

Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais

Relatório n.º 8/2023

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



TRIBUNAL DE
CONTAS

h

Processo n.º 6/2022– Audit

**Plano de Recuperação e Resiliência:
Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e
Respostas Sociais**

Relatório

Junho de 2023



SINOPSE

O presente Relatório dá conta da primeira fase da auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, que incidiu sobre a execução até ao final de 2022, correspondendo a um investimento total de 440 milhões de euros, financiado em 417 milhões de euros pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e em 23 milhões de euros por verbas dos jogos sociais, cuja operacionalização e execução cabe ao Instituto da Segurança Social (ISS), até 31 de março de 2026.

O Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social não demonstrou ter existido uma avaliação *ex ante* das necessidades e um planeamento adequado que suportasse o desenho deste investimento. As evidências recolhidas não revelam os critérios que presidiram à distribuição do financiamento disponível entre as quatro medidas e as respostas sociais que concorrem para a execução deste investimento público e ainda à definição dos objetivos, marcos, metas e prazos de execução, bem como o estudo dos impactos futuros deste investimento nas respostas sociais e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social.

O Tribunal verificou que no final de 2022 a execução financeira do investimento foi de cerca de 6% dos 440 milhões de euros correspondentes ao total do investimento, que se traduziram em 25 milhões de euros pagos aos beneficiários finais a título de adiantamento até ao final desse ano.

Registaram-se atrasos na operacionalização do investimento, em parte resultantes de adiamentos sucessivos na publicação dos Avisos de Abertura dos Concursos. A monitorização e o acompanhamento do investimento realizado por parte do MTSSS e da Estrutura de Missão Recuperar Portugal não assegurou o cumprimento de três dos quatro marcos nos prazos previstos, vencidos no final de 2022, e a mitigação dos riscos de execução identificados.

No final de 2022, o ISS tinha concluído a análise e contratualização dos dois primeiros concursos do investimento. No primeiro concurso contratualizaram-se apoios no valor de cerca de 35 milhões de euros para a aquisição de 1.402 viaturas elétricas para o apoio ao desenvolvimento da resposta social Serviço de Apoio Domiciliário, atingindo-se o objetivo definido. No segundo concurso firmaram-se 233 contratos de financiamento no valor de 213,7 milhões de euros para a criação e remodelação de lugares nas respostas sociais Creche, Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia, Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão e Residência Autónoma. Neste concurso o objetivo não foi alcançado, tendo sido contratualizados cerca de 68,1% (13.614 lugares) dos 20.000 lugares previstos.

O Tribunal concluiu que o sistema de controlo implementado não é eficaz e carece de melhorias, dado que não foi capaz de prevenir e detetar erros na análise e tratamento das candidaturas que comprometem a boa execução do investimento, salientando-se que:

- no primeiro concurso, foi incorretamente confirmado, em 350 candidaturas apresentadas, a não sujeição ao Código dos Contratos Públicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social e equiparadas;
- no segundo concurso, verificou-se falta de transparência, coerência e uniformidade na análise das candidaturas, bem como incorreções que terão resultado na atribuição irregular de cerca 9,6 milhões de euros, ou seja, cerca de 4,5% dos apoios concedidos nesse concurso.

Tendo em particular atenção a operacionalização dos concursos subsequentes e a boa execução do investimento, o Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Instituto da Segurança Social e à Estrutura de Missão Recuperar Portugal no sentido da revisão dos contratos em que foram identificadas irregularidades, da adoção das medidas necessárias para suprir as insuficiências identificadas e da melhoria do sistema de monitorização e controlo do investimento.



h

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	I
ÍNDICE DE QUADROS	II
ÍNDICE DE GRÁFICOS	II
ÍNDICE DE FIGURAS	II
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	III
I. INTRODUÇÃO	1
1. FUNDAMENTO, OBJETIVOS E ÂMBITO	1
2. SÍNTESE METODOLÓGICA.....	1
3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	1
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	1
II. ENQUADRAMENTO	3
5. A COMPONENTE C3: RESPOSTAS SOCIAIS DO PRR.....	5
5.1. O INVESTIMENTO NUMA NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E RESPOSTAS SOCIAIS	5
5.2. A CONTRATUALIZAÇÃO COM O INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL.....	8
5.3. OS AVISOS DE ABERTURA DE CONCURSO.....	10
III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	12
6. DIAGNÓSTICO DAS NECESSIDADES DE INVESTIMENTO	12
7. OPERACIONALIZAÇÃO DAS MEDIDAS.....	13
7.1. MOBILIDADE VERDE SOCIAL	14
7.2. REQUALIFICAÇÃO E ALARGAMENTO DA REDE DE EQUIPAMENTOS E RESPOSTAS SOCIAIS	17
8. VERIFICAÇÕES: FALHAS E INSUFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE CONTROLO	24
8.1. FALHAS E INSUFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE CONTROLO: AAC N.º 01	24
8.2. FALHAS E INSUFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE CONTROLO: AAC N.º 02	28
9. EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS	32
9.1. EXECUÇÃO MATERIAL.....	32
9.2. EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	33
9.3. CUMPRIMENTO DOS MARCOS E METAS	34
9.4. RISCOS	36
10. FACTOS SUPERVENIENTES	39
IV. CONCLUSÕES	41
V. RECOMENDAÇÕES	45
VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	47
VII. DECISÃO	47
ANEXOS	49
ANEXO 1 – METODOLOGIA.....	50
ANEXO 2 – FICHA TÉCNICA.....	51
ANEXO 3 – CANDIDATURAS COM PONTUAÇÃO INCORRETA.....	52
ANEXO 4 – GRUPO-ALVO PARA CADA RESPOSTA SOCIAL.....	53
ANEXO 5 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	54
GLOSSÁRIO	131

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – REFORMAS E INVESTIMENTOS DA COMPONENTE 3 - RESPOSTAS SOCIAIS DO PRR.....	5
QUADRO 2 – MARCOS E METAS DO GRUPO A	9
QUADRO 3 – MARCOS E METAS DO GRUPO B.....	10
QUADRO 4 – AVISOS DE ABERTURA DE CONCURSO PUBLICADOS ATÉ AO FINAL DE 2022.....	11
QUADRO 5 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DAS CANDIDATURAS AO AAC N.º 01	16
QUADRO 6 – DOTAÇÃO FINANCEIRA POR RESPOSTA SOCIAL DO AAC N.º 02	18
QUADRO 7 – CONDIÇÕES DE ACESSO E DE ELEGIBILIDADE DO AAC N.º 02	18
QUADRO 8 – CUSTO PADRÃO DE CONSTRUÇÃO POR UTENTE DO AAC N.º 02	19
QUADRO 9 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DAS CANDIDATURAS AO AAC N.º 02.....	20
QUADRO 10 – CUMPRIMENTO DOS MARCOS COM DATAS VENCIDAS	35
QUADRO 11 – SÍNTESE DOS RISCOS DE EXECUÇÃO DOS MARCOS E METAS	38

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PREVISÃO ANUAL DA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS – 2021-2026.....	3
GRÁFICO 2 – LUGARES A INTERVENCIÓNAR POR TIPO DE RESPOSTA SOCIAL ATRAVÉS DA MEDIDA Co3-Io1-Mo1	6
GRÁFICO 3 – N.º ATUAL DE LUGARES DISPONÍVEIS NAS RESPOSTAS SOCIAIS E O ACRÉSCIMO ESPERADO DE NOVOS LUGARES PELA EXECUÇÃO DO PRR	6
GRÁFICO 4 – ESTIMATIVA DE CUSTOS DOS INVESTIMENTOS NA “NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E RESPOSTAS SOCIAIS”.....	8
GRÁFICO 5 – DOTAÇÕES E MONTANTE CONTRATADO POR RESPOSTA SOCIAL - AAC N.º 02	23
GRÁFICO 6 – TIPOLOGIA DOS LUGARES CONTRATADOS NO ÂMBITO DO AVISO N.º 02	24
GRÁFICO 7 – EXECUÇÃO DO INVESTIMENTO NA “NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS” POR MEDIDA, A 31 DE DEZEMBRO DE 2022	34

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMPONENTES DO PRR	4
FIGURA 2 – OBJETIVOS DE EXECUÇÃO FÍSICA DAS MEDIDAS Co3-Io1-Mo2, o3 E o4	7
FIGURA 3 – TIPOLOGIA E OBJETIVOS DOS MARCOS E METAS	9
FIGURA 4 – TERRITÓRIOS PRIORITÁRIOS DEFINIDOS NO AAC N.º 02 PARA A RESPOSTA SOCIAL CRECHE E PARA RESPOSTAS SOCIAIS PARA IDOSOS	21
FIGURA 5 - PREVISÕES DE PUBLICAÇÃO DE AAC PARA AS MEDIDAS Co3-Io1-Mo2 E Mo3.....	37
FIGURA 6 - PREVISÕES DE PUBLICAÇÃO DE AAC PARA AS MEDIDAS Co3-Io1-Mo1 E Mo4 EM 2023.....	40

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGÊNCIA, IP	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP
AAC	Aviso de Abertura do Concurso
AT	Administração Tributária
C	Componente
CD	Centro de Dia
CAC	Comissão de Auditoria e Controlo
CACI	Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão
CLAS	Conselho Local de Ação Social
CNA	Comissão Nacional de Acompanhamento
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
ERPI	Estrutura Residencial para Pessoas Idosas
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
i	Investimento
II	Instituto de Informática, IP
IP	Instituto Público
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
m	Medida
M	Milhões
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NGEU	<i>Next Generation-European Union</i>
OCIP	Orçamentos e Contas das Instituições Particulares
OT	Orientação Técnica
PGA	Plano Global de Auditoria
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RA	Residência Autónoma
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia



I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, objetivos e âmbito

1. Encontra-se prevista no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2023 a realização de uma auditoria aos apoios financeiros para a execução dos investimentos na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, enquadrados na Componente Co3-Respostas Sociais do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
2. O presente Relatório dá conta dos resultados da primeira fase da auditoria, que tem como objetivos a apreciação da execução física e financeira dos investimentos na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” e a análise da conformidade legal dos processos de candidaturas examinados.
3. O âmbito temporal deste Relatório abrange os anos de 2021 e 2022.

2. Síntese metodológica

4. Na realização da auditoria foram observados os métodos e as técnicas constantes dos manuais de auditoria do TdC que acolhem as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
5. A auditoria conjugou características de análise de conformidade e de apreciação de resultados. Na componente de conformidade, constituíram critérios de auditoria o Código do Procedimento Administrativo (CPA), o Código dos Contratos Públicos (CCP), as Orientações Técnicas (OT) emitidas pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e os Avisos de Abertura de Concurso (AAC) relativos à Componente Co3-i01 – “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” do PRR. Na componente de apreciação dos resultados foram considerados os objetivos, os marcos e as metas definidos para a realização dos investimentos, designadamente os previstos no PRR e no contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o Instituto da Segurança Social, IP (ISS).
6. Para a execução da auditoria recolheu-se informação, essencialmente, junto do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do ISS. Realizaram-se procedimentos substantivos e analíticos sobre dados obtidos diretamente do sistema de informação de suporte à Componente Co3 do PRR, relativos aos Avisos de Abertura de Concurso (AAC) N.º 01/Co3-i01/2021 e N.º 02/Co3-i01/2021¹. Os trabalhos incluíram ainda a análise de informação registada no sistema de informação da EMRP.

3. Condicionantes e limitações

7. No decurso da auditoria não foram observadas situações condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos.

4. Exercício do contraditório

8. Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, o Relato de auditoria foi enviado à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Presidente do Conselho Diretivo do ISS e ao Presidente da EMRP, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.
9. As alegações apresentadas² foram analisadas e reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

¹ AAC com data-limite de apresentação de candidaturas anterior a 30 de junho de 2022. *Cfr.* Anexo I – Metodologia.

² As alegações do MTSSS foram apresentadas pela Secretaria de Estado da Inclusão.

10. Refira-se ainda que face à pronúncia pouco esclarecedora do MTSSS, fez-se nova insistência³ no sentido de obter elementos adicionais objetivos e quantificados sobre as necessidades identificadas e as metas para as taxas de cobertura para cada resposta social que suportaram a seleção e a distribuição das verbas entre os investimentos previstos, bem como sobre os impactos projetados para os investimentos na dimensão social e na situação económico-financeira da Segurança Social. Porém, a resposta do MTSSS foi vaga e não quantificada⁴.

³ Ofício registado com o n.º 20.836, de 23 de maio de 2023.

⁴ Ofício do Gabinete da Secretária de Estado da Inclusão n.º 4.464, de 26 de maio de 2023.

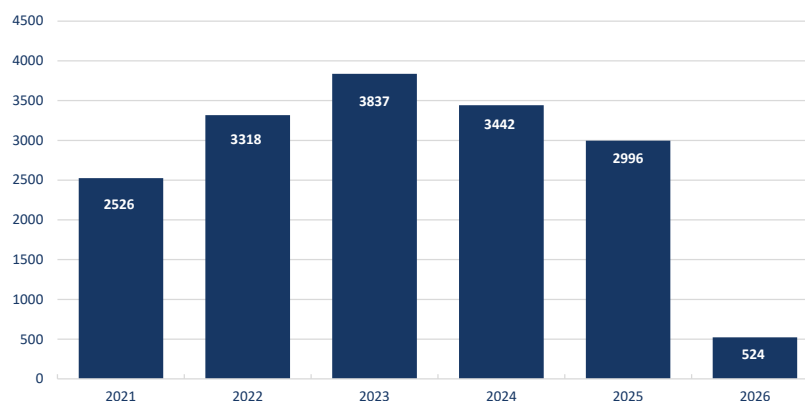
h

II. ENQUADRAMENTO

11. No contexto da crise provocada pela pandemia da COVID-19 sobre as economias europeias no início de 2020, foram adotadas várias medidas de resposta a nível europeu, destacando-se o Plano de Recuperação da União Europeia (UE)⁵, com um pacote financeiro de 1.824,3 mil M€.
12. Este plano assenta em dois instrumentos de apoio financeiro principais: o Quadro Financeiro Plurianual, com um montante global de 1.074,3 mil M€ e o Próxima Geração UE (*NGEU – Next Generation EU*)⁶, no valor de cerca de 750 mil M€.
13. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁷, criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, é o principal instrumento no âmbito do *NGEU*, abrangendo cerca de 90% (672,5 mil M€) do financiamento. Para aceder a estes fundos, cada Estado-Membro deve aprovar um plano de recuperação e resiliência. A disponibilização dos fundos está dependente da avaliação da execução dos planos, designadamente do cumprimento dos marcos e das metas fixados.
14. O PRR de Portugal foi aprovado em julho de 2021 e totaliza 16.644 M€, dos quais 13.944 M€ de subvenções e 2.700 M€ de empréstimos⁸.
15. Aquando da aprovação, a calendarização prevista para a execução do PRR era a seguinte:

Gráfico 1 – Previsão anual da distribuição dos custos – 2021-2026

Unidade: milhões de euros



Fonte: PRR – Anexo Parte 2.

16. O PRR de Portugal está orientado para três prioridades, designadas de dimensões estruturantes: *(i)* resiliência, *(ii)* transição digital e *(iii)* transição climática. As dimensões estruturantes do PRR concretizam-se em 20 componentes, 83 investimentos e 37 reformas.

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt.

⁶ Instrumento/fundo através do qual foram contraídos empréstimos nos mercados de capitais para reforço do orçamento da UE por forma a apoiar os Estados-Membros na resposta às consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19.

⁷ Instrumento financeiro que se destina a apoiar as reformas e os investimentos realizados pelos Estados-Membros com o objetivo de atenuar os impactos negativos da pandemia da COVID-19 e tornar as economias e sociedades europeias mais sustentáveis, resilientes e mais bem preparadas para os desafios e as oportunidades das transições ecológica e digital.

⁸ Decisão do Conselho da União Europeia de 6 de julho de 2021.

Figura 1 – Componentes do PRR



Fonte: elaboração própria com base no PRR.

17. A dimensão Resiliência concentra a maior parte dos fundos do PRR (66,8%, correspondente a 11.125 M€). Esta dimensão integra 22 reformas, concretizadas através de 49 investimentos, visando “(...) a redução das vulnerabilidades sociais, o reforço do potencial produtivo nacional e (...) assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso.”⁹.
18. O investimento previsto para a dimensão Transição Climática¹⁰ ascende a 3.059 M€, correspondente a 18,4% do PRR e visa, entre outros objetivos, contribuir para a redução das emissões de CO₂ em 55% até 2030.
19. Para a dimensão Transição Digital¹¹ estão previstos 2.460 M€, correspondentes a cerca de 14,8% do PRR. Os investimentos na Transição Digital têm como objetivo assegurar a desmaterialização de aprendizagens, transações e processos, bem como possibilitar o trabalho remoto, assegurando, de forma inclusiva e com ganhos estruturais e de eficiência relevantes, a transformação que já estava em curso neste domínio.

⁹ Fonte: PRR pág. 58, disponível em <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>.

¹⁰ Esta dimensão integra um total de seis componentes, onde serão adotadas oito reformas e executados 17 investimentos.

¹¹ Esta dimensão integra um total de cinco componentes, onde serão adotadas sete reformas e executados 17 investimentos.

5. A Componente C3: Respostas Sociais do PRR

20. Os investimentos a realizar no âmbito da Componente 3. Respostas Sociais envolvem um total de 833 M€ e têm como objetivo “(...) reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades e famílias, tendo em vista a promoção da natalidade, do envelhecimento ativo e saudável, da inclusão e promoção da autonomia e da conciliação entre atividade profissional e a vida pessoal e familiar e a coesão social e territorial. Pretende-se ainda promover uma intervenção integrada em comunidades desfavorecidas, com vista ao combate à pobreza.”¹².
21. O quadro seguinte evidencia as quatro reformas e os seis investimentos inscritos na Componente 3 do PRR:

Quadro 1 – Reformas e investimentos da Componente 3 - Respostas Sociais do PRR

REFORMAS	INVESTIMENTOS	ESTIMATIVA DE CUSTO DOS INVESTIMENTOS
RE-ro5: Reforma dos equipamentos e respostas sociais	RECo3-io1: Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais	417 M€
RE-ro6: Estratégia Nacional para a Inclusão de Pessoas com Deficiência 2021-2025	RECo3-io2: Acessibilidade 360º	45 M€
RE-ro7: Contraturalização de Programas Integrados de Apoio às Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas	RECo3-io3: Fortalecimento das Respostas Sociais na RAM	83 M€
RE-ro8: Estratégia Nacional de Combate à Pobreza	RECo3-io4: Implementação da Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social - Redes de Apoio Social RAA	35 M€
	RECo3-io5: Plataforma + Acesso	3 M€
	RECo3-io6: Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas	250 M€
TOTAL		833 M€

Fonte: elaboração própria, com base no PRR. Nota: RAM – Região Autónoma da Madeira; RAA – Região Autónoma dos Açores.

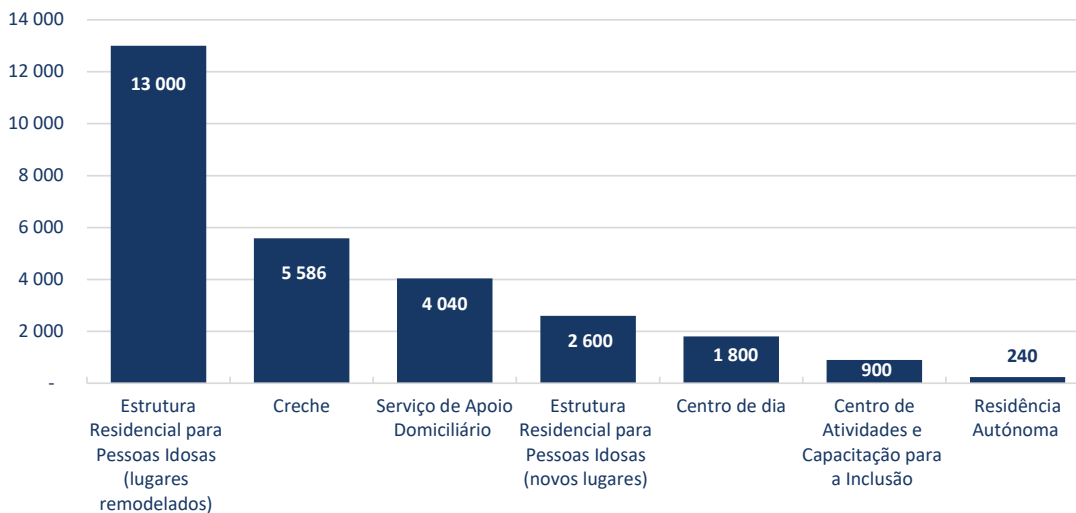
5.1. O investimento numa Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais

22. As medidas que concorrem para a execução do Investimento RECo3 – Io1 Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais são as seguintes:
- Co3-io1-mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais;
 - Co3-io1-mo2 – SAD 4.0 - Nova Geração do Apoio Domiciliário;
 - Co3-io1-mo3 – Radar Social - Criação de equipas para projeto-piloto;
 - Co3-io1-mo4 – Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas.
23. A Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais (Co3-io1-mo1) visa “(...) reforçar, adaptar, requalificar e inovar em pelo menos 28.000 lugares intervencionados nas respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades e famílias, tendo em vista a promoção da natalidade, do envelhecimento ativo e saudável, da inclusão e promoção da autonomia e da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar e a coesão social e territorial.”¹³. Os 28.000 lugares a intervir distribuem-se por tipo de resposta social da seguinte forma:

¹² Fonte: PRR, págs. 93 e 94, disponível em <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>.

¹³ Fonte: AAC n.º 02/Co3-io1/2021.

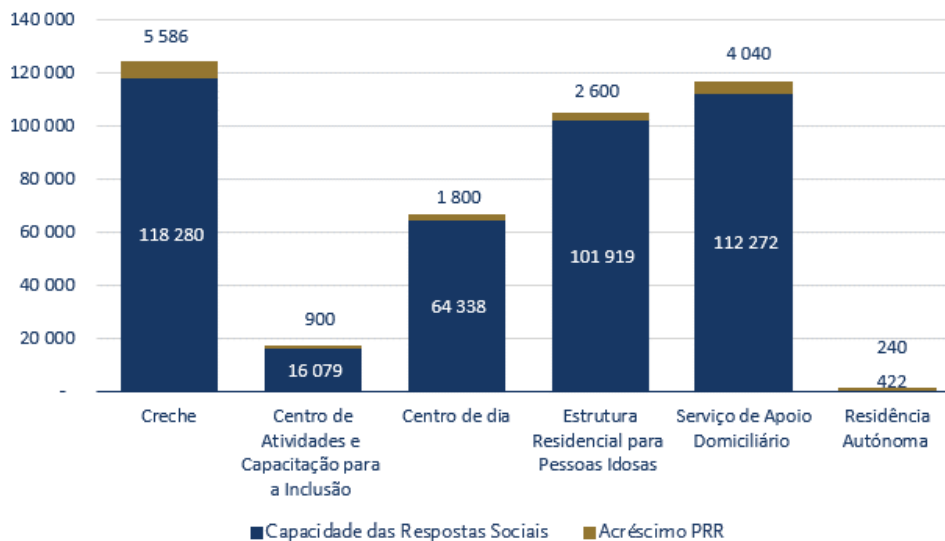
Gráfico 2 – Lugares a intervencionar por tipo de resposta social através da medida Co3-i01-m01



Fonte: elaboração própria, com base na “Descrição das Reformas e dos Investimentos”, consultado em 22 de novembro de 2022 (dados.gov.pt).
 Nota: o somatório dos lugares intervencionados por resposta social é de 28.166, quando no global são indicados 28.000 lugares a intervencionar.

24. Com base no objetivo definido para a medida Co3-i01-m01, o impacto do PRR na capacidade instalada das respostas sociais seria a seguinte:

Gráfico 3 – N.º atual de lugares disponíveis nas respostas sociais e o acréscimo esperado de novos lugares pela execução do PRR



Fonte: elaboração própria, com base na “Descrição das Reformas e dos Investimentos”, consultado em (dados.gov.pt) em 22 de novembro de 2022 e na Carta Social de 2020 (último ano disponível). Nota: o somatório dos lugares intervencionados por resposta social é de 28.166, quando no global são indicados 28.000 lugares a intervencionar.

25. Verifica-se, assim, que face ao atual número de lugares existentes nos equipamentos sociais, a boa execução do PRR permitiria um acréscimo de 4,7% nos lugares disponíveis em Creches, de 5,7% nos Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão (CACI), de 2,8% em Centros de Dia, de 2,6% em Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), de 3,6% no Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) e de 56,7% nas Residências Autónomas (RA).

26. O objetivo definido para a Co3-io1-mo2 - Nova Geração do Apoio Domiciliário passa pela evolução do SAD, designadamente de um serviço que, atualmente, apenas garante a satisfação de necessidades básicas dos utentes, tais como a alimentação e a higiene, para um sistema que promova também a estimulação física, cognitiva e social dos utentes, procurando mantê-los no seu meio habitual de vida e prevenindo ou retardando episódios de internamento hospitalar e institucionalização. Pretende-se ainda dotar os utentes de instrumentos digitais para poderem, por exemplo, aceder a partir da sua casa a serviços de telemedicina e a plataformas que promovam a sua autonomia. Também se pretende dotar os funcionários das instituições da formação necessária para o desempenho das funções inerentes à mudança de paradigma pretendido.
27. A criação de equipas para projeto piloto de Radar Social (Co3-io1-mo3) tem como objetivo testar a implementação a nível nacional, de um projeto já testado de forma limitada na cidade de Lisboa. Pretende-se a constituição de equipas temporárias para sinalizar e avaliar situações de isolamento ou vulnerabilidade de pessoas idosas e de outros grupos numa lógica preventiva ou reparadora, assegurando o mapeamento e ativação dos recursos locais existentes para responder a essas situações. Tem como pretensão a constituição de uma equipa por cada concelho do continente para executar este projeto, as quais deverão estar no terreno 36 meses.
28. A medida Mobilidade Verde SAD (Co3-io1-mo4) visa a aquisição de viaturas elétricas para as entidades prestadoras de serviços de apoio social e domiciliário.
29. A Figura 2 apresenta os objetivos de execução física das medidas Co3-io1.mo2, Co3-io1.mo3 e Co3-io1.mo4.

Figura 2 – Objetivos de execução física das medidas Co3-io1-mo2, o3 e o4



Fonte: elaboração própria.

30. Ao financiamento previsto no PRR para a execução dos investimentos a realizar na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” (417 M€, cerca de 50% da Componente C3. Respostas Sociais do PRR) acrescem 23 M€ provenientes dos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais. O financiamento total distribui-se pelas quatro medidas da seguinte forma:

Gráfico 4 – Estimativa de custos dos investimentos na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”
Unidade: milhões de euros



Fonte: “Part 2: descrição das Reformas e dos Investimentos”, consultado em 22 de novembro de 2022 (dados.gov.pt). Nota: O somatório das estimativas de custos para cada uma das medidas não inclui IVA e totaliza aproximadamente 438,5 M€, um pouco abaixo do valor de financiamento previsto (440 M€).

5.2. A contratualização com o Instituto da Segurança Social

31. Para a concretização e operacionalização do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” foi celebrado um contrato¹⁴ entre a EMRP¹⁵ e o ISS¹⁶, na qualidade de beneficiário intermediário¹⁷.
32. Nos termos do contrato celebrado, o ISS é responsável pela implementação física e financeira do investimento, até 31 de março de 2026, competindo-lhe, designadamente, a concretização do investimento através da contratualização com os beneficiários finais, assegurar o cumprimento das condições previstas nos AAC (*vide* ponto 5.3) e Orientações Técnicas (OT)¹⁸, a elaboração de relatórios de progresso, o reporte, por via eletrónica, dos dados relativos aos beneficiários finais e a comunicação à EMRP de alterações ou ocorrências que ponham em causa a realização do investimento. Constituem ainda obrigações do ISS:

¹⁴ Nos termos do n.º 1 do art.º 9.º, do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR, “As reformas e os investimentos do PRR são objeto de contratualização entre a estrutura de missão «Recuperar Portugal» e os beneficiários diretos ou intermediários e entre estes últimos e os respetivos beneficiários finais».

¹⁵ A EMRP coordena a execução das reformas e investimentos do PRR, assegurando a prossecução dos seus objetivos estratégicos e promovendo a monitorização e a concretização dos objetivos operacionais através de marcos e de metas.

¹⁶ O ISS é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prossequindo determinadas atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob superintendência e tutela do respetivo ministro. Nos termos do Decreto-Lei n.º 83/2012, 30 de março, o ISS tem por missão a gestão dos regimes de segurança social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e demais subsistemas da segurança social, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social.

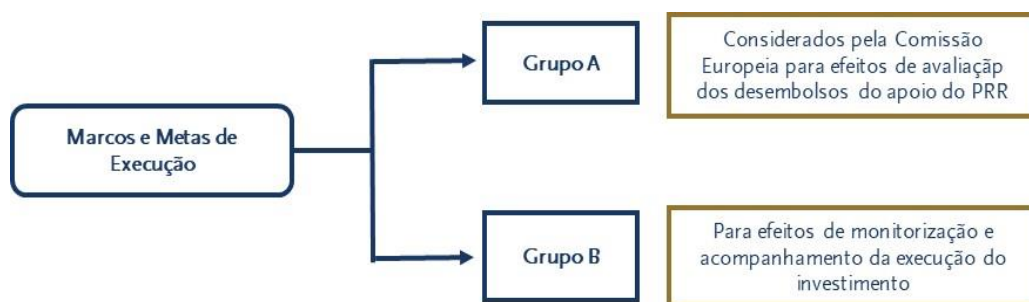
¹⁷ “«Beneficiário intermediário», a entidade pública globalmente responsável pela implementação física e financeira de uma reforma e ou de um investimento inscrito no PRR, mas cuja execução é assegurada por entidades terceiras por si selecionadas;” cfr. alínea b) do n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

¹⁸ As OT são emitidas pela EMRP e estabelecem diretrizes a que devem obedecer os procedimentos necessários à operacionalização dos investimentos e das reformas previstas no PRR.

- adotar um sistema de controlo interno que “(...) previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão (...)”¹⁹;
- adotar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento dos marcos e das metas incluídos no Grupo A nos calendários previstos e reportar informação, para efeitos de monitorização e acompanhamento, relativa à execução dos marcos e metas do Grupo B.

33. Note-se que os marcos e as metas contratualizados apresentam-se desagrupados, em A e B, consoante digam respeito à avaliação dos desembolsos do apoio do PRR, considerados pela Comissão Europeia (A), ou à monitorização e acompanhamento da execução do investimento (B), conforme se evidencia na figura seguinte.

Figura 3 – Tipologia e objetivos dos marcos e metas



Fonte: elaboração própria com base no contrato de investimento celebrado entre a EMRP e o ISS.

34. Os quadros seguintes apresentam a calendarização, os marcos e as metas e os indicadores dos Grupos A e B definidos no contrato.

Quadro 2 – Marcos e metas do Grupo A

Código	Tipologia	Medida	Designação	Unidade	Objetivo	Período
389	Marco	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos da rede de equipamentos sociais/respostas sociais			2º Trimestre de 2022
387	Meta	Mo3	Constituição das equipas de intervenção social (Radar Social)	Número	278	4º trimestre de 2024
383	Meta	Mo4	Entrega de 2.500 veículos elétricos a prestadores de apoio social e domiciliário das IPSS ou entidades similares	Número	2.500	1º Trimestre de 2026
392	Meta	Mo1	Criação de novos lugares e renovação dos existentes em equipamentos sociais	Número	28.000	1º Trimestre de 2026
397	Meta	Mo2	Utentes e funcionários dos serviços de apoio domiciliário recebem tablets, apoio técnico ou acesso a formação	Número	35.400	1º Trimestre de 2026

Fonte: elaboração própria com base no contrato de investimento celebrado entre a EMRP e o ISS.

¹⁹ Cfr. Cláusula 9.^a do contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o ISS.

Quadro 3 – Marcos e metas do Grupo B

Código	Tipologia	Medida	Designação	Unidade	Objetivo	Prazo
388	Marco	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais		-	4º Trimestre de 2021
384	Marco	Mo4	Lançamento de concurso. Aquisição de viaturas elétricas		-	1º Trimestre de 2022
390	Marco	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais		-	3º Trimestre de 2022
391	Marco	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais		-	2º Trimestre de 2023
382	Meta	Mo4	Entrega de veículos elétricos	Número	500	3º Trimestre de 2023
385	Meta	Mo3	Constituição de 180 equipas do projeto Radar Social	Número	180	3º Trimestre de 2023
393	Marco	Mo2	Nova Geração de apoio domiciliário (funcionários com formação)	Número	3.000	3º Trimestre de 2023
386	Meta	Mo3	Constituição de 225 equipas do projeto Radar Social	Número	225	1º Trimestre de 2024
394	Meta	Mo2	Nova Geração de apoio domiciliário (funcionários com formação)	Número	7.500	1º Trimestre de 2026
395	Marco	Mo2	Nova Geração de apoio domiciliário (utentes SAD com tablets)	Número	13.950	1º Trimestre de 2026
396	Meta	Mo2	Nova Geração de apoio domiciliário (utentes SAD com ajudas técnicas)	Número	27.900	1º Trimestre de 2026

Fonte: elaboração própria com base no contrato de investimento celebrado entre a EMRP e o ISS.

Em contraditório, o ISS refere que “Tendo em consideração o último relatório de progresso submetido (com referência a 31-03-2023) (...) foi realizada uma nova calendarização em alguns dos marcos/metapas (...)”, nomeadamente os constantes do quadro seguinte:

Código	Tipologia	Designação	Unidade	Objetivo	Prazo
382	Meta	Entrega de veículos elétricos	Número	500	4º Trimestre de 2023
385	Meta	Constituir 180 equipas, até 2023 e mais 98, até 2026	Número	180	4º Trimestre de 2023
393	Marco	Nova Geração de apoio domiciliário (funcionários com qualificação)	Número	3.000	2º Trimestre de 2024

Sobre o referido, nota-se que a nova calendarização implica um atraso de três meses nas metas 382 e 385 e de nove meses no marco 393 face ao contratualizado.

5.3. Os Avisos de Abertura de Concurso

35. Os AAC correspondem ao referencial normativo que define as regras de seleção e execução das candidaturas e visam assegurar um processo concorrencial e transparente na atribuição dos apoios financeiros. Em cada AAC são definidas as condições de acesso e de elegibilidade dos beneficiários finais, as tipologias de projetos a apoiar e regras de execução, as despesas elegíveis e as condições de seleção das candidaturas.
36. Até ao final do ano de 2022, o ISS tinha publicado cinco AAC relativos ao investimento na “Nova Geração de Equipamentos Sociais”. Quatro desses AAC respeitam à medida mo1- Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais e um à medida mo4 - Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas, tal como se evidencia no quadro seguinte.



h

Quadro 4 – Avisos de Abertura de Concurso publicados até ao final de 2022

N.º Aviso	Data Publicação	Medida	Dotação Financeira	Datas submissão candidaturas	
				Início	Termo
01/Co3-io1/2021	09/09/2021	Co3-io1-mo4 - Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas	35 M€	16.09.2021	30.10.2021
Sub-total medida Mo4			35 M€		
02/Co3-io1/2021	22/11/2021	Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais	247,1 M€	07.12.2021	07.03.2022
03/Co3-io1/2022	29/07/2022	Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais	9,6 M€	15.09.2022	14.10.2022
04/Co3-io1/2022	02/11/2022	Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais	28,3 M€	07.11.2022	30.12.2022
05/Co3-io1/2022	12/12/2022	Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais	12 M€	15.12.2022	19.01.2023
Sub-total medida Mo1			297 M€		
Total			332 M€		

Fonte: elaboração própria.

37. O AAC N.º 01/Co3-io1/2021 (doravante AAC N.º 01) enquadra-se na medida mo4 – Mobilidade Verde SAD – Aquisição de Viaturas elétricas. Com uma dotação financeira inicial de 15 M€, este AAC tinha como objetivo o apoio à aquisição de 600 viaturas elétricas para IPSS, e equiparadas, com acordo de cooperação com o ISS para o desenvolvimento da resposta social SAD. Posteriormente, uma republicação (alteração) do AAC aumentou a dotação financeira do aviso para 35 M€ e o objetivo passou a fixar-se no financiamento à aquisição de 1.400 viaturas elétricas, ou seja, 56% da meta definida para a medida (2.500 viaturas). A dotação do AAC corresponde também a 56% dos custos previstos com a medida mo4 (62,5 M€).
38. O AAC N.º 02/Co3-io1/2021 (doravante AAC N.º 02) enquadra-se na medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais e teve como objetivo financiar a construção de novos lugares ou a remodelação de lugares existentes nas seguintes respostas sociais: CACI, Centro de Dia, Creche, ERPI, RA e SAD. A dotação do aviso foi de 247,1 M€, ou seja, 82,7% das verbas previstas para esta medida (298,7 M€). O objetivo do AAC é o financiamento da intervenção (criação ou remodelação) em 20.000 dos 28.000 lugares que constituem a meta da medida mo1, ou seja, 71,4% da meta definida.
39. O AAC N.º 03/Co3-io1/2022 (doravante AAC N.º 03) enquadra-se na medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais – e tem como objetivo financiar a criação de 370 novos lugares em duas respostas sociais inovadoras: a Comunidade de Inserção e a Habitação colaborativa, não previstas inicialmente no planeamento da medida. O objetivo é o apoio à criação de 120 lugares em Comunidades de Inserção e de 250 lugares em habitação colaborativa. A dotação do aviso foi de 9,6 M€.
40. O AAC N.º 04/Co3-io1/2022 (doravante AAC N.º 04), também se enquadra na medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais – e tem como objetivo a intervenção, através da criação ou remodelação, em 5.500 lugares nas respostas sociais Creche e Residência de Autonomização e Inclusão (RAI). A dotação do AAC é de 28,3 M€, sendo que 65% (18,4 M€) tem como fonte de financiamento o PRR e os restantes 35% (9,9 M€) tem como fonte de financiamento verbas provenientes da exploração dos jogos sociais.
41. Finalmente, o AAC N.º 05/Co3-io1/2022 (doravante AAC N.º 05) que também respeita- à medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais, tem como objetivo a criação ou remodelação de 400 lugares em ERPI, Centro de Dia, SAD ou CACI. Estas respostas sociais devem localizar-se nos territórios particularmente afetados pelos incêndios rurais, nomeadamente nos concelhos do Parque Natural da Serra da Estrela²⁰, ou em concelhos com uma área ardida acumulada, em 2022, igual ou superior a 4500 hectares ou a 10 % da respetiva área. A dotação financeira é de 12 M€, com 58% dessas verbas (7,0 M€) têm como fonte de financiamento o PRR e 42% das verbas (5,0 M€) têm como fonte de financiamento verbas provenientes da exploração dos jogos sociais.

²⁰ Celorico da Beira, Covilhã, Gouveia, Guarda, Manteigas e Seia.

III.OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

6. Diagnóstico das necessidades de investimento

42. No que se refere ao diagnóstico das necessidades de investimento que suportaram o desenho das medidas da Componente C3-i01 - “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, nota-se que as evidências apresentadas pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) no decurso da auditoria não suportam adequada e suficientemente o processo, designadamente no concernente à identificação das áreas mais necessitadas de intervenção, à distribuição dos fundos entre essas áreas e à forma como o Ministério e as entidades que estão sob sua tutela se organizaram, incluindo o papel que cada uma desempenhou nesse processo.
43. Com efeito, questionado sobre estas questões o MTSSS informou que para efeitos “(...) de diagnóstico e identificação de necessidades, foram recolhidos dados no âmbito das respostas sociais existentes por população alvo e da respetiva evolução ao longo do tempo, da rede solidária pública e privada lucrativa, respetivas taxas de cobertura, por âmbito, e estimativa das necessidades por resposta social, nomeadamente para a Creche, para a área dos idosos e para a área das pessoas com deficiência. Esta recolha teve por base a informação e os indicadores que constam na Carta Social (...) e nas estimativas da população residente do Instituto Nacional de Estatística. Neste trabalho, foram envolvidos os organismos do MTSSS, em particular o Instituto de Segurança Social e o Gabinete de Estratégia e Planeamento. Para além desta articulação intrainstitucional, foi promovida uma articulação interinstitucional com as áreas governativas com competência em matéria de PRR. Foram ainda auscultados os stakeholders e recolhidos contributos nos diversos fóruns em que o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) tem assento (...)”²¹. No entanto, e apesar de solicitado, não foram apresentadas atas de reuniões, estudos ou outra documentação que permitisse apreciar o trabalho realizado, concluir sobre as responsabilidades cometidas a cada uma das referidas entidades, bem como às equipas dos gabinetes ministeriais, conhecer as opções discutidas e examinar os critérios que estiveram na base da seleção dos investimentos e da distribuição das verbas entre eles, considerando designadamente objetivos de taxas de cobertura e estimativas das necessidades de cada resposta social.
44. Nota-se, ainda, que questionado sobre o seu papel desempenhado na identificação das necessidades de investimento inscritas no PRR e as fontes de informação que foram utilizadas no diagnóstico dessas necessidades, o ISS informou que “(...) não colaborou no diagnóstico das necessidades (...)”, tendo-se limitado a colaborar na “(...) consolidação dos conceitos com dados e valores de referência dos custos das respostas sociais implementadas.”²².
45. A única documentação detalhada remetida neste âmbito pelo MTSSS respeita à audição das entidades do setor social e solidário no âmbito da audição pública do PRR na área social. Da análise das opiniões e contributos apresentados, constata-se que estas entidades:
- Consideram que a verba afeta à “Nova Geração de Equipamentos Sociais” é muito insuficiente;
 - Notam que os custos por utente estimados para o alargamento da rede de equipamentos se apresentam muito abaixo do verdadeiro custo;
 - Salientam a necessidade de reforço do financiamento público no âmbito dos acordos de cooperação;
 - Manifestam a necessidade de simplificação e desburocratização, quer dos procedimentos de acesso aos fundos, quer dos procedimentos de licenciamento dos equipamentos;
 - Consideram que os objetivos de requalificação e de criação de novos lugares na resposta social ERPI podem ser contraditórios, na medida em que a remodelação de lugares se traduz muitas vezes na diminuição da densidade de ocupação de utentes;

²¹ Fonte: ofício n.º 4444, de 11 de agosto de 2022, do Gabinete da Secretária de Estado da Inclusão.

²² Fonte: informação prestada pelo ISS, em 12 de abril de 2022.

- Manifestam preocupação quanto às funções e ao exercício da atividade das equipas da medida do Radar Social, designadamente quanto às competências e à composição destas equipas e a sua oposição à possibilidade de este projeto representar uma limitação ou ingerência na autonomia das IPSS.
46. Na sequência do processo de audição pública foram introduzidas alterações ao investimento, sendo de destacar a criação da medida “Nova Geração do Apoio Domiciliário” (Co3-i01-mo2).

