrou o ano de 2020 com um resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos positivo (+600,7 m€)²⁰⁷ e um resultado líquido do período negativo (-745,37 m€) melhor do que o registado no ano anterior (-862,2 m€) (Quadro 7 - Anexo III), justificado, fundamentalmente, pelo aumento dos subsídios recebidos (+11%, correspondente a 944,3 m€, face a 2019).

²⁰³ Fonte: Relatório e Contas – 2020, da SCMC.

²⁰⁴ Tendo por referência o valor unitário dos aumentos da comparticipação financeira (de 3,5%, correspondente a +13,88 €/utente e de 2%, correspondente a +8,21 €/utente) e a frequência de utentes abrangidos pelo acordo de cooperação em 2020 comunicada pela instituição (797).

²⁰⁵ Tendo por referência a comparticipação financeira por utente e a diferença de frequências em outubro (64), novembro (63) e dezembro (63) face a fevereiro de 2020 (73).

²⁰⁶ Os gastos com fornecimentos e serviços externos aumentaram 4,3% (263,9 m€), com destaque para a rubrica de produtos para utentes que aumentaram 59,2% (184,6 m€).

²⁰⁷ Em 2019, o resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos positivo ascendeu a 411,5 m€.

IV. CONCLUSÕES

Do exame efetuado destacam-se as seguintes conclusões, que fundamentam as recomendações formuladas.

- 1. No contexto da pandemia da COVID-19, o Estado lançou medidas específicas, de natureza financeira e operacional, para apoiar as respostas sociais das IPSS, em particular as ERPI, que mantiveram a sua atividade apesar do impacto negativo da doença. (cfr. Enquadramento)**

Foram instituídos apoios para mitigar os impactos da pandemia nas IPSS com os custos acrescidos de funcionamento (52,9 M€), para reforçar o número e a capacitação dos recursos humanos (25,5 M€) e através das medidas de proteção e apoio à tesouraria e liquidez foram concedidos 79,6 M€ em empréstimos e diferido o reembolso de 1,4 M€ de prestações de empréstimos. Foram ainda realizadas visitas de monitorização e acompanhamento das medidas de prevenção aos lares por equipas que integravam elementos da Segurança Social, Autoridades de Saúde e Proteção Civil e lançado um programa de testagem preventiva para os trabalhadores dos lares, que também receberam formação sobre medidas de prevenção e atuação em caso de surto da COVID-19.

Apesar dos apoios, a dimensão do impacto adverso da pandemia nas ERPI, em 2020, foi significativa. Nesse ano, cerca de 46,9% (1.189) das ERPI tiveram casos confirmados da COVID-19, em particular em abril e depois em novembro e dezembro. Dos 23.641 casos confirmados de infeção, a maior parte (69,9%) respeitavam a utentes. O número de óbitos atribuídos à COVID-19 em ERPI, nesse ano, ascendeu a 1.923.

- 2. As respostas de ERPI com acordo de cooperação beneficiaram em 2020 de dois aumentos das comparticipações financeiras pagas pela Segurança Social: um regular de 3,5% (10,0 M€), e outro extraordinário de 2% (5,5 M€). (Ponto 7.1.1)**

Em 2020, para ajudar as IPSS com os custos acrescidos de funcionamento, existiu um aumento regular de 3,5% para todos os acordos de cooperação relativos a respostas sociais típicas e outro extraordinário e temporário de 2% que só abrangeu algumas respostas sociais, entre elas as ERPI, exceto se os acordos de cooperação tivessem sido celebrados em 2020, ou na sequência do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES).

Relativamente à valência de ERPI, o aumento de 3,5% abrangeu 1.377 IPSS e ascendeu a 10,0 M€. Já o montante referente ao reforço de 2% totalizou 5,5 M€, abrangendo 1.261 IPSS. Excluídos do reforço ficaram os acordos de cooperação de 212 IPSS, na maioria (78,8%) por terem obtido financiamento do programa PARES.

Em 2020, a despesa total com os acordos de cooperação no âmbito da resposta de ERPI foi de 320,6 M€, mais 6,5% que em 2019 (301,1 M€), apesar de a frequência total de utentes abrangidos pelos acordos ter registado um aumento de apenas 0,1% (+886 utentes).

- 3. Nos últimos três meses de 2020, o cálculo da comparticipação financeira paga pela Segurança Social às ERPI devia ser efetuado com referência às frequências pré-pandemia, se maiores. Potencialmente, a medida poderia abranger 379 IPSS, mas só 18 foram apoiadas em 2020. (Ponto 7.1.2)**

A medida potencialmente poderia abranger cerca de 441 ERPI, de 379 IPSS, com um volume financeiro de 1,7 M€, correspondente a 4.047 utentes. Porém, ficaram por realizar a maioria dos pagamentos às IPSS, tendo a execução financeira em 2020 se cifrado em apenas 59,7 m€, abrangendo 18 IPSS.

4. O Programa “Adaptar Social +” teve uma forte adesão, mas um impacto limitado por uma dotação inicial insuficiente face à procura, dificuldades das entidades no preenchimento dos formulários de candidatura e atrasos na aprovação das candidaturas. (Ponto 7.2)

O Programa “Adaptar Social +” beneficiou inicialmente com uma dotação de 10 M€, mas em novembro de 2020, face à expressiva adesão, foi reforçado em 9 M€. Apenas era aceite uma candidatura por entidade, não tendo sido considerada a diversidade das entidades elegíveis, designadamente quanto ao número de estabelecimentos, profissionais e utentes.

Contou, em 2020, com dois avisos de abertura para apresentação de candidaturas:

- o **primeiro** para a realização de ações de formação profissional para os trabalhadores das respostas sociais, destinado exclusivamente às entidades representativas do setor social e solidário e do setor lucrativo, com uma dotação orçamental de 1 M€.

Foram apresentadas 119 candidaturas, das quais 39 (32,8%) foram aprovadas e 80 (67,2%) recusadas, fundamentalmente por terem sido submetidas por entidades não elegíveis.

Até 31 de dezembro de 2020, apenas foram realizadas 39 ações, abrangendo 2.050 trabalhadores (14,9% do total). Os pagamentos realizados até ao final desse ano ascenderam a 119,8 m€, cerca de 12% da dotação orçamental inscrita.

- o **segundo** para apoiar a aquisição equipamentos de proteção individual, de higienização/desinfecção e outras despesas elegíveis, para IPSS com acordo de cooperação, entidades privadas que desenvolvam atividades de apoio social licenciadas e para as entidades representativas destes setores, para projetos das suas associadas. Inicialmente, a dotação orçamental inscrita foi de 9 M€, reforçada em novembro de 2020 com mais 9 M€.

Foram apresentadas 4.341 candidaturas, das quais 2.938 (67,7%) foram validadas, abrangendo 2.889 entidades, e 1.403 (32,3%) recusadas, na maioria dos casos pelo preenchimento incorreto do formulário de candidatura. Parte das candidaturas recusadas foram substituídas por novas candidaturas. Contudo, 408 entidades não tiveram qualquer candidatura válida.

Até 31 de dezembro de 2020, foram efetuados pagamentos a 1.663 entidades, no total de 5,5 M€, cerca de 30,4% da dotação orçamental inscrita.

O contexto de emergência não permitiu desenvolver um sistema de informação para operacionalização do programa ou formulários eletrónicos com validações e controlos *ex-ante* que facilitassem as candidaturas e diminuíssem a carga de trabalho manual no ISS, tendo-se detetado a existência de várias deficiências na informação de registo das candidaturas e de monitorização do programa. No final de 2021, ainda não eram conhecidos os resultados das ações de controlo previstas realizar pelo ISS no âmbito do programa.

5. Os financiamentos concedidos a entidades de economia social através da Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19 ascenderam a 81,4 M€. (Ponto 8.1)

A Linha de financiamento lançada através de uma parceria entre o IGFSS, o BPF e o sistema bancário, teve uma adesão significativa, fundamentalmente porque permitia às instituições aceder a crédito, com melhores condições de financiamento, em contexto de pandemia. A linha tinha um montante global de até 165 M€. Até 31 de dezembro de 2020, foram aprovadas 510 operações, envolvendo 106,5 M€ e 492 entidades, das quais 50% (246) de IPSS ou equiparadas,

com resposta de ERPI com acordo de cooperação com o Instituto da Segurança Social e recusadas 29, por falta de capacidade financeira das entidades.

Das operações aprovadas, até ao final de 2020, foram contratadas 388 (76,1%), abrangendo 379 entidades, no total de 81,4 M€. Em média, cada operação envolveu cerca de 210 m€, com a região Norte a concentrar a maioria (51,0%;198) dos financiamentos concedidos.

6. As IPSS com dívidas ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário foi dada a oportunidade de pedirem o diferimento dos reembolsos previstos para 2020. (Ponto 8.2)

Foram efetuados 59 pedidos de diferimento de reembolsos, envolvendo 35 entidades, num total de 1,5 M€. Destes, 54 (91,5%) foram aprovados, três encontravam-se pendentes de apreciação em 31 de dezembro de 2020 e dois foram recusados. Os pedidos de diferimentos de reembolsos aprovados, no total de 1,4 M€, abrangendo 33 IPSS, correspondiam a 48,3% do total de reembolsos previstos para 2020 (2,8 M€).

7. O programa MAREESS ajudou a colmatar a falta de pessoal nas instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde observada durante a pandemia, alcançando o objetivo de contribuir para o funcionamento adequado das respostas sociais. (Ponto 9.1)

As dificuldades habituais de recrutamento de recursos humanos na área social, em particular nas respostas sociais a pessoas idosas, agravaram-se durante a pandemia, em resultado de baixas, confinamentos e do receio de contágio.

A urgência na implementação das quatro medidas previstas no MAREESS não permitiu o desenvolvimento de um sistema de informação para a sua operacionalização, tendo a tramitação das candidaturas e a sua monitorização sido feita de forma manual. Apesar disso, as medidas foram implementadas de forma célere. Para tal contribuiu a ação do IEFPP, que apoiou de forma proativa as instituições, tendo sido aprovadas mais de 90% das candidaturas apresentadas, a maioria relacionadas com o apoio a pessoas idosas.

O número de pessoas que iniciaram funções em projetos do MAREESS iniciados em 2020, foi de 11.246, ou seja, cerca de 82,6% do total aprovado (13.623). Até 31 de dezembro de 2020, foram efetuados pagamentos a 1.560 entidades, no total de 15,3 M€.

Outras medidas previstas no programa, o incentivo de emergência e o prémio emprego, tiveram fraca adesão e reduzida expressão financeira (3,5 m€).

