

TRIBUNAL DE CONTAS



RELATÓRIO N.º
37/2001 – 2ªS

AUDITORIA

AOS SISTEMAS DE CONTROLO

NA ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS A

IPSS COM ACORDO

Julho/2001



Tribunal de Contas

ÍNDICE

	Pág.
SIGLAS UTILIZADAS.....	6
FICHA TÉCNICA.....	8
I– CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES...9	
<i>I.1– Conclusões/Observações de auditoria</i>	<i>9</i>
<i>I.2– Recomendações.....</i>	<i>16</i>
II– INTRODUÇÃO.....	19
<i>II.1– Fundamentos da auditoria.....</i>	<i>19</i>
<i>II.2– Âmbito e objectivos da auditoria.....</i>	<i>19</i>
<i>II.3– Metodologia adoptada.....</i>	<i>21</i>
II.4– CONTRADITÓRIO.....	22
<i>II.5– Condicionantes da Acção</i>	<i>24</i>
<i>II.6– Relatórios de órgãos de controlo interno.....</i>	<i>24</i>
II.6.1– Inspecção Geral de Finanças “Auditoria aos Sistemas de Gestão e Controlo dos Apoios Concedidos a IPSS” (proc.º n.º 1999/CGP/A2/000503)	24
II.6.2– Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.....	26
III– ENQUADRAMENTO JURÍDICO-ECONÓMICO	29
<i>III.1– Acção Social e Segurança Social</i>	<i>29</i>
III.1.1– Enquadramento jurídico	29
III.1.2– Importância económico-financeira	31
III.1.3– Financiamento da Acção Social.....	34
<i>III.2– As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).....</i>	<i>35</i>
III.2.1- Caracterização jurídica	35
III.2.3– O apoio do Estado às IPSS	38
III.2.3.1– Benefícios fiscais	39
III.2.3.2– Subsídios.....	42
III.2.3.3– Distribuição regional dos subsídios acordados por regiões e áreas sociais.....	47
IV– CONTROLO INTERNO DAS IPSS PELO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	49



Tribunal de Contas

<i>IV.1– Registo das IPSS</i>	50
<i>IV.2– Visto dos Orçamentos e Contas das IPSS</i>	60
<i>IV.3– Procedimentos seguidos aquando da atribuição e processamento de subsídios</i>	65
IV.3.1– Processamento administrativo	65
IV.3.1.1– Acordos Típicos	65
IV.3.1.2– Acordos Atípicos	66
IV.3.2– Processamento da Despesa relativa aos Acordos	68
<i>IV.4– Subsídios Eventuais</i>	69
IV.4.1– Processamento Administrativo	70
IV.4.2– Processamento da Despesa	71
<i>IV.5– Outras controlos e obrigações</i>	72
IV.5.1– Inquéritos, sindicâncias e inspecções (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro).....	72
IV.5.2– Estudos sócio-económicos e funcionamento das Comissões de Acompanhamento e Avaliação	72
<i>IV.6– Apreciação geral do sistema de controlo interno</i>	73
V– IPSS AUDITADAS	76
<i>V.1– Avaliação do Controlo Interno</i>	76
V.1.1– Considerações Gerais.....	76
<i>V.1.2– Observações Relativas ao Controlo Interno das Instituições</i>	77
<i>V.3– Verificação da Legalidade, Regularidade e Correção Económica e Financeira na Aplicação dos Subsídios com Acordo</i>	79
V.3.1– Considerações prévias	79
V.3.2– Acordos objecto de análise	80
V.3.3– Cáritas Diocesana de Coimbra.....	81
V.3.3.1– Enquadramento económico-financeiro	81
V.3.3.1.1– Estrutura dos Proveitos	81
V.3.3.1.2– Resultados Operacionais	84
V.3.3.2– Acordos verificados	85
V.3.3.2.1– Aspectos económico-financeiros	85
V.3.3.2.2– Quadro Sede.....	87
V.3.3.2.3– Apartamentos de Reinserção (Toxicoddependência).....	87
V.3.3.2.4– Lar de Idosos em Situação de Dependência (Centro Rainha Santa Isabel).....	88
V.3.3.2.5– Atendimento Telefónico de Emergência Social.....	88
V.3.3.3– Verificações Efectuadas.....	89
V.3.3.3.1– Definição da Amostra	89
V.3.3.3.1.1– Toxicoddependência	89
V.3.3.3.1.2– Lar de Idosos em situação de dependência	90
V.3.3.3.2– Observações de Auditoria	90
V.3.4– Santa Casa da Misericórdia de Ovar.....	91
V.3.4.1– Enquadramento económico-financeiro	91



Tribunal de Contas

V.3.4.1.1–	Estrutura dos Proveitos	91
V.3.4.1.2–	Resultados Operacionais	92
V.3.4.2–	Acordos Verificados	93
V.3.4.2.1–	Aspectos económico-financeiros	93
V.3.4.2.2–	Caracterização	94
V.3.4.2.2.1–	Educação Pré-Escolar	94
V.3.4.2.2.2–	Lar de Idosos grandes dependentes	95
V.3.4.3–	Verificações Efectuadas	96
V.3.4.3.1–	Definição da Amostra	96
V.3.4.3.2–	Observações de Auditoria	96
V.3.5–	Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade	99
V.3.5.1–	Enquadramento económico-financeiro	99
V.3.5.1.1–	Estrutura dos Proveitos	99
V.3.5.1.2–	Resultados Operacionais	100
V.3.5.2–	Acordos verificados	100
V.3.5.2.1–	Aspectos económico-financeiros	101
V.3.5.2.2–	Caracterização	101
V.3.5.2.2.1–	Educação Pré-Escolar	101
V.3.5.2.2.2–	Lar de Idosos	102
V.3.5.3–	Verificações Efectuadas	102
V.3.5.3.1–	Definição da Amostra	102
V.3.5.4–	Observações da Auditoria	103
V.4–	<i>Análise Comparativa de Alguns Indicadores</i>	103
VI–	INDICADORES DE EFICIÊNCIA	106
VI.1–	<i>Por Áreas Sociais e Regiões</i>	106
VI.2–	<i>Médias Globais por Região</i>	107
VI.3–	<i>Considerações finais relativas aos indicadores</i>	108
VII–	EMOLUMENTOS	109
VIII–	DECISÃO	110



ÍNDICE DE QUADROS

N.º do Quadro	Título	Página
I	Evolução das Despesas Correntes com Acção Social	32
II	Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Quadriénio 1996/99	33
III	Origem de Fundos na Acção Social	34
IV	IPSS Registadas e com Acordo de Cooperação	48
V	Comparação entre as IPSS Registadas e as com Acordo de Cooperação	48
VI	Distribuição dos Subsídios a IPSS por CRSS do continente em 1998 e 1999	58
VII	Distribuição dos Subsídios com Acordo de Cooperação a IPSS por Áreas Sociais e CRSS do Continente em 1999	59
VIII	Orçamentos e Contas – IPSS em incumprimento	61
IX	Orçamentos e Contas – Visto em 1998	62
X	Orçamentos e Contas – Visto em 1999	63
XI	Evolução da Estrutura dos Proveitos - CDC	81
XII	Subsídios à Exploração no período 1997/99 - CDC	82
XIII	Subsídios com Acordo de Cooperação e Eventuais recebidos pela CDC do CRSS em 1999	83
XIV	Resultados Operacionais - CDC	85
XV	Resultados Operacionais dos Acordos Seleccionados CDC	86
XVI	Quadro Pessoal – Quadro Sede CDC	87
XVII	Quadro de Pessoal – Lar de Idosos em Situação de Risco - CDC	88
XVIII	Amostra – Toxicodependência	89
XIX	Amostra – Lar de Idosos em Situação de Risco	90
XX	Evolução da Estrutura dos Proveitos - SCMO	91
XXI	Resultados Operacionais - SCMO	93
XXII	Resultados Operacionais dos Acordos Verificados - SCMO	94
XXIII	Quadro de Pessoal - Educação Pré-escolar	95
XXIV	Quadro de Pessoal - Lar de Idosos Grandes Dependentes	95
XXV	Amostra - SCMO	96
XXVI	Evolução da Estrutura dos Proveitos - AFA	99
XXVII	Resultados Operacionais - AFA	100
XXVIII	Resultados Operacionais do Acordos Verificados - AFA	101



Tribunal de Contas

N.º do Quadro	Título	Página
XXIX	Quadro de Pessoal - Educação Pré-escolar	102
XXX	Quadro de Pessoal - Lar de Idosos - Pessoal	102
XXXI	Amostra - AFA	103
XXXII	Comparação da Estrutura da Receita	104
XXXIII	Comparação de alguns Indicadores	105
XXXIV	Indicadores Médios Anuais por Áreas Sociais e Regiões	106
XXXV	Médias Globais por Centro Regional	107

ÍNDICE DE FLUXOGRAMAS

N.º do Fluxograma	Título	Página
1	Registo das ISSS	52
2	Processamento Administrativo – Acordos Típicos	65
3	Processamento Administrativo – Acordos Atípicos	66
4	Processamento da Despesa Relativo aos Acordos	68
5	Processamento Administrativo – Subsídios Eventuais	70
6	Processamento da Despesa – Subsídios Eventuais	71



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Descrição
AFA	Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade
ATL	Actividade Tempos Livres
CA	Contribuição Autárquica
CD	Conselho Directivo
CDC	Cáritas Diocesana de Coimbra
CHC	Centro Hospitalar de Coimbra
COJ	Centro de Ocupação Juvenil
CRP	Constituição da Republica Portuguesa
CRSS	Centro Regional de Segurança Social
CRSSLVT	Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo
CSS	Contas da Segurança Social
DA VII	Departamento de Auditoria VII
DAS	Departamento de Acção Social
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social
DGRSS	Direcção-Geral de Regimes da Segurança Social
DGSS	Direcção-Geral da Segurança Social
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da Republica
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSS	Fundo de Socorro Social
GIE	Gabinete de Instalação e Equipamentos
HUC	Hospital da Universidade de Coimbra
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMTS	Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e Solidariedade
IMS	Imposto Municipal de Sisa
IPSS	Instituições Públicas de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares



Tribunal de Contas

Siglas	Descrição
IS	Imposto de Selo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
MTS	Ministério do Trabalho e Solidariedade
NJ	Núcleo Jurídico
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PCIPSS	Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCMO	Santa Casa da Misericórdia de Ovar
SEIS	Secretaria de Estado da Inserção social
SPA	Sector Público Administrativo
SSR	Serviço Subregional
TC	Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor-Coordenador *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, colaboraram nesta *AUDITORIA AOS SISTEMAS DE CONTROLO NA ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS A IPSS COM ACORDO* os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação base
Coordenação	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	José Manuel Silva Martins	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Finanças
	Maria de Nazaré Leça Ramada	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. Organização e Gestão de Empresas
	Vítor Manuel C. R. Domingos	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. Economia



Tribunal de Contas

I- CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES

I.1- Conclusões/Observações de auditoria

A) Enquadramento Jurídico-Económico

1. A acção social faz parte do sistema de segurança social estabelecido na Constituição da República, prevendo-se para o efeito que o Estado apoie e fiscalize, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Neste âmbito, assumem particular relevo os acordos celebrados entre o Estado e as IPSS, através dos quais como que se contratualizam os apoios concedidos para a prossecução das actividades numa das seguintes quatro áreas sociais: infância e juventude; família e comunidade; invalidez e reabilitação; e terceira idade (cfr. ponto III.1.1).
2. As despesas com acção social, que atingiram os 145 milhões de contos em 1999, cresceram 16,9% e 14,9% respectivamente de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999, o que representa uma taxa de incremento muito superior à da generalidade das restantes rubricas de despesa da Conta da Segurança Social. Nessas despesas a parte mais importante é representada pelos subsídios a IPSS com acordo, que, em 1999, atingiram 104 milhões de contos, ou seja 71,6 % do total (cfr. ponto III.1.2).
3. Além dos fundos canalizados para as IPSS através dos referidos acordos de cooperação, típicos ou atípicos, estas são destinatárias de outros financiamentos públicos através de subsídios eventuais e subsídios pagos pelo Fundo de Socorro Social, de apoios canalizados através de alguns programas existentes, como sejam o PILAR e o PAII, bem como de transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC. Acrescem ainda os benefícios fiscais e parafiscais de que gozam ou que, através do chamado regime de mecenato social, conferem aos respectivos doadores, quer sejam pessoas colectivas ou indivíduos, por simples consequência da sua constituição e registo como IPSS. Resulta deste amplo acervo de apoios a necessidade de um controlo do Estado que acautele devidamente o uso dos dinheiros públicos (cfr. pontos III.1.2 e III.2.3).
4. O financiamento da acção social é na sua maior parte assumido pelo Estado – 87,5 % do total em 1999, seguindo-se por ordem decrescente a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (através das apostas mútuas e do *joker*, cuja importância financeira tem vindo a decrescer em termos relativos), as receitas do regime geral (para cobertura do défice, que se cifrou em 4,5 milhões de contos em 1999) e o exterior (FEDER) (cfr. ponto III.1.3).
5. Embora as regras a que deveriam obedecer os acordos de cooperação com as IPSS e os termos em que se garantiria o cumprimento das obrigações destes decorrentes devessem ser, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, objecto de lei específica, tais regras e termos têm vindo a ser definidas apenas por despachos normativos, sendo o mais recente, e que entretanto vigora, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, que



Tribunal de Contas

estabelece as normas reguladoras da cooperação entre os CRSS e as IPSS (cfr. ponto III.2.1 e III.2.3.2).

6. Quer os novos acordos a celebrar em cada ano quer o alargamento dos já existentes têm sido enquadrados por protocolos anuais celebrados entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias Portuguesas e das Mutualidade Portuguesas, que estabelecem os valores por utente e por valência a considerar e que deviam prever – e não prevêm – diferenciações em função de vários factores, designadamente localização geográfica, sem que isso constitua um novo esquema de financiamento a acrescer ao já existente. A este propósito, foi referido por diversas fontes a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada, que poderia orientar a política de subsídio em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, pois o actual sistema pode privilegiar zonas que não sejam, relativamente, as mais carenciadas (cfr. ponto III.2.3.2).
7. O processo de orçamentação dos acordos engloba dois orçamentos distintos - o Orçamento Corrente (derivado dos orçamentos do exercício anterior) e o Orçamento Programa (que diz respeito a novos acordos ou à revisão de acordos anteriores). Acontece, porém, que os valores relativos ao Orçamento Corrente vão sendo processados desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, o que é um procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, acarretando consequências negativas para as IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades (cfr. ponto III.2.3.2).

B) Sistema global de controlo interno das IPSS pelos serviços do Estado

8. O sistema global de controlo interno associado às IPSS revela-se, na prática, deficiente, carecendo de aperfeiçoamentos, designadamente de uma melhor articulação e coordenação entre as várias entidades intervenientes e da disponibilização de meios técnicos e humanos especialmente vocacionados para essa actividade (cfr. ponto IV.6).
9. O registo das IPSS funciona como uma peça fundamental do controlo interno, comprovando os fins das instituições e reconhecendo a sua utilidade pública, verificando-se que nos anos de 1998 e 1999 não houve recusas de registo, alegando, no entanto, a DGAS que desenvolve procedimentos prévios de avaliação dos candidatos a esse registo (cfr. ponto IV.1).
10. A apreciação das IPSS, quando se candidatam ao registo, parte essencialmente da análise dos respectivos estatutos à luz dos condicionamentos legais vigentes, sendo, no entanto, legítimo ponderar, sem pôr em causa a liberdade de iniciativa e de associação e dadas as consequências que resultam do registo em termos de apoio do Estado, da adequação de cada IPSS aos objectivos sociais definidos como sendo de interesse para a colectividade, para o que importará estabelecer pela via legal os condicionalismos a observar para o efeito (cfr. ponto IV.1).



Tribunal de Contas

11. Embora obrigatório de acordo com o art.º 5.º da Portaria n.º 778/83, de 28 de Julho, o registo da designação dos Corpos Gerentes não tem constituído uma prioridade do sistema, com prejuízo evidente do controlo pois aquele registo está associado ao cumprimento de alguns requisitos essenciais para a concessão de apoios por parte do Estado (cfr. ponto IV.1).
12. O número total de IPSS registadas no Continente era, respectivamente, em 1998 e 1999, de 3 442 e 3 610 unidades, tendo aumentado em 168 unidades, o que representa uma variação de 4,9%, números, obtidos directamente dos serviços regionais e locais, que não coincidem inteiramente com o número de IPSS com fins de acção social registadas no Continente, de acordo com a DGAS, o que pode significar a adopção de diferentes critérios que possam conduzir a que os CRSS/SSR considerem como IPSS instituições eventualmente não registadas na DGAS, podendo indiciar, por outro lado, uma falha no sistema, que conduz à não coincidência da informação (cfr. ponto IV.1).
13. Das IPSS registadas, 85,7 % tinham subscrito acordos de cooperação, apresentando uma proporção bastante abaixo da média geral os SSR de Viseu, Beja e Évora, parecendo querer significar que a iniciativa de constituição das IPSS não tem sido acompanhada, nestas zonas, de igual dinamismo no que respeita à subscrição de acordos de cooperação (cfr. ponto IV.1).
14. No que respeita aos Orçamentos e Contas das IPSS, que devem ser enviados obrigatoriamente à Segurança Social, verificou-se:

Um grau de incumprimento, em 1999, da obrigação do seu envio de respectivamente 17,3 % e 16,5 %, registando-se em Santarém uma situação de incumprimento relativamente a orçamentos de 95,3 %;

Que a proporção de orçamentos e contas visados pelos serviços da segurança social era, respectivamente, de 40,9 % e 62,6 % relativamente a 1998 e de 31,8 % e 28,9 %, relativamente a 1999 (cfr. ponto IV.2).

15. O facto de a informação relativa aos subsídios com acordo e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS (não só por parte do sistema de segurança social, como de outros sectores do SPA) não se encontrar devidamente centralizada e uniformizada não permite um conhecimento mais aprofundado e fundamentado da realidade existente, nomeadamente, na vertente económica-financeira, tendo-se ainda detectado ineficiência no arquivamento dos processos, que, conjugada com a dispersão dos documentos que os compõem pelos vários serviços que intervêm na sua tramitação, quer administrativa, quer financeira, não permite aferir se a inexistência de alguns documentos legalmente exigidos se deve a um extravio ou desencontro no arquivo, ou reflecte o incumprimento de um requisito legal (cfr. ponto IV.6).
16. Constatou-se igualmente a não existência de uma adequada segregação de funções no seio dos Departamentos de Acção Social (DAS) dos CRSS/SSR, dado o seu papel nos



Tribunal de Contas

circuitos de atribuição e controlo dos subsídios e, paralelamente, no domínio do respectivo processamento administrativo e financeiro (cfr. ponto IV.6).

17. Os mapas que as IPSS têm de remeter quadrimestralmente aos CRSS relativos à frequência real de utentes permitem apenas um controlo relativamente precário, pois não são nominativos, verificando-se que não são aplicadas “sanções” às entidades que não prestam as informações necessárias e que há uma falta de capacidade generalizada por parte daqueles serviços para, no terreno, confirmar os dados fornecidos e verificar, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes; aliás, por carência de recursos, o controlo das IPSS não tem constituído prioridade para os órgãos de inspecção interna daqueles serviços, que têm dirigido a sua atenção para os estabelecimentos lucrativos que operam neste sector (cfr. pontos IV e IV.6).
18. Existem, assim, dificuldades para os serviços em cumprir as obrigações a nível de controlo interno que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como, pela mesma razão, quanto a técnicos orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente, quanto à obrigação de efectuar estudos sócio-económico-financeiros, analisar os orçamentos e contas das IPSS para efeitos do visto obrigatório, assim como nas diversas circunstâncias em que outras tarefas afins se tornam necessárias (cfr. ponto IV.5.2).
19. As chamadas “Comissões de Acompanhamento e Avaliação”, previstas no despacho que enquadra os acordos de cooperação com as IPSS, não tiveram, na prática, qualquer implementação, conduzindo à leitura de que estas estruturas parecem constituir-se como exemplo daqueles casos em que se estabelece uma grande distância entre a teoria e a sua aplicação à realidade (cfr. ponto IV.5.2).

C) Controlo Interno existente nas IPSS auditadas

20. De um modo geral e no que respeita às três instituições auditadas – Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC), Santa Casa da Misericórdia de Ovar (SCMO) e Associação Fermetelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade (AFA) – verifica-se o cumprimento das normas e princípios contabilísticos aplicáveis a IPSS, pois adoptam o respectivo plano de contas sectorial aprovado - o PCIPSS, apresentando, no entanto, variações quanto ao respectivo sistema contabilístico em concreto, constatando-se ainda, por falta de normalização deste aspecto naquele plano, que cada uma delas apresenta métodos diferentes no que respeita aos critérios de imputação dos custos indirectos ou comuns às valências prosseguidas (cfr. ponto V.1).
21. Em especial, relativamente à Cáritas Diocesana de Coimbra verificam-se:



Tribunal de Contas

Atrasos sistemáticos nos procedimentos contabilísticos, talvez como resultado, não só da complexidade do sistema, como também da dimensão da Instituição e adequação dos meios utilizados;

O não envio atempado dos respectivos Orçamentos e Contas ao SSR de Coimbra, para efeitos de visto por parte deste serviço;

A não ocorrência de rotações periódicas por parte do pessoal de cada departamento, de modo a facilitar o controlo e prevenir a ocorrência de eventuais erros ou irregularidades (cfr. ponto V.1.2).

22. Quanto à Santa Casa da Misericórdia de Ovar verifica-se igualmente a não ocorrência de rotações periódicas por parte do pessoal de cada departamento, de modo a facilitar o controlo e prevenir a ocorrência de eventuais erros ou irregularidades (cfr. ponto V.1.2).
23. No tocante à Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade constatou-se que a organização dos documentos contabilísticos se apresentava confusa, originando dificuldades de consulta, pelo facto de existirem documentos que não estavam adequados e sequencialmente numerados (cfr. ponto V.1.2).

D) Legalidade, regularidade e correcção económica e financeira na aplicação dos subsídios com acordo nas IPSS auditadas.

D1) Cáritas Diocesana de Coimbra

24. A actividade da instituição está essencialmente apoiada em subsídios de diversas proveniências, com predomínio do sector da Segurança Social, os quais atingiram, em 1999 (considerando apenas os registados como subsídios à exploração na rubrica 74), cerca de 999,2 milhares de contos, ou seja, cerca de 72,5% do total dos proveitos considerados, tendo, em 1999, 122 acordos, típicos ou atípicos, com a segurança social (cfr. ponto V.3.3.).
25. A actividade da CDC, reflectindo o padrão geral do sector, centra-se nas áreas da “Infância e Juventude” e “Terceira Idade”, com destaque, em termos de valências, para os ATL (216,2 milhares de contos) e “Apoio Domiciliário” (118,0 milhares de contos) (cfr. ponto V.3.3.).
26. Na análise contabilística feita, por amostragem, a alguns acordos não se detectaram irregularidades, mas constatou-se que o acordo designado por “Quadro Sede” tem como objectivo central a cobertura, quase em regime de exclusivo, de um quadro de pessoal destinado a apoiar todo o programa desenvolvido pela instituição. Por outro lado, verificou-se um erro de classificação contabilística relativamente às prestações recebidas dos Hospitais de Coimbra pela disponibilização, no Lar de Dependentes e Idosos do Centro Rainha Santa Isabel, de 25 camas para doentes em tratamento ambulatorio (cfr. ponto V.3.3.).



Tribunal de Contas

D2) Santa Casa da Misericórdia de Ovar

27. Os subsídios à exploração provenientes do CRSS do Centro constituem-se como a principal base financeira da instituição, representando, em 1999, cerca de 192,6 milhares de contos, ou seja 50,2 % do total dos proveitos, seguindo-se as matrículas e mensalidades dos utentes, tendo atingido nesse ano cerca de 115,8 milhares de contos. São ainda importantes os donativos e as rendas de imóveis, dado que a Instituição desenvolve uma actividade significativa a nível local na recuperação, manutenção, gestão e exploração de imóveis (cfr. ponto V.3.4.).
28. A actividade da Instituição desenvolve-se na prossecução das seguintes respostas sociais: “Creche”, “Creche Familiar”, “Educação Pré-escolar”, “ATL”, “Centro Comunitário”, “Centro de Dia”, “Lar” e “Apoio Domiciliário” (cfr. ponto V.3.4.).
29. No que respeita ao “Lar”, o acordo de cooperação correspondente, de natureza atípica, destina-se a idosos grandes dependentes, salvaguardando dois lugares vagos, a preencher pelo respectivo Serviço Subregional, em situações consideradas de emergência, pagando o CRSS a respectiva participação financeira como se estivessem ocupados (cfr. ponto V.3.4.).
30. Na análise contabilística feita, por amostragem, a alguns acordos constatou-se que: os mapas de participação de utentes, de raiz informática e que servem de suporte contabilístico são, por norma, alterados manualmente; podem suscitar-se dúvidas sobre a forma como é evidenciado o “*animus donandi*” em algumas participações de utentes classificadas como donativos, participações que, em qualquer caso, ultrapassam os limites dados como indicativos pela segurança social relativamente à participação de utentes; não tem sido respeitada a legislação fiscal na realização de algumas despesas (cfr. ponto V.3.4.).

D3) Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade

31. A sustentação financeira da instituição está concentrada, de uma forma relativamente equilibrada, em duas fontes: os subsídios com origem no CRSS do Centro e as receitas provenientes de utentes, respectivamente nos valores de 56,3 milhares de contos e 48,9 milhares de contos, ou seja 52,5% e 45,5% no que se refere a 1999 (cfr. ponto V.3.5.).
32. As valências operadas pela AFA foram, em 1999, as seguintes: “Creche”, “Jardim de Infância”, “ATL”, “Pré-escolar”, “Centro de Dia”, “Lar” e “Apoio Domiciliário”, cujos



Tribunal de Contas

subsídios, ao abrigo de acordo de cooperação com a segurança social foram, em 1999, de 56,3 milhares de contos (cfr. ponto V.3.5.).

33. Tendo como base a análise dos documentos incluídos nas amostras seleccionadas, bem como o respectivo reflexo dos mapas contabilísticos, nomeadamente extractos e balancetes, em ligação com os mapas de frequência de utentes e quadros de pessoal afectos aos acordos seleccionados, “Educação Pré-escolar” e “Lar”, constatou-se que uma ajudante de lar e centro de dia foi considerada, de Outubro de 1990 a Setembro de 2000, simultaneamente pela totalidade da sua remuneração nas valências Lar e Apoio Domiciliário (cfr. ponto V.3.5.).

E) Indicadores económico-financeiros e de eficiência

34. Na comparação entre as três IPSS auditadas verifica-se que:

- a) A respectiva actividade está basicamente apoiada em subsídios, que variam entre 50,3% e 72,5 % do total dos proveitos;
- b) O peso da comparticipação dos utentes é inversamente proporcional à dimensão das instituições;
- c) A relação entre os subsídios do SPA e os custos operacionais varia entre 52 % e 75 %, enquanto que a mesma relação restrita aos subsídios da segurança social oscila apenas entre 52 % e 57% (cfr. ponto V.4).

35. A avaliação do desempenho das instituições exige a construção de indicadores de eficiência por valência e por região – v.g., custos médios por utente, custos médios por equipamento, utentes por equipamento – que deverão constituir uma rotina habitual dos serviços. Os valores apresentados neste relatório a esse respeito – baseados em valores globais orçamentados em 1998 e 1999 relativos a acordos de cooperação e nos dados físicos subjacentes - têm diversas limitações, constituindo uma aproximação que necessita de ser ainda aperfeiçoada, de modo a constituir uma base credível para aquele efeito (cfr. ponto VI).



Tribunal de Contas

I.2– Recomendações

A) Quanto ao **sistema global de controlo interno no que respeita aos serviços do Estado:**

1. Deve publicar-se com urgência a legislação prevista sobre cooperação entre a Segurança Social e as IPSS, em substituição do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/5, na qual deve ponderar-se o seguinte:
 - a) Os critérios de atribuição de financiamentos devem basear-se nas reais necessidades das populações alvo, com fundamento numa carta social que reflecta as carências que se fazem sentir a nível local, contribuindo desse modo para corrigir as assimetrias regionais que se verificam nessa atribuição;
 - b) De modo a prevenir riscos de a acção das IPSS não cobrir a população efectivamente mais carenciada, deverá prever-se de modo mais alargado uma quota de utentes em cada acordo a ser preenchida através de indicação directa pelos serviços da segurança social.
2. Devem ser reforçados e reorganizados os mecanismos de controlo interno, nomeadamente no que se refere aos departamentos especializados integrados nas novas instituições do sector, no que respeita à atribuição e utilização das transferências do OSS destinadas à cooperação.
3. A preparação do Orçamento Programa deve ser promovida mais atempadamente, por forma a minimizar os inconvenientes derivados da sua tardia concretização, nomeadamente no que se refere às IPSS empenhadas em novos projectos.
4. O novo sistema de registo das IPSS, que se encontra em preparação, deve ser concluído no mais breve prazo possível, devendo entrar em linha de conta, em cada caso, com a adequação das actividades propostas aos objectivos sociais definidos como sendo de interesse para a colectividade local, constituindo-se como um filtro necessário, tendo em atenção, entre outros factores, os efeitos da declaração de utilidade pública.
5. O registo das IPSS deve ter em consideração uma clara e precisa identificação e registo dos responsáveis dessa instituição, que institua uma ruptura com a prática actual de não cumprimento da obrigatoriedade de registo dos corpos gerentes das IPSS.
6. Sejam quais forem as regras e obrigações que venham a ser estabelecidas, tanto para os serviços como para as IPSS, no que respeita ao controlo interno das mesmas no domínio dos acordos de cooperação, deve ter-se em atenção a adequação dos meios humanos, em termos de quantidade e especialização, para o efeito, por via de medidas paralelas de reorganização e reapretechamento, que se reputem como necessárias, de forma a estabelecer uma ruptura com as práticas actuais de não cumprimento de boa parte das normas vigentes.
7. Deve ser implementado um sistema de informação que centralize a informação respeitante aos subsídios com acordo e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS, não só por parte do sistema de segurança social como designadamente de outros sectores



Tribunal de Contas

do SPA, sem o qual se torna impossível analisar e criticar com propriedade estes apoios, em termos da sua justificação e eficácia.

8. Deve estabelecer-se nos departamentos descentralizados de acção social uma adequada segregação de funções, separando-se a atribuição e processamento administrativo-financeiro do controlo dos subsídios.
9. Deve ser melhorado o tratamento da informação, bem como a organização dos documentos que lhe servem de suporte, nomeadamente em termos de arquivo.
10. As entidades responsáveis devem promover a construção de um painel de indicadores, que funcionem como instrumentos para o estabelecimento de normas orientadoras de gestão e controlo efectivo das políticas sociais prosseguidas através da acção social.

B) Quanto à **avaliação do controlo interno das IPSS auditadas:**

11. No que se refere ao PCIPSS recomenda-se que sejam definidos critérios de imputação de custos indirectos ou comuns às valências prosseguidas, por forma a evitar a dispersão de métodos adoptados pelas IPSS neste domínio, afectando a comparabilidade económico-financeira entre instituições.

12. No que respeita à **Cáritas Diocesana de Coimbra:**

- a) Deve estabelecer como objectivo a eliminação dos atrasos registados nos procedimentos contabilísticos, não só por si, mas por forma a que se possam retirar em tempo útil todas as potencialidades que o sistema de informação baseado na contabilidade pode proporcionar como instrumento de gestão;
- b) Deverão se elaborados atempadamente os Orçamentos da Instituição, bem como ser enviados a visto, como determina o art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, convindo ainda ponderar, tendo em atenção a dimensão e os meios envolvidos na Instituição, que a tornam de gestão complexa, a criação de uma contabilidade previsional, como instrumento de apoio a essa gestão;
- c) Na medida do possível, deveria ser promovida uma rotação de pessoal nos departamentos associados à função financeira, administrativa e contabilística.

13. Quanto à **Santa Casa da Misericórdia de Ovar:**

- a) De acordo com as possibilidades, deverá ser promovida uma rotação de pessoal nos departamentos associados à função financeira, administrativa e contabilística;
- b) Deve promover-se o aperfeiçoamento da base de dados donde se extraem os mapas de participações de utentes, por forma a evitar a necessidade de correcções manuais aos respectivos “outputs”;
- c) Deve ponderar-se a política seguida no que se refere à proporção das participações familiares no que respeita ao Lar de Idosos e o estabelecimento de



Tribunal de Contas

regras mais transparentes quanto à forma de manifestação de vontade em relação a determinados utentes no que respeita à existência de donativos que lhes estejam associados;

- d) Deverão ser estabelecidos os procedimentos adequados de modo a que se respeitem as normas vigentes no domínio fiscal, nomeadamente no que respeita ao Imposto de Rendimento sobre as Pessoas Singulares e Imposto sobre o Valor Acrescentado.