Em contraditório, o MTSSS alega, com referência à recomendação R.1 deste Relatório, que o planeamento do PRR na componente Co3-i01 foi efetuado de acordo com o recomendado. Ou seja, que o desenho deste investimento esteve suportado em mecanismos de diagnóstico e planeamento adequados, com fontes de evidência claramente identificadas e relacionadas com os objetivos e resultados esperados. Para suportar esta alegação, anexou os documentos que entende demonstrarem esse planeamento.

Porém, trata-se dos mesmos documentos disponibilizados na fase de execução da auditoria, dos quais não resultam claramente as fontes de evidências utilizadas ou os cálculos efetuados relativamente às necessidades identificadas para cada resposta social e a metas para as taxas de cobertura que suportaram a seleção e a distribuição de verbas entre medidas e respostas sociais elegíveis, bem como sobre os impactos projetados para os investimentos na dimensão social e na situação económico-financeira da Segurança Social. Mesmo perante nova insistência do Tribunal²³ para obter respostas claras e quantificadas, a resposta do MTSSS foi vaga e não quantificada. Com efeito, referências genéricas a documentos estratégicos, como as Grandes Opções do Plano e a Estratégia Portugal 2030, a dados da Carta Social e estimativas do INE para a população residente para cada faixa etária, não documentam ter existido um planeamento adequado, designadamente uma avaliação *ex-ante* que incluísse uma aferição preliminar dos riscos de execução do investimento e a consideração de mecanismos para a sua mitigação.

7. Operacionalização das medidas

47. Com vista à boa execução do investimento contratualizado, o ISS reorganizou-se²⁴, designadamente através da criação de várias subunidades orgânicas, às quais foram cometidas competências e responsabilidades inerentes à operacionalização das várias medidas. Ao abrigo do regime excecional de contratação de recursos humanos para gestão ou execução de projetos no âmbito do PRR, criado pelo Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho, o ISS procedeu ainda à contratação de 55 trabalhadores²⁵ para exercer funções no âmbito da gestão e monitorização do investimento.
48. Foram disponibilizados canais de atendimento para esclarecer dúvidas de potenciais interessados em concorrer aos apoios previstos para cada medida, distribuída documentação de apoio à

²³ Ofício registado com o n.º 20.836, de 23 de maio de 2023.

²⁴ Através da Deliberação n.º 67/2022, de 31 de março, do CD do ISS, foram criadas quatro subunidades orgânicas: (i) Núcleo de Apoio Jurídico, (ii) Núcleo de Equipamentos Sociais-PRR (iii), Núcleo de Apoio a Equipamentos para SAD-PRR e (iv) Setor de Apoio ao Programa Radar Social-PRR, na dependência hierárquica direta do Diretor da Unidade de Apoio a Programas. Pela Deliberação n.º 68/2022, de 31 de março, do CD do ISS, a organização interna do Gabinete de Planeamento e Estratégica também foi alterada, designadamente através da criação de uma Unidade de Estratégia e Avaliação de Investimentos e de um Núcleo de Avaliação de Investimentos e de Contratualização do Funcionamento e da extinção do Núcleo de Estratégia e Avaliação de Investimentos.

²⁵ Contratos a termo resolutivo certo ou incerto, pelo período máximo de execução dos projetos PRR, cfr. n.º 1 do art.º 15 do Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho. A contratação de recursos humanos deve obedecer aos seguintes requisitos: a) Estar prevista no contrato entre a «Recuperar Portugal» e os beneficiários diretos e intermediários, e entre estes últimos e os respetivos beneficiários finais, e nos respetivos termos; b) Não corresponder a uma necessidade permanente do órgão, organismo ou serviço; c) Ser exclusivamente afeta à gestão ou execução de projetos aprovados no âmbito do PRR; d) Ser preferencialmente financiada com recursos provenientes do PRR e, quando devidamente justificado, por outras fontes de financiamento previamente identificadas.

h

instrução de candidaturas e realizado um *webinar* para apresentação do programa, aviso e formulário de candidatura ao AAC N.º 01²⁶.

49. O ISS também contou com a colaboração do Instituto de Informática, IP (II), designadamente no desenvolvimento de um sistema de informação de suporte à implementação do investimento.
50. A opção pelo desenvolvimento de um sistema de informação próprio²⁷ “(...) foi articulada entre a tutela, ISS, IP e II, IP (...)” dada a necessidade de “(...) dar resposta às necessidades imediatas do ISS, IP considerando que não havia Sistema de Informação do PRR que permitisse a receção das candidaturas com a complexidade desejável e com o Backoffice de tratamento necessário e configurável, e de acordo com as valências já existentes em sistemas similares.”²⁸. Para o efeito, o II recorreu à subcontratação de serviços de desenvolvimento de *software*. Já a operacionalização do sistema de informação foi garantida por recursos internos e externos. Os custos com o desenvolvimento e a operacionalização deste sistema de informação, no período de julho de 2021 a junho de 2022, ascenderam a 310,8 m€²⁹.
51. De acordo com o ISS, este sistema de informação “(...) foi desenhado de uma forma genérica para permitir o acesso dos beneficiários para registo de candidaturas e apresentação de pedidos de reembolso bem como de técnicos (registados como tal) para efetuar o fluxo de análise. Esta plataforma poderá ser utilizada em qualquer projeto cujo processo passe pela apresentação de uma candidatura e posterior análise da mesma.”. O sistema de informação assegura ainda “(...) a interoperabilidade com o Balcão dos Fundos Europeus, como forma de centralização do processo, quer para efeitos de validação de informação, quer para efeitos de autenticação.”³⁰.

7.1. Mobilidade Verde Social

52. O primeiro AAC (AAC N.º 1) do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” respeitava à-Co3-io1.mo4 – Mobilidade Verde SAD – Aquisição de viaturas elétricas e foi publicado³¹ a 9 de setembro de 2021.
53. O AAC tinha como objetivo apoiar a aquisição de 600 viaturas elétricas. O montante do financiamento disponível para os apoios financeiros a conceder era de 15 M€. Contudo, face ao elevado número de candidaturas recebidas³², o AAC foi alterado e republicado a 22 de setembro, passando para 1.400 viaturas e 35 M€. Deste modo, o apoio a conceder no âmbito deste AAC representa 56% do total do financiamento previsto para a Co3-io1.mo4 – Mobilidade Verde Social (62,5 M€).

²⁶ Cfr. informação prestada pelo ISS, em 12 de abril de 2022.

²⁷ A decisão de autorizar a despesa com a contratação de “(...) serviços de desenvolvimento de software para o Projeto Respostas Sociais (...)” foi tomada a 26 de julho de 2021, sobre a Informação n.º I-II/DAD/6313/2021, de 12 de julho.

²⁸ Refere o II que “Só em agosto tivemos conhecimento, via informação da tutela, que a Recuperar Portugal iria disponibilizar um sistema de informação próprio, que num cenário otimista estaria disponível no final de 2021.”. Fonte: informação prestada pelo II, em 1 de julho de 2022.

²⁹ Os custos com a subcontratação de serviços totalizam 176 m€ e os custos internos 134,8 m€.

³⁰ Fonte: informação prestada pelo ISS, em 20 de maio de 2022.

³¹ AAC N.º 01, publicado a 9 de setembro de 2021 no sítio da Segurança Social e da EMRP na internet (<https://www.seg-social.pt/mobilidade-verde-social> e <https://recuperarportugal.gov.pt/candidaturas-prr/>). O AAC aplica-se a Portugal continental.

³² O período para apresentação de candidaturas decorreu entre 16 de setembro e 30 de outubro de 2021. De acordo com o ISS, “(...) até 20/09/2021, tinham já sido submetidas mais de 600 candidaturas e um apoio público estimado de +/-€15,5 milhões de euros. Neste contexto, atento o ritmo elevado de submissão de candidaturas, considerou-se justificado e necessário propor o reforço da dotação orçamental com vista a apoiar o maior número de candidaturas neste aviso, tendo sido reforçado o aviso em + € 20 milhões de euros, permitindo passar para 1.400 viaturas.”. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 12 de abril de 2022.

54. O AAC cumpriu com o disposto nas OT n.º 2 e 3/2021 da EMRP, designadamente quanto aos elementos que devem constar do Aviso e às condições de acesso e elegibilidade dos beneficiários finais.
55. O período para apresentação de candidaturas decorreu entre 16 de setembro de 2021 e 30 de outubro de 2021. No entanto, o AAC previa a possibilidade do ISS cancelar a receção das candidaturas em função do esgotamento do montante financeiro disponível. Note-se que, nos termos do ponto 5 do n.º 9 do AAC, as candidaturas seriam analisadas e hierarquizadas por ordem de chegada.
56. Podiam apresentar-se a concurso Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades legalmente equiparadas³³ com acordo de cooperação com o ISS para o desenvolvimento da resposta social SAD, que: *i)* estivessem legalmente constituídas e devidamente registadas; *ii)* tivessem a sua situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social; *iii)* tivessem a situação regularizada em termos matéria de reposições, no âmbito dos financiamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI); *iii)* não apresentassem a mesma candidatura a financiamento, no âmbito da qual ainda estivesse a decorrer o prazo de decisão ou em que a decisão sobre o pedido de financiamento tivesse sido favorável, exceto nos casos de desistência; *iv)* tivessem a situação regularizada em matéria de obrigações contabilísticas, nomeadamente a prestação de contas ao ISS; *v)* tivessem submetido ao ISS as frequências de utentes relativas à resposta SAD. Não foi exigido aos beneficiários finais que apresentassem uma situação económico-financeira equilibrada ou demonstrassem ter capacidade para financiar a operação, o que diminuiria o risco de não execução dos projetos.
57. Eram elegíveis para financiamento as despesas com a aquisição de veículos elétricos ligeiros de mercadorias e de passageiros com transformação³⁴, até 25 m€ por viatura.
58. A definição do montante a apoiar por veículo elétrico com transformação³⁵ teve por base “(...) o valor médio de 20.000 € por viatura elétrica, com base em informação de mercado disponibilizada (...) pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., e o valor médio de 5.000€ por transformação/adaptação destas viaturas (...)”. Contudo, verificou-se que o montante considerado teve por referência um Acordo Quadro da ESPAP de 2018, que à data da publicação do AAC já estava desatualizado face aos valores de mercado³⁶.
59. Para serem elegíveis as despesas devem ainda cumprir os seguintes requisitos de elegibilidade: *i)* serem realizadas a partir de 1 de fevereiro de 2020³⁷; *ii)* obedecerem a critérios de razoabilidade financeira, assente em princípios de boa gestão financeira, tendo como base os preços de mercado e a relação custo/benefício; *iii)* obedecerem às regras de contratação pública; *iv)* respeitarem os princípios da transparência, concorrência e boa gestão dos dinheiros públicos. A taxa de financiamento é de 100% sobre a despesa elegível³⁸. Contudo, a despesa com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) não é elegível.
60. Os beneficiários finais receberiam um adiantamento de 70% do investimento considerado elegível com a contratualização (assinatura do Termo de Aceitação) e após a verificação oficiosa da situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a segurança social. Os restantes 30% após a submissão do relatório eletrónico da execução física e financeira no sistema de

³³ Cada entidade só podia apresentar uma candidatura.

³⁴ Instalação/adaptação de caixa de carga no caso de ligeiros de mercadorias e colocação de assentos e almofadas de conceção especial, auxiliares de elevação e equipamentos para cadeiras de roda, no caso de ligeiros de passageiros.

³⁵ Veículos adaptados às necessidades das instituições para o desenvolvimento da resposta social (e.g., colocação de auxiliares de elevação; instalação de caixa de carga).

³⁶ Consultada a página <https://automoveiseletricos.com> em 22 de fevereiro de 2022, e a título meramente ilustrativo, a cotação mais baixa encontrada para um veículo ligeiro de mercadorias foi de 24.721 € + IVA.

³⁷ Data de elegibilidade prevista no n.º 2 do art.º 17.º do Regulamento 2021/241, de 12 de fevereiro.

³⁸ Previstos no ponto 5 do aviso de abertura do concurso.

informação de suporte à implementação do investimento, no prazo de 45 dias úteis a contar da data de pagamento pelo beneficiário final da despesa elegível para reembolso.

61. Os critérios de avaliação das candidaturas constam do quadro seguinte.

Quadro 5 – Critérios de avaliação do mérito das candidaturas ao AAC N.º 01

Nº	Critérios de mérito
1	Número de utentes a frequentar a resposta social Serviço de Apoio Domiciliário com acordo de cooperação no mês anterior à data da submissão da candidatura
2	Localização em Território de Baixa Densidade (Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho)
3	% média contratualizada ponderada pelo número de cuidados e serviços e a sua frequência (dias úteis/dias de semana)
4	Taxa de cobertura da resposta social Serviço de Apoio Domiciliário no concelho

Fonte: AAC N.º 01.

62. A análise dos critérios de avaliação e da respetiva grelha de análise³⁹ do AAC evidencia que:

- o critério um (máximo 30 pontos) atribui uma pontuação mais elevada a candidaturas com maior número de utentes a frequentar a resposta social no âmbito do acordo de cooperação;
- o critério dois (máximo 20 pontos) privilegia as respostas localizadas em territórios do interior⁴⁰;
- o critério três (máximo 30 pontos) relaciona-se com o número de cuidados e serviços prestados no âmbito do acordo de cooperação. O SAD pode prestar seis tipos de cuidados e serviços⁴¹; dependendo os serviços das necessidades de cada utente e do número de dias em que esses cuidados ou serviços são prestados⁴². Neste critério aos acordos em que os utentes, em média, recebem um maior número de cuidados e serviços durante um maior número de dias é atribuída maior pontuação;
- o critério quatro (máximo 20 pontos) depende do rácio entre a taxa de cobertura da resposta SAD⁴³ no concelho onde se localiza a resposta de cada candidatura e a taxa de cobertura da resposta SAD em Portugal continental. Às candidaturas localizadas em concelhos em que a taxa de cobertura é menor do que a média de Portugal continental é atribuída maior pontuação;
- aplicada a grelha de análise, a pontuação mínima necessária para acesso ao financiamento é de 50 pontos.

▪ **Candidaturas apresentadas a concurso**

63. Foram apresentadas⁴⁴ 1.375 candidaturas a concurso, abrangendo 1.504 Acordos de Cooperação⁴⁵ e 47.198 utentes, para a aquisição de 1.504 veículos elétricos, a que correspondia um montante financeiro de 37,1 M€.

³⁹ Ponto 16 do AAC.

⁴⁰ Quase todos territórios de baixa densidade são localizados no interior de Portugal continental, muito embora a Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, inclua nos territórios de baixa densidade zonas do litoral, tal como os concelhos de Alcácer do Sal, Grândola, Odemira e Santiago do Cacém.

⁴¹ Segundo a Portaria n.º 38/2013, de 30 de janeiro, a resposta social SAD deve reunir condições para prestar, pelo menos, quatro dos seguintes cuidados e serviços: a) Cuidados de higiene e conforto pessoal; b) Higiene habitacional, estritamente necessária à natureza dos cuidados prestados; c) Fornecimento e apoio nas refeições, respeitando as dietas com prescrição médica; d) Tratamento da roupa do uso pessoal do utente; e) Atividades de animação e socialização, designadamente, animação, lazer, cultura, aquisição de bens e géneros alimentícios, pagamento de serviços, deslocação a entidades da comunidade; f) Serviço de teleassistência.

⁴² Os cuidados e serviços podem ser alvo de acordo apenas para os dias úteis ou para os dias úteis e fins-de-semana.

⁴³ A taxa de cobertura da resposta SAD é medida pelo rácio entre o número de utentes abrangidos por acordo de cooperação e a população residente com idade igual ou superior a 65 anos.

⁴⁴ As candidaturas eram apresentadas através da submissão de formulário eletrónico no sistema de informação de suporte à implementação do investimento, mediante registo e acesso através do Balcão dos Fundos.

⁴⁵ Representando cerca de 61,3% (2.451) do total de Acordos de Cooperação para a resposta social SAD em execução.

64. Da análise das candidaturas apresentadas a concurso destaca-se o seguinte:
- o distrito com maior número de acordos de cooperação considerados nas candidaturas foi o Porto (163, 10,8%), seguido de Coimbra (128, 8,5%) e Viseu (123, 8,2%);
 - 83,3% (1.253) dos acordos de cooperação considerados nas candidaturas abrangem entre 9 e 49 utentes. Contudo, o número de utentes abrangidos é bastante heterogéneo, variando entre três e 216 utentes;
 - 51,5% (774) das respostas sociais não estão localizadas em territórios de baixa densidade;
 - 77,3% (1.162) das respostas sociais estão localizadas em concelhos com taxa de cobertura inferior à taxa de cobertura média de Portugal continental, a qual é de 3,1%⁴⁶;
65. Aplicada a grelha de análise, nenhuma candidatura foi indeferida por não ter atingido o mínimo de pontuação exigível (50 pontos).
66. Contudo, nota-se que 22 candidaturas não obtiveram financiamento devido ao esgotamento da dotação financeira do AAC, embora tivessem maior pontuação que algumas das candidaturas que obtiveram apoio⁴⁷. Tal resulta da pouca efetividade da grelha de análise para excluir candidaturas com reduzido mérito. Com efeito, aplicada a grelha de análise à totalidade dos 2.451 acordos de cooperação existentes a nível nacional para a resposta social SAD, apenas quatro obteriam pontuação que os excluía do financiamento. Assim, o critério efetivo para obtenção de financiamento foi a data de apresentação da candidatura, em preterição da elegibilidade de candidaturas com maior número de utentes a frequentar a resposta social ou localizadas em territórios prioritários. Ou seja, candidaturas com um maior mérito relativo foram excluídas simplesmente porque foram apresentadas mais tarde, ainda que dentro do prazo do ACC.
67. A 30 de setembro de 2022, tinham sido aprovadas 1.275 candidaturas, das quais 1.175 encontravam-se em execução, 77 ainda não tinham iniciado o projeto, 22 foram canceladas por desistência e uma entidade ainda não tinha assinado o termo de aceitação. À mesma data, existiam ainda 46 (3,3%) candidaturas indeferidas, a maioria (38) pela falta de prestação de contas ao ISS.

7.2. Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais

68. O segundo AAC do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” (AAC N.º 02) respeitava à Co3-io1.mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais e foi publicado a 22 de novembro de 2021.
69. Através deste AAC pretendia-se alcançar pelo menos 20.000 lugares intervencionados, cerca de 71,4% dos lugares intervencionados que constituem o objetivo da Co3-io1-mo1 do PRR (28.000). O apoio a conceder no âmbito deste AAC é de 247,1 M€, ou seja, cerca de 82,7% do total do financiamento previsto para medida (298,7 M€). No entanto, existem dotações específicas para as respostas sociais a apoiar, tal como se evidencia no quadro seguinte.

⁴⁶ Com base em dados do ISS extraídos do sistema de informação de suporte à cooperação (SISS-COOP) em 15 de janeiro de 2021 e estimativas da população residente em 2020 do INE.

⁴⁷ Já em 2023, estas candidaturas foram incluídas para financiamento (19 receberam termos de aceitação em janeiro e três em abril de 2023). Das 19 candidaturas que receberam termos de aceitação em janeiro de 2023, duas desistiram.

h

Quadro 6 – Dotação financeira por resposta social do AAC N.º 02
Unidade: euros

Resposta Social	Dotação
Creche	64 853 460 €
Respostas para Idosos: Estabelecimento Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia	145 260 240 €
Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão	26 730 000 €
Residência Autónoma	10 224 000 €
Total	247 067 700 €

Fonte: AAC N.º 02.

70. O AAC prevê assim a existência, na prática, de quatro concursos distintos que competem pelo financiamento em cada uma das dotações. Ficou também definido no AAC que 50% da dotação total destina-se, em exclusivo, a projetos que assegurem que as necessidades de energia primária dos edifícios onde se desenvolvem as respostas “(...) são, de pelo menos, 20% inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades de energia quase nulas.”⁴⁸.
71. O período para apresentação de candidaturas, por IPSS e equiparadas, autarquias e outras entidades públicas, entidades de direito privado sem fins lucrativos e de utilidade pública, decorreu entre 7 de dezembro de 2021 e 7 de março de 2022, por efeito das republicações (alterações) do AAC de 14 de fevereiro e de 23 de fevereiro de 2022.
72. O AAC cumpriu com o disposto nas OT n.º 2 e 3/2021 da EMRP, designadamente quanto aos elementos que devem constar do Aviso e às condições de acesso e elegibilidade dos beneficiários finais. O quadro seguinte evidencia as condições de acesso e de elegibilidade dos beneficiários finais.

Quadro 7 – Condições de acesso e de elegibilidade do AAC N.º 02

Alínea	Condição de acesso e elegibilidade	Alínea	Condição de acesso e elegibilidade
a)	Estarem legalmente constituídos e devidamente registados (quando aplicável)	g)	O projeto de investimento não ter sido objeto de qualquer financeiro, nacional ou comunitário, com a mesma final nos 10 anos precedentes
b)	Terem a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social	h)	Terem projeto em fase de Anteprojeto, nos termos do c encontra definido no artigo 3º e 6º da Portaria n.º 701-H/ de 29 de junho/ projeto de licenciamento, ou fase posteri conformidade com as normas reguladoras das condiç instalação e funcionamento de cada uma das respostas sc
c)	Terem a situação regularizada em matéria de reposições, no âmbito dos financiamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	i)	Disporem de documentação comprovativa da autorizaç licenciamento, pela Câmara Municipal, relativamente às o realizar, à data da submissão das candidaturas, nos t definidos no AAC
d)	Terem a situação regularizada em matéria de obrigações contabilísticas, designadamente a prestação de contas ao Instituto da Segurança Social, IP, quando aplicável	j)	As autarquias locais encontram-se dispensadas do defin alínea i)
e)	Enquadramento do projeto nas tipologias, objetivos e condições de elegibilidade estabelecidos no ponto 4 do presente Aviso – Respostas sociais elegíveis, tipologias de projetos a apoiar e regras de execução, a apoiar no âmbito da Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, do PRR	k)	Cumprirem com as condições específicas relativ organização, instalação e funcionamento de cada res social, nos termos dos normativos em vigor à da submissão da candidatura
f)	Não apresentarem a mesma candidatura a financiamento, no âmbito da qual ainda esteja a decorrer o processo de decisão ou em que a decisão sobre o pedido de financiamento tenha sido favorável, exceto nas situações em que tenha sido apresentada desistência ou em que uma ou mais respostas sociais não sejam elegíveis no presente aviso	l)	Terem parecer emitido pelo Conselho Local de Ação Soc Rede Social, de acordo com o previsto na alínea n) do n.º do artigo 28.º do Decreto-lei n.º 115/2006, de 14 de , quando aplicável

Fonte: AAC N.º 02.

73. Da análise das condições de acesso e de elegibilidade ressalta que, tal como no AAC N.º 01, o ISS optou por não exigir a demonstração das entidades deterem capacidade de financiamento da

⁴⁸ Cfr. ponto 12.2 do AAC N.º 02.

operação, designadamente da componente privada do investimento, ou uma situação económico-financeira equilibrada.

Em contraditório, o ISS refere que “Estas entidades, ao contrário das entidades privadas com fins lucrativos, recebem donativos e mecenato e que permitem garantir a exequibilidade dos projetos sem uma relação direta com a capacidade económico-financeira das entidades. O parecer da Rede Social, nos critérios por si avaliados, entra em linha de conta com o nível de sustentabilidade do projeto candidato, e em conjugação com as parceiras, é tido em conta na grelha de critérios e de seleção das operações constantes em aviso.”.

Nota-se que esta alegação contraria a avaliação dos riscos constante dos relatórios de execução produzidos pela EMRP, a qual tem alertado, praticamente desde o início, para riscos emergentes quanto à capacidade de financiamento dos projetos, nomeadamente em resultado do aumento dos preços dos materiais de construção. Quanto ao parecer da Rede Social note-se que a avaliação da sustentabilidade se refere ao financiamento corrente da resposta social após o início da atividade, não relevando para a capacidade de financiamento da fase de investimento. Por sua vez, no critério das parceiras, importa salientar, que um número significativo de candidaturas (19) foi aprovado com a indicação “*Estão identificados na candidatura/projeto, os parceiros, mas não as responsabilidades ou os recursos a disponibilizar por cada um na concretização do projeto.*”, pelo que não se acolhe a argumentação.

74. No âmbito deste AAC são elegíveis as despesas com a construção de raiz, ampliação, remodelação, reabilitação e/ou reconstrução de edifício ou fração autónoma ou com a aquisição de edifício ou fração para o desenvolvimento das referidas respostas sociais. Para serem elegíveis as despesas devem ainda cumprir os seguintes requisitos de elegibilidade: i) serem realizadas a partir de 1 de fevereiro de 2020⁴⁹; ii) obedecerem a critérios de razoabilidade financeira, assente em princípios de boa gestão financeira, tendo como base os preços de mercado e a relação custo/benefício; iii) obedecerem às regras de contratação pública; e iv) respeitarem os princípios da transparência, concorrência e boa gestão dos dinheiros públicos. A despesa com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) não é elegível.
75. Os valores máximos de financiamento assentam na definição de um custo padrão por utente a financiar por tipo de resposta social e por tipo de intervenção (remodelação ou construção). O custo padrão de construção por utente por tipologia de investimento consta do quadro seguinte:

Quadro 8 – Custo padrão de construção por utente do AAC N.º 02

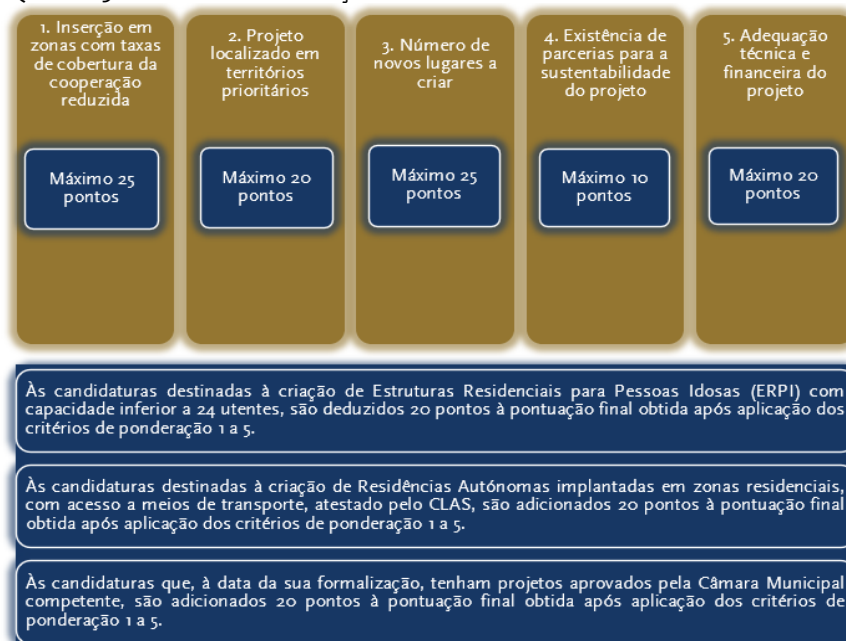
Resposta Social	Custo Padrão - Lugares Remodelados	Custo Padrão - Lugares Novos
Creche	1.935 €	9.675 €
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	7.139 €	35.695 €
Centro de Dia	2.384 €	11.920 €
Serviço de Apoio Domiciliário	336 €	1.680 €
Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão	4.950 €	24.750 €
Residência Autónoma	7.100 €	35.500 €

Fonte: AAC N.º 02.

76. A taxa de financiamento é de 100% do investimento elegível apurado até ao limite do custo padrão de construção por utente calculado nos termos do quadro anterior. Contudo, se o valor da adjudicação ou aquisição do edifício ou fração autónoma for inferior ao determinado pelo critério do custo padrão por utente, considera-se o valor mais baixo.
77. Os critérios de avaliação das candidaturas constam do quadro seguinte.

⁴⁹ Data de elegibilidade prevista no n.º 2 do art.º 17.º do Regulamento 2021/241, de 12 de fevereiro.

Quadro 9 – Critérios de avaliação do mérito das candidaturas ao AAC N.º 02



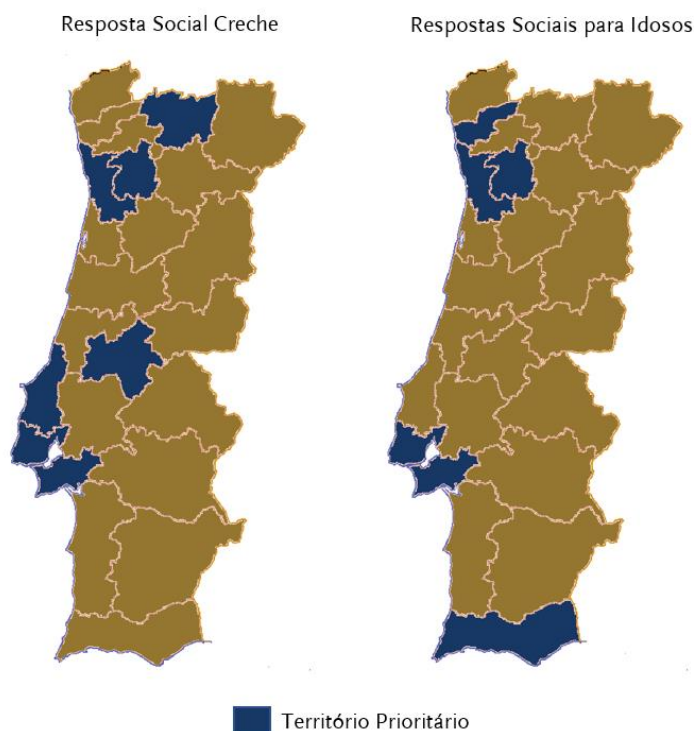
Fonte: elaboração própria. Nota: CLAS – Conselho Local de Ação Social.

78. Os dois primeiros critérios estão relacionados com a localização da resposta social a apoiar. O primeiro atribui maior pontuação aos projetos localizados em concelhos com taxas de cobertura da cooperação *standardizada* reduzida⁵⁰. Assim, as respostas sociais localizadas em concelhos com uma Taxa de Cobertura da Cooperação *Standardizada* Concelhia (TCCSC) inferior ou igual à média nacional recebem a pontuação máxima (25 pontos), enquanto a pontuação mínima (zero pontos) é atribuída a projetos com uma TCCSC superior a duas vezes a média nacional⁵¹.
79. O segundo critério define áreas prioritárias também com base na taxa de cobertura da cooperação *standardizada*, mas ao nível da NUT III. Assim, para as respostas sociais na área da deficiência (CACI e RA) definiu-se a totalidade do território de Portugal continental como região prioritária. Para as respostas sociais relacionadas com infância (Creche) e idosos (ERPI, SAD e Centro de Dia) as áreas prioritárias encontram-se identificadas nos mapas seguintes:

⁵⁰ As taxas de cobertura da cooperação para cada resposta social correspondem ao rácio entre os lugares com acordo de cooperação para a resposta social em causa e a população alvo definida pelo ISS para essa resposta social. A taxa de cobertura da cooperação *standardizada* é medida pelo rácio entre a taxa de cobertura da resposta social no concelho e a taxa de cobertura da resposta social em Portugal continental. *Vide* Anexo 4.

⁵¹ A grelha completa de pontuação do critério um – Inserção em zonas com taxas de cobertura reduzida é a seguinte: projetos localizados em concelhos com TCCSC ≤ 100 , 20 pontos; projetos localizados em concelhos com TCCSC > 100 e ≤ 150 , 15 pontos; projetos localizados em concelhos com TCCSC > 150 e ≤ 200 , 5 pontos; projetos localizados em concelhos com TCCSC ≥ 200 , zero pontos.

Figura 4 – Territórios Prioritários definidos no AAC N.º 02 para a resposta social Creche e para respostas sociais para idosos



Fonte: elaboração própria.

Nota: As respostas sociais para idosos são: ERPI, SAD e Centro de Dia.

80. Para as respostas sociais localizadas em áreas prioritárias eram atribuídos 20 pontos e em zonas não prioritárias zero pontos. As candidaturas que incluíssem respostas sociais em mais do que uma área (deficiência, idosos ou infância) a pontuação corresponde à soma da pontuação de cada uma das respostas a dividir pelo número de respostas.
81. O terceiro critério privilegia as respostas sociais com mais lugares novos no total de lugares intervencionados. Assim, aos projetos com 100% de novos lugares atribui-se a pontuação máxima (25 pontos), aos projetos uma percentagem de novos lugares entre 75% e 99% atribuem-se 15 pontos e aos projetos com uma percentagem de novos lugares entre 50% e 74% atribuem-se 10 pontos. Os projetos em que mais de 50% dos lugares intervencionados sejam lugares a remodelar recebem zero pontos. Note-se que esta fórmula teve um efeito decisivo no concurso no que se refere às respostas sociais para idosos (SAD, ERPI e Centro de Dia), em particular nas ERPI. Com efeito, dado o elevado número de candidaturas para o desenvolvimento desta resposta social, como adiante se explicita, apenas projetos com pontuação muito elevada (acima dos 80 pontos) obtiveram financiamento, pelo que os contratos celebrados previam exclusivamente novos lugares. Assim, em 30 de setembro de 2022, dos projetos aprovados relativos às respostas sociais dirigidas a idosos, 95,8% (7.166) dos lugares intervencionados eram novos lugares e apenas 4,2% (318) lugares remodelados. Note-se que a medida Co3-io1-mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais tinha como objetivo 28.000 lugares intervencionados, sendo que desses 13.000 deveriam corresponder à remodelação de lugares em ERPI. Todavia, o facto de somente terem sido aprovadas candidaturas no âmbito do AAC N.º 2 correspondentes a 318 lugares remodelados poderá colocar grandes dificuldades no alcance dos 13.000 lugares, colocando por sua vez também em risco o cumprimento do objetivo da “meta A” de 28.000 lugares intervencionados, com possíveis repercussões ao nível do desembolso do financiamento do PRR, dado que face ao objetivo previsto neste AAC de financiar ou a criação ou a remodelação de 20.000 lugares, apenas se atingiu 68,2% desse objetivo.

82. O quarto critério divide-se em duas componentes. Na primeira, é utilizado o parecer dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS)⁵² para avaliar o grau de coordenação da resposta social candidata a financiamento com as outras respostas sociais já existentes no território em que se pretende desenvolver. Na segunda, avalia-se a “sustentabilidade futura”. Essa sustentabilidade futura baseia-se na origem dos recursos que financiarão o funcionamento da resposta social, nomeadamente na combinação entre recursos públicos e privados que assegurarão esse funcionamento. Assim, às candidaturas que prevejam que a sustentabilidade futura da resposta será assegurada maioritariamente por recursos privados, da própria instituição ou de entidades privadas, é atribuída a pontuação máxima. Contudo, nota-se que essa avaliação é efetuada apenas com base em declarações genéricas, não sendo necessário identificar com detalhe as fontes de financiamento futuras, nem demonstrar que as mesmas se encontram asseguradas, sendo apenas necessário identificar a “estratégia” de financiamento, o que por si só significa um risco não mitigado de acesso a financiamento.
83. Por fim, o critério cinco, “adequação técnica e financeira do projeto” utiliza o seguinte rácio:

$$\frac{\text{estimativa de custo da obra}}{(\text{número de lugares a remodelar} * \text{custo por utente}) + (\text{número de lugares a criar} * \text{custo por utente})}$$

para valorizar os projetos com menores custos. Assim, aos projetos que obtenham um rácio inferior ou igual a 1,2 é atribuída a pontuação máxima (20 pontos) e aos projetos com um rácio superior a 2 zero pontos. Os projetos com custos anormalmente baixos (com custo inferior a 500 euros por metro quadrado) também recebem zero pontos⁵³.

84. Quanto aos pagamentos⁵⁴, os beneficiários finais recebem um adiantamento correspondente a 13% do valor do financiamento aprovado, com condição de apresentação do alvará de licença de construção, quando aplicável, e do auto de consignação da empreitada; ou de aprovação municipal do projeto, no caso de aquisição de edifício ou fração. Depois, podem ser concedidos pagamentos mediante a apresentação de listagens das despesas realizadas e pagas até ao limite de 95% da componente de financiamento. O pedido de reembolso final é submetido no âmbito do encerramento do projeto, juntamente com outros documentos que comprovem a conclusão do investimento.

▪ Candidaturas apresentadas a concurso

85. Foram submetidas 1.071 candidaturas a concurso, abrangendo 867 entidades. A maioria (66%) das entidades apresentou projeto para mais do que uma resposta social. Nos casos em que a candidatura era dirigida a apenas uma resposta social, foi a ERPI que teve o maior número de candidaturas (195), enquanto o SAD teve o menor número (11).
86. As candidaturas submetidas correspondiam a um investimento elegível de 1.233 M€, ou seja, a um montante 4,9 vezes superior à dotação do AAC (247,1 M€). As candidaturas também excediam largamente o número de lugares a intervencionar. Com efeito, para o conjunto das seis respostas

⁵² O CLAS é um órgão da Rede Social. De acordo com o Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, que consagra os princípios, finalidades e objetivos da rede social, bem como a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos, os CLAS, através do seu núcleo executivo, têm, entre outras competências relacionadas com a articulação das diferentes entidades e respostas sociais existentes no concelho em que se inserem, a competência de emitir pareceres sobre candidaturas a programas nacionais ou comunitários fundamentados no diagnóstico social e no plano de desenvolvimento social e sobre a criação de serviços e equipamentos sociais, tendo em vista a cobertura equitativa e adequada no concelho, assim como o impacto das respostas em matéria de igualdade de género, designadamente na conciliação da vida familiar e da vida profissional.

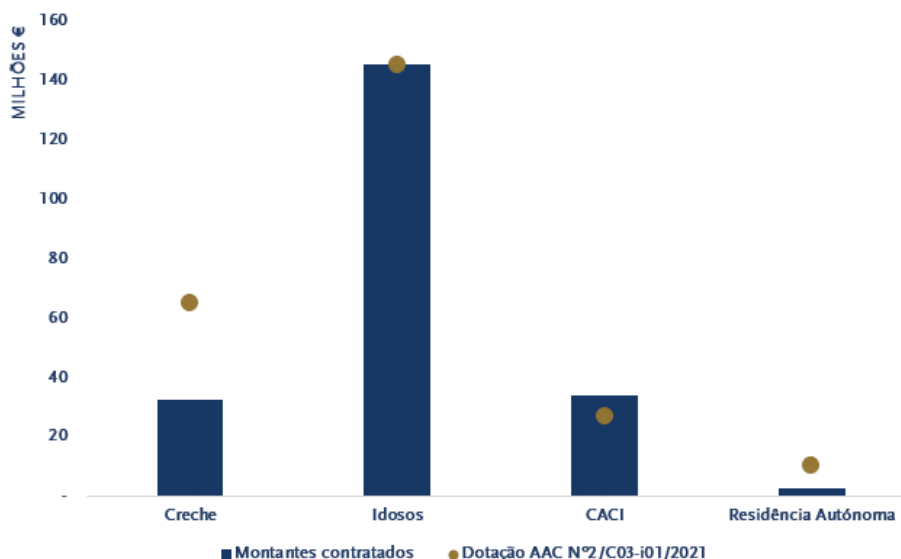
⁵³ A estrutura completa de pontuação do critério cinco é a seguinte: se o rácio do custo da obra for menor ou igual a 1,2, 20 pontos; se for maior do que 1,2 e menor ou igual a 1,5, 10 pontos; se for maior do que 1,5 e menor ou igual a 2, 5 pontos. Um rácio maior do 2 ou um custo por m² inferior a 500 euros implicam a atribuição de zero pontos.

⁵⁴ A efetivar após a verificação oficiosa da situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a segurança social.

sociais elegíveis (ver Quadro 6), as candidaturas submetidas correspondiam à intervenção em 63.769 lugares, cerca de 3,2 vezes o objetivo definido para o AAC (20.000 lugares).

87. A maioria das candidaturas foram apresentadas por IPSS e equiparadas. Ainda assim, o investimento elegível das candidaturas apresentadas por entidades públicas⁵⁵, na maioria municípios, representa 9,2% (113,3 M€) do valor total das candidaturas submetidas e 9,7% (6.203) dos lugares a intervencionar. O distrito com maior número de projetos considerados nas candidaturas submetidas foi o Porto (134, 12,5%), seguido de Lisboa (127, 11,9%) e Braga (100, 9,3%).
88. A pontuação das últimas candidaturas aprovadas para cada dotação reflete a diversidade de competitividade das candidaturas a cada resposta social. Enquanto para as candidaturas a financiamento de lugares em Creches e CACI o mérito das últimas candidaturas financiadas foi, respetivamente de 50 pontos e de 59 pontos, no caso da dotação para as respostas sociais dirigidas a idosos a última candidatura a obter financiamento obteve 80,67 pontos no mérito⁵⁶.
89. O elevado número de candidaturas apresentadas implicou que apenas 21,8% (233 candidaturas) obtivesse financiamento. Os 233 contratos de comparticipação financeira assinados preveem o financiamento de 13.614 lugares, ou seja, apenas 68,1% dos lugares fixados como objetivo no AAC. Tal resultou, em parte, do facto de 204 desses contratos, ou seja, 87,6% incluírem apenas a criação de novos lugares.
90. Globalmente, os montantes de financiamento público contratados correspondem a 213,7 M€, *i.e.* cerca de 86,5% da dotação financeira definida para o AAC N.º 02 (247,1 M€).

Gráfico 5 – Dotações e montante contratado por resposta social - AAC N.º 02



Fonte: contratos de financiamento assinados pelo ISS no âmbito do Aviso N.º 02.

Nota: As respostas incluídas na categoria idosos são: Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia.

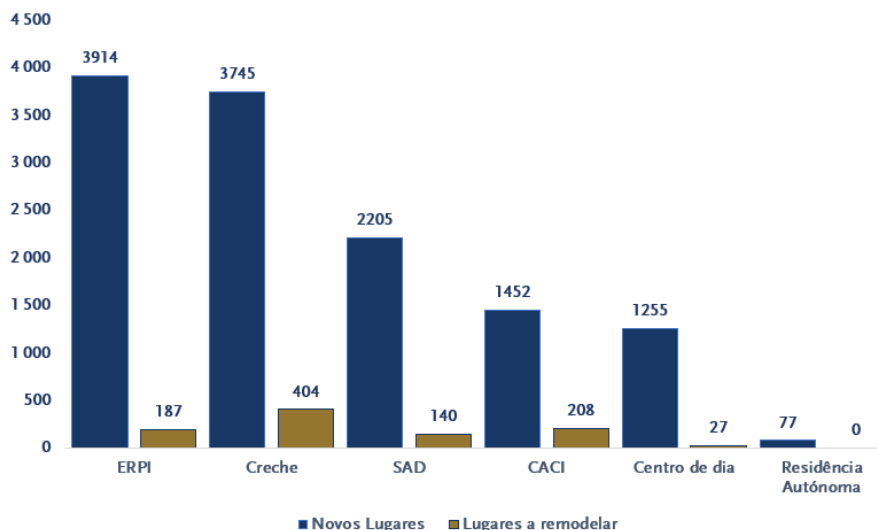
91. No âmbito do processo de análise das candidaturas do AAC N.º 02 as candidaturas aprovadas para as respostas sociais Creche e Residência Autónoma não foram suficientes para esgotar a dotação prevista. Já quanto à resposta social CACI observou-se que foram aprovadas candidaturas que excediam a dotação prevista no AAC, de acordo com o previsto no Ponto 12.5 do AAC. Para as

⁵⁵ Entidades classificadas pelo Instituto Nacional de Estatística no Setor Institucional das Administrações Públicas.