8. As BIR foram importantes para a manutenção em funcionamento das ERPI durante o 4.º trimestre de 2020, em particular das que foram afetadas por surtos da COVID-19. (Ponto 9.2)

Foi celebrado um Protocolo entre a CVP e o ISS para a constituição das BIR. As BIR têm uma composição multidisciplinar, podendo incluir ajudantes de ação direta, auxiliares de serviços gerais, enfermeiros, psicólogos e médicos e técnicos de ação social, que possam substituir os diretores técnicos das instituições, no caso de estes ficarem impossibilitados de desempenhar as respetivas funções.

As BIR apoiaram 250 ERPI entre outubro e dezembro de 2020. Em média, cada ERPI intervencionada contou com uma brigada constituída por 5 elementos, na maioria ajudantes de ação direta, e o distrito com mais ERPI intervencionadas foi o de Lisboa (50; 20,0% do total), seguido do Porto (23; 9,2%), e de Setúbal (21; 8,4%).

9. **Promoveu-se a testagem a profissionais das ERPI, de unidades de cuidados continuados e de outras respostas sociais dedicadas a pessoas idosas.** *(Ponto 9.3)*

O reforço da testagem para mitigação do risco de contágio foi operacionalizado através da celebração de protocolos com instituições de ensino superior, centros de investigação, fundações, entidades representativas do setor social e a Cruz Vermelha Portuguesa.

10. **Foram criadas vagas extra acordo de cooperação nas ERPI para as pessoas idosas que continuavam internadas após alta clínica por motivos sociais e que precisavam de uma resposta de acolhimento.** *(Ponto 10)*

Estimava-se que pudessem ser criadas por esta via cerca de 400 vagas. Contudo, por a medida só ter sido criada no final do ano, apenas foram disponibilizadas 58, cerca de 15% das previstas, sem que tivessem sido realizados pagamentos em 2020.

11. **Os apoios públicos (Administração Central e Local) atribuídos a “O Lar do Comércio” e à Santa Casa da Misericórdia de Cascais foram relevantes na resposta ao impacto adverso da pandemia que se fez sentir em várias dimensões: ocorreram dificuldades de recrutamento de recursos humanos, aumentaram os gastos, em particular os relacionados com a aquisição de EPI e com a higienização e desinfeção dos espaços, e registou-se uma diminuição do número de utentes em ERPI.** *(Ponto 11)*

- **Em “O Lar do Comércio”,** antes da pandemia frequentavam a resposta de ERPI 221 utentes, mas no final de 2020, já só eram 172 utentes (-22,2%), em resultado de óbitos, 24 dos quais registados na sequência de um surto da COVID-19, desistências, internamentos, bem como da suspensão de novas admissões a partir de agosto.

Existiu falta de recursos humanos durante a pandemia, em particular de profissionais de saúde, que foi colmatada pelo recurso à contratação de uma empresa externa, uma vez que através do MAREESS apenas iniciaram funções 12 pessoas, apesar de a candidatura ter sido aprovada para 30.

Existiram também dificuldades na aquisição de material de proteção individual, em particular na fase inicial da pandemia, sendo de salientar o apoio prestado pelo Município de Matosinhos, designadamente através da doação de máscaras e viseiras, bem como de outras ajudas concedidas ao longo de 2020, tais como a higienização e desinfeção de viaturas, a doação de testes rápidos, gel desinfetante e viseiras e a realização de testes PCR. Um apoio tanto mais importante face à recusa da candidatura da instituição ao “Adaptar Social +”, num primeiro momento por insuficiência da dotação inicial do programa e, posteriormente, por utilização de impresso incorreto e por prever a realização de um investimento de valor superior a 10 m€.

A instituição encerrou o ano de 2020 com um resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos negativo de -776 m€ e um resultado líquido do período negativo de -943,7 m€, quando em 2019 tinha tido resultados positivos de 693,4 m€ e 536,1 m€, respetivamente, justificado pelos gastos extraordinários com a pandemia, em particular os gastos com fornecimentos e serviços externos que aumentaram cerca de 64% face a 2019 (638,6 m€), e a diminuição dos rendimentos, em resultado da diminuição do número de utentes.

- **A ERPI das Fisgas, da Santa Casa da Misericórdia de Cascais,** antes da pandemia contava com 73 utentes, mas face à necessidade de diminuir o número de camas ocupadas e de criar quartos de isolamento, no final do ano, a ERPI já só contava com 63 utentes (-14%).

Para fazer face às dificuldades no recrutamento de recursos humanos, nas várias respostas sociais, a Santa Casa da Misericórdia de Cascais apresentou 15 candidaturas ao programa MAREESS, abrangendo um total de 28 pessoas. Os projetos foram iniciados com todos os destinatários aprovados, envolvendo um financiamento público de 60,1 m€. Já a candidatura ao “Adaptar Social +”, para aquisição de equipamentos de proteção individual, foi recusada por deficiente preenchimento do formulário de candidatura.

O Município de Cascais doou à instituição testes de rastreio e equipamentos de proteção individual e prestou serviços de desinfeção de instalações e equipamentos. O Município ainda concedeu apoios financeiros à instituição, no âmbito da resposta à pandemia, no total de 86,3 m€.

Apesar dos gastos acrescidos com as respostas à emergência da pandemia, a Santa Casa da Misericórdia de Cascais encerrou 2020 com um resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos positivo (600,7 m€) e um resultado líquido do período negativo (-745,37 m€) melhor do que o registado em 2019 (-862,2 m€), justificado, fundamentalmente, pelo aumento dos rendimentos resultantes de subsídios (+11%, 944,3 m€).

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as conclusões da auditoria recomenda-se:

À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- R.1. Desenvolver uma estratégia nacional de medidas ativas de emprego para a área do apoio a pessoas idosas.
- R.2. Em futuras respostas a situações de emergência, ponderar a criação de apoios mais abrangentes e adaptáveis, ao invés de uma multiplicidade de apoios, de modo a simplificar e agilizar a sua operacionalização, execução e pagamento.
- R.3. No desenho de futuros apoios ao setor social, ponderar a definição de critérios que permitam diferenciar as instituições em função das respostas sociais desenvolvidas, do número de utentes e de estabelecimentos.

Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, ao Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, e ao Conselho de Administração do Banco Português de Fomento, SA

- R.1. Diligenciar, em futuras respostas a situações de emergência, que relativamente a medidas implementadas com controlos iniciais mais ténues e sem sistemas de informação de suporte, sejam instituídos procedimentos de monitorização e controlo sistemáticos mais robustos, bem como mecanismos de deteção e correção de irregularidades, por forma a minimizar o risco subjacente à atribuição indevida de apoios.

Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP

- R.1. Diligenciar no sentido da simplificação dos processos de candidatura a programas ou apoios, designadamente dos formulários e da documentação exigida, por forma a diminuir o número de candidaturas excluídas por falta de elementos não essenciais ou que o Instituto já dispõe.
- R.2. Reforçar, em futuros programas e apoios disponibilizados, o apoio prestado às IPSS nos processos de candidatura, por forma a reduzir o número de candidaturas excluídas por falhas de instrução.
- R.3. Providenciar pela realização das ações de controlo previstas aos apoios concedidos no âmbito do Programa Adaptar Social + e divulgação dos resultados.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º, da LOPTC²⁰⁸, que emitiu o respetivo parecer.

VII. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2 e n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, 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, são devidos emolumentos, no montante global de 17.164,00 €, a suportar pelo Banco Português de Fomento, SA, pelo Instituto da Segurança Social, IP, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP.

VIII. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido às seguintes entidades:
 - Assembleia da República e, em particular, a sua Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão;
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - Instituto da Segurança Social, IP;
 - Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
 - Banco Português de Fomento, SA;
 - Santa Casa da Misericórdia de Cascais;
 - “O Lar do Comércio”.
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 55º, n.º 2, da LOPTC.
4. Determinar que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, acerca da sequência dada às recomendações;
5. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, a pagar pelas entidades constantes do Ponto VII deste Relatório.

²⁰⁸ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja publicado no sítio do Tribunal de Contas na *internet*.

Tribunal de Contas, em 26 de maio de 2022

O Juiz Conselheiro Relator

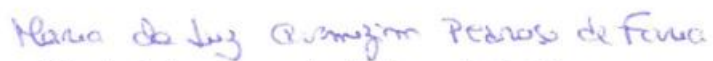


(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

ANEXOS

Anexo I – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, execução e de elaboração do relato, previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” e no “Manual de Auditoria de Resultados” do TdC.

As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

A fase de Planeamento incluiu a recolha e análise da legislação relativa aos principais apoios do Estado às respostas sociais a pessoas idosas face à pandemia da COVID-19. Foram igualmente analisadas publicações oficiais sobre dados físicos e financeiros da execução desses apoios.

Procedeu-se ainda à recolha, análise e verificação de informação financeira extraída do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social relativa a acordos de cooperação, designadamente para efeitos de seleção de duas IPSS²⁰⁹ para, na fase de execução, verificar, em concreto, os impactos da pandemia e dos apoios de natureza excecional criados pelo Estado sobre a resposta social “ERPI”.

Com base nessa informação foi elaborado o Plano Global de Auditoria²¹⁰ que delimita o âmbito, identifica os objetivos, os critérios, o método e os procedimentos de auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

A fase de execução da auditoria decorreu, essencialmente, em trabalho remoto, o que permitiu a recolha de informação e a obtenção de esclarecimentos junto das entidades envolvidas.

O desenvolvimento da ação foi apoiado, sobretudo, em informação das entidades tuteladas pelo MTSSS, designadamente do ISS, do IGFSS e do IEFPP, responsáveis pela operacionalização dos apoios de natureza excecional criados para apoiar as IPSS face à emergência da pandemia da COVID-19. Complementarmente, foi recolhida evidência junto do BPF, da DGSS, do Município de Matosinhos, do Município de Cascais, da SCMC e de “O Lar do Comércio”.

Os resultados das análises e verificações alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no Relato.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato para remessa para contraditório após distribuição às Juízas Conselheiras Adjuntas.

²⁰⁹ O critério de seleção utilizado foi o volume de financiamento dos acordos de cooperação celebrados pelo ISS no âmbito do apoio a idosos – valência “lar de idosos”. Considerando que o distrito de Lisboa e do Porto apresentam o maior volume financeiro na referida valência, foram selecionadas as IPSS destes distritos com maior financiamento: a “Santa Casa da Misericórdia de Cascais”, no distrito de Lisboa, e “O Lar do Comércio”, no distrito do Porto.

²¹⁰ Informação n.º 7/2021 - DA V – Setor Social, de 26 de março de 2021.