14. No que concerne à **Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas da Terceira Idade**:

- a) Deverá assegurar-se a melhoria da organização contabilística, nomeadamente através de uma adequada numeração dos documentos de suporte, manual ou tipograficamente quando necessário;
- b) Deverão respeitar-se as obrigações decorrentes dos acordos estabelecidos no que respeita às obrigações assumidas quanto ao pessoal que lhes deve estar afecto.



Tribunal de Contas

II- INTRODUÇÃO

II.1- Fundamentos da auditoria

A presente auditoria foi desenvolvida no âmbito da preparação e elaboração dos Pareceres sobre as Contas da Segurança Social de 1998 e 1999 e reflecte, na vertente de controlo externo, a importância crescente que a acção social vem assumindo no conjunto do sistema de segurança social.

Por outro lado, tendo em conta o relevo que, nas despesas de acção social, assumem os subsídios às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), centrou-se a análise nestas entidades, indagando de que modo se tem exercido o controlo sobre as mesmas, quer nos termos gerais previstos na lei quanto ao seu registo e apresentação de contas, quer no tocante aos subsídios a elas concedidos.

A presente acção insere-se, deste modo, em duas orientações estratégicas definidas pelo Tribunal de Contas para a sua actividade no triénio 1999-2001, a saber:

- ✓ Aprofundamento do controlo da segurança social, em geral;
- ✓ Desenvolvimento do controlo dos dinheiros e outros valores públicos geridos por entidades regularmente financiadas por entes públicos.

II.2- Âmbito e objectivos da auditoria

A presente auditoria desenvolveu-se em duas fases distintas, com âmbitos e objectivos diferentes, dentro do mesmo **objectivo geral de avaliação do sistema de atribuição e controlo dos subsídios concedidos às IPSS através de acordos de cooperação.**

Essas duas fases – que se sucederam cronologicamente no tempo - distinguem-se sobretudo pelas entidades sobre as quais recaiu a acção e que, obviamente, condicionaram os objectivos e a metodologia fixados para cada uma delas. É que foi considerado que a auditoria deveria incidir:

- a) Sobre os serviços do Estado que operam neste domínio;
- b) Sobre as próprias IPSS (neste caso, dada a dimensão e diversidade do universo, a título exemplificativo e ilustrativo da realidade, sem pretensão de constituir uma amostra representativa do mesmo).

Assim, numa **primeira fase**, a auditoria teve por objecto os serviços do Estado que operam nos diversos níveis de controlo interno estabelecido, com especial atenção para as entidades que tutelam as IPSS, incidindo a análise, com referência ao exercício de 1998, não só nas despesas correntes com acção social, tendo por base acordos de cooperação, como nos subsídios designados por eventuais.

O objectivo definido para a auditoria foi, nesta fase, o de emitir uma opinião sobre os procedimentos e circuitos adoptados e fiabilidade do respectivo sistema de controlo interno



Tribunal de Contas

no que se refere aos serviços do Estado e, em especial, Instituições de Segurança Social envolvidas no processo de atribuição de subsídios a IPSS, titulados por acordos de cooperação e eventuais.

Numa **segunda fase**, efectuou-se uma Auditoria temática a três IPSS orientada para a análise da atribuição, utilização e controlo dos subsídios com acordos de cooperação, tomando como período base o ano de 1999.

Para tal foram seleccionadas, do universo das IPSS sediadas na zona de intervenção dos Serviços Subregionais de Aveiro e Coimbra – que tinham sido os serviços locais alvo no decorrer da primeira fase – três instituições¹:

- a) Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC);
- b) Santa Casa da Misericórdia de Ovar (SCMO); e
- c) Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade (AFA).

A análise que recaiu sobre estas instituições centrou-se em dois pilares fundamentais:

Verificação dos aspectos económico-financeiros ligados à aplicação dos subsídios; e

Cumprimento da legalidade e regularidade.

A primeira vertente, para além de contemplar uma breve avaliação do controlo interno, assentou em três pontos básicos:

- Inventariação das fontes de financiamento em relação às respostas sociais envolvidas, nomeadamente outros subsídios do sistema de Segurança Social e da Administração Central e Local, bem como, naturalmente, das receitas oriundas dos utentes;
- Numa perspectiva genérica, análise sumária dos proveitos, custos e resultados, associados às valências englobadas na actividade de cada instituição e, de forma particular, relativamente às valências e acordos considerados como objecto mais concreto da auditoria, tendo como substrato o número de utentes conforme evidenciado nos mapas de frequência²;
- Meios humanos previstos nos acordos de cooperação em comparação com os meios humanos que, na realidade, estão ligados às actividades subsidiadas, sem perder de vista a adequação às necessidades reais.

Quanto ao cumprimento da legalidade e regularidade, o objectivo recai na análise do relacionamento entre as IPSS e Instituições de Segurança Social, a partir das obrigações que

¹ Ver anexo I – Enquadramento Histórico e Orgânico das Instituições Objecto de Análise

² Mapas de remessa obrigatória aos correspondentes SSR, incluindo, não só o número de utentes, mas também o quadro de pessoal afecto ao respectivo acordo/valência.



Tribunal de Contas

neste domínio impendem sobre ambas as partes, no que respeita à legislação em vigor e protocolos anuais de cooperação.

II.3– Metodologia adoptada

No desenvolvimento da acção foram usados métodos, técnicas e procedimentos de auditoria, ajustados ao âmbito e objectivos delineados para cada uma das fases em que ela se concretizou e que se deixaram enunciadas no ponto anterior. Além dessas duas fases foi ainda realizado um inquérito aos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) e Serviços Subregionais (SSR) do Continente, tendo como objectivo principal efectuar um levantamento quanto ao cumprimento por parte da generalidade das IPSS das obrigações legais a que se encontram sujeitas em termos de controlo da sua actividade, em especial no tocante a acordos de cooperação.

Mais especificamente, quanto à **1.ª fase** dos trabalhos, tendo em vista a persecução dos objectivos definidos, a acção iniciou-se com o levantamento da legislação sobre a matéria e com a recolha de elementos sobre despesas com acção social, subsídios a IPSS e entidades intervenientes no sistema de controlo interno ora em causa. Adoptaram-se em seguida procedimentos que permitissem um melhor conhecimento da realidade a analisar. Para tal efectuaram-se :

- ✓ entrevistas seleccionadas com dirigentes dos organismos que tinham sido reconhecidos como intervenientes no sistema alvo, nomeadamente, os responsáveis da DGAS, IGFSS, IGMTS e CRSSLVT; e
- ✓ ofícios-inquérito dirigidos aos CRSS do Continente, tendo estes como desiderato avaliar o padrão de distribuição regional das despesas com acção social, nomeadamente subsídios a IPSS, indo até à desagregação por instituições beneficiárias, organizadas por áreas sociais e valências.

Este trabalho permitiu que se apurassem os CRSS cujo peso da despesa corrente com acção social era, comparativamente, mais significativo e, nos mesmos moldes, as áreas e valências com maior expressão financeira. A selecção do CRSS Centro acabou por ser determinada por ser nesta zona geográfica que se concentravam, em 1998, os valores mais significativos em termos de subsídios com acordos de cooperação, sendo, pela mesma razão, seleccionados os SSR de Coimbra e Aveiro.

Feita a selecção dos CRSS e SSR que seriam objecto do estudo, a equipa de auditoria deslocou-se às instituições indicadas em Coimbra e Aveiro, na semana que decorreu entre 7 e 11 de Fevereiro de 2000, para contactos a diversos níveis com os responsáveis e operacionais intervenientes nos processos, designadamente com as Direcções, departamentos de acção social e serviços inter-relacionados, tendo sido efectuado o levantamento dos circuitos processuais e financeiros relativos aos subsídios com acordos de cooperação e eventuais.

Deve ainda referir-se a análise efectuada sobre o *processo de orçamentação dos subsídios com acordos de cooperação entre os CRSS e IPSS*, tendo como pano de fundo os protocolos anuais estabelecidos entre a tutela e as organizações representativas do sector destas últimas³

³ Uniões, Federações e Confederações.



Tribunal de Contas

assessorada pela DGAS e IGFSS, instituições importantes no controlo a nível macro dos subsídios a distribuir, nomeadamente quanto ao *plafond* global anual e respectiva distribuição regional, conduzindo ao estabelecimento dos designados *Orçamento Corrente* e *Orçamento Programa*.

Esta fase dos trabalhos culminou na elaboração de um relato, de que se extrairam elementos que fundamentaram o capítulo sobre a matéria incluído no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 1998 – veja-se o ponto 12.5 desse Parecer.

No que respeita à **2ª fase** e tendo como desiderato a efectiva prossecução dos objectivos anteriormente definidos para a mesma, começou por efectuar-se um estudo global das Instituições seleccionadas, que constou, fundamentalmente, do seguinte:

- ✓ Recolha e apreciação de documentação que permitisse uma primeira aproximação à realidade económico-social dessas Instituições, para o que a equipa de auditoria se deslocou, mais uma vez, ao CRSS Centro e SSR de Coimbra para aí fazer o levantamento das informações tidas por pertinentes;
- ✓ Análise dos respectivos regimes jurídico e financeiro aplicáveis;
- ✓ Análise do enquadramento legal e institucional das Instituições, bem como da relação com a tutela e outros organismos da Administração, no que concerne à atribuição de subsídios;
- ✓ Análise dos Estatutos.

Obtido um conhecimento geral das Instituições, procedeu-se à elaboração do programa de auditoria, definindo-se uma amostra que se entendeu por representativa das matérias seleccionadas e adaptadas consoante a especificidade de cada uma das rubricas objecto de análise. Os critérios utilizados na definição das várias amostras bem como todos os elementos tidos por relevantes para a sua compreensão encontram-se evidenciados nos pontos V.3.3.3, V.3.4.3 e V.3.5.3.

Culminando toda a auditoria, elaborou-se o respectivo relato, que integrou o elaborado no fim da primeira fase.

II.4–CONTRADITÓRIO

Em obediência ao art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados, com referência aos pontos deste relatório que lhes dizem respeito, para alegar no que considerassem por conveniente, os responsáveis das Instituições Particulares de Solidariedade Social auditadas, bem como das Instituições de Segurança Social mais directamente ligadas ao problema em questão, a saber:

- ✓ Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (que integrou a DGAS);



Tribunal de Contas

- ✓ Instituto da Solidariedade e Segurança Social (com as atribuições inerentes aos extintos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social).

Foram, ainda, convidados a pronunciar-se Suas Excelências o Ministro do Trabalho e da Solidariedade e o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, que não responderam. As alegações recebidas constam em anexo ao presente relatório e são provenientes de:

- ✓ Instituto de Solidariedade e Segurança Social
- ✓ Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social
- ✓ Cáritas Diocesana de Coimbra
- ✓ Santa Casa da Misericórdia de Ovar

A Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade não se pronunciou, enquanto a Cáritas Diocesana de Coimbra acusa a recepção do ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas que remeteu fotocópia da parte do relato que lhe dizia respeito, pronunciando-se no sentido de: “ ... *agradecer as recomendações formuladas na sequência da auditoria realizada, as quais serão devidamente ponderadas na justa medida em que, genericamente, se considerem susceptíveis de contribuir para a optimização do funcionamento da instituição*”.

As respostas da **Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social** e da **Santa Casa da Misericórdia de Ovar**, foram objecto de análise, tendo os respectivos comentários sido introduzidos no texto, de forma destacada, quanto aos pontos de maior especificidade a que dizem respeito.

Devem, no entanto, destacar-se aqueles aspectos considerados como genéricos e que foram produzidos nos documentos dimanados pela DGSSS e ISSS, os quais têm em comum o facto de serem complementares e se constituírem em concordância em relação às observações e conclusões da auditoria, para além de fazerem uma referência muito acentuada aos diplomas recentemente aprovados e a outros que se encontram em preparação, como meio fundamental para a resolução dos problemas e deficiências apontadas.

O esforço legislativo em curso, o qual tem vindo a alterar o enquadramento legal, bem como a estrutura organizativa do sistema da segurança social em geral e no que se refere à acção social em particular, permite afirmar que se está em fase de transição. Assim sendo, parece prematuro julgar da bondade das estruturas recentemente criadas e em fase de implementação, em termos de eficácia neste domínio, pelo que as observações avançadas valem como declarações de intenções.

Em consequência, há que aguardar a consolidação das novas estruturas para uma avaliação mais cabal e com conhecimento de causa, o que sugere que o tema da presente auditoria seja eventualmente retomado, em momento a determinar. Este ponto de vista quer dizer, por outro lado, que a dinâmica em curso ainda não terá produzido efeitos no sentido de alterar substancialmente as condições de funcionamento do sistema, mantendo-se válidas, em consequência, as observações e conclusões de auditoria.



Tribunal de Contas

II.5– Condicionantes da Acção

Regista-se a colaboração e empenhamento de todos os responsáveis e funcionários dos organismos contactados, ressalvando-se, no entanto, o facto de a informação requerida relativa aos subsídios e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS não se encontrar devidamente centralizada e uniformizada, não permitindo, assim, um conhecimento mais aprofundado e fundamentado da realidade existente, nomeadamente, na vertente económico-financeira. Acresce a este facto uma organização ineficiente no arquivamento dos processos que, conjugada com a dispersão dos documentos que os compõem pelos vários serviços que intervêm na sua tramitação, quer administrativa, quer financeira, não permite aferir se a inexistência de alguns documentos legalmente exigidos se deve a um extravio ou desencontro no arquivo, ou reflecte o incumprimento de um requisito legal.

No que toca à acção junto das IPSS, não se registaram quaisquer entraves ao desenvolvimento da acção, sendo, pelo contrário, de salientar e saudar a colaboração de todos os responsáveis e funcionários das Instituições.

II.6– Relatórios de órgãos de controlo interno

Abstraindo do trabalho feito neste domínio por parte dos CRSS e SSR, a matéria objecto deste trabalho constitui-se como um tema central de estudo e análise por parte dos órgãos de controlo interno sectorial e estratégico, respectivamente IGMTS e IGF.

Fundamentado na alínea b) do n.º 2 do art.º 12.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, expõem-se seguidamente as conclusões mais importantes de relatórios da IGF e do último relatório da IGMTS que foi presente ao TC.

II.6.1– Inspeção Geral de Finanças “Auditoria aos Sistemas de Gestão e Controlo dos Apoios Concedidos a IPSS” (proc.º n.º 1999/CGP/A2/000503)

Numa apreciação do sistema de cooperação sob o ponto de vista das perspectivas de evolução no que respeita aos subsídios do Estado a absorver pelas IPSS a curto e médio prazos, potencia-se, em face das circunstâncias existentes e emergentes, um acréscimo significativo dos respectivos valores. Assim, segundo o relatório, esta situação *“vem introduzir maiores exigências de avaliação e controlo (em particular económico-financeiro), precisamente nos aspectos onde mais difícil parece ser a capacidade de resposta dos CRSS/SSR e onde se admite existir necessidade de operacionalizar instrumentos susceptíveis de persuadir as instituições a cumprir com as regras estabelecidas e de sancionar os comportamentos desviantes”*.

✓ “No que respeita aos sistemas de informação:

- a) *a nível central, o sistema de informação assenta em aplicações informáticas (sediadas no IGFSS) diferenciadas e não integradas entre si, dificultando, desta forma, a obtenção de um conhecimento global e imediato de todos os apoios concedidos;*



Tribunal de Contas

- b) *a nível regional, não existe uniformização nos meios informáticos utilizados, nem na extensão dessa mesma utilização, subsistindo ainda situações de tratamento manual de informação (v.g. processamento de participações no CRSSLVT);*
- c) *as entidades responsáveis pela concessão de apoios a IPSS (maxime CRSS/SSR) não têm conhecimento integral dos financiamentos oriundos de outras áreas do sector público, o que prejudica a correcta avaliação das necessidades de financiamento àquelas instituições e potencia a ocorrência de situações de sobreposição desses mesmos apoios;*
- d) *existência de uma percentagem significativa de IPSS que não submete a visto dos CRSS/SSR as suas contas anuais, sem que tal seja objecto de aplicação de sanções;*
- e) *o Plano de Contas das IPSS não prevê a inclusão da quota parte dos subsídios ao investimento nos resultados por valências, nem quaisquer orientações quanto à forma de repartição dos custos indirectos, aspectos que potenciam a ocorrência de distorções relevantes no apuramento dos resultados por valência.*

(...)

- ✓ Em matéria de procedimentos de gestão e controlo das principais vertentes de apoio:

Acordos

- a) *Não tem sido assegurada, de forma sistemática, a elaboração de estudos económico-financeiros susceptíveis de identificarem com rigor as necessidades das IPSS, nem a validação anual dos acordos em vigor, situações previstas no Despacho Normativo n.º 75/92;*
- b) *O acompanhamento da execução dos acordos, por parte dos CRSS, tem-se cingido quase exclusivamente ao recebimento de algumas informações (por parte das instituições) sobre frequências de utentes, cumprindo referir que:*
 - ☐ *não se encontra uniformemente definida a periodicidade com que devem ser apresentadas, nem o tipo de elementos que devem conter;*
 - ☐ *não são aplicadas “sanções” às entidades que não prestam quaisquer informações aos CRSS/SSR, continuando a ser-lhes processadas as respectivas participações;*
 - ☐ *não é assegurada, em tempo útil, uma avaliação dos dados recebidos e da sua aderência à realidade.*

O acompanhamento/controlo das IPSS, para além de insuficiente, vem sendo realizado pelas mesmas pessoas que desenvolvem a cooperação, não se encontrando, nesta medida, salvaguardada uma adequada segregação de funções. Tal situação, constitui assim um factor potencialmente inibidor do adequado exercício da actividade de controlo;

(...)

FSS/Subsídios Eventuais

Em geral:

- a) *não se encontram regulamentadas regras para atribuição de Subsídios Eventuais;*
- b) *a concessão de apoios (tanto através do FSS como em matéria de Subsídios Eventuais) tem constituído, em muitas situações, um factor que potencia o estabelecimento de uma*



Tribunal de Contas

«relação de compromisso/dependência» entre o Estado e as instituições, acabando por desencadear financiamentos posteriores, por forma a que não se verifique o desperdício das verbas entretanto pagas. Além disso, quando associada a obras, a sua concessão potencia o enviezamento da tramitação legal a observar em matéria de despesas de investimento e da avaliação prévia da necessidade do equipamento;

Na área de actuação do SSR de Aveiro:

- ⇒ a atribuição dos apoios em epígrafe não tem sido antecedida da análise da situação económico-financeira das IPSS, constatando-se em concreto diversas situações que, por envolverem instituições com significativas disponibilidades financeiras, suscitam fundadas dúvidas sobre a efectiva necessidade da sua atribuição;*
- ⇒ o FSS tem servido frequentemente para financiar a realização de empreitadas, por vezes em sobreposição com outras linhas de financiamento (v.g PIDDAC), quando apenas o deveria fazer a título excepcional.”*

II.6.2– Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Uma das áreas privilegiadas nos programas de acção deste organismo de controlo tem sido a actividade das IPSS, nomeadamente no que respeita aos subsídios de um modo geral e muito particularmente quanto aos acordos de cooperação.

No que respeita ao controlo interno na atribuição de subsídios às IPSS, a Inspeção, através do ofício n.º 4379, de 3/10/2000⁴, informou que *“tem em curso uma auditoria aos SSR relativamente à atribuição do “Visto” às contas das IPSS”*.

Informa ainda que constituem actividades de rotina as acções inspectivas às IPSS sob o ponto de vista do *“controlo contabilístico e financeiro dessas mesmas instituições”*, bem como o facto de ser *“avaliado o acompanhamento das instituições com as quais são celebrados acordos de cooperação ou concedidos subsídios, nomeadamente no que respeita à sua aplicação para o fim que foi concedido”*.

Foi igualmente remetido o relatório de auditoria ao SSR de Aveiro, com data de 29 de Maio de 2000, bem como a avaliação feita relativa aos acordos de cooperação, que incidiu sobre os acordos designados por atípicos, os quais, tendo em vista o seu potencial em termos de encargos acrescidos para o sistema, tem vindo a merecer uma atenção especial⁵. Expõe-se, seguidamente, as principais conclusões destes trabalhos:

✓ Auditoria ao Departamento de Acção Social do SSR de Aveiro

- a) “O departamento de Acção social do SSR de Aveiro, do CRSS do Centro, que, no âmbito do processo de auditoria realizado em 1996, foi considerado ter «desenvolvido uma actividade globalmente eficaz, graças ao esforço dos respectivos responsáveis e do pessoal em geral», está, actualmente a atravessar uma fase de reorganização em que se estão a revelar algumas melhorias, designadamente quanto a métodos de trabalho.*

⁴ Em resposta ao ofício n.º 9051, de 29/9/2000, da DGTC.

⁵ Atente-se ao Despacho n.º 21 425/2000, de 16/9, publicado no DR-2.ª série, n.º 246, de 24/10/2000, o qual determina a constituição de um grupo de trabalho para a avaliação dos acordos atípicos.



- b) *No entanto, a dinâmica a que uma estrutura deste tipo está sujeita torna especialmente relevante e essencial o envolvimento dos recursos humanos numa evolução da lógica institucional ainda vigente (que se limita muito a situações tradicionais tipificadas), para uma lógica que, com grande amplitude, tenha em conta todas as situações que, no âmbito das atribuições do Departamento, podem e devem ser tratadas.*
- c) *Por isso, no caso concreto da cooperação com as instituições particulares de solidariedade social (a área de actuação que mereceu uma análise mais aprofundada), é indispensável que as alterações metodológicas em curso sejam acompanhadas de medidas que tornem mais acessível e transparente a informação disponível sobre as mais diversas problemáticas, para poderem ser encontradas as melhores perspectivas para o planeamento de acções a desenvolver com aquelas instituições – para investimentos, para apoios financeiros e para aplicação de critérios de equidade, justiça e equilíbrio – e, também, para proporcionar ao Departamento de Acção Social o domínio das questões com que têm que se envolver.*
- d) *Um registo de dados (em suporte informático), a sua manutenção e actualização permanente, pode ser um bom caminho para fazer os diagnósticos sobre o funcionamento das instituições de solidariedade social e dos projectos em que elas participem e a programação do acompanhamento/apoio àquelas instituições.*
- e) *Porque a falta de originais dos despachos de homologação ou de documentos que os comuniquem tem que ser suprida, para que a regularidade dos pagamentos efectuados fique inequivocamente assegurada, deverá o Departamento de Acção Social do SSR de Aveiro promover as diligências necessárias para, num prazo de 30 dias, poder ser apresentado, nesta Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, documento comprovativo de terem sido homologados os acordos com as seguintes instituições (...)”⁶*

✓ **Análise aos acordos de cooperação das IPSS**

- f) *“Grande parte dos acordos que estão actualmente em vigor encontram-se desactualizados face à legislação existente e não comportam a generalidade de cláusulas previstas nessa mesma legislação(...);*
- g) *Os quadros de pessoal propostos nos acordos foram analisados nas vertentes qualitativa e quantitativa em relação às valências de maior expressão, Lar de idosos e Lar de crianças e jovens.*
- h) *Em resultado da amostragem realizada concluiu-se que se verificam falhas significativas a nível de categorias profissionais e principalmente que as dotações preconizadas, quer em número de técnicos quer globalmente, não obedecem a quaisquer critérios minimamente proporcionais e uniformes, revelando esta análise a existência de grandes disparidades entre os diversos elencos de pessoal face às lotações previstas.*
- i) *Encontram-se relatadas nos processos deficiências relativas ao cumprimento dos acordos que foram agrupadas em 24 tipos. Entre elas, assumem maior relevância a inexistência de regulamentos internos, a deficiente instrução dos processos individuais dos utentes, o facto de as admissões e participações dos utentes serem objecto de definição pelas Direcções de forma casuística e negociada, o deficiente apoio por parte*

⁶ Descreve um conjunto de 16 Instituições em incumprimento deste requisito legal.



Tribunal de Contas

da tutela (Instituições de Segurança Social) às Instituições, a inexistência de critérios de admissão de utentes em documento escrito e a frequência de utentes inferior à lotação acordada e participada.

- j) *Importa, por último, referir que, em virtude de terem sido encontradas diferenças para menos entre as frequências reais e aquelas que vêm sendo participadas, foram feitas 5 propostas de reposição de participações num total de 29.679 contos.”*



Tribunal de Contas

III– ENQUADRAMENTO JURÍDICO-ECONÓMICO

III.1– Acção Social e Segurança Social

III.1.1– Enquadramento jurídico

Reflectindo uma visão sistémica, a segurança social portuguesa é composta por três subsistemas: o regime contributivo, o regime não contributivo e a acção social, visando esta última complementar, quanto a certas situações específicas, aqueles regimes⁷. Esses subsistemas devem possibilitar a concretização, de forma coerente e integrada, do direito à segurança social previsto no art.º 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que protege *“os cidadãos na doença, na velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”*. A CRP – n.º 5 do mencionado art.º 63.º - prevê, para o efeito, que o Estado apoie e fiscalize, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das IPSS e de outras de reconhecido interesse público sem fim lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social.

Nesta conformidade, a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto)⁸, define *“as bases em que assenta o sistema de Segurança Social previsto na Constituição e a acção social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas instituições”*⁹

De acordo com o texto da Lei, *“a acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária”*¹⁰, sendo, mais à frente (art.º 35.º), definidos os princípios orientadores que *“obedecem às prioridades e às directrizes estabelecidas pelo Governo, tendo designadamente em vista:*

- a) *A satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas;*
- b) *A eliminação de sobreposições de actuação, bem como de assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos;*
- c) *A diversificação das prestações de acção social, de modo a permitir o adequado desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e famílias;*
- d) *A garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.”*

O exercício da acção social compete às *“instituições de segurança social”* que para tal devem proceder *“de acordo com os respectivos programas”* e celebrar *“acordos para a utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou*

⁷ Tem, no entanto, sido assinalado que, fruto da ambiguidade da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, a acção social não era incluída, pelo menos formalmente, no sistema de segurança social. Cfr. NEVES, Ilídio das, Direito da Segurança Social, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, págs. 27 e segs.

⁸ Em vigor no período em que decorreram os trabalhos. Entretanto uma nova Lei de Bases do *“sistema de solidariedade e segurança social”* foi consagrada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que entrou em vigor 180 dias após esta data, ou seja em 8 de Fevereiro de 2001.

⁹ Cfr. art.º 1.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto

¹⁰ Cfr. idem, n.º 1 do art.º 33.º



Tribunal de Contas

*particulares não lucrativas que prossigam objectivos de acção social*¹¹. A lei prevê, ainda, a possibilidade desta actividade poder ser exercida por outras entidades, designadamente autarquias locais, IPSS, casas do povo, empresas e entidades com fins lucrativos, estando, no entanto, sujeitas às normas legais¹².

Importa referir que as actividades reconhecidas como de acção social se concretizam no terreno através de respostas sociais, cada uma delas correspondente a uma valência, já existente ou a criar, caso seja inovadora, a qual está, em princípio, inserida numa das seguintes quatro áreas sociais:

- ✓ Infância e Juventude;
- ✓ Família e Comunidade;
- ✓ Invalidez e Reabilitação; e
- ✓ Terceira Idade.

Este enquadramento jurídico tem permitido diferenciar a acção social dos restantes subsistemas de segurança social, quanto ao tipo e natureza das prestações, aos objectivos específicos visados, aos princípios adoptados para o seu exercício, às fontes de financiamento e às entidades envolvidas¹³. Neste contexto, os aspectos mais relevantes são, por um lado, o facto de, enquanto os outros subsistemas se baseiam no princípio da generalidade, as prestações de acção social apoiam-se fundamentalmente nos princípios da selectividade e da subsidiariedade e, por isso mesmo, são por natureza personalizadas e, em grande parte, em espécie, procurando traduzir uma resposta individualizada às necessidades de cada pessoa abrangida e, por outro, a constatação de que a acção social é exercida essencialmente por entidades privadas – as instituições particulares de solidariedade social, ainda que num sistema de contratualização com o Estado. Acresce que existe uma diferença fundamental quanto à natureza jurídica das prestações – enquanto os regimes de segurança social, mesmo de natureza não contributiva, se concretizam em “prestações garantidas como verdadeiros direitos subjectivos, logo judicialmente exigíveis e passíveis de recurso”, as prestações de acção social são “meras expectativas, embora juridicamente enquadradas”, estando a sua concessão sujeita a “critérios de oportunidade e conveniência” e até de “possibilidade financeira”¹⁴.

Na sua filosofia básica, este enquadramento é o que resulta do novo sistema de protecção social instaurado após 25 de Abril de 1974 e sucede ao que, anteriormente, era designado como assistência social, de feição predominantemente caritativa¹⁵. Com esse novo sistema,

¹¹ Cfr. n.º 1 do art.º 36.º

¹² Cfr. art.º 37.º

¹³ LUIS, A. Santos, *Política da Acção Social em Portugal*, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 229-265.

¹⁴ NEVES, Ilídio das, *ob. cit.*, págs 31 e 32.

¹⁵ Sobre a evolução da assistência social em Portugal veja-se FRADIQUE, Maria José Mendes Caldeira, *Acção Social no Quadro da Protecção Pública em Portugal - um estudo de caso* (Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social no ISEG), Lisboa, 1999, págs. 23 e segs e COUTINHO, Maria Manuela, *A Assistência Social em Portugal – 1965/1971: um Período Charneira*, Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social, 1999.

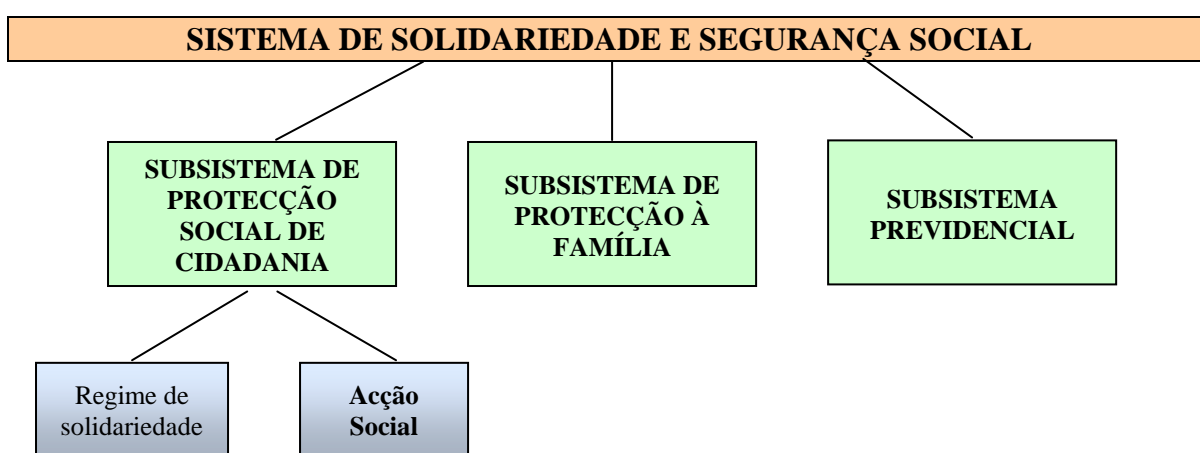


Tribunal de Contas

as prestações de assistência social passam a integrar, em parte, o regime não contributivo de segurança social e, as restantes, a acção social.

Em termos de evolução futura, a nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto) prevê um novo esqueleto para esse sistema (Fig. 1), que, em conformidade com o seu art.º 23.º, passa a integrar o subsistema de protecção social de cidadania, o subsistema de protecção à família e o subsistema previdencial¹⁶:

Fig.1. A acção social na Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto



A acção social aparece, assim, integrada, em conjunto com o regime de solidariedade (que inclui, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), pensões de invalidez, velhice e sobrevivência e complementos sociais, correspondentes ao regime não contributivo previsto na anterior LBSS), no subsistema de protecção social de cidadania e tem por objectivo – art.º 34.º da Lei n.º 17/2000 – *“promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias bem como garantir a cobertura das eventualidades” de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, tendo em vista a prevenção e a erradicação dessas situações, dirigindo-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos*. Por outro lado, o exercício da acção social é feito pelo Estado, conjugando a sua acção com instituições não públicas, com as quais celebra acordos de cooperação e parceria, fomentando o voluntariado social.

III.1.2–Importância económico-financeira

A importância económico-financeira da acção social, em termos de gasto directo de dinheiros públicos, é revelada pela evolução, quer das despesas correntes inscritas nas CSS com essa finalidade, quer em termos de despesas de investimento.

¹⁶ Não se seguiu, assim, a estruturação global proposta pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social que fazia assentar a protecção social em três pilares: sistema de segurança social (com um subsistema previdencial e um subsistema de solidariedade); sistema de acção social; e sistema de complementaridade (com um 2.º pilar e um 3.º pilar). Cfr. Livro Branco da Segurança Social, Lisboa, 1998, págs. 206 e segs.