⁵⁶ Excetua-se a situação da candidatura n.º 000882, que obteve financiamento com um mérito nas respostas para idosos de 59 pontos, mas que constitui um erro, cfr. Ponto 8 do Relatório.

respostas sociais para idosos (ERPI, Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário) foram aprovadas candidaturas até ao limite da dotação prevista.

Gráfico 6 – Tipologia dos lugares contratados no âmbito do Aviso N.º 02



Fonte: contratos de financiamento assinados no âmbito do Aviso N.º 02.

92. Importa ainda salientar que apesar de o AAC indicar que a taxa de financiamento é de 100%, o esforço financeiro dos beneficiários finais será ainda significativo. O investimento total dos 233 contratos assinados corresponde a 297,7 M€, para um financiamento do PRR de 213,7 M€, ou seja, uma taxa efetiva de financiamento de cerca de 71,8%. Dado que os investimentos elegíveis apenas incluem os custos com a construção e edificação das infraestruturas, excluindo outros custos necessários à entrada em funcionamento dos equipamentos sociais, essa taxa de financiamento efetivo deverá ser ainda menor, obrigando a um esforço financeiro acrescido dos beneficiários finais, quando não foi avaliada, no processo de candidatura, a sua capacidade para suportar a componente privada do investimento.
93. Acresce que alguns dos contratos assinados correspondem a infraestruturas em que se pretende edificar mais do que uma resposta social, mas em que as componentes relativas às respostas sociais para idosos, apesar de elegíveis, não obtiveram financiamento, por esgotamento da dotação. Ora, uma vez que as componentes do projeto podem não ser separáveis na sua edificação, essas candidaturas obrigarão os beneficiários finais a suportar a totalidade dos custos com as respostas sociais para idosos, o que correspondem a um risco acrescido para a capacidade concretização desses projetos.

8. Verificações: falhas e insuficiências no sistema de controlo

8.1. Falhas e insuficiências no sistema de controlo: AAC N.º 01

94. O exame realizado à análise e tratamento das candidaturas apresentadas ao AAC N.º 01 revelou situações irregulares e insuficiências no sistema de monitorização e controlo, das quais se destacam:
- O prazo de decisão sobre as candidaturas não foi cumprido. Os candidatos não foram notificados da decisão sobre a candidatura no prazo de 30 dias úteis após a sua receção, conforme previsto no ponto 7 do n.º 9 do AAC. A maioria dos termos de aceitação apenas foi

emitido em abril de 2022, quando o prazo para apresentação de candidaturas terminou em 30 de outubro de 2021⁵⁷;

Em contraditório, o ISS refere que “(...) o atraso na concretização das contratualizações, se deveu, sobretudo (...)” ao facto de a conclusão dos trabalhos de desenvolvimento e parametrização do módulo de análise das candidaturas na plataforma do PRR só ter ocorrido no final de 2021. Além disso, refere que surgiram problemas relacionados com a verificação da condição de acesso relativa à situação regularizada perante a Autoridade Tributária (AT), Segurança Social e no âmbito de financiamentos comunitários, os quais obrigaram à criação de um sistema dedicado para esse efeito, o qual apenas ficou concluído no início de 2022.

- A condição de acesso ao concurso concernente à prestação de contas ao ISS não foi aplicada às entidades que têm mais do que um NISS⁵⁸. De acordo com o ISS, estas entidades não conseguiriam submeter as contas na plataforma eletrónica “Orçamentos e Contas das Instituições Particulares” (OCIP), “(...) por motivo que não lhes é imputável, aguardando que os serviços resolvam este constrangimento (...)”⁵⁹, pelo que as respetivas candidaturas foram aceites. Contudo, não se confirmou o referido impedimento, tendo-se identificado três entidades⁶⁰ nesta situação (mais do que um NISS) que apresentaram candidatura ao concurso e que submeteram as contas de 2018, 2019 e 2020 na referida plataforma⁶¹, sendo que, num dos casos⁶², as contas de 2020 só foram apresentadas a 17 de junho de 2022, ou seja, após a decisão sobre a candidatura, pelo que deveria ter sido excluída;

O ISS refere em sede de contraditório, que “(...) não partilha do entendimento (...)” do Tribunal “(...) podendo a não aprovação das candidaturas ser considerada como desproporcional e injusta, considerando que as entidades não puderam submeter as contas por motivos que lhes são alheios.”. Ora, a argumentação não colhe, na medida em que nas situações identificadas o impedimento de prestação de contas já teria sido ultrapassado, na medida em que se verificou que as entidades haviam submetido as contas de anos anteriores a 2020 na plataforma.

- As datas dos procedimentos de análise e decisão das candidaturas registados no sistema de informação de suporte à implementação do investimento não são objeto de verificação/validação de erros⁶³;

Em contraditório, o ISS indica que “A situação observada trata-se de um lapso, aquando da inserção do Termo de Aceitação na plataforma do PRR com vista à constituição da operação em apreço. Sinalizada a situação a mesma foi devidamente corrigida e será acautelada de futuro.”.

- Limitações no sistema informático de verificação da situação regularizada perante a AT, Segurança Social e os FEEL para as entidades sem inscrição prévia no Balcão dos Fundos implicaram que a análise dessas candidaturas não pudesse ser efetuada por ordem de chegada.

⁵⁷ O prazo médio de envio da notificação da audiência prévia das candidaturas selecionadas na amostra foi de 78,6 dias úteis e o de envio dos termos de aceitação ou da decisão final de indeferimento foi de 127,8 dias úteis.

⁵⁸ Existiam 48 entidades nesta situação a 6 de novembro de 2021. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.

⁵⁹ Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.

⁶⁰ Entidades com as candidaturas n.º 000814, n.º 001251 e n.º 001311.

⁶¹ No caso da entidade com a candidatura n.º 000814 a conta de 2018 foi submetida na plataforma OCIP em 4 de julho de 2019, a conta de 2019 em 30 de outubro de 2020 e a conta de 2020 em 17 de junho de 2022. No caso da entidade com a candidatura n.º 001251 a conta de 2018 foi submetida na plataforma OCIP em 5 de julho de 2019, a conta de 2019 em 14 de janeiro de 2021 e a conta de 2020 em 21 de janeiro de 2022. No caso da entidade com a candidatura n.º 001311 a conta de 2018 foi submetida na plataforma OCIP em 22 de janeiro de 2020 e as contas de 2019 e de 2020 em 9 de dezembro de 2021.

⁶² Candidatura n.º 000814, com termo de aceitação emitido a 30 de março de 2022.

⁶³ Eg na candidatura n.º 000185, o registo das datas de receção (29.11.2021) e de devolução (23.12.2021) do termo de aceitação são anteriores à data do envio do termo (10.01.2022). De acordo com o ISS, tratou-se de um erro de inscrição de data. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.

Também se verificou que foi priorizada a assinatura dos Termos de Aceitação de um conjunto de candidaturas tendo em vista a realização de sessões públicas⁶⁴;

Em contraditório, o ISS refere que “(...) a inexistência de interoperabilidade, para as entidades cuja inscrição no Balcão dos Fundos não era pré-existente à candidatura, atrasou a fase de admissibilidade das candidaturas, no entanto nunca colocou em causa a possibilidade de deferimento dentro da dotação disponível. Ou seja, no momento em que ocorreu a aprovação das candidaturas subsequentes, não estava em causa que as mesmas não seriam aprovadas, tendo sido garantido que não seriam deferidas candidaturas para além da dotação e que estariam contabilizadas as candidaturas pendentes da intercomunicabilidade do Balcão dos Fundos”.

Quanto às sessões públicas, o ISS refere que “(...) o que está em causa é a assinatura dos Termos de Aceitação/ Contratos e não a análise das candidaturas. A opção governativa de promover sessões públicas de assinatura de Termos de Aceitação ou Contratos, por distribuição geográfica ou por tipologia de grupo-alvo, área temática ou resposta social, visa publicitar os apoios do PRR, respeitando também as regras de publicitação dos fundos comunitários a que o ISS, I.P., na qualidade de Beneficiário Intermediário, está obrigado.”.

- No formulário de candidatura as entidades devem indicar, nos termos do n.º 4 do ponto 4 do AAC,⁶⁵ o início e o fim da operação, com o limite máximo de 9 meses. Como na maioria dos casos os termos de aceitação foram emitidos alguns meses após a candidatura, e sendo expectável que as entidades não iniciassem o projeto antes da sua aprovação, surge a necessidade de o início previsto para a execução da operação indicado nas candidaturas ser atualizado em cerca de 95%⁶⁶ dos projetos;
- Até setembro de 2022, devido à inexistência da respetiva funcionalidade, não foi possível submeter pedidos de prorrogação do prazo de execução dos projetos (por mais 9 meses, tal como previsto no n.º 4 do ponto 4 do AAC) no sistema de informação de suporte à implementação do investimento⁶⁷, apesar de, no caso em que o termo de aceitação foi emitido em novembro de 2021, o prazo para execução dos projetos (9 meses), contado a partir do referido termo de aceitação, ter sido, entretanto, ultrapassado;
- Foi considerada elegível a candidatura⁶⁸ de uma entidade que não prestou contas ao ISS. Note-se que o incumprimento da prestação de contas determinava a exclusão da candidatura, por violação da alínea e) do n.º 2 do AAC.

Em contraditório, o ISS refere que “A funcionalidade que permite a correção da situação, isto é, o circuito de revogação já está implementado na plataforma do PRR e a situação (...) será oportunamente corrigida (...)”.

⁶⁴ Priorizou-se a emissão do termo de aceitação de 130 candidaturas tendo em vista a realização de sessões públicas de assinatura, nos distritos de Aveiro (21.11.2021), Viseu e Castelo Branco (15.12.2021) e Guarda (12.01.2022). De acordo com o ISS, “*Tratando-se dos 1.ºs avisos no âmbito do PRR, foi ponderada a realização de sessões com potencial de proximidade e prestação de eventuais esclarecimentos. Para o efeito, teve-se em conta a existência de condições para concretização das referidas sessões, de acordo com as candidaturas aprovadas.*”. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.

⁶⁵ Transcrição do referido ponto 4. do n.º 4:

“O período de execução das candidaturas apresentadas no âmbito do presente aviso é de 9 meses. Em sede de execução, e após pedido fundamentado de prorrogação do beneficiário final ao ISS, poderá o mesmo ser prorrogado por mais 9 meses, nunca podendo ter uma execução total superior a 18 meses nem se prolongar para além do período de elegibilidade da despesa definido para o PRR.”.

⁶⁶ Candidaturas com termo de aceitação assinado e com data de fim do projeto prevista até 30 de setembro de 2022.

⁶⁷ O ISS informou que, previsivelmente, ainda durante o mês de setembro de 2022 esta funcionalidade estaria “*(...) disponível na plataforma do PRR (...)*”. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.

⁶⁸ Candidatura com a referência C03-i01-000177. Questionado, o ISS informou que esta situação “*(...) terá de ser corrigida, mediante a elaboração de uma proposta de revogação. O circuito ainda não se encontra totalmente parametrizado na plataforma do PRR. Assim, a proposta de correção da candidatura terá de ser efetuada fora da plataforma.*”. Fonte: informação prestada pelo ISS, em 11 de outubro de 2022.



95. Para além das situações irregulares acima identificadas, importa salientar o observado no concernente ao critério de elegibilidade das despesas: “(...) c) *Obedecerem às regras de contratação pública, nos termos [do] Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e respetivas atualizações (...)*”⁶⁹.
96. Neste âmbito, verificou-se que o formulário de candidatura tinha um campo onde as entidades deveriam declarar se estavam ou não abrangidas pelo CCP. Nos casos em que a entidade declarou, em sede de candidatura, que estava sujeita às regras da contratação pública, o ISS considerou “(...) *o declarado, ficando a elegibilidade da despesa condicionada ao cumprimento das regras definidas no Código dos Contratos Públicos (CCP).*”. Já nos casos (575) em que as IPSS e entidades equiparadas responderam não estar abrangidas, o ISS, tendo por base as contas de 2020 entregues pelas entidades na plataforma OCIP, procedeu “(...) *à aferição do peso percentual do valor das Subvenções em 2020 (Subsídios Entidades Públicas/ Rendimentos Totais), com vista a apurar se o mesmo era superior a 50% e assim maioritariamente financiada por entidades públicas (...)*” e, deste modo, “(...) *determinar em cada caso, se estaríamos perante uma entidade adjudicante, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CCP.*”.
97. Na sequência, 350 candidaturas foram confirmadas como não estando sujeitas ao regime jurídico da contratação pública, 173 foram corrigidas, ou seja, considerou-se que o regime jurídico da contratação pública era aplicável às entidades que apresentaram as candidaturas. Em 23 candidaturas não existe evidência da validação deste campo do formulário⁷⁰.
98. O resultado da análise e da correção efetuada foi comunicado aos beneficiários finais em sede de audiência prévia de interessados, “(...) *constando da análise da admissibilidade referência à situação apurada, se está ou não abrangida pela legislação nacional relativa à contratação pública (CCP).*”⁷¹.
99. Ora, as IPSS são entidades adjudicantes independentemente do peso do financiamento por entidades públicas, na medida em que a sua gestão é sujeita a controlo do Estado. Assim, estão preenchidos os requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP e, portanto, é-lhes aplicável o regime jurídico da contratação pública.
100. Neste sentido, nota-se a jurisprudência dos tribunais administrativos, designadamente no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10 de outubro de 2019⁷², em que se concluiu que “As IPSS, dotadas de personalidade jurídica, criadas para satisfazer necessidades gerais e sujeitas ao poder de controlo de gestão por parte do Estado, nos termos definidos pelo artigo 34.º, do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, são entidades adjudicantes, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, al a), ii) do CCP.”, e outros⁷³. A jurisprudência comunitária também aponta no mesmo sentido, reconhecendo indicadores da existência de controlo de gestão pelos poderes públicos, que se verificou estarem presentes no caso em apreço das IPSS, nomeadamente o controlo das contas anuais do organismo e da sua “(...) *gestão corrente na perspetiva da exatidão dos números (...), da regularidade, da procura de economias, da rentabilidade e da racionalidade (...)*”⁷⁴, e poderes de caráter excecional, que implicam um controlo permanente, o único capaz de permitir a

⁶⁹ Cfr. alínea c) do n.º 3 do ponto 5 do AAC.

⁷⁰ Elaborado com base no ficheiro “PRR_MOBVERDE SOCIAL Candidaturas_análise atual.xlsx”, remetido por mensagem de correio eletrónico do ISS, de 20 de maio de 2022. Das 23 candidaturas sem registo de validação, 16 foram indeferidas ou têm proposta para indeferimento, seis foram excluídas de dotação e uma foi deferida após contestação.

⁷¹ Fonte: informação prestada pelo ISS, em 20 de maio de 2022.

⁷² Cfr. Acórdão de 10 de outubro de 2019 (Processo 836/19.9BELSB), do Tribunal Central Administrativo Sul.

⁷³ No mesmo sentido, de que a gestão das IPSS está sujeita a um controlo por parte do Estado e que estas entidades são de considerar entidades adjudicantes para efeito do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP nota-se ainda o: Acórdão de 14 de março de 2006 (Processo 0976/05), do Supremo Tribunal Administrativo; Acórdão de 31 de agosto de 2015 (Processo 00357/15.9BEPRT), do Tribunal Central Administrativo Norte; Acórdão de 5 de abril de 2018 (Processo n.º 584/1610), do Tribunal Central Administrativo Sul.

⁷⁴ Cfr. Acórdão de 27 de fevereiro de 2003, do TJUE (Processo C-373/00 - *Adolf Truley vs Bestattung Wien*), n.º 74.

h

descoberta de faltas graves ou de omissões por parte dos órgãos dirigentes⁷⁵, como o poder de dissolução da entidade, de suspensão da sua atividade ou da destituição dos membros dos órgão de administração⁷⁶.

101. No mesmo sentido, pronunciou-se ainda o Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso do ISS, em 26 de março de 2021, ou seja, anteriormente à abertura do AAC⁷⁷.
102. Questionado sobre a contradição entre o referido Parecer e o observado na análise das candidaturas, o ISS informou que “(...) as informações/os pareceres emitidos pelo GAJC/ISS, I.P, são opiniões técnicas prestadas sob a forma de propostas de decisão, e por isso não vinculativos. Sobre a aplicação das regras da contratação pública às IPSS têm sido proferidos alguns pareceres sobre a matéria. Tratando de programa com fundos comunitários, deu-se cumprimento às orientações do Organismo de Gestão sobre o assunto [Programa Operacional Inclusão Social e Emprego] (...)”, de 22 de abril de 2019.
103. Apesar do argumento expandido, o certo é que o ISS deveria ter-se assegurado da correção do enquadramento jurídico-legal das IPSS e equiparadas, designadamente face à jurisprudência, de modo a não prejudicar os beneficiários finais ou colocar em risco a execução do investimento, dado que só são consideradas elegíveis as despesas que obedecerem às regras de contratação pública. No entanto, não foi facultada evidência de outras diligências efetuadas neste âmbito.

Apesar de se tratar de um risco de conformidade legal que pode prejudicar a boa execução do investimento, o MTSSS e o ISS não se pronunciaram em contraditório sobre esta situação da sujeição das IPSS ao CCP.

8.2. Falhas e insuficiências no sistema de controlo: AAC N.º 02

104. No que respeita à análise e tratamento das candidaturas apresentadas ao AAC N.º 02, o exame realizado também revelou situações irregulares, para além de falta de transparência na aplicação de critérios de seleção das candidaturas e insuficiências no sistema de monitorização e controlo, das quais se destacam:
 - Falta de fundamentação na análise e decisão sobre as candidaturas. Observou-se que diversas candidaturas foram sujeitas a reduções na elegibilidade dos investimentos em resultado da análise dos projetos de arquitetura. Porém, a fundamentação para as reduções realizadas não constava, de forma transparente, nem da comunicação de audiência prévia, nem do processo disponibilizado *online* aos beneficiários finais. Acresce que foram identificadas 24 candidaturas em que os beneficiários finais contestaram a decisão do ISS quanto ao financiamento atribuído aos seus projetos e viram as suas pretensões deferidas, sem que ficasse claro quer a fundamentação da decisão inicial, quer a fundamentação da reapreciação efetuada. A reanálise dessas candidaturas resultou num aumento do financiamento no valor de 5,4 M€ para essas candidaturas;

Em contraditório, o ISS refere que “(...) vai introduzir alterações nas fases de apreciação de candidaturas, sobretudo nas fases da análise técnica e de arquitetura com vista a integrar as recomendações do Tribunal de Contas. A melhoria da comunicação e prestação de informação sobre as decisões aos interessados passa igualmente por redesenhar algumas funcionalidades na plataforma do PRR, nomeadamente a introdução de novos momentos de interação com as entidades (...)”. Refere, ainda que considera “(...) em futuros Avisos, divulgar as regras de

⁷⁵ Cfr. Acórdão de 1 de fevereiro de 2021, do TJUE (Processo C-237/99 - Comissão/França), n.º 56.

⁷⁶ Vide Bernardo Azevedo (2010), em Estudos de Contratação Pública III, “Organismo de Direito Público”, páginas 84 e 85.

⁷⁷ Cfr. Informação n.º 3/2021, datada de 25 de março de 2021. A referida informação foi solicitada pela Vice-Presidente do ISS, em 27 de fevereiro de 2021, tendo obtido a concordância do Diretor do GAJC, em 26 de março de 2021. No entanto, não existe evidência de apreciação ou decisão do Conselho Diretivo sobre a Informação.



medição dos projetos de arquitetura, e incluir na avaliação de cada projeto o respetivo quadro de avaliação de espaços.”.

- Foram identificadas duas candidaturas⁷⁸ com contrato de comparticipação financeira assinado, no valor de 1,55 M€, apesar da análise constante do sistema de informação indicar que não cumprem a condição de acesso prevista na alínea k) do n.º 2 do AAC, designadamente *“Cumprirem com as condições específicas relativas à organização, instalação e funcionamento de cada resposta social, nos termos dos normativos em vigor à data da submissão da candidatura.”*, pelo que as candidaturas não deveriam ter sido admitidas⁷⁹. Duas outras candidaturas foram aprovadas quando a análise de arquitetura não evidencia a verificação da condição de acesso prevista na alínea k) do n.º 2 do AAC⁸⁰;

Sobre esta questão, em contraditório, o ISS refere que “As entidades, relativamente às quais se verificou o incumprimento da alínea k) do n.º 2 do AAC – uma Autarquia e uma Junta de Freguesia, são entidades isentas de controlo prévio, nos termos do RJUE [Regime Jurídico da Urbanização e Edificação], pelo que, em fase de execução é possível proceder às alterações necessárias para cumprimento das condições específicas e normativos aplicáveis à organização, instalação e funcionamento das respostas sociais.”.

Note-se que, ao contrário de outras condições de acesso previstas no AAC, a condição de acesso em causa não excluía entidades públicas, pelo que não se pode acolher o argumento. Acresce que outras candidaturas⁸¹ de entidades públicas, designadamente autarquias locais, foram consideradas não elegíveis exclusivamente em função de não cumprirem a condição que agora se alega poder ser não aplicável ou sujeita a verificação *a posteriori*. Esta situação evidencia que o ISS não foi capaz de interpretar de forma coerente e uniforme a aplicabilidade deste critério de acesso, o que resultou no tratamento diferenciado de candidaturas em circunstâncias idênticas, prejudicando-se assim a equidade no acesso a financiamento.

- Foi atribuído um financiamento de 357,6 m€ à resposta social Centro de Dia de uma candidatura⁸² com 59 pontos de mérito, quando foram excluídas de financiamento outras candidaturas dirigidas a respostas sociais enquadráveis na mesma dotação, designadamente para ERPI, com pontuação de mérito superior, violando o disposto no n.º 7 do AAC;
- O apuramento do mérito das candidaturas foi efetuado com recurso a cálculos autónomos numa folha de *Excel*. Esse apuramento incluiu um erro sistemático na pontuação do critério de mérito “5 – Adequação técnica e financeira do projeto”. Verificou-se, designadamente, que não foi aplicada a disposição do AAC que indicava que aos projetos com um custo por metro quadrado muito baixo (menor do que 500 euros por metro quadrado) deveriam ser atribuídos zero pontos. Em consequência, foram identificadas 35 candidaturas cuja pontuação de mérito se encontrava incorreta, das quais quatro deviam ter sido consideradas não elegíveis dado que obteriam menos de 50 pontos de mérito. Outras 10 candidaturas, em virtude da redução da pontuação de mérito, fazendo com que também ficassem com menos de 50 pontos de mérito, teriam também ficado excluídas de financiamento. Foram assim atribuídos 6,3 M€ de financiamento de forma irregular⁸³;

Em contraditório, o ISS refere que “(...) nos casos identificados no relatório sem mérito, ou excluídos do financiamento, verifica-se apenas em 2 deles que se trata de construção de raiz, sendo perfeitamente admissível nos restantes, que o valor seja inferior a 500€/m2.”, defendendo assim que a disposição do AAC que determinava a atribuição de zero pontos no

⁷⁸ Candidaturas n.º 000148 e n.º 000869.

⁷⁹ Cfr. ponto 2.3 do AAC.

⁸⁰ Candidaturas n.º 001038 e 000527.

⁸¹ Por exemplo, as candidaturas n.º 000540 e 000834.

⁸² Candidatura n.º 000882.

⁸³ Vide Anexo 3.

critério de mérito cinco a projetos cujo custo por metro quadrado fosse inferior a 500 euros, apenas seria aplicável a projetos de construção de raiz. No entanto, o ISS não acautelou essa situação, nem na elaboração do AAC, nem no processo de análise⁸⁴, nem no âmbito da contratualização dos apoios, não tendo a mesma sido objeto de qualquer clarificação ou alteração até o Tribunal ter questionado a atribuição destes apoios à luz do disposto no AAC. Note-se que o normativo definido pelo AAC para pontuação do critério cinco do mérito das candidaturas não previa nenhuma exceção à sua aplicação. Deste modo, se o ISS entende que o mesmo não seria de aplicação geral, deveria, em abono da transparência, ter procedido à alteração do AAC, tal como fez por quatro vezes após a publicação da sua primeira versão, o que não aconteceu, pelo que não se acolhe a argumentação.

- Uma candidatura⁸⁵ obteve financiamento público no valor de 357 m€ em virtude de um erro na avaliação do mérito. Apesar de menos de metade dos lugares da candidatura corresponderem a novos lugares, esta candidatura obteve pontuação máxima (25 pontos) no critério três. De acordo com o AAC deveria ter recebido zero pontos neste critério, o que determinaria a sua não elegibilidade para financiamento;

Sobre este ponto, o ISS, em contraditório, refere que “Foi já implementada uma nova funcionalidade na plataforma do PRR, denominada “Pedido de alteração administrativo” que permite corrigir eventuais lapsos de análise técnica ou financeira, onde esta situação se enquadra. O ISS, I.P. irá corrigir esta candidatura, fazendo refletir as alterações decorrentes da aceitação da contestação, com a consequente contratualização.”.

- Sete contratos de financiamento⁸⁶ em que o valor do financiamento público excede o definido no n.º 6.2 do AAC N.º 02. O valor do financiamento público excede o máximo definido em termos de custo-padrão de construção por utente contratado em 1,4 M€ para o conjunto destes contratos. Apurou-se que esta situação decorria de reduções no número de lugares elegíveis no âmbito da análise de arquitetura que não eram posteriormente refletidos na análise financeira dos projetos;

O ISS, em contraditório, refere que “Relativamente a estas situações, os indicadores físicos das respostas elegíveis serão novamente analisados em sede de execução dos projetos, podendo os mesmos ser alterados, sem nunca se ultrapassar os montantes máximos definidos.”.

- Falta de clareza dos formulários de candidatura. A formulação de duas questões no formulário de candidatura relacionadas com a exclusão de projetos com duplo financiamento foi equívoca, o que motivou erros de preenchimento. Como consequência da falta de clareza na formulação das questões, acabou por não existir uma verificação efetiva das respostas prestadas, pelo que essas questões acabaram por não ter utilidade;

Em contraditório, o ISS refere que “As questões em apreço foram reformuladas nos avisos subsequentes de candidaturas ao PRR, nomeadamente AAC N.ºs 3, 4 e 5, com vista a acautelar eventuais erros de interpretação, pelas entidades, e de preenchimento.”.

- Foram identificados dois contratos de financiamento em que são incorretamente identificadas as obrigações dos beneficiários finais em termos de intervenção nos equipamentos sociais. Num dos casos⁸⁷ são subestimadas em 13 lugares as reais obrigações dos beneficiários finais

⁸⁴ No âmbito da pontuação do mérito das candidaturas, o ficheiro de cálculo dessa pontuação, extraído do sistema de informação, não evidencia a avaliação do custo por metro quadrado para nenhuma candidatura, nem mesmo para as construções de raiz. Em nenhum dos elementos recolhidos do sistema de análise das candidaturas se prova a efetiva avaliação deste critério para atribuição da pontuação do critério de mérito cinco.

⁸⁵ Candidatura n.º 000467

⁸⁶ Candidaturas n.º 000107, 000372, 000508, 000527, 000676, 000841 e 000938.

⁸⁷ Candidatura n.º 000710.

h

em termos de criação de novos lugares. No outro caso⁸⁸ identifica-se erradamente a obrigação de criar 80 lugares novos, quando a candidatura apenas prevê a criação de 3 lugares novos e a remodelação de 77 lugares;

Em contraditório, o ISS refere que “(...) vai promover a correção das situações detetadas, por via de um pedido de alteração administrativo que culminará com a emissão de novo contrato.”

- Existência de contratos que obrigam os beneficiários finais a intervir em respostas sociais que não são objeto de financiamento. Foram identificados cinco contratos⁸⁹ em que os beneficiários finais ficaram obrigados a intervir em 251 lugares (91 em ERPI e 160 em SAD) para os quais não obtiveram financiamento, na medida em que não obtiveram pontuação de mérito suficiente na dotação destinada a respostas sociais para idosos. A inexistência de financiamento para as intervenções nestes lugares representa um risco para a sua concretização, dado que implica um esforço financeiro suplementar por parte dos beneficiários finais para suportar a componente do investimento não financiada;

Sobre esta questão, em contraditório, o ISS refere que estas entidades terão “(...) sempre a possibilidade de, caso seja tecnicamente viável, modular ou fasear a construção, de apresentar um pedido de alteração do projeto que, ao ser aceite pelo ISS, I.P., determina a alteração ao contrato inicial, sempre que tal alteração possa ser efetuada de acordo com os prazos das fases subsequentes definidas em aviso.”

- Problemas com a rastreabilidade das decisões sobre os processos de candidatura. No âmbito da reanálise das candidaturas cujo financiamento foi revisto na sequência do exercício do direito de audiência prévia foi elaborado um novo parecer financeiro que substituiu o parecer original, o qual deixou de estar disponível para consulta, o que compromete a rastreabilidade das decisões e a auditabilidade dos processos. Além disso, apurou-se que nos casos em que as candidaturas não eram admitidas por inexistência de situação contributiva regularizada perante a Segurança Social e/ou a Autoridade Tributária, não foi anexo ao processo comprovativo dessa situação à data da análise da candidatura;

Em contraditório, o ISS refere que “A plataforma do PRR guarda o histórico de todas as análises feita sobre uma candidatura, ficando apenas visível para o utilizador a última. Esta situação é possível de ser alterada passando a ficarem todas as análises visíveis. Relativamente a análises às situações contributivas, a plataforma foi alterada no sentido de fixar o registo da situação contributiva à data da sua verificação oficiosa.”

- Inexistência de manuais de procedimentos e/ou de instruções formais sobre os procedimentos a adotar na análise dos processos de candidatura. Tal como no âmbito do AAC N.º 01, não foram disponibilizados aos técnicos responsáveis pela análise das candidaturas manuais de procedimentos, nem se encontrava formalmente descrito o circuito e os procedimentos de análise;

Em contraditório, o ISS informa que “(...) encontra-se a elaborar manual de procedimentos (um para cada uma das medidas com Avisos abertos), de forma a apoiar a execução física e financeira dos investimentos contratualizados com os beneficiários finais.”

- Não foi observado o procedimento adotado na análise e decisão das candidaturas ao AAC n.º 01 quanto à verificação do critério de acesso relativo à situação regularizada em termos de prestação de contas ao ISS. Enquanto no AAC N.º 01 se considerou que este critério se encontrava cumprido para as entidades que tinham mais do que um NISS, por não conseguirem submeter as contas na plataforma OCIP, no AAC N.º 02 foi considerado que as entidades nesta

⁸⁸ Candidatura n.º 000897.

⁸⁹ Candidaturas n.º 000126, n.º 000346, n.º 000358, n.º 000837 e n.º 000999.

situação não cumpriam esse critério de acesso, tendo as respetivas candidaturas sido consideradas não elegíveis;

- Fragilidades na organização dos processos e do sistema de informação de suporte. Em diversos processos examinados verificou-se que nem sempre o sistema de informação permitia visualizar as intervenções dos técnicos no âmbito do processo de análise. Nesses processos, nas áreas onde os técnicos deviam assinalar que confirmavam a verificação das condições de acesso não era visível se o tinham feito ou não. Verificou-se também que vários documentos necessários à avaliação dos processos, nomeadamente os pareceres dos CLAS não se encontravam disponíveis para consulta no sistema.

9. Execução dos investimentos

9.1. Execução material

105. O valor dos investimentos contratualizados no âmbito do AAC N.º 01 correspondeu ao objetivo definido (1.400 veículos elétricos), concretizando-se no apoio concedido à aquisição de 1.402 veículos elétricos. No entanto, após a contratualização, verificou-se a desistência de 22 candidaturas, pelo que, na melhor das hipóteses, a execução final corresponderá à aquisição de 1.380 veículos elétricos, *i.e.* uma execução de 98,5% do AAC (1.400 veículos elétricos) e de 55,2% da medida Co3-i01-m04 - Mobilidade Verde SAD (2.500 veículos elétricos).
106. Quanto ao AAC N.º 02, observou-se que o objetivo de intervir em 20.000 lugares nas respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades ou famílias não foi alcançado. Com efeito, foram contratualizados 13.614 lugares⁹⁰, ou seja, 68,1% do objetivo do AAC (20.000 lugares) e 48,6% da medida Co3-i01-m01 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais (28.000 lugares).
107. Trata-se de um resultado aquém do objetivo definido. Com efeito, mesmo não tendo sido esgotada a totalidade das verbas atribuídas às respostas sociais Creche e RA, ficando por isso disponível para novos AAC, o resultado obtido coloca em risco o cumprimento da meta estabelecida para a medida (28.000 lugares intervencionados).
108. O desvio observado entre o número de lugares contratualizados e o objetivo estabelecido resultou da estrutura de avaliação do mérito definida no AAC. A introdução de um critério⁹¹ que beneficiava as candidaturas com novos lugares, em conjugação com o facto de se ter registado um elevado número de candidaturas para as respostas dirigidas a idosos, levou a que as candidaturas selecionadas fossem essencialmente as que previam a criação de novos lugares.
109. Assim, foi contratualizada a criação de 3.914 novos lugares para ERPI, mais 1.314 (50,5%) do que o previsto (2.600). Ora, como o financiamento à criação de um novo lugar em ERPI corresponde a cinco vezes o financiamento de um lugar remodelado, o custo de oportunidade destes 1.314 novos lugares adicionais é a perda de 6.570 lugares remodelados (de um total de 13.000 previstos), originado uma quebra potencial de 5.256 lugares intervencionados, *i.e.* cerca de 18,8% do objetivo definido (28.000 lugares intervencionados).

Em contraditório, a EMRP refere que “No que concerne aos critérios de seleção dos Avisos lançados para alargamento das respostas sociais, a sua definição é da responsabilidade do beneficiário Intermediário do PRR – o ISS. Em fase de validação do aviso, o beneficiário esclareceu que a prioridade seria a criação de lugares, uma vez que o pretendido era o aumento da capacidade

⁹⁰ 12.648 novos lugares e 966 lugares a remodelar.

⁹¹ Critério n.º 3 atribuída 25 pontos (máximo) a projetos com 100% de novos lugares, 15 pontos a projetos em que a proporção de novos lugares fosse maior ou igual a 75%, mas menor do que 100%, 10 pontos a projetos em que essa proporção se fixasse entre os 50 e os 75% e zero pontos a candidaturas em que a proporção de novos lugares fosse inferior a 50%.

das respostas sociais, sendo a única forma de o garantir. Os restantes lugares intervencionados seriam igualmente garantidos, em futuros avisos a lançar.”.

110. Os relatórios de progresso do investimento apresentados pelo ISS à EMRP revelam atrasos na publicação de novos avisos para o investimento na Co3-i01 - Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais. Com efeito, no segundo relatório de progresso, de 31 de março de 2022, o ISS previa o lançamento de um AAC relativo à medida Co3-i01-mo3 – Radar Social ainda para março de 2022 e o lançamento de um AAC para a medida Co3-i01-mo4 – Nova Geração do Apoio Domiciliário para julho de 2022.
111. No terceiro relatório de progresso, de 30 de junho de 2022, essa situação já se tinha alterado, observando-se que o AAC relativo à medida Co3-i01-mo3 – Radar Social já se encontrava previsto para setembro de 2022 e o AAC relativo à medida Co3-i01-mo4 – Nova Geração do Apoio Domiciliário para dezembro de 2022.
112. O quarto relatório de progresso, de 30 de setembro de 2022, indicava já a previsão de que os AAC das medidas Co3-i01-mo2 – Nova Geração do Apoio Domiciliário e Co3-i01-mo3 – Radar Social se encontravam previstas para dezembro de 2022. O Plano de Avisos do PRR, datado de 19 de dezembro de 2022, previa ainda o lançamento de um novo AAC para a medida mo4- Mobilidade Verde Social. Porém, nenhum dos avisos foi publicado até ao final de dezembro de 2022⁹².

9.2. Execução financeira

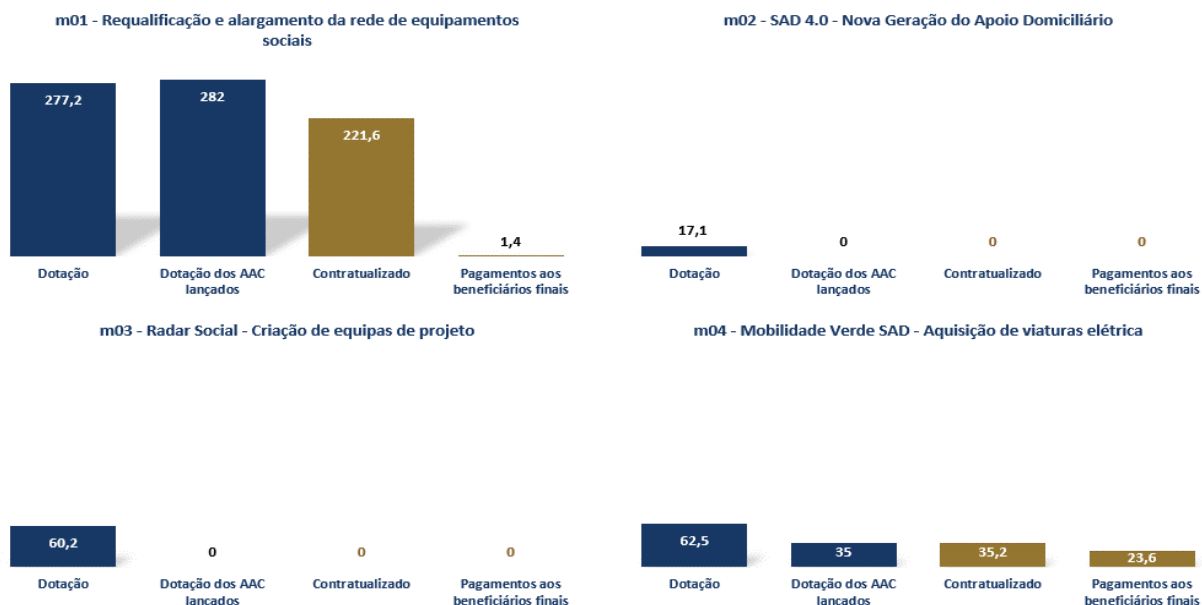
113. O contrato de financiamento entre o ISS e a EMRP prevê duas fases distintas para a sua execução financeira: a primeira, envolvendo os pagamentos da EMRP ao ISS enquanto beneficiário intermediário; a segunda, correspondente aos pagamentos do beneficiário intermediário aos beneficiários finais. Em ambos os casos, os pagamentos efetuados até ao final de 2022 correspondem apenas a adiantamentos, não existindo registo de pedidos de pagamentos a título de reembolso, nem do beneficiário intermediário à EMRP, nem de beneficiários finais ao ISS.
114. O ISS, enquanto beneficiário intermediário, recebeu, no final de 2021, um adiantamento de 54,2 M€ correspondente a 13% do valor total do investimento⁹³. Porém, um ano depois, em 31 de dezembro de 2022, apenas 46,1% do adiantamento, ou seja, 25 M€, tinha sido pago aos beneficiários finais.
115. Os 25 M€ pagos pelo ISS a estes beneficiários correspondem a cerca de 6% do total do investimento a financiar pelo PRR (417 M€)⁹⁴. A maioria dos pagamentos aos beneficiários finais foram realizados no âmbito da Co3-i01-mo4 – Mobilidade Verde SAD – Aquisição de viaturas elétricas, tal como a seguir se evidencia.

⁹² Situação que se manteve até 31 de março de 2023. Segundo o plano de avisos de 20 de março de 2023, estavam calendarizados dois avisos do investimento Co3-i01, um aviso da medida Co3-i01-mo3 – Radar Social, até ao final do primeiro trimestre de 2023 e um aviso da medida Co3-i01-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais para maio de 2023. O aviso previsto para a medida mo3– Radar Social não foi lançado até 31 de março de 2023.

⁹³ O pagamento do restante montante (87%) encontra-se dependente de pagamentos do ISS aos beneficiários finais.

⁹⁴ Considerando o total do financiamento previsto para o Investimento Co3 – Nova Geração de Equipamentos Sociais, que inclui 23 M€ financiados por receitas dos jogos sociais, os pagamentos aos beneficiários finais correspondem a apenas 5,7% do financiamento previsto (440 M€).

Gráfico 7 – Execução do investimento na “Nova Geração de Equipamentos Sociais” por medida, a 31 de dezembro de 2022



Fonte: Contrato de financiamento entre a EMRP e o ISS; Relatórios trimestrais de progresso e dados obtidos no sistema de informação do ISS para o PRR. Nota: no âmbito dos AAC da medida m01 apenas se encontram incluídas no gráfico as verbas do PRR, no entanto, os AAC N.º 04 e N.º 05 incluem também financiamento com origem nas receitas da exploração dos jogos sociais no valor de 9,9 e 5 M€, respetivamente.

116. Do investimento total previsto a financiar pelo PRR para a medida C03-i01 - Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais (417 M€), até 31 de março de 2026, foram contratualizados com os beneficiários finais 256,8 M.€, correspondentes a 61,6% do investimento total, e pagos a estes 25 M€, representando uma execução dos pagamentos de 9,7%. De salientar que duas das medidas que concorrem para o investimento total, no final de 2022 ainda não tinham AAC lançados, logo sem qualquer tipo de execução.

9.3. Cumprimento dos marcos e metas

117. O exame dos relatórios de progresso trimestrais revela que a forma de avaliação do cumprimento dos marcos tem sido inconsistente, tendo sido dados como cumpridos dois marcos do Grupo B (388 e 390) com base num critério distinto do que consta do contrato de financiamento celebrado com a EMRP.
118. Com efeito, nos termos do contrato de financiamento, o marco 388, com prazo definido para o quarto trimestre de 2021, tinha como designação – “Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais/respostas sociais”. No primeiro relatório de progresso, de 31 de dezembro de 2021, o ISS considerou o marco como não cumprido, na medida em que nenhum contrato de apoio para a criação e alargamento da rede de respostas sociais foi adjudicado até essa data. No entanto, a EMRP dá o marco como cumprido, na medida em que “(...) foi publicado o AAC no dia 22/11/2021 (...)”. Ou seja, foi utilizado um critério de avaliação distinto do que consta do contrato, tendo sido considerado que o cumprimento do marco dependia do lançamento do AAC e não da adjudicação de contratos com os beneficiários finais, tal como consta do contrato.
119. A mesma situação ocorreu com o marco 390, o qual, segundo o contrato de financiamento celebrado entre o ISS e a EMRP, correspondia à “Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais/respostas sociais”, com prazo definido para o final do terceiro trimestre de 2022. No entanto, desta feita há uma diferença de interpretação entre o terceiro relatório de progresso, de 30 de junho de 2022, e o

quarto relatório de progresso, de 30 de setembro de 2022. Efetivamente, no relatório de progresso de 30 de junho, a EMRP considera o marco como cumprido “Atendendo a que foi publicado no dia 29/07/2022 o Aviso n.º 03/Co3-io1/2022”, enquanto no relatório de progresso seguinte esse marco é assinalado como “(...) atrasado (...)”.

