

Tribunal de Contas

Processo n.º 16/04-AUDIT



**AUDITORIA A APOIOS DA
SEGURANÇA SOCIAL À
SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE CASCAIS**

RELATÓRIO N.º 09/05 – 2ª S

Março/2005



ÍNDICES Geral

	Pág.
SIGLAS UTILIZADAS	3
FICHA TÉCNICA.....	4
I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	5
I.1 CONCLUSÕES	5
I.2 RECOMENDAÇÕES.....	8
II INTRODUÇÃO.....	9
II.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	9
II.2 METODOLOGIA.....	9
II.2.1 Fase de planeamento.....	9
II.2.2 Fase de execução.....	10
II.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	11
II.4 RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO	13
II.4.1 Inspeção-Geral de Finanças.....	13
II.4.2 Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho	15
II.5 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	16
III CARACTERIZAÇÃO DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE CASCAIS	17
III.1 ENQUADRAMENTO LEGAL	17
III.1.1 Regime geral das IPSS.....	17
III.1.2 Regime aplicável à SCMC.....	19
III.2 CARACTERIZAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA	20
III.2.1 Dados físicos.....	20
III.2.2 Dados financeiros.....	22
III.3 O PROCESSO SUBJACENTE À ATRIBUIÇÃO REGULAR DOS APOIOS FINANCEIROS	25
IV RESULTADOS DAS ANÁLISES EFECTUADAS	29
IV.1 NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO.....	29
IV.1.1 Reconciliação de dados.....	29
IV.1.1.1 Creche Abrigo dos Pequenininos/Estabelecimento Infantil da Abóboda	30
IV.1.1.2 Creche Pica-Pau.....	32
IV.1.2 Valores de comparticipação – pré-escolar.....	32
IV.1.3 Controlo de frequências	33
IV.1.3.1 Regras instituídas	33
IV.1.3.2 Situação geral nos estabelecimentos objecto de análise.....	34
IV.1.3.3 Estabelecimentos em que se verificaram desvios.....	37
IV.1.3.3.1 Área de Infância e Juventude	37
IV.1.3.3.1.1 Creche Marcelina Teodoro dos Santos.....	37
IV.1.3.3.1.2 Centro Alfredo Pinheiro	39
IV.1.3.3.2 Terceira Idade.....	40
IV.1.3.3.2.1 Centro de Dia de Cascais	40
IV.1.3.3.2.2 Lar de Fisgas	40
IV.2 DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL/ALIENAÇÃO DE PATRIMÓNIO	42
IV.3 SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL.....	43
V O CONTROLO INTERNO	50
V.1 NA UNIDADE DE ACÇÃO SOCIAL.....	50
V.2 NA UNIDADE FINANCEIRA	51



VI	EMOLUMENTOS.....	52
VII	DECISÃO	52

Quadros

QUADRO I –	SCMC: ESTABELECIMENTOS/VALÊNCIAS.....	22
QUADRO II –	SCMC: PROVEITOS 2001-03	23
QUADRO III –	SCMC: CUSTOS 2001-03	23
QUADRO IV –	SCMC: SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO/CUSTOS POR ÁREAS 2001-03.....	24
QUADRO V –	SCMC: COMPARTICIPAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL POR ÁREAS 2001-03.....	25
QUADRO VI –	SCMC: ÁREA DE INFÂNCIA E JUVENTUDE: UTENTES COMPARTICIPADOS/FREQUÊNCIA	35
QUADRO VII –	SCMC: ÁREA DE TERCEIRA IDADE: UTENTES COMPARTICIPADOS/FREQUÊNCIA	36
QUADRO VIII –	SCMC: CRECHE MARCELINA TEODORO DOS SANTOS – CRECHE.....	37
QUADRO IX –	SCMC: CRECHE MARCELINA TEODORO DOS SANTOS – PRÉ-ESCOLAR.....	38
QUADRO X –	SCMC: CENTRO ALFREDO PINHEIRO	39
QUADRO XI –	ALIENAÇÃO DO EDIFÍCIO DO HOSPITAL DISTRITAL DE CASCAIS (RCM n.º 12/93, DE 04/03) ..	42
QUADRO XII –	DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL/REGULARIZAÇÃO	43



SIGLAS UTILIZADAS

ATL	–	Actividades de Tempos Livres
CDSS	–	Centro Distrital de Segurança Social
CMVMC	–	Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
CPA	–	Código do Procedimento Administrativo
ETAF	–	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
FSE	–	Fornecimentos e Serviços Externos
IGF	–	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	–	Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social, IP
IPSS	–	Instituição(ões) Particular(es) de Solidariedade Social
ISS	–	Instituto de Segurança Social
ISSS	–	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
OSS	–	Orçamento da Segurança Social
PCISS	–	Plano de Contas das Instituições da Segurança Social
PIDDAC	–	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
RCM	–	Resolução do Conselho de Ministros
SCMC	–	Santa Casa da Misericórdia de Cascais
SESS	–	Secretário de Estado da Segurança Social
SS	–	Segurança Social
UAS	–	Unidade de Acção Social



FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do Auditor-Coordenador, Dr. _____, colaboraram nesta **Auditoria a Apoios da Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais** os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe
Execução	Maria Angelina Gonçalves Pinto Ribeiro Mateus	Técnica Verificadora Assessora
	Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares	Técnica Verificadora Superior de 1.ª Classe



I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1 Conclusões

1. De carácter geral:

1.1. A Santa Casa da Misericórdia de Cascais é uma instituição particular de solidariedade social que desenvolve a sua actividade, no âmbito da acção social, através de diversos equipamentos na área da infância e juventude e na de apoio a idosos. A acrescer a estes, a instituição assume, ainda, a gestão de dois equipamentos da segurança social. Paralelamente com as actividades de carácter social a Misericórdia de Cascais exerce também actividade comercial que concretiza através de quatro estabelecimentos (cfr. Ponto **III.2.1**);

1.2. Cerca de três quartas partes do total dos proveitos são provenientes de subsídios em que a segurança social assume a posição dominante na ordem dos 56% do total, nos anos de 2001-2003. Os subsídios recebidos representam, em média, cerca de 68% do total de custos, no mesmo período (cfr. Ponto **III.2.2**);

2. Quanto aos acordos de cooperação:

2.1. Os apoios financeiros neste âmbito baseiam-se em acordos de cooperação celebrados entre o CDSS de Lisboa e a SCMC, para a generalidade das valências e, no caso do pré-escolar, também a Direcção Regional de Educação de Lisboa. Estes acordos estabelecem, designadamente, o número de utentes abrangidos e o valor de comparticipação utente/mês (cfr. Ponto **III.3**);

2.2. Analisando o controlo de frequências verificaram-se pagamentos em excesso nas seguintes situações (cfr. Ponto **IV.1.3**):

- a) **Creche Marcelina Teodoro dos Santos** – valência pré-escolar, anos de 2001 e 2002: 18.226,80€
- b) **Centro de Dia de Cascais** – valência de centro de dia nos anos de 2002 e 2003: 8.466,40€
- c) **Lar das Figas** – valência de lar, nos anos de 2001, 2002 e 2003: 47.353,08€

As referidas situações, a não ocorrer a reposição das correspondentes verbas pagas em excesso, traduzem pagamentos indevidos e podem configurar infracção financeira e, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória em conformidade com o previsto no art.º 59.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, al. b), respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

3. Quanto à alienação do Hospital Distrital de Cascais, a análise dos elementos disponíveis atinentes à alienação do prédio urbano onde estava instalado o Hospital Distrital de Cascais, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/93, de 04/03, publicada no



Diário da República II Série, de 22/03 permite extrair a conclusão de que foi canalizada a importância de 1.521.334 € (305.000 contos) para pagamento da dívida de contribuições à segurança social (cfr. Ponto **IV.2**);

4. No que respeita à atribuição do subsídio reembolsável (cfr. Ponto **IV.3**):

A atribuição do subsídio reembolsável no valor de 498.797,90€ (100.000 contos) por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS), em 1992, para reequilíbrio financeiro da instituição não tem lei permissiva que a sustente e foi feita através do IGFSS por operações de tesouraria.

Não tendo sido liquidado no vencimento (31/12/1993), começaram a contar juros à taxa básica de desconto do Banco de Portugal.

Após várias diligências para recuperar essa dívida foi celebrado, em 31/12/2003, um acordo de regularização para pagamento da dívida no total de 781.834,11€ correspondente ao capital e juros vencidos até 31/12/2003 o qual, no entanto, contém uma cláusula de perdão de juros vincendos no valor de 27.078,42€

Essa cláusula de perdão de juros não tem base legal, podendo, eventualmente, consubstanciar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos dos art.º 60.º e 65.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

5. No que concerne ao controlo interno (cfr. Pontos **IV** e **V**):

Constatou-se a inexistência de adequado controlo interno nas rotinas estabelecidas para o processamento, quer manualmente (até 2002) quer informaticamente (a partir de 2002), dos apoios às IPSS, o que é potenciador de ocorrência de erros e indutor de pagamentos indevidos.

Em especial, o controlo de frequência do número de utentes é efectuado apenas através das listagens, elaboradas e remetidas pela SCMC para o Serviço Local de Cascais, não desenvolvendo os serviços da segurança social qualquer acção “*in loco*” com esse objectivo. Por outro lado, as alterações no número de utentes em frequência, geradoras de acertos nos processamentos mensais, não são adequadamente tratadas por forma a que, através da verificação posterior desses processamentos, sejam de imediato perceptíveis as operações realizadas sem a necessidade de recurso a cálculos adicionais ou interpretações complexas sobre os dados disponíveis. Esta falta de clareza pode potenciar a ocorrência de erros e pagamentos indevidos.



Além disso apesar das inúmeras diligências realizadas pela equipa de auditoria, não foi possível obter informação fidedigna acerca das transferências efectuadas para a SCMC nos anos de 1999 a 2003; as diversas alterações que foram sendo introduzidas nos dados financeiros fornecidos põem em causa a segurança esperada quanto à sua fiabilidade.



I.2 Recomendações

Ao Governo, através do Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança:

- a) Tomada de medidas legislativas e/ou regulamentares com vista à definição das situações em que as IPSS podem beneficiar de apoios financeiros através do Orçamento da Segurança Social, por forma a abolir situações de discricionariedade e proporcionar que a atribuição desses subsídios seja norteadada pelos princípios constitucionais da legalidade, do interesse público e da proporcionalidade;
- b) Desenvolvimentos dos mecanismos necessários à revisão das normas em vigor e respectivas orientações técnicas no sentido de melhorar o sistema de controlo de frequências dos utentes, determinante para o cálculo das comparticipações financeiras, de forma a que esse controlo se revele claro, eficiente e atempado;

Ao Instituto de Segurança Social, IP/Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa:

- a) Adopção dos procedimentos adequados que permitam efectuar os ajustamentos nos financiamentos, decorrentes das alterações de frequências de utentes, de molde a:
 - minimizar o volume de pagamentos inferiores ou superiores ao que as instituições têm direito, clarificando os correspondentes procedimentos de controlo;
 - reduzir, quer a probabilidade de pagamentos indevidos, quer o acréscimo de custos administrativos decorrentes de operações múltiplas conducentes às necessárias regularizações;
- b) Implementação de rotinas de acompanhamento/controlo por parte dos serviços de acção social junto das instituições;
- c) Actualização e adaptação da aplicação informática processadora das comparticipações financeiras, com vista a proporcionar uma resposta mais adequada, designadamente:
 - No que respeita à identificação/denominação dos estabelecimentos da SCMC;
 - Os montantes correspondentes a regularizações (negativas ou positivas) devem indicar o número de utentes a que respeitam;
 - As rotinas relativas ao controlo de reposições, mormente as respeitantes a anos anteriores e/ou em prestações, devem ser revistas, definindo a intervenção dos serviços processador e financeiro de modo a garantir a segurança, estabilidade e fiabilidade da informação produzida.



II INTRODUÇÃO

II.1 Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

A presente acção, prevista no Plano de Fiscalização do Departamento de Auditoria VII, reveste a natureza de uma auditoria orientada com o objectivo de:

- Avaliar o sistema de controlo interno subjacente à comparticipação financeira no âmbito da cooperação entre a Segurança Social e a SCMC;
- Analisar a questão respeitante à alienação do imóvel onde se encontra instalado o Hospital Distrital de Cascais, efectuada de acordo com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/93, de 04/03/93, publicada no Diário da República, II Série, de 22/03/93. O proveito desta transacção destinava-se, em parte, à liquidação das dívidas ao Estado e à segurança social;
- Conhecer o ponto de situação do subsídio reembolsável, no valor de €498.798 (100 000 contos), atribuído à SCMC por Despacho do SESS em 05/08/92.

II.2 Metodologia

II.2.1 Fase de planeamento

No decorrer dos trabalhos preparatórios a equipa desenvolveu, designadamente, as seguintes diligências:

- No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social:
 - Recolha de informação atinente à situação contributiva e aos subsídios concedidos à SCMC, nos anos de 1999 a 2003;
 - Pedido de informações e análise do processo respeitante ao subsídio reembolsável atribuído em 1992 e, bem assim, do respectivo acordo de regularização da dívida,
- No Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa e seu Serviço Local de Cascais:
 - Pedido de informação de natureza financeira relativa aos anos de 1999 a 2003;
 - Realização de sessões de trabalho com o departamento de acção social e serviços financeiros;
 - Recolha de informação detalhada acerca dos estabelecimentos e respectivas valências subsidiadas pela segurança social,



- Na Santa Casa da Misericórdia de Cascais:
 - Recolha de informação financeira dos anos de 1999 a 2003;
 - Obtenção dos acordos de gestão e cooperação em vigor;
 - Pedido de informações e esclarecimentos diversos acerca do trabalho desenvolvido por esta instituição;
 - Levantamento dos circuitos documentais relativos aos apoios financeiros da segurança social.