Tribunal de Contas

Restringindo a análise à segunda metade da década de 90, em termos de despesas correntes inscritas nas CSS, as despesas com acção social revelam, nos últimos anos, as mais elevadas taxas de crescimento, quando em cotejo com outras componentes da despesa.

Quanto ao reflexo da acção social nas CSS sob o ângulo das despesas correntes, observou-se a seguinte evolução no período compreendido entre 1996 e 1999:

O gráfico abaixo reflecte os dados atrás expostos:

Quadro I

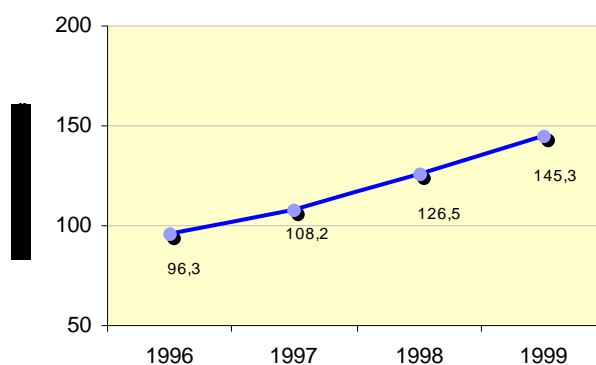
Evolução das Despesas Correntes com Acção Social no Quadriénio 1996-1999

(em milhões de contos)

	1996	1997	1998	1999	1996/97	1997/98	1998/99
Despesa	96,3	108,2	126,5	145,3	12,4%	16,9%	14,9%

Fonte: CSS de 1996 a 1999

Evolução das Despesas Correntes com Acção Social 1996/99



No Parecer sobre a CSS/97 tinha-se constatado que a taxa média de evolução das despesas em questão, no período 1993/97, tinha atingido os 9,3%, valor acima da taxa de crescimento registada no total das despesas (5,8%) e da evolução das prestações sociais mais significativas. Acresce que esta tendência se acentuou, de 1996 para 1997 e de 1997 para 1998, com taxas de crescimento respectivamente de 12,4% e de 16,9%. Em 1999 esta taxa decresceu para os 14,9%, ainda assim reflectindo um crescimento absoluto, relativamente a 1998, na ordem dos 19 milhões de contos.

Recorde-se que estas despesas apresentam uma distribuição padrão que se tem mantido ao longo dos anos, sendo portanto de natureza estrutural, a qual aponta para o predomínio dos subsídios a IPSS, na sua maior parte ao abrigo de acordos de cooperação, mas também sob a forma de subsídios designados por eventuais.

Em 1999, os subsídios a IPSS com acordo representaram 71,6% do total das despesas com acção social (104 milhões de contos), seguindo-se, a grande distância, as despesas com estabelecimentos integrados, com cerca de 15,1 milhões de contos, ou seja, 10,3% do montante total despendido. Finalmente, deve referir-se que as despesas remanescentes



Tribunal de Contas

apresentaram características de dispersão. A desagregação dos valores globais por área social e pelas instituições beneficiárias e a respectiva evolução no quadriénio 1996/99 encontra-se espelhada no quadro seguinte:

Quadro II

Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Quadriénio 1996-1999

(em milhares de contos)

Áreas e Rubricas	Valores Anuais				%		
	1996	1997	1998	1999	1996/97	1997/98	1998/99
Subsídios a IPSS com acordo	67.569,9	77.564,6	90.576,2	104.024,5	14,8	16,8	14,8
Infância e Juventude	35.968,1	39.063,2	44.714,3	50.615,6	8,6	14,5	13,2
Família e Comunidade	2.032,2	2.954,0	4.227,4	4.358,2	45,4	43,1	3,1
Invalidez e Reabilitação	5.209,6	7.095,3	8.606,9	10.069,1	36,2	21,3	17,0
Terceira Idade	24.360,0	28.452,1	33.027,6	38.981,6	16,8	16,1	18,0
Func. Estabelec. Integrados	13.035,8	13.421,7	14.125,7	15.099,8	3,0	5,2	6,9
Infância e Juventude	7.584,1	7.900,2	8.270,3	8.305,9	4,2	4,7	0,4
Família e Comunidade	838,7	632,1	650,5	821,3	(24,6)	2,9	26,3
Invalidez e Reabilitação	795,7	874,0	852,7	1.200,2	9,8	(2,4)	40,8
Terceira Idade	3.817,3	4.015,4	4.352,2	4.772,4	5,2	8,4	9,7
Subtotal	80.605,7	90.986,3	104.701,9	119.124,3	12,9	15,1	13,8
Outras Áreas e Rubricas	15.647,6	17.191,5	21.760,7	26.223,3	9,9	26,6	20,5
Total	96.253,3	108.177,8	126.462,6	145.347,6	12,4	16,9	14,9

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/96 a CSS/99

Por outro lado, apesar de os subsídios a IPSS, resultantes de acordos de cooperação, representarem uma proporção muito significativa e relevante no conjunto das despesas em questão, deve notar-se, ainda, que a repercussão da actividade das IPSS no campo da despesa corrente não se esgota nos referidos acordos, apresentando, entre outras facetas, os chamados subsídios eventuais, os subsídios por via do FSS e os apoios através de programas, como sejam, o PILAR e o PAII, bem como as transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC.

Finalmente, sublinhe-se que as repercussões sobre o erário público da actividade das IPSS não têm exclusivo no reflexo denotado ao nível das CSS. Ao constituírem-se e serem reconhecidas como tal, por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, ou podem ser-lhe feitos donativos aceites para efeitos de determinação do rendimento tributável dos doadores, em ambos os casos naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado (vide adiante III.2.3.1)



Tribunal de Contas

III.1.3–Financiamento da Acção Social

O financiamento da acção social reparte-se pelas quatro fontes que constituem a origem de fundos nas CSS, a saber:

- Receitas geradas pelo próprio sistema da Segurança Social, com predomínio das contribuições;
- Orçamento do Estado;
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- Exterior do País.

Apresenta-se, no entanto, como origem predominante o OE, havendo ainda a singularidade de se registar uma significativa dependência em relação às receitas dos jogos que são geridos pela SCML.

Com referência ao triénio 1996/99, o quadro seguinte evidencia mais detalhadamente a correspondente estrutura de financiamento (incluindo nesta circunstância o apoio do PIDDAC), como segue:

Quadro III

Origem de Fundos na Acção Social

(em milhares de contos)

Fontes de Financiamento	1996		1997		1998		1999	
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%
(1) OE	91.954	86,2	102.350	84,6	125.478	86,1	146.168	87,5
Transf. Correntes	88.281		98.218		111.786		129.620	
Min. Educação	0		0		9.063		11.413	
PIDDAC	3.673		4.132		4.629		5.135	
(2) SCML	11.024	10,3	13.453	11,1	12.653	8,7	13.038	7,8
Apostas Mútuas	10.998		13.453		12.653		13.038	
JOKER	26		0		0		0	
(3) Regime Geral	2.455	2,3	4.907	4,1	3.669	2,5	4.502	2,7
Cobertura de Défice	2.455		4.907		3.669		4.502	
(4) FEDER	1.250	1,2	250	0,2	4.000	2,7	3.338	2,0
PIDDAC	1.250		250		4.000		3.338	
Totais (1+2+3+4)	106.683	100	120.960	100	145.800	100	167.046	100

Fonte: CSS/96, CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Do quadro anterior podem tiram-se as seguintes ilações:

O apoio do OE, que representou em 1999 cerca de 87,5% das despesas com acção social, tem tido um crescimento anual superior a 20 milhões de contos, aumentando de cerca de 102,3 milhões de contos, em 1997, para 146,2 milhões de contos em



Tribunal de Contas

1999, com crescimentos relativos de 22,6% e 16,5%, respectivamente de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999;

As transferências da SCML têm-se mantido à volta dos 13 milhões de contos ano, registando por outro lado diminuição da respectiva posição relativa, de 11,1%, em 1997, para 7,8% em 1999;

As aplicações de fundos consideradas como investimento repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, que assumiram, em 1999, respectivamente, os valores de 5,1 milhões de contos, 4,5 milhões de contos e 3,3 milhões de contos.

III.2– As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

III.2.1- Caracterização jurídica

Designadas durante o Estado Novo por “*Instituições Particulares de Assistência*” é, na sequência da Constituição de 1976, consagrada pela primeira vez a expressão “*Instituições Privadas de Solidariedade Social*”, associando-as ao sistema de segurança social nos seguintes termos: “*A organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas á fiscalização do Estado*”¹⁷.

Em 1979 é publicado o Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, onde se definem os seus Estatutos, mais tarde alterados pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro¹⁸, que se encontra ainda em vigor¹⁹.

Este diploma começa, no seu art.º 1.º, por definir estas Instituições, atribuindo-lhes as seguintes características:

- ✓ instituições sem finalidade lucrativa;
- ✓ constituídas por iniciativa de particulares;

¹⁷ Cfr. n.º 3 do art.º 63.º da CRP de 1976

¹⁸ Entretanto registaram-se alterações pontuais a este Decreto-Lei:

- ✓ DL n.º 89/85, de 1 de Abril – revoga o art.º 32.º do Estatuto, que sujeitava a autorização determinadas operações patrimoniais das IPSS;
- ✓ DL n.º 402/85, de 11 de Outubro – altera o n.º 2 do art.º 7.º, estabelecendo as matérias sobre que deve incidir a regulamentação do registo e o art.º 11.º, dispensando os estatutos de escritura pública desde que registados nos termos da regulamentação prevista;
- ✓ DL n.º 29/86, de 19 de Fevereiro – altera o n.º 2 do art.º 94, estabelecendo que os prazos para as antigas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa com fins de solidariedade social procederem à revisão dos respectivos estatutos é fixado por Portaria. Estes prazos foram, para as IPSS do âmbito da Segurança Social, fixados em 31 de Dezembro de 1986 e posteriormente prorrogados até 31 de Dezembro de 1987, respectivamente pelas Portarias n.ºs 209/86, de 12 de Maio e 179/87, de 13 de Março. Foram ainda previstas reduções das comparticipações devidas pelos CRSS, no âmbito de acordos de cooperação, se não fossem cumpridos estes prazos.

¹⁹ Uma síntese do enquadramento jurídico das IPSS pode ver-se em FÁTIMA BARROCO, Maria, “*As Instituições Particulares de Solidariedade Social – seu enquadramento e regime jurídico*”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 59-74.



Tribunal de Contas

- ✓ com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- ✓ que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico;
- ✓ que se proponham a concessão de bens e prestação de serviços;
- ✓ para prosseguirem, entre outros, os seguintes objectivos: apoio a crianças e jovens; apoio à família; apoio à integração social e comunitária; protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e noutras circunstâncias de falta ou diminuição dos seus meios de subsistência ou de capacidade de trabalho; promoção e protecção da saúde; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações.

As IPSS podem ainda, subsidiariamente, prosseguir outros fins não lucrativos compatíveis com os seus fins característicos, nomeadamente, fins culturais, recreativos, etc.

Como se pode verificar, os fins que as IPSS podem prosseguir ultrapassam o mero âmbito da Segurança Social, na sua vertente de acção social, podendo intervir noutras áreas do domínio social e comunitário, nomeadamente a saúde e a educação²⁰.

No n.º 1 do seu art.º 2.º são definidas as formas que estas instituições podem revestir²¹:

- ✓ *Associações de solidariedade social* – constituídas com o fim de exercer actividades de segurança social e que não se enquadrem em qualquer das outras formas especiais de associações;
- ✓ *Associações de voluntários de acção social* – constituídas por indivíduos que se propõem colaborar na realização dos fins de segurança social que constituam responsabilidade de outras instituições ou de serviços ou estabelecimentos públicos;
- ✓ *Associações de socorros mútuos* – constituem os seus fins fundamentais a concessão de benefícios de segurança social e de saúde, podendo cumulativamente ser prosseguidos outros fins de protecção social e da promoção da qualidade de vida, através da organização e gestão de equipamentos e serviços de apoio social, de outras obras sociais e de actividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual, cultural e físico dos associados e suas famílias;
- ✓ *Fundações de solidariedade social* – prosseguem os fins específicos da actividade de segurança social, sendo elemento essencial destas, como de qualquer fundação, a existência do necessário substracto patrimonial, devendo a atribuição dos bens constar do próprio acto de instituição (testamento ou acto entre vivos);

²⁰ Pode registar-se uma intervenção em áreas sociais diversas, como no caso dos acordos de cooperação relativos à educação pré-escolar, onde se conjugam objectivos de protecção social nos domínios da segurança social e educação.

²¹ Note-se que do ponto de vista do registo a DGAS na sua Orientação Técnica de 15/4/98, “*Orientações relativas aos procedimentos e tramitação dos processos de registo das IPSS*” desenvolve esta classificação apontando as seguintes formas de que se podem revestir as Instituições: Associações de Solidariedade Social, Irmandades das Misericórdias ou SCM, Fundações de Solidariedade Social e Centros Sociais Paroquiais e Outros Institutos da Organização da Igreja Católica.



Tribunal de Contas

- ✓ *Irmandades de misericórdia* – associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de satisfazer carências sociais e de praticar actos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios da doutrina e moral cristãs.

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta ainda que estas instituições podem agrupar-se em:

- ✓ *Uniões* – agrupamentos de instituições que revistam forma idêntica, actuem na mesma área geográfica e cujo regime específico de constituição o justifique (instituições canonicamente erectas);
- ✓ *Federações* – agrupamentos de instituições que prossigam actividades congéneres;
- ✓ *Confederações* – agrupamentos, a nível nacional, de federações e uniões de instituições, podendo inscrever-se directamente as instituições que não façam parte de qualquer uma das anteriores.

Por seu lado, a anterior Lei de Bases da Segurança Social estabelece o objectivo da *acção tutelar* que o Estado exerce em relação às IPSS propriamente ditas²² do seguinte modo:

- ✓ *“promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social;*
- ✓ *garantir o cumprimento da lei;*
- ✓ *e defender os interesses dos beneficiários”.*

Relativamente à tutela, esta *“pressupõe poderes de inspecção e fiscalização, que são exercidos, nos termos da lei, respectivamente por serviços da administração directa do Estado e pelas instituições de segurança social”*²³.

Na nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), esta tutela do Estado sobre as IPSS está prevista no art.º 103º e também é exercida através de acções de fiscalização e de inspecção.

As IPSS, para a prossecução dos seus objectivos, têm o apoio do Estado, concretizado através de formas de cooperação a estabelecer mediante acordos. De salientar que ficou definido que as regras a que deveriam obedecer os acordos de cooperação e os termos em que se garantiria o cumprimento das obrigações destes decorrentes, seriam objecto de Lei específica²⁴; no entanto, tais regras têm vindo a ser definidas apenas por despachos normativos, sendo o mais recente, e que entretanto vigora, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, que estabelece as normas reguladoras de cooperação entre os CRSS e as IPSS.

Ao abrigo do princípio do contraditório a DGSSS, no ponto 2.1 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, sob o tema “Regulamentação da Cooperação”, refere, entre outros considerandos, o seguinte:

²² Cfr. n.º 2 do art.º 66.º da n.º Lei 28/84, de 14 de Agosto.

²³ Cfr. idem, n.º 3 do art.º 66º

²⁴ Cfr. idem, art.º 67.º. Veja-se actualmente o art.º 38º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto



Tribunal de Contas

“ ... está também em preparação diploma que regulamentará, ... , a cooperação entre as IPSS e os referidos órgãos e que deverá substituir o Despacho Normativo n.º 75/92, consolidando o quadro legal aplicável”

Como se depreende, é ainda o referido Despacho que vigora nesta matéria, inserindo-se na lógica do comentário genérico às alegações constante do ponto II.3, nomeadamente tendo em atenção o enquadramento de transição em que o sector se encontra.

III.2.3–O apoio do Estado às IPSS

Como já se referiu, o apoio do Estado às IPSS concretiza-se, por um lado, nos benefícios fiscais de que as mesmas gozam ou de que usufruem as pessoas singulares ou colectivas que lhes fazem donativos e, por outro, através de uma amplo leque de subsídios, grande parte dos quais objecto de uma certa contratualização através de acordos.

Esse apoio não está nem pode estar em causa.

Com efeito, é geralmente reconhecida a justificação para esse apoio, com base quer em argumentos de natureza jurídico-constitucional (*maxime* art.º 63.º, n.º 5, da Constituição da República) quer em argumentos de índole económica e social. Entre estes últimos são invocadas²⁵:

razões de eficiência económica – as IPSS produzem bens públicos ou quase-públicos, geradores de “externalidades” positivas, que justificam os apoios do Estado;

razões de eficácia organizativa – dado que as IPSS assumem um carácter descentralizado e têm uma maior proximidade dos destinatários da acção social, podem constituir uma via para, sem acréscimo de estruturas, fazer chegar essa acção aos cidadãos dela carenciados;

razões de coesão e estabilidade social – o apoio às IPSS é um incentivo a que sejam os próprios cidadãos a auto-organizarem-se, tirando partido e potenciando as sinergias do voluntariado e do comportamento altruísta dos cidadãos²⁶.

Este apoio, no entanto, além das restrições orçamentais inerentes a qualquer política pública e também por causa delas, tem sempre de ser avaliado numa óptica de custo-benefício, tomando em consideração o resultado da actividade das IPSS para a prossecução dos objectivos sociais que justificam aqueles apoios.

²⁵ CELESTE CARDONA, Maria e GOMES DOS SANTOS, José C., “Apoio fiscal do Estado às Instituições de Solidariedade Social”, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 75-86.

²⁶ A este respeito, tem também sido destacado por alguns autores que se têm dedicado ao estudo das organizações sem finalidade lucrativa o papel da religião, o que num País como Portugal assume a maior importância. Veja-se uma síntese em ANHEIR; Helmut K., “*Pour une revision des théories économiques du secteur sans but lucratif*”, in Problèmes économiques, n.º 2456, Janvier 1996, págs. 28-32. Sobre teorias explicativas das IPSS veja-se, entre nós, VARIZ, Paulo, Instituições Particulares de Solidariedade Social: uma abordagem económica e sociológica, Tese de Mestrado (mimeo), Lisboa, ISEG.



Tribunal de Contas

Essa avaliação – e o próprio desenho dos apoios – não pode ignorar as vulnerabilidades que têm sido apontadas à acção das IPSS. Assim, já foi sublinhado o receio, ainda que não generalizado a todas as instituições, *“de que, com a liberalização da tutela, as instituições passem a orientar-se predominantemente para o apoio da população com mais recursos e, portanto, a deixar de fora aquela que não garante às instituições um rendimento seguro (risco de remercadorização) ou de que reduzam a qualidade dos serviços prestados (risco de desqualificação)”*²⁷.

Por outro lado, a grande dependência das IPSS em relação ao apoio estatal – justificando que alguns autores as qualifiquem como *“prolongamentos artificiais através dos quais o Estado-providência decide levar a cabo os seus papéis”*²⁸ – justificam um controlo do Estado que, não pondo em causa a liberdade de iniciativa e a independência das instituições, acatele devidamente o uso dos dinheiros públicos da forma mais eficiente possível.

III.2.3.1– BENEFÍCIOS FISCAIS

O leque de benefícios fiscais e parafiscais de que gozam as IPSS cobre, através de isenção, a generalidades dos impostos de que poderiam ser devedoras e bem assim, através da redução de taxa, as contribuições para a segurança social a seu cargo, podendo dizer-se que os mesmos foram objecto de alargamento nos últimos anos. Esses benefícios constam, em primeiro lugar, dos Códigos tributários respectivos e do Estatuto dos Benefícios Fiscais, tendo ainda sido objecto da Lei n.º 151/99, de 14 de Setembro, que *“actualiza o regime de regalias e isenções fiscais das pessoas colectivas de utilidade pública”*.

Nos termos desta lei, as isenções de imposto municipal de sisa, imposto sobre sucessões e doações e contribuição autárquica, relativas a imóveis, estão agora condicionadas à afectação dos mesmos, à realização dos fins estatutários das IPSS e já não, como acontecia anteriormente, à *“directa realização dos seus fins”*.

Também para efeitos de IVA, o regime excepcional de restituição do imposto suportado constante do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, que tecnicamente se traduz numa subvenção e não numa restituição, foi alargado, por decisão administrativa de 21 de Setembro de 1999 no sentido de abranger quaisquer despesas que contribuíssem, em sentido lato, para a realização dos objectivos de uma IPSS, incluindo as que simplesmente aumentassem a sua capacidade para gerar rendimentos.²⁹

²⁷ HESPANHA, Pedro, *“Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa”*, in Cadernos de Política Social, n.º 1, Junho de 1999, págs. 13-31. Para o mesmo autor existirá uma tendência no sentido de as instituições perspectivarem a sua relação com os cidadãos através de uma selectividade que *“potencialmente exclui as situações de maior vulnerabilidade social e por uma responsabilidade social entendida de uma forma restrita, isto é, não abrangendo senão os cidadãos incluídos”*.

²⁸ MOZICAFFREDO, J. *“O Estado-providência em Portugal: Estratégias Contraditórias”*, in Sociologia – Problemas e Práticas, 1992, 12, págs. 57-89.

²⁹ A matéria encontra-se tratada com algum desenvolvimento no Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1998 (Vol. II, págs. II.78 a II.80, também disponível em www.tcontas.pt), tendo tido por origem os bens arrendados pelo Montepio Geral–Associação Mutualista à Caixa Económica Montepio Geral, concluindo-se nessa decisão administrativa que, para efeitos de restituição de IVA, basta que os bens



Benefícios fiscais e parafiscais a IPSS

IRC

- Isenção, nos termos e condições do art.º 10.º do Código do IRC

Contribuição Autárquica

- Isenção relativamente a prédios destinados à realização dos fins estatutários (art.º 1.º, alínea d), da Lei n.º 151/99, de 14/9)

Imposto Municipal de Sisa

- Isenção pela aquisição dos imóveis destinados à realização dos fins estatutários (art.º 1.º, alínea b), da Lei n.º 151/99, de 14/9)

Imposto sobre Sucessões e Doações

- Isenção pela transmissão dos imóveis destinados à realização dos fins estatutários (art.º 1.º, alínea c), da Lei n.º 151/99, de 14/9);
- Isenção das heranças, legados e donativos a seu favor (art.º 12.º, n.º 11.º, do Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações)

IVA

- Isenção das transmissões de bens e prestações de serviços, nos termos e condições do art.º 9.º do Código do IVA;
- Restituição do IVA suportado relativo a bens e serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis (Decreto-Lei n.º 20/90, de 13/1)

Imposto do Selo

- Isenção [art.º 5.º, alínea b), do Código do Imposto do Selo]

Imposto sobre veículos, imposto de circulação e imposto automóvel

- Isenção relativamente a veículos que sejam classificados como veículos ligeiros de mercadorias derivados de veículos ligeiros de passageiros, todo-o-terreno e furgões ligeiros de passageiros, nos termos da legislação em vigor [art.º 1.º, alínea f), da Lei n.º 151/99, de 14/9]

Custas judiciais

- Isenção [art.º 1.º, alínea g), da Lei n.º 151/99, de 14/9]

Contribuições para a Segurança Social

- Redução da taxa contributiva a cargo da entidade patronal para 19,6% relativamente ao seu pessoal (Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho)

imóveis sejam “utilizados total ou parcialmente na prossecução dos respectivos fins estatutários” não sendo necessária uma utilização “directa e imediata” na prossecução desses fins.



Tribunal de Contas

Por sua vez, a isenção de IRC aplicável às IPSS e a outras pessoas colectivas de utilidade pública (art.º 10.º do respectivo Código) tem também sido objecto de alterações legislativas na última década. Assim:

- a) A Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, restringiu o benefício no tocante aos rendimentos da actividade comercial, industrial ou agrícola, sobretudo para a articular com a isenção de IVA, sem deixar de aplicar a “quaisquer proveitos que no total anual não ultrapassassem 60 mil contos”;
- b) A Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, revogou, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1995, essa alteração, repondo a isenção nos termos em que se aplicava anteriormente e alargando-a, no que às IPSS respeita, às entidades anexas;
- c) A Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro, introduziu algumas condicionantes da isenção de que se destacam o exercício efectivo, a título exclusivo ou predominante, de actividades dirigidas à prossecução dos fins das entidades beneficiárias e a inexistência de qualquer interesse directo ou indirecto dos órgãos estatutários nos resultados de exploração, tendo, porém, quanto à afectação do rendimento global líquido isento às finalidades próprias da instituição, estabelecido a obrigatoriedade de apenas 50% ser obrigatoriamente destinada a esse fim e até ao fim do 4.º exercício posterior àquele em que tenha sido obtido, podendo mesmo, a afectação desses 50%, ser dispensada em caso de justo impedimento.

Além dos benefícios fiscais e parafiscais de que gozam directamente as IPSS também gozam de favor fiscal os donativos a elas concedidos, quer para efeitos de IRS quer para efeitos de IRC (Lei do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março):



Regime fiscal do mecenato social

IRC

- Aceitação como custo, até 8% do volume de negócios*, e por 130% do seu valor, dos donativos a IPSS, podendo ser considerados por 140% do seu valor nos casos de:
 - Apoio à infância ou à terceira idade;
 - Apoio e tratamento de toxicodependentes ou de doentes com sida, com cancro ou diabéticos;
 - Promoção de iniciativas dirigidas à criação de oportunidades de trabalho e de reinserção social de pessoas, famílias ou grupos em situações de exclusão ou risco de exclusão social, designadamente no âmbito do rendimento mínimo garantido, de programas de luta contra a pobreza ou de programas e medidas adaptadas no contexto do mercado social de emprego.

IRS

- No caso de empresas em nome individual, regime idêntico ao IRC;
- Nos restantes casos, dedução à colecta de 25% das importâncias atribuídas a IPSS até ao limite de 15% da colecta.

* Sem limite no caso de actividades ou programas considerados de superior interesse social

Não existem dados globais sobre o custo dos benefícios fiscais e parafiscais às IPSS.

No relatório do Orçamento de Estado para 2001 estima-se, para este ano, a despesa fiscal associada aos benefícios às IPSS do seguinte modo: IVA – 6,3 milhões de contos; Imposto Automóvel – 70 mil contos. Por sua vez, nos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Segurança Social têm sido apresentados alguns indicadores, ainda muito insuficientes e sem continuidade, sobre o custo da política de redução de contribuições de que são beneficiárias na sua maior parte entidades sem fins lucrativos, nomeadamente IPSS, que, em termos globais, se estima seja de 26,0 e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998, desconhecendo-se a parte que no total é representada pelas IPSS; para 1999 não foram disponibilizados dados.

Daqui resulta, desde logo, a ênfase que o Tribunal tem vindo a pôr e que reitera no sentido de ser aperfeiçoado o sistema de informação neste domínio, melhoria sem a qual se torna impossível fazer qualquer análise crítica destes apoios, da sua justificação e eficácia. Por outro lado, dado o automatismo de que os mesmos se revestem, o sistema falha na totalidade se os mecanismos de controlo interno sobre IPSS não funcionarem.

III.2.3.2– SUBSÍDIOS

Os subsídios a IPSS são concedidos, em primeiro lugar, através dos acordos de cooperação previstos na lei mas não se esgotam nestes, existindo outras formas de apoio – os chamados subsídios eventuais, os subsídios por via do FSS e os apoios através de programas, como



Tribunal de Contas

sejam, o PILAR e o PAII, bem como as transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC.

Ao abrigo do princípio do contraditório, transcreve-se o ponto 2.2 do ofício 2313, de 21 de Junho de 2001, da DGSSS:

*“2.2 Quer no âmbito da lei revogada, quer na vigência da nova lei, não se trata de regulamentar a atribuição de “subsídios” (expressão sistematicamente utilizada no relatório), mas sim a **contratualização de respostas sociais, mediante a comparticipação do Estado nos respectivos custos. De acordo com o artigo 38.º da Lei n.º 17/2000, trata-se, em qualquer caso, do exercício público da acção social, que “é efectuado directamente pelo Estado, através da utilização de serviços e equipamentos públicos, ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações”.***

No aspecto legislativo, o Despacho Normativo n.º 75/92 define o âmbito da cooperação do Estado com as IPSS, tanto no que respeita aos acordos de cooperação, como em relação aos acordos designados como de gestão. O presente relatório incide essencialmente na análise dos acordos de cooperação.

Acordos entre a Segurança Social e as IPSS

O Despacho Normativo 75/92, de 20 de Maio, estabelece as normas reguladoras de cooperação entre os CRSS e as IPSS. Assim, nos termos da norma I daquele Despacho, *“a cooperação entre centros regionais e instituições é estabelecida mediante a celebração de acordos, revestindo as seguintes formas:*

- a) Acordos de cooperação;*
- b) Acordos de gestão”.*

Estes acordos visam a cooperação entre os centros regionais e as instituições e têm por finalidade *“a concessão de prestações sociais e baseia-se no reconhecimento e valorização, por parte do Estado, do contributo das instituições para a realização dos fins da acção social, enquanto expressão organizada da sociedade civil”**.

Os acordos de cooperação têm por objectivo *“a prossecução de acções, por parte das instituições, que visem o apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e à família, bem como a prevenção e a reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização social e o desenvolvimento das comunidades e a integração e promoção social” e o “estímulo às iniciativas das instituições que, sem fins lucrativos e numa base de voluntariado social,*



Tribunal de Contas

*contribuam para a realização dos fins da acção social”**.*

Estes acordos podem revestir duas formas distintas, designadas, genericamente, por *acordos de cooperação típicos e atípicos*.

Os *acordos típicos* são os que se encontram previstos na lei, nomeadamente, respeitantes a apoios:

- ✓ a crianças e jovens;
- ✓ a crianças e jovens com deficiência;
- ✓ à família e comunidade, à população adulta com deficiências;
- ✓ à população idosa.

Os *acordos atípicos* referem-se aos “*que contenham matéria inovadora que não se encontre regulada pelo presente diploma ou incluam cláusulas que contenham regras especiais que não se enquadrem nas orientações estabelecidas, nomeadamente em matéria de participação financeira*”***.

* Norma II do despacho citado

** Norma III, idem

*** Norma XV, ibidem

Assumem-se, ainda, como expressão regulamentar extremamente importante os protocolos anuais estabelecidos com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial depois de ouvidas as mesmas. O protocolo relativo a 1999 foi rubricado aos 25/1/1999 entre o MTS e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias Portuguesas e das Mutualidades Portuguesas³⁰. Os protocolos são da responsabilidade das tutelas, com apoio activo por parte da DGAS e colaboração do IGFSS.

Os protocolos anuais estabelecem os valores por utente e por valência, sendo estes, em conjunto com o período a considerar em cada caso (a totalidade ou parte do ano), os parâmetros a observar na elaboração de novos acordos ou no alargamento dos já existentes, em função do número de novos utentes, factor variável por instituição e por acordo, naturalmente a ter em conta neste domínio³¹. Refira-se que os protocolos podem, ainda, estabelecer outros princípios e orientações quanto à cooperação com as IPSS, para além dos que se revestem de incidência financeira.

Numa apreciação do sistema de cooperação, sob o ponto de vista das perspectivas de evolução no que respeita aos subsídios do Estado a absorver pelas IPSS a curto e médio prazos, potencia-se, em face das circunstâncias existentes e emergentes, nomeadamente derivadas do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e seus desenvolvimentos, um

³⁰ Assume particular significado neste domínio a assinatura, aos 26 de Fevereiro de 1998, do designado Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, onde, além das entidades indicadas, tiveram assento o Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e o Presidente da Associação Nacional de Freguesias.

³¹ O sistema, cuja grande vantagem é a da objectividade, tem sido objecto de algumas críticas. HESPANHA, Pedro, *art. cit.*, sublinha a propósito o facto de as participações serem uniformes, não atendendo às particulares condições de cada instituição nem à situação socio-económica dos utentes, o que geraria iniquidades e perversões na ajuda do Estado.



Tribunal de Contas

acréscimo significativo dos respectivos valores bem como a desafios significativos quanto às Instituições a quem compete proceder ao controlo interno do sistema.

Sobre este tema veja-se ponto 2.4 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, da DGSSS, em sede de contraditório, donde se extrairam as seguintes observações:

*“Também com objectivos de maior equidade, foi previsto no **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social** (al. c) do n.º 4 da Cláusula VII), que, nos protocolos de cooperação, possam ser consensualizadas formas e montantes diferenciados das participações financeiras do Estado, em função nomeadamente dos seguintes factores de valorização*

Ora tem a DGSSS procurado obviar a que tais mecanismos de diferenciação se traduzam de facto na criação de um novo esquema de financiamento a crescer ao que se encontra em vigor.”

Os pontos de vista expressos vêm, sem dúvida, confirmar as opiniões do TC no que se refere à probabilidade de potenciação dos custos emergentes relativamente à cooperação, tendo como base o Pacto de Cooperação.