Em contraditório, a EMRP refere que “(...) a incoerência no reporte do Marco 390, tratou-se de um lapso de reporte no 4º Relatório de Progresso, uma vez que o Marco se encontra efetivamente cumprido (...)”. Refere, ainda, que “(...) acolhe a recomendação do Tribunal de Contas para a melhoria dos procedimentos de análise dos relatórios de progresso do investimento “Nova Geração de Equipamentos Sociais”, com repercussão na análise a efetuar aos próximos relatórios de progresso, bem como nas ações de acompanhamento e supervisão.”.

120. No que respeita ao marco 389 do Grupo A, o mesmo consistia exatamente na mesma designação dos dois marcos anteriores “Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais/respostas sociais” com implementação definida para o segundo trimestre de 2022. Constituindo um marco de Grupo A, encontrava-se explicitamente definido no Acordo Operacional estabelecido entre o Estado Português e a Comissão Europeia, a sua forma de verificação, a qual implica a disponibilização à Comissão Europeia de um relatório sobre a execução, a cópia dos contratos de financiamento assinados e documentação que comprovasse o cumprimento dos critérios ambientais definidos. A apreciação técnica da EMRP sobre esse marco no terceiro relatório de progresso, de 30 de junho de 2022, referia que o mesmo se encontra “Em atraso face ao prazo contratualizado”. Já no quarto relatório de progresso, de 30 de setembro de 2022, concluía-se que, com a assinatura de 233 contratos referentes ao AAC N.º 02, relativo à medida Co3-io1.mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, foi dado cumprimento a esse marco, tendo o mesmo sido incluído no segundo pedido de pagamento à União Europeia.
121. O ponto da situação a 30 de setembro de 2022 referente ao cumprimento dos marcos com datas vencidas consta do quadro seguinte.

Quadro 10 – Cumprimento dos marcos com datas vencidas

Código	Tipologia	Medida	Descrição	Prazo	Observações
384	Marco B	Mo4	Aquisição de viaturas elétricas - Lançamento do concurso	1º Trimestre de 2022	O AAC N.º 1/Co3-io1/2021 foi lançado em 09 de setembro de 2021. O marco foi atingido antes do prazo.
388	Marco B	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos/respostas sociais	4º Trimestre de 2021	O AAC N.º 2/Co3-io1/2021 foi lançado em 22 de novembro de 2021 e a EMRP considerou que o Marco se encontra cumprido. No entanto, a conclusão da contratualização com os beneficiários finais apenas ocorreu em agosto de 2022.
389	Marco A	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos/respostas sociais	2º Trimestre de 2022	A conclusão da contratualização com os beneficiários finais do AAC N.º 2/Co3-io1/2021 apenas ocorreu em agosto de 2022. O marco foi cumprido com atraso e incluído no 2º pedido de pagamento à Comissão Europeia.
390	Marco B	Mo1	Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos/respostas sociais	3º Trimestre de 2022	No relatório de progresso de junho de 2022 a EMRP considerou o Marco cumprido na medida em que foi lançado o AAC N.º 3/Co-io1/2022 em 29 de julho de 2022. No entanto, no relatório de progresso de setembro de 2022, considera-se que este marco está atrasado.

Fonte: contrato de financiamento entre a EMRP e o ISS; relatórios de progresso. Nota: no final de 2022, não existiam metas com datas vencidas.

Em contraditório, o ISS refere que o marco 390, com conclusão prevista para o terceiro trimestre de 2022, foi “(...) considerado completo (...)” a 30 de março de 2023.

122. Em agosto de 2022, de acordo com a Secretaria de Estado da Inclusão⁹⁵, não estava prevista nenhuma recalendarização quanto à situação operacional da execução das metas previstas para a execução do investimento na Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais – Componente 3 - io1 do PRR, apesar de “(...) terem sido sinalizados alguns constrangimentos que decorrem da alteração das perspetivas económicas ocorridas desde fevereiro de 2022, não houve lugar a revisão, na medida em que a mesma apenas poderá ser efetuada mediante orientações da Comissão

⁹⁵ Cfr. ofício n.º 4.444, de 11 de agosto de 2022.

Europeia e da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, aos organismos beneficiários intermediários e diretos do PRR, no âmbito das suas competências na matéria em questão.”. Contudo, nota-se que no quarto relatório de progresso, de 30 de setembro de 2022, o ISS indica que “(...) irá solicitar, brevemente um reprogramação dos termos contratuais (...)” para a medida CO3-i01-m02 - Nova Geração do Apoio Domiciliário.

Em contraditório, o ISS refere que a medida “(...) CO3-i01-m02 – Nova Geração do Apoio Domiciliário foi alvo de uma reprogramação submetida à Comissão [Europeia] e que se concretizou em abril de 2023.”.

9.4. Riscos

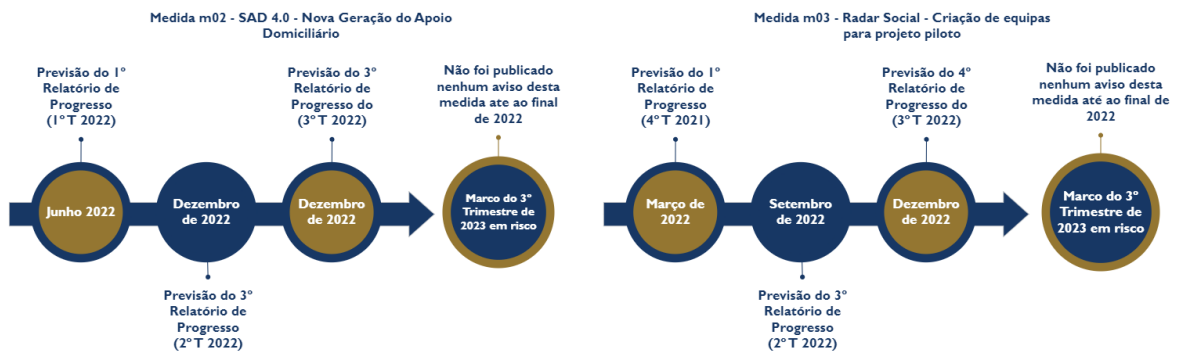
123. A análise técnica da EMRP aos relatórios de progresso produzidos pelo ISS inclui, além de uma análise retrospectiva às ocorrências do trimestre a que respeitam, uma análise prospetiva sobre os marcos e metas que se vencem nos quatro trimestres seguintes, assim como uma análise de risco sobre a capacidade de atingir os marcos e metas definidos.
124. Essa análise tem vindo a sublinhar repetidamente como maiores riscos para a execução do investimento objeto da auditoria:
 - O contexto económico caracterizado pela escassez de materiais e de mão-de-obra e consequente aumento dos custos de construção que poderá prejudicar a execução da medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais.
 - A existência de prazos muito alargados de entrega de veículos elétricos por parte dos concessionários, o que poderá colocar em causa os marcos e metas relativos à medida mo4 - Mobilidade Verde SAD - Aquisição de veículos elétricos.
125. Além destas situações, no relatório de progresso a 30 de setembro de 2022, assinala-se o risco relacionado com a perspetiva de recalendarização das medidas mo2 – SAD 4.0 e mo3 – Radar Social, e os consequentes atrasos na execução dessas medidas.
126. A análise aos relatórios de progresso por parte da EMRP tem vindo, no entanto, a subestimar riscos resultantes da morosidade dos processos de análise e decisão. Note-se, a título de exemplo, que no relatório de progresso de 31 de dezembro de 2021, considerou-se não existir risco de incumprimento do marco de Grupo A n.º 389, que previa a contratualização dos investimentos com os beneficiários finais no âmbito do AAC N.º 02 até 30 de junho de 2022, quando o período de submissão de candidaturas terminava em 22 de fevereiro de 2022. Ou seja, considerou-se que todo o processo de contratualização se poderia concluir, sem risco de incumprimento, em apenas 4 meses, o que efetivamente acabou por não ser possível.
127. As análises realizadas subestimaram ainda o risco de incumprimento do marco referente à medida mo2 - SAD 4.0 - Nova Geração do Apoio Domiciliário⁹⁶ e da meta referente à medida mo3 - Radar Social - Criação de equipas para projeto piloto⁹⁷, com prazos de execução de 30 de setembro de 2023, decorrentes do progressivo adiamento do lançamento dos respetivos AAC. Note-se que estes objetivos implicam não só o lançamento e contratualização dos respetivos apoios, mas a execução física por parte dos beneficiários finais, nomeadamente a concretização da formação a 3.000 funcionários na resposta social SAD e a constituição de 180 equipas para o projeto piloto Radar Social⁹⁸.

⁹⁶ Marco n.º 393.

⁹⁷ Meta n.º 385.

⁹⁸ Implicando que todo o processo de execução teria de decorrer em apenas nove meses, envolvendo o lançamento dos concursos, os prazos para submissão de candidaturas, os prazos de análise das candidaturas, a contratualização dos apoios, e, potencialmente, no caso do Radar Social, o lançamento de procedimentos de recrutamento de pessoal por parte de entidades públicas.

Figura 5 - Previsões de publicação de AAC para as medidas CO3-i01-m02 e m03



Fonte: Elaboração própria com base na informação dos relatórios de progresso.

128. Também o risco associado ao facto da meta estabelecida para o AAC N.º 02 de 20.000 lugares intervencionados não ter sido alcançada não foi considerado. Com efeito, atendendo aos valores constantes dos relatórios de progresso até 30 de setembro de 2022 e aos AAC lançados para a medida m01 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, no melhor dos cenários, se a totalidade dos objetivos definidos para os AAC N.º 03, N.º 04 e N.º 05, entretanto lançados, forem atingidos, ter-se-á comprometido a quase totalidade das verbas previstas para esta medida e não se terão contratualizado mais do que 20.000 lugares intervencionados, quando a meta definida era de 28.000 lugares. Ou seja, logo na fase de contratualização ter-se-á uma quebra na execução próxima de 30%, a que se juntam os previsíveis riscos na fase de execução por parte dos beneficiários finais, designadamente os decorrentes da conjuntura económica e dos aumentos dos custos da construção.

Em contraditório, a EMRP refere que a “(...) dotação real para este investimento é de 298.696.750,00€, uma vez que acresce à dotação do PRR o montante de 23.000.000,00€, proveniente dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais. Até ao momento, dos avisos lançados, encontra-se comprometido o montante de 248.611.154,41€, o qual, face aos resultados obtidos na análise das candidaturas aos avisos lançados, se espera obter cerca de 19.000 lugares (...) para a restante meta ser concretizada, verifica-se a disponibilidade 50.085.595,59€”

Embora ainda subsista uma dotação de cerca de 50 M€, como indica a EMRP, para que se atinjam os 28.000 lugares intervencionados, será necessário que grande parte desses lugares correspondam a lugares em respostas sociais menos dispendiosas do que as inicialmente planeadas.

Atendendo a que a dotação média disponível será de cerca de 5,560 € por lugar, constata-se, consultando o Quadro 8 deste Relatório, do qual constam os montantes a financiar por tipologia de intervenção, que para atingir os objetivos definidos, será necessário concentrar os restantes avisos em lugares a remodelar e em respostas sociais em que o financiamento dessas intervenções é menor, como Creche, Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário. Dado que, em termos de remodelações se encontrava identificado como principal necessidade a remodelação de lugares em ERPI (cujo apoio por lugar remodelado correspondeu a 7.139 € no AAC N.º 2) esta alteração, a concretizar-se, não poderá deixar de ser vista como um resultado qualitativamente inferior ao previsto inicialmente.



h

Quadro 11 – Síntese dos riscos de execução dos marcos e metas

Medida	Objetivo	Marco	Meta	Riscos Identificados
Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais	28.000 lugares criados ou remodelados	4º T 2021 - Adjudicação de contratos	1º T 2026 - 15.000 novas vagas e 13.000 lugares remodelados	Os marcos do 4.º trimestre de 2021 e do 2º trimestre de 2022 não foram atingidos no prazo previsto. Dos 20.000 lugares que constituíram o objetivo do AAC nº2/Co3-io1/2021 foram contratualizados apenas 13.614 (68,1%), com contratos assinados a partir de agosto de 2022. Posteriormente, foram lançados mais 3 AAC (n.º 03, 04 e 05), para mais 6.270 lugares. Mesmo que esses objetivos sejam plenamente atingidos ter-se-ão comprometido 90,1% das verbas planeadas e apenas se terá contratualizado a intervenção em 71% dos lugares previstos para esta medida. A esta situação somam-se riscos relacionados com o aumento dos preços na construção e com a escassez de mão-de-obra e de materiais de construção que podem comprometer a execução tempestiva dos projeto contratados. Nesse sentido, considera-se que existe um risco significativo de incumprimento do objetivo definido para esta medida no prazo fixado no contrato de financiamento.
		2º T 2022 - Adjudicação de contratos		
		3º T 2022 - Adjudicação de contratos		
		2º T 2023 - Adjudicação de contratos		
				Financiamento previsto: 298,7 M€
Co3-io1-mo2 - SAD 4.º - Nova Geração do Apoio Domiciliário	35.400 utentes ou funcionários com Tablets	3º T 2023 - funcionários com qualificação (3.000)	1º T 2026 - utentes e funcionários dos SAD recebem tablets, apoio técnico e formação (35.400)	Ainda não foi lançado nenhum AAC para esta medida. Até à data da conclusão dos trabalhos de auditoria, desconhecem-se os pormenores relativos à operacionalização da medida, designadamente como vão ser selecionados os formandos e as entidades formadoras. Relativamente à forma de aquisição e de fornecimento dos tablets e ajudas técnicas a funcionários e utentes também se desconhece como se processará a seleção dos funcionários e utentes abrangidos. Existe o risco do marco definido para o 3.º trimestre de 2023 (3.000 funcionários com qualificação) não ser atingido devido ao atraso no lançamento do AAC.
		1º T 2026 - utentes SAD com Tablets (13.950)	1º T 2026 - funcionários com qualificação (7.500)	
		1º T 2026 - utentes com ajudas técnicas (27.900)		
				Financiamento previsto: 17,1 M€
Co3-io1-mo3 - Radar Social - Criação de equipas para projeto piloto	Criação de 278 equipas do projeto Radar Social	3º T 2023 - 180 equipas do projeto Radar Social	1º T 2024 - 225 equipas do projeto Radar Social	Ainda não foi lançado nenhum AAC para esta medida. Até à data da conclusão dos trabalhos de auditoria, desconhecem-se os pormenores relativos à operacionalização da medida, nomeadamente como se processará a contratação dos candidatos para a formação das equipas, qual a modalidade de contratação e que tipo de formação será necessário para executar o projeto no terreno. A capacidade para atingir tempestivamente a meta definida para o 3.º trimestre de 2023 (constituição de 180 equipas) pode estar comprometida. Em face dos prazos definidos para as metas existe risco de incumprimento, considerando designadamente a morosidade de toda a tramitação do processo de concurso e do processo de contratação de pessoal.
		1º T 2024 - 225 equipas do projeto Radar Social	4º T 2024 - 278 equipas de intervenção em Concelhos	
		4º T 2024 - 278 equipas de intervenção em Concelhos		
				Financiamento previsto: 60,2 M€
Co3-io1-mo4 - Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas	Aquisição de 2.500 veículos elétricos para IPSS com acordo de cooperação para Serviço de Apoio Domiciliário	1º T 2022 - Lançamento de concurso	3º T 2023 - Entrega de 500 veículos elétricos	O AAC nº 1/Co3-io1/2021 tinha como objetivo apoiar a aquisição de 1.400 viaturas 100% elétricas para entidades do setor social com acordo de cooperação com o ISS para a resposta social SAD. Os termos de aceitação assinados previam o apoio à aquisição de 1.402 viaturas, o que excedia ligeiramente o objetivo definido. No entanto, há a registar, até ao final de 2022, a desistência de 22 beneficiários finais com termos de aceitação assinados. Embora esta seja a medida cuja implementação se encontra mais avançada, são identificáveis riscos de execução relacionados com o aumento do preço de aquisição de veículos automóveis elétricos e com a incapacidade de fornecimento atempado dos mesmos no mercado nacional. Existe um risco moderado de incumprimento da meta definida para o 3.º trimestre de 2023 (Aquisição de 500 veículos elétricos por parte dos beneficiários finais).
			1º T 2026 - Entrega de 2.500 veículos elétricos	
				Financiamento previsto: 62,5 M€

Fonte: elaboração própria, com base no contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o ISS.

Em contraditório, referindo-se à Recomendação R2, que consta no Capítulo V deste relatório, o MTSSS considera já estar a cumprir a recomendação, a qual, entre outros aspetos, salienta a necessidade de garantir o cumprimento dos marcos e das metas previstas para as medidas associadas ao investimento objeto da auditoria, na medida em que implementou um sistema de controlo interno com as seguintes componentes:

- “Criação de modelos de reporte de informação com recurso a SharePoint;
- Atualização mensal pelo beneficiário intermediário do Sharepoint relativo ao status dos projetos em execução;
- Identificação de constrangimentos reportados pelos beneficiários finais em iniciativas distritais mensais junto dos beneficiários finais;

- *Identificação dos desvios de execução e em termos do cronograma de trabalhos delineado com base num modelo de relatório mensal;*
- *Análise generalizada (não casuística) nas reuniões de acompanhamento/reporte semanal das situações críticas que requerem intervenção em termos de: desenvolvimento aplicacional, da otimização de procedimentos técnicos, administrativos e financeiros, entre outros;*
- *Articulação mensal com as entidades representativas do setor social e solidário no sentido de elencar constrangimentos resultantes da implementação no terreno*
- *Identificação e incorporação de boas práticas em situações distintas que permitem otimizar o processo implementado.”.*

Ora, o que se verificou na auditoria foi que o sistema de controlo interno implementado não se revelou suficiente para assegurar a execução do investimento de acordo com o previsto. Com efeito, observou-se que: alguns marcos foram cumpridos com atraso; a publicação de diversos AAC foi sendo sucessivamente adiada; foi necessária uma recalendarização dos investimentos previstos; e que, mais de 20 meses após a assinatura do contrato de financiamento ainda se encontra por implementar a medida Mobilidade Verde SAD (Co3-io1-mo4) por indisponibilidade de uma aplicação informática para o investimento, pelo que se justifica a recomendação formulada.

10. Factos supervenientes

129. O quinto relatório de progresso, de 31 de dezembro de 2022, submetido pelo ISS à EMRP a 27 de janeiro de 2023, indicava que um aviso da medida Co3-io1-mo3 – Radar Social seria publicado até ao final do primeiro trimestre de 2023 (o que não aconteceu), um aviso da medida Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais para maio de 2023 (o que também não aconteceu), com o objetivo de perfazer a totalidade dos lugares a intervir (28.000 lugares) e atingir a dotação definida para essa medida, e um aviso para a medida Co3-io1-mo4, Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas para o 1.º trimestre de 2024.
130. O Plano de Avisos mais recente⁹⁹, atualizado em 23 de maio de 2023, evidencia que o novo aviso da medida Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, com uma dotação prevista de 51,6 M€, tinha sido adiado de maio de 2023 para junho de 2023. Também o novo aviso da medida Co3-io1-mo4, Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas – inicialmente previsto para o 1.º trimestre de 2023, tinha sido adiado para junho de 2023, embora a dotação disponível não tenha sido divulgada. O Plano de Avisos mais recente inclui ainda a previsão do lançamento de um aviso da medida Co3-io1-mo3 – Radar Social para junho de 2023, também sem dotação definida. Porém, poderá não ser exequível o lançamento do aviso na data programada, dado que o ISS refere, em contraditório, que apenas no início desse mês se iniciará o “(...) o levantamento dos requisitos funcionais para a implementação informática da Co3-io1-mo3 – Radar Social”.

⁹⁹ https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2023/06/Plano-de-Avisos_23.05.2023_2.1ed.pdf

Figura 6 - Previsões de publicação de AAC para as medidas Co3-io1-mo1 e mo4 em 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos Planos de Avisos publicados pela EMRP.

131. No quinto relatório de progresso, a EMRP recomenda ao ISS o envio de um ponto de situação pormenorizado das empreitadas realizadas no âmbito da medida Co3-io1-mo1 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais e dos procedimentos de contratação pública lançados pelos beneficiários finais no âmbito da medida Co3-io1-mo4 -Mobilidade Verde SAD - Aquisição de viaturas elétricas. Recomenda ainda que o ISS submeta um pedido de alteração dos termos contratuais para medida Co3-io1-mo3 – Radar Social.

Em contraditório, o ISS refere que a medida Co3-io1-mo2 – Nova Geração do Apoio Domiciliário, "(...) foi alvo de uma reprogramação submetida à Comissão [Europeia] em abril de 2023. "

132. Em 6 de abril de 2023, foi colocado em consulta pública uma proposta de atualização do PRR, de acordo com a qual a dotação global do PRR passará a ser de 20,6 mil M€.
133. Relativamente ao Investimento RE – Co3 – Io1 Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, a proposta de atualização do PRR prevê um reforço de 100 M€, ou seja, um acréscimo de 24% face ao montante inscrito no documento aprovado em julho de 2021 (417 M€), para alargamento da "(...) rede de equipamentos e respostas sociais, com especial enfoque nas respostas inovadoras, na inovação do serviço de apoio domiciliário e no apoio à família, em particular para a infância, designadamente, através da implementação da progressiva gratuitidade das Creches (...)". Adicionalmente, pretende-se reforçar: a viabilização de projetos inovadores, de promoção da autonomia e da intergeracionalidade e os projetos-piloto de Centros de Referência para a Inclusão das pessoas com deficiência; o investimento no desenvolvimento de uma nova geração do apoio domiciliário, o qual promove a autonomia e retarda a institucionalização dos idosos.". A responsabilidade pela operacionalização deste investimento adicional encontra-se atribuída ao ISS.



IV. CONCLUSÕES

As conclusões deste relatório sobre a execução do Investimento RE-Co3-Io1 - Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, da Componente 3 – Respostas Sociais, do PRR, reportada a dezembro de 2022, são as seguintes:

A Componente C3. Respostas Sociais do PRR (Ponto 5)

134. A Componente C3 - Respostas Sociais do PRR prevê a realização de quatro reformas e seis investimentos, envolvendo um total de 833 M€, que deverão permitir reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades e famílias, tendo em vista a promoção da natalidade, do envelhecimento ativo e saudável, da inclusão e promoção da autonomia e da conciliação entre atividade profissional e a vida pessoal e familiar, bem como a coesão social e territorial.
135. O investimento previsto na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” representa cerca de 50% (417 M€) da Componente C3 - Respostas Sociais (833 M€).
136. As quatro medidas que concorrem para a execução da “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” e os respetivos montantes de investimento previstos são os seguintes:
- Co3-io1-mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais (298,7 M€);
 - Co3-io1-mo2 – SAD 4.0 - Nova geração do apoio domiciliário (17,1M€);
 - Co3-io1-mo3 – Radar Social - Criação de equipas para projeto-piloto (60,2M€);
 - Co3-io1-mo4 – Aquisição de viaturas elétricas (62,5M€).
137. Para a concretização e operacionalização das medidas inscritas na Co3.io1 do PRR foi celebrado, em 31 de agosto de 2021, um contrato entre a EMRP e o ISS, na qualidade de beneficiário intermediário. Assim, o ISS é responsável pela implementação física e financeira do investimento, até 31 de março de 2026, competindo-lhe, designadamente, a contratualização com os beneficiários finais, na sequência de concursos relativos a cada uma das medidas, operacionalizados através de AAC.

Diagnóstico das necessidades de investimento (Ponto 6)

138. O MTSSS não apresentou evidências que suportassem adequada e suficientemente o desenvolvimento da conceção do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, designadamente quanto à forma como o Ministério e as entidades que estão sob sua tutela se organizaram e o papel que cada uma desempenhou nesse processo e à definição de marcos, metas e objetivos com fundamento no diagnóstico das necessidades de investimento e dos critérios utilizados na distribuição das verbas entre medidas e respostas sociais, considerando as taxas de cobertura e estimativas das necessidades de cada resposta, bem como o impacto do investimento a realizar nas diferentes respostas sociais e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social

Operacionalização das medidas (Ponto 7)

139. Por forma a acomodar as funções e as responsabilidades inerentes à operacionalização das quatro medidas do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, o ISS reorganizou-se, através da criação de várias subunidades orgânicas e da contratação de 55 trabalhadores para exercer funções no âmbito da gestão e monitorização do investimento. Contou ainda com a colaboração do II no desenvolvimento de um sistema de informação de suporte à implementação do investimento.

140. Em 2021 e 2022, o ISS publicou cinco AAC, relativos a duas das quatro medidas do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”. O apoio financeiro a conceder nos cinco AAC totaliza 332 M€, correspondente a 79,6% da montante total previsto para o investimento.
141. O primeiro AAC publicado (AAC N.º 01) respeita à medida Co3-i01.mo4 – Mobilidade Verde Social e foi publicado a 9 de setembro de 2021. O AAC tinha como objetivo apoiar a aquisição de 1.400 veículos. O apoio a conceder, no total de 35 M€, representa 56% do total do financiamento previsto para a Co3-i01.mo4 – Mobilidade Verde SAD – Aquisição de viaturas elétricas (62,5 M€).
142. Foram apresentadas 1.375 candidaturas a concurso, abrangendo a aquisição de 1.504 veículos elétricos, a que correspondia um montante financeiro de 37,1 M€. 22 candidaturas não obtiveram financiamento devido ao esgotamento da dotação financeira, que era de 35 M.€.
143. Algumas das candidaturas que não obtiveram apoio no âmbito do AAC N.º 01, obtiveram maior pontuação na avaliação de mérito que outras candidaturas que obtiveram apoio. Tal resultou da pouca efetividade da grelha de análise para excluir candidaturas com menor mérito. Com efeito, o critério efetivo para obtenção de financiamento foi a data de apresentação da candidatura, em preterição da elegibilidade das candidaturas com maior mérito, designadamente em função do número de utentes a frequentar a resposta social ou da sua localização em territórios considerados prioritários.
144. O segundo AAC do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” publicado (AAC N.º 02) respeita à medida Co3-i01-mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais. O AAC N.º 02 tinha como objetivo alcançar 20.000 lugares intervencionados, cerca de 71,4% dos lugares que constituem o objetivo da medida (28.000). O apoio a conceder, no total de 247,1 M€, representa 82,7% do total do financiamento previsto para a medida (298,7 M€).
145. Tal como no AAC N.º 01, não foi exigido aos candidatos que apresentassem uma situação económico-financeira equilibrada ou demonstrassem ter capacidade para financiar projeto, o que diminuiria o risco da sua não execução.
146. Foram apresentadas 1.071 candidaturas a concurso, abrangendo um investimento elegível de 1.233 M€ para a intervenção em 63.769 lugares, excedendo largamente a dotação e o objetivo do número de lugares a intervencionar do AAC.
147. A seleção dos projetos a apoiar foi realizada mediante a avaliação do mérito de cada candidatura, em cada uma das quatro dotações específicas definidas no concurso (1-Creche; 2-Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia; 3-Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão; 4-Residência Autónoma), de acordo com critérios que incluíam a localização do equipamento social a construir ou remodelar, o número de novos lugares a criar, a existência de parcerias e a origem dos fundos que permitirão suportar o funcionamento das respostas sociais e a adequação técnica e financeira do projeto.
148. Foram celebrados 233 contratos de comparticipação financeira, abrangendo 213,7 M€, ou seja, cerca de 86,5% do financiamento previsto a conceder no AAC, dado que as candidaturas apresentadas para as respostas sociais Creche e Residência Autónoma não foram suficientes para esgotar a respetiva dotação. Os contratos de comparticipação financeira assinados preveem a intervenção em 13.614 lugares, correspondentes a 68,1% do objetivo fixado no AAC (20.000 lugares). O número de lugares intervencionados ficou aquém do objetivo, por a maioria dos contratos celebrados (204 de 233) incluírem apenas a criação de novos lugares, em consequência de a estrutura de avaliação de mérito definida no AAC privilegiar as candidaturas com maior proporção de novos lugares, colocando em risco o cumprimento do objetivo definido para uma meta A do contrato de financiamento celebrado com a EMRP, a qual consiste em 28.000 lugares intervencionados.



149. No final de 2022, o processo de contratualização dos apoios a conceder no âmbito dos AAC N.º 03, 04 e 05 não tinha sido concluído.

Verificações: falhas e insuficiências no sistema de controlo (Ponto 8)

150. O exame realizado à análise e tratamento das candidaturas apresentadas aos AAC revelou que o sistema de controlo e de monitorização implementado pelo ISS não é eficaz e carece de melhorias, dado que não foi capaz de prevenir e detetar erros de análise com consequências significativas, nomeadamente a aprovação de candidaturas que não cumpriam os critérios de elegibilidade e a avaliação incorreta da pontuação de candidaturas, com consequências ao nível dos projetos que obtiveram financiamento.
151. Um ano após a contratualização do investimento com a EMRP o ISS não dispunha ainda de um manual de procedimentos para a realização das operações do PRR, nem tinha concluído a descrição formal dos procedimentos implementados.

Falhas e insuficiências no AAC N.º 01 (Ponto 8.1)

152. Foram identificadas duas candidaturas que obtiveram financiamento apesar de terem sido apresentadas por entidades que não cumpriam a condição de acesso que as obrigava a terem prestado contas ao ISS. Observou-se, ainda, que o ISS confirmou, em 350 candidaturas, a não sujeição ao regime jurídico da contratação pública das entidades promotoras (IPSS e equiparadas), por não serem maioritariamente financiadas por entidades públicas, quando as IPSS são entidades adjudicantes independentemente do peso do financiamento público recebido, na medida em que a sua gestão é sujeita a controlo do Estado, encontrando-se preenchidos os requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP. Esta situação coloca em risco a execução dos investimentos, dado que só são consideradas elegíveis as despesas que obedecerem às regras de contratação pública, cfr. alínea c) do n.º 3 do ponto 5 do AAC.

Falhas e insuficiências no AAC N.º 02 (Ponto 8.2)

153. Identificaram-se 17 candidaturas (7,3% do total de candidaturas com contrato assinado), no total de 8,2 M€, que obtiveram financiamento em resultado de erros e incorreções no processo de análise:
- duas candidaturas foram selecionadas para financiamento apesar da análise efetuada e os pareceres internos do ISS sinalizarem que não cumpriam a condição de elegibilidade que determinava que os equipamentos deviam estar devidamente licenciados;
 - 15 candidaturas foram incorretamente avaliadas, sendo que cinco candidaturas não atingiriam a pontuação mínima necessária para serem elegíveis e outras 10 obteriam pontuações mais baixas, o que as excluiria das candidaturas selecionadas para financiamento.
154. Sete candidaturas foram aprovadas e contratadas com incorreções no valor do financiamento público. O valor do financiamento público excede o máximo definido em termos de custo-padrão de construção por utente em 1,4 M€.
155. Não foi efetuado um controlo efetivo sobre a veracidade das declarações dos beneficiários finais relativas às condições de acesso relacionadas com a duplicação de financiamento. Adicionalmente, o processo de emissão dos pareceres de arquitetura com redução das áreas consideradas elegíveis para financiamento não foi efetuado de forma transparente, nem devidamente fundamentado quanto aos factos e ao direito aplicável. Tal determinou um número elevado de revisões das decisões no âmbito do processo de audiência de interessados, das quais resultaram correções no total de 5,4 M€.



Execução dos investimentos (Ponto 9)

156. O objetivo definido para o AAC N.º 01 (1.400 veículos elétricos), relativo à medida mo4 – Mobilidade Verde SAD – Aquisição de viaturas elétricas, foi alcançado, tendo sido celebrados contratos de financiamento para a aquisição de 1.402 veículos elétricos. De igual modo, o marco da medida que previa o lançamento do AAC até ao final do primeiro trimestre de 2022 também foi atingido (antecipadamente, em setembro de 2021).
157. Quanto ao AAC N.º 02 relativo à medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais, o objetivo definido não foi atingido, tendo-se contratualizado apenas 68,1% dos 20.000 lugares previstos. Os marcos B desta medida, que previam a adjudicação de contratos até ao final do quarto trimestre de 2021 e até ao final do terceiro trimestre de 2022, não foram atingidos. Já o marco A, prevendo a adjudicação de contratos até ao final do segundo trimestre de 2022 foi atingido com atraso, dado que os contratos apenas foram assinados a partir de julho de 2022.
158. Registam-se atrasos na publicação de AAC face ao inicialmente previsto. Até ao final de 2022, não tinham sido lançados avisos para as medidas mo2 – SAD 4.o - Nova Geração de Apoio Domiciliário e mo3- Criação de Equipas piloto para o projeto Radar Social. Ambas as medidas têm marcos definidos para o final do terceiro trimestre de 2023, os quais se encontram em risco de incumprimento.
159. Até ao final do ano de 2022, a EMRP transferiu para o ISS, na sua qualidade de beneficiário intermediário, o adiantamento de 13% do valor contratado a financiar pelo PRR (417 M€), ou seja, 54,2 M€. Já os pagamentos efetuados pelo ISS aos beneficiários finais, a título de adiantamento, corresponderam apenas a 25,6 M€. Não foram efetuados quaisquer pagamentos aos beneficiários finais a título de reembolso ou pagamento final.
160. A monitorização efetuada pela EMRP à implementação do investimento na Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, designadamente através dos relatórios de progresso, revelou-se inconsistente, no que diz respeito à avaliação do cumprimento dos marcos, e incompleta, na avaliação dos riscos de incumprimento dos marcos e metas.
161. No que respeita aos riscos para a execução do investimento, a EMRP apenas identificou riscos externos, designadamente o contexto económico caracterizado pela escassez de materiais e de mão-de-obra e o conseqüente aumento dos custos de construção que poderá prejudicar a execução da medida mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais. Quanto à medida mo4 - Mobilidade Verde SAD – Aquisição de viaturas elétricas, identificou a existência de prazos muito alargados de entrega de veículos elétricos por parte dos concessionários. No entanto, existem outros riscos para a boa execução do investimento que devem ser considerados e mitigados, nomeadamente os atrasos no lançamento dos AAC, a desadequação dos critérios de avaliação das candidaturas fixados nos AAC face aos objetivos dos próprios avisos e das medidas que concorrem para o investimento, bem como as falhas na análise e nas decisões tomadas sobre as candidaturas que podem prejudicar a capacidade de os beneficiários finais executarem os projetos nos termos contratados.

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões da auditoria recomenda-se:

À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- R.1. Assegurar que o desenho de futuros planos de investimento na área social está suportado em mecanismos transparentes de diagnóstico e planeamento, identificando as fontes de evidências utilizadas na definição dos objetivos e resultados esperados, conjuntamente com a especificação das funções e responsabilidades dos diferentes intervenientes.
- R.2. Instituir um modelo de avaliação integrado sobre a execução dos investimentos do PRR contratualizados com entidades tuteladas pelo Ministério, definindo responsabilidades e mecanismos de controlo e avaliação eficazes de modo a assegurar o cumprimento das metas e dos marcos fixados e quantificando os impactos dos investimentos nas diferentes respostas sociais e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social.

Ao Instituto da Segurança Social, IP

- R.1. Instituir procedimentos de controlo interno que assegurem a conformidade da análise técnica e decisão sobre as candidaturas/projetos, nomeadamente através da elaboração de um manual de procedimentos, a descrição completa dos processos de controlo interno e a implementação de todos os módulos do sistema de informação de suporte ao investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”.
- R.2. Implementar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento atempado dos marcos e metas contratualizados com a EMRP, nomeadamente lançando os AAC remanescentes, com especial destaque para os relacionados com as medidas SAD 4.o e Radar Social, adotando medidas de mitigação dos riscos de execução dos investimentos.
- R.3. Providenciar pela revisão dos contratos onde foram identificadas irregularidades no âmbito na auditoria, nos termos do ponto 8.
- R.4. Proceder a ações de acompanhamento da execução física e financeira dos investimentos contratualizados com os beneficiários finais, de modo a assegurar que os procedimentos adotados na realização de despesas consideradas elegíveis cumprem o quadro legal aplicável, designadamente as regras de contratação pública.
- R.5. Diligenciar para que nos futuros avisos de abertura dos concursos:
 - a. Não seja instituído como método de seleção das candidaturas a ordenação/classificação por ordem de entrada, mas uma grelha de fatores que permita efetivamente valorizar diversas componentes dos projetos, designadamente a resposta social;
 - b. A redação seja clara e compreensível, por forma a evitar distintas e/ou erróneas interpretações;
 - c. Seja considerada a avaliação da capacidade económico-financeira dos candidatos;
 - d. Os critérios de avaliação do mérito estão alinhados com os objetivos dos investimentos;
 - e. Os valores de financiamento público estão baseados em informação atualizada sobre os custos a suportar pelos beneficiários finais.
- R.6. Assegurar que as decisões tomadas sobre as candidaturas, em particular as que resultam em reapreciações e em redução dos montantes elegíveis para financiamento, estão devidamente fundamentadas, de facto e de direito, e são comunicadas integralmente aos candidatos.

À Estrutura de Missão Recuperar Portugal

- R.1. Implementar procedimentos de controlo adequados a assegurar a consistência, transparência e regularidade das análises sobre os relatórios de progresso relativos ao investimento na “Nova Geração de Equipamentos Sociais”, designadamente no que respeita ao cumprimento de marcos e metas.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC¹⁰⁰, que emitiu o respetivo parecer.

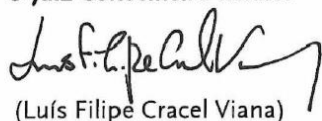
VII. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis:
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
 - Presidente da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”;
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 os responsáveis destinatários das recomendações informem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, o 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 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁰¹, a pagar pelo Instituto da Segurança Social, IP;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*.

Tribunal de Contas, em 29 de junho de 2023

O Juiz Conselheiro Relator



(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Votou o Relatório, mas não assina por ter participado por confissão.

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

¹⁰⁰ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹⁰¹ Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

h

ANEXOS

ANEXO 1 – 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 Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

O estudo preliminar incluiu o estudo da legislação e do enquadramento normativo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), designadamente a identificação da estrutura orgânica e níveis de coordenação, o descritivo da abrangência e dos objetivos das dimensões estruturantes, reformas, investimentos e respetivas medidas, a contratualização entre os Beneficiários Intermediários e a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» (EMRP), a programação da execução financeira (repartição anual da verba orçamentada) e a análise do AAC N.º 01, relativo à medida-Co3-io1.mo4 – Mobilidade Verde Social – Aquisição de viaturas elétricas, e N.º 02, relativo à medida Co3-io1.mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, que eram os disponíveis na fase do planeamento.

Com base no estudo preliminar realizado foi elaborado o Plano Global de Auditoria que delimita o âmbito, identifica os objetivos, o método, os procedimentos e os critérios de auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Para a execução da auditoria recolheu-se informação, essencialmente, junto do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do ISS e realizaram-se procedimentos substantivos e analíticos sobre dados obtidos diretamente do sistema de informação de suporte à Componente Co3-io1 do PRR, relativos aos AAC N.º 01 e N.º 02.

Durante o 2.º semestre de 2022 foram ainda publicados três AAC relativos ao investimento. No entanto, o processo de contratualização dos apoios a conceder no âmbito desses concursos não se concluiu até ao final do ano de 2022, pelo que não foram sujeitos aos mesmos procedimentos de auditoria que os dois AAC anteriores.

Utilizaram-se as seguintes técnicas de exame: análise documental; análise de dados; apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados dos objetivos; e interpretação de entrevistas.

Os trabalhos incluíram ainda a análise de informação registada no sistema de informação da EMRP.

RELATO

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

ANEXO 2 – Ficha Técnica

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditor-Chefe
Jorge Santos Silva

EQUIPA TÉCNICA

Ana Bravo de Campos
(Auditora)

Cristina Dias Anastácio
(Técnica Verificadora Superior)

Nuno Campos Costa
(Técnico Verificador Superior)



h

ANEXO 3 – Candidaturas com pontuação incorreta

Identificação da candidatura	Montante financiamento contratado	Dotações do AAC nº 2	Pontuação que resultou do processo de análise	Pontuação atribuída no critério 5	pontuação correta critério 5	pontuação final corrigida	Consequência
PRR-RE-C03-i01-02-000050	201 845,96 €	Creche	80 pontos	20 pontos	0 pontos	60 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000087	288 658,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	85 pontos	20 pontos	0 pontos	65 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000101	128 989,21 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	94 pontos	20 pontos	0 pontos	74 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000109	1 631 784,56 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	110 pontos	10 pontos	0 pontos	100 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000177	119 801,00 €	Creche	65 pontos	20 pontos	0 pontos	45 pontos	Candidatura seria considerada não elegivel dado que não obteria um mínimo de 50 pontos.
PRR-RE-C03-i01-02-000185	322 089,55 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	84 pontos	20 pontos	0 pontos	64 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000216	252 267,89 €	Creche	55 pontos	20 pontos	0 pontos	35 pontos	Candidatura seria considerada não elegivel dado que não obteria um mínimo de 50 pontos.
PRR-RE-C03-i01-02-000229	140 288,06 €	Creche	99 pontos	20 pontos	0 pontos	79 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000231	495 000,00 €	CACI	65 pontos	20 pontos	0 pontos	45 pontos	Candidatura seria considerada não elegivel dado que não obteria um mínimo de 50 pontos.
PRR-RE-C03-i01-02-000250	467 521,23 €	Creche	79 pontos	20 pontos	0 pontos	69 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000308	526 941,81 €	CACI	100 pontos	20 pontos	0 pontos	80 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000309	223 434,00 €	CACI	90 pontos	20 pontos	0 pontos	70 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000322	544 500,00 €	CACI	79 pontos	20 pontos	0 pontos	59 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000356	1 070 850,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	85 pontos	20 pontos	0 pontos	65 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000360	195 394,27 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	84 pontos	20 pontos	0 pontos	64 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000491	64 134,70 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	94 pontos	20 pontos	0 pontos	74 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000523	222 525,00 €	Creche	100 pontos	20 pontos	0 pontos	80 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000531	1 077 869,51 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	90 pontos	20 pontos	0 pontos	70 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000646	976 375,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	90 pontos	20 pontos	0 pontos	70 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000649	184 708,69 €	Creche	120 pontos	20 pontos	0 pontos	100 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000678	203 000,69 €	Creche	120 pontos	20 pontos	0 pontos	100 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000699	57 687,40 €	Creche	120 pontos	20 pontos	0 pontos	100 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000741	113 608,00 €	Creche	110 pontos	20 pontos	0 pontos	90 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000756	406 350,00 €	Creche	90 pontos	20 pontos	0 pontos	70 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000769	308 283,20 €	Creche	100 pontos	20 pontos	0 pontos	80 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000782	176 250,00 €	Creche	80 pontos	20 pontos	0 pontos	60 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000837	145 331,85 €	Creche	60 pontos	20 pontos	0 pontos	40 pontos	Candidatura seria considerada não elegivel dado que não obteria um mínimo de 50 pontos.
PRR-RE-C03-i01-02-000844	187 825,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	94 pontos	20 pontos	0 pontos	74 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000895	980 000,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	95 pontos	20 pontos	0 pontos	75 pontos	Nesta dotação, as respostas sociais com 8 ou menos pontos foram excluídos d financiamento.
PRR-RE-C03-i01-02-000897	705 508,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	120 pontos	20 pontos	0 pontos	100 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000905	198 146,79 €	Creche	80 pontos	20 pontos	0 pontos	60 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000934	403 746,02 €	Creche	75 pontos	20 pontos	0 pontos	55 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000973	664 266,65 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	100 pontos	20 pontos	0 pontos	80 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-000989	145 125,00 €	Creche	90 pontos	20 pontos	0 pontos	70 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito
PRR-RE-C03-i01-02-001038	119 827,00 €	Idosos (ERPI, SAD e Centro de dia)	100 pontos	20 pontos	0 pontos	80 pontos	Manteria a elegibilidade para financiamento, ma com menor pontuação no mérito

Fonte: elaboração própria.