II.2.2 Fase de execução

Nesta fase, os trabalhos desenvolvidos consistiram, por um lado, na análise detalhada de todas as transferências efectuadas pelo Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa para a SCMC, anos de 1999 a 2003, incluindo o cruzamento de informação disponibilizada por ambas as instituições.

Por outro lado, face ao estatuto da SCMC – Instituição Particular de Solidariedade Social –, o seu relacionamento com a segurança social e o peso das verbas providas do OSS no orçamento da SCMC e tendo em conta que:

- a transferência das verbas do OSS se baseia em acordos de cooperação celebrados com a instituição, em consonância com a legislação aplicável, sendo os respectivos montantes anuais superiormente aprovados;
- o montante global das verbas transferidas anualmente, no âmbito daqueles acordos, significa um peso de cerca de 56% (quadro II) do orçamento da instituição nos anos de 2001 a 2003;
- em matéria de custos (quadro III) os encargos com pessoal representam, em média, 58% daqueles (anos de 2001 a 2003),

os trabalhos desenvolvidos foram orientados no sentido de centrar a análise de molde a permitir concluir se as verbas transferidas do OSS respeitam as determinações constantes dos acordos em vigor. Para a consecução desses objectivos, as verificações incidiram nos seguintes estabelecimentos:

- na área da Infância e Juventude:

Creche José Luís – Creche e Pré-escolar

Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Creche e Pré-escolar

Centro Alfredo Pinheiro – Creche, Pré-escolar e ATL

O critério que presidiu à selecção, centrado em dados de 2003, foi: o primeiro estabelecimento abrange o menor número de utentes, o segundo



contempla o maior número e o terceiro comporta as três valências nesta área.

- o na área da Terceira Idade:

Centro de Dia de Cascais – Centro de Dia e Centro de Convívio
Lar e Centro de Dia de Fígas – Lar e Centro de Dia
Centro de Apoio Social do Pisão

O critério subjacente à selecção foi: relativamente ao primeiro estabelecimento, é o que acolhe maior número de utentes e comporta duas valências, para além de registar divergências do ponto de vista financeiro entre o indicado pelo CDSS e o registado na SCMC; o segundo por se tratar do único estabelecimento com a valência de lar de terceira idade; quanto ao terceiro é um estabelecimento com acordo de gestão atípico.

II.3 Exercício do Contraditório

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas, para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do relato de auditoria, as seguintes entidades:

- Santa Casa da Misericórdia de Cascais;
- Instituto de Segurança Social, IP;
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa;

e, ainda,

- O Secretário de Estado da Segurança Social à data (5/8/1992) da concessão do subsídio reembolsável atrás referido;
- Os membros do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, em exercício nos anos de 1992 e 2003;
- A Directora do Serviço Subregional e Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa em exercício no período entre 26/10/1993 e 30/9/2002;
- O Director do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa em exercício de funções desde 1/10/2002.



Quanto às alegações recebidas cumpre referir:

- A Santa Casa da Misericórdia de Cascais não teceu quaisquer comentários ao conteúdo do relato, informando, apenas, que “... *diligenciaremos todos os esforços para analisar as diferenças encontradas com os Serviços de Segurança Social, no pressuposto que somente o tempo que medeia entre a informação que prestamos e as correcções aos valores não são coincidentes, podendo haver lugar a acertos mútuos*”;
- Os responsáveis em exercício de funções em 1992, ou não responderam, ou alegaram no sentido de que, face ao lapso de tempo decorrido, não lhes é possível aduzir quaisquer esclarecimentos que permitam a melhor compreensão das questões suscitadas;
- As respostas dos responsáveis citados na qualidade de Directores do Serviço Subregional e Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa, em exercício de funções no período entre 26/10/1993 e 30/9/2002, foram tidas em conta na versão final sempre que foi julgado pertinente, sendo, relativamente a outras partes das mesmas, transcritas e comentadas nos pontos respectivos sempre que foi considerado adequado para justificação da posição final adoptada. O teor destas respostas, todavia, suscita algumas questões de índole geral que importa explicitar:
 - Através dos Despachos n.º 24 044/2002, de 27 de Setembro, publicado no Diário da República, II Série, de 12 de Novembro e 22 065/2002, de 25 de Setembro, publicado no Diário da República, II Série, de 14 de Outubro, foram, respectivamente, nomeado e exonerado, os Directores do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (no período em referência) com produção de efeitos a partir de 1 de Outubro do mesmo ano;
 - A Directora em exercício de funções exonerada a partir 1 de Outubro de 2002 levanta a questão relativamente à sua responsabilidade durante o ano de 2001, face às modificações ocorridas na estrutura orgânica da segurança social, afirmando que “*Até 1 de Julho de 2001 a Unidade de Acção Social do Distrito de Lisboa foi dirigida pelo Administrador Delegado de Lisboa... a Alegante apenas tem legitimidade para responder pelo período compreendido entre Julho de 2001 e Setembro de 2002*”. Assim,
 - Esta dirigente vinha exercendo funções como Directora do Serviço Subregional de Segurança Social de Lisboa desde 26 de Outubro de 1993, tendo sido nomeada Directora do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa em 1 de Fevereiro de 2001;
 - O Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2001, aprova os Estatutos do (então) Instituto de Solidariedade e Segurança Social e cria os Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (art.º 23.º);



- A estrutura orgânica do CDSS de Lisboa foi definida pela Portaria n.º 998/2001, de 17 de Agosto, que entrou em vigor 1 de Julho de 2001;
 - Pela análise dos documentos comprovativos da despesa verifica-se que as autorizações de pagamento foram efectuadas pelo Administrador Delegado da Região de Lisboa e Vale do Tejo, nos meses de Janeiro a Setembro de 2001, e pela Directora do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa, entre Outubro e Dezembro do mesmo ano;
 - Importa igualmente referir que, de acordo com a Deliberação n.º 490/2001, de 11 de Janeiro, publicada no Diário da República, II Série, de 28/03/2001, o pessoal dirigente dos ex-Centros Regionais se mantém no exercício das respectivas funções, com poderes de gestão corrente, até à implementação da estrutura orgânica do ISSS, prevista no art.º 3.º do referido Decreto-Lei n.º 316-A/2000;
- Nesta conformidade, foi também citado para, querendo, alegar acerca das questões suscitadas no relato, em particular as constantes do ponto IV.1.3, o Administrador Delegado Regional de LVT.

Não foram recebidas alegações do Instituto de Segurança Social, IP, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa e do Administrador Delegado da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

De modo a dar completa expressão ao princípio do contraditório, as respostas recebidas são incluídas na íntegra no Anexo II.

II.4 Relatórios de órgãos de controlo interno

Em conformidade com o procedimento usual, foram solicitadas, à Inspeção-Geral de Finanças e à Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, cópias dos relatórios de acções efectuadas no âmbito da presente auditoria, cujas sínteses seguidamente se inserem.

II.4.1 Inspeção-Geral de Finanças

Do relatório datado de 21 de Junho de 2000, respeitante à “**Auditoria aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos a instituições particulares de solidariedade social**” – Processo n.º 1999/CGP/A2/000503, que contemplou a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, cabe evidenciar os seguintes aspectos:



- Para aquela auditoria foram definidos os seguintes objectivos:

“a) levantamento e análise das modalidades de financiamento disponíveis, das entidades intervenientes nos circuitos de concessão desses financiamentos, bem como dos sistemas de informação existentes neste âmbito;
b) avaliação da adequação e fiabilidade dos procedimentos de controlo interno instituído a nível da aprovação, registo, pagamento e controlo dos apoios concedidos a IPSS;
c) apreciação da correcta utilização pelos beneficiários dos apoios concedidos, nomeadamente em matéria de cumprimento dos parâmetros estabelecidos nos acordos celebrados;
d) identificação de eventuais áreas de sobreposição de apoios.”

- Quanto às conclusões, cumpre evidenciar as seguintes:

- O sistema de informação central assenta em aplicações informáticas diferenciadas e não integradas entre si. A nível regional não existe uniformização dos meios informáticos utilizados para além de se verificarem, ainda, situações de tratamento manual da informação;
- O financiamento das IPSS oriundo das diversas áreas do sector público não é do conhecimento integral das entidades responsáveis pela concessão dos subsídios. Por outro lado, na sequência da celebração do “*Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*”, em resultado, designadamente, dos sucessivos protocolos assinados pelas partes, é notório um acréscimo significativo do esforço financeiro do Estado;
- Os serviços competentes da segurança social não têm vindo a assegurar, de forma sistemática de acordo com o legalmente estabelecido, a elaboração de estudos económico-financeiros nem a proceder à avaliação dos acordos em vigor; o acompanhamento da execução dos acordos não vai além do recebimento de algumas informações sobre frequência de utentes;
- Uma percentagem significativa de IPSS não submete as suas contas anuais a visto dos serviços competentes da segurança social;
- No âmbito do PIDDAC, não foi obtida evidência acerca de um acompanhamento/controlo sistemático sobre a execução das obras. Por outro lado, constatou-se a existência de comparticipação financeira da segurança social superior à legalmente prevista;
- Não existe regulamentação para atribuição de subsídios eventuais;
- Relativamente à Santa Casa da Misericórdia de Cascais:



- foram efectuados pagamentos excessivos em resultado de desajustamento entre o número real de utentes e as comparticipações da segurança social¹;
- frequentemente, as comparticipações dos utentes são superiores, quer em relação aos montantes previstos nos regulamentos, quer aos rendimentos *per capita*;
- detectaram-se infracções de natureza fiscal relacionadas com remunerações de trabalho sem emissão de recibo.

II.4.2 Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Este organismo disponibilizou para consulta quatro processos relativos à SCMC. Da sua análise cabe referir o seguinte:

- a maioria das questões tratadas nos referidos relatórios não se reportava a matéria de carácter financeiro com relevância para a presente auditoria; no entanto,
- um processo de 1995 contém elementos respeitantes à regularização de dívidas da SCMC à segurança social e ao fisco, reportadas a 1991, objecto de acordo de regularização celebrado ao abrigo do Dec.-Lei 225/94, de 5 de Setembro;
- num processo de 2000 é referida uma acção de fiscalização desenvolvida pelo (então) Instituto de Solidariedade e Segurança Social, relativamente a denúncias de familiares de utentes do Centro de Apoio Social do Pisão em que, alegadamente, a directora do Centro terá desviado verbas pertencentes aos utentes. O processo continha cópias dos ofícios, ainda sem resposta, endereçados à Polícia Judiciária e ao Departamento de Investigação e Acção Penal solicitando o ponto da situação das investigações sobre este assunto.

¹ Os pagamentos efectuados em excesso, relativamente ao Centro Alfredo Pinheiro, no período compreendido entre 1996 e Junho de 1999, no total de 7.685,37€ e 8.537,57€, nas valências de creche e ATL, respectivamente, foram objecto de regularização, em cinco tranches, desde Novembro de 2001 a Abril de 2002.



II.5 Condicionantes e limitações

Destaca-se a boa colaboração por parte de todos os dirigentes e funcionários contactados pela equipa de auditoria, quer na Santa Casa da Misericórdia de Cascais, quer nos serviços do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa e do Serviço Local de Cascais.

Foram, todavia, sentidas algumas dificuldades, sobretudo na compatibilização dos dados de natureza financeira facultados pelo CDSS de Lisboa, relativamente aos quais houve necessidade de diversos pedidos de esclarecimentos adicionais.



III CARACTERIZAÇÃO DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE CASCAIS

III.1 Enquadramento legal

III.1.1 Regime geral das IPSS

O art.º 63.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito de livre constituição de instituições particulares de solidariedade social que visem a prossecução de objectivos de segurança social, nomeadamente através do desenvolvimento de actividades de acção social de apoio à família, infância, juventude, população com deficiência e à terceira idade.

Em conformidade com o art.º 87.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, incumbe ao Estado apoiar e valorizar as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito.

O Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) em geral, dispõe que as IPSS são constituídas com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e justiça, com o objectivo de prosseguir, entre outros, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, o apoio a crianças e jovens, à família e à integração social e comunitária, a protecção na velhice e invalidez e na saúde, a educação e formação profissional e a resolução de problemas habitacionais das populações (art.º 1.º daquele Estatuto). As Santas Casas de Misericórdia são associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de, designadamente, satisfazer carências sociais (art.º 68.º do mesmo Estatuto).

Por seu turno, os estatutos, livremente elaborados pelas instituições, devem respeitar as disposições contidas no art.º 10.º do referido Estatuto das IPSS.

Quanto aos corpos gerentes, em cada instituição haverá, pelo menos, um órgão colegial de administração e outro com funções de fiscalização, em ambos os casos com um número ímpar de titulares, dos quais um presidirá (art.º 12.º).

As instituições estão sujeitas ao registo obrigatório, nos termos do art.º 88.º da Lei n.º 32/2002; o respectivo regulamento foi aprovado através da Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, em cumprimento do determinado no n.º 2 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 119/83, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 402/85, de 11 de Outubro.

O art.º 4.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83 estabelece que o Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das instituições na efectivação dos direitos sociais, o que se concretiza através de formas de cooperação a estabelecer mediante acordos.