O processo de orçamentação assume, neste domínio, características muito particulares, englobando dois orçamentos distintos – *Orçamento Corrente* e *Orçamento Programa* – os quais apresentam as seguintes características essenciais:

- O *Orçamento Corrente* em cada ano resulta, simplisticamente, da agregação dos dois orçamentos quanto ao exercício transacto, correspondendo, portanto, a compromissos que vêm de anos anteriores, naturalmente com a actualização que resulta da evolução das variáveis financeiras contidas no novo protocolo anual e do número de utentes;
- O *Orçamento Programa* de cada ano diz respeito aos novos acordos estabelecidos nesse ano, bem como revisões de acordos anteriores (devido, por exemplo, a aumento de capacidade), em relação ao qual é estabelecido superiormente um *plafond* anual a distribuir pelos CRSS e SSR, de acordo com os critérios e prioridades sociais definidas.

Os valores relativos ao primeiro orçamento vão sendo processados desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao *Orçamento Programa*, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, bem como nas consequências para as próprias IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades.

O ponto 2.3 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, da DGSSS, em obediência ao princípio do contraditório, confirma os inconvenientes apontados no que se refere à indisciplina existente no que respeita aos prazos de aprovação dos denominados “Orçamentos-Programa”.



Tribunal de Contas

Os SSR elaboram a sua proposta em relação aos novos acordos tendo como objectivo a inserção no *Orçamento Programa*, existindo aqui uma relação privilegiada com os apoios concedidos por via do PIDDAC. Por outro lado, deve referir-se que cada instituição pode ter mais de um acordo, pois cada valência corresponde a um acordo de cooperação individualizado. Assim, a mesma instituição pode estar contemplada nos dois orçamentos, ou mais de uma vez em cada orçamento, na medida em que pode ser candidata ao alargamento de um acordo que vem de exercícios transactos, como por via da prestação de serviços sociais ligados a novas valências.

Sublinhe-se, ainda, que os acordos respeitantes a valências e critérios de comparticipação já previstos no protocolo anual em vigor são designados por *acordos típicos* e são celebrados entre os SSR (com parecer do Conselho Directivo dos CRSS) e as IPSS.

Quando estão em causa excepções, que resultem da implementação de novas actividades de cariz social, introduzindo novas valências, ou de inovações que se traduzem em comparticipações de valor mais elevado que o previsto nos protocolos, mas que se justifiquem, está-se em presença dos chamados *acordos atípicos*, os quais obrigam, adicionalmente, à homologação por parte da DGAS³².

Assim, a nível macro, quanto ao estabelecimento protocolar das metas anuais, intervêm as tutelas, as associações representativas das IPSS, bem como a DGAS e o IGFSS. Este último organismo, por sua vez, detém o superior controlo orçamental do processo, por forma a ir liberando as verbas necessárias ao *Orçamento Corrente* e, à medida da respectiva implementação, as relativas aos novos acordos de cooperação aprovados e que vão sendo rubricados.

No terreno, tendo como baliza financeira o *plafond* superiormente aprovado, o papel fundamental, quanto ao estudo, análise, organização do processo e proposta de atribuição de subsídios, é exercido pelos SSR, mais concretamente pelos respectivos serviços sociais, limitando-se, em princípio, os Conselhos Directivos (CD) dos CRSS a emitir um parecer meramente administrativo, excepcionando os acordos atípicos que, como atrás referido, deverão ainda ser homologados pela DGAS. Por regra, o processamento da despesa está igualmente integrado nos serviços sociais centrais dos SSR, sendo os pagamentos da responsabilidade dos respectivos serviços financeiros.

Os critérios seguidos assentam na adequação, oportunidade e necessidade das respostas sociais subjacentes aos pedidos e propostas apresentados pelas IPSS, apoiando-se igualmente na capacidade económico-financeira das instituições, por forma a apurar a sua possível comparticipação e a necessidade efectiva de apoio. Assim, as candidaturas a acordos de cooperação são, após avaliação quanto à sua justificação e necessidade das respostas sociais subjacentes, registadas e incluídas em *Orçamento Programa*. Todos os processos assim

³² Nos termos do Despacho n.º 21425/2000 (2ª série) de 12 de Setembro de 2000, publicado no Diário da República, II série, de 24 de Outubro de 2000, tem-se notado um aumento muito pronunciado de acordos atípicos, pondo em causa a sua excepcionalidade, o que vem colocando problemas tanto na sua celebração e consequente homologação como no acompanhamento e avaliação da respectiva adequação e eficácia. Daí a criação de um grupo de trabalho no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade encarregado de avaliar a situação e propor alterações ao sistema em vigor.



Tribunal de Contas

organizados dependem, ainda, do parecer do CD dos CRSS para a sua integração efectiva no plano de actividades.

Foi referido por diversas fontes a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada que poderia orientar a política de subsídio em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, pois do actual sistema pode decorrer que sejam beneficiadas zonas que não são, relativamente, as mais carenciadas.

Este último aspecto conduz à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela maior carência de quadros e pessoal especializado nestas últimas áreas, facto que também contribui para um maior dinamismo na procura de subsídios nas zonas litorais mais desenvolvidas, conduzindo, entre outros factores, a uma cada vez mais acentuada desigualdade entre regiões.

Finalmente, deve realçar-se o papel do IGFSS como abastecedor de fundos aos CRSS/SSR, bem como gestor de um sistema de informação centralizado sobre os subsídios com acordo, concretizado numa aplicação informática em base de dados, reflectindo, não só os subsídios, como o número de IPSS de estabelecimentos e utentes.

III.2.3.3– DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS SUBSÍDIOS ACORDADOS POR REGIÕES E ÁREAS SOCIAIS

A distribuição regional dos subsídios a IPSS é a que consta do Quadro VI, por onde é possível concluir pela predominância, em 1998, do CRSS do Centro – 31% dos apoios – logo seguido pelo CRSS do Norte – 30,3%. No ano de 1999 a situação mantém-se, com ligeiro ascendente do CRSS do Norte.

Quadro IV

Distribuição dos Subsídios a IPSS por CRSS do Continente em 1998 e 1999

(em milhares de contos)

CRSS	Totais em 1998	%	Totais em 1999	%
Norte	24.914,0	30,3	28.951,5	30,6
Centro	25.473,5	31,0	28.471,9	30,1
LVT	21.876,9	26,6	25.192,5	26,6
Alentejo	6.491,7	7,9	7.763,2	8,2
Algarve	3.512,4	4,2	4.267,8	4,5
Total	82.288,5	100	94.646,9	100

Fonte: CRSS e SSR de 1998 e 1999

Entretanto, a título informativo, expõe-se no quadro abaixo a realidade observada em 1999, a qual confirma a significância do referidos CRSS nesta matéria:



Tribunal de Contas

Quadro V

Distribuição dos Subsídios com Acordo de Cooperação a IPSS por Áreas Sociais e CRSS do Continente em 1999

(em milhares de contos)

	CRSS	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		TOTAIS	
		V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Acordos de Cooperação	Norte	16.371,3	56,5	886,0	3,1	2.394,6	8,3	9.299,6	32,1	28.951,5	100
	Centro	14.144,4	49,7	775,1	2,7	2.243,4	7,9	11.309,0	39,7	28.471,9	100
	LVT	12.825,9	50,9	1.374,2	5,5	2.705,4	10,7	8.287,0	32,9	25.192,5	100
	Alentejo	2.628,6	33,9	94,6	1,2	530,9	6,8	4.509,1	58,1	7.763,2	100
	Algarve	2.184,7	51,2	211,2	4,9	273,3	6,4	1.598,6	37,5	4.267,8	100
	Total	48.154,9	50,9	3.346,51	3,5	8.147,6	8,6	35.003,3	37,0	94.646,9	100

Fonte: Contas dos CRSS de 1999

Este quadro permite ainda concluir que os acordos de cooperação com um volume de gastos mais elevado concentram-se nas áreas da “Infância e Juventude” e da “Terceira Idade” que, conjuntamente, atingem cerca de 88% da despesa total com este tipo de subsídio.



Tribunal de Contas

IV– CONTROLO INTERNO DAS IPSS PELO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Da análise legislativa, apurou-se, quanto ao processo que vai desde a atribuição dos subsídios ao controlo da sua utilização, sem esquecer o sistema de informação subjacente, que as entidades intervenientes, para além da Tutela, eram as seguintes:³³

- ✓ Direcção-Geral da Acção Social;
- ✓ Centros Regionais de Segurança Social;
- ✓ Serviços Sub-Regionais e Locais;
- ✓ Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade;
- ✓ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Excluindo-se nesta fase os órgãos internos das próprias IPSS, de acordo com a lógica do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que, instituindo o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, o estruturou em três níveis de actuação³⁴, o controlo operacional é exercido pelos CRSS/SSR e Locais que são as unidades mais próximas das instituições e que mantêm com elas relações regulares e de tutela legal-financeira, nomeadamente, as impostas pelos art.ºs 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 119/83.

Por outro lado, decorrente do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, os CRSS³⁵ exercem sobre estas instituições um controlo prévio, concomitante e sucessivo. Prévio, na medida em que são estes Centros que elaboram os estudos sócio-económico-financeiros, exigidos para a celebração de acordos e, assim, se pronunciam sobre a elegibilidade das instituições; concomitante porque acompanham as instituições, fornecendo-lhes, nomeadamente, apoio técnico e financeiro; e finalmente sucessivo, no sentido de que avaliam a qualidade dos serviços prestados e o sentido social das respostas desenvolvidas pelas instituições. Considera-se neste âmbito a obrigatoriedade que as IPSS têm de remeter quadrimestralmente mapas de frequência real de utentes, os quais permitem apenas um controlo relativamente precário, pois não são nominativos.

O acompanhamento técnico e o controlo da correcta aplicação dos subsídios competia aos SSR, que verificavam ou deveriam verificar no terreno, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes. De modo geral, recolheu-se a opinião de que existe uma certa falta de capacidade generalizada para exercer cabalmente essas atribuições, aliás corroborada pela IGMTS.

³³ Pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, os três primeiros organismos referidos passaram a ter as seguintes designações:

- ✓ Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social;
- ✓ Serviços Regionais de Planeamento e Fiscalização; e
- ✓ Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social

As últimas duas instituições mantêm as anteriores designações.

³⁴ Cfr. art.º 4.º do DL citado.

³⁵ Com competências delegadas nos SSR.



Tribunal de Contas

Neste domínio os Departamentos de Acção Social integrados nos SSR e CRSS, nomeadamente, com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, está reservado um papel fundamental, seja quanto aos subsídios com acordo, eventuais e até no registo das IPSS, emitindo, ainda, pareceres sociais e prestando informações sobre as mais diversas situações para as quais são solicitados.

Deve referir-se, quanto ao trabalho desenvolvido pelos serviços de inspecção interna dos SSR/CRSS, o facto de terem como habitual prioridade a fiscalização dos estabelecimentos lucrativos que operam nesta área, sendo relativamente subalternizada a fiscalização das IPSS.

A este nível há ainda que salientar a importância do registo³⁶ das instituições levado a cabo pela DGAS, peça fundamental para a celebração dos acordos, que funciona igualmente como uma forma de controlo interno, comprovando os fins das instituições e reconhecendo a sua utilidade pública.

Ao nível sectorial, a responsabilidade do controlo é da IGMTS, que verifica, acompanha e informa as unidades regionais e subregionais de segurança social, podendo também, caso tenha por pertinente, efectuar verificações ao nível das próprias instituições.

Finalmente, quanto ao controlo estratégico, a Lei citada aponta que este seja efectuado pelo IGFSS e pela IGF; no entanto, das observações recolhidas pode inferir-se que o primeiro organismo parece ter, por enquanto, apenas um papel significativo a nível de controlo sectorial, nomeadamente quanto ao processo orçamental e à centralização da informação financeira relativa aos apoios concedidos a IPSS.

Para se poder aferir da fiabilidade dos sistemas de controlo implementados efectuou-se, junto do CRRS do Centro e nos SSR de Aveiro e Coimbra, o levantamento dos circuitos a que está sujeita toda a tramitação processual/administrativa/financeira entre as IPSS e os diversos organismos intervenientes na sua actividade.

Começando pelo processo de registo das IPSS, condição necessária para o reconhecimento legal da sua condição de utilidade pública e para as negociações dos acordos de cooperação, descrevem-se, posteriormente, as tramitações a que estão sujeitos os processos de atribuição dos subsídios e da efectivação das respectivas despesas. De salientar que, apesar dos subsídios eventuais não serem o objecto central de estudo e análise deste trabalho, considerou-se de interesse fazer também a explanação dos respectivos circuitos, a título informativo.

IV.1– Registo das IPSS

As instituições particulares de solidariedade social estão sujeitas a registo obrigatório, nos termos do art.º 101.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

O registo das IPSS no âmbito da segurança social, previsto no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 119/83, já anteriormente organizado pela Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS) ao abrigo do antigo estatuto, foi substituído pela regulamentação aprovada pela Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, que se encontra actualmente em vigor. Este regulamento aplica-se, quer às IPSS com fins de acção social, quer às que prosseguem fins complementares dos

³⁶ Cfr. Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho.



Tribunal de Contas

regimes de segurança social, como sejam as associações mutualistas e as fundações de segurança social complementar³⁷.

Como mencionado no art.º 4.º da citada Portaria *“o registo tem essencialmente por objectivos:*

- ✓ *comprovar os fins das instituições;*
- ✓ *reconhecer a utilidade pública das instituições;*
- ✓ *comprovar os factos jurídicos respeitantes às instituições especificados neste diploma;*
- ✓ *permitir a realização das formas de apoio e cooperação previstas na lei”*

Com efeito, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 119/83, as IPSS registadas adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, com dispensa do registo e demais obrigações previstos no Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro.

O fluxograma³⁸ que segue reflecte as tramitações a que está sujeito o registo das IPSS:

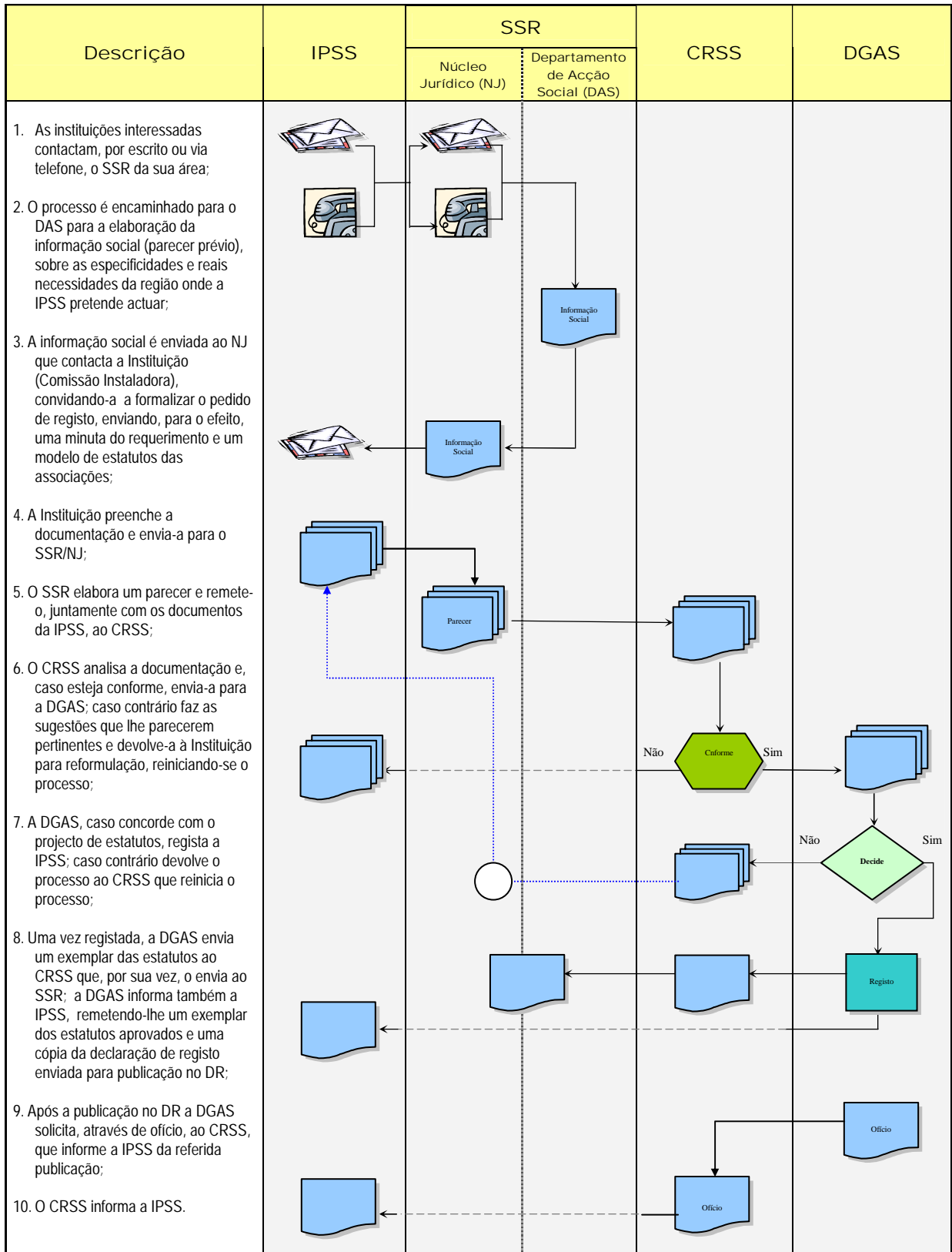
³⁷ Com a reestruturação do então Ministério do Emprego e Segurança Social, operada pelo DL n.º 83/91, de 20 de Fevereiro, as primeiras passaram a ser registadas na DGAS e as segundas na Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social (DGRSS).

³⁸ Ver simbologia no anexo II.



Tribunal de Contas

Fluxograma 1



Como complemento do exposto cumpre tecer algumas considerações sobre este ponto.



Tribunal de Contas

Antes de mais deve referir-se que a apreciação das IPSS, quando se candidatam ao registo, incide essencialmente na análise dos respectivos estatutos à luz dos referidos diplomas legais aplicáveis, quer pelos ex-SSR, quer pela ex-DGAS. Por outro lado, os Departamentos de acção social descentralizados emitem um parecer prévio onde consta a informação social sobre as especificidade e reais necessidades da região, onde a IPSS pretende actuar.

No entanto, existiam na ex-DGAS e na Segurança Social duas interpretações quanto à abordagem deste problema. Uma mais simplista ou formal que considera que é suficiente que os estatutos estejam em conformidade com a Lei e, uma outra mais ampla, que tem em consideração um juízo de substância, indo mais ao encontro das actividades prosseguidas e dos fins a que a IPSS se propõe.

Esta problemática é relativamente recente e não se punha no passado, tendo muito a ver com o desenvolvimento registado quanto à implantação de IPSS no terreno, com a tendência, em certas zonas, para um excesso de concentração, tendencialmente desproporcionada em relação às reais necessidades sociais no terreno, afectando a respectiva viabilidade, sendo, por vezes, resultante do confronto de personalidades locais.

Esta circunstância faz questionar, em certas situações, uma das consequências do registo – a “declaração de utilidade pública” – a qual tem repercussões em termos de eventual efeito sobre as receitas públicas, na medida em que estão em jogo benefícios sobre a forma de isenções e reduções fiscais e parafiscais que abrangem por igual todas as IPSS (vide ponto III.2.3.1).

A liberdade de iniciativa e de associação são direitos inderrogáveis; no entanto, pelos efeitos que podem advir do simples registo de uma Instituição deste tipo, é legítima a ponderação, em termos de apoio do Estado, da sua adequação aos objectivos sociais definidos como tendo interesse para a colectividade. Assim, das duas uma:

 Ou esse interesse social se reflecte numa apreciação, segundo critérios objectivos previamente definidos e periodicamente revistos, no momento do registo, continuando a atribuir-se, com um certo automatismo, os apoios do Estado às IPSS registadas;

 Ou esse diferente interesse social não se reflecte numa apreciação no momento do registo, impondo-se então uma avaliação desse interesse social aquando da atribuição dos apoios para efeitos de graduação destes.

Finalmente, deve referir-se que esta matéria constitui um dos pontos a tratar no seio do Grupo de Trabalho³⁹ que está a preparar a revisão do Estatuto das IPSS e cujos trabalhos se encontram quase concluídos, estando presentemente em fase de discussão final e assinatura.

Em fase de contraditório, a DGSSS vem aduzir o seguinte:

“3.5 Refere-se no relatório, ..., em relação à apreciação dos pedidos de registo, “que existiam na ex-DGAS e na segurança social duas interpretações quanto à abordagem deste problema, (uma) mais simplista ou formal que



considera que é suficiente que os estatutos estejam em conformidade com a Lei e, uma outra, mais lata que tem em consideração um juízo de substância, indo mais ao encontro das actividades prosseguidas e dos fins a que a IPSS se propõe”.

*Julga-se que ambas as interpretações são admissíveis, face ao teor das normas em questão, considerando-se a primeira mais literal (mas não propriamente simplista) **valorizando sobretudo os instrumentos jurídicos** (acto de constituição/estatutos) e a segunda mais sistemática, **valorizando igualmente as condições de efectivação dos objectivos e actividades estatutariamente previstas**, tendo em atenção as finalidades do registo (em especial o reconhecimento da utilidade pública das instituições).*

No que respeita à interpretação perfilhada pela ex-DGAS importará esclarecer que não se tem propriamente verificado a coexistência de duas diferentes interpretações, mas sim que se evoluiu de uma interpretação mais próxima da literal para outra mais sistemática. A evolução justificou-se porque, tendo-se iniciado a organização do registo das IPSS, após a publicação do primeiro Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29/12, houve então de proceder ao registo de centenas de instituições, anteriormente qualificadas como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, que se encontravam em pleno funcionamento (muitas há longos anos), já com o apoio financeiro do Estado. Para efeitos de registo deveriam aquelas instituições adaptar os respectivos estatutos ao referido diploma e daí que se tivesse então privilegiado a análise dos estatutos.

Ultrapassada a fase de registo dessas instituições (das que se encontravam activas) e uma vez constatada a proliferação de novas instituições de novas instituições que, em alguns casos não respondiam a necessidades sociais relevantes, ou não apresentavam condições de viabilidade, passou a ter-se em maior consideração, para além do aspecto da legalidade dos estatutos:

- a efectiva prossecução de objectivos de acção social, ou a apresentação de projectos viáveis da sua realização;

³⁹ O Grupo de Trabalho foi constituído no âmbito da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, a que se refere a Cláusula IX do Pacto e a Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/97 (Diário da Republica IS-B de 21/02/97).



Tribunal de Contas

- a compatibilização das actividades envolvidas ou projectadas com os objectivos da Segurança Social (mediante o respeito pelos requisitos exigíveis para a realização destes objectivos).

*Estes critérios foram mesmo objecto de nota da ex-DGAS ... submetida em 26-04-99 à consideração do então Secretário de Estado da Inserção Social, que, por despacho de 19-08-99, concordou com a aplicação daqueles critérios pela DGAS, embora não tenha considerado oportuna a sua “homologação” para efeitos de divulgação das correspondentes instruções, por a matéria estar também a ser estudada pelo Grupo de Trabalho que, no âmbito da implementação do **Pacto de Cooperação**, vinha já trabalhando na revisão do Estatuto das IPSS.*

3.6 A ex-DGAS passou, assim, a adoptar os referidos critérios, que veio também a perfilhar nas propostas apresentadas ao Grupo de Trabalho.

No respectivo projecto, que se encontra em fase de conclusão, foi acolhida a redefinição das condições de efectivação dos actos de registo, que passa a atender não só à verificação da legalidade dos actos, mas também: à adequação dos fins e actividades projectadas às necessidades da comunidade, respeitando as condições legalmente estabelecidas; e à existência de meios humanos e materiais suficientes e adequados à efectivação dos fins estatutários.”

Outro aspecto que é obrigatório do ponto de vista legal é o registo da designação dos corpos gerentes previsto no art.º 5.º da Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, o qual, porém, não tem sido praticado.

Apenas em sede de negociação dos acordos de cooperação a designação dos corpos gerentes é exigida pelos CRSS/SSR.

Considera-se que o registo da designação dos corpos gerentes deve passar a ser sempre exigido, pois a ele está associado o cumprimento de alguns requisitos essenciais para a concessão de apoios por parte do Estado, designadamente de índole fiscal, quando se exige que os membros dos órgãos estatutários não tenham interesse directo ou indirecto nos resultados da exploração.

Aliás, segundo o n.º 1 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, os corpos gerentes executam o mandato de forma gratuita, podendo, no entanto, ser compensados pelas despesas incorridas no exercício das suas funções. Por outro lado, conforme n.º 2. do art.º 19.º do mesmo decreto, quando a complexidade da administração das instituições ou a extensão dos movimentos financeiros exijam a presença prolongada de um ou mais membros dos corpos gerentes, estes podem ser remunerados desde que os estatutos o permitam.



Tribunal de Contas

Acresce que pelo o n.º 1 do art.º 20.º do mesmo decreto, os membros dos corpos gerentes são responsáveis civil e criminalmente pelas faltas ou irregularidades cometidas no exercício do seu mandato.

Sobre esta matéria veja-se ponto 3.8 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, da DGSSS, que em sede de contraditório, no qual justifica o facto de as acções relativas ao registo dos corpos gerentes, dada a sua natureza meramente declarativa, serem uma segunda prioridade, constituindo a primeira prioridade o registo dos actos de constituição e dos estatutos das instituições, por ser constitutivo.

No entanto

“... que não está em causa a obrigação de as instituições comunicarem atempadamente aos serviços a composição dos respectivos corpos gerentes, ou as suas alterações, nem a função dos Serviços no sentido de exigirem o cumprimento da obrigação.”

Com base em inquérito realizado pelo Tribunal de Contas a todos os CRSS, cujos dados estão reflectidos no Quadro IV, é possível concluir que o número total de IPSS registadas - o registo destas entidades é obrigatório (vide adiante IV.1) – era em 1998 e 1999 de 3.442 e 3.610 unidades, respectivamente, o que representa um aumento de 168 unidades e uma variação positiva de 4,9%. Confirmou-se por outro lado a apreciação das IPSS sob este ponto de vista tem vindo a obedecer estritamente à Lei, pois, durante os anos de 1998 e 1999 não se verificaram recusas de registo por parte das ex-DGAS. Adicionalmente, foi apurado, que dos 382 requerimentos entrados a nível do Continente no biénio 1998/99, 376 mereceram parecer favorável (98,4%), em sede de apreciação prévia por parte dos ex-SSR/CRSS, onde se destaca a intervenção dos DAS.

Sobre esta matéria veja-se ponto 3.1 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, da DGSSS em sede de contraditório, em que se refere não ser possível confirmar aquela conclusão, adiantando-se porém que *“... independentemente da verificação do número de decisões formais de recusa de registo (que são, na verdade excepcionais), importa ter presente os procedimentos que têm sido adoptados em matéria de registo. Assim, numa linha de desburocratização e indo ao encontro dos princípios estabelecidos no CPA o procedimento habitual tem sido o seguinte:*

Sempre que um processo de registo não se encontra devidamente instruído ou o pedido devidamente fundamentado e informado são comunicadas ao CDSSS (ex-CRSS) competente as condições que deverão ser satisfeitas para efeitos de deferimento do pedido de registo, o que constitui, afinal, uma alternativa à



Tribunal de Contas

audiência prévia a que devia proceder-se em caso de se avançar desde logo para uma proposta de recusa de registo. Este procedimento vem, aliás considerado no relatório no fluxograma respeitante ao registo.

Têm sido frequentes esses procedimentos, de que têm resultado: ou o aperfeiçoamento dos processos e correcção das deficiências comunicadas, viabilizando o registo; ou a desistência do pedido ou ainda a deserção do processo por falta de resposta atempada da instituição (com implicações idênticas às da recusa do registo); ou, finalmente, com o indeferimento expresso do pedido.

Assim sendo, parece admissível questionar os dados em que se baseia a afirmação de que nos anos de 1998 e de 1999 não houve recusas de registo por parte da ex-DGAS, sobretudo se a esta recusa se equipararem os procedimentos que obstaram ao deferimento do pedido de registo (como parece mais curial).”

A Região Centro apresenta IPSS em número superior às regiões Lisboa e Vale do Tejo e Norte, bem como uma dinâmica de crescimento superior (5,3%). Também cresceram acima da média o número de IPSS no Alentejo (7,2%) e Algarve (8,1%), embora partindo de uma base bastante menor quando em comparação com as restantes regiões.

Em termos de SSR, registaram crescimentos acima da média geral, em Vila Real, Viana do Castelo, Coimbra, Guarda, Leiria, Beja, Évora, Portalegre e Faro.

A esmagadora maioria das instituições (85,7%, em 1999) têm acordos com a Segurança Social. Mais especificadamente, o número de IPSS com acordos de cooperação era de 2.927 e 3.095, respectivamente em 1998 e 1999, o que significa um acréscimo de 5,7%;

Os SSR que evoluíram acima da média no que se refere à subscrição de acordos de cooperação acompanharam a evolução dos registos, devendo acrescentar-se, neste caso, Viseu e Santarém, e excluir-se Beja, Évora e Faro.



Tribunal de Contas

Quadro VI

IPSS Registadas e com Acordos de Cooperação

CRSS/SSR	N.º de IPSS registadas		Variação		N.º de IPSS com acordos de cooperação		Variação	
	1998	1999	V. absoluto	%	1998	1999	V. absoluto	%
Norte	868	898	30	3,5	791	830	39	4,9
Braga	277	283	6	2,2	255	264	9	3,5
Bragança	89	92	3	3,4	74	77	3	4,1
Porto	336	344	8	2,4	318	334	16	5,0
V. Castelo	105	113	8	7,6	83	89	6	7,2
Vila Real ^(a)	61	66	5	8,2	61	66	5	8,2
Centro	1.166	1.228	62	5,3	915	981	66	7,2
Aveiro	278	290	12	4,3	223	235	12	5,4
C. Branco	137	143	6	4,4	119	125	6	5,0
Coimbra	202	217	15	7,4	167	177	10	6,0
Guarda	198	211	13	6,6	170	180	10	5,9
Leiria	136	145	9	6,6	111	125	14	12,6
Viseu	215	222	7	3,3	125	139	14	11,2
L.V. Tejo	974	1.018	44	4,5	882	929	47	5,3
Lisboa ^(b)	623	652	29	4,7	623	652	29	4,7
Santarém	196	204	8	4,1	138	150	12	8,7
Setúbal	155	162	7	4,5	121	127	6	5,0
Alentejo	335	359	24	7,2	246	261	15	6,1
Beja	84	90	6	7,1	58	60	2	3,4
Évora	160	172	12	7,5	106	111	5	4,7
Portalegre	91	97	6	6,6	82	90	8	8,9
Algarve	99	107	8	8,1	93	94	1	1,1
Faro	99	107	8	8,1	93	94	1	1,1
Totais	3.442	3.610	168	4,9	2.927	3.095	168	5,7

^(a) Neste distrito foram considerados quanto ao N.º de IPSS registadas os valores das IPSS com acordos de cooperação, já que este Sub-Regional não forneceu dados sobre as IPSS registadas.

^(b) Neste sub-regional foram considerados quanto ao N.º de IPSS registadas, o n.º de IPSS com obrigação de entrega de Contas e Orçamentos.

Fonte: Questionário dirigido aos CRSS

Deve notar-se que o número de IPSS com fins de acção social registadas no Continente, de acordo com a DGAS, era apenas de 3.279 e 3.458, respectivamente em 1998 e 1999, o que pode significar a adopção de diferentes critérios que possam conduzir a que os CRSS/SSR considerem como IPSS instituições eventualmente não registadas na DGAS, podendo inclusivamente indiciar uma falha no sistema que conduza a uma não coincidência da informação.



Tribunal de Contas

Sobre este aspecto é relevante o ponto 3.4 do ofício n.º 2313, de 21 de Junho, da DGSSS, em sede de contraditório, ao avançar diversas hipóteses de explicação para os factos apontados, bem como o propósito de proceder a uma investigação sobre os mesmos.

Na sequência do quadro anterior compara-se, no Quadro V, por regiões, as IPSS registadas e as IPSS com acordo com a Segurança Social:

Quadro VII

Comparação entre as IPSS Registadas e as com Acordos de Cooperação

CRSS/SSR	N.º de IPSS registadas	N.º de IPSS c\ acordos de coop.	%
Norte	898	830	92,4
Braga	283	264	93,3
Bragança	92	77	83,7
Porto	344	334	97,1
V. Castelo	113	89	78,8
Vila Real	66	66	100
Centro	1.228	981	79,9
Aveiro	290	235	81,0
C. Branco	143	125	87,4
Coimbra	217	177	81,6
Guarda	211	180	85,3
Leiria	145	125	86,2
Viseu	222	139	62,6
L. V. Tejo	1.018	929	91,3
Lisboa	652	652	100
Santarém	204	150	73,5
Setúbal	162	127	78,4
Alentejo	359	261	72,7
Beja	90	60	66,7
Évora	172	111	64,5
Portalegre	97	90	92,8
Algarve	107	94	87,9
Faro	107	94	87,9
Totais	3.610	3.095	85,7

Fonte: Questionário dirigido aos CRSS

Os valores constantes do quadro anterior permitem ainda concluir que apresentavam um valor abaixo da média geral os SSR de Viseu, Beja e Évora, parecendo querer significar que a iniciativa de constituição das IPSS não tem sido acompanhada, nestas zonas, de igual dinamismo no que respeita à subscrição de acordos de cooperação.