ANEXO 4 – Grupo-alvo para cada resposta social

Resposta Social	Público-Alvo
Creche	População residente com idade inferior a 3 anos
Residência Autónoma	População residente com deficiência, com idade igual ou superior a 16 anos
Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão	População residente com deficiência mental, com idade igual ou superior a 16 anos
Serviço de Apoio Domiciliário	População residente com idade igual ou superior a 65 anos
Centro de Dia	População residente com idade igual ou superior a 65 anos e inferior a 75 anos
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	População residente com idade igual ou superior a 75 anos

Fonte: Metainformação da Rede de serviços e equipamentos sociais – Carta Social, disponível em <https://www.cartasocial.pt/sintese>.

Anexo 5 – Respostas remetidas em sede de contraditório

Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social



Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais - Componente C3-i01 do Plano de Recuperação e Resiliência – Relato Intercalar

Alegações no âmbito das recomendações

Na sequência da receção do ofício 12893/2023, com a referência DAV-UAT.2 Proc. N.º 6/2022-Audit, no âmbito da auditoria em epígrafe, serve o presente para proceder à pronúncia sobre as recomendações constantes do relatório intercalar datado de abril de 2023, do qual constam os resultados preliminares da auditoria, que tem como objetivos a apreciação da execução física e financeira dos investimentos na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a análise da conformidade legal dos processos de candidaturas examinados.

Nestes termos, e no que concerne às recomendações apresentadas, cumpre informar o seguinte:

R.1. Assegurar que o desenho de futuros planos de investimento na área social está suportado em mecanismos de diagnóstico e planeamento, identificando as fontes de evidências utilizadas na definição dos objetivos e resultados esperados e as funções e responsabilidades dos intervenientes no âmbito da monitorização e reporte da execução.

O processo de planeamento e de operacionalização de investimentos estruturantes para o desenvolvimento social, cuja implementação se tem revelado decisiva na vida das pessoas, resulta de mecanismos que envolvem diversas fases e diversos intervenientes.

Nestes termos, o investimento inerente à “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” do PRR pela sua natureza estratégica, exigiu o envolvimento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), na qualidade de Beneficiário Intermediário, e a consulta dos parceiros do setor social e solidário, como se pode comprovar nas evidências infra:



Contributo Conjunto da Comissão Permanente do Setor Social e Solidário (CNIS, UMP, UM, CONFECOOP)

Plano de Recuperação e Resiliência

Consulta Pública
Contributos do Sector Social e Solidário





h



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

SUBSCRITORES:

CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social

CONFECOOP - Confederação Cooperativa Portuguesa

UMP - União das Misericórdias Portuguesas

UMP - União das Mutualidades Portuguesas

ÍNDICE

- Nota Sector Social Solidário
- Introdução
- Parte I - Apreciação - Comentários - Sugestões
- Parte II - Reflexões para Modelo de Governação
- Parte III - Projetos - Fundamentação - Desafios



SECTOR SOCIAL SOLIDÁRIO

Algumas notas.

No seu "Ultimatum Futurista às Gerações Portuguesas do Século XX", Almada Negreiros terminava assim o panfleto: "O povo completo será aquele que tiver reunido no seu máximo todas as qualidades e todos os defeitos. Coragem, Portugueses, só vos faltam as qualidades".

Trata-se, naturalmente, de uma "bontade": os portugueses não são tão desprovidos de qualidades como tendem a considerar-se, e a dizer de si próprios, em momentos de maior pessimismo coletivo; nem são o povo eleito - que o não há.

São como os outros países e povos: bons nuns registos, piores, noutros.

Em toda a Europa, os efeitos mortais da pandemia, que nos tem ensombrado os dias no último ano, têm tido uma grande expressão nos utentes dos lares de idosos - pensando que neles se concentra, num espaço limitado, um conjunto numeroso de utentes e que as pessoas mais velhas são particularmente vulneráveis, em termos de letalidade, à infeção.

É certo que toda a morte é um dano irremediável, e bastaria um caso para nos lamentarmos de tal desfecho ter ocorrido em estabelecimentos pertencentes às Instituições Sociais e Solidárias.

Mas, no cotejo com o que se passou nos outros países mais próximos de nós, o balanço dos desenlaces fatais nos lares de idosos em Portugal é muito menos penoso do que o verificado nesses países.

É um dos registos em que somos claramente melhores do que os outros.

Devemos partir da experiência empírica, para a avaliação das políticas públicas, nos mais diversos sectores; e esta experiência em concerto permite-nos concluir que alguma coisa de diferente se passará em Portugal, diferentemente dos países nossos parceiros, no que respeita a essa bateria de equipamentos residenciais para pessoas idosas, onde os efeitos da pandemia não foram, entre nós, tão devastadores como os verificados noutras latitudes.

Não só nos equipamentos para as pessoas idosas, valha a verdade - mas em todas as respostas sociais.

Costuma dizer-se - e é a pura expressão da verdade - que o sistema de proteção social vigente no nosso País, no que toca ao funcionamento de uma rede capilar de proximidade, fora do Estado e do mercado, que garanta o eficaz, humanizado e solidário funcionamento das respostas sociais e a proteção dos mais vulneráveis, constitui uma feliz e antiga singularidade lusitana no contexto europeu.

(Embora pouco valorizada em tal contexto.)

Tal constatação é verdadeira - sendo ademais certo que esse modelo se encontra consagrado na Constituição da República.

Esse modelo de funcionamento tem o seu fundamento no papel do Estado, como garantia de



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

acesso universal dos cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis, ao sistema de proteção social, através da rede de serviços e respostas sociais, e no recurso às Instituições sociais – como agora lhes chamam – para o papel de prestadoras efetivas dos serviços que integram tal sistema, numa lógica de proximidade que lhes é matricial.

Por esse papel de garante do acesso universal dos direitos, cabe ao Estado, naturalmente, assegurar as condições de financiamento que permitam com tranquilidade esse acesso, através da cooperação com as Instituições de solidariedade, prestadoras, em nome do Estado, de tais bens e serviços, de natureza pública.

É essa articulação entre o Sector Público e o Sector Social que constitui a pedra angular do nosso específico modelo comunitário de proteção social: cabendo ao Estado assegurar a vinculação legal de manutenção e sustentabilidade das respostas sociais, através do seu financiamento ajustado; e às Instituições garantir o funcionamento da rede, sob condições de estabilidade e sustentabilidade.

É nesses moldes que a cooperação entre o Estado e o Sector Solidário, com o respeito pelas competências de cada uma das partes, tem constituído, nas últimas décadas, a trave-mestra do modelo de proteção social vigente e tem assegurado o seu crescimento e aperfeiçoamento.

Não sem alguns acidentes de percurso, com frequência, certas forças, que estimam menos a bondade e eficácia do sistema do que desatualizados preconceitos ideológicos, têm vindo a terreno proclamar a necessidade de mudança do sistema de parceria público social em vigor – reforçando as notas de publicitação do modelo.

Ainda agora, no plano do PRR – Programa de Recuperação e Resiliência, os autores da versão em consulta pública vêm propor a constituição, em cada município do Continente, de uma equipa multidisciplinar, com a competência de promover “a integração de todo o tipo de respostas sociais” e “organizar (no terreno) essas respostas”.

Não se percebe muito bem ao que vem essa proposta, de formulação difusa, mas dir-se-ia que insinua um aprofundamento da Rede Social Municipal; desta vez com invasão do espaço próprio e autónomo das Instituições Solidárias e das respostas sociais por si desenvolvidas, numa municipalização da proteção social que ultrapassa a transferência de competências legalmente prevista para os municípios – que se encontra em curso – e que não possui qualquer cobertura legal nem qualquer virtualidade prática ou desígnio de qualificação da resposta.

Uma das conclusões que foi possível retirar do desenvolvimento e dos efeitos da pandemia foi a ausência de qualquer articulação relevante entre os Ministérios da Saúde e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, como aliás advertiu o Senhor Presidente da República.

Uma das lições a aprender deste período negro das nossas vidas é a da agilidade das Instituições que se encontram no terreno na promoção dessa articulação de todas as entidades envolvidas na proteção da vida, da saúde e do bem-estar dos utentes das Instituições.



h



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

As instituições rejeitam a municipalização das suas respostas e serviços, se for disso que se trata: o seu mundo é o da solidariedade direta, de pessoa para pessoa.



INTRODUÇÃO

As Entidades do Sector Social e Solidário, através das suas diferentes representações, têm presente a importância do serviço prestado às comunidades em todo o território nacional. A presença permanente com um serviço diário, há mais de cinco séculos, confere-lhes um prestígio junto das populações que, ao mesmo tempo, resulta numa enorme responsabilidade de resposta em primeira linha aos anseios e dificuldades locais.

Esta realidade compromete todos a um esforço contínuo de ajuda e apoio técnico aos milhares de dirigentes e profissionais que, diariamente, promovem os valores e dão sentido à missão destas instituições.

Neste propósito assume especial relevância o modelo de parcerias de cooperação que confortam estas entidades na sua relação com o Estado numa lógica do serviço público em subsidiariedade.

As Entidades do Sector Social e Solidário no compromisso com as pessoas e com o País, tudo farão para capitalizar valor, saber, apoio e meios técnicos e financeiros, que permitam aumentar a rede e a excelência do serviço que prestam às populações.

Desejamos que este serviço seja abrangente mas não redundante, seja universal e sustentável, seja próximo e humanizado, seja disponível e cooperante, seja inovador e criativo, mas seja, acima de tudo, de entrega e de afeitas.

Para este exigente desafio, há que encontrar os recursos e meios que permitam às organizações do terreno, trabalhar com tranquilidade, autonomia, responsabilidade, regulação e, sobretudo, com a segurança de uma legislação adequada e com a sustentabilidade financeira indispensável.

Os Fundos Comunitários e muito em especial os recursos disponíveis no quadro do Plano de Recuperação e Resiliência, constituem um importante incentivo ao desenvolvimento e coesão social do País e o sector social e solidário assume-se como parte integrante desse desafio. Recuperar Portugal, construindo o futuro é também o nosso desafio.

Estamos no terreno com proximidade e capacidade de reduzir custos e economizar recursos. Estamos no terreno com grande envolvimento de profissionais a quem damos emprego e que, por isso, se fixam em regiões demograficamente deprimidas. Estamos presentes na vida de milhares de crianças, contribuindo para o seu crescimento harmonioso com uma educação intelectual, cívica e moral. Estamos, como poucos, habilitados a cuidar da deficiência garantindo o seu bem-estar e integração na sociedade. Estamos na linha da frente no cuidado social a uma população envelhecida e com crescentes patologias degenerativas. Estamos no terreno nos cuidados de saúde onde uma experiência de séculos nos responsabiliza a serviços de excelência.

Mas estamos igualmente empenhados na inovação e no desenvolvimento de novas respostas que minimizem o isolamento, a solidão, o sofrimento e as desigualdades de oportunidade das populações.



h

Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Em nome das pessoas que servimos, estamos empenhados em ganhar o futuro com novas soluções que integrem e não excluam, mas que acima de tudo, promovam a felicidade. Estamos apostados em modernas estratégias que evitem institucionalizações precipitadas. Soluções e respostas que apostem na prevenção e nos hábitos de vida saudável. Num planeamento conjunto estamos apostados na ação preventiva para que evitemos a irremediável e dolorosa reação curativa.

Em Portugal as Entidades do Sector Social e Solidário já deram provas da sua capacidade de adaptação aos desafios esperados, mas também às crises emergentes a cuja urgência importa dar resposta imediata e qualificada.

Temos as pessoas no centro das nossas preocupações e acreditamos que, aliando o saber e o conhecimento aos meios e apoios disponíveis, conseguiremos promover uma sociedade mais inclusiva e menos desigual.

Pelos valores que nos sustentam e a missão que nos anima, estamos mobilizados e fortemente capacitados para desempenhos de futuro, em cooperação e diálogo, numa agenda inovadora que se impõe.

Importa que este desafio seja pautado pelos princípios de grande humildade, mas com ambição de podermos apoiar as Pessoas, criar inovação, assegurar a Sustentabilidade e garantir o desenvolvimento das regiões para uma plena coesão social em Portugal.



PARTE I

APRECIACÃO - COMENTÁRIOS - SUGESTÕES

A partir do documento colocada à consulta pública e tendo em conta as preocupações e aspirações das Entidades do Sector Social e Solidário, elencamos um conjunto de comentários que refletem uma posição conjunta e para os quais esperamos a melhor receptividade e consequente acolhimento de propostas de alteração.

Numa apreciação global do PRR afirmamos a urgente necessidade de acesso das EESS aos três blocos de financiamento. Assim, a especificidade do setor social e solidário e o papel, que reconhecidamente é afirmado no PRR na componente da Resiliência, não pode ser limitadora de acesso às restantes linhas de investimento, nomeadamente aos que se reportam à transição climática (mobilidade sustentável, eficiência energética), e à transição Digital (digitalização do sector, desmaterialização de processos, inovação e gestão digital).

Como ficará provado nesta exposição, estas entidades, pela sua atuação multidisciplinar em diferentes áreas (social, saúde, educação, formação, habitação, ambiente, cultura, inovação, etc.) são parceiros fundamentais para a reformas que urge empreender, e nessa medida deverão legitimamente aceder aos respetivos financiamentos.

A gestão das reformas e financiamentos previstos no PRR deverão ser feitas numa modalidade de parcerias e cooperação reforçadas por uma estratégia de grande complementaridade entre sectores e com total integração das EESS.

BLOCO RESILIÊNCIA - COMPONENTE 1 - SAÚDE

- Importa nesta Componente distinguir a percentagem de projetos que serão da responsabilidade direta do SNS e os que serão alocados às Entidades do Sector Social e Solidário.
- Definir que critério será estabelecido para o aumento de 5.500 camas e respostas de internamento da RNCCI. Pensamos oportuno, nesta fase de decisão, saber a distribuição prevista para este reforço.
- No que respeita aos valores apresentados consideramos manifestamente insuficiente a verba prevista dado que o custo cama se deve aproximar dos 50.000€.
- Esclarecer que tipo de envolvimento se espera das Entidades do Sector Social e Solidário na Reforma da Saúde Mental. Como sabemos, a elevada percentagem de utentes com problemas degenerativos e patologias do foro mental, exerce uma gigantesca pressão nas respostas sociais das EESS. Importa, neste âmbito, articular verdadeiras estratégias de cooperação para melhoria desta realidade.
- No que respeita à transição digital da saúde entendemos insuficiente a proposta apresentada uma vez que ignora parte dos agentes prestadores de serviços na área da saúde, onde as EESS assumem um importante desempenho.



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

- O investimento nos cuidados de saúde primários deve ser extensível e articulado às ESSS. Como a recente crise provou, os utentes das diferentes respostas sociais da área dos idosos e de pessoas com deficiência, estão desprotegidos nos cuidados de saúde primários o que, em situações críticas e de emergência, aumenta a pressão sobre o SNS. As ESSS estão disponíveis e empenhadas em acolher parcerias que invertam esta realidade.
- No apoio previsto para o setor hospitalar consideramos que os Hospitais do Setor Social devem ter acesso a financiamento dado que, em nossa opinião, deverão vir a integrar a resposta concertada do Sistema Nacional de Saúde para recuperar os milhares de cirurgias e consultas adiadas devido à pandemia. Só num esforço conjunto conseguiremos rapidamente regressar a rácios de atos médicos que não coloquem em risco a vida dos portugueses.
- No conjunto de propostas da Componente 1. Saúde, não podemos deixar de assinalar a urgente necessidade de fazer acompanhar estas reformas com políticas de reforço do financiamento dos acordos. O subfinanciamento do setor, reconhecido largamente por todos, tem vindo sistematicamente a penalizar a gestão das instituições e a dificultar o recrutamento de recurso humanos qualificados.

BLOCO RESILIÊNCIA - COMPONENTE 2 – HABITAÇÃO

- A estratégia de reorientação das políticas de habitação não pode ignorar o papel que as ESSS assumem nesta área de intervenção. Pela presença em todo o território, estas entidades detêm um conhecimento muito completo das lacunas do parque habitacional e das verdadeiras necessidades das famílias, pelo que deverão estar envolvidas no Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.
- Neste programa deverão, igualmente, ser tidas em conta as realidades de Habitação Social, já geridas pelas ESSS e que necessitam de intervenções urgentes.
- Pelo conhecimento de cada realidade local, muito especialmente nas dinâmicas do Apoio Domiciliário, torna pertinente que as políticas de habitação possam contar com a ESSS por forma a contemplar o apoio à reconversão e adaptação de habitações, facilitando as acessibilidades e a adequação de equipamentos de conforto e higiene a cada realidade.
- Também de assinalar a dimensão do universo de imóveis que as ESSS são proprietárias e que, em cada comunidade, poderão ser aproveitados para integrar as estratégias de Habitação tanto no Parque público de habitação a custos acessíveis, como no Alojamento Estudantil a custos acessíveis. Esta realidade deve constituir uma oportunidade para alavancar projetos geradores de valor.
- Assinalar que devido ao aumento de custo da construção em Portugal, os valores apresentados nos pareceres manifestamente subavaliados e por isso insuficientes para



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

os objetivos que se pretende alcançar.

BLOCO RESILIÊNCIA - COMPONENTE 3 - RESPOSTAS SOCIAIS

Consideramos a verba prevista na Componente Respostas Sociais (583M€), manifestamente insuficiente dada a dimensão e tipologia de intervenções a fazer.

Mais especificamente no eixo da Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais (417M€) consideramos muito deficitária a verba prevista, tendo presente a pretensa distribuição pelos cinco investimentos propostos.

Neste âmbito não se entende que o investimento na aquisição de viaturas elétricas esteja incluído nesta Componente 3 e não na Componente 10 Mobilidade Sustentável.

Consideramos igualmente que os valores previstos para alargamento da rede, excluindo outras rubricas, se apresentam muito abaixo do verdadeiro custo esperado.

Entendemos que em matéria de custos de obra e aquisição de serviços as ESSS promotoras de projetos devem estar isentas de IVA.

Importa igualmente, neste quadro, assegurar a simplificação e eficácia de licenciamentos, assim como os procedimentos previstos no Código de Contratação Pública. Esta simplificação não deve, no entanto, descurar o escrutínio e a avaliação das execuções físicas e financeiras dos projetos, que subscrevem, e temer por essenciais à justa e equilibrada distribuição dos apoios.

Nas intervenções de requalificação do edificado existente, importa garantir que a mesma candidatura possa integrar diferentes componentes, como por exemplo: obra, eficiência energética e material informático. Em projetos que impliquem obra física nas estruturas, apresentar várias candidaturas para o mesmo equipamento, implica sempre duplicação de recursos, desperdício de tempo, aumento de custos e incoerências operacionais nas intervenções.

No que respeita ao alargamento de equipamentos e respostas sociais (Infância, Pessoas idosas e Pessoas com deficiência) onde se prevê o aumento de 28.000 lugares, há que definir a distribuição regional e a percentagem destas intervenções (apenas Norte, AM Lisboa e Algarve?). Neste âmbito desejamos reafirmar a necessidade desta medida ser implementada em todo o território e não só nas regiões diagnosticadas no documento.

- Em matéria de regulamentação deverá ficar bem explícito a não conflitualidade deste apoio com outros financiamentos, nomeadamente com a linha de financiamento PQCAF1. Esta linha resulta de um financiamento do BEI ao BPF que a disponibilizará às instituições de Crédito, que por sua vez alocam valor igual ao recebido do BPF para assegurarem financiamento à Instituições do Setor Social e Solidário em projetos de requalificação de respostas sociais destinadas ao envelhecimento. Esta linha de financiamento PQCAF1 poderá constituir um importante instrumento para pagamento, como capital próprio, do investimento aprovado pelo PRR auxiliando as organizações



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

no período que medeia a aprovação e o reembolso dos apoios do PRR.

- Neste âmbito haverá também, em sede regulamentar, que acautelar que determinados impedimentos, como a construção ou beneficiação anterior do equipamento ou resposta social, através de fundos comunitários, não sejam motivos de exclusão das intervenções a candidatar.
- Importa acautelar, em sede regulamentar, a não exclusão de projetos em equipamentos e respostas sociais que estejam instalados em Imóveis do Estado, em regime de Acordos de Gestão e Comodato.
- No conjunto de propostas da Componente 3. Respostas Sociais, não podemos deixar de assinalar a urgente necessidade de fazer acompanhar estas reformas com políticas de reforço do financiamento dos acordos. O subfinanciamento do setor, reconhecido largamente por todos, tem vindo sistematicamente a penalizar a gestão das instituições e a dificultar o recrutamento de recurso humano qualificados.

BLOCO RESILIÊNCIA - COMPONENTE 4 - ELIMINAÇÃO DAS BOLSAS DE POBREZA EM ÁREAS METROPOLITANAS

- Consideramos que este financiamento deve ser extensível a outras regiões do território nacional e não ficar circunscrito às áreas metropolitanas. As ESSS, embora reconhecendo a pertinência de atuação nestes territórios, não podem ficar indiferentes às múltiplas realidades de pobreza a que diariamente são chamadas a dar resposta, para as quais urge uma intervenção como a prevista neste componente de financiamento.

BLOCO RESILIÊNCIA - COMPONENTE 6 - QUALIFICAÇÃO E COMPETÊNCIAS

- Na componente de qualificações há que assegurar que as ESSS estejam contempladas no acesso a apoios para formação profissional inicial e contínua e para qualificação das organizações (muito especialmente na modalidade de formação ação).
- Pese embora se tenha de apostar no aumento de qualificações dos trabalhadores destas organizações, não devemos ignorar a necessidade de garantir uma oferta de formação que habilite os restantes trabalhadores com competências para as suas funções diárias. Assumindo que temos trabalhadores que, por variados motivos, não se sentem motivados a aumentar as suas qualificações, devemos, apesar disso, garantir que tenham acesso a formação contínua e de capacitação dos seus desempenhos.
- Em matéria de formação e regulamentação dos procedimentos de execução, devemos salvaguardar a especificidade das ESSS e das suas organizações dado que laboram com horários em contínuo e em escalas rotativas. Esta realidade deve ser tida em conta na regulamentação para acesso e desenvolvimento das ações de formação. À semelhança de experiências anteriores, onde foram notórias as melhorias de desempenho dos



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

formandos e se atingiram excelentes execuções físicas, a formação deverá ser feita nas instalações de cada instituição por forma a motivar a adesão e agilizar a participação.

- Consideramos que as ESSS devem ter acesso direto ao apoio da Agenda de Promoção do trabalho digno. Ficou bem patente, durante a pandemia, a necessidade de reforço das equipas em diferentes respostas sociais e a contratação de profissionais de várias especialidades. O apoio direto à contratação constitui assim um imperativo de grande oportunidade para ajudar as organizações a melhorar os seus desempenhos.

BLOCO TRANSIÇÃO CLIMÁTICA – COMPONENTE 10- MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

- As ESSS, pela atividade que desempenham e pela dispersão de serviços prestados, nomeadamente em Apoio Domiciliário com enorme utilização de veículos motorizados, contribuem fortemente para a emissão de gases poluentes. Nesta dimensão, torna-se urgente uma reconversão das frotas automóveis para veículos elétricos a que representará um importante passo na descarbonização do setor dos transportes que tanto urge alcançar. Neste âmbito consideramos ainda que ao investimento na aquisição de viaturas elétricas previsto na Componente 3, deve ser contemplada nesta componente.

BLOCO TRANSIÇÃO CLIMÁTICA – COMPONENTE 13- EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM EDIFÍCIOS

- A dimensão do universo de imóveis das ESSS nas suas diferentes tipologias adaptadas a múltiplas respostas sociais, a antiguidade de alguns edifícios e o custo avultado que mensalmente representam os processos de iluminação, aquecimento e refrigeração dos espaços, são fatores suficientes para uma urgente intervenção e aposta na eficiência energética dos equipamentos.
- Neste âmbito as ESSS devem ter acesso a financiamentos nos investimentos previstos no eixo Eficiência energética em edifícios residenciais.

BLOCO TRANSIÇÃO DIGITAL – COMPONENTE 16 – EMPRESAS 4.0

- As ESSS, pela capilaridade de organizações e presença multidisciplinar no território, necessitam urgentemente da adoção de procedimentos que agilizem as suas interações entre organização e parceiros institucionais, entre utentes e familiares e na gestão interna entre trabalhadores e serviços. Neste quadro, torna-se indispensável capacitar as organizações com suportes técnicos e competências digitais para a sua gestão diária.
- A experiência recente de adoção de novos suportes de comunicação e interação em processos de formação e informação, impõe a imperiosa necessidade de adoção de



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

novos procedimentos e competências digitais.

- Também as novas possibilidades de telemedicina e meios tecnológicos de acompanhamento e segurança de pessoas isoladas e vulneráveis, exige que as ESSI adotem, na sua relação com os utentes, estes meios tecnológicos.
- Não consideramos correto, nem mesmo eficaz que, neste âmbito, se pretenda promover a Transição Digital da Segurança Social e da Saúde não envolvendo as ESSI que representam um universo muito significativo de parceiros e de beneficiários com interações nestes sistemas.
- Importa assegurar para as ESSI reformas e investimentos para reforçar a digitalização de modo a recuperar o seu atraso face ao processo de transição digital em curso, nomeadamente nas seguintes áreas: Reforço as competências digitais de dirigentes e trabalhadores; Modernização do modelo de prestação de serviços, incluindo a desmaterialização de processos; Criação de novos canais digitais para divulgação, partilha de conhecimento e de dados; Incorporação de tecnologias nos serviços prestados.



PARTE II

REFLEXÕES PARA MODELO DE GOVERNAÇÃO

As Entidades do Sector Social e Solidário, pela execução e acompanhamento que tem feito dos diversos Fundos Comunitários, em diferentes períodos de programação, tem vindo a desenvolver um conjunto de reflexões que consideram importante transmitir nesta fase.

Concorre para este exercício a experiência da participação e acompanhamento dos programas operacionais, tanto diretamente, como, e sobretudo, pela informação que vai recolhendo no acompanhamento diário dos seus associados que na qualidade de promotores vão reportando as diferentes realidades.

Nestes termos e no intuito de contribuir para a reflexão destes temas, apresentamos alguns constrangimentos verificados na execução dos fundos comunitários, não sem apresentar também algumas sugestões para agilização dos processos e eficácia da execução.

CONSTRANGIMENTOS

Especificidade do setor

Em primeiro lugar, registamos que muitas decisões de governação dos fundos comunitários, explanadas na regulamentação específica, não têm em conta a especificidade de funcionamento das Entidades do sector social e solidário. Verifica-se, neste processo, muitos constrangimentos no acesso a esses fundos, na execução dos mesmos e consequentemente no cumprimento de metas contratualizadas.

Burocracia excessiva

Outro aspeto de enorme entropia do sistema, tem a ver com a excessiva burocracia de processos e a exagerada obrigação de procedimentos. A desmaterialização e simplificação que todos desejamos tem definitivamente de ser uma realidade num futuro próximo. Não se compreende que continuemos a alocar, ainda, tantos recursos humanos e financeiros a esta burocracia comprometendo, não poucas vezes, a concentração no essencial dos projetos. Torna-se redundante e penalizador exigir, repetidamente aos promotores, documentos que estão registados em plataformas da Administração Pública.

Regulamentos / Avisos de Concurso

Verifica-se com alguma frequência um desfasamento entre o teor dos Regulamentos Específicos - onde as ESSS são apresentadas como potenciais beneficiárias de determinadas medidas - e os avisos de concursos, nos quais excluídos dessa possibilidade.

Formação - dificuldades

Nas tipologias de formação e muito especialmente da Formação Modular Certificada para ativos empregados, a exigência imposta para constituição de turmas não se coaduna com a especificidade destas organizações que laboram em continuo e com uma exigente escala de



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

turnos.

Ainda na área da formação a não abertura de concurso na Tipologia Formação Ação penalizou muito as organizações pela oportunidade de qualificação que se perdeu.

Mapeamentos

A novidade dos mapeamentos, cuja decisão, todos aplaudimos, veio a verificar-se muito confusa e por vezes, promotora de interpretações que produziram o efeito contrario ao seu objetivo. Os mapeamentos de equipamentos existentes e dos equipamentos pretendidos assim como dos equipamentos em projeto, não clarificaram a verdadeira realidade do setor. Também a hesitação e a precipitação na definição dos promotores desses mapeamentos contribuíram para a entropia de todo o processo.

As entidades representativas do setor devem ser envolvidas desde a primeira hora num processo deste tipo.

Sistema informático

A dificuldade de estabilização do sistema informático de gestão dos fundos, nomeadamente na área de projetos formativos e de educação tornou muito difícil a gestão dos programas e a execução de candidaturas. Sugere-se a maior atenção na operacionalização da plataforma onde todos os fluxos de informação vão correr, pois devemos evitar duplicação de registos assim como a exigência repetida de informação já anteriormente fornecida.

Calendário de Avisos

A publicação da previsão de calendário de abertura de avisos, por programa, por região e por tipologia revelou-se uma mais valia para os promotores. Infelizmente após algumas publicações esta plataforma informativa foi retrada não tendo sido repostas.

SUGESTÕES

As Entidades do Setor Social e Solidário, após a reflexão solicitada e baseando-se na sua experiência mais recente, apresentam as seguintes propostas:

Regulamentos / Definição de Beneficiários

No acesso a financiamentos para execução de projetos há que clarificar, logo em sede de regulamentação, a natureza e intervenção dos promotores e beneficiários. Esta definição assume especial relevância para que se evitem interpretações dispares e duplicações desnecessárias. Importa, neste contexto, identificar, com precisão e racionalidade, a intervenção dos vários agentes, Entidades do Sector Público do Estado, Municípios, Comunidades Intermunicipais, Entidades do Sector Social e Solidário, Empresas, Universidades, etc. Sempre que se verifiquem concursos com possibilidade de intervenção de beneficiários agrupados, os avisos devem ser muito precisos na informação para benefício de todos.

Possibilidade de se manterem as modalidades de concursos plurianuais.



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Este aspeto permite um melhor planeamento dos operadores e representa maior tranquilidade na operação.

Apoio financeiro inicial com percentagem superior

Para o início de alguns projetos foi notória a dificuldade em dispor apenas de 15% de adiantamento.

Pese embora a regularidade de reembolsos seja razoável, para início e arranque dos projetos seria importante ver aumentada a percentagem dos adiantamentos num valor nunca inferior a 50%.

Possibilidade de candidaturas globais

Torna-se desejável que um projeto possa ser contemplado (na totalidade das suas componentes) numa mesma candidatura com apoios de diferentes áreas, como por exemplo a construção de um edifício, o equipamento, a formação dos recursos humanos e os suportes de funcionamento. Uma modalidade deste tipo, permitiria reduzir processos administrativos, repetição de despesas e, sobretudo, permitiria reduzir etapas logísticas e os desencontros temporais, com os inerentes custos, que diferentes candidaturas provocam inevitavelmente.

Promotores e Organismos Intermédios

Defendemos que, na gestão de alguns programas, seria importante apostar em alguns organismos de topo (de representação nacional) como entidade promotora. As ESSS poderão eventualmente assumir-se como Organismo Intermédio para liderar projetos, o que traria manifestas vantagens de coordenação e monitorização dos processos.

Grupos de Redação dos Regulamentos de cada Eixo Prioritário.

Seria importante envolver no processo de regulamentação, representantes dos principais operadores, por forma a tornar estas diretivas, mais próximas da realidade e mais eficientes. Trata-se de um exercício para que a as ESSS se disponibilizam inteiramente. Pensamos que os habituais entraves na execução dos diferentes processos podem ser evitados em sede de Regulamentos Específicos que, a serem redigidos com a colaboração dos operadores, podem salvaguardar situações no futuro.

Comissões de Acompanhamento dos Programas

Pela experiência do passado, apresentamos com interesse, mas total humildade, a disponibilidade para integrarmos as Comissões de Acompanhamento do Programa. Esta participação trará visíveis vantagens ao acompanhamento dos processos, à reflexão e à tomada de decisões. O acompanhamento e avaliação dos processos poderão ser enriquecidos com a participação dos representantes dos operadores, que, conhecendo a realidade do terreno, poderão acrescentar valor ao processo de decisão e reprogramação, quando este se justificar.

CONCLUSÃO



h



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Preside a esta reflexão a preocupação de não repetirmos, na gestão do Plano de Recuperação e Resiliência, alguns erros e sobretudo sobreposições de prioridades e financiamentos que a todos nos penalizaram.

Pela dinâmica que este programa pretende atingir, torna-se indispensável eleger prioridades, monitorizar processos e avaliar permanentemente resultados.

Importa neste âmbito, trabalhar em parcerias e cooperação, por forma a diminuir sobreposições, anular competições desnecessárias e eliminar desperdícios.

As Entidades do Sector Social e Solidário e as suas associadas, contam com este programa de apoio para acrescentar valor e qualidade aos serviços que prestam ao País e, nessa dimensão, assumem o compromisso de tudo fazer para corresponder à concretização plena dos desafios que nos esperam e que nos levarão a atingir, estamos certos disso, os objetivos programáticos de Portugal e da Europa.



h

PARTE III

PROJETOS - FUNDAMENTAÇÃO - DESAFIOS

No âmbito da análise feita ao PRR, apresentamos um conjunto de projetos que, pela sua fundamentação, reforçam as posições enunciadas anteriormente. Neste momento decisivo para reforço do desenvolvimento harmonioso de Portugal as Entidades do Sector Social e Solidário, assumem-se como parceiros indispensáveis na convicção de que só em parceria e cooperação enfrentaremos os desafios do presente e do futuro. Na convicção destes contributos serem importantes para a definição das políticas públicas, apresentamos, distribuídos pelos três blocos de financiamento do PRR, propostas que contribuirão para as reformas estruturais que o sector necessita e o País reclama.

Resiliência - Vulnerabilidades Sociais

Respostas Sociais

REABILITAÇÃO DOS EDIFÍCIOS QUE TENHAM AMIANTO, COM RESPOSTAS SOCIAIS EM FUNCIONAMENTO

Esta medida pretende assegurar o apoio às Entidades do Sector Social e Solidário, garantido os meios necessários para a retirada de amianto de edifícios que tenham Respostas Sociais em funcionamento.

A partir de 2005 foi determinada a proibição de utilizar qualquer fibra de amianto, alertando a OMS - Organização Mundial da Saúde para os riscos de exposição ao amianto e seus efeitos na saúde ambiental. Esta organização aponta ainda o desenvolvimento de uma série de neoplasias malignas pela exposição ao amianto.

Devido à grande popularidade de que beneficiou durante as décadas de 50 a 80, ainda está presente em coberturas de telhados, portas corta-fogo, tubos para escoamento de água, cisternas e depósitos de água de muitos edifícios.

Assim, urge apoiar intervenções para a remoção de amianto ainda existente nos edifícios priorizando aqueles que tenham Respostas Sociais em funcionamento.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Intervenções de requalificação de estruturas existentes com vista à remoção de produtos que contêm fibras de amianto ainda presentes em edifícios, instalações e equipamentos de Respostas Sociais em funcionamento.

ESTRUTURAS RESIDENCIAIS PARA IDOSOS DO FUTURO

Dois conceitos emergem hoje como paradigmáticos: envelhecimento e longevidade. O



primeiro, compreendido como um processo concernente a todas as faixas etárias, o segundo, como decorrência das transformações sociais, económicas, políticas, culturais e, principalmente, tecnológicas – viveremos mais, e melhor.

Assim, está amplamente identificada a necessidade urgente de retransformar as estruturas residenciais para idosos existentes em estruturas que possam responder às necessidades imediatas da população envelhecida.

Também urge preparar esta adaptação para um futuro já próximo, numa resposta adaptada, consistente e acima de tudo integrada nas suas diferentes vertentes de apoio ao envelhecimento.

As Estruturas residenciais para idosos do Futuro têm que integrar espaços no edificado que sejam específicos para estas vertentes, como sejam os cuidados de saúde a pessoas com dependência, a manutenção e reabilitação da população com demências, a manutenção da autonomia das pessoas com dependência menor, a capacitação para uma vida social ativa dos mais independentes funcionalmente, num edificado que, embora tenha diferentes dimensões na abordagem ao envelhecimento, não deixa de ser uno e indivisível e passível de responder às necessidades em todo o momento do processo de envelhecimento.

Para tal, é urgente a edificação de estruturas piloto com Gerontecologia aplicada a todas estas vertentes incluídas na sua estrutura edificada, que garantam unidades autónomas, mas confluentes, pré-preparadas para a evolução da pessoa nos diferentes estágios da sua idade funcional.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Construção ou reabilitação de edifícios para Estruturas Residenciais do Futuro;
- Aquisição de tecnologias para a qualidade de vida das pessoas idosas a integrar nestes novos edifícios, tendo em vista o desenvolvimento de um ambiente tecnológico, capaz de subsidiar a qualidade de vida dos idosos e dos seus respetivos círculos sociais nos seus aspetos físicos, cognitivos e culturais, proporcionando autonomia, conforto, segurança e saúde.

MODELO AVANÇADO DE SERVIÇO DE APOIO DOMICILIÁRIO COM ASSISTIVE LIVING TECHNOLOGIES (ATL)

Este projeto apoia a geração e o desenvolvimento de ideias de inovação social com o objetivo de implementar um modelo avançado de Serviço de Apoio Domiciliário (S.A.D).

Os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos, fruto da inovação interdisciplinar em diversos domínios, tem o potencial de reduzir a dependência dos idosos em geral, e nomeadamente daqueles que sofrem de alguma forma de demência, atrasando a sua progressão e a institucionalização dos cidadãos.



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

As Assistive Living Technologies (ALT) têm como objetivo fornecer serviços e tecnologias que sejam capazes de melhorar a qualidade de vida, a autonomia e segurança dos idosos, bem como a sua saúde e integração social e utilizam sensores, dispositivos e sistemas de comunicação, destinados a prestarem, a partir de uma localização remota, Assisted Living Services (ALS) na casa de idosos ou de pessoas incapacitadas.

Objetiva-se o bem-estar e o desenvolvimento individual das pessoas, num clima de segurança afetiva, física e psíquica, através de um atendimento individualizado e personalizado e assente na colocação de tecnologias podendo constituir para muitas pessoas o único elo de ligação com o exterior, combatendo-se assim o isolamento social tanto em meio urbano como nos territórios mais isolados geograficamente.

Os cuidados quotidianos, a que chamamos "the care", e os cuidados de reparação, "the cure", devem centrar-se na ação sobre a pessoa como sujeito de cuidados, numa perspetiva biopsicossocial, isto é, deve contemplar não só os aspetos relacionais com a pessoa alvo de cuidados como também do seu meio ambiente. O atual modelo vigente para o SAD não permite isto e urge flexibilizar a ação de resposta por quem, em proximidade, está no terreno e conhece as pessoas.

A disseminação destas tecnologias pelos extensos milhares de utentes em SAD vão permitir o desenvolvimento do Modelo de Ambient/Active Assisted Living (AAL) que explora as potencialidades de dispositivos tecnológicos assim como de novas formas de interação para uma vivência independente e em comunidade, contribuindo para que se evite/adié a institucionalização. Casas mais inteligentes, dispositivos móveis para monitorizar o estado de saúde ou a localização dos indivíduos; sensores concebidos para medir parâmetros bioquímicos, de movimento e sinais vitais; robótica destinada a gerir a toma de medicação, ingestão e preparação de alimentos são exemplos de soluções tecnológicas deste cariz.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição, e colocação de Assistive Living Technologies (ALT) no domicílio dos utentes que usufruem de SAD e nas instituições que prestam o SAD para o desenvolvimento do Modelo de Ambient/Active Assisted Living (AAL) em cuidados domiciliários.
- Formação para cuidadores formais e informais para uso e desenvolvimento das ALT.

MODELO AVANÇADO DE SERVIÇO DE APOIO DOMICILIÁRIO: UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE

Este projeto apóia a geração e o desenvolvimento de ideias de inovação social com o objetivo de implementar um modelo avançado de Serviço de Apoio Domiciliário (SAD).

Os diversos Programas e Estratégias Nacionais vigentes no sector da saúde refletem as principais prioridades nacionais no domínio da promoção da saúde da população ao longo do percurso de vida, da prevenção das doenças crónicas não transmissíveis e da readequação do sistema de saúde aos novos desafios em saúde (Saúde O. M., 2015), e com os mesmos



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

objetivos, é fulcral que o serviço de Apoio Domiciliário comece também a sofrer transformações que espelhem esta preocupação nacional e que os adequem àquelas que serão as necessidades efetivas da população idosa.

Com base nestes pressupostos, e sob a convicção de criar uma abordagem integrada e multisectorial do Serviço de Apoio Domiciliário na vertente da Saúde é proposto um serviço que visam a promoção de iniciativas e práticas que visem reduzir a incidência, adiar o aparecimento e controlar o agravamento e o impacto das doenças crónicas e da redução das capacidades físicas e mentais nas pessoas e potenciar a sua autonomia.

Urge assim a criação de Unidades Móvel de Saúde no SAD com Equipas médicas e de enfermagem para:

- Colheitas de sangue, expetoração e outros, para análises clínicas (Glicémia, Colesterol, entre outros,)
- Avaliação/Monitorização de sinais vitais;
- Avaliação Sensorial (visão, audição, comunicação);
- Avaliação da capacidade física (mobilidade e quedas);
- Rastreio à COVID e outros rastreios;
- Intervenção nas áreas do Sofrimento emocional, Incontinência, Cognição;
- Monitorização da toma de medicação - redução / retirada de polimedicação com efeitos sedativos;
- Entre outras ações.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição de Unidades Móveis de Transporte Adaptadas e respetivos equipamentos de rastreio para apoio aos utentes em SAD.