Em matéria de cooperação entre os serviços competentes da segurança social e as IPSS, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, estabelece as normas reguladoras, donde se destaca:

- A cooperação entre a segurança social e as instituições, com a finalidade da concessão de prestações sociais, baseando-se no reconhecimento e valorização do seu contributo para a realização dos fins de acção social, pode revestir a forma de acordos de cooperação e de gestão;
- Os acordos de cooperação visam o desenvolvimento de acções de apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e à família e, ainda, a prevenção e a reparação de situações de carência, disfunção e marginalização social;
- Os acordos de gestão têm como objectivo confiar às instituições a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos afectos ao exercício das actividades no âmbito da acção social;
- A celebração dos acordos depende do registo das instituições ou do licenciamento dos estabelecimentos, da verificação das necessidades reais da comunidade e da existência de instalações devidamente dimensionadas e equipadas para o funcionamento das actividades a que se destinam;
- Os acordos são sempre reduzidos a escrito;
- Os acordos de cooperação vigoram por um ano e os de gestão por três anos, automática e sucessivamente renováveis por iguais períodos;
- O acompanhamento e a avaliação dos acordos são da competência de comissões de acompanhamento de âmbito nacional e distrital, cuja composição e funcionamento se encontram definidos no Despacho Normativo n.º 20/2003, de 10 de Maio.

Em 19 de Dezembro de 1996 foi celebrado, entre o poder central, o poder local e as estruturas representativas das instituições do sector social², o Pacto de Cooperação para a Solidariedade, que constitui o instrumento definidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação.

Tendo presentes as orientações contidas no Pacto de Cooperação para a Solidariedade e nos termos do n.º 4 da Norma XXII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/05, foi assinado, em 25 de Janeiro de 1999, o Protocolo de Cooperação entre o (actualmente designado) Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança e a União das IPSS, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas, no qual foram fixados os montantes de

² Primeiro-Ministro, Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, Presidente da Associação Nacional de Freguesias, Presidente da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Presidente da União das Misericórdias e Presidente da União das Mutualidades Portuguesas.



comparticipação para 1999. No segundo aditamento àquele protocolo, assinado em 9 de Abril de 1999, foram fixados os montantes das participações financeiras do Estado, no âmbito dos acordos de cooperação, para os anos de 2000 a 2003.

III.1.2 Regime aplicável à SCMC

Quanto à Santa Casa da Misericórdia de Cascais, fundada no ano de 1551, é uma associação de fiéis, constituída na ordem jurídica canónica, com o objectivo de satisfazer carências sociais, conforme dispõe o art.º 1.º do respectivo “Compromisso” da Irmandade³, aprovado em Assembleia Geral de 30 de Outubro de 1981 e pela Cúria Patriarcal de Lisboa em 25 de Março de 1982, de harmonia com o estabelecido no art.º 46.º do Dec.-Lei n.º 119/83.

Tendo em conta o regime atrás referido quanto às Santas Casa da Misericórdia (art.º 68.º do Estatuto das IPSS), a 29 de Junho de 1985 pelo averbamento n.º 01 à inscrição 2/81 no livro das Irmandades da Misericórdia, foi efectuado o registo definitivo desta instituição na Direcção-Geral da Segurança Social.

Nos termos do art.º 27.º daquele “Compromisso”, os corpos gerentes da Irmandade são a Assembleia-Geral, a Mesa Administrativa e o Definitório ou Conselho Fiscal, aos quais compete, designadamente:

- à Assembleia Geral, constituída por todos os irmãos:
 - apreciar e votar os orçamentos e contas;
 - autorizar a aquisição, alienação e oneração de bens imóveis ou móveis que revistam especial valor artístico ou histórico e a realização de empréstimos.

- à Mesa Administrativa, constituída por nove membros efectivos e três suplentes:
 - administrar os bens, obras e serviços da instituição e zelar pelo seu bom funcionamento;
 - elaborar orçamentos e relatórios e organizar as contas de gerência;
 - cobrar receitas e liquidar despesas;
 - elaborar regulamentos para a organização dos serviços;
 - aprovar os quadros de pessoal.

- ao Definitório (ou Conselho Fiscal), constituído por três membros efectivos e três suplentes:
 - apreciar e fiscalizar o funcionamento dos serviços administrativos;

³ Denominação que assumem os estatutos das misericórdias, em conformidade com o art.º 68.º, n.º 2 do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Dec. Lei n.º 119/83, de 25/02.



- dar parecer sobre o relatório e contas de gerência.

Conforme o disposto no art.º 45.º do mesmo “Compromisso”, ao Provedor compete, nomeadamente:

- superintender na administração da Misericórdia e orientar e fiscalizar as actividades da instituição;
- propor à mesa administrativa os orçamentos, relatórios e contas;
- representar a Irmandade em juízo.

III.2 Caracterização físico-financeira

III.2.1 Dados físicos

No que ao presente trabalho diz respeito, importa sublinhar que a SCMC desenvolve a sua actividade, no domínio da acção social, através de equipamentos, na área da infância e juventude e na de apoio a idosos. A acrescer a estes, a instituição assume, ainda, a gestão de dois equipamentos da segurança social. Paralelamente com as actividades de carácter social, a Misericórdia de Cascais exerce também actividade comercial que concretiza através de 4 estabelecimentos: Pronto-a-comer Bom Apetite, Farmácia da Misericórdia, Jardim do Lago e Posto de Abastecimento.

Assim, de acordo com os dados insertos no relatório e contas de 2003⁴, a SCMC assegurou quanto à Infância e Juventude:

- na área da infância:
 - mantém em funcionamento 9 estabelecimentos, frequentados por 360 utentes em creche e 486 no pré escolar;
 - 76 crianças a frequentar o ensino primário e ATL;
 - 30 crianças incluídas na área da infância requerem necessidades educativas especiais.
- na valência de ATL/Clube de jovens foram organizadas actividades que abrangeram cerca de 450 jovens;

As famílias das crianças acolhidas nos estabelecimentos da SCMC, enquadram-se no sector sócio-profissional dos operários e empregados do serviço doméstico e dos empregados de

⁴ Centra-se a apreciação no relatório de 2003 por ser o mais recente e no pressuposto de que não se regista evolução significativa face aos resultados dos anos anteriores, ou seja, trata-se do mesmo número de estabelecimentos e, por conseguinte, as respostas sociais também não evidenciaram alterações ao longo dos últimos anos.



serviços e de comércio, em cerca de 35% em qualquer dos casos. É igualmente de referir que, não obstante a sua maioria ser de origem predominantemente portuguesa, existem crianças da Europa, África, América e Ásia.

É através de sete estabelecimentos de infância que a SCMC concretiza o Programa de Carência Alimentar a Crianças, tendo no ano de 2003 confeccionado para o exterior 147.675 refeições.

A Misericórdia de Cascais, através do Departamento de Infância, participa na Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco.

Quanto à prestação de serviços na área da Terceira Idade, através do respectivo departamento, a SCMC desenvolve uma actividade que visa qualificar o dia a dia dos idosos e prevenir o seu internamento. Assim:

- contemplou, no total das diversas abordagens, cerca de 656 idosos, através de uma frequência média diária de 312 utentes;
- através do Programa de Apoio Alimentar a Idosos foram distribuídas refeições diárias a 729 utentes;
- mediante os serviços de apoio domiciliário são oferecidos cuidados de enfermagem, alimentação e higiene;
- acolhe cerca de 80 utentes lar.

Por último, é de referir 2 estabelecimentos da segurança social (Centro de Apoio Social do Pisão e Centro de Apoio Temporário de Tercena) cuja gestão é assegurada pela SCMC e que acolhem, em regime de internamento, um total de 397 utentes.

Para ilustrar, de forma sintética, a actividade da Misericórdia, identificam-se no quadro I os diversos estabelecimentos e respectivas valências:



MRJ

Quadro I – SCMC: Estabelecimentos/valências

Estabelecimentos	Acordo	Área/Valências							
		Infância e Juventude				Terceira Idade			
		Clube de Jovens	Creche	J. Infância	ATL	Lar	Centro de Dia	Centro de Convívio	Apoio Domiciliário
Estabelecimento Infantil da Abóboda	x		x	x	x				
Creche José Luís	x		x	x					
Centro Infantil – Bairro Calouste Gulbenkian (Fisgas de Alcoitão)/Infantário do Alcoitão/Animação de Rua	x	x **	x	x	x ****				
Creche Arneiro	x		x	x					
Jardim de Infância S. José	x		x	x					
Centro Alfredo Pinheiro/C.I. Alfredo Torres	x		x	x	x				
O Pinhal	x		x	x					
Creche e Jardim de Infância Marcelina Teodoro dos Santos	x		x	x					
Centro Infantil do Linhó			x	x					
ATL de Carcavelos	x				x				
ATL da Galiza **	x				x				
Centro de Dia de Alvide/S. Miguel	x					x			
Centro de Dia da Torre	x					x	x		
Centro de Dia de Cascais	x					x	x		
Lar e Centro de Dia de Fisgas - Alcoitão	x					x	x	x	
Clube Desportivo e Recreativo “Os Vinhais”/Centro Convívio	x							x	
Centro Apoio Social do Pisão *	x **					x			
Centro de Convívio Mato-Cheirinhos (2002)								x	
Centro Apoio Temporário de Tercena *						x			

* Acordo de Gestão atípico

** Acordo Atípico

*** Acordo típico + atípico

III.2.2 Dados financeiros

Com base na mesma fonte - relatórios e contas da SCMC - inserem-se a seguir alguns elementos de carácter financeiro, centrados nos proveitos e custos relativamente à área social (excluem-se as áreas: comercial, imóveis, formação profissional e outros custos não imputáveis às diferentes áreas) nos anos de 2001/03.



MRJ

Quadro II – SCMC: Proveitos 2001-03

(em euros)

Descrição	Fonte de financiamento	2001		2002		2003	
		montante	% s/total	montante	% s/total	montante	% s/total
Sub. Exploração	OSS	5.341.700,55	57,5	5.463.333,86	56,3	5.619.076,46	53,0
	outros	1.537.907,51	16,5	1.587.104,14	16,3	2.002.067,13	18,9
Outros proveitos		2.414.408,07	26,0	2.660.481,78	27,4	2.979.799,41	28,1
Total		9.294.016,13	100,0	9.710.919,78	100,0	10.600.943,00	100,0

Fonte: Relatório e Contas - Mapa de Demonstração de Resultados por áreas

Como se constata do quadro supra, no período em análise, cerca de três quartas partes do total dos proveitos são provenientes de subsídios, em que a segurança social assume a posição dominante, na ordem dos 56% do total, na média do triénio.

Quadro III – SCMC: Custos 2001-03

(em euros)

Descrição	2001		2002		2003	
	montante	% s/ total	montante	% s/ total	montante	% s/ total
CMVMC e FSE	3.181.529,61	31,8	3.289.703,84	31,7	3.550.900,69	31,5
Custos c/ pessoal	5.804.675,03	58,0	6.137.949,04	59,1	6.522.661,61	57,9
Outros custos	1.020.416,32	10,2	957.365,97	9,2	1.189.366,53	10,6
Total	10.006.620,96	100,0	10.385.018,85	100,0	11.262.928,83	100,0

Fonte: Relatório e Contas - Mapa de Demonstração de Resultados por áreas

No que concerne às contas de custos aqui espelhadas, conclui-se que são os encargos com pessoal que maior peso têm no total – a rondar, na média do triénio, os 58%.

Centrando agora a análise na distribuição dos subsídios à exploração (provindos do OSS ou de outras fontes), e do total dos custos (apresentados no quadro III), pelas diversas áreas e respectiva evolução nos três anos em confronto⁵, temos:

⁵ Esclarecendo que a área de “Estabelecimentos Especiais”, conforme consta dos relatórios e contas da SCMC, inclui o Centro de Apoio Social do Pisão, o Centro de Apoio Temporário de Tercena e o Lar de Terceira Idade e que, por sua vez, a área de Terceira Idade inclui centros de dia e de convívio e serviço de apoio domiciliário.



MRJ

Quadro IV – SCMC: Subsídios à exploração/custos por áreas 2001-03

(em euros)

Área	Descrição	Ano				
		2001	2002	Δ 2001/2002	2003	Δ 2002/2003
Infância	Subs.	2.112.803,16	2.315.393,72	9,6	2.433.402,70	5,1
	Total Custos	3.539.258,19	3.794.308,26	7,2	3.871.836,93	2,0
	% Sub./custos	59,70	61,02		62,85	
Terceira Idade	Subs.	338.023,76	446.384,04	32,1	619.457,22	38,8
	Total Custos	666.159,45	672.764,02	1,0	869.849,56	29,3
	% Sub./custos	50,74	66,35		71,21	
ATL's/ Clube de Jovens	Subs.	480.743,02	365.214,59	(24,0)	579.292,79	58,6
	Total Custos	601.566,49	580.649,39	(3,5)	783.248,67	34,9
	% Sub./custos	79,92	62,90		73,96	
Estabelecimentos Especiais	Subs.	3.156.713,94	3.096.523,51	(1,9)	3.131.392,16	1,1
	Total Custos	4.323.398,55	4.414.108,57	2,1	4.724.854,39	7,0
	% Sub./custos	73,01	70,15		66,27	
Actividades Sociais Diversas	Subs.	791.324,18	826.922,14	4,5	857.598,72	3,7
	Total Custos	876.238,28	923.188,61	5,4	1.013.139,28	9,7
	% Sub./custos	90,31	89,57		84,65	
Total	Subs.	6.879.608,06	7.050.438,00	2,5	7.621.143,59	8,1
	Total Custos	10.006.620,96	10.385.018,85	3,8	11.262.928,83	8,5
	% Sub./custos	68,75	67,89		67,67	

Fonte: Relatório e contas - Mapa de Demonstração de Resultados por Áreas

Relativamente aos subsídios à exploração recebidos pela SCMC, é de notar o crescimento significativamente mais elevado de 2002 para 2003, quando comparado com o momento anterior; por outro lado, sublinha-se o enorme incremento na área de Terceira Idade e, em particular, na de ATL/Clube de Jovens de 2002 para 2003; e, neste caso, o grande contraste com a evolução ocorrida no período anterior, no qual se registara um decréscimo de 24%;

- Quanto aos custos, verifica-se igualmente uma evolução de sinal positivo em ambos os períodos, mais acentuada no segundo; as áreas de Terceira Idade e ATL/Clube de Jovens, à semelhança do ponto anterior, mostram um crescimento próximo dos 29% e 35%, respectivamente, de 2002 para 2003, em contraponto com o período anterior, onde se regista evolução diminuta ou de sinal negativo;
- No que concerne à relação entre subsídios recebidos e custos constata-se que, ao longo do triénio, os subsídios representam, em média, cerca de 68% do total de custos, sendo que abaixo desta média se situa a área da Infância, nos três anos, bem como a Terceira Idade, em 2001 e 2002, ATL/Clube de Jovens em 2002 e, ainda, Estabelecimentos Especiais no ano de 2003. Na área de Actividades Sociais Diversas a percentagem média atinge os 88%.