Anexo II – Ficha técnica

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditor-Chefe
Jorge Santos Silva

EQUIPA TÉCNICA

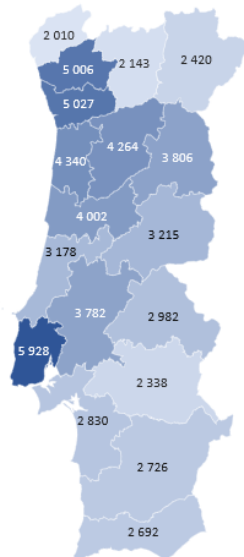
José Gomes
(Técnico Verificador Superior)

Maria Lisete Valente
(Técnica Verificadora Superior)

Ricarda Faria Melo
(Técnica Verificadora Superior)

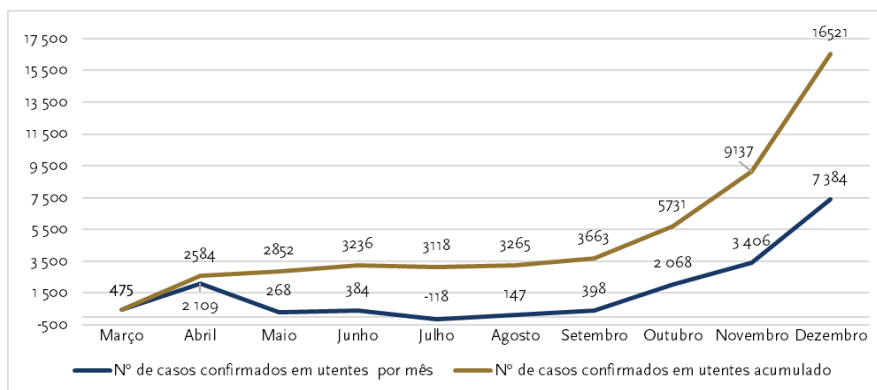
Anexo III – Gráficos e Quadros de suporte ao Relatório

Gráfico 11 - Número de utentes abrangidos por acordos de cooperação em ERPI, por distrito



Fonte: elaboração própria, com base no ficheiro remetido pelo ISS, por mensagem de correio eletrónico de 30 de junho de 2021.

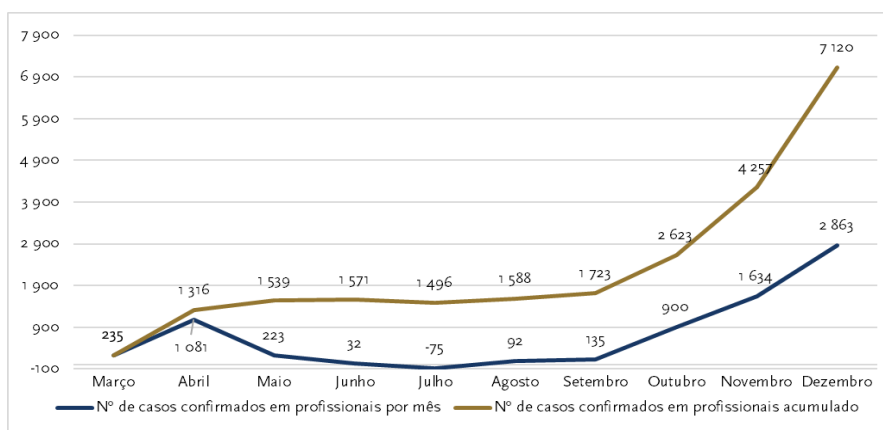
Gráfico 12 - Casos positivos da COVID-19 em ERPI - Utentes



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pelo ISS, a 10 de janeiro de 2022. Nota: os dados devem ser lidos com reserva, dado que resultam do reporte diário, realizado através de diferentes formas (e.g. e-mail, telefone), de informação pelas instituições, tendo existido falhas, correções e incongruências nos dados comunicados que justificam os números negativos.

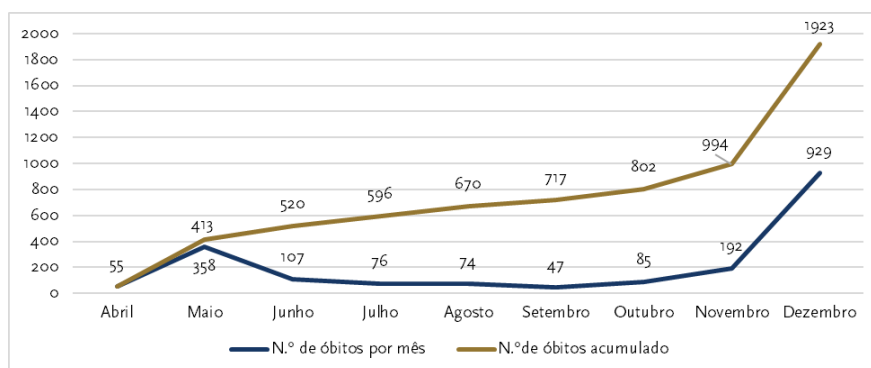
h

Gráfico 13 - Casos positivos da COVID-19 em ERPI - Profissionais



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pelo ISS, a 10 de janeiro de 2022. Nota: os dados devem ser lidos com reserva, dado que resultam do reporte diário, realizado através de diferentes formas (e.g. e-mail, telefone), de informação pelas instituições, tendo existido falhas, correções e incongruências nos dados comunicados que justificam os números negativos.

Gráfico 14 - Óbitos por COVID-19 em ERPI



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pela DGS, a 5 de maio de 2022. Nota: Os dados relativos a óbitos por COVID-19 em ERPI em 2020 facultados pela DGS apresentam diferenças face aos dados disponibilizados pelo ISS durante a auditoria e constantes do relato de auditoria submetido a contraditório, justificadas, em parte, por os dados do ISS resultarem do reporte diário, realizado através de diferentes formas (e.g. e-mail, telefone), de informação pelas instituições, tendo existido falhas, correções e incongruências nos dados comunicados.

Quadro 4 - Apoios do Estado às IPSS em 2020

Apoios	Medidas	Destinatários	Valor	Operacionalização
Compensar o aumento dos custos de funcionamento				
Acordos de Cooperação com IPSS	Aumento da comparticipação dos acordos de cooperação em 2020	▪IPSS ou equiparadas com acordo de cooperação para as respostas sociais de apoio a idosos ou a pessoas com deficiência (3,5% +2%)	4,8 Me	ISS
	Cálculo do montante da comparticipação com referência ao valor de fevereiro de 2020	▪IPSS ou equiparadas com acordo de cooperação para as respostas sociais residenciais de apoio a idosos ou a pessoas com deficiência	59,7 me	
Adaptar Social +	Sistema de incentivos à adaptação da atividade das respostas sociais ao contexto da doença COVID-19	▪IPSS ou equiparadas com acordo de cooperação ▪Entidades privadas que desenvolvam atividades de apoio social licenciadas ▪Entidades representativas destes setores	4,8 Me	ISS
Proteger e apoiar a tesouraria e a liquidez				
Linha de Apoio ao setor social	Linha de crédito	▪IPSS ou entidades equiparadas sem fins lucrativos, que desenvolvam respostas sociais	79,6 Me	IGFSS BPF
Diferimento de pagamentos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário.	Diferimento dos reembolsos dos apoios financeiros	▪IPSS e equiparadas com acordos de cooperação	1,4 Me	IGFSS
Reforço do pessoal				
Respostas de Emergência para Equipamentos Sociais e de Saúde (MAREESS)	Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	▪Entidades públicas ou pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, que desenvolvam atividade na área social e da saúde	12 Me	IEFP
	Incentivo de emergência à substituição de trabalhadores	▪Empregadores de natureza jurídica privada com ou sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades na área social e da saúde	0,6 me	
	Prémio emprego	▪Empregadores de natureza jurídica privada com ou sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades na área social e da saúde	1,9 me	
Brigadas de Intervenção Rápida (BIR)	Protocolo entre o ISS e a Cruz Vermelha Portuguesa para constituição de BIR	▪ERPI e Lares residenciais com surtos da COVID-19	1,5 Me	ISS IEFP
Protocolos para apoio à manutenção da atividade	Celebração de protocolos para a capacitação para a manutenção da atividade das respostas sociais	▪Entidades com respostas sociais ou unidades prestadoras de apoio social ▪Instituições de ensino superior ▪Instituições humanitárias ou associações sem fins lucrativos	12 Me	IGFSS ISS
Reforço do número de vagas para acolhimento nas respostas sociais				
Acordos de Cooperação com IPSS	Vagas extra acordo, nas ERPI, para acolhimento das altas sociais	▪IPSS ou equiparadas com acordo de cooperação	0€	ISS

Fonte: elaboração própria, com referência à execução financeira de 2020. Nota: no caso da Linha de Apoio ao Setor Social considerou-se o volume financeiro dos empréstimos concedidos e no âmbito das BIR e dos Protocolos para a capacitação a totalidade dos apoios atribuídos, por a informação disponibilizada no decurso dos trabalhos não distinguir as IPSS.

Quadro 5 - Indicadores económico-financeiros do “O Lar do Comercio”

Indicadores		2019	2020
Autonomia financeira	Fundo patrimonial/ Ativo	0,88	0,85
Endividamento	Passivo/ Ativo	0,12	0,15
	Passivo corrente/ Passivo	0,58	0,61
Solvabilidade	Fundo patrimonial/ Passivo	7,15	5,47
Liquidez geral	Ativo corrente/ Passivo corrente	8,91	6,22
Liquidez reduzida	(Ativo corrente - inventários)/ Passivo corrente	8,89	6,11
Liquidez imediata	Meios financeiros líquidos/ Passivo corrente	8,80	5,94
Desempenho económico	EBITDA/ Vendas e serviços prestados	0,32	- 0,45
	Subsídios recebidos/ Rendimentos totais	0,37	0,43
	Rendimentos totais/ Gastos totais	1,16	0,78
	Rendimentos ERPI/ Rendimentos totais	0,82	0,82
	Fornecimento serviços externos/ Gastos totais	0,29	0,37
	Gastos com o pessoal/ Gastos totais	0,59	0,49

Fonte: elaboração própria.

Quadro 6 - Apoios em espécie do Município de Cascais à SCMC

Equipamentos de Proteção Individual	Total
Proteção da Cabeça (Toucas + Cobre Cabeças)	306
Óculos Proteção	110
Viseiras	315
Luvas de proteção	3 200
Máscaras Cirúrgicas	244 550
Máscaras FFP2	1 350
Fatos de proteção	1 090
Batas de proteção	1 915
Cobre Botas	4 806
Termómetros	3
Teste rápido Covid-19	1 067
Lancetas	913
Gel Desinfetante	6
Toalhas desinfetantes	563
Roupa de Cama	100
Kid OxiCovid	10

Fonte: informação prestada pelo Município de Cascais em 26 de agosto 2021.