TURISMO SOCIAL SÉNIOR COM SUPORTE DE SAÚDE

As pessoas idosas apresentam razões para viajar e entender suas motivações de viagem implica conhecer bem o fenómeno do envelhecimento. Em Portugal, as Entidades do Sector Social e Solidário são, assim, as mais bem preparadas para suportar uma Rede de Estruturas para Turismo Social Sénior com Suporte de saúde.

Portugal, muito para além de destino turístico da população idosa europeia, deve agora, perante a recente crise pandémica, acrescentar oportunidades também para os seniores e idosos portugueses de todos os segmentos económicos e com as diferentes cormobilidades.

Assim, tendo em conta as limitações económicas dos seniores, são desenvolvidos programas de natureza eminentemente social, no segmento do turismo social, tipologia de turismo que



h

Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

tem como grande objetivo a igualdade de oportunidade de férias, quaisquer que sejam os rendimentos familiares.

Estes programas têm acompanhamento e segurança, num ambiente socializante, de convívio saudável, com aumento da autoestima individual, benéficos para a saúde física e mental e o bem-estar dos idosos.

A diferenciação positiva da participação no Turismo Social, viabiliza o acesso ao turismo de certos segmentos de seniores numa lógica de mistura e inclusão social, e que pode envolver turistas com incapacidades várias ao nível da saúde.

Assim, este projeto pretende financiar a reabilitação de edifícios existentes, equipados com todas as condições e equipamento próprios de uma residência para idosos, incluindo alas específicas para quem precise de maior assistência ao nível da saúde, que incluirão cuidados médicos e de enfermagem; fisioterapia e reabilitação e que, podendo receber residentes temporários, adaptará o programa específico de turismo, lazer ou reabilitação temporária a cada visitante de acordo com as suas necessidades de saúde.

Alguns podem especializar-se em segmentos específicos de cuidados de saúde para utentes com frequência de hemodiálise ou tratamento oncológico (por exemplo) e que, de outra maneira, jamais poderiam ter períodos de férias e lazer.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Reabilitação de edifícios existentes, equipados com todas as condições e equipamento próprios de uma residência para idosos, incluindo alas específicas para quem precise de maior assistência ao nível da saúde, que desenvolverão programas específicos de turismo, lazer ou reabilitação temporária a cada visitante de acordo com as suas necessidades de saúde.

DEFICIÊNCIA AOS 65

O envelhecimento da população com deficiência é uma preocupação. Sabemos que as pessoas com deficiência vivem hoje até idades mais avançadas e com mais qualidade de vida, sobrevivendo em alguns casos aos seus progenitores/cuidadores familiares. As instituições que prestam cuidados às pessoas com deficiência em idade avançada enfrentam vários desafios e preocupações, sendo o maior de todos o facto de os Lares Residenciais e LAO não estarem pensados para responder ao envelhecimento da pessoa com deficiência.

A problemática do envelhecimento das pessoas idosas com deficiência decorre de uma consciência crescente das instituições relativamente à insuficiência e/ ou ausência de respostas ajustadas às novas realidades, que as organizações vão enfrentando à medida que os seus utentes vão envelhecendo e ficando cada vez mais dependentes.

É assim imperativo que sejam revistos e adaptados os equipamentos existentes, tendo



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

presente as práticas da inclusão e integração, com o intuito de poder prestar serviços e criar respostas específicas a esta população. Estando os Lares Residenciais já programados no seu edificado para o funcionamento em unidades com número limitado de utentes, importa agora financiar a adaptação de uma dessas alas para as pessoas com deficiência e com mais de 65 anos que neles residem.

Étativa-se assim a criação de uma resposta única e muito necessária e que será uma referência para o acompanhamento e acolhimento terapêutico e especializado de pessoas idosas e com deficiência;

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Reabilitação de Lares Residenciais para uma nova resposta social, ajustada à realidade da deficiência e que integra o processo de envelhecimento, para pessoas com deficiência com mais de 65 anos de idade.

PROGRAMA "IDOSOS COM VALOR"

Os idosos em Portugal, têm frequentemente associado o estigma da inação e da incapacidade para continuarem a desempenhar determinadas tarefas, sejam do foro dos cuidados pessoais, sejam do domínio comunitário. Sabemos que muitos idosos que não estando afetados, física e mentalmente, estão na sua maioria reativos a alguma atividade que os integre ou mantenha na comunidade e lhes dê pleno direito de socialização.

A mesma realidade se pode encontrar nos idosos institucionalizados, pois apesar do rótulo de nada já poderem ou deverem fazer, a verdade é que se mostram disponíveis e capacitados para algumas atividades quando desafiados e estimulados a isso.

Neste quadro, e após os prolongados confinamentos a que estas pessoas foram sujeitas e do qual foram uma das maiores vítimas, importa desenhar um programa que as retire rapidamente da situação de desânimo e de descrença em que caíram.

As Entidades do Sector Social e Solidário devem ter aqui um papel muito importante na implementação de medidas e na mobilização dos agentes locais em cada comunidade. Importa, nesta fase, assumir um acompanhamento dos idosos para evitar mais problemas do foro psicológico, cujas depressões são uma das primeiras manifestações.

O Programa "Idosos com Valor" encerra um duplo significado que tem de ser tido em conta. Simboliza o Valor indiscutível que estas pessoas representam, pelas suas experiências sociais e culturais, pelas suas competências profissionais e os seus percursos de vida. Mas também representa o valor que a sociedade lhes deve reconhecer, e nessa medida evidenciar, através do envolvimento destas pessoas em atividades comunitárias que lhes promova a auto-estima e a felicidade.

Proposta



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Enquadra-se neste programa o Projeto Viver Património que pretende mobilizar idosos, institucionalizados e da comunidade em geral, para desempenhos de voluntariado cultural na promoção e divulgação do património local. Para além de promoverem e acolhimento de visitantes em espaços culturais, dando o seu testemunho de vivências e tradições a eles associadas, podem ainda assumir pequenas tarefas de manutenção e preservação do património.

Outra vertente deste programa passa pelo Projeto Regresso que consiste na organização de visitas a locais de eleição dos idosos, seja às suas localidades de origem, seja a um santuário, seja inclusive a um terreno agrícola ou a uma fábrica onde tenham trabalhado na sua vida profissional. Neste programa prevemos igualmente a organização de pequenos eventos que correspondam aos seus padrões de cultura e lazer (sessão de fados, atuação de ranchos folclóricos, sessão de cinema, experiências gastronómicas, prova de doçaria e vinhos, etc.). Teremos igualmente previsto a recriação de algumas tradições (vindimas, matança do porco, confeção de queijo, etc.) e a organização de sessões partilhadas com jovens onde possam dar testemunho da sua experiência de vida e dos seus saberes acumulados (confeção de artesanato, receitas gastronómicas, rendas, bordados, saberes profissionais, histórias e lendas, canções, poesias, etc.).

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar financeiramente:

- Desenho do Programa e projetos que o integram (equipa técnica dedicada).
- Conção dos suportes técnicos para apoio de cada instituição (Manual e Formulários).
- Sessões de apresentação do Programa.
- Mobilização de cada instituição no terreno e acompanhamento na implementação dos projetos em cada comunidade.

Resiliência - Potencial Produtivo

Investimento e Inovação

APOIO À INOVAÇÃO DO SECTOR SOCIAL

1. Reforçar a capacidade das entidades do sector social e solidário ao nível da prestação de cuidados de saúde.

Nos lares residenciais, são recorrentes alguns problemas de saúde crónicos associados ao envelhecimento da maioria dos seus utentes, e que carecem de equipamentos específicos que possibilitem:

- Manter controlados problemas de saúde crónicos como a hipertensão arterial, diabetes, asma/insuficiências respiratórias.
- Evitar a instalação da síndrome de fragilidade controlando o peso e os níveis de



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

hidratação.

- Evitar quedas.
- Evitar o surgimento de escaras.
- Promover a reabilitação e a manutenção de níveis funcionais e de autonomia física.
- Evitar fugas

2. Promover projetos de cooperação entre as instituições que prestam respostas sociais permanentes, (apoio domiciliário, centro de dia, estruturas residenciais, Casas de acolhimento para crianças e jovens, casas abrigo), e as instituições de saúde públicas ou privadas (Centros de saúde, hospitais, clínicas) que possibilitem aumentar a resposta. (partilha de conhecimentos e melhoria da resposta)

A situação de pandemia que se vive atualmente veio por a descoberto a necessidade de se inovar nos modelos de cuidados integrados apoio social/saúde. A maior e melhor articulação de cuidados e serviços poderá melhorar a resposta social e diminuir a sobrecarga dos serviços de saúde, nomeadamente com diminuição da ida às urgências hospitalares por situações agudas, melhorar a adesão terapêutica e a administração de fármacos em ambulatório, controlar melhor doenças crónicas como hipertensão, diabetes, estenartrose, obesidade, etc.

3. Aumento do número de infraestruturas de reabilitação destinadas a populações com doenças crónicas não transmissíveis e incapacitantes do ponto de vista funcional (reumatológicas, cardíacas, diabetes, insuficientes renais, e DPOC).

A carência de infraestruturas de reabilitação física, atrasa a recuperação de doentes, após intervenções cirúrgicas, após acidentes vasculares cerebrais, enfartes... ou o tratamento adequado de doenças músculo esqueléticas associadas ao envelhecimento que provocam grandes limitações funcionais, como estenartrose, artrites, ... tratamento de déficits ou insuficiências respiratórias e/ou cardíacas, tratamento de substituição renal entre outros. A ausência de resposta adequada a estes processos de reabilitação, condicionam o nível de recuperação dos doentes, comprometendo no caso dos mais envelhecidos a recuperação total das capacidades de realizar atividades básicas da vida diária ou a marcha, bem como a reintegração no mercado de trabalho dos ainda em idade ativa.

Objetivos específicos

1. Esta medida propõe-se apoiar a aquisição de equipamento que possibilite a melhoria do estado de saúde e a prevenção de lesões ou quedas, reabilitação, e administração correta de fármacos nas estruturas residenciais, centros de dia, lares residenciais... nomeadamente:

- a) Camas articuladas
- b) Colchões anti -escaras (gel, ar, viscoelásticos, dinâmicos
- c) Carrimões, barras de apoio a banho
- d) Oxímetros (de pulso, de dedo,...)



h

Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

- e) Termómetros infravermelhos
- f) Estigmomandímetros
- g) Monitores de sinais vitais (Pressão Arterial + oximetria + ECG)
- h) DAE- Desfibradores automáticos externos
- i) Barras para camas
- j) Material de reabilitação física
- k) Material de reabilitação respiratória
- l) Balanças com bio - impedância para monitorização do nível de água/hidratação
- m) Talheres adaptados para pessoas com mobilidade reduzida
- n) Robots de trituração industriais para alimentos

o) Material de administração de fármacos de rotina/ambulatório tais como camaras expansoras, trituradores de medicamentos, caixas de medicamentos semanais.

2. Esta medida propõe-se a apoiar projetos de investigação aplicada de testagem de novos modelos e dinâmicas entre as EESS e estruturas e equipas de instituições públicas ou privadas da saúde (centros de saúde, hospitais, clínicas...), os Projetos apoiados por esta medida deverão ser focados na melhoria e na inovação na prestação. Os projetos apoiados nesta medida, deverão consistir em projetos piloto, e deverão em caso de sucesso por ser replicados noutras instituições da mesma região ou preferencialmente de outras regiões. Excluem-se projetos de formação.

3. Esta medida deverá apoiar a construção de novas infraestruturas ou obras de reconversão e/ou adaptação de infraestruturas existentes, aquisição de equipamento específicos de reabilitação e de fortalecimento muscular, reabilitação cardíaca e respiratória, hemodialise ou outra. Pretende-se apoiar a criação de espaços físicos destinados à reabilitação física, funcional, cardíaca e respiratória e hemodialise de utentes das estruturas das Entidades do Sector Social e Solidário. Os espaços deverão destinar-se à reabilitação e ou tratamento de doentes:

- Com alterações músculo-esqueléticas que comportem a capacidade de deambular autonomamente, realizar atividades básicas ou instrumentais da vida diária (na sequência de intervenções ortopédicas, doenças reumatológicas como osteoporose artrite, espondilite, ... doenças às quais se associa a instalação de sarcopénia ou elevação do risco de queda e que beneficiem de reabilitação física e fortalecimento muscular.
- Com alterações cardíacas, na sequência de enfarte, angina ou insuficiência cardíaca de qualquer natureza que beneficia de reabilitação cardíaca focada a aumentar a resistência cardiovascular em situações de esforço ou a autonomizar doentes em fase de pós enfarte a regressarem as suas atividades de vida diária normais.



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

- Com alterações neurológicas e físicas ou outras sequelas de acidente vascular cerebral, que beneficiem de reabilitação física para recuperação da marcha, bem como para recuperação de autonomia para realizarem atividades básicas e instrumentais da vida diária.
- Com alterações respiratórias de qualquer natureza que beneficiem de reabilitação respiratória e/ou reforço e treino das capacidades cardiorrespiratórias.
- Com necessidade de fazer terapia de substituição renal (hemodialise).

Deverão ser particularmente considerados projetos destinados a simultaneamente a dar resposta a utentes institucionalizados nas instalações das ESSS e à população local das suas áreas de abrangência. Nos proponentes que não têm atualmente institucionalizadas deverá ser considerado aqueles que possibilitem facultar este tipo de resposta preferencialmente em áreas geográficas e/ou regiões do país onde exista atualmente escassez de resposta pública e/ou privada a este nível, ou em áreas geográficas e/ou regiões com grandes restrições de rede de transportes públicos que possibilitem às populações locais ter acesso a este tipo de reabilitação e/ou tratamento.

MEDIDAS DE APOIO À PANDEMIA

A Pandemia por Coronavírus trouxe uma nova visão e perspectiva futura relativamente ao setor social e da saúde. Essa nova realidade exigiu uma adaptação aos novos regulamentos e protocolos de saúde. Foram necessárias alterações em termos estruturais, comportamentais e de metodologias de trabalho. Com tudo isto apresentam-se nos novos paradigmas que estão a requerer um reajuste daquela que seria a projeção futura deste setor.

Atualmente debatem-se as estratégias para mitigar as consequências desta pandemia, a médio e a longo prazo, mas afigura-se fundamental projetar o futuro e preparar uma mudança sistémica, quer ao nível do trabalho relacionado com os cuidados prestados, quer ao nível das mudanças institucionais relacionadas com a segurança humana. Esta mudança requer um investimento em sistemas sustentáveis e preventivos que priorizem o cuidado e a segurança humana.

Assume-se, assim, que esta vivência trará necessárias alterações que terão de ser mantidas na normal rotina de trabalho, designadamente no que respeita: ao uso de Equipamentos de Proteção, sejam eles de natureza Individual ou Coletiva; às mudanças nos sistemas de gestão interna; às adaptações operacionais, como p. ex. a introdução de métodos de ativação não-tátil; à reformulação dos Planos de Higiene com introdução de produtos de desinfecção de espectro alargado; à aplicação de testes ou outros meios de deteção de doenças desta natureza ou até a redefinição dos espaços e à revisão da legislação aplicada às novas estruturas.

As Entidades do Sector Social e Solidário, constituem um universo de entidades que na linha da frente cuidam dos idosos, doentes e todas as pessoas mais vulneráveis da sociedade. Em



momentos de crise as comunidades confiam nestas instituições para responder aos seus anseios no cuidar e proteger. Neste quadro, bem patente na actual pandemia, é fundamental reunir condições para, de forma coordenada, coerente e eficaz, garantir a estas entidades os meios necessários para enfrentar diariamente esses desafios.

Da experiência recente importa tirar lições e aperfeiçoar metodologias. Os apoios a disponibilizar em momentos de crise social e de saúde têm de ser céleres e transversais.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição de equipamentos de proteção individual para utilização pelos trabalhadores e utentes, nomeadamente máscaras, luvas, viseiras e outros;
- Aquisição e instalação de equipamentos de higienização, de dispensa automática de desinfetantes, bem como respetivos consumíveis, nomeadamente solução desinfetante;
- Aquisição e instalação de equipamentos para monitorização de parâmetros vitais que permitam detetar precocemente sintomas de COVID-19, tais como aparelhos de medição de pressão arterial, termómetros e oxímetros;
- Aquisição de produtos de desinfeção e capacitar as instituições para a sua correta utilização;
- Aquisição de equipamentos que permitam uma reorganização e adaptação dos locais e de layout de espaços e que minimizem riscos de contaminação por contacto, designadamente portas automáticas, soluções de iluminação por sensor, dispensadores por sensor, criação de áreas de contingência, entre outros;
- Adaptação dos espaços para possibilitar o isolamento físico de espaços, designadamente instalação de divisórias entre equipamentos, células de produção, secretárias, postos ou balcões de atendimento ou aquisição e instalação de outros dispositivos de controlo e distanciamento físico;
- Aquisição e colocação de informação e orientações dirigidas aos trabalhadores, aos utentes e ao público, incluindo sinalização vertical e horizontal, no interior e exterior dos espaços;
- Aquisição de testes de diagnóstico para a COVID-19, para aplicar a utentes ou trabalhadores;
- Aquisição de serviços de consultoria especializada para a adaptação das respostas sociais a novos contextos e que promovam a segurança do utente e do trabalhador relativamente a um contexto de transmissão de doenças.

Resiliência – Potencial Produtivo

Qualificações e Competências



FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA ACTIVOS

Na linha das prioridades anteriores pretende-se reduzir, e se possível eliminar, os baixos níveis de qualificação dos ativos das Entidades do Sector Social e Solidário.

Numa perspetiva de manutenção do emprego, torna-se imperioso investir na formação profissional dos trabalhadores e na qualificação das suas competências.

Importa privilegiar a qualificação transversal dos ativos numa ótica de rentabilização dos saberes e na espectável diversificação de funções.

Há que dar continuidade ao esforço anterior, garantindo assim percursos progressivos de aquisição de competências profissionais, culturais e sociais.

Perante as novas realidades a que as instituições são chamadas a reagir, importa ter instrumentos que permitam, ao mesmo ritmo, qualificar os trabalhadores para desempenhos adequados às novas necessidades.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Planos de Formação Profissional para ativos da ESSS.
- Projetos inovadores de atribuição de novas qualificações em todas as áreas de atividade.
- Programas formativos para qualificar as instituições.
- Processos de capacitação para níveis de excelência e qualidade.

FORMAÇÃO AÇÃO – QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Numa conjugação com as restantes opções de formação profissional a modalidade de Formação Ação para Entidades do Sector Social e Solidário reveste-se de uma importância extrema para as organizações.

Dada a flexibilidade da execução desta medida, já executada com sucesso no anterior Quadro Comunitário, as organizações conseguem abordagens de diagnóstico e formação que de outra forma seria impossível concretizar.

Torna-se fundamental assumir a prioridade desta medida de formação para garantir os conhecimentos técnicos e científicos a uma boa gestão das instituições. Com o apoio dos meios informáticos a um a análise criteriosa dos procedimentos em cada resposta social, torna-se possível desenhar soluções e metodologias fundamentais à sustentabilidade das organizações.

Com a vantagem da consultoria externa na conceção do diagnóstico e respetiva proposta de intervenção, aliada a um programa de formação direcionado aos serviços e recursos humanos mais necessitados, a Formação Ação representa um dos mais importantes instrumentos de apoio às organizações.



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

As ESSS são ciclicamente chamadas a desempenhos para respostas urgentes (Migrantes e refugiados, Cantinas Sociais, Pandemia Covid 19, etc.) e que reforça a necessidade de uma gestão correta, sustentável e humanizada. A intervenção qualificante baseada na modalidade de Formação Ação é assim um imperativo para estas organizações.

Importa ter pessoas capacitadas e formadas e organizações devidamente qualificadas.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Planos de Formação Profissional na modalidade de Formação Ação.
- Projetos inovadores de diagnóstico de necessidades.
- Programas formativos para qualificar as instituições ao nível da gestão.
- Processos de capacitação das Organizações para níveis de excelência e qualidade.

CONTRATAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS

As Entidades do Sector Social e Solidário, pela especificidade da atividade que exercem, são confrontadas repetidas vezes com dificuldades de recrutamento e contratação de Recursos Humanos Qualificados. Muito especialmente no sector da saúde verificam-se picos de grande necessidade a que as instituições não conseguem responder sem o reforço das equipas e dos meios proporcionais às necessidades do momento (como ficou provada em tempo de pandemia os profissionais ficam limitados nos seus desempenhos, havendo necessidade de recorrer a reforços externos. Torna-se indispensável criar um mecanismo de apoio que acomode e financie esta contratação excecionais.

Estas instituições, pela sua forte presença em todo o território português, são frequentemente envolvidas em projetos e programas que, na linha da frente, têm de dar resposta a inúmeros desafios nos quais os seus técnicos e quadros são expostos a desempenhos extremos, colocando em risco a sua atividade diária. Para estas situações há que reforçar equipas, substituir pessoas e acrescentar saber e valor ao serviço que é prestado.

Os profissionais do sector social e da saúde são ainda sujeitos a grande pressão física, emocional e psicológica, pelo que a sua atividade deve ser protegida com mecanismos de apoio no reforço de equipas ou substituição temporária de recursos humanos.

Estamos a falar de desempenhos exigentes de pessoas que cuidam e tratam de pessoas, e cuja capacidade e competência tem de estar ao mais alto nível e alinhada com os melhores padrões.

Esta medida, numa conjuntura de crise social de destruição de emprego, poderá contribuir para a absorção de recursos humanos, contribuindo assim para a diminuição dos números do desemprego.

Objetivos específicos



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Esta medida propõe-se apoiar:

- Contratação de recursos humanos qualificados.
- Projetos inovadores de gestão de equipas.
- Programas formativos para integração de novas competências nas organizações.
- Processos de recrutamento e parcerias.

Transição Climática - Mobilidade Sustentável

Descarbonização TPs Rodeviários

AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ELÉTRICOS PARA SERVIÇO DE APOIO DOMICILIÁRIO

Atualmente, as Entidades do Sector Social e Solidário em Portugal assumem centenas de respostas SAD sustentadas numa frota automóvel de milhares de veículos.

A implementação desta medida torna-se fundamental para fazer face aos elevados custos financeiros que as Instituições apresentam com os combustíveis fósseis, garantindo assim uma maior sustentabilidade quer da resposta social quer da própria instituição.

Num momento em que a Resposta Social SAD reúne alargados consensos e é mesmo uma prioridade do Governo que pretende apostar na sua expansão e dinamização, assume especial relevância a definição destes apoios para a sua implementação numa perspetiva ambiental e sustentável.

Por outro lado, com a introdução de veículos de eficiência ambiental, contribui-se para a redução das emissões de Gases com Efeitos de Estufa (GEE), diminuindo a emissão de CO2 e a poluição atmosférica, bem como os níveis de ruído, contribuindo para a melhoria de qualidade de vida nos centros urbanos.

Implementam-se assim medidas conducentes ao fomento da mobilidade sustentável e que, diretamente, têm em conta a problemática das alterações climáticas, quer na vertente da mitigação, quer na vertente da adaptação, promovendo uma mobilidade sustentável.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- As Entidades do Sector Social e Solidário que desenvolvam a resposta social de Serviço de Apoio Domiciliário na aquisição de veículos elétricos e instalação de pontos de carregamento para veículos elétricos.

Transição Climática - Eficiência Energética e Renováveis

Eficiência Energética em Edifícios

DIMINUIÇÃO DOS CUSTOS ENERGÉTICOS DAS RESPOSTAS SOCIAIS



h

Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

O solar fotovoltaico constitui uma tecnologia muito interessante no aproveitamento dos recursos endógenos para produção de energia elétrica de forma descentralizada e para autoconsumo. Devido ao elevado número de horas de Sol em Portugal, existe um elevado potencial e a sua utilização tem vindo a evoluir favoravelmente ao longo dos anos.

A fatura energética nos equipamentos com Respostas Sociais, principalmente as de carácter residencial permanente, têm um elevado peso nos seus custos de funcionamento pelo que a sua redução, através da colocação de painéis fotovoltaicos, permitiria obter menores encargos com a referida fatura bem como contribuiria sobremaneira para ajudar a reduzir as fontes de poluição e o conseqüente impacto na segurança humana e ambiental das comunidades.

Nesta dinâmica de redução de custos energéticos importa incluir no quadro de apoios outros projetos como painéis solares, caldeiras mais eficientes, isolamentos térmicos, caixilharias adequadas, etc.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- A aquisição e instalação de painéis fotovoltaicos para produção de energia elétrica de forma descentralizada e para autoconsumo nos equipamentos e respostas sociais em funcionamento.
- Aquisição, e instalação, de outros suportes técnicos de redução de consumos energéticos (caldeiras, isolamentos, caixilharias, etc.)

Transição Digital (Sector Social)

Estímulo à Digitalização

DIGITALIZAÇÃO DO UNIVERSO DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL

Na sua maioria, as Entidades do Sector Social e Solidário têm recursos escassos e uma capacidade de financiamento diminuta, pelo que há que encontrar novas formas de tornar as organizações mais sustentáveis do ponto de vista económico e financeiro, mas também ecológico.

O Programa do XXII Governo Constitucional considera a transição digital um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do país.

Assim, a transição digital representa uma oportunidade para a modernização e inovação das instituições bem como para a redução dos custos inerentes à utilização do papel.

Para tanto, urge incentivar a adoção, por parte das ESSS, de ferramentas e instrumentos mais modernos, ecológicos e menos dispendiosos que digitalizem todo o universo de atividade das entidades de Economia Social.

Objetivos específicos



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição de hardware e softwares que efetivem a digitalização de documentos.
- Capacitação/formação dos recursos humanos com vista a esta operacionalização.

DIGITALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS

As Entidades do Sector Social e Solidário, sensíveis aos desafios da área da inovação e tecnologia, reconhecem a necessidade de adotar novas metodologias e procedimentos consentâneos com os objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda 2030.

Neste contexto, importa reunir condições e aceder a financiamento para:

1. Apoiar a implementação de registos digitais nas ESSS.

O registo adequado de informação em plataformas digitais nas instituições poderá:

- Melhorar a eficiência das respostas sociais,
- Melhorar a monitorização de utentes, nomeadamente quantidade de água ingerida, diurese, medicação diária e de SOS, quedas, pressão arterial, peso,
- Melhorar a gestão de stokes e diminuição de desperdícios
- Melhorar a comunicação entre equipas
- Rentabilizar recursos humanos
- Diminuir custos

2. Apoiar a implementação de processos inovadores de apoio e monitorização de utentes em suas casas para retardar ou evitar a institucionalização.

Ao longo do último quadro comunitário inúmeros projetos foram desenvolvidos a nível Nacional e Europeu para o desenvolvimento de ferramentas digitais de monitorização de utentes em suas casas, melhoria dos cuidados de apoio domiciliário e até de reabilitação física e fortalecimento muscular através de interfaces digitais.

É necessário que as instituições de prestação de cuidados de apoio social recebam apoio para poder adquirir e implementar a utilização destas interfaces (software e hardware), nos serviços de apoio domiciliário.

Os novos e futuros utentes (65-80 anos), destes serviços são muito mais diferenciados e incluídos que as populações que até agora têm tido este tipo de apoio. Portugal necessita de dar um passo nesta direção e aproximar-se dos serviços SAD já implementados noutros estados membros da União Europeia. A monitorização de utentes, controlo de eventuais quedas, serviços de apoio aos cuidadores informais (apoio psicológico ou apenas tirar algumas dúvidas), estão agora a uma chamada de distância. O protocolo de exercícios e de reabilitação pode estar no Tablet individual de cada utente, para ser realizado em casa. A monitorização dos cuidados técnicos prestados em casa, observações relevantes,



alimentação adequada, pode ser registado e avaliado quase que simultaneamente, permitindo às técnicas modificar rotinas no momento da visita e não em visitas posteriores.

3. Melhorar a comunicação com familiares, implementar redes de suporte entre cuidadores informais, implementar redes de suporte e partilha de experiências entre cuidadores formais, técnicos e entre instituições de apoio social e de saúde.

A atual situação de Pandemia veio trazer novas desafios e obrigar a novas rotinas de comunicação e de trabalho. Muita da experiência adquirida é avaliada entre organizações de (apoio social e da Saúde), entre familiares e utentes, como muito positivas e a manter, ou a alargar depois da atual pandemia. Incluem-se:

- Visitas digitais de familiares
- Reuniões técnicas
- Teleconsultas
- Novas formas/rotinas de trabalho

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

A aquisição de software e hardware, que possibilitem implantar sistemas de registo digital

Incluem-se:

- Aquisição de computadores fixos ou portáteis, monitores, teclados,... tablets, sistemas de rede wi-fi móvel, servidores para armazenamento de informação
- Aquisição de software específica, ou apoio ao desenvolvimento de novo software de registo de informação, devendo ser valorizado projetos de aquisição conjunta de várias instituições do mesmo software, para melhor uniformizar procedimentos e registos. No caso de desenvolvimento de novo software, a propriedade final do mesmo deverá ser cedida ao MTSSS, e possibilitar a utilização aberta e universal das instituições dos MTSSS.
- Aquisição de serviços específicos para apoio ao desenvolvimento de software de registo
- Aquisição de servidores, ou de espaço em nuvens para armazenamento de dados
- Aquisição de serviços associados à garantia da proteção de dados
- Aquisição de serviços de rede wi-fi, routers, sistemas wireless... que permitem às instituições ter rede wireless em todo o seu espaço.

Transição Digital - (Sector Social)

Competências Digitais

REDE SOCIAL DE ATOS MÉDICOS ON LINE OU VIDEOCONSULTAS



Este projeto apóia a geração e o desenvolvimento de ideias de inovação social com o objetivo de concretizar os diversos Programas e Estratégias Nacionais vigentes no sector da saúde, refletindo as prioridades nacionais no domínio da promoção da saúde da população e, simultaneamente, combater surtos de COVID nos equipamentos sociais, evitando deslocações e aglomerações nos serviços de saúde.

A videoconsulta é uma forma inovadora e prática de os médicos seguirem os seus doentes, por exemplo no caso de doentes crónicos e, em determinadas especialidades, para discutir resultados de exames.

Este serviço permite gerir melhor a saúde dos utentes, de forma segura, simples e intuitiva, sem necessidade de deslocações aos hospitais e clínicas, permitindo:

- Fazer consultas de seguimento à distância com o médico - videoconsulta;
- Fazer uma videoconsulta urgente com um médico;
- Avaliação de resultados de exames,
- Esclarecimento de dúvidas,
- Consulta de rotina,
- Registar dados e medições de saúde pessoais, que permitem acompanhar de forma integrada a evolução da situação clínica do utente,
- Para situações urgentes, como por exemplo os sintomas de COVID-19.

Esta forma de medicina online permite aceder rapidamente a um médico, facilitando os contactos com o médico assistente e substituindo algumas deslocações ao hospital ou clínica que, de outra forma, seriam necessárias. No dia e hora previamente agendados, a videoconsulta pode ser feita em qualquer lado através de:

- Telemóvel - smartphone;
- Tablet;
- Computador.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição de Plataformas tecnológicas, smartphones, tablets, Computadores e outros gadgets que permitam as Videoconsultas.

GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Este projeto apóia a geração e o desenvolvimento de ideias de inovação social e visa simplificar o processo de planeamento e gestão das tarefas e atividades associadas às unidades do setor social e da saúde. Sistemas transversais que possam ser aplicados às diversas áreas de serviço nomeadamente infância, terceira idade, deficiência, família e



h

comunidade, entre outros.

Os sistemas sociais e da saúde são sistemas complexos que englobam um conjunto de tarefas associadas à rotina diária de trabalho das diversas equipas. Os planos de cuidados dos utentes, os planos de atividades, os planos de bio - limpeza dos espaços ou quaisquer outras tarefas associadas ao funcionamento regular dos serviços têm de ser planeados, validados e monitorizados.

Atendendo que o nosso cliente/ utente é cada vez mais exigente interessa que as instituições adotem automatismos que permitam uma agilização destes processos. Simplificar a gestão do serviço através da introdução de novas tecnologias são uma garantia de um serviço mais focado no utente e nos seus cuidados, com ganhos ao nível de:

- Redução no tempo de registos (registo automático in loco, via smartphone p. ex);
- Cumprimento rigoroso dos protocolos estabelecidos;
- Aumento da segurança do utente e do profissional;
- Motivação de equipas;
- Otimização de recursos (humanos e materiais);
- Facilidade de monitorização de indicadores (consumos, custos, tempos, tarefas planeadas vs executadas por utente/profissional ou dia);
- Automatismos de alarmística caso os indicadores avaliados estejam fora dos parâmetros;
- Introdução de inteligência artificial;
- Desmaterialização de processos/ Redução consumo de papel;
- Gestão de stocks.

Estas plataformas devem ser flexíveis de ajustar a cada serviço podendo ser parametrizadas e ajustadas aos requisitos das instituições e dos serviços que estas prestam.

Devem igualmente constituir um meio facilitador de comunicação e acesso à informação:

- Possibilitar a monitorização do serviço prestado pelos responsáveis do serviço ou por outros profissionais em auditorias internas e externas;
- Servir como meio intermédio, bidirecional, de comunicação e monitorização por parte dos seus utilizadores (utentes ou familiares/ cuidadores);
- Servir como meio intermédio de comunicação e monitorização dos organismos da tutela.

Estes sistemas devem permitir a interoperacionalização com outros sistemas.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:



- Aquisição e implementação de sistemas de gestão de tarefas de atividades nas diversas respostas sociais e da saúde das ESSS;
- Aquisição de equipamentos e dispositivos associados;
- Formação para os utilizadores destas plataformas.

Transição Digital - (Sector Social)

Eliminação de Custos de Contexto

INOVAÇÃO - TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS PROCESSOS

Torna-se fundamental encontrar novas formas de tornar as organizações mais sustentáveis do ponto de vista económico e financeiro, mas também ecológica. A economia circular implica gerir de modo sustentável os recursos disponíveis, reduzindo os consumos e os resíduos gerados resultantes do crescimento económico. A desmaterialização de processos é uma forma de contribuir para este crescimento ambientalmente sustentável.

Para além disso o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para transformação digital dos modelos de negócio, incrementados com mecanismos de Inteligência Artificial (IA), apresenta-se nos dias de hoje como uma forma de as instituições poderem munir-se que sistemas que permitam novas abordagens de organização e gestão dos serviços e de acesso à informação.

Apresentam-se como áreas prementes a abordar neste processo de desmaterialização e automatização:

- Sistemas de Gestão de Processos, Atividades e Tarefas
- Sistemas de Gestão de Processo Clínico
- Sistemas de Videoconsulta/Teleconsulta
- Sistemas de Gestão de Documental / Digitalização de processos
- Sistemas de Gestão de Logística
- Sistemas de Gestão e Controlo de Acessos
- Sistemas Interativos de Lazer/ Ocupação (meios de interação entre pessoas/ utentes com recurso às novas tecnologias {rede social; jogos, casino social; etc})
- Sistemas "acessíveis e para todos" (sistemas destinados a eliminar barreiras linguísticas ou sensoriais que facilitem o acesso aos diversos serviços e à diversa informação das ESSS);

Estes sistemas devem permitir a interoperacionalização com outros sistemas incorporados na instituição.

Pretende-se com esta medida dotar as ESSS de sistemas que permitam:



- Reduzir os tempos associados a registos, melhorar a organização dos serviços e facilitar o processo de planeamento, registo e monitorização das tarefas;
- Melhorar o processamento de documentos e a supervisão de tarefas inerentes aos mesmos documentos;
- Criação de arquivos digitais centralizados;
- Melhorar a eficiência dos consumos das instituições através da informatização do processo de logística;
- Dotar as IPSS de instrumentos de gestão com dados atualizados e fidedignos e de KPI's (Key Performance Indicators) que permitam aumentar o conhecimento da instituição e que auxiliem na tomada de decisões com base sustentada;
- Promover a eficácia e eficiência dos serviços;
- Dotar as IPSS de automatismos de gestão de acessos que permitam a introdução de sistemas de ativação não tátil.

É necessária a aposta em soluções de carácter digital, sendo igualmente necessário garantir as condições que facilitem a implementação desta mudança.

Objetivos específicos

Esta medida propõe-se apoiar:

- Aquisição de hardware e softwares que efetivem e promovam a desmaterialização de processos.
- Capacitação/formação dos recursos humanos com vista a esta operacionalização.

*



h



Plano de Recuperação e Resiliência / Contributos do Sector Social e Solidário

Presidente da Direção da CNIS

Dr. Lino Mata

Presidente da Direção da CONFECOOP

Prof. Rogério Cação

Presidente da União das Misericórdias

Dr. Manuel de Lemos

Presidente da União das Mutualidades Portuguesas

Dr. Luis Alberto Silva

Lisboa, 01 de março de 2021



Contributo da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS)



Assunto - Programa para a Recuperação e Resiliência (PRR)

Consulta Pública.

Parecer da CNIS (Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade)

A – QUANTO ÀS PRIORIDADES E COMPONENTES

1 - Com este documento, a CNIS vem participar no processo de consulta pública que tem por objeto o PRR, na perspetiva da contribuição específica do Sector Social e Solidário no processo de recuperação e desenvolvimento do nosso País, após os constrangimentos decorrentes da pandemia por Covid 19.

Nessa medida, e sem embargo do papel que as Instituições da economia social, de índole altruísta e não lucrativa, terão como atores privilegiados nas dimensões da Transição Digital e da Transição Climática, o âmbito predominante da presente pronúncia releva da dimensão da Resiliência, designadamente no que respeita às seguintes especificações dessa componente (pág. 5 do PRR): SNS; Habitação; Respostas Sociais; Eliminação das Bolsas de Pobreza nas AM; Qualificação e Competências.

2 – Antes todavia de nos debruçarmos sobre a referida componente da Resiliência, cumpre sinalizar algumas notas sobre a pertinência das Instituições Solidárias no domínio das componentes relativas à Transição Climática e à Transição Digital.

Em primeiro lugar, para referenciar a natureza destas instituições, de proximidade às populações e às comunidades e de promoção do desenvolvimento local, numa rede capilar de respostas e de emprego disseminadas numa malha fina ao longo de todo o território nacional – onde, em muitas circunstâncias administrativas, correspondem ao maior empregador local.

Tal dimensão assume particular relevo no quadro de uma “economia verde”, “circular” e “de partilha” de bens e de mobilização de recursos à escala local, bom como de redução do circuito de comercialização e disponibilização de bens e de serviços prestados, em primeira linha aos sectores mais vulneráveis da população – parâmetros que também conformam as perspetivas já alegadas de transição climática.

Nessa medida, e sem embargo de as Instituições Solidárias deverem poder aceder, em termos idênticos ao das entidades que atuam no mercado, aos instrumentos de financiamento gerais desta componente, importaria prever instrumentos específicos de financiamento para estas Instituições, designadamente no âmbito da realização de investimentos visando a eficiência energética dos edifícios onde se desenvolvem as respostas sociais, contribuindo desse modo, pela redução da fatura energética, para a sustentabilidade financeira dessas instituições.



Importa lembrar que a rede de equipamento e serviços de ação social pertencentes ao Sector Solidário, quer no âmbito da infância e juventude, quer da família e comunidade, quer da população idosa, quer das pessoas com deficiência, tem desempenhado um papel essencial na primeira linha da proteção social das pessoas mais vulneráveis, durante a pandemia, contribuindo para a mitigação dos efeitos mais danosos que a mesma implicou.

Mas, em contrapartida, esse papel patriótico das Instituições, no que se traduziu num expressivo aumento de encargos – como aquisição de EPI's e admissão de um número de trabalhadores superior ao previsto nos acordos de cooperação, designadamente nos equipamento residenciais para pessoas idosas ou portadoras de deficiência – e diminuição de receitas – pelo encerramento total ou parcial de equipamentos e redução do número de utentes, para assegurar o distanciamento social, com perda das comparticipações -, esse papel, dizíamos, *et pour cause*, acabou por ser muito afetado negativamente no que concerne à sustentabilidade financeira das mesmas Instituições suas detentoras.

Constituindo dever do Estado manter em condições de equilíbrio essa rede de respostas que assegura as modalidades de proteção social do subsistema de ação social em Portugal, segundo o modelo constitucional de parceria público-social, afigura-se que os recursos alocados pelo PRR, não podendo ser conduzidos para o aumento de receitas, através de mais equitativa comparticipação da Segurança Social por acordos de cooperação, podem ser canalizados para a diminuição das despesas, nomeadamente pela redução da fatura energética das Instituições Solidárias, mediante a introdução de mecanismos de discriminação positiva em investimentos com vista à maior eficiência energética.

Como exemplos, a instalação de soluções de utilização de energias renováveis (equipamentos de consumo de biomassa, painéis solares, etc.); isenção de IVA para aquisição de viaturas para as IPSS, desde que com baixo teor de emissões; redução de IVA nas viaturas híbridas para IPSS).

A substituição da "frota" das IPSS constitui uma necessidade inadiável – não só no que respeita a viaturas elétricas ou híbridas (prevista no PRR), mas igualmente para aquisição de viaturas não elétricas, para substituição das obsoletas, ou aquisição de autocarros de passageiros.

3 – O mesmo se diga quanto à transição digital.

Tendo em conta que a generalidade das respostas sociais consiste na prestação de serviços pessoais, diretos, sem intermediação, de pessoa para pessoa, pareceria que a dimensão da transição digital seria estranha a este universo de respostas e serviços.

Não é, no entanto, assim.

Quer no que respeita ao registo dos serviços prestados aos utentes – que continua a servir de instrumento de controlo pela Segurança Social no âmbito dos acordos de cooperação -, quer no âmbito da necessária modernização do "office" das Instituições, quer ainda no que concerne aos serviços de atendimento e acompanhamento de beneficiários do RSI ou de utentes de ação social por precariedade ou beneficiários de ações de formação profissional ou de educação de públicos desfavorecidos, importaria igualmente prever apoios específicos destinados às Instituições Solidárias no âmbito dos investimento com vista à transição digital.



4 – Passemos, então, à parte do PRR que mais especificamente tem como destinatário o Sector Social e Solidário.

Está em causa a dimensão da Resiliência, começando pela 1ª Prioridade: Reduzir as Vulnerabilidades Sociais, no âmbito da Saúde, da Habitação, da Rede de Apoio para Pessoas Vulneráveis e de Ações nas Áreas Metropolitanas – (pág. 6 do PRR).

Mais concretamente, prevê-se um conjunto de reformas no seio desta prioridade, designadamente no SNS, na política de habitação, nas Respostas Sociais (Provisão de Equipamentos e Respostas Sociais e Inclusão das Pessoas com Deficiência) e na Eliminação das Bolsas de Pobreza nas Áreas Metropolitanas, no conjunto mais amplo da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (pág. 7).

No que respeita à Componente 1 desta Prioridade, que tem em vista a reforma do SNS, concorda-se com a eleição da expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (mais 5.500 camas de internamento) e da Rede Nacional dos Cuidados Paliativos (mais 400 camas), bem como a Reforma da Saúde Mental, com a previsão de “criar respostas residenciais na comunidade, que permitam a desinstitucionalização de doentes residentes no sector social”, como itens prioritários (págs. 14/15 e 37)).