O quadro e gráfico a seguir espelham, relativamente à comparticipação financeira da segurança social, o peso relativo de cada uma das áreas em função do total de transferências.



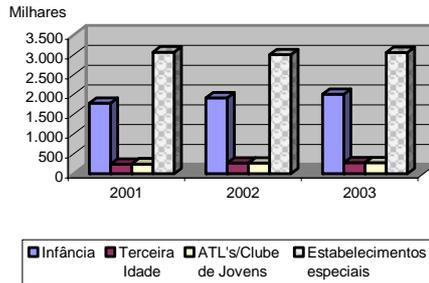
MRJ

Quadro V – SCMC: Comparticipação da segurança social por áreas 2001-03

(em euros)

Ano	Infância		Terceira Idade		ATL's/Clube de Jovens		Estabelecimentos Especiais		Total Geral
	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	Valor	% s/ total	
2001	1.781.674,12	33,4	240.495,30	4,5	247.076,29	4,6	3.072.454,84	57,5	5.341.700,55
2002	1.916.911,12	35,1	270.775,99	5,0	269.326,28	4,9	3.006.320,47	55,0	5.463.333,86
2003	2.005.935,55	35,7	275.078,40	4,9	276.728,24	4,9	3.061.334,27	54,5	5.619.076,46

Fonte: Relatório e contas Ano 2001 a 2003 - Mapa de Demonstrações de Resultados por áreas



- É aos Estabelecimentos Especiais que se destina a maioria das verbas atribuídas pela segurança social, com valores entre os cerca de 54% e 58%, sendo, igualmente, de registar o decréscimo gradual de peso relativo ao longo dos três anos;
- À área de infância que, ao contrário da anterior, regista um suave crescimento no período, cabe um volume de verbas que se situa entre os 33% e os 36%;
- A cada uma das restantes áreas destinam-se cerca de 5% das comparticipações financeiras de segurança social, sem evolução digna de registo ao longo do período considerado.

III.3 O processo subjacente à atribuição regular dos apoios financeiros

A comparticipação financeira a atribuir às IPSS assenta principalmente nos acordos celebrados entre aquelas instituições e a segurança social, sendo que os mesmos podem assumir as modalidades de cooperação ou de gestão e, em ambos os casos, revestirem a natureza de típicos ou atípicos, conforme a actividade desenvolvida pelos respectivos estabelecimentos seja ou não enquadrável em qualquer das valências que se encontram definidas nos instrumentos que regulam esta matéria.

A celebração de acordos de gestão não acarreta encargos financeiros para a segurança social, trata-se da transferência da gestão de um estabelecimento da segurança social para outra entidade, mediante a celebração de um acordo que estipula as obrigações de cada uma das partes, designadamente ao nível de pessoal, instalações, equipamentos e obras. Os respectivos financiamentos baseiam-se em acordos de cooperação, complementares a estes, celebrados em termos idênticos à cooperação em geral.



Os acordos de cooperação, desencadeados a solicitação da instituição sem necessidade de recurso a qualquer formalidade, bastando o contacto com os serviços competentes da segurança social, resultam de negociações entre as duas partes e culminam com o parecer, vinculativo, da Direcção-Geral da Acção Social; tratando-se de acordos atípicos, os mesmos carecem de homologação do membro do governo competente.

Assinado o acordo de cooperação, as transferências correspondentes são mensalmente processadas; no que ao presente trabalho diz respeito, importa referir:

- o processamento é efectuado na Unidade de Acção Social do CDSS Lisboa, que dispõe de uma aplicação informática para o efeito;
- esta aplicação agrega a informação atinente a cada acordo em vigor e contém, entre outros elementos, a identificação da instituição e respectivo estabelecimento, tipo de acordo (típico ou atípico), valência, número de utentes previsto no acordo e em frequência e montante utente/mês;
- o carregamento da actualização anual, relativamente aos acordos típicos, do valor da comparticipação é efectuada pelo IGFSS;
- o cálculo das comparticipações relativamente aos acordos atípicos é efectuado manualmente, sendo introduzido na aplicação o valor a processar;
- o circuito estabelecido para a actualização do número de utentes em frequência em cada valência afigura-se pouco eficiente; com efeito, a respectiva informação mensal é enviada pela SCMC para o Serviço Local do CDSS em Cascais. Este serviço, após análise, comunica à Unidade de Acção Social as alterações ocorridas no período, processo que se mostra moroso não permitindo efectuar as eventuais regularizações em conformidade com as orientações técnicas estabelecidas, por forma a reduzir as situações de financiamento de utentes em excesso.

A comparticipação mensal por utente, relativamente aos acordos típicos, é anualmente revista através de protocolos de cooperação estabelecidos entre o (actualmente designado) Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança e a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Em especial, os montantes respeitantes à valência de pré-escolar são anualmente definidos através de acordo celebrado entre os Ministérios da Educação e da Segurança Social, da Família e da Criança e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias e das Mutualidades Portuguesas. O apoio financeiro para esta valência compreende:

- por cada criança/mês o Estado atribui uma comparticipação financeira que integra uma componente educativa e outra sócio-educativa;



- às instituições é atribuída, mediante candidatura, uma compensação salarial pela diferença, desde que a remuneração média mensal dos seus educadores de infância seja superior ao montante estipulado no acordo acima citado.

Esta compensação salarial visa dar execução a acordos anuais que tomam em conta as remunerações previstas para educadores de infância nos instrumentos de regulação colectiva de trabalho, em vigor no ensino particular e cooperativo; no entanto, os educadores de infância da SCMC são remunerados por tabela salarial própria, aprovada pela Mesa Administrativa, cujos montantes são coincidentes com os da rede pública, não havendo, pois, neste caso, lugar àquela compensação.

A actualização dos montantes respeitantes aos acordos atípicos é igualmente anual e consta de documento próprio individualizando cada estabelecimento/valência.

No que respeita ao acompanhamento e controlo a efectuar pela segurança social e que, no caso da SCMC, compete ao Serviço Local de Cascais, o mesmo é feito apenas ao nível pedagógico, consubstanciado em contactos regulares entre os técnicos de ambas as instituições com o objectivo de encontrar as melhores soluções, designadamente sob o ponto de vista da segurança e dos serviços prestados e, tratando-se da área da infância e juventude, para a discussão de assuntos relativos aos programas de ensino. A vertente de controlo é menos valorizada, não só porque os serviços não dispõem de meios humanos suficientes para levar a cabo acções nesse sentido, mas também porque existe o entendimento de que, sendo a SCMC uma entidade idónea, o funcionamento se baseia na confiança entre os serviços.

Por último, importa fazer uma breve referência ao processo de atribuição dos apoios financeiros, concretamente no tocante às diversas fases do processo da despesa e respectivos intervenientes, tendo em conta que o mesmo encerra algumas especificidades. Assim,

- a autorização de despesa ocorre com a assinatura do acordo de cooperação, momento a partir do qual a Segurança Social se obriga (contratualmente) a proceder ao pagamento mensal das importâncias que o acordo prevê, enquanto o mesmo vigorar, salvaguardando, contudo, eventuais acertos a efectuar decorrentes da aplicação dos competentes regulamentos;
- em cumprimento dos acordos em vigor, mensalmente, a Unidade de Acção Social procede ao processamento das despesas;
- a fase seguinte, que corresponde à liquidação da despesa, apurando o valor líquido a pagar é da responsabilidade da Unidade Financeira;
- concretizando-se a autorização de pagamento através da assinatura do documento que autoriza a entidade bancária a efectivar a transferência das verbas para a conta da SCMC;
- quanto aos responsáveis que intervêm neste processo, assinala-se:



- a assinatura dos acordos de cooperação é efectuada ao nível dos dirigentes máximos dos organismos intervenientes (CDSS de Lisboa e SCMC);
- a autorização de pagamento cabe ao Director do CDSS de Lisboa, intervindo, ainda, para movimentação da conta bancária (dada a necessidade de duas assinaturas obrigatórias) uma das responsáveis pela Unidade Financeira ou Directoras dos Núcleos de Gestão Orçamental, Análise e Gestão Financeira e Contabilidade Controlo e Análise Contabilística⁶;
- donde resulta que a competência, quer para autorização da despesa quer para autorização do pagamento, é do Director do CDSS de Lisboa, uma vez que os despachos de delegação e subdelegação de competências não envolvem autorização para realização de despesas e efectivação de pagamentos no âmbito de encargos financeiros decorrentes dos acordos de cooperação celebrados com IPSS. As delegações nada referem quanto a esta matéria, apenas mencionam, genericamente, “*Visar documentos de receita e despesa*” e “*Movimentar as contas bancárias ...*”.

⁶ Designação adoptada com a actual estrutura orgânica, aprovada pela Portaria n.º 998/2001, de 17 de Agosto. As designações anteriores eram Director de Serviços e Chefe de Divisão.



IV RESULTADOS DAS ANÁLISES EFECTUADAS

IV.1 No âmbito da cooperação

IV.1.1 Reconciliação de dados

De acordo com o planeado, solicitou-se ao Instituto de Segurança Social/Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa listagens de todos os subsídios atribuídos à SCMC nos anos de 1999 a 2003. Concomitantemente, com o objectivo de cruzar a informação, procedeu-se a idêntica solicitação à SCMC. Refira-se que a informação financeira fornecida por aquele Instituto foi objecto de várias alterações na sequência de dúvidas suscitadas pela equipa de auditoria.

Acresce notar que, no período em que a equipa solicitou os referidos dados, decorreram, entre esta Unidade de Gestão Financeira do Centro Distrital e a SCMC, tentativas de conciliação dos mesmos dados tendo, nesse contexto, sido facultado à Misericórdia um mapa (proveniente da mesma fonte) que, no ano de 2001, apresentava algumas divergências face aos dados de que a equipa dispunha. Perante nova solicitação para o seu esclarecimento, foi remetido novo mapa no qual subsistem, ainda, algumas divergências, embora imateriais, na valência de creche. Porém, o novo mapa não contempla as transferências efectuadas para a valência lar.

Assim, perante as divergências detectadas entre os elementos facultados por ambas as instituições, seguiram-se diversos contactos com vista ao seu cabal esclarecimento, devendo realçar-se os seguintes aspectos:

- o processamento mensal dos subsídios baseado nos acordos celebrados entre as duas entidades é efectuado na Unidade de Acção Social do referido Centro Distrital;
- esse processamento assentava em rotinas manuais até 2002, ano a partir do qual os serviços passaram a dispor de uma aplicação informática para o efeito;
- o processamento é, assim, efectuado individualizadamente com referência a cada estabelecimento da SCMC e identificando cada valência, sendo aqui, desde logo, que têm origem algumas das divergências encontradas, já que esta base de dados revela deficiências ao nível da identificação dos estabelecimentos; esta situação levou a equipa a desenvolver contactos adicionais junto do Serviço Local de Cascais do mencionado Centro Distrital, no sentido de obter informação compaginável com a obtida na SCMC - no quadro I (atrás ponto III.2.1. *in fine*) identificam-se todos os estabelecimentos da SCMC e respectivas valências, objecto de acordo de cooperação com a segurança social;



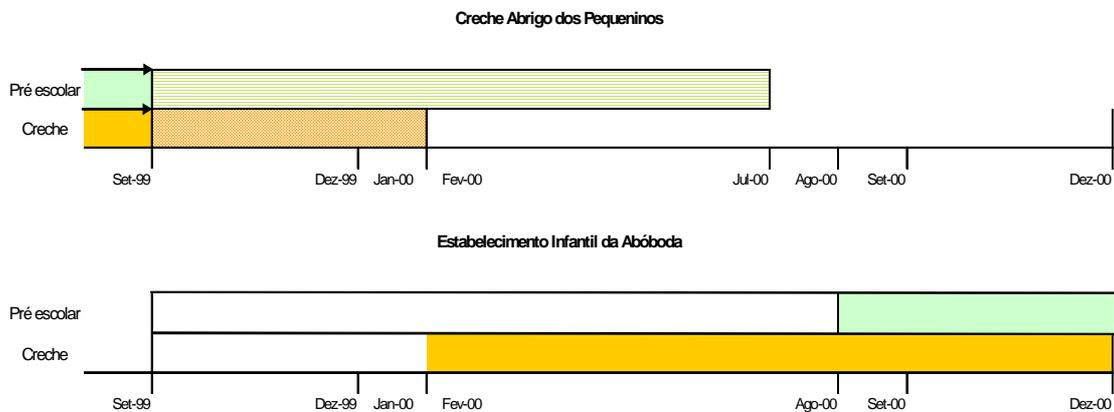
- outras fontes de divergência são:
 - a não identificação, na informação fornecida pelos serviços da segurança social, dos montantes relativos a eventuais acertos efectuados no período em referência;
 - não foram incluídos na informação fornecida os montantes respeitantes às transferências destinadas a apoiar a população refugiada no âmbito do acordo de gestão assinado em 28 de Dezembro de 1989, para o Centro de Apoio Temporário de Tercena⁷; no entanto, posteriormente, foram facultados elementos que permitiram concluir pela correcção dos montantes contabilizados pela SCMC a respeito destas transferências específicas.