Quadro 7 - Indicadores económico-financeiros da SCMC

Indicadores		2019	2020
Autonomia financeira	Fundo patrimonial/ Ativo	0,69	0,65
Endividamento	Passivo/ Ativo	0,31	0,35
	Passivo corrente/ Passivo	0,73	0,77
Solvabilidade	Fundo patrimonial/ Passivo	2,26	1,89
Liquidez geral	Ativo corrente/ Passivo corrente	0,77	0,79
Liquidez reduzida	(Ativo corrente - inventários)/ Passivo corrente	0,74	0,77
Liquidez imediata	Meios financeiros líquidos/ Passivo corrente	8,80	5,94
Desempenho económico	EBITDA/ Vendas e serviços prestados	0,05	0,08
	Subsídios recebidos/ Rendimentos totais	0,47	0,51
	Rendimentos totais/ Gastos totais	0,95	0,96
	Rendimentos ERPI Físgas/ Rendimentos totais	0,06	0,06
	Fornecimento serviços externos/ Gastos totais	0,34	0,34
	Gastos com o pessoal/ Gastos totais	0,49	0,48

Fonte: elaboração própria.

Anexo IV – Glossário

<i>Termo</i>	<i>Definição</i>
<i>Acordo de cooperação</i>	Contrato escrito entre o ISS e uma IPSS, ou legalmente equiparada, com objetivo de apoiar o desenvolvimento de um serviço ou equipamento ²¹¹ .
<i>Acordos atípicos</i>	Modalidade de acordo de cooperação em que a resposta social a contratualizar envolve uma modificação dos critérios padronizados, desde que devidamente justificada, especialmente em resultado das características do território onde a resposta se insere, da população alvo, assim como dos recursos humanos a contratar e dos serviços a fornecer. Para a celebração destes acordos é necessário a emissão de parecer prévio por parte do ISS ²¹² .
<i>Acordos típicos</i>	Modalidade de acordo de cooperação em que o financiamento da resposta social a contratualizar é padronizado por utentes ou família, atendendo à despesa inerente ao funcionamento da resposta social ²¹³ .
<i>Associações de solidariedade social</i>	Pessoas coletivas de tipo associativo, que seguem os objetivos previstos no Estatuto das IPSS, através da concessão de bens ou a promoção de serviços e a realização de iniciativas nestes domínios ²¹⁴ .
<i>Associações mutualistas ou de socorros mútuos</i>	Tratam-se de “(...) <i>pessoas coletivas de direito privado, de natureza associativa, com um número ilimitado de associados, fundos patrimoniais variáveis e duração indefinida que, essencialmente, através da entreatajuda e da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e das suas famílias e em obediência aos princípios mutualistas, fins de auxílio recíproco de proteção social e desenvolvimento humano</i> ” ²¹⁵ .
<i>Casas de povo</i>	Associações criadas, por tempo indeterminado, com vista a fomentar o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades, principalmente as do meio rural ²¹⁶ .
<i>Centros sociais paroquiais e Cáritas diocesanas e paroquiais</i>	Nos termos da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa, em 18 de maio de 2004, podem ser também IPSS instituições que assumam a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, como o são os centros sociais paroquiais e as Cáritas diocesanas e paroquiais. A Igreja Católica pode criar, modificar ou extinguir livremente estas jurisdições eclesiásticas, reconhecendo o Estado Português a sua personalidade jurídica, desde que devidamente notificado do ato constitutivo ²¹⁷ .

²¹¹ Cfr. artigo 10.º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, versão atual; e artigo 7.º, n.º 2, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, versão atual.

²¹² Cfr. artigo 8.º, alínea b), e 9.º, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, versão atual.

²¹³ Cfr. artigo 8.º, alínea a), da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na versão atual.

²¹⁴ Cfr. artigo 52.º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual.

²¹⁵ Cfr. artigo 76.º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; e artigo 1.º, do Código das Associações Mutualistas, anexo ao Decreto-Lei n.º 59/2018, de 02 de agosto, na versão atual.

²¹⁶ Cfr. artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de janeiro, na versão atual.

²¹⁷ Cfr. artigo 51.º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; e artigo 9.º e 12.º, da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa, em 18 de maio de 2004.



<i>Termo</i>	<i>Definição</i>
<i>Comparticipação financeira da SS</i>	<p>Montante pago pela SS, no âmbito dos acordos de cooperação, com vista a compartilhar as despesas de funcionamento da resposta social e/ou serviços conduzidos pela instituição.</p> <p>No caso dos acordos típicos, o valor é fixado por utente/mês ou por família através de protocolo celebrado com as entidades representativas do setor social e os membros do governo responsáveis. Porém, se for um acordo atípico, o valor é definido caso a caso, atendendo ao parecer prévio à celebração do acordo, elaborado pelo ISS²¹⁸.</p>
<i>Cooperativas de solidariedade social</i>	<p>Entidades “(...) que através da cooperação e entajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração”, em certos domínios (e.g. apoio a grupos vulneráveis e às famílias)²¹⁹.</p>
<i>Entidades da Economia Social (EES)</i>	<p>Entidades que levam a cabo um conjunto de atividades económico sociais com vista ao interesse geral da sociedade, diretamente, ou prosseguindo os interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, desde que socialmente relevantes. Podem assumir a forma de cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, outras instituições particulares de solidariedade social, associações com fins altruístico com atuação na área da cultura, recreação, desporto e desenvolvimento local, e de outras entidades que seguem os princípios orientadores da economia social²²⁰.</p>
<i>Fundações de solidariedade social</i>	<p>Pessoas coletivas, sem fins lucrativos, dotadas de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social, criadas exclusivamente por iniciativa dos particulares, quando partilhem dos objetivos e fins definidos no Estatuto das IPSS²²¹.</p>
<i>Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM)</i>	<p>Pessoa coletiva pública dotada de autonomia administrativa e financeira. Tem como finalidade a defesa, promoção e desenvolvimento equilibrado do Sistema Nacional de Garantias Mútuo. Para tal concede contragarantias às garantias prestadas pelas sociedades de garantia mútua com vista a assegurar que as obrigações assumidas pelos acionistas beneficiários do fundo ou por outras pessoas jurídicas, singulares ou coletivas, não acionistas, no âmbito de operações de garantia de carteira a linhas de crédito especiais, serão cumpridas. Integra o sector institucional das administrações públicas e é um fundo de capital integralmente público, realizado na sua maioria por entidades da esfera do ministério da economia.</p> <p>O Banco Português de Fomento, SA é atualmente a sociedades gestora do Fundo²²².</p>

²¹⁸ Cfr. artigo 9.º, 11.º, alínea b), e 16.º, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na versão atual.

²¹⁹ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro.

²²⁰ Cfr. artigo 2.º e 4.º, da Lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

²²¹ Cfr. artigo 77.º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual; e artigo 3.º, n.º 1, 15.º, n.º 2 e 39.º, da Lei-Quadro das Fundações, anexa à Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na versão atual.

²²² Cfr. artigo 1.º 2.º, 4.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 229/98, de 22 de julho, alterado por: Decreto-Lei n.º 12/2022, de 12 de janeiro, Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, e Decreto-Lei n.º 46/2013, de 5 de abril; e artigo 1.º, 2.º, 8.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento do Fundo de Contragarantia Mútuo, anexo à Portaria n.º 1354-A/99, de 31 de dezembro.



Termo	Definição
<i>Irmandades da misericórdia ou Santas Casas da Misericórdia</i>	Associações reconhecidas na ordem jurídica canónica, que têm como objetivo satisfazer carências sociais e “(...) praticar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs. ²²³ ”
<i>Mid Cap e Small Mid Cap</i>	Empresa de média capitalização (<i>Mid Cap</i>) é aquela que não sendo uma PME, tem menos de 3.000 trabalhadores. Dentro destas, uma empresa com menos de 500 pessoas é uma empresa de pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>) ²²⁴ .
<i>Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)</i>	Programa de investimento para alargamento e requalificação dos equipamentos sociais do setor social e solidário.
<i>Micro, Pequenas e Médias Empresas (PME)</i>	Categoria de empresas, que alberga empresas com menos de 250 trabalhadores e com um volume de negócios anual igual ou inferior a 50 Me ou com um balanço total anual que não ultrapasse os 43 M€ ²²⁵ .
<i>Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)</i>	Rede formada por unidades e equipas de cuidados continuados de saúde, e/ou apoio social, provenientes dos serviços comunitários de proximidade, incorporando os hospitais, os centros de saúde, os serviços distritais e locais da SS, a rede solidária e as autarquias locais e, ainda, o conjunto de unidades e equipas de cuidados continuados integrados de saúde mental. Tem como propósito a prestação de cuidados continuados integrados a pessoas, de qualquer idade, que estejam em situação de dependência ²²⁶ .
<i>Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM)</i>	Fazem parte deste sistema as Sociedades de Garantia Mútua (SGM), o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) e o Banco Português de Fomento (ex- SPGM) que é a entidade holding do SNGM, supervisionado pelo Banco de Portugal.
<i>Sociedades de Garantia Mútua (SGM)</i>	São sociedades financeiras sob a forma de sociedade anónima, cujo objeto exclusivo é a prática de determinadas operações financeiras e a prestação de serviços conexos, para benefício de PME, ou outras pessoas coletivas, assim como de pessoas singulares, em particular estudantes e investigadores ²²⁷ . Atualmente existem três SGM, que operam em função da localização da sede da sociedade (Norgarante, Lisgarante e Garval) e uma SGM para o sector primário (Agrogarante).
<i>Small Mid Cap</i>	Empresa de pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>)—é aquela que não sendo uma PME tem menos de 500 trabalhadores ²²⁸ .

²²³ Cfr. artigo 68º, do Estatuto das IPSS, anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na versão atual.

²²⁴ Cfr. artigo 2º, n.º 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho.

²²⁵ Cfr. artigo 2º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho; e artigo 2º, do respetivo anexo.

²²⁶ Cfr. artigo 2º, e 4º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 8/2010, de 28 de janeiro, na versão atual.

²²⁷ Cfr. artigo 1º, 2º e 5º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 211/98, de 16 de julho, alterado por: Decreto-Lei n.º 12/2022, de 12 de janeiro, Decreto-Lei n.º 100/2015, de 2 de junho, Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro, Decreto-Lei n.º 19/2001, de 30 de janeiro.