Tribunal de Contas

IV.2– Visto dos Orçamentos e Contas das IPSS

Nos termos do n.º 1 do art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, os orçamentos e contas das IPSS, depois de aprovados pelos seus corpos gerentes, carecem de visto dos serviços competentes⁴⁰.

O inquérito levado a cabo junto dos CRSS do Continente, no âmbito desta acção, tomando por base a obrigação de entrega, por parte das IPSS, das referidas demonstrações financeiras, procurou avaliar, por um lado, qual o grau de cumprimento no que se refere a esta norma e, por outro, qual a proporção, em termos de vistos efectuados pelos Serviços, no que se refere ao mesmo universo.

No que se refere ao exercício de 1999 o Quadro VIII espelha o número e proporção de IPSS que não cumpriram esta obrigação, distribuídas pelos SSR do Continente:

⁴⁰ Segundo a Circular Normativa n.º 2/95, de 6 de Janeiro, do IGFSS, as contas devem dar entrada nos Serviços dos Sub-Centros Regionais de Segurança Social até 15 de Abril, do ano imediato àquele a que dizem respeito.



Quadro VIII

Orçamentos e Contas – IPSS em incumprimento

CRSS/SSR	Obrigação de entrega de Orçamento e Contas	Não enviaram			
		Orçamento		Contas	
		N.º	%	N.º	%
Norte	796	129	16,2	120	15,1
Braga	230	48	20,9	48	20,9
Bragança	77	11	14,3	5	6,5
Porto	334	70	21,0	62	18,6
V. Castelo	89	0	0,0	2	2,2
Vila Real	66	N/D		3	4,5
Centro	1.051	162	15,4	109	10,4
Aveiro	290	82	28,3	25	8,6
C. Branco	143	27	18,9	27	18,9
Coimbra	177	N/D		6	3,4
Guarda	180	15	8,3	15	8,3
Leiria	122	9	7,4	7	5,7
Viseu	139	29	20,9	29	20,9
LVTejo	929	363	39,1	256	27,6
Lisboa	652	187	28,7	197	30,2
Santarém	150	143	95,3	26	17,3
Setúbal	127	33	26,0	33	26,0
Alentejo	333	45	13,5	27	8,1
Beja	85	20	23,5	16	18,8
Évora	155	N/D		10	6,5
Portalegre	93	25	26,9	1	1,1
Algarve	113	21	18,6	21	18,6
Faro	113	21	18,6	21	18,6
Totais	3.222	558	17,3	533	16,5

N/D Não determinados

Fonte: Questionários dirigidos aos CRSS

Os dados recolhidos permitem constatar o seguinte:

- ✓ Globalmente, a percentagem de incumprimento no que se refere ao envio de orçamentos e contas é, respectivamente, de 17,3% e 16,5%, com totais, em termos de número de IPSS, acima das 500 unidades;
- ✓ No que se refere aos orçamentos, esta situação apresenta-se acima da média quanto aos distritos de Braga, Porto Aveiro, Castelo Branco, Viseu, Lisboa, Setúbal, Beja Portalegre e Faro. Neste aspecto destaca-se a situação de Santarém com uma proporção de incumprimento de 95,3%;
- ✓ Quanto à remessa de contas, os valores apurados permitem apontar os mesmos distritos, com excepção de Aveiro e Portalegre que, neste caso, estão abaixo da



Tribunal de Contas

média. Deve referir-se o caso de Santarém, pois apresenta-se com uma situação muito diferente da anterior, com apenas 17,3% de contas não enviadas para visto.

Foram ainda apuradas as proporções de orçamentos e contas visados pelos serviços, no que se refere aos anos de 1998 e 1999. Quanto a 1998 a situação perspectivava-se como segue:

Quadro IX

Orçamentos e Contas – Visto em 1998

CRSS/SSR	Obrigação de entrega de Orçamento e Contas	Visto			
		Orçamento		Contas	
		N.º	%	N.º	%
Norte	758	545	71,9	480	63,3
Braga	222	212	95,5	212	95,5
Bragança	74	73	98,6	73	98,6
Porto	318	116	36,5	52	16,4
V. Castelo	83	83	100	82	98,8
Vila Real	61	61	100	61	100
Centro	990	549	55,5	664	67,1
Aveiro	278	101	36,3	214	77,0
C. Branco	137	33	24,1	33	24,1
Coimbra	167	120	71,9	120	71,9
Guarda	170	164	96,5	164	96,5
Leiria	113	42	37,2	44	38,9
Viseu	125	89	71,2	89	71,2
LVTejo	882	470	53,3	490	55,6
Lisboa	623	438	70,3	458	73,5
Santarém	138	12	8,7	12	8,7
Setúbal	121	20	16,5	20	16,5
Alentejo	165	99	60,0	94	57,0
Beja	79	36	45,6	38	48,1
Évora	Não há dados	-	-	-	-
Portalegre	86	63	73,3	56	65,1
Algarve	103	70	68,0	87	84,5
Faro	103	70	68,0	87	84,5
Totais	2.898	1.184	40,9	1.815	62,6

Fonte: Questionários dirigidos aos CRSS

Da observação do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- ✓ No que se refere ao visto dos orçamentos no total do Continente, a proporção visada era apenas de 40,9%;
- ✓ Com percentagens abaixo da média, mas próximo desta, figuravam Porto, Aveiro e Leiria. Neste sentido, destacam-se pela negativa os distritos de Castelo Branco, Setúbal e especialmente Santarém com, respectivamente, 24,1%, 16,5% e 8,7%;



Tribunal de Contas

- ✓ Quanto às Contas, a percentagem de visto a nível do Continente era superior, pois atingia os 62,6%;
- ✓ Figuravam abaixo da média Porto, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Setúbal e Beja, com especial destaque para Santarém (8,7%), Porto (16,4%) e Setúbal (16,5%).

Quanto a 1999, em relação a boa parte dos SSR não se obtiveram quaisquer dados, limitando-se a informação recebida a referir que as respectivas operações de visto se encontravam em curso, nomeadamente no que se refere às contas. De qualquer modo, o quadro seguinte sintetiza a situação em causa:

Quadro X

Orçamento e Contas – Visto em 1999

CRSS/SSR	Obrigação de entrega de Orçamento e Contas	Visto			
		Orçamentos		Contas	
		N.º	%	N.º	%
Norte	796	416	52,3	255	32,0
Braga	230	121	52,6	121	52,6
Bragança	77	57	74,0	57	74,0
Porto	334	94	28,1	11	3,3
V. Castelo	89	83	93,3	11	12,4
Vila Real	66	61	92,4	55	83,3
Centro	1.051	488	46,4	335	31,9
Aveiro	290	153	52,8	Em curso	
C. Branco	143	33	23,1	33	23,1
Coimbra	177	137	77,4	137	77,4
Guarda	180	165	91,7	165	91,7
Leiria	122	Em curso		Em curso	
Viseu	139	Em curso		Em curso	
LVTejo	929	402	43,3	307	33,0
Lisboa	652	400	61,3	305	46,8
Santarém	150	2	1,3	2	1,3
Setúbal	127	Em curso		Em curso	
Alentejo	333	114	34,2	25	7,5
Beja	85	50	58,8	25	29,4
Évora	155	Em curso		Em curso	
Portalegre	93	64	68,8	Em curso	
Algarve	113	92	81,4	9	8,0
Faro	113	92	81,4	9	8,0
Totais	3.222	1024	31,8	931	28,9

Fonte: Questionários dirigidos aos CRSS

Do quadro anterior pode concluir-se que:



Tribunal de Contas

- ✓ A proporção de visto dos orçamentos e contas era respectivamente apenas de 31,8% e 28,9 %;
- ✓ Destacam-se, pela negativa, e apenas no que se refere às contas, o Porto (3,3%), Viana do Castelo (12,4%), Santarém (1,3%) e Faro (8,0 %).

Sintetizam-se, seguidamente, as informações prestadas pelos SSR no que respeita às *medidas tomadas em relação às IPSS quando não são recebidas as contas*:

- ✓ São remetidos ofícios a solicitar o envio, sob pena de suspensão de subsídios ;
- ✓ Contactos telefónicos, pessoais e deslocações à sede das instituições para recolha de elementos contabilísticos;
- ✓ Envio de novo ofício a alertar novamente quanto à possível suspensão de subsídios, antecedendo a própria cessação dos acordos de cooperação⁴¹.

Por sua vez, as *principais razões que conduzem a que os SSR não visem as contas* elencam-se como segue:

- ✓ As contas são apresentadas de acordo com o POC e não de acordo com o PCIPSS (Dec. Lei n.º 78/98, de 3 de Março), e não obedecendo às orientações do IGFSS (Circular normativa n.º 2/95, de 6 de Janeiro);
- ✓ Falta dos seguintes elementos:
 - Parecer do órgão fiscalizador;
 - Acta de aprovação de contas;
 - Balanço e/ou Demonstração de Resultados;
 - Resultados por valências;
 - Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
 - Balancetes;
 - Demonstração do trabalho voluntário;
 - Número médio de utentes e pessoal ao serviço;
 - Movimento do activo imobilizado e/ou amortizações e provisões;
- ✓ Incorreções no preenchimento dos mapas, de carácter materialmente relevante que possam induzir em erro os destinatários, nomeadamente por alegada falta de recursos humanos, do ponto de vista técnico, nas IPSS;
- ✓ Quando ocorre a referida circunstância, as principais medidas tomadas pelos SSR são as seguintes:
 - Solicitação dos mapas em falta ou correcção de outros que não correspondam aos requisitos exigidos;
 - Contactos telefónicos, a pedir e/ou a fornecer esclarecimentos;
 - Realização de reuniões com os responsáveis da contabilidade;

⁴¹ Neste aspecto, a informação recebida referenciava que se tinham registado suspensões de subsídios nos seguintes casos:

- ✓ Em Vila Real no que se refere a três instituições a partir de Out/2000;
- ✓ Em Bragança quanto a uma instituição, o mesmo acontecendo em Viana do Castelo.



Tribunal de Contas

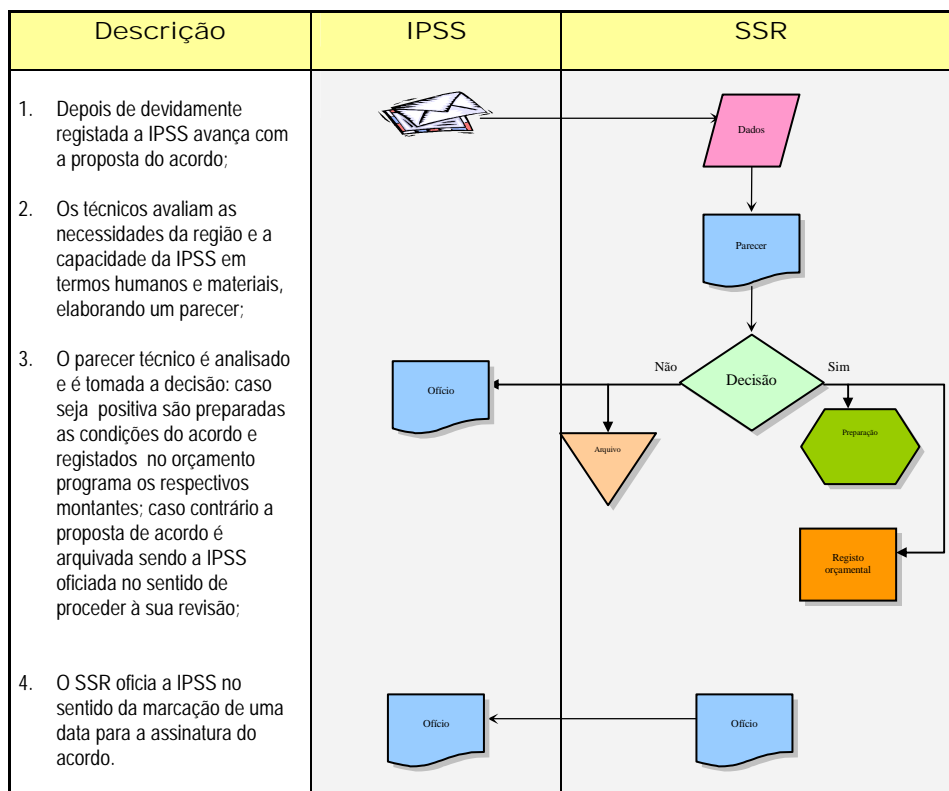
- Devoluções das contas, tendo por objectivo o aperfeiçoamento no domínio contabilístico.

IV.3– Procedimentos seguidos aquando da atribuição e processamento de subsídios

IV.3.1– Processamento administrativo

IV.3.1.1– ACORDOS TÍPICOS

Fluxograma 2



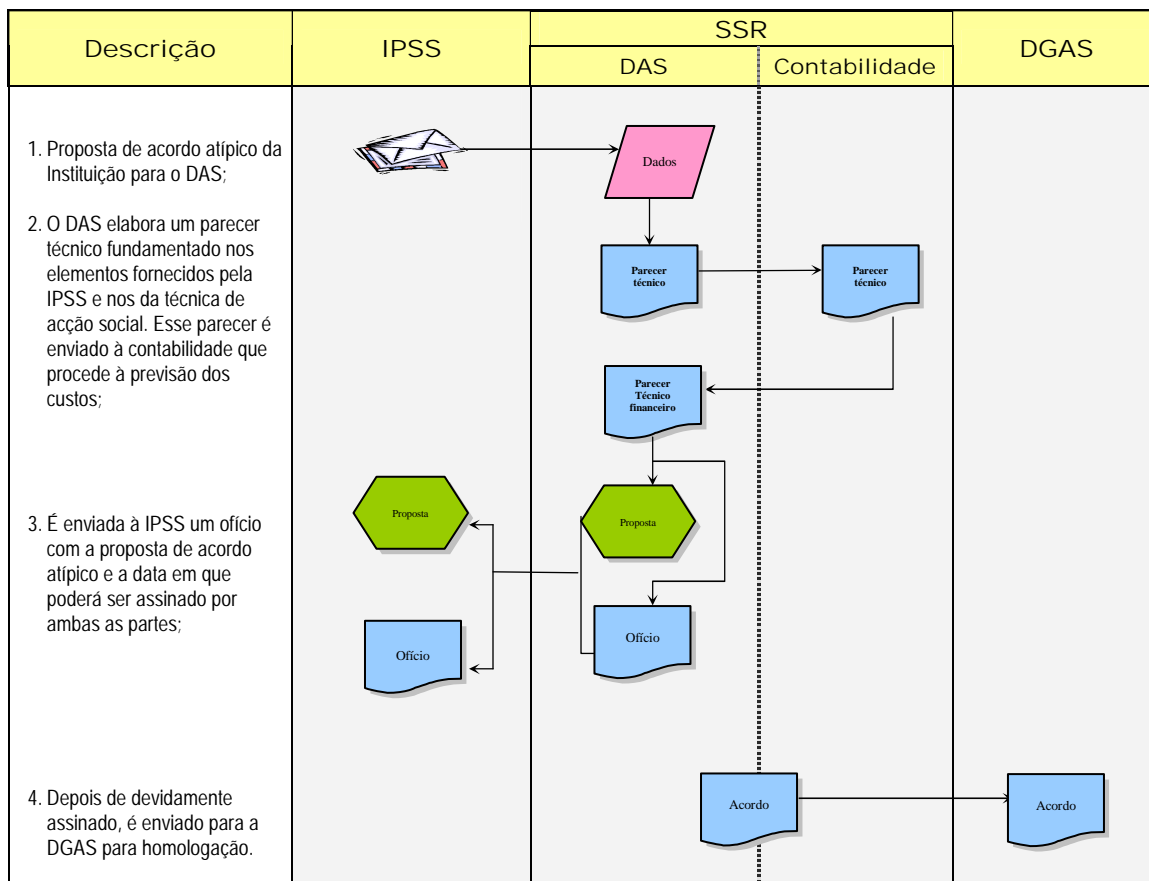
As IPSS, independentemente da localização da sua sede, apresentam as propostas de acordos ao SSR do distrito a que pertence o respectivo equipamento.



Tribunal de Contas

IV.3.1.2– ACORDOS ATÍPICOS

Fluxograma 3



Tal como no caso dos acordos típicos, as propostas para a subscrição de acordos atípicos são enviadas aos SSR dos distritos de que estão dependentes os equipamentos objecto de acordo.

Relativamente ao DAS afigura-se não existir uma correcta segregação de funções, já que este departamento intervém, simultaneamente, quer no circuito de atribuição e controlo dos subsídios, quer no domínio do respectivo processamento administrativo e financeiro⁴².

Sobre este aspecto, o ponto 5 do ofício remetido pela DGSSS, no âmbito do princípio do contraditório, refere a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e dentro deste dos Serviços Regionais de Planeamento e Fiscalização, a quem incumbe “... *“dirigir a acção inspectiva e fiscalizadora :no cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários, das instituições particulares de solidariedade social e de outras entidades privadas que exerçam*

⁴² Veja-se, paralelamente, o circuito do processamento da despesa, relativa aos acordos, evidenciado no fluxograma 4.



Tribunal de Contas

actividades de apoio social ...” (Artigo 26.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/200, de 7 de Dezembro).

Adiantando ainda que:

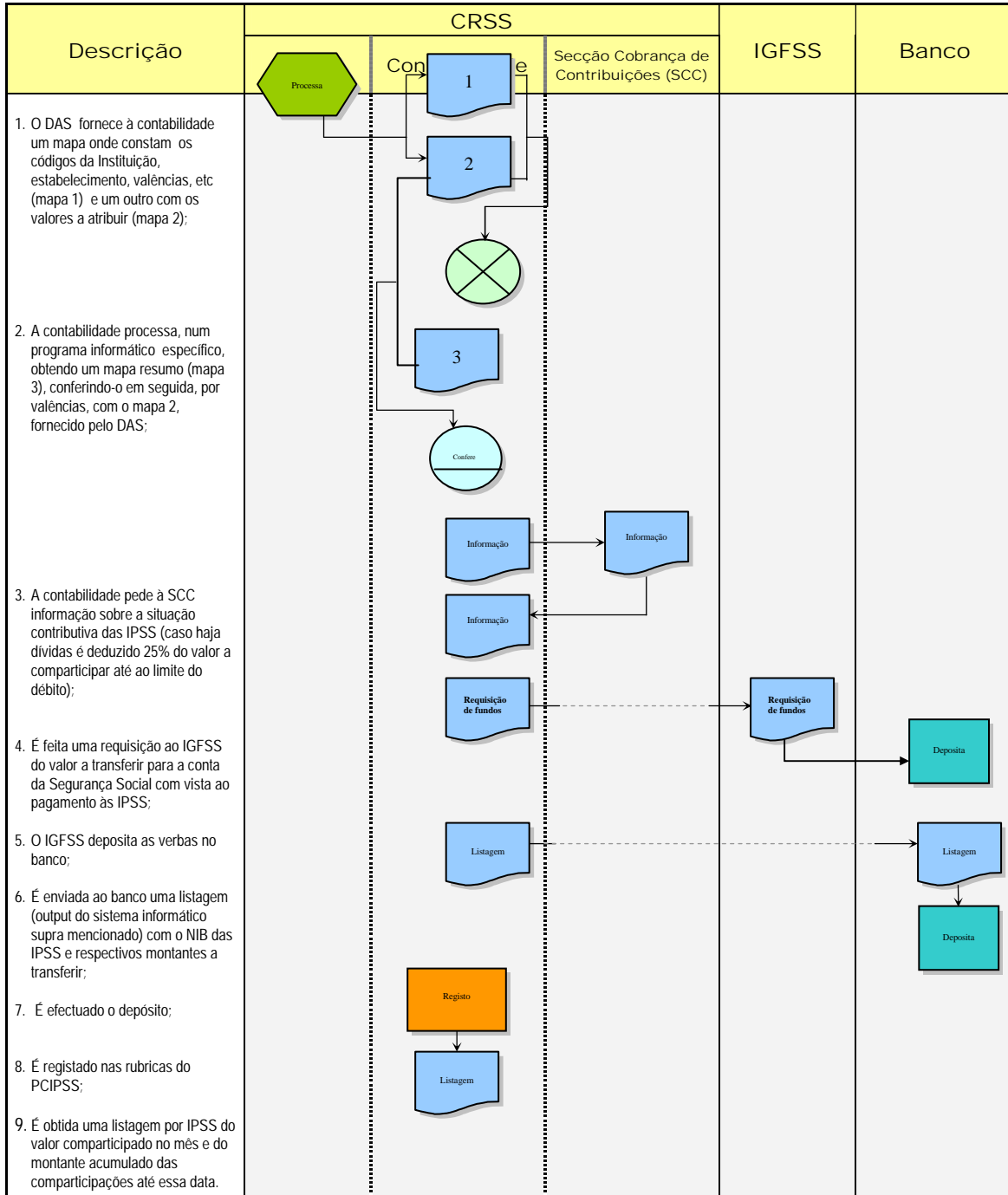
“A criação destes serviços regionais vem aliás ao encontro de propostas sucessivamente apresentadas pela ex-DGAS no sentido da criação nos ex-CRSS de serviços de fiscalização das IPSS, constituídas por equipas diferentes daquelas que promovem a celebração dos acordos de cooperação e prestam apoio técnico às instituições no âmbito desses acordos.”



Tribunal de Contas

IV.3.2- Processamento da Despesa relativa aos Acordos

Fluxograma 4



Pela descrição atrás feita e devidamente confirmada pelos suportes documentais analisados das tramitações efectuadas no processamento e pagamento das verbas às IPSS relativas aos acordos de cooperação, conclui-se que existe uma adequada segregação de funções, nomeadamente, no que concerne à entidade que processa e à que efectua o pagamento,



Tribunal de Contas

evidenciando, por outro lado, um controlo apropriado em cada uma das fases a que estão sujeitos estes procedimentos.

IV.4– Subsídios Eventuais

Como atrás se referiu, apesar de não ser o objectivo central deste trabalho⁴³, efectuou-se o levantamento dos circuitos associados à tramitação administrativa e à efectivação da despesa relativos aos subsídios eventuais. Os fluxogramas que seguem reflectem essa realidade.

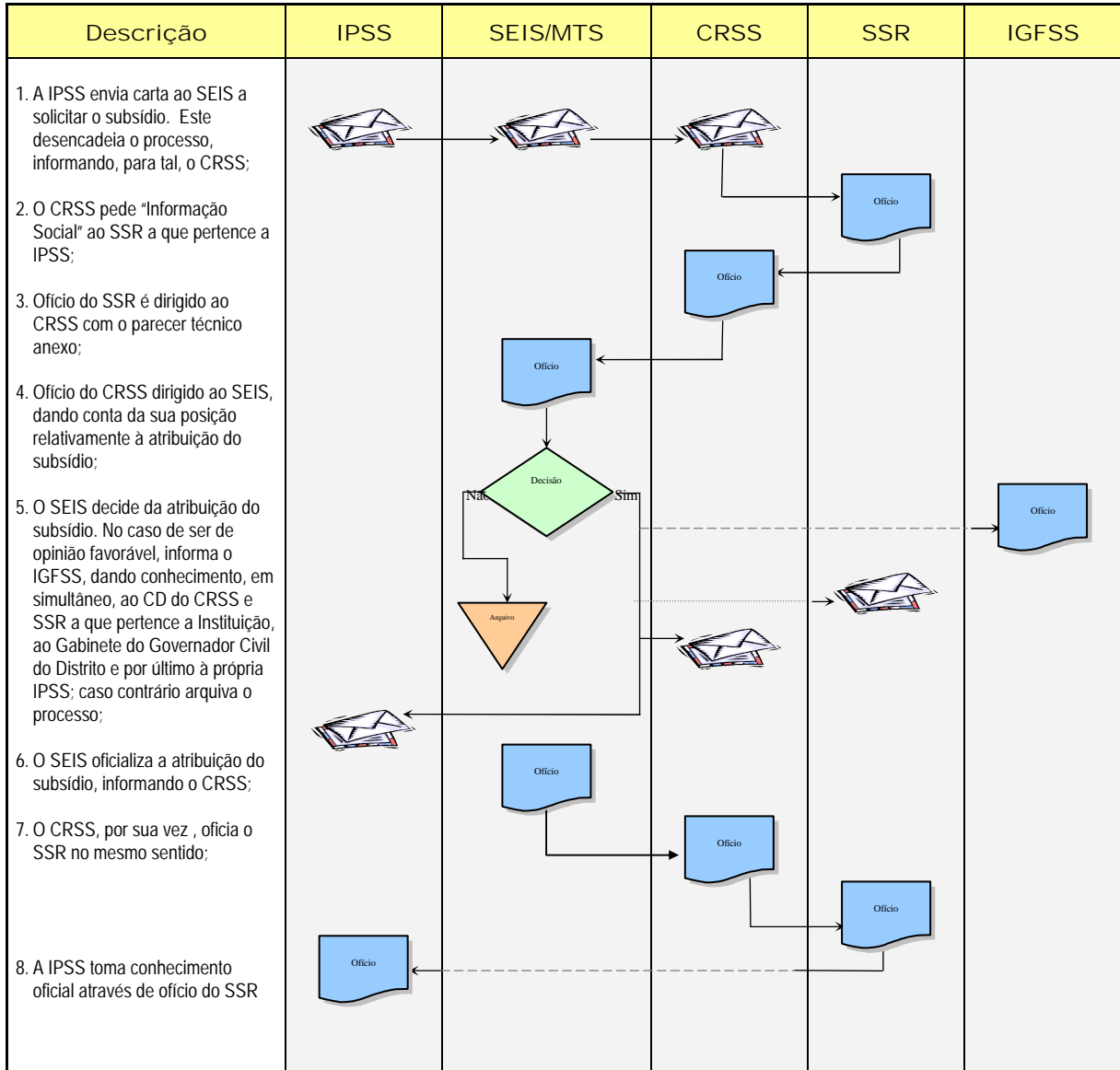
⁴³ Deve referir-se que, neste domínio, os destinatários dos subsídios não se cingem às IPSS e, por outro lado, os respectivos procedimentos são paralelos aos trâmites que envolvem os subsídios do Fundo de Socorro Social, tendo igualmente em comum o espelharem uma dependência directa das entidades subsidiadas em relação às decisões tutelares, independentemente do parecer, não vinculativo, emitido pelos CRSS/SSR.



Tribunal de Contas

IV.4.1- Processamento Administrativo

Fluxograma 5

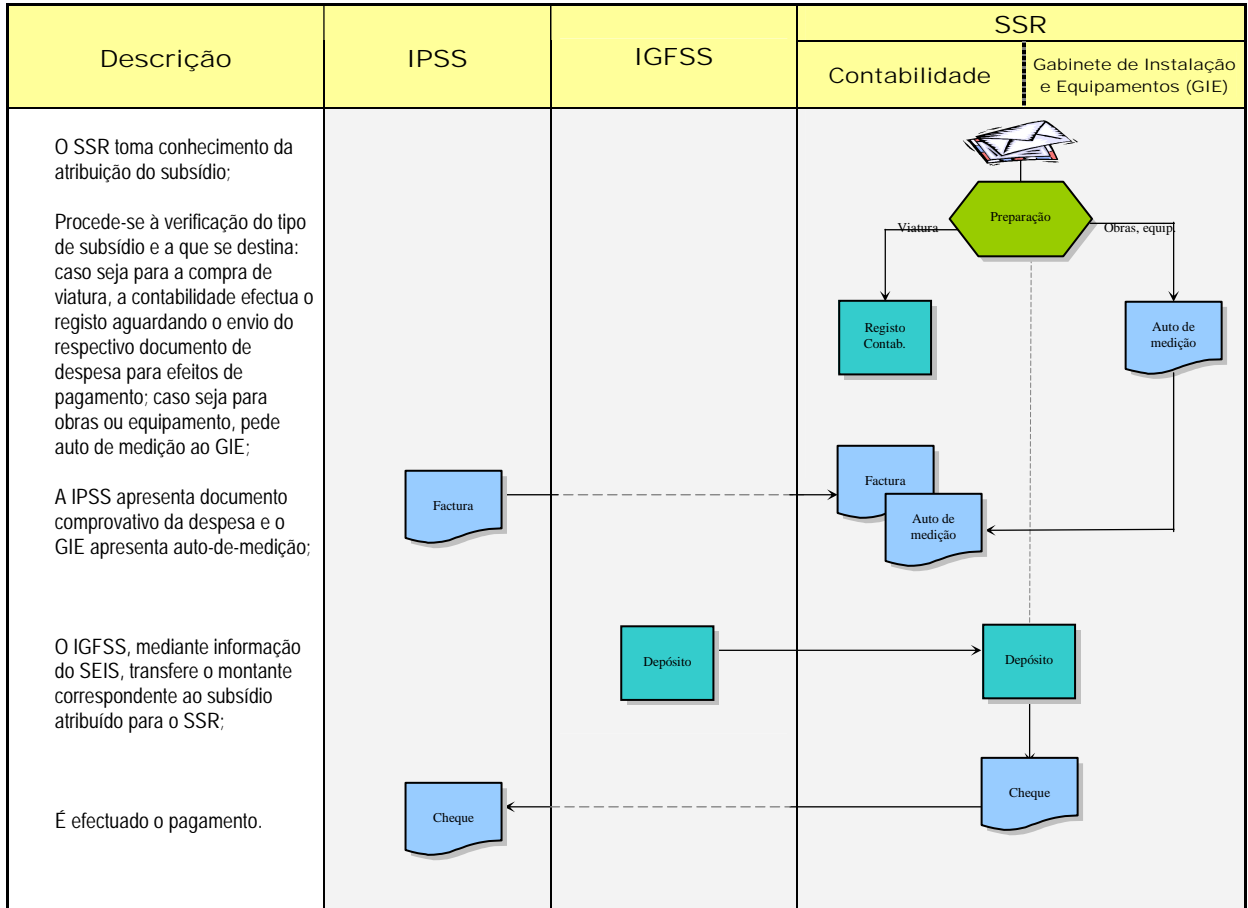




Tribunal de Contas

IV.4.2- Processamento da Despesa

Fluxograma 6



Assinala-se, relativamente a estes procedimentos, o facto positivo resultante do acompanhamento e levantamento de autos-de-medição das obras por parte do GIE aquando da atribuição deste tipo de subsídio, desconhecendo-se, no entanto, os critérios adoptados pela SEIS para a atribuição dos mesmos.



IV.5– Outros controlos e obrigações

IV.5.1– Inquéritos, sindicâncias e inspecções (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro)

O art.º 34.º Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, contempla a eventualidade de, em determinadas circunstâncias, serem promovidos inquéritos, sindicâncias e inspecções às Instituições. Questionados que foram os serviços sobre a respectiva ocorrência quanto a 1998 e 1999, obtiveram-se, em síntese, os seguintes resultados:

Lisboa e Portalegre não responderam quanto aos dois anos e o Porto quanto a 1998;

São de destacar, neste domínio, os casos do Porto com 1.629 acções de fiscalização/inquéritos (em 1999); da Guarda com 39 inquéritos, tanto em 1998, como em 1999, e ainda 12 inspecções em 1998 e 1 em 1999; e Leiria com 55 e 189 inquéritos, respectivamente, em 1998 e 1999, e 9 inspecções em 1999. Os restantes SSR informaram ter havido entre zero e 9 acções no máximo, tanto em 1998 como em 1999.

A este respeito encontram-se transcritas no ponto II.4.2 as principais conclusões dos trabalhos mencionados que corroboram as ilações aqui referidas.

IV.5.2– Estudos sócio-económicos e funcionamento das Comissões de Acompanhamento e Avaliação

Relativamente a alguns mecanismos de controlo previstos no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, foram colocadas diversas questões, retirando-se das respostas recebidas alguns aspectos que se consideraram como significativos, a saber:

- ✓ Quanto a estudos socio-económico-financeiros elaborados pelos serviços, ao abrigo do n.º 2 da norma XIII, que deveriam anteceder a celebração de acordos, para efeitos de inscrição no Orçamento Programa, pode referir-se o seguinte:

São efectuados em todos os CRSS, no que se refere aos *acordos atípicos*, com base nos pareceres sociais das Técnicas de Serviço Social e tendo em conta os estudos apresentados pelas Instituições, nomeadamente, quanto aos custos próprios das respostas sociais em causa;

Quanto aos *acordos típicos*, apurou-se que não são efectuados estes estudos, baseando-se a prossecução do acordo apenas nos referidos pareceres sociais (veja-se IV.3.1.1), alegando-se, designadamente, a carência de técnicos qualificados, bem como o facto destes acordos pressuporem uma participação por utente já definida à partida, não se estando, assim, a pôr em causa a correcta atribuição dos dinheiros públicos. Este facto permite concluir que esta via não se constitui como factor inibidor quanto à concretização dos acordos em questão.