Através deste trabalho de reconciliação dos dados foram detectadas duas situações merecedoras de tratamento mais detalhado:

IV.1.1.1 CRECHE ABRIGO DOS PEQUENINOS/ESTABELECIMENTO INFANTIL DA ABÓBODA

- a Creche Abrigo dos Pequenininos, com acordo de cooperação para 18 utentes, na valência creche, e 45 em pré-escolar, encerrou a partir de 1 de Setembro de 1999, tendo essa ocorrência sido comunicada ao CDSS de Lisboa por ofício datado de 19 de Março de 1999;
- não obstante esse facto, o CDSS continuou a proceder aos respectivos financiamentos até Janeiro de 2000, na valência de creche, e até Julho do mesmo ano, no que respeita à valência de pré-escolar;
- por seu turno, o Estabelecimento Infantil da Abóboda, com capacidade para 52 utentes, na valência de creche, e 62 em pré-escolar, entrou em funcionamento em 1 de Setembro de 1999, tendo o respectivo acordo de cooperação sido assinado em 15 de Novembro de 1999, com efeitos reportados a 1 de Setembro;
- os financiamentos destinados a este estabelecimento iniciaram-se em Fevereiro de 2000, para a valência de creche, e em Agosto do mesmo ano para a de pré-escolar;
- perante estes factos, que se traduzem numa situação complexa e, eventualmente, indiciadores de erros e/ou pagamentos indevidos, apresenta-se o seguinte esquema com o objectivo de simplificar e sintetizar a questão:

⁷ Este estabelecimento, actualmente designado Centro de Alojamento Temporário de Tercena, dispõe de duas valências: Lar de Crianças e Jovens em risco com idades compreendidas entre os 12 e os 18 anos, do sexo masculino, e Comunidade de Inserção para Famílias Monoparentais, oriundas do distrito de Lisboa. Nesta medida foram assinados, entre a SCMC e o ISS, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2003, um acordo de gestão, bem como os respectivos acordos de cooperação para as referidas valências.



A leitura imediata do esquema permite concluir, por um lado, que não ocorreram pagamentos em simultâneo relativamente aos dois estabelecimentos, se se considerarem as valências separadamente, e, por outro, que não haveria lugar às transferências efectuadas entre Setembro de 1999 e Julho de 2000, no que concerne à valência de pré-escolar, e entre Setembro de 1999 e Janeiro de 2000 para creche, uma vez que os respectivos acordos de cooperação tinham caducado por encerramento da Creche Abrigo dos Pequenininos.

Porém, após análise detalhada de toda a situação, considerando, quer os valores efectivamente processados para ambos estabelecimentos, quer aqueles a que a segurança social estava obrigada, face aos acordos de cooperação em vigor, podem extrair-se as seguintes conclusões:

- foi pago, relativamente à Creche Abrigo dos Pequenininos, entre Setembro de 1999 e Julho de 2000, o valor de 75.601,73€, indevidamente, uma vez que o respectivo acordo de cooperação caducou, por encerramento desse estabelecimento, a partir de Setembro de 1999;
- esse valor inclui o montante de 10.885,78€ oriundo de um erro de cálculo no respectivo processamento;
- segundo o apuramento feito com base nos elementos disponíveis, o CDSS de Lisboa estava obrigado, para cumprimento do acordo de cooperação em vigor para o Estabelecimento Infantil da Abóboda ao pagamento de 235.648,92€(no mesmo período);
- o financiamento global efectuado, incluindo ambos os estabelecimentos no período considerado, totaliza 195.567,14€

Assim, não obstante estas conclusões e apreciando a questão em termos globais, constata-se que, no plano estritamente financeiro, não houve pagamentos em excesso por parte da segurança social. Contudo, não pode deixar de se mencionar a inequívoca inexistência de controlo interno na rotina instituída para processamento dos apoios financeiros às IPSS, o que é potenciador da ocorrência de erros e, eventualmente, indutor de pagamentos indevidos.



IV.1.1.2 CRECHE PICA-PAU

A Creche Pica-Pau, a funcionar anteriormente com as valências de creche e pré-escolar, encerrou a primeira daquelas valências a partir de Setembro de 1999 e reduziu o acordo do pré-escolar para 25 utentes (que era de 42) a partir da mesma data, vindo a encerrar em Setembro de 2000. Estas situações foram comunicadas aos serviços de segurança social através de ofícios de 19/03/99 e 14/07/2000, respectivamente.

Porém, não obstante a comunicação atempada daquelas situações, os serviços da segurança social não agiram em conformidade no que concerne ao processamento dos apoios financeiros baseados nos acordos de cooperação. Assim, mantiveram-se as transferências de verbas para creche até Janeiro de 2000 e para pré-escolar até Fevereiro de 2001, sem ter em consideração a redução de utentes atrás referida.

Após contactos informais entre os serviços de contabilidade da SCMC e o serviço processador dos abonos da segurança social, foi acordada a reposição, em prestações, das verbas indevidamente recebidas pela Misericórdia, no total de 25.164,00€ nos anos de 2000 e 2001, a concretizar através de deduções no financiamento respeitante à Creche Teodoro dos Santos, a partir de Março de 2001.

De acordo com os registos contabilísticos da SCMC, apesar de a reposição ter terminado em Janeiro de 2002, os serviços da segurança social continuaram a proceder a idênticos abatimentos durante os meses subsequentes, no total de 13.420,50€. Esta situação anómala, por sua vez, viria a ser regularizada em Agosto do mesmo ano.

Assim, e apesar de a situação se encontrar regularizada, não deixa de ser pertinente o seu relato, na medida em que é relevante para concluir acerca da fragilidade do controlo interno nos serviços de processamento de apoios financeiros às IPSS.

IV.1.2 Valores de participação – pré-escolar

De acordo com o protocolo de cooperação celebrado em 7 de Maio de 1998, entre os ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade e a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas, o valor de participação utente/mês para a valência pré-escolar, para o ano lectivo de 1999/2000 é de 25 449\$00 (126,93€)⁸, no entanto, a segurança social efectuou os processamentos (a que a equipa de auditoria teve acesso) com base no valor de 26 185\$00 (130,61€).

⁸ Confirmado pelos serviços de Acção Social por FAX, datado de 9/9/2004.



Este problema foi detectado pela equipa de auditoria na fase de elaboração do relato, a propósito dos diversos cálculos efectuados relativamente aos pontos anteriores (IV.1.1.1 e IV.1.1.2).

Nesta medida e atendendo ao facto de que não se desenvolveram análises relativamente ao ano de 1999, fizeram-se diligências no sentido de conhecer a razão desta divergência, não tendo sido obtida qualquer explicação, apenas a confirmação através de contactos telefónicos, de que o montante processado foi de (26 185\$00) 130,61€ patente, aliás, nas fichas correspondentes aos processamentos de 2000 (Janeiro a Agosto, já que, como se disse a questão reporta-se ao ano lectivo de 1999/2000) respeitantes a:

Estabelecimento Infantil da Abóboda;
Creche Abrigo dos Pequeninos;
Creche Pica-Pau.

Esta é mais uma situação que demonstra a fragilidade do controlo interno na área dos processamentos das comparticipações financeiras às IPSS.

Em sede de alegações, o Director do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa vem afirmar que o valor de comparticipação aprovado para o ano lectivo de 1999/2000 foi de 130,61€, anexando o Despacho Conjunto n.º 16-I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, com produção de efeitos a partir de 1 de Setembro do mesmo ano e concluindo, assim, pela inexistência de qualquer pagamento em excesso. Em sentido idêntico se pronuncia, também, a Directora do mesmo Centro, em exercício de funções até 30/9/2002.

Estes factos vêm, de novo, confirmar a fragilidade do controlo interno instituído na área de atribuição de apoios financeiros às IPSS. Pois, como se afirma acima, não obstante os esforços envidados por parte da equipa de auditoria com o objectivo de esclarecer o motivo pelo qual foi utilizada uma verba diferente daquela que consta do protocolo facultado pelos próprios serviços, não só foi confirmado (por Fax, conforme já referido) o montante de 126,93€ como também não foi dado conta da alteração àquele protocolo através do Despacho Conjunto ora disponibilizado.

IV.1.3 Controlo de frequências

IV.1.3.1 REGRAS INSTITUÍDAS

Face às características da SCMC e, conseqüentemente, o seu relacionamento institucional com a segurança social, entendeu-se oportuno averiguar em que medida as transferências regularmente efectuadas pela segurança social a coberto dos acordos de cooperação em vigor se encontravam em conformidade com o número de utentes em frequência.

Antes, porém, afigura-se adequado tecer algumas considerações sobre os procedimentos instituídos em vista ao controlo da frequência dos utentes, relevante para o respectivo financiamento.



Com efeito, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio que define as normas reguladoras de cooperação entre a segurança social e as IPSS estabelece, no n.º 6 da Norma XXII, que *“os centros regionais devem, em regra, proceder anualmente aos necessários ajustamentos da comparticipação financeira decorrentes da variação anormal do número de utentes ...”*. A interpretação desta Norma, no entanto, suscitou dúvidas, designadamente quando conjugado o seu teor com o princípio de que a comparticipação financeira é fixada por utente/mês em função do número de utentes efectivamente abrangidos, conforme prevêm as alíneas d) do n.º 1 da Norma XXI e c) do n.º 1 de Norma XVIII.

Estas dúvidas motivaram a emissão de orientações técnicas, aprovadas por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 11 de Julho de 1995, veiculadas pela Direcção-Geral da Acção Social através da Circular n.º 1, de 26 de Julho de 1995, que vêm aclarar a distinção entre variações “normais”⁹ e “anormais” da frequência, sendo que apenas estas últimas poderão determinar ajustamentos na referida comparticipação financeira; a dedução resultante destas variações não será, todavia, efectuada se a instituição invocar e comprovar que as mesmas são devidas à inexistência de pessoas que reúnam as condições de admissão como utentes, ou à impossibilidade temporária de admissão de novos utentes motivada pela necessidade de preservar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados, circunstâncias em que a dedução, a partir do início do mês seguinte ao da saída, corresponderá a 50% do valor da comparticipação.

As deduções correspondentes a cada utente em falta, a partir do início do mês seguinte ao da saída, são efectuadas em cada quadrimestre.

No ano de 2004, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Protocolos e Acordos de Cooperação, de âmbito nacional, tendo em vista contribuir para uma melhor uniformização de procedimentos, promoveu a divulgação de modelos de relação mensal dos utentes abrangidos por acordo de cooperação, tendo em conta as reformulações operadas nas orientações técnicas, aprovadas por despacho do (então) Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 26 de Março de 2004 e transmitidas pela Circular n.º 6, de 6 de Abril de 2004, sobre as implicações da variação de utentes nas comparticipações da segurança social.

Estas orientações, todavia, no essencial não introduziram alterações significativas ao anteriormente estabelecido.

IV.1.3.2 SITUAÇÃO GERAL NOS ESTABELECIMENTOS OBJECTO DE ANÁLISE

Relativamente aos estabelecimentos seleccionados – Creche José Luís, Creche Marcelina Teodoro dos Santos e Creche Alfredo Pinheiro, na área da Infância e Juventude e Centro de

⁹ Variação normal – “... resultante de ausências que não determinam a abertura de vaga, por se deverem a razões de natureza transitória devidamente justificadas tais como doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares e outras relacionadas com a integração social e familiar do utente. Considera-se ainda variação normal a que resulta da saída definitiva de um utente, e da consequente abertura de vaga, se esta for preenchida até ao último dia do mês seguinte ao da saída definitiva”.



MRJ

Dia de Cascais, Lar e Centro de Dia de Físgas e Centro de Apoio Social do Pisão, na área da Terceira Idade - recolheu-se a informação atinente ao número de utentes em frequência nos anos de 2001 a 2003, através dos mapas estatísticos elaborados mensalmente pelos serviços da SCMC, e quanto ao número de utentes participados, mediante a informação facultada pela secção processadora das participações financeiras do CDSS. Nos quadros – Quadro VI para a área de Infância e Juventude e quadro VII para a área da Terceira Idade - espelha-se a realidade analisada, sublinhando as situações em que foi participado um número de utentes superior ao indicado em frequência no respectivo estabelecimento:

Quadro VI – SCMC: Área de Infância e Juventude: Uteses Participados/Frequência

Ano	Creche		Pré-escolar		ATL	
	N.º Uteses participados	N.º Uteses em frequência	N.º Uteses participados	N.º Uteses em frequência	N.º Uteses participados	N.º Uteses em frequência
Creche José Luís						
2001	30	30	61 (Jan. Agt.) 58 (Set. Dez)	61		
2002	30	30	58 (Jan. Abril) 61 (Maio. Dez)	61		
2003	30	30	61	61		
Creche Marcelina Teodoro dos Santos						
2001	65	65 (Jan. Agt.) 60 (Set. Dez)	65	65 (Jan. Agt.) 64 (Set. Dez)		
2002	65 (Jan. Abril) 51 (Maio. Dez)	46 (Jan. Agt.) 60 (Set. Dez)	65 (Jan. Abril) 79 (Maio. Dez)	78 (Jan. Agt.) 64 (Set. Dez)		
2003	51	60	79⁽¹⁰⁾ (Jan. Set.) 64 (Out. Dez.)	64		
Centro Alfredo Pinheiro						
2001	37	37	64 (Jan. Agt.) 62 (Set. Dez)	64	82	82
2002	37	37	62 (Jan. Abril) 66 (Maio. Dez)	64	82	82
2003	37	37	64	64	82	82

¹⁰ Foi efectuada a regularização, no período de Novembro/2003 a Abril/2004, correspondente à redução de 15 utentes verificada no ano de 2003.