²²⁸ Cfr. artigo 2º, n.º 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho.



h

Anexo V – Respostas remetidas em sede de contraditório

Secretária de Estado da Inclusão



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DA SECRETÁRIA
DE ESTADO DA INCLUSÃO

Para Conhecimento
Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Ministra do Trabalho, Solidariedade e
Segurança Social

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050 - 189 - LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	N/COMUNICAÇÃO
DA V - UAT.2 PROC. N.º 9/2021 - AUDIT	11856/2022 2022/4/5	GSEINC ENT. N.º 4412 DE 07.04.2022 PROC. N.º 110-22/1155	29/04/2022

ASSUNTO: Auditoria aos apoios do Estado às IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas

Reportando-nos ao assunto mencionado em epígrafe, e nos termos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encarrega-me a Senhora Secretária de Estado da Inclusão, de remeter pronuncia nos seguintes termos:

No processo de recuperação económica e social, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social interveio em várias dimensões no setor social e solidário,

- na proteção das pessoas mais vulneráveis e também no apoio específico direcionado aos lares de idosos,
- no apoio à manutenção do emprego das instituições sociais,
- no apoio social às famílias e aos trabalhadores.

Ao longo dos anos, é de evidenciar que o IEFP, I.P., tem tido um contributo relevante para a formação na área social, nomeadamente através do programa Vida Ativa - Social, em que têm sido operacionalizados percursos tais como: atividades de apoio aos serviços de saúde, técnico auxiliar de saúde, agente de geriatria, assistente familiar e de apoio à comunidade, entre outros, tendo abrangido cerca de 2.250 participantes em 2021, a título de exemplo.

Para além disso, no período da pandemia COVID-19 criou uma resposta formativa específica para os profissionais dos Lares. Mais recentemente, no final do ano de 2021, foi assinado um Acordo de Cooperação entre o IEFP, I.P., a ANQEP, I.P., a Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas que criou o Programa Formação Profissional e Qualificação, dedicado ao setor social criado pelo Governo pela primeira vez, e que integra, assim, a criação de um programa de formação profissional denominado “VALORIZAR SOCIAL” e de uma parceria denominada “QUALIFICA SOCIAL”.



h



Refira-se que este programa visa incrementar as competências de gestão e digitais como fator inclusivo, bem como promover a transformação e a adaptação das instituições sociais ao mundo atual e aos novos desafios que diariamente se colocam a instituições desta natureza. Pretende-se, desta forma, apoiar a melhoria da qualidade das respostas sociais prestadas pelas instituições, através do aumento das competências dos seus trabalhadores, dirigentes e corpos sociais.

Além disso, foi decidida a criação de um centro de competências específico para a economia social que está em fase de constituição.

O Governo, reconhecendo a excecionalidade da situação e emergência desencadeada pela pandemia da COVID-19, aprovou um conjunto de medidas de caráter extraordinário e temporário, destinadas aos trabalhadores e empregadores afetados pela pandemia da doença COVID -19, onde se incluiu as instituições do setor social e solidário, tendo em vista apoiar a manutenção dos postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial. Nesta sequência, e ainda de forma a apoiar as entidades do setor social e solidário, que têm sido desde sempre parceiras fundamentais do Estado na prestação de serviços de interesse geral às populações e na satisfação das necessidades coletivas, foi criada uma medida de apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excecional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID -19.

Neste contexto, as medidas ativas de emprego atualmente em vigor e desenvolvidas pelo IEFP, I.P., dirigem-se a todos os setores de atividade, designadamente, a entidades privadas, abrangendo assim, todas as IPSS. De que é exemplo a medida “Compromisso emprego sustentável”, lançada pelo Governo em março de 2022, para apoiar a contratação de 30 mil pessoas.

Para além disso, no início da pandemia, em março de 2020, o Governo criou uma task-force com os representantes do setor social e solidário e demais entidades competentes, proteção civil e saúde para acompanhamento e intervenção no setor social, procedendo-se à identificação de necessidades de intervenção, planeamento de ações e desenho de procedimentos e protocolos de atuação respetivos.

Após março de 2020 e até ao momento, foram realizadas reuniões semanais da Comissão Permanente do Setor Social e Solidário (CPSS), a qual é constituída por representantes de:

- segurança social
- saúde
- educação
- Finanças
- CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
- União das Misericórdias Portuguesas
- União das Mutualidades Portuguesas
- SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
- CONFECOOP - Confederação Cooperativa Portuguesa.

No decurso destas reuniões, os representantes foram consultados sobre as medidas de apoio que melhor se adequavam a cada momento, participaram ativamente na sua monitorização, sendo informados sobre os resultados alcançados e deram contributos ativos sobre as necessidades de ajustamento e melhoria constante destas medidas.



h



A situação epidemiológica provocada pelo SARS-CoV-2 revelou a importância da vigilância clínica em instituições de apoio social a pessoas idosas e dependentes, atendendo à especial vulnerabilidade da sua situação. Assim, estabeleceu-se o acompanhamento clínico dos doentes com COVID-19 em estabelecimentos de apoio social a pessoas idosas, de cariz residencial, por profissionais de saúde, em articulação com a Segurança Social.

As medidas adotadas pelo Governo de apoio aos lares e às instituições no contexto de pandemia foram fundamentais no controlo desta. De igual forma foi fundamental a articulação entre as várias áreas governativas com competência na matéria, nomeadamente Segurança Social, Saúde, Administração Interna e Defesa Nacional. Foram elaborados despachos conjuntos entre estas áreas tendo em vista o acompanhamento mensal das respostas sociais residenciais no âmbito da pandemia, o seguimento clínico dos doentes com Covid-19 e a organização de unidades de retaguarda e equipamentos para apoio a utentes de respostas sociais residenciais com Covid-19:

- [Despacho n.º 4097-B/2020, de 2 de abril](#) - Determina as competências de intervenção durante a vigência do estado de emergência, ao Comandante Operacional Distrital da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), ao Centro Distrital de Segurança Social e à Autoridade de Saúde de âmbito local territorialmente competente, em colaboração com os municípios.
- [Despacho n.º 4959/2020, 24 de abril](#) - Determina que o seguimento clínico dos doentes COVID-19 que habitem em estabelecimento residencial para pessoas idosas e cuja situação clínica não exija internamento hospitalar é acompanhado, diariamente, por profissionais de saúde do ACES da respetiva área de intervenção, em articulação com o hospital da área de referência.
- [Despacho n.º 6876/2020, de 3 de julho](#) - Alargamento do âmbito e reforço da operacionalização das estruturas de apoio de retaguarda (EAR) criadas pelo Despacho n.º 10942-A/2020.

Assim, a nível preventivo foram realizadas mais de 7 mil visitas conjuntas de monitorização e acompanhamento das medidas de prevenção aos lares, envolvendo Centros Distritais do ISS, Autoridades de Saúde e Proteção Civil.

Relativamente aos recursos humanos, mais de 34 mil funcionários dos lares receberam formação presencial com as Forças Armadas sobre medidas de prevenção e de atuação em situação de surto em Lares (2.481 ações de formação presenciais) e mais de 13 mil formação on line.

Para a capacitação das respostas sociais para prevenção relativamente à COVID-19, nomeadamente através de alterações de layout, aquisição e instalação de equipamentos de higienização e de dispensa automática de desinfetantes; aquisição e instalação de dispositivos de controlo e distanciamento físico; custos com a aquisição e colocação de informação e orientação aos colaboradores e ao público (sinalização); contratação de serviços de desinfeção das instalações foi desenvolvido o programa Adaptar Social +. Este programa teve uma dotação inicialmente de 10 milhões de euros, que foi reforçada por duas vezes em 9 milhões de euros e em 4 milhões de euros. Este programa tem o seguinte enquadramento legal:

- [RCM n.º 41/2020 de 6 de junho](#) - aprova o Programa de estabilização financeira (PESS) que estabelece um conjunto de medidas excecionais para ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia. No ponto 3.3. - Combate à pobreza está previsto o programa Adaptar social +.
- [Portaria 178/2020 de 28 de julho](#) - estabelece um sistema de incentivos à adaptação da atividade das respostas sociais ao contexto da doença COVID-19, designado Programa Adaptar Social +.



h



- [Despacho nº 7971/2020 de 14 de agosto](#) - abertura de candidaturas ao Programa Adaptar Social + destinado às entidades representativas do setor social e solidário e do setor lucrativo, nos termos do artigo 6.º da Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho.
- [Despacho 7972/2020 de 14 de agosto](#) - abertura de candidaturas ao Programa Adaptar Social + destinado às instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas que detenham cooperação com o ISS, I. P.
- [Portaria 269/2020 de 19 de novembro](#) - altera a Portaria 178/2020 reforçando o programa Adaptar Social + .
- [RCM nº 4-A/2021 de 15 de janeiro](#) - que aprova um conjunto de medidas de apoio ao setor social e solidário.
- [Portaria n.º 28/2021 de 8 de fevereiro](#)- determina as medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinadas ao setor social e solidário que alarga o prazo de vigência até 30 de junho de 2021 (cfr. artigo 9.º).
- [Despacho 3379/2021 de 29 de março](#) – abertura do programa de reforço do Programa Adaptar Social +.

Foi também lançado em maio de 2020 o programa de testagem preventiva para os trabalhadores de lares, realizado pelo MTSSS em articulação com a Saúde. Entre maio de 2020 e junho de 2021, foram realizados cerca de 435 mil testes a funcionários dos lares em parceria com Instituições do Ensino Superior e Centros de Investigação.

Estima-se que este programa de testagem possa ter evitado 1.026 surtos (1.026 dos lares testados tinham funcionários positivos).

A monitorização dos surtos, dos óbitos de utentes em ERPI com Covid-19, infetados e hospitalizados foi possível pela articulação existente entre a Segurança Social e a Saúde.

Portugal foi, em termos europeus, um dos países com mais medidas implementadas nos lares para fazer face ao Covid-19, e com uma eficácia das medidas que nos permitiu ter uma das taxas de mortalidade em lares mais reduzidas da Europa (27,8%).

Perante a evolução da situação pandémica e com o objetivo de garantir a coerência e execução do Plano de vacinação contra a Covid-19 em Portugal, foi constituída uma task-force, com reuniões semanais. A Segurança Social fez parte desta task-force desde o seu início, o que permitiu a articulação, definição e monitorização permanente de estratégias de vacinação.

Para além das reuniões semanais, a ligação entre a Segurança Social e a Saúde foi permanente, o que permitiu garantir adequação da estratégia às situações concretas. A identificação dos lares a vacinar foi realizada a partir da listagem de entidades feita pela Segurança Social. Após esta primeira enumeração, as listas eram enviadas para a Saúde que as completavam tendo em conta o conhecimento que tinham da realidade existente nas suas áreas de intervenção.