Tribunal de Contas

- ✓ Questionou-se o papel desempenhado pelas “Comissões de Acompanhamento e Avaliação”, conforme definido pela norma XXXII do diploma em causa, as quais estão previstas, não só a nível regional, como Subregional, tendo-se apurado que:

A nível regional apenas se referenciam o Alentejo e Algarve, sendo que o primeiro não funciona e o segundo reuniu duas vezes. A nível Subregional notam-se as seguintes situações:

- Santarém, que, existindo, apenas reuniu uma vez;
- Sem funcionamento, embora existindo, figura toda a região Norte, Castelo Branco na região Centro e Setúbal na região de Lisboa e Vale do Tejo;
- No resto do país não foram nomeadas, com exclusão de Viseu, Coimbra, Lisboa e Beja que se desconhece, por não se ter obtido qualquer resposta.

Relativamente a esta matéria as conclusões da IGF, transcritas no ponto II.4.1, apontam no mesmo sentido das aqui observadas.

Em suma, estas estruturas parecem constituir-se como exemplo daqueles casos em que se estabelece uma grande distância entre a teoria, que decorre do acto legislativo, e o respectivo espírito e a sua adaptação à realidade.

IV.6– Apreciação geral do sistema de controlo interno

Tendo em conta o exposto ao longo deste capítulo e tendo também em consideração o referido em II.5 quanto a relatórios dos órgão de controlo interno, é possível extrair algumas conclusões em termos de apreciação geral do sistema implementado pela segurança social para controlo das IPSS.

Deverá ter-se em conta que esta avaliação, no tocante ao controlo operacional a cargo dos CRSS e SSR, tem por base o que foi dado observar no CRSS do Centro e SSR de Aveiro e Coimbra.

Em síntese, o sistema de controlo interno em apreciação denota os seguintes pontos fortes e fracos:



Sistema de Controlo Interno incidente sobre as IPSS

Pontos Fortes

A nível geral:

Adequada moldura legal, em termos de obrigatoriedade de registo, envio de orçamentos e contas e existência do PCIPSS (ainda que carecido de aperfeiçoamentos);

O processamento da despesa e o respectivo pagamento relativos a acordos de cooperação revela uma adequada segregação de funções, sendo efectuado, nas respectivas fases de tramitação, um adequado controlo.

Controlo Operacional:

Relativamente aos procedimentos subjacentes ao processamento da despesa relativa aos subsídios eventuais, assinala-se positivamente o facto de ser efectuado o acompanhamento e levantamento de autos-de-medição por parte dos Gabinetes de Instalação e Equipamentos (GIE).

Controlo estratégico:

A este nível de controlo, da responsabilidade da IGF, importa sublinhar o recente trabalho realizado no âmbito dos sistemas de gestão e controlo de apoios às IPSS.



Sistema de Controlo Interno incidente sobre as IPSS

Pontos Fracos

A nível geral:

Não registo dos membros dos órgãos estatutários das IPSS;

Não obstante a obrigatoriedade de remessa periódica dos mapas de frequência de utentes por parte das IPSS para os Serviços, estes poderiam constituir-se como um instrumento mais eficaz de controlo, caso fossem nominativos.

Controlo Operacional:

Cerca de 17% das IPSS não cumprem a obrigação de apresentação de orçamentos e contas;

Em 1998 (ultimo ano com dados completos) apenas cerca de 41% dos orçamentos e 63% das contas foram visados;

Não elaboração de estudos económico-financeiros, em especial relativamente às IPSS beneficiárias de acordos típicos, capazes de identificar com rigor as necessidades e avaliar o cumprimento dos acordos;

Insuficiente acompanhamentos dos acordos subscritos, não sendo aplicadas “sanções” às entidades que não prestam informações necessárias nem sendo feita uma confirmação, no terreno, dos dados fornecidos;

Desarticulação entre o CRSS e os SSR relativamente à informação respeitante aos subsídios e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS, não se encontrando esta devidamente centralizada e uniformizada (acresce a este facto uma organização ineficiente no arquivamento dos processos conjugada com a dispersão dos documentos que os compõem pelos vários serviços que intervêm nas sua tramitação administrativa e financeira);

Apesar de, do ponto de vista da tramitação geral, se afigurar existir uma adequada segregação de funções no processamento administrativo dos acordos e correspondente processamento da despesa, o mesmo não acontece no interior do CRSS, mais concretamente no Departamento de Acção Social (DAS), onde para além das tarefas atrás descritas este tem ainda a incumbência de efectuar o controlo da aplicação dos subsídios correspondentes.

Das exposições e considerações anteriores infere-se que o sistema global de controlo interno associado às IPSS, embora, na sua concepção, preveja uma série de requisitos e formalidades tendentes a um eficiente controlo, se revela, na prática, **deficiente**, carecendo de aperfeiçoamentos, designadamente de uma melhor articulação e coordenação entre as várias entidades intervenientes e da disponibilização de meios técnicos e humanos especialmente vocacionados para essa actividade.



Tribunal de Contas

V- IPSS AUDITADAS

Tendo em vista a realização de uma Auditoria temática orientada para a análise da atribuição, utilização e controlo dos subsídios com acordos de cooperação, tomando como período base o ano de 1999, foram seleccionadas, do universo das IPSS sediadas na zona de intervenção dos Serviços Subregionais de Aveiro e Coimbra – que tinham sido os serviços locais alvo no decorrer da primeira fase – três instituições:

- a) Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC);
- b) Santa Casa da Misericórdia de Ovar (SCMO); e
- c) Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade (AFA).

V.1- Avaliação do Controlo Interno

V.1.1- Considerações Gerais

Com o intuito de aferir da existência de procedimentos básicos de controlo interno indispensáveis ao bom funcionamento das Instituições, nomeadamente no que respeita à salvaguarda dos activos, à conferência, registo, fidedignidade e plenitude da informação contabilística e à possibilidade de detecção de eventuais erros, efectuaram-se questionários e diversas entrevistas com os órgãos das direcções e com os funcionários responsáveis pelas áreas contabilística e financeira.

Relativamente ao processo contabilístico, de acordo com o Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, cujo anexo constitui o Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (PCIPSS), aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1990 às IPSS, o sistema inerente prevê uma contabilidade geral e uma contabilidade analítica, a qual comporta uma distribuição de proveitos, custos e resultados, organizada em função de valências ou respostas sociais e de quaisquer outras actividades de exploração que desenvolvam.

Neste domínio verifica-se o cumprimento da Lei e das normas e princípios contabilísticos que lhe estão subjacentes, pois qualquer das instituições seleccionadas segue o Plano de Contas em questão, apresentando, no entanto, variações quanto ao respectivo sistema contabilístico em concreto, no que respeita essencialmente a dois aspectos:

- ✓ A maior ou menor complexidade do sistema de informação que lhe está subjacente;
- ✓ Os critérios de imputação dos custos indirectos ou comuns.

No que respeita ao *sistema de informação*, é o desenvolvimento da contabilidade analítica que faz a diferença entre as instituições, pois, enquanto a SCMO e a AFA se apresentam na sua expressão mais simples, isto é, tendo apenas como produto a distribuição de proveitos, custos e resultados por valência, a CDC apresenta uma maior complexidade.

Quanto aos *critérios de imputação de custos indirectos ou comuns*, eles divergem nas 3 instituições. Isso resulta, em primeiro lugar, do facto do PCIPSS, ser omissivo a este respeito, factor que conduz a dificuldades de comparação entre as instituições, pois este processo, que aparentemente e em princípio deveria ter algumas orientações concretas, está sujeito ao livre



Tribunal de Contas

arbítrio dos gestores e contabilistas, que, na verdade, se movem numa realidade relativamente homogénea, não se justificando o grau de divergência encontrado.

V.2– Observações Relativas ao Controlo Interno das Instituições

✓ Cáritas Diocesana de Coimbra

O plano de contas da Instituição está suportado informaticamente pelos seguintes programas: o GCO – Gestão de Contabilidade Oficial e TME – Terceiros e Moeda Estrangeira (que se integra no GCO);

O sistema de informação subjacente ao sistema contabilístico prevê a classificação dos documentos através de um número com doze dígitos que permite a partição de proveitos e custos, não só por valência como por estabelecimento;

A imputação dos custos comuns às valências é normalmente ponderada em função das “Remunerações certas” (tendo em conta o grau de incidência e pessoas envolvidas) do pessoal e das distâncias entre a sede e os estabelecimentos quando seja caso disso, aplicando-se, no entanto, outros critérios subjectivos, aplicados caso a caso, como seja, por exemplo, o grau de utilização das infra-estruturas envolvidas;

É elaborada, periodicamente, informação contabilística, nomeadamente, Dívidas a Fornecedores (quinzenalmente) e mapas com o posicionamento dos principais saldos, designadamente, os que respeitam aos valores a receber (mensalmente);

São efectuadas reconciliações bancárias, havendo, por outro lado, um acompanhamento permanente por parte do Tesoureiro da Instituição (elemento que integra a Direcção), dos movimentos das contas bancárias, através da conferência dos respectivos extractos com as contas correntes, elaboradas manualmente;

Os cheques são sempre assinados por duas pessoas, havendo duas modalidades: dois elementos da Direcção ou um elemento da Direcção mais o chefe da contabilidade, a quem foi conferida procuração para tal;

Existem, na Instituição, três tipos de documentos:

- Os recibos utilizados na sede da Instituição para registo de todas as importâncias que lhe são pagas pelos diversos Organismos e Entidades, são numerados tipograficamente, o mesmo acontecendo com todas aquelas operações que se verificam fora da sede. Nos casos em que há necessidade de emissão de factura, existe na sede um tipo de factura numerada tipograficamente que, ao ser emitida, faz referência à origem da operação;
- Nos sectores (estabelecimentos/valências) onde é possível, emitem-se os recibos para cobrança das mensalidades através de programa informático;
- Em relação às valências ATL e Centro de Ocupação Juvenil (COJ) a cobrança das mensalidades é efectuada através de recibos impressos tipograficamente, com numeração manual, por estabelecimento, efectuada à medida das necessidades de cada um, existindo um registo e controlo de todos os recibos numerados desta forma;



Tribunal de Contas

Não se procede à rotação de funções entre os funcionários dos departamentos, ou seja, cada funcionário é responsável por um conjunto de procedimentos, efectuando-os de forma permanente;

O Orçamento, ou mais precisamente, a conta de “Exploração Previsional e Orçamento de Investimentos e Desinvestimentos”, não tem sido elaborada nos últimos anos, alegadamente por falta de disponibilidade do pessoal afecto à contabilidade;

Constituindo-se o processo contabilístico como um sistema de informação para a gestão de qualquer organização, verifica-se que a CDC, apesar de, na teoria, estar dotada neste domínio de um instrumento poderoso, não retira daí todas as potencialidades, pois, na prática, verificam-se atrasos sistemáticos nos procedimentos contabilísticos, talvez como resultado, não só da complexidade do sistema, como também da dimensão da Instituição e adequação dos meios utilizados. Assim, em termos de informação, não se atingem plenamente os efeitos que o sistema, do ponto de vista teórico e conceptual, poderia potenciar.

✓ Santa Casa da Misericórdia de Ovar

O plano de contas da Instituição está suportado informaticamente pelo programa INFOLOGIA;

O critério de imputação de custos indirectos ou comuns assenta fundamentalmente no número de utentes por valência;

Existe um departamento especializado de contabilidade integrado nos serviços administrativos, o qual é assistido por um contabilista externo;

É elaborada, mensalmente, informação contabilística, nomeadamente, Balancetes, Pendentes de Fornecedores, Inventários, Mapas de Saída de Géneros e Consumíveis, Mapas Estatísticos de Utentes e Pessoal;

São efectuadas, com supervisão do responsável da Contabilidade, reconciliações bancárias;

No final de cada dia é emitido um extracto da conta “Caixa” com discriminação do respectivo saldo;

À excepção das pequenas despesas, todas as compras são efectuadas mediante requisições emitidas pelos responsáveis de Sector e autorizadas pela Administração, sendo estas, posteriormente, confrontadas com as facturas recebidas;

Os pagamentos são autorizados pelo Provedor ou Vice-Provedor e os cheques assinados por dois elementos: Provedor ou Vice-Provedor e Tesoureiro;

São efectuados orçamentos anuais, procedendo-se, ao longo do ano de execução, ao seu controlo;

Não se procede à rotação de funções entre os funcionários dos departamentos, ou seja, cada funcionário é responsável por um conjunto de procedimentos, efectuando-os de forma permanente (cfr. ponto V.1.2).



Tribunal de Contas

✓ Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade

O plano de contas da Instituição está suportado informaticamente pelo programa Contabilidade Geral e Analítica;

O critério de imputação de custos indirectos ou comuns tem por base essencial o valor dos subsídios atribuídos a cada valência;

O contabilista da Instituição é externo, não existindo nesta um departamento especializado nesta matéria;

É elaborada, mensalmente, informação contabilística, nomeadamente, Balancetes Analíticos e de Razão;

São efectuadas, pelo Técnico Oficial de Contas, reconciliações bancárias;

O responsável por cada valência requisita os materiais necessários assim como os serviços de apoio (cozinha, limpeza, etc.) sendo adquiridos após deferimento da Directora Técnica;

Os pagamentos são autorizados pelo Tesoureiro (membro integrante da Direcção), sendo os cheques assinados por duas pessoas: Tesoureiro e Presidente;

A organização dos documentos contabilísticos apresentava-se confusa, originando dificuldades de consulta, pelo facto de existirem documentos que não estavam adequada e sequencialmente numerados;

Deverá assegurar-se a melhoria da organização contabilística, nomeadamente através de uma adequada numeração dos documentos de suporte, manual ou tipograficamente quando necessário.

São efectuados orçamentos anuais, procedendo-se, ao longo do ano de execução, ao seu controlo;

Está, genericamente, estabelecido o princípio da rotação de funções entre os funcionários dos departamentos.

V.3– Verificação da Legalidade, Regularidade e Correção Económica e Financeira na Aplicação dos Subsídios com Acordo

V.3.1– Considerações prévias

Tendo em atenção os objectivos definidos, importa, em primeira análise e de uma forma geral, avaliar quais as *fontes correntes de sustentação financeira das instituições*, isto é, encarando todas as suas actividades e, portanto, as valências prosseguidas, de uma forma abrangente. Este objectivo foi atingido de uma forma aproximada, pois utilizaram-se variáveis de natureza económica, isto é, os proveitos de exploração, financeiros e parte dos extraordinários, cujos valores nem sempre correspondem a encaixes financeiros no exercício em que são registados.



Tribunal de Contas

Assim, consideraram-se os valores das Demonstrações de Resultados relativamente ao triénio 1997/99, devendo, para uma melhor interpretação, referir-se, relativamente às rubricas, o seguinte:

- 72 – “*Prestação de serviços*” tem como componente maioritária os proveitos derivados de matrículas e mensalidades de utentes;
- 74 – “*Subsídios à exploração*” comporta essencialmente subsídios do sistema de segurança social ao abrigo de acordos de cooperação, revestindo em princípio carácter regular, bem como outros, de origem estatal ou não, embora não exclusivamente, pois parte são relevados na conta 79.
- 76 – “*Outros proveitos operacionais*” tem como componente principal as quotizações de associados
- 79 – “*Proveitos e ganhos extraordinários*”: merece relevância no domínio dos subsídios a componente formação profissional, bem como apoios associados a programas, como seja o PAII. Subjacente ao registo nesta rubrica está o conceito de precariedade das receitas correlativas, o que as afastaria da análise ao abrigo de um conceito de regularidade. No entanto, atendeu-se a um critério de especificidade da actividade, factor que levou a considerar outra componente importante, os donativos, mas a excluir o resultado das alienações de imobilizado.

V.3.2- *Acordos objecto de análise*

O elenco dos *acordos objecto de análise* em cada uma das Instituições seleccionadas é o que se segue:

✓ Cáritas Diocesana de Coimbra

Esta Instituição tinha, em 1999, 122 acordos de cooperação com o sistema de Segurança Social, quer típicos, quer atípicos, tendo-se optado, neste caso, por analisar o segmento dos *acordos atípicos*. Assim, a selecção recaiu sobre os seguintes:

- Acolhimento (Quadro Sede);
- Apartamentos de Reinserção (Toxicoddependência);
- Lar de Idosos em situação de dependência;
- Atendimento telefónico de emergência social.

✓ Santa Casa de Misericórdia de Ovar

Fundamentado, essencialmente, em critérios de relevância financeira, seleccionaram-se dois acordos, um de natureza típica e outro atípico, a saber:

- Educação pré-escolar; e
- Lar de idosos grandes dependentes.



Tribunal de Contas

- ✓ Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade

Em consonância com o critério adoptado quanto à Instituição anterior, seleccionaram-se dois acordos típicos, a saber:

- Educação pré-escolar; e
- Lar de idosos.

V.3.3- *Cáritas Diocesana de Coimbra*

V.3.3.1- ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

V.3.3.1.1- *ESTRUTURA DOS PROVEITOS*

No contexto dos parâmetros atrás referidos, o quadro que segue sintetiza, no triénio 1997/99, os proveitos decorrentes da actividade da instituição:

Quadro XI

Evolução da Estrutura dos Proveitos no Período 1997/99- CDC

(em contos)

Rubricas	1997		1998		1999	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
71. Vendas	0	0,0	547	0,0	813	0,1
72. Prestações de serviços	227.133	23,6	280.013	22,7	282.524	20,5
73. Proveitos suplementares	1.494	0,2	46	0,0	787	0,1
74. Subsídios à exploração	670.503	69,6	843.928	68,3	999.235	72,5
76. Outros proveitos operacionais	23.491	2,4	26.566	2,2	29.516	2,1
78. Proveitos e ganhos financeiros	5.058	0,5	6.045	0,5	4.449	0,3
79. Proveitos e ganhos extraordinários	36.338	3,8	78.448	6,3	61.648	4,5
Total	964.017	100	1.235.593	100	1.378.972	100

Fonte: Contas da CDC

A actividade da instituição está essencialmente apoiada em subsídios, os quais atingiram, em 1999 (considerando apenas os registados como subsídios à exploração na rubrica 74), cerca de 999,2 milhares de contos, ou seja, cerca de 72,5% do total dos proveitos considerados, apresentando um crescimento apreciável, tanto em termos absolutos como relativos face aos exercícios de 1997 e 1998.

Seguem-se as prestações de serviços (receitas provenientes de utentes) que atingiram em 1999 cerca de 282,5 milhares de contos, ou seja 20,5% dos proveitos, com tendência



Tribunal de Contas

estacionária em valores absolutos e decréscimo em termos de posicionamento relativo quanto aos mesmos totais.

A CDC tem vindo a receber subsídios das mais variadas proveniências e de diferentes tipos. Continuando a concentrar a análise nos subsídios à exploração registados na rubrica 74, esta apresenta, no mesmo período, a seguinte evolução:

Quadro XII

Subsídios à Exploração no Período 1997/99 – CDC

(em contos)

Rubricas	1997		1998		1999	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
CRSS - Acordos de cooperação	581.188	86,7	674.713	79,9	759.921	76,1
Outros subsídios	89.315	13,3	169.215	20,1	239.314	23,9
Total	670.503	100	843.928	100	999.235	100

Fonte: Contas da CDC

Como se verifica, estes subsídios provêm fundamentalmente dos CRSS (rubrica 74.1.1), tendo por substrato acordos de cooperação, embora não esgotem como origem de fundos, a comparticipação do SPA, dado existirem transferências de outros departamentos estatais.

Os subsídios com acordos de cooperação em 1999, os quais eram em número de 122, foram essencialmente provenientes do SSR de Coimbra (697,6 milhares de contos), distribuindo-se o remanescente (62,3 milhares de contos) pelos SSR de Aveiro, Leiria, Santarém e Viseu⁴⁴, perfazendo o total de 759,9 milhares de contos.

Os recursos financeiros transferidos dos SSR distribuíram-se, em 1999, por áreas sociais e valências, da seguinte forma:

⁴⁴ Como foi referido (ver anexo I), esta circunstância deriva do facto da instituição estar implantada numa área geográfica que corresponde ao âmbito da Diocese, a qual extravasa o Distrito de Coimbra.



Tribunal de Contas

Quadro XIII

Subsídios com Acordos de Cooperação e Eventuais Recebidos pela CDC do CRSS em 1999

(em contos)

Rubricas	V. absolutos	%
74.1.1.1. Infância e Juventude	319.242,5	42,0
74.1.1.1.11. Creches	31.177,2	4,1
74.1.1.1.13. Jardins de Infância	29.220,5	3,8
74.1.1.1.15. Cent. Activid. Temp. Livres	216.243,2	28,5
74.1.1.1.16. Lar e Intern. p/ Crianças e Jovens	42.601,6	5,6
74.1.1.2. Família e Comunidade	138.539,5	18,2
74.1.1.2.11. Lares	6.912,0	0,9
74.1.1.2.15. Serviço de Acolhimento	40.896,3	5,4
74.1.1.2.17. Apoia à Família e Comunid. e Pop. Activa	90.731,2	11,9
74.1.1.3. Invalidez e Reabilitação	48.987,2	6,4
74.1.1.3.14. Lares	47.165,8	6,2
74.1.1.3.15. Apoio Domiciliário	1.401,4	0,2
74.1.1.3.16. Unidade de Apoio Integrado	420,0	0,1
74.1.1.4. Terceira Idade	253.152,0	33,3
74.1.1.4.11. Lares N. Senhora da Encarnação	54.793,2	7,2
74.1.1.4.12. Centros de Dia	70.156,9	9,2
74.1.1.4.13. Centros de Convívio	10.094,3	1,3
74.1.1.4.14. Apoio Domiciliário	118.012,8	15,5
74.1.1.4.31. Subsídios Eventuais	94,8	0,0
Totais	759.921,2	100

Fonte: Contas da CDC

Não esgotando o quadro anterior toda a realidade constituída pela CDC atesta no entanto a dimensão e complexidade da organização, permitindo, de qualquer modo, observar que a actividade da CDC, reflectindo o padrão geral do sector, se centra nas áreas da Infância e Juventude e Terceira Idade, com destaque, em termos de valências, para os ATL (216,2 milhares de contos) e Apoio Domiciliário (118,0 milhares de contos).

Os restantes valores registados como subsídios à exploração (239,3 milhares de contos) em 1999, eram os seguintes:

Para fins de *emprego e formação profissional* – Os subsídios para este fim foram provenientes do FSE (70,2 milhares de contos), do IEFEP, principalmente através do Centro de Emprego de Coimbra (28,0 milhares de contos), bem como destinados a projectos no âmbito do Programa Integrar e para formação profissional, cujo total ascende a 23,5 milhares de contos, tendo como origem o OSS.



Tribunal de Contas

Dos *Serviços de Prevenção e Tratamento de Toxicodependentes* – Os subsídios recebidos desta proveniência (Ministério da Saúde) ascenderam a 31,2 milhares de contos e destinam-se a prevenir e tratar a toxicodependência nos estabelecimentos designados por Comunidade Terapêutica “Encontro” e Centro de Dia “Sol Nascente”

Da *Administração Regional de Saúde* – A CDC recebeu desta proveniência 15,0 milhares de contos que correspondem a cuidados de saúde prestados pela instituição, no âmbito do ADI (Apoio Domiciliário Integrado), direccionados às pessoas mais idosas, com deficiência e problemas de saúde mental, no sentido de promover a respectiva autonomia no domicílio e no ambiente sócio-familiar.

Do *Instituto de Reinserção Social* – trata-se de um subsídio no valor de 11,3 milhares de contos proveniente do Ministério da Justiça destinado a jovens provenientes de famílias carenciadas e desfavorecidas, integrados no Lar de Jovens de Santa Maria de Semide (Centro de Acolhimento e Formação Profissional de Semide), ao abrigo de um protocolo para 10 utentes. Este protocolo era complementado por um outro com a segurança social correspondendo a 50 utentes. Trata-se de um equipamento/estabelecimento que funciona mercê da parceria existente entre a CDC e o CEARTE – Centro de Formação Profissional de Artesanato.

Do remanescente, inscrito nesta rubrica, 60,1 milhares de contos, destaca-se o valor de 54,9 milhares de contos ao abrigo de protocolos com os Hospitais da Universidade de Coimbra e Centro Hospitalar de Coimbra⁴⁵, sendo o restante distribuído por diversas proveniências, figurando apenas como instituição privada a Fundação Calouste Gulbenkian⁴⁶.

V.3.3.1.2– RESULTADOS OPERACIONAIS

Os resultados operacionais, de acordo com os objectivos delineados, são abordados numa primeira análise numa perspectiva global da Instituição, por via dos proveitos e custos de que são produto directo.

Assim, no que respeita a 1999, a estrutura de proveitos e custos operacionais, bem como os respectivos resultados, apresentam-se como segue:

⁴⁵ Conferir, a propósito desta matéria, as observações do ponto 6.3.4.

⁴⁶ 120 mil escudos destinados à colónia de férias de Quiaios.



Tribunal de Contas

Quadro XIV

Resultados Operacionais - CDC

(em contos)

Rubricas	Ano	1999	
		V. absoluto	%
71. Vendas		813,0	0,1
72. Prestações		282.524,4	21,5
73. Proveitos Suplementares		787,1	0,1
74. Comp. Subsídios Exploração		999.236,0	76,1
76. Out. Prov. Operacionais		29.516,1	2,2
Sub-total (1)		1.312.876,6	100,0
61. CMVMC		174.017,7	13,1
62. Forc Serv Externos		316.584,1	23,8
64. Custos c/ Pessoal		617.309,3	46,5
66. Amortizações		143.177,0	10,8
63. Impostos		221,6	0,0
65. Benefícios. Processados. e Out. Cust. Oper		77.287,6	5,8
Sub-total (2)		1.328.597,3	100,0
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)		(15.720,7)	

Fonte: Contas da CDC

Tendo sido os proveitos anteriormente analisados, deve apenas realçar-se o peso de que os subsídios se revestem na actividade da Instituição. No que respeita aos custos, atendendo a que se está a lidar com uma área de prestação de serviços, não oferece surpresa o facto de os “*Custos com pessoal*” atingirem quase 50% do total, seguindo-se os “*Fornecimentos e Serviços Externos*” e o “*Custo das Matérias Consumidas*”, onde se destacam os géneros absorvidos na confecção de alimentos.

Os resultados operacionais apresentam-se negativos, (-)15.720,7 contos, pelo que, para atingir o resultado líquido do exercício (48.741,0 contos), contribuíram em parte os resultados financeiros (4.368,6 contos) e, decisivamente, os resultados extraordinários (60.093,2 contos).

V.3.3.2- ACORDOS VERIFICADOS

V.3.3.2.1- ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

No que respeita aos acordos objecto de análise, os proveitos, custos e resultados operacionais são os que constam do seguinte quadro:



Quadro XV

Resultados Operacionais dos Acordos Seleccionados - CDC

(em contos)

Rubricas	Acordos		Quadro- Sede		Lar de Idosos em Situação de Dependência	
	Apartamento de Reinserção	%		%		%
72. Prestações	720	9,2	1.978	2,0	52.824	30,4
73. Proveitos Suplementares	0	0,0	733	0,7	0	0,0
74. Comp. Subsídios Exploração	6.912	88,8	87.681	87,8	117.085	67,3
76. Out. Prov. Operacionais	156	2,0	9.523	9,5	3.944	2,3
Sub-total (1)	7.788	100,0	99.915	100	173.853	100
61. CMVMC	1.609	26,1	2.926	2,3	24.016	12,3
62. Forc Serv Externos	2.102	34,0	5.138	4,0	59.078	30,3
64. Custos c/ Pessoal	1.940	31,4	102.833	79,8	78.612	40,3
66. Amortizações	501	8,1	6.869	5,3	33.252	17,1
63. Impostos	27	0,4	114	0,1	0	0,0
65. Benef. Proc./Out. Cust. Oper.	0	0,0	10.995	8,5	0	0,0
Sub-total (2)	6.179	100,0	128.875	100	194.958	100
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)	1.609		(28.960)		(21.105)	

Fonte: DRL - CDC

Deve referir-se que não foi considerado o acordo relativo ao “*Atendimento telefónico de emergência social*” visto que a contabilidade analítica não o considera como centro de custo, pois o valor do subsídio que está em causa é de apenas cerca de 500 mil escudos anuais, sendo assegurado, em termos de pessoal afecto, em regime de voluntariado e praticamente sem intervenção da Instituição, a não ser quanto à cedência das instalações e da linha telefónica. Pode observar-se, a partir do quadro anterior, que:

O *Lar de Idosos*, que funciona junto da sede da Instituição (num equipamento denominado Centro Rainha Santa Isabel), apresenta uma estrutura de proveitos e custos paralela à situação geral da Instituição, pois, mesmo tendo por base um acordo atípico, este não se afasta dos padrões comuns da actividade;

Apresenta características diametralmente opostas o acordo designado por *Quadro-Sede*, pois, enquanto do lado dos proveitos depende quase exclusivamente do apoio da segurança social, sob o ângulo dos custos, sendo fundamentalmente mão-de-obra intensiva, destinam-se os subsídios, mesmo assim insuficientes, apenas para a cobertura de gastos com pessoal;



Tribunal de Contas

Os *apartamentos de reinserção* têm pouco significado no conjunto da Instituição, pois apenas dizem respeito a um universo de 8 utentes, podendo, no entanto, comentar-se que, quanto à estrutura de custos, não se afasta significativamente da média geral, predominando, do lado das receitas, os subsídios.

V.3.3.2.2– QUADRO SEDE

O *Quadro Sede* foi o primeiro acordo de cooperação (1972) assinado pela CDC, e que constituiu a pedra de toque para o arranque da instituição, funcionando, ainda hoje, como a sua estrutura central e base essencial para o desenvolvimento de todas as suas actividades. Este acordo comporta um conjunto de obrigações e atribuições para a instituição, em grande parte coincidentes com as atribuições que estão cometidas ao CRSS do Centro na vertente de acção social. A finalidade definida na cláusula I do acordo de cooperação atípico, celebrado entre a CDC e o CRSS de Coimbra, em 7 de Julho de 1987⁴⁷, é:

- O desenvolvimento por parte da CDC de actividades de apoio à família, comunidade e população activa de acordo com os objectivos definidos na Norma n.º IV do Despacho Normativo n.º 387/80.

Sendo o seu objecto central a comparticipação nos encargos de um quadro de pessoal, sediado em Coimbra, mas que se destina a apoiar todo o programa desenvolvido pela instituição ao nível da Diocese, a sua composição, actualizada, é a que consta do seguinte quadro:

Quadro XVI

Quadro de Pessoal - Quadro Sede CDC

N.º	Pessoal Técnico	Comparticipação da SS	N.º	Pessoal Administrativo	Comparticipação da SS
1	Técnico Superior ¹	268.600\$00	1	Chefe de repartição	246.200\$00
1	Director Técnico	143.000\$00	1	Chefe de Secção	182.400\$00
1	Técnico Superior Principal ²	297.800\$00	2	1.º Oficial	130.800\$00
2	Técnico Superior 1.º ²	268.600\$00	2	3.º Oficial	103.600\$00
4	Técnico Superior 2.º ²	233.600\$00	1	Escriturária Dactilografa	91.100\$00
1	Educadora Social Principal	155.500\$00	1	Escriturária Dactilografa	70.300\$00
3	Educadora Social 1.ª	130.800\$00	1	Escriturária	89.700\$00
11	Educadora Social 2.ª	110.300\$00	1	Telefonista	78.600\$00

1 Psicóloga

2 Serviço Social

V.3.3.2.3– APARTAMENTOS DE REINserÇÃO (TOXICODependência)

Este acordo foi firmado em 1992, tendo entrado em vigor no mês de Dezembro desse ano. O objectivo, definido na sua Cláusula I, é proporcionar apoios técnicos e financeiros, por parte do CRSS de Coimbra, à Instituição que se propõe desenvolver actividades no âmbito da toxicoddependência, nomeadamente:

⁴⁷ Este novo acordo revoga todos os outros anteriormente assinados.



Tribunal de Contas

- pré-formação;
- formação profissional;
- procura de emprego;
- elaboração de um projecto de vida pessoal;
- reinserção no mercado de trabalho e na sociedade.