MRJ

Quadro VII – SCMC: Área de Terceira Idade: Utentes Comparticipados/Frequência

Ano	Lar		Centro de Dia		Centro de Convívio	
	N.º Utentes comparticipados	N.º Utentes em frequência	N.º Utentes comparticipados	N.º Utentes em frequência	N.º Utentes comparticipados	N.º Utentes em frequência
Centro de Dia de Cascais						
2001			30	30	30	45
2002			30	30 (Jan. Abril) 25 (Maio Dez)	30	45 (Jan. Abr.) 40 (Maio Out) 39 (Nov. Dez.)
2003			30	25	30	39 (Jan. Mar.) 38 (Abr. Dez)
Lar e Centro de Dia de Físgas ⁽¹⁾						
2001	85	82	15	24		
2002	85	79	15	27		
2003	85	80	15	25		
Centro de Apoio Social do Pisão						
2001	337 ⁽¹⁾	337 ⁽¹⁾				
2002	338	338 ⁽¹⁾				
2003	338	338 ⁽¹⁾				

⁽¹⁾ Para o apuramento do número de utentes utilizou-se uma média aritmética tendo em conta que esse número, neste caso específico, varia ao longo dos meses em cada ano.

Como se constata e a seguir se explicita, foram efectuados pagamentos em excesso, tendo em conta que o número de utentes em frequência era, nalguns casos, inferior ao comparticipado.

Este aspecto, como é mencionado no ponto II.3.1, foi objecto de apreciação por parte da Inspeção-Geral de Finanças aquando da realização da “Auditoria aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos a instituições particulares de solidariedade social”, realizada em 2000, em cujo relatório, enviado ao Presidente do Conselho Directivo do (então) Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito do exercício do contraditório, se afirma: “... o CRSSLVT não procedeu a qualquer acerto no processamento das comparticipações (pagando o valor correspondente aos utentes previstos em acordo para o estabelecimento designado por Centro Alfredo Pinheiro) apesar de a IPSS comunicar (de forma correcta) as alterações ocorridas nas suas frequência de utentes ...”.

Nestes termos, face ao que acaba de ser referido, pode concluir-se que os serviços competentes do CDSS de Lisboa para atribuição destes apoios financeiros não desencadearam as acções adequadas com vista a prevenir pagamentos em excesso, dado que nos anos de 2001 a 2003, se continuam a verificar situações similares, como a seguir se relata relativamente aos estabelecimentos em que nos quadros VI e VII são apurados desvios entre o número de utentes comparticipados e o número de utentes em frequência.



IV.1.3.3 ESTABELECIMENTOS EM QUE SE VERIFICARAM DESVIOS

IV.1.3.3.1 ÁREA DE INFÂNCIA E JUVENTUDE

IV.1.3.3.1.1 Creche Marcelina Teodoro dos Santos

Na valência creche, cujo acordo assinado em 12/02/1998 contemplava 65 utentes, no ano de 2001, a comparticipação respeitante aos meses de Setembro a Dezembro excedeu em 5 o número de utentes em frequência.

Ainda na valência de creche, no ano de 2002, foi feita em excesso a comparticipação de 19 utentes, nos meses de Janeiro a Abril, e de 5, nos meses de Maio a Agosto. Por seu turno, nos meses de Setembro a Dezembro e durante todo o ano de 2003 a comparticipação financeira da segurança social contemplou apenas 51 utentes, quando o número de frequência foi de 60.

Com o objectivo de sintetizar a questão, o quadro a seguir espelha, relativamente aos três anos em análise e de forma global, as diferenças observadas:

Quadro VIII – SCMC: Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Creche

Ano	Utentes comparticipados a mais		Valor Total (€)	Utentes comparticipados a menos		Valor Total (€)
	N.º utentes	N.º meses		N.º utentes	N.º meses	
2001	5	4	3.438,60			
2002	19	4	14.817,72	9	4	7.018,92
	5	4	3.899,40			
2003				9	12	21.635,64
Total no período	29	12	22.155,72	18	16	28.654,56

Nota: o valor de comparticipação utente/mês consta do ANEXO I

O valor correspondente ao número de utentes comparticipados a menos é superior aos em excesso;

As regularizações de um ano têm reflexos no ano seguinte, tornando, assim, difícil fazer avaliações em períodos delimitados;

As regularizações são efectuadas mediante a alteração do número de utentes a participar, sem que fique espelhada a razão de tal alteração, o que inviabiliza qualquer conferência;

Esta ocorrência traduz uma falha no sistema de controlo, devendo ser criados mecanismos que permitam à aplicação informática proceder às necessárias regularizações, mas de forma a registar evidência das operações efectuadas e da forma como o foram.



MRJ

Quanto à valência pré-escolar, de acordo com os elementos disponíveis para o período analisado, apenas houve lugar à comparticipação de utentes em excesso (o acordo de cooperação em vigor, **no ano lectivo 2002/2003, contemplava 64 utentes, sendo de 65 no período anterior**):

Quadro IX – SCMC: Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Pré-Escolar

Ano	Utentes comparticipados a mais		Valor Total (€)	Utentes comparticipados a menos		Valor Total (€)
	N.º utentes	N.º meses		N.º utentes	N.º meses	
2001	1	4	600,64			
2002	14	4	8.408,96			
	15	4	9.217,20			
Total no período	30	12	18.226,80			

Nota: o valor de comparticipação utente/mês consta do ANEXO I

Assim, foi pago em excesso, o montante de 18.226,80€ o que traduz pagamentos indevidos e, a não ocorrer a reposição das verbas indevidamente recebidas pela SCMC, pode configurar infracção financeira e, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória em conformidade com o previsto no art.º 59.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, al. b), respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis o Administrador Delegado Regional de Lisboa e Vale do Tejo, a Directora do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (nos períodos correspondentes nos anos de 2001 e 2002) e o Director do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (no período correspondente no ano de 2002).

Importa, no entanto, recordar que as rotinas estabelecidas no que concerne ao controlo de frequências acarretam algumas dificuldades no apuramento, por anos civis, dos valores eventualmente pagos em excesso, uma vez que o período de tempo que medeia entre a comunicação do número de utentes por parte da instituição¹¹ e os acertos a efectuar em futuros processamentos pode ser de alguns meses e, portanto, com reflexos em anos seguintes.

A nova aplicação processadora das comparticipações financeiras, que entrou em operação a partir de 2002, pode constituir um importante instrumento de controlo dos pagamentos; carece, no entanto, de aperfeiçoamentos, nomeadamente ao nível da relevação, com clareza, da proveniência das reposições e número de utentes a que as mesmas respeitam.

Em sede de alegações os directores do CDSS de Lisboa, em exercício de funções nos períodos em análise, vêm afirmar que, ao contrário da informação constante no quadro IX, a segurança social comparticipou a menos o montante de

¹¹ Conforme a Orientação Técnica estabelecida por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 11/07/95, transmitida pela Circular n.º 2, de 27/07/95, “*As relações de utentes deverão ser enviadas pelas IPSS ... no prazo de um mês após o termo do quadrimestre a que respeitam (em Maio e Setembro as respeitantes ao 1.º e 2.º quadrimestres e em Janeiro do ano seguinte as respeitantes ao 3.º quadrimestre)*”.



6.773,12€. Para extrair esta conclusão os referidos dirigentes cingiram-se ao número de utentes em frequência nos respectivos períodos sem tomar em linha de conta o limite estabelecido no respectivo acordo de cooperação que, como acima se refere, era de 65 e 64 utentes nos anos lectivos de 2001/2002 e 2002/2003, respectivamente.

Deste modo, as alegações produzidas não modificam as conclusões iniciais nem afastam a eventual infracção financeira.

Quanto à imputação subjectiva da responsabilidade também não fica prejudicada pelo alegado dado que, conforme se refere atrás (ponto III.3 *in fine*), a autorização de pagamento não foi delegada e foi dada neste caso pelos Directores do CDSS de Lisboa.

IV.1.3.3.1.2 Centro Alfredo Pinheiro

Como se vê no **quadro VI**, nos meses de Maio a Dezembro de 2002, a comparticipação mensal foi calculada com base em 66 utentes em pré-escolar, quando os que frequentavam o estabelecimento eram apenas 64 (o acordo de cooperação em vigor contemplava 64). Mediante os elementos de que a equipa dispõe, efectuaram-se cálculos com o intuito de analisar a forma como os mesmos haviam sido efectuados, tendo sido possível apurar que:

Como entre Setembro de 2001 e Abril de 2002 a comparticipação, para a valência pré-escolar, foi calculada em função de 62 utentes, quando a frequência era de 64, a partir de Maio o processamento passou a ser sobre 66, por forma a que o respectivo cálculo (feito automaticamente pela aplicação, em função do número de utentes) fosse compensar os montantes não processados nos meses anteriores; assim, ao reconstituir os cálculos, em função do que foi processado a mais e a menos (quadro X) conclui-se que foi processado em excesso o valor de 27,68€

Quadro X – SCMC: Centro Alfredo Pinheiro

Ano	Utentes comparticipados a mais		Valor Total (€)	Utentes comparticipados a menos		Valor Total (€)
	N.º utentes	N.º meses		N.º utentes	N.º meses	
2001				2	4	1.201,28
2002	2	8	2.430,24	2	4	1.201,28
Total no período	2	8	2.430,24	4	8	2.402,56

Nota: o valor de comparticipação utente/mês consta do ANEXO I

O procedimento adoptado, embora, no cômputo geral e no tocante ao número de utentes comparticipados, não exceda o de utentes em frequência, revela falta de clareza e induz em erro, sendo necessário recorrer a cálculos acerca do valor processado.



IV.1.3.3.2 TERCEIRA IDADE

IV.1.3.3.2.1 Centro de Dia de Cascais

Na valência centro de dia, a comparticipação foi efectuada em função de 30 utentes ao longo de todo o ano de 2002 e 2003, no entanto, esse número foi reduzido para 25 a partir de Maio de 2002, o que se traduz, por conseguinte, num sobrefinanciamento de 5 utentes por um período de 20 meses, ou seja, um total de 3.331,60€ em 2002, e 5.134,80€ durante o ano de 2003 (quadro VII).

A este propósito, os directores do CDSS de Lisboa, em exercício de funções nos períodos em análise, vêm, em sede de alegações, demonstrar que não houve pagamentos em excesso recorrendo, porém, ao cálculo global por estabelecimento, considerando, por um lado, as valências de centro de dia e de convívio (conjuntamente) e, por outro, o número de utentes em frequência sem ter em linha de conta o limite do número estabelecido nos respectivos acordos (30 utentes em cada valência).

Assim, não se tendo verificado qualquer subfinanciamento em relação à valência de centro de convívio, mantém-se a conclusão no que concerne ao pagamento em excesso na valência centro de dia.

Além do mais, as comparticipações e o respectivo controlo devem ser efectuados para cada valência, tendo como limite o número de utentes previsto no respectivo acordo de cooperação em vigor. A reforçar esta ideia está o facto de que anualmente são aprovados os valores de comparticipação por utente para cada valência; ora, se o controlo a efectuar devesse ser por estabelecimento ou por instituição, revestir-se-ia de absoluta inutilidade a determinação daqueles montantes.

Nestes termos, a situação descrita traduz pagamentos indevidos, podendo, a não ocorrer a reposição das verbas indevidamente recebidas pela SCMC, configurar infracção financeira e, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória em conformidade com o previsto no art.º 59.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, al. b), respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis os Directores do Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa, em exercício de funções nos períodos indicados, por terem autorizado o correspondente pagamento (não colhendo, por isso, o alegado quanto a serem estranhos à acção).

IV.1.3.3.2.2 Lar de Fisgas

O financiamento contemplou 85 utentes, na valência de lar, nos três anos em análise (em conformidade com o estipulado no acordo de cooperação em vigor), verificando-se, assim, um sobrefinanciamento face ao número médio de utentes em frequência (quadro VII), conforme a seguir se discrimina:



Ano	N.º utentes compart. em excesso	Total pago em excesso (€)
2001	3	9.651,60
2002	6	20.310,48
2003	5	17.391,00

Em sede de alegações, a Directora do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa no ano de 2001 até Setembro de 2002 (inclusive) não refuta o número de utentes pago em excesso, constante do quadro supra, embora apure valores diferentes na medida em que, conforme se refere no ponto II.2.3, a alegante considera que apenas é responsável no período compreendido entre Julho de 2001 e Agosto de 2002:

2001 (Julho a Dezembro) – 4.825,80€
2002 (Janeiro a Agosto) – 13.540,32€

Quanto ao Director no período de Setembro de 2002 a Dezembro de 2003, sem refutar, igualmente, o apuramento acima, vem informar que as competências relacionadas com a acção social foram delegadas na Directora de Unidade de Acção Social¹².

Por outro lado, também neste ponto, em sede de alegações, em sentido idêntico ao ponto anterior (Centro de Dia de Cascais), os responsáveis acima referidos, sem refutar o número de utentes pago em excesso, vêm apurar valores diferentes uma vez que efectuam os cálculos em termos globais por estabelecimento, entrando em linha de conta com a valência centro de dia. Ainda assim, todavia, admitem a ocorrência de pagamentos em excesso, embora o responsável no período de Outubro de 2002 a Dezembro de 2003 considere “... *admissível que este valor seja compensado no ano de 2004 pelo que não há também aqui qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória*”.

Assim, quanto à questão de os responsáveis considerarem as duas valências, efectuando cálculos globais, reafirma-se o exposto no ponto anterior (Centro de Dia de Cascais).

Nestes termos, tais factos traduzem pagamentos indevidos, o que, a não ocorrer a reposição das verbas indevidamente recebidas pela SCMC, pode configurar infracção financeira e, eventualmente, fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória em conformidade com o previsto no art.º 59.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, al. b), respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis o Administrador Delegado Regional de Lisboa e Vale do Tejo, a Directora do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (nos períodos correspondentes nos anos de 2001 e 2002) e o Director do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (no período correspondente nos anos de 2002 e 2003), por terem autorizado o correspondente pagamento.