O processo de vacinação de idosos nos lares teve início em janeiro de 2021. No âmbito da vacinação em ERPI de utentes e profissionais foram já vacinados 99% dos idosos e 97% dos funcionários, um esforço que continuará até se garantir a cobertura integral de vacinação nesta população. A vacinação da dose de reforço está a decorrer e deve terminar na maior parte do território a 14/11, abrangendo mais de 62 mil residentes em ERPI (de acordo com as indicações da DGS, recuperados não serão vacinados).



h



A implementação destas medidas foi realizada de acordo com a avaliação da evolução da situação da pandemia COVID 19 em permanente articulação entre a segurança social e saúde e que permitiu introduzir as medidas de testagem e vacinação à Covid -19 adequadas, como refletem os seguintes diplomas:

- [Despacho 4959/2020 de 24 de abril](#) - Determina que o seguimento clínico dos doentes COVID-19 que habitem em estabelecimento residencial para pessoas idosas e cuja situação clínica não exija internamento hospitalar é acompanhado, diariamente, por profissionais de saúde do ACES da respetiva área de intervenção, em articulação com o hospital da área de referência.
- [Decreto-lei nº22-A/2021 de 17 de março](#) - (artigo 11º) apoio a medidas de prevenção nas respostas sociais e unidades prestadoras de apoio social.
- [Despacho nº 259/2021 de 8 de janeiro](#) - Determina que, nas estruturas residenciais para idosos (ERPI), unidades de cuidados continuados integrados da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCI) e outras respostas dedicadas a pessoas idosas e pessoas com deficiência são realizados testes de diagnóstico de SARS-CoV-2, a residentes/utentes e profissionais, no âmbito de rastreios regulares de identificação precoce de casos suspeitos.

As orientações Técnicas e Normas da DGS para as ERPI foram sempre articuladas com o MTSSS, [nomeadamente](#):

- [Orientação nº 009/2020 de 11/03/2020, atualizada a 02/11/2021](#) - COVID-19: Procedimentos para Estruturas Residenciais para Idosos (ERPI) e para Unidades de Cuidados Continuados Integrados.
- [Norma nº 002/2021 de 30/01/2021 atualizada a 18/11/2021](#) - Campanha de Vacinação contra a COVID-19.

Ao nível de intervenção, e no que toca à **reorganização das estruturas na gestão de surtos em lares de idosos**, foram implementadas as seguintes medidas de apoio:

- disponibilização de 11 unidades de retaguarda para as situações em que não foi possível a separação de utentes dentro da instituição que acolheram 1.505 pessoas, desde 27 de outubro de 2020 a novembro de 2021.
- simplificação da abertura de estabelecimentos de apoio social com licença de utilização, eliminando duplo licenciamento, para garantir aumento de capacidade das respostas sociais.
- medida de apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde (MAREESS), do IEFP, com colocação temporária de cerca de 23.000 pessoas nos lares em cerca de 2.060 instituições, entre abril 2020 e final de outubro de 2021, equivalente a apoios no valor de cerca de 66 M€. Criação de um "prémio emprego" para as entidades que contratem por tempo indeterminado participantes integrados nos projetos. Esta medida encontra-se em vigor até final de 2021 e está enquadrada nos seguintes diplomas:
 - [Portaria 82-C/ 2020 de 31 de março](#) - Cria uma medida de apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excecional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19, e introduz um regime extraordinário de majoração das bolsas mensais do «Contrato emprego-



h



inserção» (CEI) e do «Contrato emprego-inserção+» (CEI+) em projetos realizados nestas instituições.

- [RCM nº41/2020 de 6 de junho](#) - aprova o Programa de estabilização financeira (PESS).
 - [Portaria 162/2020 de 30 de junho](#) - procede à primeira alteração à *Portaria n.º 82-C/2020*, de 31 de março.
 - [Portaria 218/2020 de 16 de setembro](#) -procede à segunda alteração da *Portaria n.º 82-C/2020*, de 31 de março.
 - [Portaria 302/2020 de 24 de dezembro](#) - procede à terceira alteração da *Portaria n.º 82-C/2020*, de 31 de março, que criou a medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde.
 - [Portaria n.º 128/2021 de 24 de junho](#) - Procede à quarta alteração da *Portaria n.º 82-C/2020*, de 31 de março, alterada pelas *Portarias n.ºs 162/2020*, de 30 de junho, *218/2020*, de 16 de setembro, e *302/2020*, de 24 de dezembro.
- criação das brigadas de intervenção rápida, uma resposta concertada entre entidades parceiras e segurança social com o objetivo de garantir uma intervenção eficaz quando as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) e Lares Residenciais (LR) ficam sem pessoal técnico devido a surtos graves de Covid-19. Estas Brigadas são constituídas por técnicos diferenciados, nomeadamente, Médicos, Enfermeiros, Ajudantes Familiares, Auxiliares de Serviços Gerais, Psicólogos e Assistentes Sociais. As Brigadas eram mobilizadas, temporariamente, adaptando-se às necessidades do destinatário, por forma a reforçar a equipa técnica e garantir o bem-estar dos seus utentes.
 - As BIR estiveram a funcionar nos 18 distritos do continente desde 1 de outubro, sendo compostas por cerca de 400 profissionais, as quais foram ativadas em 503 situações. Estas brigadas encontram-se previstas nos seguintes diplomas:
 - [Portaria 218/2020 de 16 de setembro](#) - Medida, temporária e excepcional, que consiste no apoio à realização de trabalho socialmente necessário, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19.
 - [RCM nº 4-A/2021 de 15 de janeiro](#) – prevê reforço das brigadas de intervenção rápida.
 - [Portaria n.º 28/2021 de 8 de fevereiro](#) - Determina as medidas de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinadas ao setor social e solidário que alarga o prazo de vigência até 30 de junho de 2021.
 - Numa articulação entre Segurança Social e Saúde para o planeamento de altas hospitalares, desde março de 2020 até novembro de 2021, foram retiradas mais de 3.200 pessoas dos hospitais, que foram colocadas em respostas sociais, tendo sido realizados para o efeito protocolos de carácter temporário e específico com o setor social.
 - A cooperação entre o Estado e as instituições que desenvolvem as respostas sociais é estabelecida através da celebração de acordos de cooperação para apoio ao seu funcionamento que se mantiveram em vigor nos termos legalmente estabelecidos - artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, na sua redação atual.



h



- No âmbito dos referidos acordos de cooperação foram providenciados os seguintes apoios de caráter extraordinário, temporário e transitório, para fazer face às dificuldades acrescidas do setor social no contexto da pandemia, sinalizadas no decurso das reuniões da CPSS:
- Reforço da comparticipação financeira da Segurança Social às entidades do setor social e solidário com um aumento extraordinário da comparticipação dos acordos de cooperação em 2020 (+3,5% para todos os acordos de cooperação relativos às respostas sociais, que chegou a +5,5% nos acordos de cooperação relativos a instituições do setor social que desenvolvem respostas sociais de apoio às pessoas mais vulneráveis e que tiveram despesas acrescidas para implementar medidas de contingência e de prevenção, bem como de reforço de recursos humanos).
- Foi assinado o Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário para o biénio 2021-2022 (aumento de 3,6% nos acordos de cooperação e reforço de 8 M€ para as respostas mais afetadas pelos efeitos da pandemia).
- Foi assegurada a comparticipação financeira da Segurança Social a todas as respostas sociais (nomeadamente ERPI e lares residenciais) que tiveram a sua atividade suspensa, independentemente da sua frequência, por referência ao mês de fevereiro de 2020. Esta medida vigorou até 30 de junho 2021.
- O cálculo do montante da comparticipação financeira da segurança social manteve-se inalterado, por um período de três meses, face ao valor devido referente ao mês de fevereiro de 2020, conforme as regras em vigor à data. Este montante foi pago, com caráter extraordinário, temporário e transitório, em montante igual ou superior ao processado no último mês em que ocorreu a comunicação mensal de frequências, através da plataforma informática da segurança social direta (SSD), nos termos do artigo 4.º da Portaria n.º 85-A/2020.
- Foi majorada a domicilição de apoio social aquando da suspensão dos centros de dia, que vigorou até 30 de junho 2021.
- Todos estes apoios encontram-se refletidos em diversos diplomas:
 - [Portaria 85-A/2020 de 3 de abril](#) - define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao setor social e solidário, em razão da situação epidemiológica do novo coronavírus - COVID 19, tendo em vista apoiar as instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de solidariedade social, organizações não-governamentais das pessoas com deficiência e equiparadas no funcionamento das respostas sociais.
 - [Portaria 88-C/2020 6 de abril](#) - procedeu ao aumento de 3,5%, para o ano de 2020, da comparticipação financeira da segurança social, devida por força dos acordos de cooperação celebrados para as respostas sociais.
 - [RCM nº41/2020 de 6 de junho](#), que aprova o Programa de estabilização financeira (PESS) que estabelece um conjunto de medidas excecionais para ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia e que no ponto 3.3. - Combate à pobreza - onde se encontra previsto o Reforço das respostas sociais.
 - [Portaria n.º 160/2020 de 26 de junho](#) - Alarga o prazo de vigência da medida excecional relativa às comparticipações financeiras da segurança social, aprovado através da Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril.



h



- [Portaria n.º 192/2020, de 10 de agosto](#) - estabelece um reforço extraordinário de 2% da comparticipação financeira da segurança social em 2020, devida no âmbito dos acordos de cooperação celebrados para as respostas sociais.
- [RCM n.º 4-A/2021 de 15 de janeiro](#) que determina um conjunto de medidas de apoio ao setor social e solidário, concretamente, a comparticipação financeira da segurança social das respostas sociais suspensas e das respostas sociais residenciais para pessoas idosas e pessoas com deficiência, independentemente da frequência.
- [Portaria n.º 28/2021 de 8 de fevereiro](#) Determina as medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinadas ao setor social e solidário que alarga o prazo de vigência até 30 de junho de 2021.
- [Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário 2021/2022](#) - visa prosseguir e reforçar a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, aprofundando e concretizando as bases gerais do regime jurídico da economia social e as bases do sistema de segurança social, renovando os princípios do Pacto para a Cooperação e Solidariedade.