A actividade funciona num apartamento situado em Ribeiro da Póvoa, Rua Carminé Miranda 109 r/ch, S. Martinho do Bispo, Coimbra, tendo como capacidade máxima 8 utentes. O estudo económico-financeiro elaborado pelo CRSS revelou um custo médio utente/mês de 90.000\$00, 80% pago pelo CRSS e 20% pelo utente, sendo que, durante o período em que os utentes estiverem a frequentar acções de formação, orientação ou pré-formação, os custos da sua estada são suportados, em 80%, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Deve referir-se que no domínio do apoio à toxicoddependência a Instituição tem outras actividades, que se podem considerar como de retaguarda, que são a comunidade terapêutica “Encontro” e o centro de dia “Sol-Nascente”. Estas funcionam como sectores de triagem, transitando os utentes para os apartamentos quando são considerados aptos em termos de inserção familiar, social e profissional.

V.3.3.2.4— LAR DE IDOSOS EM SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA (CENTRO RAINHA SANTA ISABEL)

O objecto deste acordo, assinado em 1997, consiste na prossecução, por parte da Instituição, de actividades de apoio na área populacional de cidadãos dependentes e idosos. Funcionando no Centro Rainha Santa Isabel, Quinta da Fonte, Areeiro, Coimbra, com capacidade para 70 utentes, o acordo abrange apenas 40 utentes, sendo a comparticipação do CRSS de 90.000\$00/utente/mês. O acordo define ainda o seguinte quadro de pessoal afecto ao equipamento:

Quadro XVII

Quadro de Pessoal – Lar de Idosos em Situação de Dependência CDC

N.º	Pessoal Técnico	N.º	Pessoal Auxiliar	N.º	Pessoal Administrativo
1	Médico	1	Cozinheira 1.ª	1	Recepcionista Principal
2	Enfermeiro	1	Cozinheira 3.ª		
1	Fisioterapeuta	50	Auxiliar		
1	Técnico de Serviço Social 1.ª				
1	Educadora Social Principal				

V.3.3.2.5— ATENDIMENTO TELEFÓNICO DE EMERGÊNCIA SOCIAL

O presente acordo foi celebrado em Dezembro de 1990 e tem como objecto o fornecimento de informações de carácter social a todos os utilizadores da Segurança Social que, em



Tribunal de Contas

situação de emergência, provocada por calamidades, sinistros, em trânsito e em residência fixa, tenham necessidade de recorrer ao Serviço. O acordo prevê uma participação anual fixa (em 1999 o subsídio foi de 504.480\$00, calculado com base numa actualização de 3% relativamente ao ano anterior) e funciona com pessoal em regime de voluntariado.

V.3.3.3- VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

V.3.3.3.1- DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Na sequência da análise genérica dos sistemas de controlo interno implementados, foram definidas as rubricas e a respectiva amostra a verificar. Foi possível, para cada um dos acordos a verificar, definir uma amostra específica, mas, atendendo aos procedimentos contabilísticos utilizados pela instituição, quanto aos proveitos e custos inerentes ao acordo “Acolhimento (Quadro Sede)”⁴⁸, estando englobados nos custos comuns da organização, isso não aconteceu.

Por outro lado, quanto ao acordo “Atendimento telefónico de emergência social” foi verificado todo o universo, visto tratar-se de um acordo com pouca expressão financeira e, conseqüentemente, escassa documentação.

Dado que os universos documentais das rubricas seleccionadas se apresentaram bastante heterogêneos, optou-se por métodos de amostragem (por blocos, sistemática e sobre valores estratificados) que melhor se adaptassem a essas diferentes realidades. Assim, para cada um dos restantes dois acordos, a amostra definida foi a seguinte:

V.3.3.3.1 1- Toxicodependência

Quadro XVIII

Amostra – Toxicodependência

(em escudos)

Rubricas seleccionadas	Universo		Amostra		Percentagem	
	Documentos	Valor	Documentos	Valor	Documentos	Valor
Géneros alimentares	101	1.607.508	20	229.058	19,8	14,2
Conservação reparação	32	1.227.333	7	983.727	21,9	80,2
Matrículas e mensalidades	11	720.000	11	720.000	100,0	100,0

Fonte: Balancetes Analíticos da CDC

Os documentos verificados apresentaram-se correctamente classificados e registados, nada havendo a assinalar.

⁴⁸ É feita, à posteriori, a imputação de uma percentagem destes custos a cada uma das valências e departamentos da Instituição.



Tribunal de Contas

V.3.3.3.1.2– Lar de Idosos em situação de dependência

Quadro XIX

Amostra – Lar de Idosos em Situação de Dependência

(em escudos)

Rubricas seleccionadas	Universo		Amostra		Porcentagem	
	Documentos	Valor	Documentos	Valor	Documentos	Valor
Matrículas e mensalidades	22	52.792.837	3	10.728.735	13,6	20,3
Honorários	26	16.035.430	2	2.711.300	7,7	16,9
Remunerações a prof. Indiferenciados	12	51.572.027	2	7.127.802	16,7	13,8
Comp. Adm. Regional do Centro	12	15.007.000	2	2.522.000	16,7	16,8
Comp. Outras entidades ADES	25	54.912.000	4	9.300.000	16,0	16,9
Encargos com a saúde dos utentes	78	12.446.913	16	2.755.964	20,5	22,1

Fonte: Balancetes Analíticos da CDC

Relativamente aos documentos constantes da amostra verificados, apresentam-se no ponto seguinte as observações daí decorrentes.

V.3.3.3.2– OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Na sequência da análise dos documentos constantes da amostra, detectaram-se, considerados como subsídios e contabilizados na rubrica “*Contribuições de Outras Entidades*” do acordo Lar de Idosos em situação de dependência, proveitos decorrentes de serviços prestados ao Centro Hospitalar de Coimbra (CHC) e Hospitais da Universidade de Coimbra (HUC). Os documentos citados são os que constam do seguinte quadro:

Facturas

Data	Designação	Entidade	Quantidade	N.º de dias	Preço Unitário	Total
1 a 31/3 de 2000	Bolsa de 10 camas em regime de internamento com apoio médico e enfermagem	CHC	10	31	6.000\$	1.860.000\$
1 a 31/3 de 2000	Bolsa de 15 camas em regime de internamento com apoio médico e enfermagem	HUC	15	31	6.000\$	2.790.000\$
1 a 31/12 de 2000	Bolsa de 10 camas em regime de internamento com apoio médico e enfermagem	CHC	10	31	6.000\$	1.860.000\$
1 a 31/12 de 2000	Bolsa de 15 camas em regime de internamento com apoio médico e enfermagem	HUC	15	31	6.000\$	2.790.000\$

Os protocolos de cooperação com os referidos hospitais dizem respeito à disponibilização, no Lar de Dependentes e Idosos do Centro Rainha Santa Isabel, de 25 camas para doentes em tratamento ambulatorio, em relação aos quais os proveitos decorrentes (da análise do extracto de conta, percebe-se o carácter de regularidade desta actividade, que rendeu, durante a gerência de 1999, 54.912.000\$00) suscitam dúvidas na sua caracterização como subsídios, pois poderiam inserir-se na figura de prestação de serviços.



Tribunal de Contas

V.3.4– Santa Casa da Misericórdia de Ovar

V.3.4.1– ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

V.3.4.1.1– ESTRUTURA DOS PROVEITOS

De acordo com os registos contabilísticos, a actividade da instituição, no período de 1997 a 1999, originou os seguintes proveitos:

Quadro XX

Evolução da Estrutura dos Proveitos - SCMO

(em contos)

Rubricas	1997		1998		1999	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
72. Prestações de Serviços	102.581	29,5	111.717	30,5	115.809	30,2
72.1. Matrículas e Mensalidades de Utentes	102.581	29,5	111.717	30,5	115.809	30,2
73. Proveitos Suplementares					9.769	2,6
74. Subsídios à Exploração	158.268	45,6	175.114	47,8	193.037	50,3
74.1. Do SPA	158.268	45,6	175.114	47,8	193.037	50,3
74.1.1. CRSS	157.668	45,4	174.346	47,6	192.627	50,2
74.1.3. Câmara Municipal de Ovar	480	0,1	498	0,1	300	0,1
74.1.7. CRSS - Especial	120	0,0	120	0,0	110	0,0
74.1.8. Governo Civil		0,0	150	0,0		0,0
76. Outros Proveitos Operacionais	884	0,3	733	0,2	813	0,2
76.2. Quotizações	884	0,3	733	0,2	813	0,2
78. Proveitos e Ganhos Financeiros	25.068	7,2	26.292	7,2	32.364	8,4
78.1. Juros e outros	779	0,2	1.417	0,4	334	0,1
78.3. Rendimentos de Imóveis	24.289	7,0	24.875	6,8	32.030	8,3
79. Proveitos e Ganhos Extraordinários	60.606	17,4	52.200	14,3	31.614	8,3
79.0. De Acções de Formação e Outras	17.627	5,1	12.086	3,3	6.882	1,8
79.01. Projecto PAII	10.142	2,9	4.516	1,2		0,0
79.02. Apoio à Terceira Idade	3.107	0,9	1.275	0,3		0,0
79.03. Apoio à Acção Educativa	2.548	0,7	2.207	0,6		0,0
79.04. Subsídios DN 53/A96	1.830	0,5	4.088	1,1		0,0
79.05. Empresas de Inserção					6.882	1,8
79.8. Out. Prov. Ganh. Extr.	42.979	12,4	40.114	11,0	24.732	6,5
79.8.4. Donativos	19.545	5,6	24.439	6,7	21.353	5,6
79.8.6. Prog. Apoio Integrado a Idosos	3.577	1,0	4.456	1,2		0,0
79.8.8. Outros não Especificados	19.857	5,7	11.219	3,1	3.379	0,9
Total	347.407	100	366.056	100	383.406	100

Fonte: Contas da S.C.M. de Ovar

Do quadro anterior podem-se retirar as seguintes observações:



Tribunal de Contas

Os subsídios à exploração provenientes do CRSS do Centro constituíram-se como a principal base financeira da instituição ao longo do período considerado, cuja proporção apresenta um crescimento constante, representando em 1999 cerca de 53,1%, correspondendo a 192,6 milhares de contos;

Igualmente com evolução crescente se apresentam as matrículas e mensalidades dos utentes, tendo atingido em 1999 cerca de 115,8 milhares de contos, representando 31,9 % dos proveitos globais;

No que respeita aos subsídios e donativos de natureza não regular, em 1997 e 1998, os apoios para acções de formação e projectos apresentavam um peso relativamente superior a 1999 (6,8 milhares de contos⁴⁹ e 1,9 %), enquanto os donativos mantiveram uma expressão constante, apesar de irregular, ao longo do período, representando em 1999 cerca de 21,4 milhares de contos, ou seja, 5,9 % do total dos proveitos;

Finalmente, deve referir-se que a instituição tem, tradicionalmente, uma actividade importante a nível local na recuperação, manutenção, gestão e exploração de imóveis, factor que se traduz neste domínio pela expressão relativamente significativa, no contexto dos ganhos financeiros, dos rendimentos provenientes de imóveis, embora em 1999 tenham apresentado uma quebra significativa, metade dos valores apresentados em 1997 e 1998.

V.3.4.1.2– RESULTADOS OPERACIONAIS

A estrutura de proveitos e custos apresentada pela Instituição em 1999, evidencia-se da seguinte forma:

⁴⁹ Projecto “*Empresas de Inserção*”, em parceria com a Câmara Municipal de Ovar, tendo como destinatários pessoas que necessitam de apoio para reorganizar a sua vida no sentido de uma maior autonomia.



Quadro XXI

Resultados Operacionais - SCMO

(em contos)

Rubricas	Valências	1999	
		V. absoluto	%
72. Prestações		115.810	36,3
73. Proveitos Suplementares		9.768	3,1
74. Comp. Subsídios Exploração		193.038	60,4
76. Out. Prov. Operacionais		813	0,2
Sub-total (1)		319.429	100,0
61. CMVMC		56.556	16,2
62. Forc Serv Externos		58.835	16,9
64. Custos c/ Pessoal		216.368	62,0
66. Amortizações		16.907	4,8
63. Impostos		400	0,1
65. Out. Custos Operacionais		10	0,0
Sub-total (2)		349.076	100,0
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)		(29.647)	

Fonte: DRL da SCMO

Quanto aos proveitos, já atrás foi evidenciado o peso que representam os subsídios e as participações de utentes. Na vertente dos custos, merecem destaque os 62,0 % que representam os “*Custos com Pessoal*” justificados pela natureza da actividade, seguindo-se os “*Fornecimentos e Serviço Externos*” e o “*Custo das Matérias Consumidas*”.

Os *resultados operacionais* apresentam-se negativos, (-)29.647 contos, sendo equilibrados pelos *resultados financeiros*, 31.948 contos, que, conforme atrás se referiu, provêm do recebimento de rendas relativas a bens imobiliários, conduzindo a *resultados correntes* de 2.299 contos. Por último, o *resultado líquido do exercício* de 1999 apresenta-se superior (24.430 contos) aos *resultados correntes*, por via do efeito dos *resultados extraordinários*.

V.3.4.2- ACORDOS VERIFICADOS

A actividade da Instituição desenvolve-se na prossecução das seguintes respostas sociais: creche, creche familiar, educação pré-escolar, ATL, centro comunitário, centro de dia, lar e apoio domiciliário, tendo recaído a análise, conforme referido, na educação pré-escolar e lar.

V.3.4.2.1- ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

A estrutura de custos e proveitos dos acordos seleccionados apresenta-se como segue:



Quadro XXII

Resultados Operacionais dos Acordos Verificados - SCMO

(em contos)

Rubricas	Valências	Pré-escolar	%	Lar	%
72. Matric. e Mensalidades/utentes	16.863	16.863	35,7	58.748	36,4
73. Proveitos Suplementares	0	0	0,0	0	0,0
74. Compart. Subsíd. à Exploração	30.234	30.234	64,1	102.179	63,4
CRSS	30.086	30.086	63,8	102.056	63,3
Câmara Municipal	38	38	0,1	123	0,1
CRSS - Especial	110	110	0,2	0	0,0
76. Outros Proveitos Operacionais	103	103	0,2	332	0,2
Sub-Total (1)	47.200	47.200	100	161.259	100
61. CMVMC	4.892	4.892	9,7	34.896	20,2
62. Forn. Serv. Externos	8.237	8.237	16,3	34.850	20,2
63. Impostos	51	51	0,1	163	0,1
64. Custos c\ Pessoal	33.862	33.862	67,0	94.187	54,6
65. Outros Custos Operacionais	1	1	0,0	4	0,0
66. Amortizações	3.491	3.491	6,9	8.471	4,9
Sub-Total (2)	50.534	50.534	100	172.571	100
Result. Operacionais (1) - (2) = (3)	(3.334)	(3.334)		(11.312)	

Fonte: DRL

Do quadro anterior pode inferir-se que a estrutura em questão é paralela aos valores globais da Instituição, com um peso ligeiramente superior no que se refere aos subsídios do sistema de segurança social, sob o ângulo dos proveitos. O mesmo se verifica quanto aos custos, mas com menor incidência relativa dos custos com pessoal, ao contrário dos consumíveis e matérias-primas, que apresentam uma incidência superior.

V.3.4.2.2- CARACTERIZAÇÃO

V.3.4.2.2.1- Educação Pré-Escolar

O acordo, revisto em 31 de Agosto de 1999, tem como finalidade central a prestação de serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando actividades educativas e de apoio à família (refeições e prolongamentos), nomeadamente, actividades de animação sócio-educativa. A capacidade estabelecida é de 70 utentes, estando, actualmente, ao serviço de 66. Relativamente às participações financeiras, para o ano lectivo de 1999/2000, são de 26.185\$00 utente/mês (16.395\$00 referente à componente lectiva e 9.790\$00 referente à componente de apoio à família). O quadro de pessoal constante do acordo é o seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro XXIII

Quadro de Pessoal – Educação Pré-escolar

N.º	Pessoal Técnico	N.º	Pessoal Auxiliar	N.º	Pessoal Administrativo
3	Educadoras de Infância	1	Cozinheira ¹	1	Elemento Administrativo
3	Ajudantes de Acção Educativa	1	Ajudante de Cozinheira ¹		
		1	Auxiliar de Serviços Gerais ¹		

¹ Pessoal comum a outras valências

V.3.4.2.2.2– Lar de Idosos grandes dependentes

Este acordo de cooperação tem uma natureza atípica visto que, para além de dar apoio à população idosa em geral, acolhe utentes com um elevado grau de dependência. A capacidade estabelecida no acordo é de 120 utentes, salvaguardando-se 2 lugares para serem preenchidos por proposta do SSR de Aveiro, sendo as participações financeiras providas de duas fontes:

- ✓ *Do CRSS do Centro*, em função do número de utentes, condicionada ao envio trimestral do mapa de frequência de utentes, no montante de 71.920\$00 utente/mês;
- ✓ *Do utente*, determinadas em função dos rendimentos do respectivo agregado familiar, tendo como referência a Orientação Normativa – Circular n.º 3 de 2 de Maio de 1997, da DGAS.

O acordo prevê o seguinte quadro de pessoal:

Quadro XXIV

Quadro de Pessoal – Lar de Idosos Grande Dependentes

N.º	Pessoal Técnico	N.º	Pessoal Auxiliar	N.º	Pessoal Administrativo
1	Administrador ¹	1	Rececionista	1	Administrativo
1	Directora técnica ²	1	Contabilista ¹		
1	Técnico Sup. Serviço Social	26	Ajudantes Familiares		
1	Técnico de Animação	1	Encarregado Serviços Gerais		
13	Enfermeiras	14	Empregadas Auxiliares		
1	Médico ³	1	Ecónoma ¹		
		1	Cozinheira		
		6	Auxiliares de Cozinha		
		4	Auxiliares de Lavandaria		
		4	Auxiliares de Rouparia		
		1	Barbeiro ¹		
		1	Jardineiro ¹		

¹ Comum às restantes Valências da SCMO

² Esta função é exercida pela Técnica Superior de Serviço Social

³ Protocolo de apoio médico com o Centro de Saúde Local



Tribunal de Contas

V.3.4.3- VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

V.3.4.3.1- DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Após o levantamento dos sistemas de controlo interno implementados, foram definidas as rubricas e a respectiva amostra a verificar, a partir do universo de documentos da instituição. Não tendo sido possível fazê-lo com base em documentos específicos relativos a cada acordo, dado que os valores contabilísticos correlativos são, na sua maior parte, valores imputados de forma indirecta, de acordo com os procedimentos contabilísticos adoptados. Foi definida a seguinte amostra:

Quadro XXV

Amostra - SCMO

(em escudos)

Rubricas seleccionadas	População		Amostra		Percentagem	
	Documentos	Valor	Documentos	Valor	Documentos	Valor
Outros fornecimentos e serviços	335	3.933.807	41	2.219.553	12,2	56,4
Limpeza e higiene	192	11.998.728	42	8.142.214	21,9	67,9
Matérias primas	1302	55.563.460	78	14.368.062	6,0	25,9
Conservação e reparação	238	7.656.510	34	5.510.803	14,3	72,0
Honorários	189	12.500.448	37	2.690.027	19,6	21,5
Matrículas e mensalidades	340	32.710.841	60	5.409.445	17,6	16,5

Fonte: Balancetes Analíticos da SCMO

As observações decorrentes da análise dos documentos constantes da amostra encontra-se expostas no ponto seguinte.

V.3.4.3.2- OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Do que foi observado destaca-se o seguinte:

- ✓ No que respeita às participações de utentes e rendas de prédios são emitidos, ao longo de cada mês, mapas mensais de cobrança e recibos, desagregando-se, no primeiro caso, em dois tipos de mapa, conforme se trate das valências Lar de Idosos e Apoio Domiciliário, ou Creche, Jardim de Infância e ATL.
- ✓ Os referidos mapas, bem como os recibos são construídos utilizando uma aplicação informática de base de dados (D BASE).
- ✓ Nada havendo a observar quanto ao processamento relativo à área Infância e Juventude e rendas de prédios, já relativamente à Terceira Idade, o mesmo não acontece, conforme segue:
 - Como produto da base de dados são emitidos mapas de cobrança, os quais incluem uma listagem de utentes, com indicação dos números de recibo, valores e mês a que respeitam, que por norma corresponde ao valor da pensão a que têm direito, sendo neste caso



Tribunal de Contas

acrescentado manualmente à listagem, uma dedução de 10% da pensão, que é entregue ao utente para despesas pessoais;

- Nos casos em que o utente está acamado ou não tem condições físicas ou mentais para efectuar despesas, os 10% em questão revertem a favor da Instituição, a título de donativo. Nestas circunstâncias, a listagem emitida inclui uma letra que classifica o recibo como de participação ou donativo, implicando, neste caso, a emissão de dois recibos por cada utente.

Quanto a estes factos é de salientar o seguinte:

- Não parece correcto que os mapas em questão, constituindo-se como documentos contabilísticos, admitam inscrições manuais, não sendo, assim, totalmente informatizados;

Ao abrigo do princípio do contraditório a SCMO, no ponto 1 das suas alegações, exprimiu-se da seguinte forma:

“No que respeita aos mapas de participação de utentes trata-se na verdade de mapas de cobranças para conferência e anotação das datas de pagamento correspondentes, sendo que o registo contabilístico não se processa pelos mesmos mapas o que não parece ser uma incorrecção mas, tão somente, um elemento adicional de trabalho que permite a descarga dos pagamentos em lote no final de um período de um dia”

Sobre o referido, apenas se comenta que, ao que foi dado observar os referidos mapas constam nos arquivos como documentos contabilísticos.

- Conjugando a importância de que os donativos se revestem no funcionamento da organização com a incidência da sua percepção com origem nos idosos em lar, parece suscitar algumas dúvidas a forma como se manifesta, na prática, a vontade destes nesta matéria.

Em sede de contraditório a SCMO, no ponto 2 das competentes alegações, referiu o seguinte:

“Quanto aos donativos os mesmos – sempre que existem – são contabilizados como tal e são resultado de vontade de pessoas que querem ajudar a Instituição tenham ou não familiares no lar ou outros serviços”

O exposto não altera o facto, de, em face do que foi observado, determinadas casos e circunstâncias, que se admitem de concretização complicada, a referida manifestação de vontade poder suscitar dúvidas.

- Por outro lado, aparentemente, pode haver uma incorrecção dos registos contabilísticos, ao inscrever como donativo um valor que poderia ser considerado como participação



Tribunal de Contas

de utente, e assim, distorcendo a proporção entre subsídios e mensalidades no que respeita a esta valência;

- Em qualquer dos casos, as práticas relatadas, não vão ao encontro do preconizado na Orientação Normativa da DGAS contida na Circular n.º 3 de 2/5/97, versando a proporção de participações familiares, onde se aponta que, no que respeita a Lar de Idosos, a participação familiar não deve ser superior a 70% do rendimento “per capita”, podendo ir até aos 85% para pessoas em situação de dependência. Deve notar-se no entanto que esta norma não tem carácter vinculativo, mas apenas indicativo.

- ✓ Como subproduto da verificação documental efectuada, foram detectados pagamentos que tinham por suporte documental “recibos internos”, que consubstanciam relações laborais de carácter informal, de que não foram retiradas, sempre que devidas, as necessárias consequências fiscais, com destaque para a omissão destas situações no anexo J, do modelo anual de IRC. Os casos em questão dizem respeito às seguintes actividades:

Barbeiro;

Electricista

Assessoria de Comunicação

Comissionista de cobrança de quotizações e

Serviços religiosos.

Tendo em atenção o princípio do contraditório, foi alegado pela SCMO o seguinte:

“3 – Os pagamentos por “recibos internos” representam valores irrisórios, muitas vezes para compensar despesas de deslocações ou outras com actividades sem carácter permanente e que só dessa forma se conseguem obter”.

O exposto confirma a observação feita, explicitando, no entanto, as circunstâncias concretas em que as situações se verificam. Não obstante o alegado, importa sempre que é caso disso⁵⁰ cumprir com rigor as disposições fiscais aplicáveis, recordando-se, a propósito que as entidades isentas de IRC estão sujeitas a uma tributação autónoma desse imposto correspondente a 70% das despesas consideradas confidenciais ou não documentadas (n.º 2 do art.º 81.º do Código do IRC).

⁵⁰ No caso de serviços religiosos há lugar a isenção fiscal nos termos da Concordata com a Santa Sé.



Tribunal de Contas

V.3.5- Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade

V.3.5.1- ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

V.3.5.1.1- ESTRUTURA DOS PROVEITOS

O quadro seguinte explicita os proveitos originados pela actividade da instituição, no período de 1997 a 1999:

Quadro XXVI

Evolução da Estrutura dos Proveitos - AFA

(em contos)

Rubricas	Anos		1997		1998		1999	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%		
71. Vendas	22	0,0	025	0,0	29	0,0		
72. Prestações de serviços	40.192	49,1	46.918	48,3	48.888	45,5		
72.1. Matrículas e Mensalidades de Utentes	38.940	47,6	45.709	47,1	47.479	44,2		
72.5. Outros - recuperações	1.252	1,5	1.209	1,2	1.409	1,3		
73. Proveitos Suplementares	266	0,3	273	0,3	175	0,2		
73.1. Festas e Subscrições	266	0,3	273	0,3	175	0,2		
74. Subsídios à Exploração	39.819	48,6	48.486	49,9	56.917	53,0		
74.1. Do SPA	39.819	48,6	48.486	49,9	56.917	53,0		
74.1.1.CRSS	39.419	48,1	48.041	49,5	56.343	52,5		
74.1.5.Autarquias	400	0,5	445	0,5	574	0,5		
74.1.50.1.Câmara M. Águeda	400	0,5	420	0,4	452	0,4		
74.1.50.2.Junta Freguesia Fermentelos		0,0	25	0,0	122	0,1		
76. Outros Proveitos Operacionais	483	0,6	493	0,5	558	0,5		
76.2. Quotizações	483	0,6	493	0,5	558	0,5		
78. Proveitos e Ganhos Financeiros	798	1,0	645	0,7	514	0,5		
78.1. Juros e Outros	798	1,0	645	0,7	514	0,5		
79. Proveitos e Ganhos Extraordinários	331	0,4	258	0,3	349	0,3		
79.8.4. Donativos	331	0,4	258	0,3	349	0,3		
Total	81.911	100	97.098	100	107.430	100		

Fonte: Contas da AFA

Verifica-se assim, que a sustentação financeira da instituição está concentrada, de uma forma relativamente equilibrada, em duas fontes: os subsídios com origem no CRSS do Centro e as receitas provenientes de utentes, respectivamente nos valores de 56,3 milhares de contos e 47,5 milhares de contos, ou seja 52,5% e 44,2% no que se refere a 1999.



Tribunal de Contas

V.3.5.1.2- RESULTADOS OPERACIONAIS

Perspectivando os resultados operacionais apresentados pela Instituição em 1999, construiu-se o seguinte quadro que evidencia a estrutura de proveitos e custos:

Quadro XXVII

Resultados Operacionais - AFA

(em contos)

Rubricas	Valências	1999	
		V. absoluto	%
71. Vendas		29,1	0,0
72. Prestações		48.888,3	45,9
73. Proveitos Suplementares		175,3	0,2
74. Comp. Subsídios Exploração		56.916,8	53,4
76. Out. Prov. Operacionais		557,9	0,5
Sub-total (1)		106.567,4	100,0
61. CMVMC		18.644,8	17,0
62. Fornecimentos e Serviços Externos		18.555,3	17,0
63. Impostos		12,0	0,0
64. Custos c/ Pessoal		61.530,9	56,3
65. Benefícios Processados e Out. Cust. Oper		27,0	0,0
66. Amortizações		10.611,4	9,7
Sub-total (2)		109.381,4	100,0
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)		(2.814,0)	

Fonte: DRL da AFA

A estrutura encontrada apresenta como característica, sob o ângulo dos proveitos, uma certa tendência para o equilíbrio entre os subsídios e as participações de utentes. Por outro lado, quanto aos custos, destacam-se os “*Custos com pessoal*” seguindo-se os “*Fornecimento e Serviços Externos*” e o “*Custo das Matérias Consumidas*”.

Os resultados operacionais são de (-)2.814 contos, sendo igualmente negativos os resultados líquidos finais (-)483,9 contos, mas numa menor proporção, dado que os resultados financeiros e os resultados correntes se apresentaram de cariz positivo.

V.3.5.2- ACORDOS VERIFICADOS

As valências operadas pela AFA foram, em 1999, as seguintes: Creche, Jardim de Infância, ATL, Pré-escolar, Centro de Dia, Lar e Apoio Domiciliário, sendo objecto de análise o Pré-escolar e Lar.



Tribunal de Contas

V.3.5.2.1– ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Quadro XXVIII

Resultados Operacionais dos Acordos Verificados –AFA

(em contos)

Rubricas	Valências	J. Infância Pré-escolar*	%	Lar	%
71. Vendas		5,3	0,0	13,1	0,0
72. Prestações		5.168,6	26,6	28.831,4	60,0
73. Proveitos Suplementares		31,9	0,2	79,0	0,2
74. Comp. Subsídios Exploração		14.093,9	72,6	18.888,7	39,3
76. Out. Prov. Operacionais		117,0	0,6	205,5	0,5
Sub-total (1)		19.416,7	100	48.017,7	100
61. CMVMC		3.390,8	17,2	8.403,3	17,1
62. Forc Serv Externos		2.459,2	12,4	9.912,7	20,2
63. Impostos		2,2	0,0	5,4	0,0
64. Custos c/ Pessoal		11.990,4	60,6	25.938,7	52,9
65. Bem. Proc. e Out. Cust. Oper		4,9	0,0	12,2	0,0
66. Amortizações		1.932,2	9,8	4.785,6	9,8
Sub-total (2)		19.779,7	100	49.057,9	100
Result. Operacionais (1)-(2)=(3)		(363,0)		(1.040,2)	

* Foram consideradas conjuntamente as Valências Jardim de Infância e Pré-escolar, correspondendo a primeira à componente social e a última à componente educativa
Fonte: DRL da AFA.

No que se refere aos proveitos e no tocante às valências Jardim de Infância e Pré-escolar, observa-se que seguem uma distribuição ligeiramente diferente quando comparados com os valores globais da Instituição, isto é, a rubrica “Comp. Subsídios à Exploração” financia mais de 2/3 do valor envolvido. O mesmo se passa na valência Lar mas com menor incidência. Do lado dos custos verifica-se uma distribuição análoga à demonstrada no conjunto da Instituição.

V.3.5.2.2– CARACTERIZAÇÃO

V.3.5.2.2.1– Educação Pré-Escolar

O acordo, revisto em 1 de Setembro de 1998 e que vigora até 31 de Agosto de 2000, tem como objectivo a prestação de serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando actividades educativas e de apoio à família (refeições e prolongamentos), nomeadamente, actividades de animação sócio-educativa. A capacidade estabelecida é de 70 utentes, estando, actualmente, ao serviço de 66 crianças. As participações financeiras estabelecidas para o ano lectivo de 1999/2000, são de 26.185\$00 utente/mês (16.395\$00



Tribunal de Contas

referente à componente lectiva e 9.790\$00 referente à componente de apoio à família). O quadro de pessoal constante do acordo é o seguinte:

Quadro XXIX

Quadro de Pessoal – Educação Pré-escolar

N.º	Pessoal Técnico	N.º	Pessoal Auxiliar	N.º	Pessoal Administrativo
3	Educadoras de Infância	1	Cozinheira ¹	1	Elemento Administrativo
3	Ajudantes de Acção Educativa	1	Ajudante de Cozinha ¹		
		1	Auxiliar de Serviços Gerais ¹		

¹ Pessoal comum a outras valências

V.3.5.2.2.2– Lar de Idosos

O acordo entrou em vigor em Dezembro de 1993 por um período de um ano, considerando-se automática e sucessivamente renovado, por iguais períodos de tempo. A finalidade enunciada é a prestação de serviços e a capacidade de 40 utentes, ficando dois lugares cativos para serem ocupados sob proposta do SSR de Aveiro. A nível financeiro, ficou determinado que as comparticipações seriam as definidas no protocolo de cooperação celebrado entre o Ministério do Trabalho e Solidariedade e as organizações representativas das IPSS. O acordo prevê ainda o seguinte quadro de pessoal:

Quadro XXX

Quadro de Pessoal – Lar de Idosos

N.º	Pessoal Técnico	N.º	Pessoal Auxiliar	N.º	Pessoal Administrativo
1	Técnico Sup. Serviço Social ¹	1	Cozinheira ³	1	Administrativo ³
1	Médico ²	1	Ajudante de Cozinha ³		
1	Enfermeiro ²	3	Ajudantes de Lar		
1	Técnico de Animação a 20% ³	1	Encarregado Serviços Gerais ³		
		2	Empregadas Auxiliares		
		1	Emp. Rouparia e Lavandaria ³		

¹ Exerce funções de Director Técnico de todas as Valências

² Os cuidados de saúde são prestados em colaboração com os Serviços de Saúde Locais

³ Pessoal comum às outras Valências

V.3.5.3– VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

V.3.5.3.1– DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Executado o levantamento dos sistemas de controlo interno implementados, foram definidas as rubricas e a respectiva amostra a verificar, a partir do universo de documentos da instituição. Não foi possível fazê-lo com base em documentos específicos relativos a cada acordo, dado que os valores contabilísticos correlativos são, na sua maior parte, valores imputados de forma indirecta, de acordo com os procedimentos contabilísticos adoptados. Assim, foi definida a seguinte amostra:



Tribunal de Contas

Quadro XXXI

Amostra - AFA

(em escudos)

Rubricas seleccionadas	Universo		Amostra		Percentagem	
	População	Valor	Documentos	Valor	População	Valor
Limpeza e higiene	61	2.356.578	12	1.352.804	20	57
Géneros alimentícios	221	18.674.148	44	3.598.552	20	19
Conservação e reparação	65	1.079.562	17	775.441	26	72
Honorários	57	2.672.045	11	540.000	19	20
Matriculas e mensalidades	12	32.710.841	2	5.409.445	17	17

Fonte: Banlacetes Analíticos da AFA

Da análise dos documentos seleccionados resultaram algumas observações que se expõem no ponto seguinte.