¹² A este propósito, Vide Ponto III.3 *in fine*.



IV.2 Dívidas à segurança social/alienação de património

No início dos anos 90 a SCMC encontrava-se numa grave situação financeira, traduzida, nomeadamente, numa significativa dívida à segurança social. Iniciou, então, uma fase de equilíbrio financeiro, com recurso à alienação de património imobiliário.

Assim, a SCMC procedeu à alienação do prédio urbano onde estava instalado o Hospital Distrital de Cascais, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/93, de 04/03, publicada no Diário da República, II Série, de 22/03/1993, que determina:

A aquisição do imóvel será efectuada, em compropriedade, pelo (então) Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, com uma quota correspondente a um terço, e pelo Hospital Distrital de Cascais, com o restante (dois terços);

O valor da aquisição será de 1 350 000 contos (6.733.771,61€), pago da seguinte forma;

- No acto da escritura será liquidado, de uma só vez, o montante de 1.000 000 contos com a seguinte repartição:
 - FEFSS – 333.333 contos;
 - Hospital Distrital de Cascais – 666.666 contos;
- Os restantes 350.000 contos serão pagas em quatro prestações:
 - FEFSS – 29.250 contos;
 - Hospital Distrital de Cascais – 58.250 contos;
- Do montante pago no acto da escritura, metade destina-se a liquidar imediatamente as dívidas à segurança social e ao Estado devendo, até completa liquidação das dívidas, ser retido o montante em débito até ao limite de 25% do remanescente de 350 000 contos.

O quadro seguinte demonstra, sinteticamente, o plano estabelecido na citada Resolução para a concretização da operação de compra e venda:

Quadro XI – Alienação do Edifício do Hospital Distrital de Cascais (RCM n.º 12/93, de 04/03)

Comproprietários	Quotas	Valor da aquisição	Acto da escritura		Verba inscrita no Orçamento de 1993		Valor a pagar em 4 prestações Ano de 1994	Verba inscrita no Orçamento de 1994		
			Total	Repartição do valor	Minist. Saúde	Minist. Finanças		FEFSS	Minist. Saúde	Minist. Finanças
FEFSS	1/3	1.350.000	1.000.000	333.333	-	-	117.000	29.250	-	-
HDC	2/3			666.667	333.333	333.334	233.000	-	58.250	58.250
Total/subtotal				1.000.000	666.667	666.667	350.000	116.500		

Nota: Metade da verba (500 000 contos) destinava-se a liquidar a dívida a Segurança Social e ao Estado
Até à liquidação da dívida, deve ser retido o montante em débito até ao limite máximo de 25% de 350.000 contos
Fonte: Resolução n.º 12/93 (2ª série) - DR. II Série - N.º 68 de 22/03/1993



Neste contexto, no âmbito restrito da dívida à Segurança Social, solicitou-se ao IGFSS informação acerca do valor da dívida de contribuições e respectiva regularização, no período subsequente à data daquela transacção, cuja resposta, consubstanciada em esclarecimentos e extractos de conta corrente, se pode sintetizar da seguinte forma:

Quadro XII – Dívidas à Segurança Social/regularização

(em euros)

Período da dívida	Montante em dívida	Valor pago	Data de pagamento
6/87 a 12/91 e 1/92 a 9/92 (parte)	1.521.334,00	1.521.334,00	30-06-1993
até 12/92 (parte) D.L.225/94)	127.093,49	127.093,49	entre 31/08/95 e 31/10/97
12/92 (parte) a 11/93 e 2/95 a 6/96 (D.L. 124/96)	156.913,12	93.524,61 6.332,53 57.055,69	30-12-1997 31-03-1998 13-04-1998
Total	1.805.340,61	1.805.340,32	

Fonte: IGFSS

A dívida acumula-se por um período que vai desde Junho de 1987 a Junho de 1996, tendo sido regularizada entre Junho de 1993 e Abril de 1998:

- O primeiro pagamento ocorreu em Junho de 1993, na sequência da operação de venda do Hospital, a que atrás se alude;
- Posteriormente, durante o período que vai desde Agosto de 1995 até Outubro de 1997, foi liquidada mais uma parte da dívida, através de retenções e pela adesão ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro;
- Com a publicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, a cujo regime a SCMC aderiu, foi liquidada a parte restante da dívida, através de três tranches, nos termos do art.º 4.º, n.º 4 deste dispositivo legal, tendo o último pagamento ocorrido em Abril de 1998;

À data da realização dos trabalhos de campo (Junho de 2004) a situação contributiva da SCMC com a segurança social encontrava-se regularizada.

IV.3 Subsídio reembolsável

Desde 1993, os Pareceres sobre a Conta da Segurança Social vêm mencionando a inclusão no Balanço, na conta “Outros Devedores e Credores”, de um subsídio reembolsável no valor de 100.000 contos (498.797,90€), concedido ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 5 de Agosto de 1992.



Retomada a questão no âmbito da presente auditoria, cabe referir o seguinte:

A atribuição deste subsídio fundamenta-se na necessidade de apoiar as acções conducentes ao sucesso da reestruturação económico-financeira encetada pela SCMC com base no seu património, em vista à salvaguarda dos equipamentos sociais de que dispõe, devendo concretizar-se por operações de tesouraria, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;

Na sequência daquele Despacho foi lavrado um “*Termo de concessão e reembolso de subsídio*”, entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, que estabelece, designadamente:

- O subsídio destina-se à regularização das responsabilidades passivas da SCMC;
- O reembolso deverá efectuar-se até 31 de Dezembro de 1994, ficando a SCMC obrigada ao reembolso prévio até 31 de Dezembro de 1993, caso obtenha disponibilidades financeiras para o efeito;
- Até 31 de Dezembro de 1993 a operação fica isenta de juros, sendo, a partir dessa data, aplicável a taxa básica do Banco de Portugal;
- A SCMC obriga-se a constituir uma hipoteca, a favor do IGFSS, sobre o prédio urbano denominado “Jardim-de-infância de S. José”;

O prazo estipulado para o reembolso do subsídio não foi respeitado, pese embora as diligências efectuadas pelo IGFSS, nesse sentido;

Em 1 de Outubro de 2003, na sequência de contactos anteriores entre o IGFSS e a SCMC, esta vem apresentar uma proposta de liquidação do montante em dívida;

Esta proposta que, após análise, mereceu parecer favorável por parte dos serviços jurídicos e de contencioso do Instituto, foi objecto de um “*Acordo de regularização de dívida*”, celebrado entre as duas entidades em 31 de Dezembro de 2003, donde se destaca:

- O valor da dívida consolidada a 31 de Dezembro de 2003 é de 781.834,11€ sendo 498.797,90€correspondente a capital e €283.036,21 a juros de mora;
- O pagamento integral da dívida ocorrerá até ao termo da vigência do contrato, que é de 60 meses após a assinatura (31/12/2003);
- Até 31 de Dezembro de 2003 a SCMC liquidará a quantia de 74.424,10€



- As prestações emergentes do acordo, no montante de 11.790€ devem ser satisfeitas até ao dia 30 de cada mês. À última prestação do plano de pagamentos corresponde o valor residual de 11.800,01€
- O não pagamento integral e atempado de qualquer das prestações determina o vencimento imediato das restantes;
- No caso do integral e atempado cumprimento do estabelecido no referido acordo não serão contabilizados juros vincendos sobre o capital em dívida, a partir de 1 de Janeiro de 2004.

Até à data em que terminaram os trabalhos de campo da auditoria nesta parte (Outubro de 2004) encontravam-se cabalmente cumpridas as obrigações emergentes do acordo em apreço.

Aos subsídios a IPSS aplicam-se os princípios que devem enquadrar qualquer auxílio público, interessando ver com que base legal é efectuada essa concessão e se a mesma se situa dentro das atribuições e competências da entidade pública concedente dos mesmos¹³.

Ora, o apoio do Estado às IPSS estava ao tempo a que se refere o presente caso, genericamente previsto na Lei de Bases da Segurança Social – Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.

Esse apoio era efectuado quer através dos chamados acordos de cooperação, nos termos já atrás referidos, quer através de subsídios eventuais, sem legislação específica e, por isso, fazendo especial apelo quer às finalidades para que são concedidos, quer às atribuições e competências das entidades concedentes.

No caso em apreço, o subsídio concedido tem uma natureza excepcional e não invoca qualquer normativo legal ao abrigo do qual é concedido, assumindo a natureza de um empréstimo gratuito que, no entanto, não sendo saldado até determinada data passa a ser passível de juros.

Por outro lado, é feito por operações de tesouraria através do IGFSS, entidade em cujas atribuições e competências não se inclui a efectivação destes apoios¹⁴.

Os responsáveis pela atribuição do subsídio citados para se pronunciarem sobre a mesma não aduziram qualquer esclarecimento, conforme já foi referido no ponto II.2.3 – *Exercício do contraditório*.

¹³ Sobre esta matéria veja-se o referido no Relatório n.º 29/2004-2ª Secção: Auditoria aos Apoios da Segurança Social à Fundação Abreu Callado, pag. 56 e seguintes e, bem assim, os Pareceres do Conselho Consultivo da PGR, aí citados.

¹⁴ Consta do despacho uma “informação de cabimento” que se reporta apenas à conta do PCISS em que se poderá contabilizar a aludida operação, o que nada tem que ver com a noção de cabimento orçamental no sentido em que a mesma é usada em direito orçamental (art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho).



Desta forma, a atribuição do referido subsídio reembolsável para reequilíbrio financeiro da SCMC, abstractamente considerada, pode configurar uma situação de desvio de dinheiros públicos e, como tal, ser fonte de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no art.º 49.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro e no art.º 59.º da Lei n.º 98/97. No entanto, tal responsabilidade está afastada se estiver garantida a reposição, como, em princípio, decorre do facto de ter sido constituída uma hipoteca como garantia do reembolso do subsídio, situação que afasta os pressupostos da obrigação de repor nos termos da última norma invocada (regime mais favorável e por isso aplicável aos factos, nos termos do art.º 111.º da Lei 98/97). Quanto à eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, não se apura aqui, já que considerando o momento da prática dos factos, o respectivo procedimento se encontra extinto, simultaneamente por prescrição e por amnistia (art.º 69.º, n.º 2 alíneas a) e c) da Lei n.º 98/97 e art.º 7.º, alínea a) da Lei n.º 29/99, de 12/05).

A celebração do acordo para regularização desta dívida, foi precedido de informações e um parecer jurídico, a que se teve acesso, com o objectivo de enquadrar a questão do ponto de vista legal, designadamente no que concerne a juros. Assim, numa primeira fase, a SCMC solicitou ao Secretário de Estado da Segurança Social o perdão da dívida ou, no mínimo que lhe fossem retirados os juros (ofício de 31/07/95), solicitação que não foi satisfeita.

Posteriormente, (07/10/1999) a Direcção de Serviços Jurídico-Contenciosos do IGFSS analisou a proposta da SCMC no sentido de esta proceder ao reembolso do subsídio de 100 000 contos, “... com perdão dos juros vencido, por analogia com os benefícios obtidos pelos contribuintes que aderiram ao Plano Mateus”¹⁵, tendo concluído “... pela existência de lacuna legal, pelo que se opta por integrar a lacuna legal no espírito e princípios do sistema legal de perdão de dívidas em vigor na Segurança Social, concluindo que não pode ser concedido à SCMC o perdão de juros, por este princípio não fazer parte do sistema legal que regula as relações jurídicas entre os contribuintes e a Segurança Social”¹⁶

Já na fase que antecede a celebração do acordo de regularização da dívida, o parecer jurídico (Informação n.º 2-FL, de 4/11/2003) debruça-se sobre a questão de saber se uma proposta apresentada pela SCMC para o reembolso do subsídio pode ou não ser aceite, tendo a conclusão sido em sentido positivo com fundamento no facto de “*O contrato de mútuo é um contrato de direito privado cujo regime jurídico substantivo está traçado pelo direito civil; que não está traçado pelo direito administrativo material; é um contrato pelo qual se constitui uma relação jurídica de direito civil; em que, para a Administração, não há a prossecução directa de um fim de interesse público. – Cf. Art.º 405.º e ss. 1142.º e ss. do Código Civil; 9.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), vigente e 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o novo ETAF.*

Enquanto acto de gestão privada, a decisão de celebrar o contrato de mútuo, por parte do Estado representado pelo Ministério da tutela, bem como pela mencionada Santa Casa,

¹⁵ Citação extraída da Informação n.º 94, de 14/10/2003, do IGFSS.

¹⁶ *Idem*



subordinou-se ao princípio da liberdade contratual, sobre as suas duas manifestações: liberdade de celebração e liberdade de estipulação.

Assim, sem cuidar da oportunidade, nem da conveniência da aceitação da proposta de reembolso do subsídio apresentada pela Santa Casa da Misericórdia de Cascais é nosso parecer, salvo melhor opinião, que juridicamente nenhum obstáculo legal se opõe à aceitação da mencionada proposta, ou de outra que os contraentes, no uso da liberdade de estipulação, venham a estipular”.

O enquadramento jurídico que foi feito não pode ser acolhido. Com efeito, considerar o “*Acordo de Regularização de Dívida*” como sendo “*gestão privada*” entre o IGFSS e a SCMC e, conseqüentemente, sujeita aos princípios da lei civil não é adequado, pois o IGFSS, que é um instituto público, sujeito ao princípio da legalidade, não pode celebrar contratos de mútuo sem que exista lei que o permita e, bem assim, perdoar juros, ainda que vindencos, sem igualmente a existência de lei permissiva.