De forma a reforçar o apoio à tesouraria do setor social e solidário, para fazer face ao momento de extrema dificuldade e exigência, o Governo criou:

- uma [linha de financiamento](#), com 227 milhões de euros (165 milhões iniciais reforçada com 62 milhões de euros em março - 786 candidaturas, 67% executada) criada especificamente para o Setor Social para fazer face a dificuldades de tesouraria decorrentes da pandemia, em IPSS ou entidades equiparadas sem fins lucrativos, que se manteve aberta até 31 dezembro de 2021. Encontra-se prevista na seguinte legislação:
 - [Portaria 85-A/2020 de 3 de abril](#) – estabelece a linha de Financiamento específica para as instituições obedece a regulamento próprio, em parceria com a SPGM – Sociedade de Investimento, S. A., entidade coordenadora do Sistema Português de Garantia Mútua.
 - [Decreto lei 37/2020 de 15 de julho](#) – (Artigo 8.º Linha de financiamento ao setor social)
 - [RCM n.º 4-A/2021 de 15 de janeiro](#) - Prorrogação da Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19
 - [Portaria n.º 28/2021 de 8 de fevereiro](#) Determina as medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinadas ao setor social e solidário que alarga o prazo de vigência até 30 de junho de 2021.
- Foi assegurado o [diferimento automático dos reembolsos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário](#) e a prorrogação dos prazos para prestação de contas anuais, medida que vigorou até 30 de junho 2021, com previsão nos seguintes diplomas:
 - [Portaria 85-A/2020 de 3 de abril](#)- define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao setor social e solidário tendo em vista apoiar as instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de solidariedade social, organizações não-governamentais das pessoas com deficiência e equiparadas no funcionamento das respostas sociais.



h



- [RCM n.º 4-A/2021 de 15 de janeiro](#) - Diferimento automático dos reembolsos ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS) e prorrogação excepcional dos prazos máximos.
- [Portaria n.º 28/2021 de 8 de fevereiro](#) - Determina as medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinadas ao setor social e solidário que alarga o prazo de vigência até 30 de junho de 2021
- [Prorrogação do pagamento dos planos prestacionais](#) celebrados com instituições particulares de solidariedade social no âmbito de acordos de cooperação, por deliberação do Conselho Diretivo do ISS, IP.

Foram ainda desenvolvidas **medidas de apoio à manutenção dos postos de trabalho e contratação de recursos humanos para o setor social e solidário**, nomeadamente:

- Lançamento [do programa +CO3SO Social](#) para contratação de Recursos Humanos qualificados para setor social, designadamente enfermeiros - 211 candidaturas para a criação de 417 postos de trabalho.
- Existiu extensão das medidas de apoio à manutenção dos postos de trabalho às instituições do setor social e solidário. Com esta medida foram pagos cerca de 48 milhões de euros em *Layoff* (em 2020, 1.260 instituições e 25 mil trabalhadores; em 2021, 1.400 instituições e 29 mil trabalhadores).

Os últimos 2 anos exigiram uma permanente articulação entre as várias governativas, que permitiu destacar Portugal como *case study* na Europa no que diz respeito às medidas em lares de idosos. O impacto do vírus nos nossos lares foi inferior ao que se verificou em Espanha, França ou Reino Unido.

O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social assumiu que a preocupação com o setor social e solidário foi, não só, responder ao momento da pandemia de covid-19, mas também procurar respostas que garantisse o funcionamento destas instituições a longo prazo.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

SANDRA MARIA Assinado de forma digital
DE JESUS por SANDRA MARIA DE
MARCELINO JESUS MARCELINO
Dados: 2022.04.29
22:39:06 +01'00'



h

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP



SERVIÇO: GASSS

Exmo. Senhor
Dr. José António Carpinteiro
Auditor-Coordenador do
Departamento de Auditoria V do
Tribunal de Contas

Endereço eletrónico: DAV@tcontas.pt

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
DAV-UAT.2 Proc. n.º 9/2021 – Audit	07/04/2022	S-IGFSS/115153/2022	

ASSUNTO: Auditoria aos apoios do Estado às IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas

Na sequência do envio do relatório de auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas, o qual mereceu a nossa melhor atenção, este Instituto não tem qualquer comentário a apresentar.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Diretivo

Margarida Filip Assinado de forma digital por
Margarida Filip
Dados: 2022.04.21 17:59:08 +01'00'



h

Instituto da Segurança Social, IP

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email: ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora: 2022-04-22 17:35:51

Registo n.º: 6403/2022
Data/hora: 2022-04-26 09:23:48
Serviço: DAV
Email: dav@tcontas.pt
N. Anexos: 2

Exmos. Senhores,

Encarrega-me a Sra. Vice-Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto, no decurso do Vosso Ofício S 11861/2022, de 05.04.2022, sob a ref.ª DA V – UAT.2, rececionado a 07.04.2022, no âmbito do contraditório do Processo n.º 9/2021 Audit. – COVID 19 - Auditoria aos Apoios do Estado às IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas, de apresentar a nossa pronúncia, face ao exposto no Relatório Provisório, nos seguintes termos:

Ponto 24 (Pág. 16) e último parágrafo da conclusão n.º 4:

Informa-se que este Instituto desenvolveu, ou encontra-se a desenvolver as seguintes ações de auditoria interna no âmbito do Programa Adaptar Social +:

- Processo N.º 37/2021/GAQGR: Auditoria interna ao Programa Adaptar Social +, com abrangência nos CDist de Faro, Santarém e Setúbal. Processo Concluído.
- Processo N.º 23/2022/GAQGR: Auditoria interna ao Programa Adaptar Social +, com abrangência nos CDist de Aveiro, Leiria e Lisboa. Processo iniciado e em curso.

Conclusão n.º 1, quando se refere: “Apesar dos apoios, a dimensão do impacto adverso da pandemia nas ERPI, em 2020, foi significativa. Nesse ano, cerca de 46,9% (1.189) das ERPI tiveram casos confirmados da COVID-19, em particular em abril e depois em novembro e dezembro. Dos 23.641 casos confirmados de infeção, a maior parte (69,9%) respeitavam a utentes. O número de óbitos atribuídos à COVID-19 em ERPI, nesse ano, ascendeu a 1.934.”

Considera-se, salvo melhor opinião, que estabelecer uma relação denexo de causalidade entre o investimento nas ERPI e o impacto em termos de óbitos nas ERPI, não está comprovada. Sendo que existem múltiplos fatores, nomeadamente doenças concomitantes.

De igual modo, considera-se que nesta fase não existe uma avaliação que permita dizer que um maior investimento teria resultado diferente.

Por outro lado, também salvo melhor opinião, entende-se que o número de óbitos é algo que deve ser determinado com a fonte da DGS.

Com os nossos cumprimentos,



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

SECRETARIADO DO CONSELHO DIRETIVO

iss-secretariado-presidente@seg-social.pt

T +351 300 502 502 |

Instituto da Segurança Social, IP

Av. 5 de Outubro, n.º 175, 1069-451 LISBOA





h

Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP
Serviços Centrais - Conselho Diretivo

Envio: A/R

Exmo. Sr. Diretor Geral
TRIBUNAL DE CONTAS
AV DA REPÚBLICA, 65
1050-089 LISBOA

Sua Referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Data	Nº Pág.
DA V - UAT.2		S/OF/25713/2022/CD	22/04/2022	1

**Assunto: Auditoria aos apoios do Estado às IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas
Proc. n.º 9/2021-Audt.**

Com referência ao Vosso ofício n.º DAV-UAT.2-Proc. n.º 9/2021, e ao abrigo do disposto nos arts. 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na atual redação, pelo presente enviamos a V. Exa. as alegações do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. ao relatório de auditoria supra, para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

António Valadas da Silva



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Assunto: Alegações à Auditoria do Tribunal de Contas – Direção Geral

PROCESSO N.º 9/2021 – AUDIT. COVID 19

Auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas.

I – CONCLUSÕES

IV. Conclusões [pág. 41 do relatório do TC]

Ponto 7. “O programa MAREESS ajudou a colmatar a falta de pessoal nas instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde observada durante a pandemia, alcançando o objetivo de contribuir para o funcionamento adequado das respostas sociais.”

R – Foi realizada pelo Tribunal de Contas uma auditoria aos apoios de natureza excecional que o Estado criou para apoiar as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) face à emergência da pandemia da COVID-19.

A auditoria visou apreciar em que medida os apoios do Estado contribuíram para minorar os constrangimentos ao funcionamento adequado da resposta social ERPI durante a pandemia em 2020.

Durante a pandemia foram criados diversos apoios para o reforço do pessoal nas respostas sociais.

Nesta sequência foi desenvolvida, pelo IEFP, I.P. a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde (MAREESS), ao abrigo da Portaria 82-C/2020, de 31 de março alterada e republicada pelas Portaria n.º 162/2020, de 30 de junho, Portaria n.º 218/2020, de 16 de setembro, Portaria n.º 302/2020, de 24 de dezembro, Portaria n.º 128/2021, de 24 de junho e Portaria n.º 314/2021, de 22 de dezembro.

A medida MAREESS vigorou até 31 de março de 2022 e podiam candidatar-se entidades públicas ou pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, com atividade na área social e da saúde, nomeadamente, serviços de saúde, hospitais, lares, estruturas residenciais ou serviços de apoio domiciliário para pessoas idosas e pessoas com deficiência ou incapacidade.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Segundo informação prestada pelo IEFP, I.P. ao Tribunal de Contas, o carácter excecional da medida e a urgência na sua implementação e operacionalização, não permitiu o desenvolvimento dos sistemas de informação em tempo útil, pelo que os processos foram instruídos de forma manual.

A tramitação dos processos de candidatura foi assim apoiada numa ficha de análise que integra vários separadores contendo as minutas de informações de serviço e de notificações às entidades promotoras, para tornar mais célere toda a tramitação processual.

Também devido à inexistência de um sistema de informação, a monitorização da execução das medidas foi feita de forma manual. Assim, o IEFP, I.P. recolheu os dados considerados indispensáveis, através de um ficheiro disponível na plataforma Teams, ao qual tinham acesso os técnicos dos serviços regionais de coordenação, responsáveis pelo registo e atualização da informação. Esta era registada semanalmente, e abrangia: a data de aprovação do projeto; o n.º de participantes envolvidos; os montantes aprovados por projeto e as desistências.

Considera o Tribunal de Contas que este método é suscetível a falhas de preenchimento dos ficheiros de monitorização, revelando algumas fragilidades.

Não obstante, o Tribunal de Contas sublinha a celeridade com que o IEFP, I.P. implementou a medida, dando desde logo, indicações aos serviços, através de circular interna, para conferirem prioridade máxima no tratamento dos processos de candidatura. Mais considera que o IEFP demonstrou, também, uma atitude proativa e de suporte para com as instituições beneficiárias.

No contexto de escassez de recursos humanos agravado pela pandemia, em particular nas respostas sociais de apoio a pessoas idosas, a MAREESS assumiu especial relevância para as entidades beneficiárias, tendo o IEFP, I.P. recebido 5.650 candidaturas até ao final de 2020. Destas, 94,8% [5.356] foram aprovadas [5.113, até ao final de 2020], 85 [1,5%] foram recusadas e 209 [3,7%] canceladas, na maioria por desistência.

Por forma a apurar o desenvolvimento da Medida MAREESS foram realizadas ações de auditoria de gestão corrente, previstas no Plano de Atividades, da área de auditoria, para o exercício económico e 2020, aprovado pelo Conselho Diretivo em 16.06.2020, de âmbito nacional, efetuadas entre outubro de 2020 e março de 2021, e abrangeu 11 Centros/Serviços de Emprego, tendo sido verificados 33 processos MAREESS – 3 por cada Centro/Serviço de Emprego auditado.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Estas ações de auditoria, realizadas concomitante ao desenvolvimento da medida, tiveram como objetivos verificar a conformidade dos procedimentos adotados no que se refere a: (i) critérios de elegibilidade da candidatura; (ii) decisões de aprovação e respetivas notificações; (iii) análise de dossiers técnicos; e (iv) pagamentos à entidade.