V.3.5.4- OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Da análise dos mapas estatísticos, de frequência mensais, remetidos ao SSR de Aveiro, organizados por valência e que incluem, não só o mapa de frequência de utentes, como também o pessoal afecto ao acordo subjacente, verificou-se que a Ajudante de Lar e Centro de Dia, Maria Margarida Carvalho Nolasco Henriques, tinha sido considerada, simultaneamente, pela totalidade da sua remuneração nas valências Lar e Apoio Domiciliário, quando teria sido mais correcto a distribuição desses valores pelas referidas valências. Esta ocorrência foi verificada ao longo do período que decorre desde Out/99 a Set/00.

Esta situação parece configurar o não cumprimento dos acordos em questão, no que respeita ao pessoal que lhes deve estar afecto, implicando em consequência a redução da qualidade do serviço prestado.

V.4- Análise Comparativa de Alguns Indicadores

Para uma análise do desempenho das IPSS auditadas começou por comparar-se, a partir das respectivas DRL, a estrutura das receitas, conforme segue:



Quadro XXXII

Comparação da Estrutura de Receitas

(em contos)

Rubricas	Instituições		CDC		SCMO		AFA	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%		
Vendas	813	0,1			29	0,0		
Prestações de Serviços	282.524	20,5	115.809	30,2	48.888	45,5		
Proveitos Suplementares	787	0,1	9.769	2,5	175	0,2		
Subsídios à Exploração	999.235	72,5	193.037	50,3	56.917	53,0		
Outros Proveitos Operacionais	29516	2,1	813	0,2	558	0,5		
Proveitos e Ganhos Financeiros	4.449	0,3	32.364	8,4	514	0,5		
Proveitos e Ganhos Extraordinários	61.648	4,5	31.614	8,2	349	0,3		
Total	1.378.972	100,0	383.406	100,0	106.916	100,0		

Fonte: Contas das Instituições

Da análise do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

A actividade das Instituições está principalmente apoiada em subsídios, nomeadamente provenientes do sistema de segurança social, e comparticipações dos utentes, inseridas na rubrica “Prestações de serviços”. Deve referir-se que no caso da AFA estas duas fontes de financiamento são quase exclusivas;

No que respeita aos subsídios merece destaque a CDC, pois estes representam para esta Instituição cerca de 72,5%, enquanto na SCMO e na AFA representam, respectivamente, 50,3% e 53%. Este facto parece resultar de uma maior capacidade de pesquisa e captação de subsídios por parte da primeira Instituição;

Quanto às comparticipações dos utentes, as proporções em cada uma das instituições são respectivamente 20,5%, 30,2% e 45,5%, quanto à CDC, SCMO e AFA, ou seja, inversamente proporcionais à dimensão das Instituições;

Independentemente de uma eventual diversidade em termos de política de preços praticados junto dos utentes, a diferenciação anteriormente apontada resulta do seguinte:

- ❑ A menor proporção das comparticipações na CDC resulta do grande peso relativo de que se revestem os subsídios nesta instituição (72,5%);
- ❑ Por sua vez a diferenciação da SCMO em relação às restantes, nomeadamente a AFA, resulta da importância dos ganhos financeiros (8,4%), e receitas extraordinários (8,2%), derivando respectivamente dos rendimentos dos bens imobiliários que a instituição detém e de donativos;

Construíram-se, ainda, os seguintes indicadores de gestão:



Tribunal de Contas

Quadro XXXIII

Comparação de alguns Indicadores de Gestão

(em contos)

Indicadores	CDC		SCMO		AFA	
Esforço do SPA	999.235,0	0,75	193.037,0	0,55	56.917,0	0,52
Custos Operacionais	1.328.597,3		349.076,0		109.381,4	
Esforço da S. Social	759.921,2	0,57	192.627,0	0,55	56.343,0	0,52
Custos Operacionais	1.328.597,3		349.076,0		109.381,4	
Res. Operacionais	(15.720,7)	(0,01)	(29.647,0)	(0,09)	(2.814,0)	(0,03)
Proveitos Operacionais	1.312.876,6		319.426,0		106.567,4	
Res. Operacionais	(15.720,7)	(0,02)	(29.647,0)	(0,15)	(2.814,0)	(0,05)
Esforço da S. Social	759.921,2		192.627,0		56.343,0	
Res. Operacionais	(15.720,7)	(0,03)	(29.647,0)	(0,14)	(2.814,0)	(0,05)
Custos c/ Pessoal	617.309,3		216.368,0		61.530,9	

Tendo em atenção os indicadores constantes no quadro anterior pode observar-se o seguinte:

O esforço do SPA, traduzido nos subsídios vertidos para as Instituições, em relação aos respectivos custos operacionais apresenta uma proporção semelhante no que respeita à SCMO (55%) e à AFA (52%), mas bastante inferior à CDC (75%);

Cingindo-nos aos subsídios provenientes da segurança social, os indicadores em questão apresentam-se semelhantes, isto é, CDC (57%), SCMO (55%) e AFA (52%). Este facto demonstra claramente que apesar da maior dependência de subsídios por parte da CDC, estes não se centram exclusivamente no esforço da segurança social, apresentando uma grande diversidade de origens;

Os resultados Operacionais relativamente aos proveitos operacionais, custos com o pessoal e esforço da segurança social, apontam para o mesmo ordenamento das Instituições, a saber:

- A SCMO apresenta uma *performance* relativamente mais fraca;
- A CDC e a AFA apresentam indicadores semelhantes, embora ligeiramente melhores no primeiro caso.



Tribunal de Contas

VI- INDICADORES DE EFICIÊNCIA

VI.1- Por Áreas Sociais e Regiões

Com base nos valores totais orçamentados⁵¹, em 1998 e 1999, relativos a acordos de cooperação e aos respectivos dados físicos respeitantes ao número de equipamentos e número de utentes por área social e região, calcularam-se três médias simples – número de utentes por equipamento e valores orçamentados por equipamento e por utente – que possibilitaram a comparação dos resultados obtidos nos cinco CRSS.

Quadro XXXIV

Indicadores Médios Anuais por Áreas Sociais e Regiões – 1996/99

	Centros Regionais	1998			1999		
		Utentes por Equipamento	Em contos		Utentes por Equipamento	Em contos	
			Custo por Equipamento	Custo por utente		Custo por Equipamento	Custo por utente
Infância e Juventude	Norte	50	226	226	48	11.774	244
	Centro	41	8.983	218	41	9.648	236
	Lisboa V. Tejo	53	11.740	223	53	12.768	242
	Alentejo	37	8.324	227	37	9.340	254
	Algarve	49	12.777	263	47	13.161	280
	Área Social	46	10.419	224	46	11.177	243
Família e Comunidade	Norte	53	11.514	218	45	11.893	265
	Centro	35	13.613	390	28	12.526	451
	Lisboa V. Tejo	153	46.528	303	119	32.720	274
	Alentejo	58	5.233	90	40	7.829	198
	Algarve	44	11.208	257	29	8.799	300
	Área Social	64	18.077	282	51	15.520	301
Invalidez e Reabilitação	Norte	30	19.588	657	29	22.485	770
	Centro	27	19.989	740	27	20.918	780
	Lisboa V. Tejo	27	22.942	835	28	23.423	844
	Alentejo	23	17.097	749	24	19.204	791
	Algarve	24	19.453	812	26	22.774	886
	Área Social	28	20.559	746	28	22.080	801
Terceira Idade	Norte	29	9.012	312	29	9.384	329
	Centro	25	7.849	312	25	8.368	335
	Lisboa V. Tejo	35	9.987	287	35	10.707	303
	Alentejo	31	10.846	348	31	11.265	358
	Algarve	29	10.557	362	29	10.937	381
	Área Social	29	9.022	312	29	9.529	329

⁵¹ Foram considerados, conjuntamente, os Orçamentos Corrente e Programa.



Tribunal de Contas

Da leitura do quadro anterior conclui-se:

A área social mais onerosa é, claramente, a “Invalidez e Reabilitação” apresentando um custo médio por utente de 801 contos e de 22.080 contos por equipamento. A que revela um custo por utente mais baixo é a “Infância e Juventude”, 243 contos, sendo, relativamente aos custos por equipamento, na área da “Terceira Idade” que se verifica o mais reduzido, 9.529 contos;

A área social com o número médio de utentes por equipamento mais elevado, em 1999, é a “Família e Comunidade” com 51 utentes/equipamento;

Os indicadores mais desfasados das médias globais encontradas situam-se na área “Família e Comunidade” e no CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, onde, a média de utentes por equipamento e o custo médio por equipamento mais que duplicam esses valores. No entanto, saliente-se que neste CRSS os três indicadores aqui analisados registaram decréscimos significativos de 1998 para 1999, com especial realce para o custo/equipamento onde se verificou uma quebra de quase 30%.

VI.2- Médias Globais por Região

Da adjunção do conjunto das áreas sociais, quanto às variáveis em análise, obtém-se as médias globais por centro regional que se encontram inclusas no quadro abaixo:

Quadro XXXV

Médias Globais por Centro Regional

Centros Regionais	1998			1999		
	Utentes por equipamento	Em contos		Utentes por equipamento	Em contos	
		Custo por equipamento	Custo por utente		Custo por equipamento	Custo por utente
Norte	41	10.717	261	40	11.298	284
Centro	33	8.952	269	33	9.543	291
Lisboa V. do Tejo	46	12.225	268	46	13.013	284
Alentejo	33	9.991	300	33	10.748	322
Algarve	39	11.967	309	37	12.261	328
Média Global	39	10.410	270	38	11.052	291

O quadro anterior suscita os seguintes comentários:

O número de utentes por equipamento continua a decrescer, tendo evoluído, globalmente, de 39 em 1998 para 38 em 1999, enquanto, quer o custo por equipamento, quer o custo por utente aumentaram, no mesmo período, 6,2% e 7,8%, respectivamente;

O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta, em 1999, o maior desfasamento positivo em relação à média global, 46 utentes/equipamento e 13.013 contos/equipamento, surgindo, no extremo oposto o CRSS do Centro com 33 utentes/equipamento e 9.543 contos/equipamento;



Tribunal de Contas

O CRSS do Algarve apresenta o custo/utente mais elevado, 328 contos, sendo o mais baixo, 284 contos/utente, registado nos CRSS de LVT e do Norte.

VI.3– Considerações finais relativas aos indicadores

A abordagem atrás exposta, apesar da sua simplicidade, possibilita, com as naturais ressalvas⁵², uma análise comparada da realidade de cada uma das áreas e regiões consideradas, nomeadamente, através da padronização dos seus custos por equipamento e por utente.

Apesar dos esforços efectuados no sentido de empreender uma análise comparativa entre os indicadores encontrados para o todo nacional e os de cada uma das três Instituições auditadas, a escassez e, muitas vezes, contradição da informação disponível, não fornecia as garantias desejadas de fidedignidade, impossibilitando a feitura de qualquer extrapolação objectiva e coerente.

De qualquer forma, o trabalho realizado e as observações aventadas decorrentes da apreciação do mesmo, servem para uma primeira abordagem desta matéria e sublinham a importância da tomada de consciência por parte das entidades responsáveis da necessidade de se promover a construção de um painel de indicadores, deste tipo, ou de outros considerados pertinentes, que permitam o estabelecimento de normas orientadoras da gestão desta política social e do seu efectivo controlo.

⁵² Tendo em atenção, por exemplo, que se encontram diluídos os custos mais onerosos dos acordos atípicos e que as estruturas sociais diferem de região para região influenciando os custos associados.



Tribunal de Contas

VII- EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 10º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, conjugado com a Portaria n.º 29-A/98, de 16 de Janeiro, a suportar pelo **Instituto da Solidariedade e Segurança Social** em proporção do tempo despendido, no valor de **3 050 000\$00**.



Tribunal de Contas

VIII-DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Presidente da Assembleia da República e Presidentes das Comissões Parlamentares de Economia, Finanças e Plano e do Trabalho, Solidariedade, Segurança Social e Família;
 - Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade;
 - Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 29 e n.º 2 do art.º 55.º, ambos da Lei n.º 98/97;
- d) Dar conhecimento ao Director Geral dos Impostos da situação referida em V.3.4.3.2.
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VII.

Tribunal de Contas, em 12 de Julho de 2001,

O Conselheiro Relator,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos,

(José Alves Cardoso)

(António José Avérous Mira Crespo)



ANEXO I

ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E ORGÂNICO DAS INSTITUIÇÕES OBJECTO DE ANÁLISE



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E ORGÂNICO DAS INSTITUIÇÕES

1.1 Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC)

1.1.1 Enquadramento Histórico

Criada após a II Guerra Mundial, a Cáritas Portuguesa teve como primeira actividade o acolhimento de crianças refugiadas, ficando desde logo definida uma das suas orientações – actuação nos problemas sociais mais graves, abrangendo o maior número de pessoas em todo o país.

A sua evolução compreende duas fases distintas:

a primeira corresponde ao período que vai desde a fundação até à revisão dos estatutos em 1975 e caracterizou-se pela distribuição de produtos alimentares, realizando-se, complementarmente, um primeiro esforço de atendimento – acolhimento social e de animação local, caracterizada pela ligação a experiências de desenvolvimento comunitário. Em termos organizacionais esta primeira fase foi marcada pela centralização, só existindo, à data, uma direcção nacional e, a nível diocesano¹, as respectivas comissões;

a segunda vai desde 1975 até à presente data, na qual se ultimou uma nova revisão dos estatutos. Neste período, a organização avançou para outras áreas de intervenção, nomeadamente, o atendimento-acolhimento, a promoção social (criação de emprego), a formação de agentes e a preparação para as actuações estruturais nos domínios do desenvolvimento local e a intervenção junto de centros de decisão política. Do ponto de vista institucional, ocorreram, entretanto, evoluções significativas, nomeadamente:

descentralização diocesana, mediante a criação de organizações com personalidade própria;

criação de grupos de acção social nas paróquias;

transformação da Cáritas Portuguesa numa Federação de Cáritas Diocesanas; e a

integração mais explícita na Pastoral Social da Igreja.

1.1.2 Objectivos estatutários e estrutura Orgânica

Nos termos do art.º 3.º dos Estatutos, a CDC tem por objectivos “*a realização da acção caritativa e social da Igreja na Diocese*”, devendo para tal “*orientar e coordenar a Comunicação*”

¹ O âmbito territorial da CDC é definido nos seguintes moldes: “*A Diocese de Coimbra abrange além do distrito de Coimbra os distritos de Leiria (Cocselhos de Pombal, Ansião, Figueiró dos Vinhos, Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra e Alvaiázere) distrito de Santarém (Concelho de Ferreira do Zêzere), Distrito de Aveiro (concelho da Mealhada).*”



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

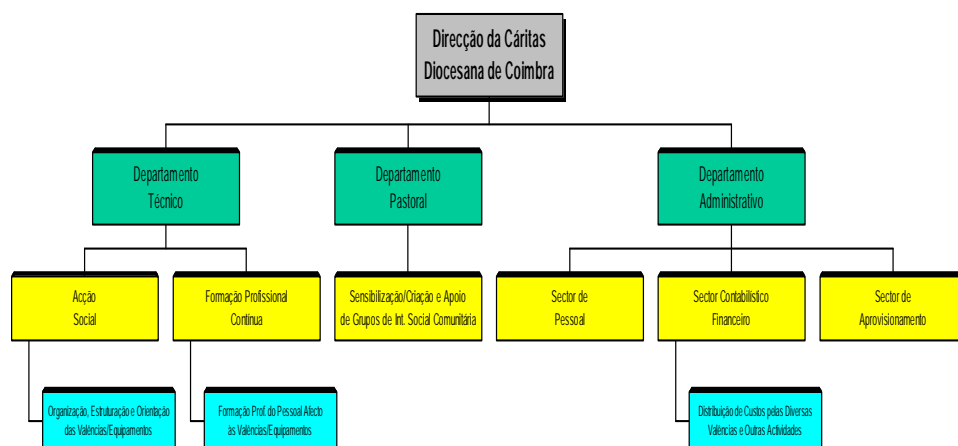
Cristã de Bens em todas as suas formas e ajudar a promoção humana e o desenvolvimento integral de todos os homens, nomeadamente:

- *definir, de acordo com os objectivos superiores da Hierarquia, as directrizes a seguir no exercício da acção caritativa da Igreja Católica na Diocese de Coimbra;*
- *despertar as comunidades para os problemas sociais da hora presente, consciencializando-as da gravidade destes e da necessidade de lhes dar solução adequada;*
- *fomentar a criação de Associações, Obras e Instituições de Assistência Social e promoção humana, designadamente desenvolvendo acções com crianças, jovens adultos e terceira idade, cuja necessidade se faça sentir, de acordo com a Autoridade Eclesiástica competente.”*

Para a prossecução destes objectivos a CDC “*propõe-se promover a criação e manutenção dos seguintes sectores de actividade:*

- *Creches e jardins de Infância;*
- *Colónias de férias;*
- *Campos de trabalho;*
- *Actividades de tempos livres;*
- *Acções de desenvolvimento Comunitário e de apoio à Família, nomeadamente através de Cursos de Formação familiar e criação de Centro de Alfabetização;*
- *Centros de Dia e Lares de Idosos;*
- *Apoio a deficientes e acamados.”*

Em termos organizacionais, a Instituição apresenta a seguinte estrutura:



Nos termos do art.º 4.º dos Estatutos, os Corpos Gerentes da CDC são constituídos por:

- uma Direcção; e
- um Conselho Fiscal.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

No seu art.º 7.º definem-se as competências da **Direcção** (composta por cinco membros: Presidente, Secretário, Tesoureiro e dois Vogais) como sendo as de “*dirigir e administrar a Instituição*” e, entre outras:

organizar contas, orçamentos, quadros de pessoal, relatórios e programa de actividades da Instituição;

elaborar os regulamentos internos dos estabelecimentos e serviços mantidos pela instituição;

executar e fazer executar as deliberações tomadas em Assembleia Geral da Cáritas Portuguesa que lhe forem comunicadas para o efeito.

Ainda segundo os Estatutos, designadamente os n.ºs 1 e 4 do art.º 13.º, “*a direcção só poderá deliberar, validamente, estando presente a maioria dos seus membros*” sendo que “*as deliberações serão tomadas à pluralidade dos membros presentes à reunião e, em caso de empate, o Presidente tem voto de qualidade*”.

O **Conselho Fiscal** fica obrigado, pelo art.º 15.º, a reunir, “*pelo menos, uma vez por ano, para dar parecer sobre o Relatório Anual e as contas de Gerência.*” Quanto às competências deste órgão, o art.º 16.º define as seguintes:

fiscalizar os actos da Direcção e examinar a escrita;

assistir às reuniões da Direcção, sempre que o julgue conveniente, mas sem direito de voto;

dar parecer sobre o relatório anual e as Contas de Gerência.

1.1.2.1 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

- Padre António Sousa (*Presidente*);
- Eng.º José Alfredo Godinho Coelho e Silva (*Secretário*);
- António Marques de Almeida (*Tesoureiro*);
- Maria Teresa de Jesus Tocha Figueirado Lourenço (*Vogal*);
- Maria Eugénia da Silva (*Vogal*)

1.2 Santa Casa da Misericórdia de Ovar

1.2.1 Evolução Histórica

A Santa Casa da Misericórdia de Ovar, à frente designada por SCMO, começou a dar os primeiros passos em 1901, ano em que o Dr. Pedro Chaves e, subsequentemente, o Dr. António Sobreira idealizaram o projecto. No entanto, apenas em 1908, na sequência de uma



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

circular dirigida ao povo Ovarense pelo médico Dr. Francisco Zagalo, que viria a ser o seu fundador, o projecto tomou corpo.

O objectivo primeiro era a criação de uma instituição de solidariedade social munida de uma unidade hospitalar que pudesse colmatar as carências urgentes do Concelho dado o estado do velho hospital camarário. Assim, a 18 de Outubro de 1908 foi eleita a grande comissão de 27 membros e nomeada a comissão executiva, presidida por um independente, o Dr. José Pina. Finalmente, a 29 de Janeiro de 1910 ocorre a fundação da SCMO e procede-se à escolha dos terrenos para a construção do novo edifício hospitalar.

Com a vitória dos republicanos, a Misericórdia ganha um novo alento com o Despacho Ministerial de 28 de Janeiro de 1911, onde é cedido, provisoriamente, o edifício e respectivo mobiliário do extinto colégio das Doroteias. A partir dos anos quarenta é inaugurada a enfermaria (8/6/1944), a creche (18/4/48) e o bairro da Misericórdia (27/4/49). Em Março de 1958 começou a ser construído o novo hospital, que seria inaugurado em 1966.

1.2.2 Objectivos estatutários e estrutura Orgânica

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º dos seus Estatutos² a SCMO “é uma associação humanitária constituída com o fim de satisfazer carências sociais segundo os princípios da doutrina e moral cristãs e de praticar actos do culto católico.” Mais à frente, no art.º 3.º, são definidos em concreto os seus principais objectivos e fins, dos quais se destacam:

dar protecção à infância;

proteger necessitados e inválidos;

exercer qualquer outra actividade social de acordo com as necessidades locais, designadamente nos sectores da saúde e da educação;

colaborar com quaisquer entidades, públicas ou privadas, no desenvolvimento das Obras Sociais existentes.

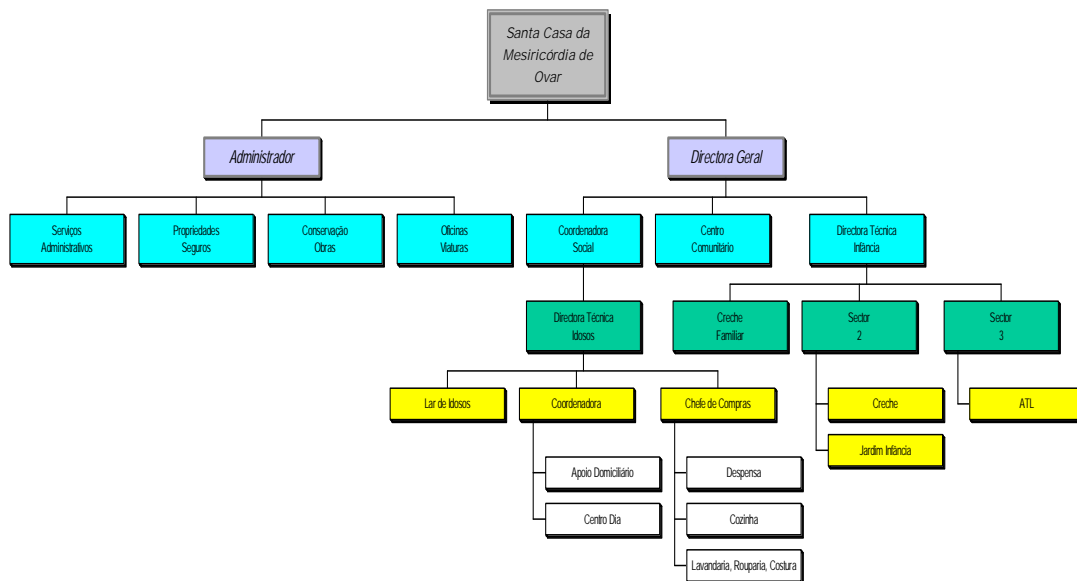
A estrutura organizacional da instituição é a seguinte:

² O n.º 2 do art.º 68.º do Decreto-Lei 119/83 de 25 de Fevereiro esclarece que “*os estatutos das Misericórdias denominam-se «compromissos»*”



Tribunal de Contas

Direcção-Geral



Os Corpos Gerentes, definidos no art.º 22 dos Estatutos, são:

- Assembleia Geral;
- Mesa Administrativa;
- Conselho Fiscal.

A **Assembleia Geral** é, nos termos dos art.ºs 32.º e 34.º, constituída por todos os Irmãos no pleno uso dos seus direitos, havendo uma Mesa da Assembleia Geral composta por um Presidente, um Vice-Presidente, um 1.º secretário e um 2.º Secretário, cujas competências são, nomeadamente, as seguintes:

eleger e destituir, por votação secreta, os corpos gerentes;

aprovar as Contas de Gerência;

deliberar sobre a alienação ou aquisição, a qualquer título, de bens imóveis e de outro bens patrimoniais de rendimento ou de valor histórico ou artístico;

deliberar sobre a realização de empréstimos;

Conforme o art.º 39.º, as deliberações da Assembleia Geral são tomadas por maioria absoluta dos votos dos Irmãos presentes, excepto no caso de deliberações sobre a dissolução da Instituição, que requerem o voto favorável de $\frac{3}{4}$ do número total de Irmãos.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

A **Mesa Administrativa** é constituída pelo Provedor, Vice-Provedor, Secretário, Tesoureiro, 3 Vogais efectivos e 3 Vogais suplentes (art.º 44.º), sendo as suas competências, entre outras, as seguintes (art.º 47.º):

executar e fazer executar as deliberações da Assembleia Geral, dos estatutos e Regulamentos;

administrar os bens, obras e serviços da Instituição e zelar pelo bom funcionamento dos seus vários sectores;

elaborar orçamentos, relatórios e Contas de Gerência;

cobrar receitas e liquidar despesas;

gerir o quadro de pessoal, nomeadamente, criar e extinguir lugares e fixar remunerações; nomear, suspender e demitir empregados e servidores da instituição, estabelecer os seus horários, etc.; constituir grupos de trabalho, de estudo e reflexão com o objectivo de melhorar e desenvolver as actividades da Instituição;

elaborar o cadastro-inventário de todos os bens e valores pertencentes à Instituição.

O **Conselho Fiscal** é constituído por três membros: Presidente e dois Vogais (art.º 51.º), competindo-lhe, nos termos do art.º 52.º, “*inspeccionar e verificar todos os actos de gestão, zelando pelo cumprimento dos Estatutos e regulamentos*” e, entre outros:

apreciar e fiscalizar o funcionamento dos Serviços Administrativos;

examinar e conferir os valores existentes nos cofres, sempre que o achar oportuno;

verificar os balancetes da tesouraria quando o entender;

dar parecer sobre o relatório e Contas de Gerência apresentadas pela Mesa Administrativa.

1.2.2.1 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

- José Augusto Pinheiro Guedes da Costa (*Presidente*);
- Joaquim dos Santos Barbosa (*Vice-Presidente*);
- José Evaristo Valente da Silva Pinto (1.º *Secretário*);
- Arlindo Rodrigues Gomes Pacheco (2.º *Secretário*).



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

1.3 Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade

1.3.1 Evolução Histórica

A Associação Fermentelense de Assistência a Crianças e Pessoas de Terceira Idade, à frente designada por AFA, surge, em 1980, por iniciativa de um grupo de cidadãos, na maioria mulheres, com o objectivo de suprir as carências da vila de Fermentelos no que respeita a equipamentos de âmbito social.

Em Abril de 1988 é iniciada a valência de infantário e em Dezembro de 1993 é concluído o edifício do Centro de Dia e Lar, dando-se início à valência Lar.

1.3.2 Objectivos estatutários e estrutura Orgânica

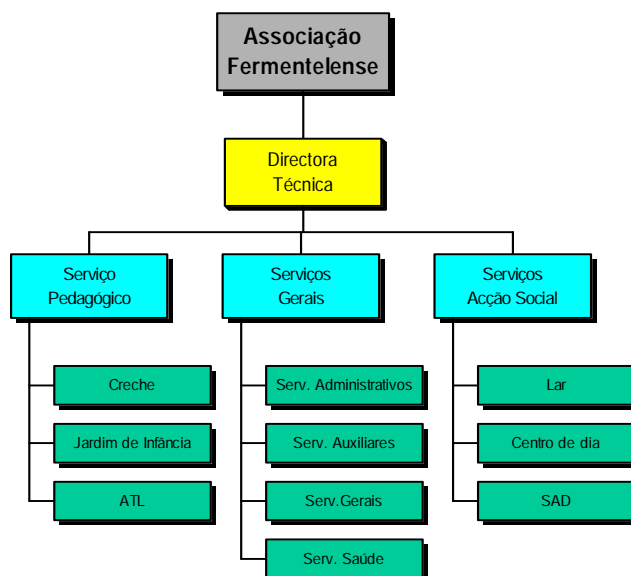
Os fins da AFA, definidos no art.º 2.º dos Estatutos, são os seguintes:

cooperar com as famílias da freguesia na educação e integração no meio escolar, familiar e social das crianças de Fermentelos;

promover o seu desenvolvimento moral, cultural e físico, através de serviços adequados, como cantinas, postos clínicos, bibliotecas, práticas desportivas, etc.;

amparar os adultos na fase final da sua vida, conhecida por Terceira Idade, que, por qualquer razão, se encontrem carecidos de apoio moral ou material.

A instituição apresenta a seguinte estrutura organizacional:



Os Corpos Gerentes, definidos no art.º 7.º, são:

- Assembleia Geral;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Direcção;
- Conselho Fiscal.

Nos termos do art.º 14.º, a **Assembleia Geral** “*constituída por todos os associados, reunirá ordinariamente 2 vezes por ano, uma para apreciação e aprovação do relatório e contas da direcção e outra para aprovar o plano de actividades e orçamento para o ano seguinte*”. O art.º 15 define a composição da Mesa da Assembleia Geral: um presidente e dois secretários. As suas competências, expostas no artigo seguinte, são:

- eleger e demitir, por escrutínio secreto, os membros dos corpos gerentes;
- apreciar, discutir e aprovar os projectos e planos de acção que a direcção ou os associados submetem à sua decisão;
- autorizar a direcção a adquirir, por qualquer forma, alienar ou onerar bens imóveis para o desempenho eficaz dos fins da Associação;
- aprovar o regulamento interno e as suas alterações.

As deliberações da Assembleia Geral, conforme art.º 17.º, são tomadas por maioria absoluta dos votos dos associados presentes, com excepção das deliberações respeitantes a:

- ✓ alterações dos Estatutos, que requerem o voto favorável de $\frac{3}{4}$ dos associados presentes;
- ✓ dissolução da Associação, que necessita dos votos de $\frac{3}{4}$ do número de todos os associados.

À **Direcção**, constituída por um Presidente, um Secretário, um Tesoureiro e dois Vogais, compete (art.º 19.º), entre outras, o seguinte:

- gerir a Associação e representá-la em juízo e fora dele, activa e passivamente, e admitir, exonerar ou excluir associados, embora com recurso para a assembleia geral;
- organizar e efectuar a escrituração das receitas e despesas;
- dar execução às deliberações tomadas em assembleia geral, directamente ou através de grupos de trabalho ou comissões, para esse efeito criados, que agirão sob responsabilidade da direcção;
- elaborar o regulamento interno, o relatório de gerência, o plano de actividades e o orçamento e submetê-los à aprovação da assembleia.

Composto por três elementos (art.º 20.º) – um presidente e dois vogais – ao **Conselho Fiscal** compete (art.º 21.º), designadamente:

- examinar, sempre que o entender conveniente, a escrita da Associação e os serviços de tesouraria;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

dar parecer sobre o relatório, balanço e contas anuais a submeter à assembleia geral.

1.3.2.1 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

- Artur Jorge Nolasco Duarte (*Presidente*);
- Carlos Alberto Inácio (*Secretário*);
- Nuno Nunes Duarte (*Tesoureiro*);
- Maria Regini Monteiro Rabaço (*Vogal*);
- Vítor Santos (*Vogal*);
- Alfredo Roda Santos (*Suplente*);
- António Rodrigues Cardoso (*Suplente*);
- Cláudia Simões Pereira (*Suplente*).






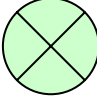

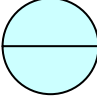

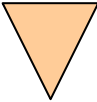




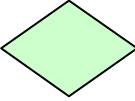
ANEXO II

Simbologia Utilizada nos Fluxogramas



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

	Correspondência enviada;		Entrada/saída de dados;
	Contacto telefónico;		Processamento de documentos;
	Documento (ofício, parecer, informação etc.);		Processamento/conferência
	Documentação vária;		Arquivo;
	Preparação;		Conexão
	Registo não contabilístico;		
	Registo contabilístico;		
	Decisão;		