A questão não está na eleição destes tópicos, que está bem; mas em duas reservas que se devem enunciar:

Em primeiro lugar, o facto de o número de vagas a criar ser ainda assim inferior às necessidades, sendo aliás de ter em conta que, pelas condições de saúde que apresentam, muitos utentes em ERPI deverem mais adequadamente ser acolhidos em unidades da RNCCI - como a problemática das infeções por Covid 19 nos lares de idosos veio evidenciar.

A outra reserva tem que ver com a indispensável coerência, que é necessário introduzir, entre as medidas de investimento e as medidas de manutenção subsequente das novas atividades resultantes desse investimento.

Com efeito, o alargamento das vagas nestas respostas, se continuar a não ser acompanhado ao menos do cumprimento dos acordos de cooperação com o Estado quanto às comparticipações financeiras por este devidas, com as correspondentes atualizações anuais, não virá resolver o problema de escassez de vagas; virá antes agravar as condições de sustentabilidade das Instituições detentoras dos equipamentos.

Dir-se-á que esta não é matéria do PRR; mas é certamente condição de execução com sucesso de medidas do PRR.

5 – A Componente 3 desta Prioridade respeita, em primeiro lugar, à chamada “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais para a 1ª Infância, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência” (pág. 7), prevendo-se a criação de mais 28.000 lugares (pág. 14).

O volume de investimento previsto é de 420 milhões de euros.

Quanto aos novos equipamentos e respostas (“Nova geração de equipamentos e respostas sociais”), o investimento visa a requalificação da rede existente, incluindo a eficiência energética, e integrando a adaptação estrutural de equipamentos (como exemplo, adaptação dos lares de idosos, para estabelecer espaços para visitas ou para outras finalidades), para aumento da capacidade, bem como a construção de novos equipamentos.



É focada a perspetiva do envelhecimento ativo – melhor se diria “envelhecimento saudável” - e o objetivo de evitar ou retardar a “institucionalização” das pessoas idosas.

Concorda-se também com essa perspetiva de enquadramento geral das reformas propostas, com os desenvolvimentos e as exceções que adiante se explicitam.

6 - A primeira divergência é a seguinte: consta do PRR a referência a um Plano Nacional de Não Institucionalização das Pessoas com Deficiência (pág. 50 e segs.); e, presume-se que em consequência desse Plano, e pela formulação restritiva deste objetivo, não se encontra previsto investimento em estruturas residenciais para pessoas com deficiência, por tal contrariar as Resoluções da UE sobre a “institucionalização”.

Nesse contexto, e sem embargo de continuar a expressar a sua discordância relativamente às orientações da UE sobre a dita “desinstitucionalização”, que vem impedindo a melhoria das condições de alojamento e atendimento dos utentes das estruturas residenciais existentes, a CNIS reitera a necessidade de prever o investimento na adaptação e requalificação dos equipamentos atualmente existentes na rede.

(O mesmo se diga no que toca às estruturas de acolhimento residencial para crianças e jovens em perigo, igualmente fora da provisão de novos equipamentos e respostas sociais do PRR - em que a recente publicação do Decreto-lei nº 164/2019, de 25 de Outubro, veio tornar mais premente a necessidade de adaptação de instalações, para cumprimento das normas regulamentares correspondentes a esta resposta social.)

7 – Esta questão da chamada desinstitucionalização, relativamente às respostas de acolhimento residencial, coloca-se nas áreas da 3ª idade, infância e juventude e deficiência.

A posição da CNIS é, e tem sido, a de que, perante as necessidades das pessoas, nas suas circunstâncias de vida, deve existir um menu de respostas sociais: em determinado momento da sua vida a resposta adequada é uma e noutro momento será outra.

O acolhimento residencial - designação preferível a “institucionalização” - não pode ser o único recurso disponível, mas terá de continuar a existir.

A ausência de retaguarda familiar válida, ou a alteração do estado geral do utente, que torne inadequada a resposta de que dispunha, podem exigir uma resposta de acolhimento residencial.

Sem pré-conceitos; o que cabe é que funcionem à imagem e semelhança de uma família.

8 - Requalificação da rede de equipamentos existente, com vista à qualificação das respostas ou ao aumento da capacidade, bem como a construção de novos equipamentos.

Trata-se do parâmetro 3 da Componente Resiliência do PRR.

O primeiro objetivo fixado para o programa de investimentos destinado a este parâmetro é o de “a) qualificar os cuidados prestados nas ERPI ...” - pág. 50).

Ainda no âmbito das soluções residenciais para pessoas idosas, a alínea d) dos objetivos deste parâmetro refere-se à chamada “habitação colaborativa”, como resposta social inovadora.



Trata-se de uma solução idêntica à que a CNIS vem propondo, no sentido de promover as tipologias habitacionais no âmbito dos ERPI, já atualmente previstas nos termos do artº 7º da Portaria nº 67/2012, de 21 de Março – que deve ser priorizada no contexto do investimento previsto, no âmbito da referida alínea d) dos principais objetivos do parâmetro da provisão de novos equipamentos e serviços.

Paralelamente, a alínea e) do mesmo naipe de objetivos define o propósito de “Desenvolver um modelo de SAD inovador ...”, incorporando as valências de terapia ocupacional e fisioterapia.

Concorda-se – mas é de salientar que a requalificação raramente se traduz na criação de novos lugares.

Com efeito, no que a estas respostas sociais – ERPI e SAD - concerne, constata-se que, se se pretender adequar as instalações da rede existente, tal implicará, previsivelmente, uma diminuição da capacidade atual, pela diminuição da densidade de ocupação de utentes.

Por outro lado, pretende-se evitar a institucionalização; no entanto, pretende-se, e bem, aumentar as vagas em lar, para responder à atual situação de sobre-procura.

Parte das 28.000 novas vagas serão para aumentar a oferta desta resposta.

Tal previsão corresponde a uma necessidade efetiva; com efeito, continuará a verificar-se um efeito convergente de aumento da procura: decorrente da diminuição da capacidade das instalações atualmente existentes – na medida em que as obras de adaptação e qualificação das instalações atuais se traduzirão, em regra, em diminuição da capacidade - e da já constatada falta de resposta à procura existente, mesmo sem a adaptação da rede que é proposta.

Esta situação postula, na opinião da CNIS, a necessidade de reforço de investimento na construção ou ampliação da capacidade dos lares de idosos, designadamente, como se referiu, em tipologias habitacionais, a que se refere o artº 7º, a) da Portaria nº 67/2012, de 21 de Março; e também o reforço da capacidade do SAD, com o objetivo de evitar ou retardar a resposta residencial, quando tal seja possível.

Também se salienta que estas propostas deverão ser acompanhadas, ao nível da cooperação, pela revisão dos acordos em SAD, de forma a cobrir o nível de resposta efetivamente realizado pelas Instituições, em regra superior ao que se encontra estabelecido nos acordos de cooperação, bem como a flexibilizar o funcionamento da resposta – ao contrário do que tem sido a prática dos Serviços da Segurança Social.

Ainda sobre o SAD, importaria prever a possibilidade de apoio à requalificação das habitações dos beneficiários, com programas de apoio em conjunto com as autarquias, para criação de condições de habitabilidade - pois muitas vezes por aí passam alguns dos constrangimentos do apoio domiciliário: fazer a higiene ao utente com água que se leva da instituição ou se vai buscar a um poço não é a mesma coisa que abrir uma torneira dentro de casa.

Importa igualmente reter, neste sentido, que a resposta em SAD deverá ser uma resposta integrada, designadamente no âmbito da Saúde; e, nessa perspetiva, implicará igualmente o reforço da capacidade, procedimentos mais flexíveis, maior autonomia às instituições para



definição de serviços, aquisição de equipamento de apoio – e a participação do Ministério da Saúde nos correspondentes acordos de cooperação ...

É nessa perspetiva que deve ser entendido o objetivo do PRR para a inclusão de fisioterapia e terapia ocupacional no naipe de serviços prestados em SAD.

9 – Neste parâmetro 3 também se pretende atingir o objetivo do aumento de capacidade dos equipamentos existentes; o que se justifica, nomeadamente, como já vimos, em ERPI, RNCCI, Lar Residencial, SAD (integrado para idosos, deficientes e famílias), Creche (objetivo g)) e CAO.

As referentes a respostas residenciais (as 3 primeiras), devido ao aumento das necessidades de acolhimento, e da conseqüente pressão da procura destas respostas sociais, mas também para descanso do cuidador informal e para otimizar a libertação de camas hospitalares.

As outras 3 respostas não residenciais merecem um investimento específico e prioritário - não apenas financeiro, mas de organização (Aguarda-se o novo enquadramento legal do CAO e, no que respeita à creche, com o objetivo de “adaptar a resposta às necessidades das famílias e das realidades laborais - objetivo h)).

10 - Priorização da requalificação dos equipamentos objeto de acordos de gestão e/ou comodato.

Neste item da requalificação, importa lembrar os equipamentos propriedade do Estado, designadamente da Segurança Social, geridos por IPSS, titulados por acordos de gestão, que necessitam de requalificações e remodelações estruturais, adiadas sucessivamente – muitas previstas há mais de 30 anos -, e que quase impedem o seu funcionamento; as IPSS que os gerem vão fazendo intervenções de manutenção por sua conta, mas, não sendo proprietárias dos edifícios e encontrando-se em situação de debilidade financeira, pouco podem fazer no sentido da requalificação.

11 – A alínea f) dos principais objetivos da Provisão de Equipamentos e Respostas Sociais (págs. 50 a 55 do PRR) prevê uma medida a que chama “radar social”.

Tal formulação não é explicitada por nenhuma descrição do que seja verdadeiramente tal objetivo.

Supõe-se que possam ser as equipas multidisciplinares de intervenção social a que se refere a alínea c) da Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais – para o que se fixou o objetivo de constituir 308 equipas em outros tantos municípios (pág. 52).

Por outro lado, o documento também não explicita de que forma se compatibiliza esta medida com a igualmente prevista criação de equipas multidisciplinares para atuarem nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, no âmbito da eliminação das bolsas de pobreza a que se refere a Componente 4.

Finalmente, para aumentar a incerteza, a Senhora Ministra da Presidência, em declarações prestadas ao jornal Público, de 27 de Fevereiro de 2021, sobre o PRR, sustenta que “na vertente social, a necessidade é de integração de todo o tipo de respostas sociais através de 308 equipas multidisciplinares que, no terreno, devem procurar organizar estas respostas.”



Não se percebe muito bem qual a composição e as competências concretas das referidas equipas multidisciplinares – nome que serve para tudo ...

A CNIS não pode deixar de lembrar a obrigatoriedade de preservar a opção constitucional de que o apoio, em prestações pessoais de atendimento e acompanhamento das pessoas em situação de carência, deve ser prioritariamente assegurado pelas Instituições de Solidariedade, pela sua proximidade aos cidadãos – o que já vem sendo o caso dos Protocolos do RSI e da cooperação relativamente à resposta SAAS, a que a ação proposta aparentemente se sobrepõe.

Não seria compatível com a estrutura do modelo de cooperação em vigor o ingresso dos serviços públicos, seja da Administração Periférica do Estado, seja do âmbito autárquico, nos serviços prestacionais diretos aos utentes em situação de vulnerabilidade, justamente no que respeita à sua monitorização e acompanhamento.

E também não é aceitável – e violaria, quer a Constituição, quer a Lei de Bases da Segurança Social – qualquer pretensão de tais equipas invadirem a área de autonomia das Instituições Particulares de Solidariedade Social, como sugere a enunciação do objetivo de, através dessas mesmas equipas, se organizar e integrar todo o tipo de respostas sociais.

Se for esse o alcance pretendido, a CNIS rejeita essa medida e não poderá aconselhar as Instituições a colaborar nela. Pelo contrário!

12 - Abordagem Integrada de Apoio às Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas - Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto – e provavelmente outras, independentemente da classificação em termos de NUT, nomeadamente Setúbal. Equipas multidisciplinares.

Sem prejuízo das dúvidas referidas no número anterior, a CNIS defende o entendimento de que é mister potenciar estes subsistemas territoriais em espaços funcionais para os moradores e famílias, alavancando o desenvolvimento. Tal exige a qualificação estrutural dos espaços, nomeadamente dos Bairros Sociais. A qualificação dos moradores, nos seus relacionamentos e qualidade de vida, exige simultaneamente, e num processo participado, a qualificação do espaço. A gestão ativa daquele território tem que ser feita com as pessoas que o habitam.

Este objetivo deve ser prosseguido através da articulação entre o Roteiro “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais”, o Roteiro “Abordagem Integrada de Apoio às Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas” e o Roteiro “Programa de Apoio à Habitação (1º Direito)”.

As IPSS estarão disponíveis para assegurar essa articulação.

13 - Aquisição e/ou substituição de equipamentos fixo e móvel – não parece estar previsto, mas é fundamental. Não esquecer os equipamentos, também digitais, para as respostas sociais.

Nesta perspetiva, importa privilegiar a questão da inovação, hoje disponível para sinalização de quedas e de fugas, estimulação cognitiva, registos de trabalho, nomeadamente de SAD, digitalização de processos e arquivos ...



B – ACESSIBILIDADES 360º

14 - A CNIS reconhece-se nos objetivos constantes do Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de Agosto, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-lei nº 95/2019, de 18 de Julho, não tendo sugestões a apresentar, para além do cumprimento das referidas disposições legais em vigor.

C – QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

15 - A CNIS tem manifestado a sua discordância quanto à regra constante do PARES, de priorização dos investimentos em que os proponentes garantam uma maior percentagem de financiamento próprio – na medida em que se trata de um critério que não assegura a coesão territorial nem a equidade entre as Instituições.

O Programa deverá previamente estabelecer critérios de prioridade em benefício das zonas do País mais desfavorecidas e em processo de desertificação e despovoamento, ou nas periferias das Áreas Metropolitanas, entendendo a CNIS que a elegibilidade do investimento deverá ser dependente de existência de uma instituição bem implantada no território, não da sua capacidade financeira.

Neste contexto, recomenda-se que a eventual incapacidade financeira seja suprida pelo financiamento do PRR.

16 – Paralelamente, a posição da CNIS é no sentido de que, se não se simplificarem os procedimentos de contratação pública, não será possível cumprir o Plano de Recuperação e Resiliência em tempo útil.

As situações excecionais exigem práticas excecionais, recordando-se que o PER - Programa Especial de Realojamento só foi possível concretizar-se porque foi objeto de legislação específica, que permitiu agilizar os procedimentos, mantendo, naturalmente, o controlo financeiro da respetiva execução.

Os Municípios devem apoiar as Instituições em todo o processo: apresentação da candidatura, elaboração do projeto, lançamento do concurso, fiscalização da obra, mesmo que para isso tenham que recorrer à contratação de serviços externos; e também assegurar o necessário cofinanciamento, com compromisso nesse sentido contemporâneo da apresentação da candidatura.

Importa lembrar, neste contexto, o atual quadro de predominância do contencioso impugnatório no âmbito da contratação pública, que coloca sob pressão as precárias estruturas administrativas das Instituições e que hipoteca, na prática, o cumprimento dos prazos de execução das medidas do PRR.

Impõe-se a necessária provisão legislativa para permitir o cumprimento atempado dos objetivos do Programa.

Importaria igualmente assegurar, em simultâneo, quer a previsão de adiantamentos que permitam às Instituições a gestão das empreitadas sem os habituais constrangimentos de tesouraria, quer o rápido reembolso do pagamento dos autos que forem sendo apresentados.



h



No atual contexto de crise global da economia, e no sentido da proteção da economia local, seria de prever a possibilidade, já constante do projeto de lei de revisão do CCP atualmente em debate parlamentar, de as Instituições adjudicantes terem a faculdade de circunscrever a empresas locais, designadamente do mesmo município, os procedimentos de concurso público ou consulta prévia, se se mantiver o procedimento de contratação pública.

Sugere-se ainda a possibilidade de, no âmbito do PRR, reпрistinar projetos de investimento já oportunamente apresentados e aprovados, mas cujo financiamento público não foi possível, por esgotamento das dotações globais alocadas aos Programas correspondentes.

17 – Ainda nesta parte mais especificamente destinada aos procedimentos, o PRR prevê (pág. 50, alínea b)) a simplificação do processo de licenciamento dos equipamentos e respostas sociais, designadamente ERPI “fora do sistema”, revendo, para o efeito, o respetivo quadro legislativo (pág. 50, c)).

Concorda-se – e espera-se que seja desta.

Há já 4 anos que essa medida consta do Compromisso de Cooperação com o Sector Social e Solidário – e nunca foi cumprida por quem detém competência legislativa.

Trata-se da alteração do Decreto-Lei nº 64/2007, de 14 de Março, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 33/2014, de 4 de Março – que deve ser revisto, não só na perspetiva da simplificação do procedimento de licença de utilização, mas também sob o parâmetro da flexibilização das condições de adaptação das instalações às normas técnicas construtivas, cuja rigidez vem impedido o licenciamento de muitos ERPI em funcionamento.

18 – Finalmente, nas págs. 140 e 141, o PRR prevê a estrutura de Governação e Acompanhamento.

Afigura-se tratar-se de uma estrutura mais pesada do que a desejável, muito estratificada e suscetível de bloqueios – designadamente, tratando-se de um Programa com um prazo curto de execução.

Salvo o devido respeito – o Governo é quem detém competência para tal -, urgia a revisão do CCP, nos termos defendidos no nº 16 do presente parecer, para que se remete.

Com os melhores cumprimentos,

Porto, 27 de Fevereiro de 2021

O presidente da CNIS

LINO MAIA



h

Paralelamente, foi adotado um processo de trabalho interno muito específico, com o objetivo de promover uma ação interventiva assente no seguinte:

1 | Diagnostico de necessidades:

A opção metodológica passou pela identificação das assimetrias regionais, partindo de fontes de dados públicas como os Relatórios da Carta Social, as listagens de acordos de cooperação celebrados com as entidades do setor social e solidário, no âmbito da resposta social "Serviço de Apoio Domiciliário" (SAD) e as taxas de cobertura das respostas sociais, como pode ser comprovado pelas evidências que se juntam infra.



Taxa de cobertura da cooperação standardizada (TCCS) por concelho em 2021 - Círculo familiar e Creche

Table with 4 columns: Concelho, TCCS, Concelho, TCCS, Concelho, TCCS, Concelho, TCCS. Lists various municipalities and their corresponding TCCS values.



SEGURANÇA SOCIAL

Nota metodológica

A taxa de cobertura de coperações (TCC) tem a finalidade para uma medida social e medida por:

$TCC = \frac{C}{P} \times 100$

População = P

A taxa de cobertura da coperação ajustada para cobrir do corrente (TCCO) tem a seguinte fórmula:

$TCCO = \frac{C}{P} \times 100$

$P = P + A$

População Social ¹ **Grupos-alvo (PA)** ²

¹ População Social = População residente com idade >= 16 anos

² PA = População residente com idade >= 16 anos

³ SISE-Coop - Listagem mensal de acordos de coperação e CDlar do ISS, IP (31/12/2021)

⁴ NE - Estimativas ad hoc da população residente em 2021

Por outro lado, o recurso a fontes fidedignas de informação envolveu, ainda, a estimativa da população residente do [Instituto Nacional de Estatística](#), a recolha de dados de mercado disponibilizada pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., como se demonstra pelas evidências infra:



Handwritten mark



TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Adiç. / AOV / Tipologia	Modelo(s)	combinado gaza/km	renda mínima	renda máxima	preço venda Estado mín.	preço venda Estado máx.	ref. Procedimento	dias adjudicação	quantidade
Adiç. / AOV / Tipologia	Modelo(s)	combinado gaza/km	renda mínima	renda máxima	preço venda Estado mín.	preço venda Estado máx.	ref. Procedimento	dias adjudicação	quantidade
26. Económico - ERT.	Peugeot Ion / Citroen C-zero / Volkswagen Cup	NA	NA	NA	17 995,07 €	19 951,41 €	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Citroen Elberling Multipace Feel / Peugeot Partner Tepee Electric Active	48/40.000	439,00 €	440,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/60.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/60.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/100.000	479,00 €	480,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/50.000	389,00 €	390,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/75.000	409,00 €	410,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/100.000	419,00 €	420,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/125.000	439,00 €	440,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
28. Derivado Teto Sobrelevado B-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/150.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/40.000	489,00 €	490,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/60.000	499,00 €	500,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/100.000	519,00 €	520,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/130.000	529,00 €	530,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/50.000	439,00 €	440,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/75.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/100.000	459,00 €	460,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/125.000	479,00 €	480,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
29. Furgão de mercadorias - Elétrico	Nissan E-NV200/ Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/150.000	489,00 €	490,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i3	48/40.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i4	48/60.000	459,00 €	460,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i5	48/80.000	479,00 €	480,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i6	48/100.000	489,00 €	490,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i7	48/130.000	499,00 €	500,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i8	60/50.000	399,00 €	400,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i9	60/75.000	409,00 €	410,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i10	60/100.000	429,00 €	430,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i11	60/125.000	439,00 €	440,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
13. Inferior - Elétrico	Renault Zoe / BMW i12	60/150.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/40.000	459,00 €	460,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/60.000	469,00 €	470,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/80.000	479,00 €	480,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/100.000	489,00 €	490,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	48/120.000	499,00 €	500,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/50.000	409,00 €	410,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/75.000	419,00 €	420,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/100.000	429,00 €	430,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/125.000	439,00 €	440,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
2. Pequeno Furgão Passag.5 Lug-Elétrico	Peugeot Partner Electric/ Citroen Berlingo Full electric	60/150.000	449,00 €	450,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	48/40.000	329,00 €	330,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	48/60.000	339,00 €	340,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	48/80.000	349,00 €	350,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	48/100.000	359,00 €	360,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	48/120.000	369,00 €	370,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	60/50.000	319,00 €	320,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	60/75.000	329,00 €	330,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	60/100.000	339,00 €	340,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	60/125.000	349,00 €	350,00 €	NA	NA	NA	NA	NA
9. Económico - Elétrico	Peugeot Ion/ Citroen C-zero	60/150.000	359,00 €	360,00 €	NA	NA	NA	NA	NA



2 | Definição de objetivos e resultados esperados:

A definição de objetivos baseou-se na definição estratégica (p.e. Grandes Opções do Plano, [Estratégia 2030](#)) e conciliou as necessidades identificadas nos territórios em articulação com a estrutura desenhada para o PRR pela Comissão Europeia.

Com base nesta articulação foram definidas metas, dotações e o cronograma de implementação do investimento na “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” refletidas no [Plano de Recuperação e Resiliência](#).

3 | Funções e responsabilidades dos intervenientes no âmbito da monitorização e reporte da execução

Após o período inicial de programação do Plano, a definição das responsabilidades de implementação das medidas inscritas ficou assegurada pela assinatura do contrato entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e o Beneficiário Intermediário, que assegura o reporte periódico de informação àquela Estrutura de Missão, em modelo próprio.

Neste domínio, sublinha-se a estreita articulação entre o ISS, I.P. e a EMRP como elemento decisivo no cumprimento dos marcos e metas que o relatório da auditoria evidencia.

R.2. Instituir um modelo de avaliação integrado sobre a execução dos investimentos do PRR contratualizados com entidades tuteladas pelo Ministério, definindo responsabilidades e mecanismos de controlo e avaliação, de modo a assegurar o cumprimento das metas e dos marcos fixados nas dimensões económica e social, designadamente quantificando os impactos dos investimentos na sua dimensão social e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social.

No âmbito da execução dos investimentos do PRR, existe um processo de controlo interno implementado que integra as seguintes componentes:

1 | Criação de modelos de reporte de informação com recurso a *SharePoint*: com mapeamento de modelos de reporte de dados relativos às operações em execução, como evidenciado pelas imagens infra:



2

MF Projeto	Distrito	Concelho	Unidade Sanitária	Identificação Plano Europeu	Investimento (milhões de Euros)	Investimento Total	CVL ASSIMILADA, Cº	Habitante Colaborativa Urbana e CCR	Comunidade de Insegurança Social	Estado de Projeto de Investimento	Momentos Financeiros (PAC)	Observações
PMR-RE-CDS-RI-03-000001	Guarda						20/02/2022	54				
PMR-RE-CDS-RI-03-000004	Ponte						09/11/2023	52				
PMR-RE-CDS-RI-03-000005	Guarda						16/02/2023	20				
PMR-RE-CDS-RI-03-000009	Sociedade						13/02/2023	18				
PMR-RE-CDS-RI-03-000010	Castelo Branco						20/02/2023	45				
PMR-RE-CDS-RI-03-000011	Castelo Branco						09/11/2022	60				
PMR-RE-CDS-RI-03-000019	Vila Real						14/02/2023	16				
PMR-RE-CDS-RI-03-000021	Santarém						01/02/2023	16				
PMR-RE-CDS-RI-03-000024	Portugal						16/02/2023	40				
PMR-RE-CDS-RI-03-000025	Coimbra						10/01/2023	35				
PMR-RE-CDS-RI-03-000027	Portugal						16/02/2023	36				
PMR-RE-CDS-RI-03-000028	Vila						27/02/2023	32				
PMR-RE-CDS-RI-03-000030	Vila Real						14/02/2023	17				
PMR-RE-CDS-RI-03-000031	Sociedade						08/11/2022	42				
PMR-RE-CDS-RI-03-000033	Aveiro						27/02/2023	52	10			
PMR-RE-CDS-RI-03-000034	Sociedade						13/01/2023	52				
PMR-RE-CDS-RI-03-000035	Lisboa						03/01/2023	50				
PMR-RE-CDS-RI-03-000036	Leiria						10/01/2023	42				
PMR-RE-CDS-RI-03-000037	Leiria						10/01/2023	32				
PMR-RE-CDS-RI-03-000039	Leiria						10/01/2023	17				
PMR-RE-CDS-RI-03-000046	Sociedade						13/01/2023	37				
PMR-RE-CDS-RI-03-000047	Sociedade						09/11/2022	12				

- 2| Atualização mensal pelo beneficiário intermediário do *Sharepoint* relativo ao *status* dos projetos em execução;
- 3| Identificação de constrangimentos reportados pelos beneficiários finais em iniciativas distritais mensais junto dos beneficiários finais;
- 4| Identificação dos desvios de execução e em termos do cronograma de trabalhos delineado com base num modelo de relatório mensal, nos termos que apresentamos de seguida:



h



Iniciativa ~~2023~~ 2023

Equipamentos Sociais

1 | Grandes Números

PRR-respostas-sociais-PARES-2.0+PARES-3.0 (nº projetos com investimento contratualizado)

- → Lugares a intervir: Nº
 - → PARES 2.0:
 - → PARES 3.0:
 - → ~~PRR-Aviso~~ Respostas Sociais:
- → Lugares a Criar: Nº
 - → PARES 2.0:
 - → PARES 3.0:
 - → ~~PRR-Aviso~~ Respostas Sociais:
- → Investimento Público Elegível: €
 - → PARES 2.0:
 - → PARES 3.0:
 - → ~~PRR-Aviso~~ Respostas Sociais:
- → Investimento Total: €
 - → PARES 2.0:
 - → PARES 3.0:
 - → ~~PRR-Aviso~~ Respostas Sociais:
- → Por resposta social: Lugares a intervir: Nº
 - → Creche:
 - → ERPI:
 - → Centro-Dia:
 - → SAD:
 - → CACI:
 - → RAI:
 - → Lar-Residencial:
- → Valor pago: €
 - → PARES 2.0:
 - → PARES 3.0:
 - → ~~PRR-Aviso~~ Respostas Sociais:

PRR-Aviso-Creche-e-RAI-A-contratualizar (Candidaturas admitidas)

- → Lugares criar: Nº
- → Lugares a intervir: Nº
- → Investimento público elegível: €
- → Investimento Total: €

PRR-Acessibilidades-300 (nº candidaturas com decisão de aprovação investimento público elegível de €)

- → PIH: Nº intervenções em Habitações - €
- → PIEP: Nº intervenções em Serviços Públicos - €
- → PIVP: Nº intervenções em Vias Públicas - €

¶

¶



h

PROCOOP: Aviso-2021f)

Acordos-celebrados:-Nº-representando-um-aumento-de-Nº-lugares-para-utentes-em-acordo:f)

- → **CACI**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)
- → **Centro-Dia**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)
- → **Creche**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)
- → **ERPI**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)
- → **Lar-residencial**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)
- → **SAD**:-nº-acordos-e-mais-nº-utentes-em-acordo;f)

f)

2) Anexo:-Detalhe-(por-distrito/NUTS)-dos-Projetos-em-execução:f)

- → **PRR: Mobilidade-Verde-Social**
 - → **Candidaturas-aprovadas**:-Nº f)
 - → **Candidaturas-em-execução**:-Nº-a-que-corresponde-Nº-viaturas:f)
 - → **PAGAMENTOS**:- Nª- operações,- às- quais- correspondem- C- com- ordem- de- pagamento-em-ítida-ou-paga- f)
 - → **Pedidos-de-Alteração-submetidos**:-Nº-e-motivos-alegados;f)
 - → **Candidaturas-indeferidas**:-Nº-e-motivos-de-indeferimento)f)
 - → **Desistência**-Identificação-das-Entidades-e-motivos-da-desistência)f)
- → **PRR: Respostas-Sociais:-f)**
 - → **Nª-CCF-assinados-f)**
 - → Nª-lugares-intervencionados-f)
 - → Nª-lugares-activos-f)
 - → Investimento-público-elegível-f)
 - → Investimento-total-f)
 - → C-Valor-paga- f)
 - → **Status-dos-projetos:f)**
 - → Nª-Auto-de-recepção-provisório-entregue)f)
 - → Nª-Licença-de-Utilização/Licença-de-Funcionamento-entregue)f)
 - → Nª-Obra-em-curso-(%realização)f)
 - → Nª- Procedimento-Adjudicatório-da-empregada-lançado)f)
 - → Nª- Procedimento-Adjudicatório-da-Empregada- (PAE)- entregue-até-ao-Relatório-Preliminar-do-Júri-entregue)f)
 - → Nª-Projeto-de-Execução-(PE)-e-Minutas-do-Procedimento-Adjudicatório-da-Empregada-(MPAE)-em-elaboração)f)
 - → Nª-Projeto-de-Execução-(PE)-e-Minutas-do-Procedimento-Adjudicatório-da-Empregada-(MPAE)-entregue)f)
 - → **Notas:f)**
 - → Para-que-o-pagamento-do-adiantamento-possa-ocorrer-as-entidades-têm-de-se-encontrar-na-fase-de-Consignação-e-submeter-o-respectivo-auto-de-consignação-no-Sistema-Informático-PRR-(após-conclusão-do-procedimento-~~CAPOSSAJA~~-e-celebração-do-contrato-de-empregada);f)
 - → As-entidades-para-iniciarem-a-obra-têm-de-ter-Projetos-de-Execução-(PE)-para-desenvolverem-e-concluírem-os-procedimentos-~~CAPOSSAJA~~; f)

f)

- → **PARES-3.0: f)**
 - o → **Nª-CCF-assinados-f)**
 - → Nª-lugares-intervencionados--f)

f)



h

- REPUBLICA PORTUGUESA
- REPUBLICA PORTUGUESA
- REPUBLICA PORTUGUESA
- → € Investimento público ¶
 - → € Investimento total ¶
 - → € Valor pago ¶
- ¶
- → **Status dos Projetos:** ¶
 - → N.º Obra a Decorrer - Procedimento Adjudicatório da Empreitada + Projeto de Execução Validados ¶
 - → N.º Obra Concluída Com Projeto de Execução Validado ¶
 - → N.º Obra Concluída - Procedimento Adjudicatório da Empreitada + Projeto de Execução Validados ¶
 - → N.º Obra Concluída - Procedimento Adjudicatório da Empreitada em análise ¶
 - → N.º Obra Concluída - Procedimento Adjudicatório da Empreitada não validado - Vai ser elaborada proposta de rescisão ¶
 - → N.º Procedimento Adjudicatório da Empreitada a decorrer - Projeto de Execução em análise - Foram solicitados elementos ¶
 - → N.º Procedimento Adjudicatório da Empreitada a decorrer - Projeto de Execução validado - Aguarda-se o envio do Procedimento Adjudicatório da Empreitada ¶
 - → N.º ~~Projeto~~ de Execução → Minutas do Procedimento Adjudicatório da Empreitada entregues - Aguardam-se elementos ¶
 - → N.º ~~Projeto~~ de Execução → Minutas do Procedimento Adjudicatório da Empreitada entregues - Foram solicitados elementos ¶
 - → N.º ~~Projeto~~ de Execução → Minutas do Procedimento Adjudicatório da Empreitada por Entregar ¶
 - → N.º Projetos de Execução Aprovado - Minutas do Procedimento Adjudicatório da Empreitada a aguardar elementos ¶
 - → N.º Projeto de Execução Aprovado - Minutas do Procedimento Adjudicatório da Empreitada em análise ¶
 - → N.º Projeto de Execução aprovado e a Entidade foi autorizada a promover a abertura do Procedimento Adjudicatório da Empreitada ¶
- ¶
- → **PARES-2.0:** ¶
 - → N.º CCF assinados ¶
 - → N.º lugares atriari ¶
 - → N.º lugares intervencionados ¶
 - → € Investimento público ¶
 - → € Investimento total ¶
 - → Valor pago: € ¶
 - → N.º obras em curso ¶
- ¶
- → **Status dos Projetos:** ¶
 - → OBRA CONCLUÍDA ¶
 - → OBRA A DECORRER ¶
 - → Procedimento Adjudicatório da empreitada validado ¶
- ¶
- 3] Candidaturas PRR em análise:** ¶
- → PRR: Creche e RAI (4.º Aviso) ¶
 - → Candidaturas ~~validadas~~ ¶
 - → Candidaturas ~~indeferidas~~ N.º ¶

5| Análise generalizada (não casuística) nas reuniões de acompanhamento/reporte semanal das situações críticas que requerem intervenção em termos de: desenvolvimento aplicacional, da otimização de procedimentos técnicos, administrativos e financeiros, entre outros;

6| Articulação mensal com as entidades representativas do setor social e solidário no sentido de elencar constrangimentos resultantes da implementação no terreno;

7| Identificação e incorporação de boas práticas em situações distintas que permitem otimizar o processo implementado.

Acresce, ainda, que existe articulação entre os investimentos PRR e os programas nacionais (designadamente, o Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais - PROCOOP), acautelando assim impacto na situação económica e financeira da segurança social.

Em suma, o MTSSS encontra-se cumprir as exigências técnicas que o investimento PRR acarreta, tendo assegurado as recomendações propostas como evidenciado.



h

Instituto da Segurança Social, IP

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora : 2023-05-15 10:06:16

Registo nº : 4645/2023
Data/hora : 2023-05-15 10:32:54
Serviço : DAV
Email : dav@tcontas.pt

Exmos. Senhores,

Encarrega-me a Sra. Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto, no decurso do v/ ofício com o registo de saída: S 12901/2023, de 17.04.2023, sob a vossa ref.ª DAV -UAT.2, e relativo ao Processo n.º 6/2022 - Auditoria aos investimentos na "Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais - Plano de Recuperação e Resiliência" – Relato Intercalar, de enviar a pronúncia deste Instituto, no âmbito do exercício do contraditório, nos termos que abaixo se expõem.

Em primeiro lugar, e antes de observar sobre as conclusões e recomendações, como requerido, considera-se de apresentar algumas ressalvas/correções ao relato, referenciadas por página do mesmo. Assim:

Em referência ao exposto na Pág. 9:

Quadro 3 – Marcos e metas do Grupo B

Código	Tipologia	Designação	Unidade	Objetivo	Prazo
385	Marco	Ajudição de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais	-	-	4º Trimestre de 2021
384	Marco	Lançamento de concursos Aquisição de veículos elétricos	-	-	1º Trimestre de 2022
390	Marco	Ajudição de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais	-	-	3º Trimestre de 2022
391	Marco	Ajudição de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais	-	-	2º Trimestre de 2023
382	Meta	Entrega de veículos elétricos	número	500	3º Trimestre de 2023
385	Meta	Constituição de 180 equipas do projeto Radar Social	número	180	3º Trimestre de 2023
393	Marco	Nova Geração de apoio domiciliário (funcionários com formação)	número	3.000	3º Trimestre de 2024
386	Meta	Constituição de 122 equipas do projeto Radar Social	número	122	1º Trimestre de 2024
394	Meta	Nova Geração de apoio domiciliário (funcionários com formação)	número	7.500	1º Trimestre de 2026
395	Marco	Nova Geração de apoio domiciliário (utentes SAD com tablets)	número	13.999	1º Trimestre de 2026
396	Meta	Nova Geração de apoio domiciliário (utentes SAD com saúde técnicas)	número	27.999	1º Trimestre de 2026

Fonte: contrato de investimento celebrado entre a EMRP e o ISS.

Tendo em consideração o último relatório de progresso submetido (com referência a 31-03-2023) relativo ao Investimento C03-101 - Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, foi realizada uma nova calendarização em alguns dos marcos/metras, nos seguintes termos:

Código	Tipologia	Grupo	Designação	Unidade	Objetivo	Prazo
382	Meta	C	Entrega de veículos elétricos	número	500	2023-12-31
385	Meta	B	Constituir 180 equipas, até 2023 e mais 98, até 2026	número	180	2023-12-31
393	Marco	B	Nova geração de apoio domiciliário (funcionários com qualificação)	número	3000	2024-06-30



h

119. Em agosto de 2022, de acordo com a Secretária de Estado da Inclusão⁸⁷, não estava prevista nenhuma recalendarização quanto à situação operacional da execução das metas previstas para a execução do investimento na Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais – Componente 3 - i01 do PRR, apesar de "(...) terem sido sinalizados alguns constrangimentos que decorrem da alteração das perspetivas económicas ocorridas desde fevereiro de 2022, não houve lugar a revisão, na medida em que a mesma apenas poderá ser efetuada mediante orientações da Comissão Europeia e da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, aos organismos beneficiários intermediários e diretos do PRR, no âmbito das suas competências na matéria em questão.". Contudo, nota-se que no quarto relatório de progresso, de 30 de setembro de 2022, o ISS indica que "(...) irá solicitar, brevemente um reprogramação dos termos contratuais (...) para a medida Co3-i01-m02 -Nova Geração do Apoio Domiciliário.

Relativamente à medida Co3-i01-m02 – Nova Geração do Apoio Domiciliário, foi alvo de uma reprogramação submetida à Comissão e que se concretizou em abril de 2023.

No entanto, a proposta de alteração é no sentido de que este tipo de apoio se mantenha no âmbito deste investimento, mas que não concorra para esta meta (3.5), e sim para a meta 3.4 - Criação de novos lugares e renovação dos existentes em equipamentos sociais. Ou seja, o apoio técnico que estava no macro 3.5 passa a ser realizado no marco 3.4, sendo associado à resposta social SAD, a qual permitirá dotar, deste investimento, os beneficiários finais que prestam este serviço, para que o façam de forma mais qualificada, adiando a institucionalização das pessoas idosas e permitindo a sua permanência nas suas habitações.

A razão da transferência do investimento da meta 3.4 para a 3.5 justifica-se na medida da governação da aplicação do investimento, pois na meta 3.4 o ISS, I.P. assume a função de beneficiário intermediário e na meta 3.5 será beneficiário direto.

Na Pág. 33:

Quadro 11 – Síntese dos riscos de execução dos marcos e metas

Medida	Objetivo	Marco	Meta	Riscos identificados
Co3-i01-m01 Requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais	28.000 lugares criados ou remodelados	4 ^o T 2021 Adução de contratos		Os marcos de 4 ^o trimestre de 2021 e do 2 ^o trimestre de 2022 não foram atingidos no prazo previsto. Dos 28.000 lugares que constituem o objetivo da AAC nº1/C03-i01-2021 foram contratados apenas 13.614 IRL/lu, com contratos assinados a partir de agosto de 2022.
		2 ^o T 2022 Adução de contratos	1 ^o T 2026 - 11.000 novos vagos e 13.000 lugares remodelados	Atualmente, foram lançados mais 1 AAC de 1 ^o e 4 ^o T, para mais 6.270 lugares. Mesmo que esses objetivos sejam plenamente atingidos, terá-se comprometido 90,4% dos vagos planeados e apenas se terá contratualizado a intervenção em 11% dos lugares previstos para esta medida. A esta situação somam-se riscos relacionados com o aumento dos preços na construção e com a escassez de mão-de-obra e de materiais de construção que podem comprometer a execução tempestiva dos projetos contratados. Neste sentido, considera-se que existe um risco significativo de incumprimento do objetivo definido para esta medida no prazo fixado no contrato de financiamento.
		2 ^o T 2022 Adução de contratos		
		2 ^o T 2022 Funcionários com qualificação (1.000)		
		1 ^o T 2026 - Entrega de um Tablet a pelo menos 25.400 utentes ou funcionários com Tablets	1 ^o T 2026 - Entrega de um Tablet a pelo menos 25.400 utentes ou funcionários SAD (13.956) formação	Até não for lançado nenhum AAC para esta medida. Até à data da conclusão dos trabalhos de auditoria, desconhecem-se os procedimentos relativos à operacionalização da medida, nomeadamente como vão ser selecionados os fornecedores e as entidades formadoras. Relativamente à formação e ao fornecimento dos tablets e outros técnicos a funcionários e utentes também se desconhecem como se processará a seleção dos funcionários e utentes abrangidos. Existe o risco do marco definido para o 2 ^o trimestre de 2022 (3.000 funcionários com qualificação) não ser atingido devido ao atraso no lançamento do AAC.
Co3-i01-m02 SAD 4.0 - Nova Geração do Apoio Domiciliário	35.400 utentes ou funcionários com Tablets	2 ^o T 2022 Funcionários com qualificação (1.000)		
		1 ^o T 2026 - Entrega de um Tablet a pelo menos 25.400 utentes ou funcionários SAD (13.956) formação		
		1 ^o T 2026 - Entrega de um Tablet a pelo menos 25.400 utentes ou funcionários SAD (13.956) formação		
Co3-i01-m03 Radar Social - Criação de equipas para projeto piloto	Criação de 270 equipas do projeto Radar Social	2 ^o T 2022 - não		
		1 ^o T 2026 - 120 equipas do projeto Radar Social		Até não for lançado nenhum AAC para esta medida. Até à data da conclusão dos trabalhos de auditoria, desconhecem-se os procedimentos relativos à operacionalização da medida, nomeadamente como se processará a contratação e dos candidatos para a formação das equipas, qual a modalidade de contratação e que tipo de formação terá necessidade para executar o projeto no terreno. A capacidade para atingir tempestivamente o marco definido para o 1 ^o trimestre de 2023 (30 conjuntos de 40 equipas) pode estar comprometida. Em face dos prazos definidos para as metas, existe risco de incumprimento, considerando desajustadamente a necessidade de toda a transição do processo de concurso e do processo de contratação de pessoal.
		4 ^o T 2024 - 120 conjuntos de intervenção em Cascalhos		
Co3-i01-m04 Mobilidade verde SAD - Aquisição de viaturas para serviço de emergência	Aquisição de 2.500 viaturas elétricas para IPESS com acordo de cooperação para serviço de Apoio Domiciliário	1 ^o T 2023 - Aquisição de 500 veículos elétricos		© AAC nº 1/C03-i01-2021 tinha como objetivo apoiar a aquisição de 1.400 viaturas 100% elétricas para entidades do setor social com acordo de cooperação com o ISS para o regime social SAD. Os termos de referência assinados previam o apoio à aquisição de 1.404 viaturas, o que excede ligeiramente o objetivo definido. No entanto, não se registou até ao final de 2022 a desistência de 10 beneficiários finais com termos de referência assinados. Embora esta seja a medida cuja implementação se encontra mais avançada, são identificados riscos de execução relacionados com o aumento do preço de aquisição de veículos automóveis elétricos e com a incapacidade de fornecimento planejado dos mesmos no mercado nacional. Existe um risco moderado de incumprimento do marco definido para o 2 ^o trimestre de 2023 (Aquisição de 500 veículos elétricos por parte dos beneficiários finais).
		1 ^o T 2026 - Aquisição de 2.000 veículos elétricos		

Fonte: elaboração própria

Relativamente à medida Co3-io1-mo2 – SAD 4.o – Nova Geração do Apoio Domiciliário, será de ter em consideração que a mesma foi alvo de reprogramação, como referido anteriormente.