Importa salientar que, dos 33 projetos auditados, 21 deles tiveram início ainda no 1º mês de implementação da medida, pelo que existiriam algumas não conformidades em função da pressão existente pela pandemia COVID-19 e do pouco conhecimento da medida.

Por deliberação do Conselho Diretivo de 22 de março de 2022, foram aprovados os relatórios destas ações de auditoria de gestão corrente à Medida MAREESS.

Tendo em consideração que esta medida iria terminar, previsivelmente, em 31.03.2022, foi apresentado um conjunto de recomendações no sentido de serem analisadas como pistas para outros programas e medidas, nomeadamente:

- Cumprimento dos prazos estabelecidos nos normativos, matéria de análise, decisão e pagamento, quer por parte do IEFP, I.P. quer por parte da entidade promotora;
- Cabal cumprimento dos Regulamentos;
- Efetuar as ações de acompanhamento às entidades promotoras, no sentido de aferir a adequabilidade de decisão e o efetivo cumprimento dos requisitos legais, uma vez que, no caso do MAREESS, a ficha de candidatura, cuja informação condicionou a aprovação dos projetos, continha pouca informação.

Na sequência desta deliberação do Conselho Diretivo, foram as Delegações Regionais notificadas das não conformidades detetadas e das respetivas recomendações, referindo que: *“E as UOL procedam às correções das não conformidades detetadas, especialmente aquelas que implicam questões financeiras E”*.

Neste âmbito, os Serviços já se encontram a proceder às correções necessárias, remetendo, posteriormente, as evidências da implementação das diversas recomendações.

No mesmo ponto refere o TC: *“As dificuldades habituais de recrutamento de recursos humanos na área social, em particular nas respostas sociais a pessoas idosas, agravaram-se durante a pandemia, em resultado de baixas, confinamentos e do receio de contágio”*.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

A medida MAREESS assumiu especial relevância para as entidades beneficiárias, tendo o IEFP, I.P. recebido 5.650 candidaturas até ao final de 2020, tendo sido aprovadas 5.356.

A Medida MAREESS, contemplava ainda, entre outras, as Brigadas de Intervenção Rápida (BIR) criadas para atuar de forma tempestiva na prevenção, minimização e combate a surtos da COVID-19 em equipamentos sociais de acolhimento residencial de pessoas em situação de vulnerabilidade ou dependência.

As BIR tinham uma composição multidisciplinar, incluindo ajudantes de ação direta, auxiliares de serviços gerais, enfermeiros, psicólogos e médicos. Podiam ainda incluir técnicos de ação social, que podiam substituir os diretores técnicos das instituições, no caso de estes ficarem impossibilitados de desempenhar as respetivas funções. A sua intervenção teve um horizonte temporal limitado ao estritamente necessário para a contenção e estabilização dos surtos. Para a sua implementação, foi celebrado, a 4 de setembro de 2020, um Protocolo entre a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) e o ISS, em que a CVP ficou responsável pela constituição e gestão das BIR, cabendo aos centros distritais da SS sinalizar as prioridades de intervenção e solicitar a mobilização de equipas.

A CVP apresentou 3 candidaturas ao MAREESS para a constituição de BIR, abrangendo 360 trabalhadores, mas apenas iniciaram funções 165.

A atuação das BIR revelou-se essencial para a manutenção em funcionamento das respostas sociais, permitindo colmatar a falta de pessoal, em particular de ajudantes de ação direta, nas instituições.



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

II - RECOMENDAÇÕES

No que ao Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., diz respeito:

“R.1. Diligenciar, em futuras respostas a situações de emergência, que relativamente a medidas implementadas com controlos iniciais mais ténues e sem sistemas de informação de suporte, sejam instituídos procedimentos de monitorização e controlo sistemáticos mais robustos bem como mecanismos de deteção e correção de irregularidades, por forma a minimizar o risco subjacente à sua atribuição indevida.”

Considerando as recomendações, tomou-se boa nota das mesmas, sendo no entanto de referir que, estas medidas extraordinárias surgem na sequência da pandemia da COVID-19, visando atenuar o seu efeito, pelo que foram adotadas com vista à estabilização nos planos económico e social, de forma progressiva e em várias frentes, designadamente, na vertente aos apoios de natureza excecional que o Estado criou para apoiar as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) face à emergência da pandemia da COVID-19. Os apoios do Estado contribuíram para minorar os constrangimentos ao funcionamento adequado da resposta social ERPI durante a pandemia em 2020.

Tal como se refere no Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, estas medidas foram estruturadas em três fases distintas:

- a. Uma fase de emergência, centrada na resposta sanitária, mas também no apoio às empresas e aos trabalhadores num momento de paralisação da sua atividade, evitando assim a destruição irreversível de empregos e de capacidade produtiva;
- b. Uma fase de estabilização, para ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando uma retoma sustentada da atividade económica;
- c. E, por fim, uma fase de recuperação económica, dirigida à adaptação estrutural da economia portuguesa a uma realidade pós-COVID.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

À situação de emergência que se viveu a nível mundial, verdadeiramente sem precedentes, estão ligadas a excecionalidade e imprevisibilidade desta mesma situação, condicionando a implementação e operacionalização da Medida MAREESS, revelando, por isso, algumas fragilidades.

Na doutrina nacional, Doutor Ricardo Pedro, *in* “Notas introdutórias sobre o quadro jurídico europeu de auxílios públicos enquadrador de possíveis medidas de incentivos financeiros às empresas no contexto dos impactos económico-financeiros causados pelo surto de COVID-19”:

“[...] considera-se que o surto do COVID-19 se deve qualificar como uma ocorrência excecional, extraordinária e imprevisível, com um impacto económico muito significativo e, por consequência, devem considerar-se justificadas intervenções excecionais dos EM para compensar os danos associados ao referido surto.

A caracterização de um evento como uma ocorrência excecional é feita pela Comissão caso a caso, tendo em conta a sua prática anterior no terreno [cf. infra n.º 11]. Nesse sentido, devem estar cumpridos de modo cumulativo os seguintes requisitos: Imprevisibilidade ou dificuldade de previsão; Escala significativa/impacto económico e Extraordinariedade.”

Ao Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

“R.1. Providenciar pela conclusão das ações de controlo sobre projetos do MAREESS e divulgação dos resultados.”

Sobre este assunto, tal como referido na resposta ao ponto 7. das Conclusões, por deliberação do Conselho Diretivo de 22 de março de 2022, foram aprovados os relatórios destas ações de auditoria de gestão corrente à Medida MAREESS.

De referir que estas ações de auditoria, previstas no Plano de Atividades, da área de auditoria, para o exercício económico de 2020, foram efetuadas entre outubro de 2020 e março de 2021, abrangendo 11 Centros/Serviços de Emprego, tendo sido verificados 33 processos MAREESS – 3 por cada Centro/Serviços de Emprego.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Tendo em consideração que esta medida iria terminar, previsivelmente, em 31.03.2022, foi apresentado um conjunto de recomendações no sentido de serem analisadas como pistas para outros programas e medidas, nomeadamente:

- Cumprimento dos prazos estabelecidos nos normativos, matéria de análise, decisão e pagamento, quer por parte do IEFP, I.P. quer por parte da entidade promotora;
- Cabal cumprimento dos Regulamentos;
- Efetuar as ações de acompanhamento às entidades promotores, no sentido de aferir a adequabilidade de decisão e o efetivo cumprimento dos requisitos legais, uma vez que, no caso do MAREESS, a ficha de candidatura, cuja informação condicionou a aprovação dos projetos, continha pouca informação.

Na sequência desta deliberação do Conselho Diretivo, foram as Delegações Regionais notificadas das não conformidades detetadas e das respetivas recomendações, referindo que: *"E as UOL procedam às correções das não conformidades detetadas, especialmente aquelas que implicam questões financeiras..."*.

Neste âmbito, os Serviços já se encontram a proceder às correções necessárias, remetendo, posteriormente, as evidências da implementação das diversas recomendações.

Para conhecimento e efeitos tidos por convenientes, junta-se cópia da Deliberação do Conselho Diretivo e respetivos relatórios.

Por último, e em conclusão, permitimo-nos salientar ainda o seguinte:

Com vista à prossecução do princípio do interesse público, aos critérios da economia, eficiência e eficácia da despesa pública, na ótica da obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente – tal como impõe o legislador no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na atual redação, que estabelece o regime da administração financeira do Estado, procedeu-se a uma utilização o mais eficiente possível dos fundos públicos colocados à disposição do IEFP, I.P.



h



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

A atividade foi pautada pelos princípios gerais da boa-fé, e pelo cumprimento dos normativos, que são vinculativos da atividade do IEFP, I.P. – protegendo o erário público – respondendo da forma possível perante uma situação anómala e extraordinária, às necessidades emergentes em contexto de pandemia, tendo a noção bem presente, que a sua atuação se destinava a proteger um público-alvo fragilizado.

O IEFP, I.P., mormente, os seus Serviços Regionais e Locais, atuaram sempre convencidos da legalidade dos procedimentos em que tiveram intervenção, não visualizando sequer, a hipótese da ocorrência de eventuais irregularidades. E quando as mesmas foram detetadas, e tendo sido alertados, diligenciaram de imediato a regularização dos lapsos (que não são de natureza sistémica).

Para os lapsos que efetivamente se verificaram, concorreu o grande volume de candidaturas e respetivos processos, que implicavam celeridade na sua implementação num contexto deveras complicado.

Por outras palavras: sem prejuízo de critérios de legalidade, que a todo o tempo se propugnam, considera-se que a análise e recomendações efetuadas pelo Tribunal Contas, deve considerar toda a exigente e complexa atividade do IEFP, I.P. desenvolvida em contexto pandémico, num quadro do impacto que resulta, necessariamente, das atribuições e das metas que lhe são definidas, e que também implicam um relevante volume de procedimentos a desenvolver.

Acresce que o IEFP, I.P. pauta a sua atuação pela promoção de medidas que superem as fragilidades detetadas e promovam a melhoria contínua dos serviços, respondendo às necessidades do seu público-alvo, e sempre pugnando pela adequada aplicação dos fundos públicos que lhe são atribuídos.

Sobre estes aspetos, o IEFP, I.P. terá em conta as recomendações do Tribunal de Contas.

Lisboa, 22 de abril de 2022.

O Presidente do Conselho Diretivo


António Valadas da Silva