No que toca à medida Co3-io1-mo3 – Radar Social – criação de equipas para projeto piloto, a demora na sua implementação prende-se com o facto de o ISS, I.P. não possuir um Sistema Informático, disponível aquando a contratualização deste Investimento com a «Recuperar Portugal». Deste modo, deu-se primazia às medidas que revestem uma maior complexidade, tanto ao nível da execução física, nomeadamente, a medida Co3-io1-mo1 – Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais como, por outro lado, devido à conjuntura internacional (pandemia e a guerra na Ucrânia) que levou a aumento de preços generalizados e, conseqüentemente, ao aumento do valor dos viaturas elétricas, bem como, a escassez de matérias-primas que poderá dificultar o fornecimento atempado das mesmas. Neste sentido, prevê-se que até ao final de maio de 2023 sejam concluídas todas as funcionalidades relativas às duas medidas acima mencionadas e iniciar-se-á com o levantamento dos requisitos funcionais para a implementação informática da Co3-io1-mo3 – Radar Social.

Pág. 38

153. Registam-se atrasos na publicação de AAC face ao inicialmente previsto. Até ao final de 2022, não tinham sido lançados avisos para as medidas mo2 – SAD 4.o - Nova Geração de Apoio Domiciliário e mo3- Criação de Equipas piloto para o projeto Radar Social. Ambas as medidas têm marcos definidos para o final do terceiro trimestre de 2023, os quais se encontram em risco de incumprimento.

Este facto prendeu-se com a reprogramação da Co3-io1-mo2 – SAD 4.o – Nova Geração do Apoio Domiciliário e da nova calendarização da medida Co3-io1-mo3 – Radar Social – criação de equipas para projeto piloto, de acordo com os motivos já evocados.

No que respeita ao ponto V. *Projeto de Recomendações* e no que concerne ao ISS, I.P., há a referir o seguinte:

Pág. 39

- R.2. Implementar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento atempado dos marcos e metas contratualizados com a EMRP, nomeadamente lançando os AAC remanescentes, com especial destaque para os relacionados com as medidas SAD 4.o e Radar Social, adotando medidas de mitigação dos riscos de execução dos investimentos.

Tendo em consideração os motivos apresentados anteriormente, para cada uma das medidas:

- a medida SAD 4.o será implementada após texto final da Comissão, dado que este já se encontra negociado;
- a medida Radar Social, após o término do desenvolvimento das funcionalidades informáticas relativas à execução física e financeira das mediadas com ACC já abertos, serão desenvolvido os mecanismos necessários para o seu início efetivo.

Pág. 39

- R.3. Providenciar pela revisão dos contratos onde foram identificadas irregularidades no âmbito na auditoria, nos termos do ponto 7.

As asserções do ponto 7 que merecem as nossas observações e alegações (págs. 22 a 27) são as seguintes:

7.1. Falhas e insuficiências no sistema de controlo: AAC N.º 01

Ponto 91 (págs. 22 a 24)

- O prazo de decisão sobre as candidaturas não foi cumprido. Os candidatos não foram notificados da decisão sobre a candidatura no prazo de 30 dias úteis após a sua receção, conforme previsto no ponto 7 do n.º 9 do AAC. A maioria dos termos de aceitação apenas foi



Neste ponto, refira-se que o atraso na concretização das contratualizações se deveu, sobretudo, à conclusão dos trabalhos de desenvolvimento, parametrização e testes, em conjunto com a Accenture, com vista à criação e implementação do módulo de análise de candidaturas dentro da plataforma do PRR, onde as candidaturas haviam sido submetidas.

Estes trabalhos de desenvolvimento e programação foram iniciados no início do período de candidaturas e decorreram até ao final do ano de 2021.

Acresce que, o facto da maioria das entidades não estar registada no Balcão dos Fundos atrasou a fase de admissibilidade das candidaturas, pois, efetivamente, não foi possível verificar oficiosamente, em tempo útil, se as entidades possuíam a sua situação regularizada perante a AT, Segurança Social e sobretudo em matéria de reposições, no âmbito de financiamentos comunitários (FEEI).

Para que fosse possível esta verificação foi necessário criar e implementar um webservice para a consulta de dívidas, criado de propósito para o PRR, uma vez que não era possível utilizar o mesmo processo do FEAC. Esta solução só ficou disponível no início de 2022, conforme informação, em tempo solicitada e disponibilizada ao Tribunal de Contas.

- A condição de acesso ao concurso concernente à prestação de contas ao ISS não foi aplicada às entidades que têm mais do que um NISS⁵¹. De acordo com o ISS, estas entidades não conseguiriam submeter as contas na plataforma eletrónica “Orçamentos e Contas das Instituições Particulares” (OCIP), “(...) por motivo que não lhes é imputável, aguardando que os serviços resolvam este constrangimento (...)”⁵², pelo que as respetivas candidaturas foram aceites. Contudo, não se confirmou o referido impedimento, tendo-se identificado três entidades⁵³ nesta situação que apresentaram candidatura ao concurso e que submeteram as contas de 2018, 2019 e 2020 na referida plataforma⁵⁴, sendo que, num dos casos⁵⁵, as contas de 2020 só foram apresentadas a 17 de junho de 2022, ou seja, após a decisão sobre a candidatura, pelo que deveria ter sido excluída;

Esta condição de acesso da entidade, ou seja, situação regularizada em matéria de obrigações contabilísticas, designadamente a submissão das contas ao ISS, I.P. na plataforma OCIP, é verificada mediante informação que é solicitada internamente entre serviços deste Instituto.

No âmbito do AAC N.º 1, para o universo de entidades concorrentes e obrigadas à submissão de contas por força do estatuído na legislação aplicável, foram sinalizadas 48 entidades com NISS duplicado.

Estas situações podem ocorrer após uma alteração da pessoa coletiva (p.ex passagem a Fundação) ou alteração do NIF, entre outras. A correção destas situações, mediante a inatividade de um dos NISS, não pode ser feita automaticamente, carecendo de uma avaliação casuística e manual, uma vez que existem acordos de cooperação, estabelecimento e licenças associadas a um dos NISS, bem como, o registo de remunerações, considerando que estas pessoas coletivas são também entidades empregadoras.

Até à resolução desta situação, reforçando-se que não pode ser feita de forma automática, as entidades não conseguem apresentar as contas em OCIP, por motivo que não lhes é imputável.

A prática do ISS, I.P. tem sido a de não prejudicar estas entidades quando tais situações ocorram, razão pela qual a condição de acesso em apreço foi assumida como verificada, admitindo-se a candidatura, quando não existisse incumprimento de qualquer outra condição de acesso.

O ISS, I.P. não partilha do entendimento desse Tribunal, podendo a não aprovação das candidaturas ser considerada como desproporcional e injusta, considerando que as entidades não puderam submeter as contas por motivos que lhes são alheios. Quando a situação é resolvida, as entidades estão em condições de apresentar as contas e como foi verificado, de imediato regularizaram as suas situações.

- As datas dos procedimentos de análise e decisão das candidaturas registados no sistema de informação de suporte à implementação do investimento não são objeto de verificação/validação de erros⁵⁶;

A situação observada trata-se de um lapso, aquando da inserção do Termo de Aceitação na plataforma do PRR com vista à constituição da operação em apreço. Sinalizada a situação a mesma foi devidamente corrigida e será acatada de futuro.

- Não foi assegurada a análise e tratamento das candidaturas por ordem de chegada, tal como previsto no n.º 5 do ponto 9 do AAC⁵⁷;

O ISS, I.P. não partilha do entendimento desse Tribunal neste ponto. As candidaturas foram analisadas até ao limite da dotação disponível. Conforme anteriormente referido, a inexistência de



interoperabilidade, para as entidades cuja inscrição no Balcão dos Fundos não era pré-existente à candidatura, atrasou a fase de admissibilidade das candidaturas, no entanto nunca colocou em causa a possibilidade de deferimento dentro da dotação disponível. Ou seja, no momento em que ocorreu a aprovação das candidaturas subsequentes, não estava em causa que as mesmas não seriam aprovadas, tendo sido garantido que não seriam deferidas candidaturas para além da dotação e que estariam contabilizadas as candidaturas pendentes da intercomunicabilidade do Balcão dos Fundos.

Refere-se ainda que a numeração atribuída a cada candidatura não foi aleatória, refletindo o dia, hora e minuto de submissão da mesma, por ordem crescente.

Relativamente às sessões públicas o que está em causa é a assinatura dos Termos de Aceitação/Contratos e não a análise das candidaturas.

A opção governativa de promover sessões públicas de assinatura de Termos de Aceitação ou Contratos, por distribuição geográfica ou por tipologia de grupo-alvo, área temática ou resposta social, visa publicitar os apoios do PRR, respeitando também as regras de publicitação dos fundos comunitários a que o ISS, I.P., na qualidade de Beneficiário Intermediário, está obrigado.

Reforça-se a posição que, não obstante se ter promovido sessões públicas de divulgação e assinatura de Termos de aceitação, todas as candidaturas independentemente da sua localização, já detinham o necessário enquadramento orçamental assegurado. Acresce que, em momento prévio e durante as fases de submissão de candidaturas, foram dinamizadas sessões de divulgação (webinars) e esclarecimento aos potenciais interessados.

- No formulário de candidatura as entidades devem indicar, nos termos do n.º 4 do ponto 4 do AAC,⁵⁸ o início e o fim da operação, com o limite máximo de 9 meses. Como na maioria dos casos os termos de aceitação foram emitidos alguns meses após a candidatura, e sendo expectável que as entidades não iniciassem o projeto antes da sua aprovação, surge a necessidade de o início previsto para a execução da operação indicado nas candidaturas ser atualizado em cerca de 95%⁵⁹ dos projetos:

A opção técnica do ISS, I.P. foi a de manter inalterados os prazos de realização física das candidaturas, considerando que as entidades podiam efetivamente realizar as despesas nesses períodos temporais, mesmo antes da contratualização.

Por experiência de anteriores fases de candidaturas a programas de investimento, não é linear que as entidades não iniciem as execuções dos projetos antes da aprovação do respetivo financiamento. Acresce que nos termos da alínea a) do n.º 3 do ponto 5 do AAC n.º 1, as despesas eram elegíveis para reembolso se realizadas a partir de 1 de fevereiro de 2020 e desde que cumpridos os requisitos legais. Por outro lado, após assinatura dos Termos de aceitação está salvaguardada a possibilidade de a entidade submeter um pedido de prorrogação das datas de realização física do investimento, funcionalidade esta que já está disponível na plataforma do PRR e em utilização pelas entidades.

- Foi considerada elegível a candidatura⁶⁰ de uma entidade que não prestou contas ao ISS. Note-se que o incumprimento da prestação de contas determinava a exclusão da candidatura, por violação da alínea e) do n.º 2 do AAC.

A funcionalidade que permite a correção da situação, isto é, o circuito de revogação já está implementado na plataforma do PRR e a situação, que se mantém até á presente data, será oportunamente corrigida, conforme já havia sido informado ao Tribunal de Contas.

7.2. Falhas e insuficiências no sistema de controlo: AAC N.º 02

Ponto 102 (págs. 25 a 27)

- Falta de fundamentação na análise e decisão sobre as candidaturas. Observou-se que diversas candidaturas foram sujeitas a reduções na elegibilidade dos investimentos em resultado da análise dos projetos de arquitetura. Porém, a fundamentação para as reduções realizadas não constava, de forma transparente, nem da comunicação de audiência prévia, nem do processo

disponibilizado *online* aos beneficiários finais. Acresce que foram identificadas 24 candidaturas em que os beneficiários finais contestaram a decisão do ISS quanto ao financiamento atribuído aos seus projetos e viram as suas pretensões deferidas, sem que ficasse claro quer a fundamentação da decisão inicial, quer a fundamentação da reapreciação efetuada. A reanálise dessas candidaturas resultou num aumento do financiamento no valor de 5,4 M€ para essas candidaturas:



O ISS, I.P. reconhece as preocupações do Tribunal de Contas e vai introduzir alterações nas fases de apreciação de candidaturas, sobretudo nas fases da análise técnica e de arquitetura com vista a integrar as recomendações do Tribunal de Contas.

A melhoria da comunicação e prestação de informação sobre as decisões aos interessados passa igualmente por redesenhar algumas funcionalidades na plataforma do PRR, nomeadamente a introdução de novos momentos de interação com as entidades (p. exemplo, comunicação prévia à aprovação da candidatura, com as condições e termos da mesma), a propor em sede de alterações à plataforma do PRR.

No entanto, em alternativa optou-se por prestar todos os esclarecimentos devidos às entidades, através de e-mail ou relatório anexo às notificações geradas pela plataforma.

- Foram identificadas duas candidaturas⁷² com contrato de comparticipação financeira assinado, no valor de 1,55 M€, apesar da análise constante do sistema de informação indicar que não cumprem a condição de acesso prevista na alínea k) do n.º 2 do AAC, designadamente *"Cumprirem com as condições específicas relativas à organização, instalação e funcionamento de cada resposta social, nos termos dos normativos em vigor à data da submissão da candidatura."*; pelo que as candidaturas não deveriam ter sido admitidas⁷³. Duas outras candidaturas foram aprovadas quando a análise de arquitetura não evidencia a verificação da condição de acesso prevista na alínea k) do n.º 2 do AAC⁷⁴;

As entidades, relativamente às quais se verificou o incumprimento da alínea k) do n.º 2 do AAC - uma Autarquia e uma Junta de Freguesia, são entidades isentas de controlo prévio, nos termos do RJUE, pelo que, em fase de execução é possível proceder às alterações necessárias para cumprimento das condições específicas e normativos aplicáveis à organização, instalação e funcionamento das respostas sociais.

- A existência de procedimentos críticos para a seleção das candidaturas a apoiar executados fora do sistema de informação sem uma confirmação adequada. O apuramento do mérito das candidaturas foi efetuado com recurso a cálculos autónomos numa folha de *Excel*. Esse apuramento incluiu um erro sistemático na pontuação do critério de mérito "5 - Adequação técnica e financeira do projeto". Verificou-se, designadamente, que não foi aplicada a disposição do AAC que indicava que aos projetos com um custo por metro quadrado muito baixo (menor do que 500 euros por metro quadrado) deveriam ser atribuídos zero pontos. Em consequência, foram identificadas 36 candidaturas cuja pontuação de mérito se encontrava incorreta, das quais quatro deviam ter sido consideradas não elegíveis dado que obteriam menos de 50 pontos de mérito. Outras 11 candidaturas, em virtude da redução da pontuação de mérito, teriam também ficado excluídas de financiamento. Foram assim atribuídos 6,2 M€ de financiamento de forma irregular⁷⁵;

Neste ponto importa atender a 2 aspetos:

1.º - O valor de 500€ por metro quadrado pretende acautelar que as entidades não apresentem na candidatura estimativas de custo anormalmente baixas. O referencial utilizado foi 2/3 do índice de construção de habitação nova divulgado mensalmente pelo INE e que em dez/2020 correspondia a 111,4, ou seja, 746,38€/m² considerando que de acordo com o n.º 9 da Portaria n.º 65/2019 de 19 de fevereiro, em 01.01.2019 equivalia a 710€/m², cf. Índice 106,18 do INE.

2.º - O custo por metro quadrado tem em conta o total da estimativa da obra e a área de construção, sendo que a divisão de um valor pelo outro não pode ser efetuada de forma linear. Atenda-se, por exemplo, aos diferentes custos de construção considerados, inclusive, para efeitos de cálculo do IMI, em que a construção de certas áreas, como por exemplo, garagens e varandas, são apenas consideradas em 50% para cálculo do valor patrimonial.

Neste contexto, nos casos identificados no relatório sem mérito, ou excluídos do financiamento, verifica-se apenas em 2 deles que se trata de construção de raiz, sendo perfeitamente admissível nos restantes, que o valor seja inferior a 500€/m².

Nos 2 casos, embora se trate de construção de raiz, verifica-se o seguinte:

No caso da candidatura n.º PRR-RE-Co3-i01-02-000508 o custo por metro quadrado é superior a 500 € (433.200€ / 827,63 m² = 523,42€);

No caso da candidatura n.º PRR-RE-Co3-i01-02-000895 trata-se de uma construção de raiz que não contempla as fundações e a estrutura do edificado, uma vez que já existem, pelo que o cálculo não pode considerar como se de uma construção total se tratasse.

Nestes termos, é nosso entendimento não haver lugar a qualquer revisão ou revogação de candidaturas.



- Uma candidatura⁷⁷ obteve financiamento público no valor de 357 m€ em virtude de um erro na avaliação do mérito. Apesar de menos de metade dos lugares da candidatura corresponderem a novos lugares, esta candidatura obteve pontuação máxima (25 pontos) no critério 3. De acordo com o AAC deveria ter recebido zero pontos neste critério, o que determinaria a sua não elegibilidade para financiamento;

Com o n.º PRR-RE-Co3-i01-02-000467 verifica-se que, após aceitação da contestação da entidade, uma vez que havia alteração dos indicadores físicos da resposta ERPI, em concreto, os 36 lugares existentes não tinham intervenção, ao contrário do indicado em candidatura (36 remodelados), a candidatura teria de ser corrigida na análise de arquitetura, por forma a fazer refletir esta alteração quer na análise técnica, quer na posterior contratualização.

Foi já implementada uma nova funcionalidade na plataforma do PRR, denominada “*Pedido de alteração administrativo*” que permite corrigir eventuais lapsos de análise técnica ou financeira, onde esta situação se enquadra. O ISS,I.P. irá corrigir esta candidatura, fazendo refletir as alterações decorrentes da aceitação da contestação, com a consequente contratualização.

- Sete contratos de financiamento⁷⁸ em que o valor do financiamento público excede o definido no n.º 6.2 do AAC N.º 02. O valor do financiamento público excede o máximo definido em termos de custo-padrão de construção por utente contratado em 1,4 M€ para o conjunto destes contratos. Apurou-se que esta situação decorria de reduções no número de lugares elegíveis no âmbito da análise de arquitetura que não eram posteriormente refletidos na análise financeira dos projetos;

Relativamente a estas situações, os indicadores físicos das respostas elegíveis serão novamente analisados em sede de execução dos projetos, podendo os mesmos ser alterados, sem nunca se ultrapassar os montantes máximos definidos.

- Falta de clareza dos formulários de candidatura. A formulação de duas questões no formulário de candidatura relacionadas com a exclusão de projetos com duplo financiamento foi equívoca, o que motivou erros de preenchimento. Como consequência da falta de clareza na formulação das questões, acabou por não existir uma verificação efetiva das respostas prestadas, pelo que essas questões acabaram por não ter utilidade;

Esta recomendação já foi acautelada e implementada pelo ISS,I.P. As questões em apreço foram reformuladas nos avisos subsequentes de candidaturas ao PRR, nomeadamente AAC N.ºs 3,4 e 5, com vista a acautelar eventuais erros de interpretação, pelas entidades, e de preenchimento.

- Foram identificados dois contratos de financiamento em que são incorretamente identificadas as obrigações dos beneficiários finais em termos de intervenção nos equipamentos sociais.

Num dos casos⁷⁹ são subestimadas em 13 lugares as reais obrigações dos beneficiários finais em termos de criação de novos lugares. No outro caso⁸⁰ identifica-se erradamente a obrigação de criar 80 lugares novos, quando a candidatura apenas prevê a criação de 3 lugares novos e a remodelação de 77 lugares;

O ISS,I.P. vai promover a correção das situações detetadas, por via de um pedido de alteração administrativo que culminará com a emissão de novo contrato

- Existência de contratos que obrigam os beneficiários finais a intervir em respostas sociais que não são objeto de financiamento. Foram identificados cinco contratos⁸¹ em que os beneficiários finais ficaram obrigados a intervir em 251 lugares (91 em ERPI e 160 em SAD) para os quais não obtiveram financiamento, na medida em que não obtiveram pontuação de mérito suficiente na dotação destinada a respostas sociais para idosos. A inexistência de financiamento para as intervenções nestes lugares representa um risco para a sua concretização, dado que implica um esforço financeiro suplementar por parte dos beneficiários finais para suportar a componente do investimento não financiada;

É nosso entendimento que uma entidade pode candidatar um projeto de investimento que englobe mais do que uma resposta social e podem enquadrar-se em mais do que uma dotação prevista em



aviso. O projeto de investimento pressupõe um projeto de arquitetura único que engloba estas respostas, ainda que uma possa ficar enquadrada na dotação e outra excluída.

Não é possível, em sede de análise técnica e financeira da candidatura, quando tal situação ocorra, desagregar unilateralmente a parte não financiada do projeto de arquitetura, por 3 fatores:

- 1.º - Impossibilidade de fracionamento da despesa, uma vez que a estimativa de custo é global para a totalidade da obra;
- 2.º - Impossibilidade de fragmentar a obra, como por exemplo construção em altura ou pisos autónomos;
- 3.º - O licenciamento de uma obra inerente à alteração do projeto inicialmente aprovado, para retirada de uma resposta que não foi considerada elegível para concessão de financiamento, pode implicar que o novo licenciamento não ocorra em tempo útil e compatível com a execução do projeto até março de 2026.

Tal não significa, porém, que uma entidade seja forçada a construir a totalidade do edificado na parte em que não é financiada pelo PRR. Terá sempre a possibilidade de, caso seja tecnicamente viável, modular ou fasear a construção, de apresentar um pedido de alteração do projeto que, ao ser aceite pelo ISS, I.P., determina a alteração ao contrato inicial, sempre que tal alteração possa ser efetuada de acordo com os prazos das fases subsequentes definidas em aviso.

Acresce que os indicadores físicos das respostas elegíveis, mas não financiadas pelo PRR não são contabilizados para efeitos de indicadores e metas de concretização da medida no PRR.

- Problemas com a rastreabilidade das decisões sobre os processos de candidatura. No âmbito da reanálise das candidaturas cujo financiamento foi revisto na sequência do exercício do direito de audiência prévia foi elaborado um novo parecer financeiro que substituiu o parecer original, o qual deixou de estar disponível para consulta, o que compromete a rastreabilidade das decisões e auditabilidade dos processos. Além disso, apurou-se que nos casos em que as candidaturas não eram admitidas por inexistência de situação contributiva regularizada perante a Segurança Social e/ou a Autoridade Tributária, não foi anexo ao processo comprovativo dessa situação à data da análise da candidatura;

A plataforma do PRR guarda o histórico de todas as análises feita sobre uma candidatura, ficando apenas visível para o utilizador a última. Esta situação é possível de ser alterada passando a ficarem todas as análises visíveis.

Relativamente a análises às situações contributivas, a plataforma foi alterada no sentido de fixar o registo da situação contributiva à data da sua verificação oficiosa.

- Fragilidades na organização dos processos e do sistema de informação de suporte. Em diversos processos examinados verificou-se que nem sempre o sistema de informação permitia visualizar as intervenções dos técnicos no âmbito do processo de análise. Nesses processos, nas áreas onde os técnicos deviam assinalar que confirmavam a verificação das condições de acesso não era visível se o tinham feito ou não. Verificou-se também que vários documentos necessários à avaliação dos processos, nomeadamente os pareceres dos CLAS não se encontravam disponíveis para consulta no sistema.

A correção desta limitação já foi acautelada pelo ISS, I.P. Na análise técnica passou a ser feito o upload do parecer emitido pela Rede Social, no separador do "PARECER" como documento de suporte à Análise Técnica, constando das análises técnicas dos projetos com proposta de admissão nos AAC N.ºs 3,4 e 5, respetivamente.

R.4. Proceder a ações de acompanhamento da execução física e financeira dos investimentos contratualizados com os beneficiários finais, de modo a assegurar que os procedimentos adotados na realização de despesas consideradas elegíveis cumprem o quadro legal aplicável, designadamente as regras de contratação pública.

O ISS, I.P. encontra-se a elaborar manual de procedimentos (um para cada uma das medidas com Avisos abertos), de forma a apoiar a execução física e financeira dos investimentos contratualizados com os beneficiários finais. E, programará, o mais célere possível, verificações no local, com objetivo de verificar as características gerais, como o cumprimento dos procedimentos de contratação pública, a publicação do financiamento, e financeiras, nomeadamente, organização do processo contabilístico, documentos de suporte à despesa e ao pagamento.



h

- R.5. Diligenciar para que nos futuros avisos de abertura dos concursos:
- Não seja instituído como método de seleção das candidaturas a ordenação/classificação por ordem de entrada, mas uma grelha de fatores que permita efetivamente valorizar diversas componentes dos projetos, designadamente a resposta social e a situação económico-financeira dos candidatos;
 - A redação seja clara e compreensível, por forma a evitar distintas e/ou erróneas interpretações;
 - Seja considerada a avaliação da capacidade económico-financeira dos candidatos;
 - Os critérios de avaliação do mérito estão alinhados com os objetivos dos investimentos;
 - Os valores de financiamento público estão baseados em informação atualizada sobre os custos a suportar pelos beneficiários finais.

alínea a)

Apenas no AAC N.º 1 este método de seleção de candidaturas foi utilizado para o universo de candidaturas que reunissem as condições de acesso e obtivessem mérito.

Acresce que a dotação desta medida do PRR foi calculada considerando o apoio à totalidade das respostas de SAD com acordo de cooperação em vigor, ou seja, um veículo elétrico por resposta.

Os avisos relativos à construção de equipamentos sociais não tiveram este método de seleção, sendo as candidaturas admitidas e hierarquizadas, por pontuação final obtida, por ordem decrescente e enquadradas nas dotações de cada aviso, conforme grelha de análise e critérios objetivos definidos nos avisos.

alínea b)

No que diz respeito à “Falta de clareza dos formulários de candidatura”, refletida na alínea b), reforçamos a posição de que a mesma já foi acautelada e implementada. As questões em apreço foram reformuladas nos avisos subsequentes de candidaturas ao PRR, nomeadamente AAC N.ºs 3,4 e 5, com vista a acautelar eventuais erros de interpretação pelas entidades e de preenchimento.

alínea c)

Estas entidades, ao contrário das entidades privadas com fins lucrativos, recebem donativos e mecenato e que permitem garantir a exequibilidade dos projetos sem uma relação direta com a capacidade económico-financeira das entidades.

O parecer da Rede Social, nos critérios por si avaliados, entra em linha de conta com o nível de sustentabilidade do projeto candidato, e em conjugação com as parcerias, é tido em conta na grelha de critérios e de seleção das operações constantes em aviso.

Pág. 40

- R.6. Assegurar que as decisões tomadas sobre as candidaturas, em particular as que resultam em reapreciações e em redução dos montantes elegíveis para financiamento, estão devidamente fundamentadas, de facto e de direito, e são comunicadas integralmente aos candidatos.

Uma vez que a relação área elegível/área total de intervenção impacta no montante a financiar, somos a aclarar que os projetos de arquitetura foram medidos, recorrendo ao seguinte quadro:

Designação dos Espaços	Respostas Elegíveis	Áreas Não Elegíveis
	Área Elegível	
Capela e ou Sala de Culto	Até 50,00m ²	Superior a 50,00m ² , a totalidade da área
Recreio Fechado, Polivalente, Salão de Festas, Ginásio, Gimnodesportivo, espaço de formação	Até 100,00m ² , considerando 2,00m ² por utente	Superior a 100,00m ² , a totalidade da área
Salão Paroquial		Não Elegível



h

Sala de Escoteiros		Não Elegível, não aplicar 0,9
Casas de Padre, do guarda, etc		Não Elegível, não aplicar 0,9
Piscinas e infraestruturas de apoio		Não Elegível, excepto CACI, até 50,00m ²
Area de Fisioterapia	Até 40,00m ²	Superior a 40,00m ² , a totalidade da área
Auditório com cadeiras fixas inclinação		Não elegível, não aplicar 0,9
Biblioteca	Caso equiparado à sala de actividades	Não elegível superior a 50,00m ²
Enfermaria	Nas ERPI, 2 enfermarias de 3 utentes para cada 60	Não elegível se sala superior a 25,00m ²
Garagens e Caves (somatório)	Até 15% do total das respostas elegíveis e não elegíveis da área a considerar	Superior a 15%
Recreio Coberto e Varandas	Até 2,00m ² por utente	Superior a 2,00m ² por utente

Considera-se, em futuros Avisos, divulgar as regras de medição dos projetos de arquitetura, e incluir na avaliação de cada projeto o respetivo quadro de avaliação de espaços.

Com os nossos cumprimentos,



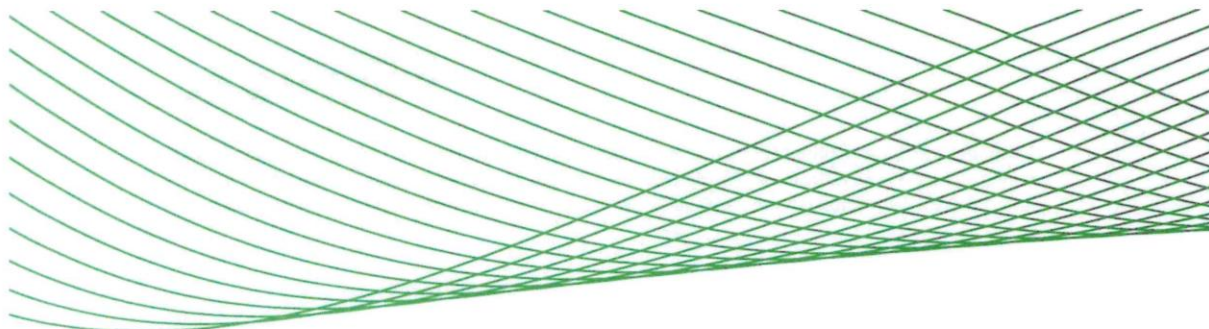
Secretariado do Conselho Diretivo

iss-secretariado-presidente@seg-social.pt

T + 300 502 502



Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”



RECUPERAR PORTUGAL

Tribunal de Contas

Relato Intercalar

PRR: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais

Estrutura de Missão Recuperar Portugal

Pronúncia sobre o Relato Intercalar

[5 de maio de 2023]



O Tribunal de Contas enviou à Estrutura de Missão Recuperar Portugal o Relato Intercalar “Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” para a mesma se pronunciar, em especial, sobre o projeto da recomendação que lhe é destinada.

1. NA GENERALIDADE

Na generalidade, apresentamos as seguintes observações sobre o relatório:

- a) No que concerne à referida incoerência no reporte do Marco 390, tratou-se de um lapso no reporte efetuado no 4.º Relatório de Progresso, uma vez que o Marco se encontra efetivamente cumprido. Conforme determinado no Anexo 44, o cumprimento do Marco pressupõe o lançamento do 2.º Aviso, o que se verificou;
- b) No que concerne aos critérios de seleção dos Avisos lançados para alargamento das respostas sociais, a sua definição é da responsabilidade do beneficiário Intermediário do PRR – o ISS. Em fase de validação do aviso, o beneficiário esclareceu que a prioridade seria a criação de lugares, uma vez que o pretendido era o aumento da capacidade das respostas sociais, sendo a única forma de o garantir. Os restantes lugares intervencionados seriam igualmente garantidos, em futuros avisos a lançar;
- c) Relativamente às anomalias detetadas na análise das candidaturas efetuadas pelo beneficiário, refira-se que a análise e a seleção dos beneficiários finais é da responsabilidade do beneficiário intermediário, cabendo à EMRP realizar ações de acompanhamento, supervisão e de reperformance.

2. NA ESPECIALIDADE

Na especialidade, a nossa posição sobre algumas “Observações de Auditoria” do Relato Intercalar que constam em “8.4. Risco” é a que se apresenta:

Parágrafo	Observações de Auditoria
123.	<p>A análise aos relatórios de progresso por parte da EMRP tem vindo, no entanto, a subestimar riscos resultantes da morosidade dos processos de análise e decisão. Note-se, a título de exemplo, que no relatório de progresso de 31 de dezembro de 2021, considerou-se não existir risco de incumprimento do marco de Grupo A n.º 389, que previa a contratualização dos investimentos com os beneficiários finais no âmbito do AAC N.º 02 até 30 de junho de 2022, quando o período de submissão de candidaturas terminava em 22 de fevereiro de 2022. Ou seja, considerou-se que todo o processo de contratualização se poderia concluir, sem risco de incumprimento, em apenas 4 meses, o que efetivamente acabou por não ser possível.</p>
<p>Posição da EMRP:</p> <p>Pela informação disponível à data do relatório de progresso, tendo em consideração os prazos de decisão previstos no ponto 9 do aviso (concretamente “9.6. Compete ao Beneficiário Intermediário, proferir decisão sobre a candidatura: 9.6.1. A decisão fundamentada sobre as candidaturas é proferida no prazo de 30 dias úteis a contar da data do encerramento do Aviso.”), seria possível a assinatura de contratos com os BF na data prevista. Foi aliás essa previsão que o beneficiário intermediário, o ISS, transmitiu à EMRP.</p> <p>Atendendo à informação reportada, a EMRP considerou que o marco estaria em situação de</p>	



h

RECUPERAR
PORTUGAL

poder ser considerado como satisfatoriamente completo, aquando da submissão do pedido de desembolso à Comissão Europeia, o que sucedeu.

Parágrafo	Observações de Auditoria
124.	<i>As análises realizadas subestimaram ainda o risco de incumprimento do marco referente à medida m02 - SAD 4.0 - Nova Geração do Apoio Domiciliário e da meta referente à medida m03 - Radar Social - Criação de equipas para projeto piloto, com prazos de execução de 30 de setembro de 2023, decorrentes do progressivo adiamento do lançamento dos respetivos AAC. Note-se que estes objetivos implicam não só o lançamento e contratualização dos respetivos apoios, mas a execução física por parte dos beneficiários finais, nomeadamente a concretização da formação a 3.000 funcionários na resposta social SAD e a constituição de 180 equipas para o projeto piloto Radar Social⁹⁰.</i>
Posição da EMRP: Na análise aos relatórios de progresso foi identificado como próximo passo o lançamento dos avisos para estas duas medidas. Salienta-se que, relativamente à análise efetuada aos avisos para alargamento dos equipamentos sociais, por se tratar de uma análise mais simples, e dado o período temporal, se considerou, à data das análises efetuadas, que os indicadores estariam dentro do prazo.	

Parágrafo	Observações de Auditoria
125.	<i>Também o risco associado ao facto da meta estabelecida para o AAC N.º 02 de 20.000 lugares intervencionados não ter sido alcançada não foi considerado. Com efeito, atendendo aos valores constantes dos relatórios de progresso até 30 de setembro de 2022 e aos AAC lançados para a medida m01 - Requalificação e alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, no melhor dos cenários, se a totalidade dos objetivos definidos para os AAC N.º 03, N.º 04 e N.º 05, entretanto lançados, forem atingidos, ter-se-á comprometido a quase totalidade das verbas previstas para esta medida e não se terão contratualizado mais do que 20.000 lugares intervencionados, quando a meta definida era de 28.000 lugares. Ou seja, logo na fase de contratualização ter-se-á uma quebra na execução próxima de 30%, a que se juntam os previsíveis riscos na fase de execução por parte dos beneficiários finais, designadamente os decorrentes da conjuntura económica e dos aumentos dos custos da construção.</i>



h

Posição da EMRP:

Salienta-se que a dotação real para este investimento é de 298.696.750,00€, uma vez que acresce à dotação do PRR o montante de 23.000.000,00€, proveniente dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais.

Até ao momento, dos avisos lançados, encontra-se comprometido o montante de 248.611.154,41€, o qual, face aos resultados obtidos na análise das candidaturas aos avisos lançados, se espera obter cerca de 19.000 lugares.

Atualmente, para a restante meta ser concretizada, verifica-se a disponibilidade 50.085.595,59€.

3. SOBRE A RECOMENDAÇÃO DIRIGIDA À EMRP

A EMRP, no que concerne à recomendação formulada em projeto pelo Tribunal de Contas, que se lhe destina, entende o seguinte:

REF.	Projeto de Recomendação do Tribunal de Contas
R.1.	<i>Implementar procedimentos de controlo adequados a assegurar a consistência, transparência e regularidade das análises sobre os relatórios de progresso relativos ao investimento na “Nova Geração de Equipamentos Sociais”, designadamente no que respeita ao cumprimento de marcos e metas.</i>

Posição da EMRP:

A EMRP acolhe a recomendação do Tribunal de Contas para a melhoria dos procedimentos de análise dos relatórios de progresso do investimento “Nova Geração de Equipamentos Sociais”, com repercussão na análise a efetuar aos próximos relatórios de progresso, bem como nas ações de acompanhamento e supervisão.

O Plano de Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas (PAACT) para 2022 abrange este investimento, mas a respetiva ação de acompanhamento e supervisão ainda não foi realizada.

Salienta-se, ainda, que as análises dos relatórios de progresso são fonte de informação para as verificações efetuadas nas Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas (PAACT), as quais incidem sobre o trabalho dos beneficiários diretos e dos beneficiários intermediários e as ações de supervisão sobre o trabalho dos beneficiários intermediários sobre os beneficiários finais. Estas últimas ações também incorporam ações de reperformance do trabalho que os beneficiários intermediários realizam sobre os respetivos beneficiários finais.

Por fim, é importante referir que os resultados das análises dos relatórios de progresso pelas Coordenações Temáticas constam, também, como elemento necessário, das fichas de verificação final de controlo, produzidas pela equipa segregada de controlo interno da EMRP, quanto ao cumprimento de marcos metas, sendo que também nessa fase, quando relevante e associados ao mecanismo de verificação desses marcos e metas, se realizará sempre o controlo sobre as referidas análises.

GLOSSÁRIO

Acordo de cooperação	Contrato escrito entre o ISS e uma IPSS, ou legalmente equiparada, com objetivo de apoiar o desenvolvimento de um serviço ou equipamento ¹⁰² .
Beneficiário Direto	Entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e ou de um investimento inscrito no PRR e que lhe permite beneficiar de financiamento ¹⁰³ .
Beneficiário Intermediário	Entidade pública globalmente responsável pela implementação física e financeira de um investimento inscrito no PRR, mas cuja execução é assegurada por entidades terceiras por si selecionadas ¹⁰⁴ .
Beneficiário Final	Entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e ou de um investimento, beneficiando de um financiamento do PRR diretamente enquanto «beneficiário direto», ou através do apoio de um «beneficiário intermediário» ¹⁰⁵ .
Creche*	Resposta social, desenvolvida em equipamento, de natureza socioeducativa, para acolher crianças até aos três anos de idade, durante o período diário correspondente ao impedimento dos pais ou da pessoa que tenha a sua guarda de facto, vocacionada para o apoio à criança e à família.
Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão*	Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada a desenvolver atividades para jovens e adultos com deficiência grave.
Centro de Dia*	Resposta social, desenvolvida em equipamento, que consiste na prestação de um conjunto de serviços que contribuem para a manutenção das pessoas idosas no seu meio sociofamiliar.
Comunidade de Inserção ¹⁰⁶	Resposta social destinada a grupos de indivíduos e ou famílias que se encontram em situação de exclusão, marginalização ou vulnerabilidade social, onde se desenvolve um conjunto de ações integradas, mediante apoio técnico adequado, possibilitando um maior acesso à comunidade, aos seus recursos e atividades, com vista à sua autonomização e inclusão social.
Estrutura Residencial para Pessoas Idosas*	Considera-se estrutura residencial para pessoas idosas, o estabelecimento para alojamento coletivo, de utilização temporária ou permanente, em que sejam desenvolvidas atividades de apoio social e prestados cuidados de enfermagem.
Habitação Colaborativa ¹⁰⁷	Resposta inovadora de carácter residencial temporário ou permanente, que assenta num modelo de habitação colaborativa e comunitária, organizada em unidades habitacionais independentes próximas ou contíguas, de apartamentos, moradias ou outra tipologia de habitação similar, e que dispõe de áreas e espaços de utilização comum, compartilhada, bem como de serviços de apoio partilhados e subsidiários, promotores de uma interação social, intergeracionalidade, interculturalidade e inclusão social dos seus residentes.
Marco	Medida do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento. Indicador de medida qualitativo.
Residência Autónoma	A designação Residência Autónoma, na sequência da publicação da Portaria n.º 77/2022, de 3 de fevereiro, do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social foi substituído pela designação Residência de Autonomização e Inclusão (RAI). A RAI é uma resposta de alojamento residencial temporário ou permanente, desenvolvida em apartamento, moradia ou outra tipologia de habitação similar, inserida em áreas residenciais na comunidade, destinada a pessoa com deficiência ou incapacidade, com capacidade de viver de forma autónoma, e tem por objetivo, mediante apoio individualizado, proporcionar condições para a concretização de um projeto de vida autónomo e inclusivo.
Meta	Medida do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento. Indicador de medida quantitativo.

¹⁰² Cfr. artigo 10º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, versão atual; e artigo 7º, n.º 2, da Portaria n.º 196- A/2015, de 1 de julho, versão atual.

¹⁰³ Vide art.º 9º, n.º 5, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

¹⁰⁴ Vide art.º 9º, n.º 5, alínea c), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

¹⁰⁵ Vide art.º 9º, n.º 5, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

¹⁰⁶ Fonte: Portaria n.º 324/2021, de 29 de dezembro.

¹⁰⁷ Fonte: AAC N.º 03, Anexo I.



h

Serviço de Apoio Domiciliário*	Resposta social, desenvolvida a partir de um equipamento, que consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados no domicílio a indivíduos e famílias quando, por motivo de doença, deficiência ou outro impedimento, não possam assegurar temporária ou permanentemente, a satisfação das necessidades básicas e/ou as atividades da vida diária.
Termo de Aceitação	Documento contratual assinado pelo Beneficiário Final, para formalizar a aceitação da decisão, com as condições e obrigações decorrentes da concessão do apoio público ¹⁰⁸ .

*Fonte: Carta Social e Manual de Procedimentos da EMRP.

¹⁰⁸ Vide Orientação Técnica n.º 1/2021, elaborada pela EMRP, aprovada a 3 de agosto.