Ora, o Conselho Directivo do IGFSS, em reunião de 6/11/2003, deliberou autorizar a proposta de regularização do subsídio (contida na Informação n.º 98, de 27/10/2003) apresentada pela SCMC nas seguintes condições:

- *“Consolidação da dívida de capital e juros à data de 31/12/2003 num total de €781.834,11 (setecentos e oitenta e um mil oitocentos e trinta e quatro euros e onze cêntimos);*
- *Pagamento, até 31/12/2003 do valor de €74.424,10 (setenta e quatro mil quatrocentos e vinte e quatro euros e dez cêntimos);*
- *Liquidação do remanescente, no valor de €707.410,01 (setecentos e sete mil quatrocentos e dez euros e um cêntimo), em 60 prestações mensais iguais e sucessivas, sendo as 59 “s de €11.790 (onze mil setecentos e noventa euros) e a última de €11.800,01 (onze mil e oitocentos euros e um cêntimo) com início em 30/01/2004”.*

Acresce referir que o acordo que veio a ser celebrado, em consonância, aliás, com o teor da Informação n.º 98, inclui a cláusula de perdão dos juros vincencos até 31/12/2008, no valor global de 27.078,42€

Em suma, o citado acordo de regularização não menciona qualquer dispositivo legal que sustente o pagamento em prestações, tampouco a legislação em vigor em matéria de reposições em prestações é aplicável ao caso em análise. Trata-se, de um esforço conjunto com o objectivo de solucionar uma situação que se arrasta há mais de dez anos, visando, por um lado, minimizar os efeitos negativos que adviriam do pagamento integral da dívida para o processo de recuperação financeira em curso na SCMC e, por outro, acautelar, ainda que com dilação, o ressarcimento de verbas da segurança social.

A este propósito, no relato enviado para contraditório, considerava-se não estar afastada a ilegalidade da cláusula de perdão de juros, podendo consubstanciar infracção financeira e,



eventualmente fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e acrescentava-se “*Não se equaciona sequer a hipótese de responsabilidade financeira reintegratória nos termos do art.º 60.º da mesma Lei dado que é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso, tendo até em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vincendos.*”

Citados os membros do Conselho Directivo do IGFSS em exercício de funções à data da celebração do acordo de regularização de dívida acima referido, vêm nas suas alegações (são de teor idêntico as alegações de todos os membros do CD) afirmar que “... *depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vincendos à dívida consolidada até 31.12.[03] ... a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal acordo tinha ... como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros*”.

Por outro lado, os alegantes, reportando-se à natureza do subsídio reembolsável concedido à SCMC, acrescentam “... *se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes hão-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese da gratuitidade, pese embora nos pareceres existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida ... por outro lado ... apelando ao velho brocardo que ‘quem pode o mais pode o menos’ se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria de razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros*”.

Acerca da gratuitidade dos subsídios o que deve intuir-se é que a mesma não está comprometida desde que não haja violação dos termos do acordado no acto da respectiva atribuição, designadamente no que concerne à respectiva data de reembolso. A previsão de juros assume o carácter de cláusula penal a accionar em caso de incumprimento. Ora, no caso em apreço, o não reembolso atempado do subsídio atribuído motivou o cálculo de juros de mora a partir da data do incumprimento, logo, o período subsequente à data da celebração do acordo de regularização até ao pagamento integral da dívida não pode inserir-se em qualquer tipo de regime diferente do anterior, pelo que são devidos os respectivos juros de mora vincendos.

O referido pelo Conselho Directivo do IGFSS, sem que se ponha em causa o mérito da resolução de uma dívida que se arrastava já há tantos anos, não prejudica que o perdão de juros vincendos não tem lei permissiva e, portanto, é eventualmente passível de responsabilidade financeira, nos termos dos art. 60.º e 65.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que só pode ser afastada se for considerado, no caso da responsabilidade reintegratória, que o Conselho Directivo agiu sem dolo e, no caso da responsabilidade sancionatória, agiu sem culpa.



Os membros do Conselho Directivo do IGFSS referem que agiram de boa fé e não agiram com dolo ou com culpa, nem sequer na forma de negligências consciente e que “*na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé*”.



V O CONTROLO INTERNO

Ao nível da apreciação do controlo interno considera-se relevante tecer considerações acerca dos procedimentos instituídos com vista à efectivação da comparticipação financeira a efectuar pelo Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa, em detrimento da apreciação do controlo instituído na SCMC, pelos motivos que têm vindo a ser referidos ao longo deste relatório. Assim:

V.1 Na Unidade de Acção Social

A nova aplicação informática para processamento dos apoios financeiros às IPSS, que entrou em operação a partir de 2002, veio introduzir melhorias ao nível da identificação dos montantes de comparticipação mensal, com a indicação do correspondente número de utentes e de acertos efectuados, no entanto, não especifica com clareza a proveniência desses acertos. As imprecisões observadas naquela base de dados, no que concerne à denominação dos diversos estabelecimentos da Misericórdia, provocou, no início dos trabalhos, grandes dificuldades na compatibilização da informação recolhida, a vários níveis; obteve-se, todavia, junto do Serviço Local de Cascais a lista dos estabelecimentos pertencentes à SCMC com indicação das respectivas valências;

No ano de 2001, em que o processamento era efectuado manualmente, com suporte em fichas, o conteúdo destas mostra-se pouco claro, não só no que respeita à indicação do número de utentes comparticipados, mas também em relação aos valores de comparticipação, que não especificam o montante correspondente ao mês ou a acertos, eventualmente efectuados;

Há situações em que são efectuados acertos num estabelecimento mas com origem em montantes indevidamente processados noutros, sem que a informação disponível o indique com clareza;

Os pagamentos efectuados em 1999/2000, com referência aos acordos de cooperação da Creche Abrigo dos Pequeninos e do Estabelecimento Infantil da Abóboda, são reveladores da inexistência de controlo interno, propiciadora da ocorrência de erros e indutora de pagamentos indevidos;

O controlo de frequência do número de utentes é efectuado apenas através das listagens, elaboradas e remetidas pela SCMC para o Serviço Local de Cascais, não desenvolvendo os serviços da segurança social qualquer acção “*in loco*” com esse objectivo. Ainda:



- os procedimentos instituídos não se revelam adequados, em vista a prevenir a ocorrência de pagamentos indevidos motivados pela alteração do número de utentes que, em cada mês, frequentam os respectivos estabelecimentos;
- as alterações ao número de utentes em frequência, geradoras de acertos nos processamentos mensais, não são adequadamente tratadas por forma a que, através da verificação posterior desses processamentos, sejam de imediato perceptíveis as operações realizadas sem a necessidade de recurso a cálculos adicionais ou interpretações complexas sobre os dados disponíveis. Esta falta de clareza pode potenciar a ocorrência de erros e pagamentos indevidos.

V.2 Na Unidade Financeira

Apesar das inúmeras diligências realizadas pela equipa, não foi possível obter informação totalmente fidedigna acerca de todas as transferências efectuadas para a SCMC nos anos de 1999 a 2003, já que, perante as dúvidas que foram surgindo ao tentar a compatibilização com os registos contabilísticos da Misericórdia, os dados facultados pela Unidade Financeira foram sofrendo alterações.

Deste modo, os dados fornecidos põem em causa a segurança esperada quanto à estabilidade da informação pretendida;

Por outro lado, não obstante ter sido solicitada informação financeira acerca de todos os apoios atribuídos pela segurança social à SCMC, para o período já referido, apenas foi facultada, inicialmente, a componente respeitante a acordos de cooperação, pelo que foram necessárias diligências posteriores com vista ao envio dos dados correspondentes a colónias de férias para idosos (no ano de 2002) e apoio a desalojados, para os anos de 1999 a 2002;

É reveladora de falhas graves no controlo interno, mais concretamente ao nível dos procedimentos adoptados no controlo de reposições, a situação que ocorreu relativamente à Creche Pica-Pau nos anos de 2001 e 2002, para além dos custos administrativos inerentes às diversas transacções efectuadas naquele âmbito.



VI 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, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99 de 28 de Agosto, a suportar pelo:

Instituto da Segurança Social, IP – 13.426,44€

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP – 2.431,56€

no valor total de **€15 858,00** (quinze mil oitocentos e cinquenta e oito euros).

VII 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;
 - Ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança;
 - Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no art.º 57.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97;
- d) Instruir o Governo, através do Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança e o Instituto de Segurança Social, IP/Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa no sentido de enviar ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, informação sobre o estado de implementação das recomendações constantes do ponto I.2;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório e seus anexos I e II 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 VI.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 10 de Março de 2005

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(João Pinto Ribeiro)



Valores de participação utente/mês

Valência Creche

Protocolos	Ano	Euros
Protocolo de Cooperação para 2001 de 14/03/2001	2001	171,93
Protocolo de Cooperação para 2002 de 25/06/2002	2002	194,97
Protocolo de Cooperação para 2003 de 07/03/03	2003	200,33

Valência Pré-escolar

Protocolos	Ano lectivo	Euros
Protocolo de coop. celebrado em 7 de Maio (alterado pelo Desp. Conj. n.º16-I/SEAE/SEIS/99)	1999/2000	130,61
Adenda ao protocolo de 28 de Set. de 2000	2000/2001	145,27
Acordo celebrado em 1 de Out.	2001/2002	150,16
Desp. Conj. n.º 20/2003, public. no DR de 10/01/03	2002/2003	153,62
Desp. Conj. n.º 28/2004, public. no DR de 15/01/04	2003/2004	156,75

Área de Terceira Idade

Protocolos	Ano	Valências	
		Lar (€)	Centro Dia (€)
Protocolo de Cooperação para 2001 de 14/03/01	2001	268,10	79,43
Protocolo de Cooperação para 2002 de 25/06/02	2002	282,09	83,29
Protocolo de Cooperação para 2003 de 07/03/03	2003	289,85	85,58



Tribunal de Contas

ANEXO II

Alegações produzidas no âmbito do contraditório

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 15/12/04

Ex.mo Senhor

MI Auditor – Chefe do TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 13 de Dezembro de 2004

V/ ref.^o : Proc. N.º 16/04 – AUDIT – DA VII
25.Nov.04. 23317

Assunto : Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela Segurança Social
à S.^o. Casa da Misericórdia de Cascais

Ex.mo Senhor,

Venho por este meio responder ao V/ Ofício em referência, informando V. Ex.^o
que, após leitura da documentação anexa, não disponho de elementos
adicionais sobre a matéria ali referida.

Face ao lapso de tempo entretanto decorrido sobre a data da atribuição do
apoio financeiro concedido à S.^o. Casa da Misericórdia de Cascais, não me
é possível prestar quaisquer esclarecimentos adicionais às questões em
causa e cujas partes consideradas pertinentes me foram agora transmitidas.

Com os melhores cumprimentos,

DTTC 14 12*04 33836

RECEBIDO
Em 25/12/04

Ex.mo Senhor

MI Auditor – Chefe do TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ ref. : Proc. N.º 16/04 – AUDIT – DA VII
25.Nov.04. 23318

Lisboa, 10 de Dezembro de 2004

Assunto : Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais

Ex.mo Senhor

Em resposta ao V/ ofício em referência informo V. Ex.a que, após leitura atenta da documentação que me foi remetida, não disponho de elementos adicionais sobre a matéria.

Decorridos mais de doze anos sobre o momento da atribuição do referido subsídio reembolsável não me é possível, em consciência, acrescentar quaisquer esclarecimentos que permitam melhor compreensão das questões suscitadas no relato da auditoria em epígrafe, cujas partes consideradas pertinentes me foram dadas a conhecer.

Apresento a V. Ex.a os melhores cumprimentos

16TC 14 12*04 33837



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 13/12/09

Exmo. Senhor Director
Geral do Tribunal de
Contas

Proc. nº 16/04
AUDIT-DA VII

ALEGAÇÕES do vogal do Conselho
Directivo do Instituto de Gestão
Financeira da Segurança
Social:

I - INTRODUÇÃO

Em 28 de Agosto de 1992, foi lavrado um termo de concessão e reembolso de subsídio entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, adiante designado por IGFSS e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, adiante designada por SCMC, no qual ficou estabelecido a concessão de um subsídio reembolsável no montante 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) a que corresponde actualmente o contravalor de 498.797,90 Euros (quatrocentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e sete euros e noventa cêntimos).

O reembolso deste subsídio ao IGFSS pela SCMC teria de ser efectuado até 31 de Dezembro de 1994, obrigando-se ainda esta ao reembolso prévio do mesmo até 31 de Dezembro de 1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A SCMC incumpriu tal acordo, não liquidando quaisquer importâncias, ao mesmo respeitante até Dezembro de 2003, pese embora os múltiplos esforços envidados pelo IGFSS para reaver o subsídio, até então.

Por via deste incumprimento que se arrastava no tempo, por mais de uma década e dentro de uma sã gestão, eivada por critérios de eficiência, eficácia e economicidade, o Conselho Directivo do IGFSS, de que o ora alegante faz parte, deliberou formalizar com a SCMC o Acordo de Regularização de Dívida subjacente ao processo, atrás e à margem identificado.

Este acordo incluía, como consta do seu texto, uma cláusula de perdão de juros vencidos (cláusula quarta) a qual suscitou o reparo desse Douto Tribunal e está na base da notificação e das presentes alegações.

II - O PORQUÊ DA CLAUSULA DE PERDÃO DE JUROS VINCENDOS À DÍVIDA CONSOLIDADA.

Como anteriormente ficou dito, o Conselho Directivo do IGFSS, depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo, acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações, mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vencidos à dívida consolidada até 31.12.04.

Tais juros correspondem a 27.078,42 euros (vinte e sete mil e setenta e oito euros e quarenta e dois cêntimos).

Ora,

a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL - IP
CONSELHO DIRECTIVO

Acordo tinha como já se disse, como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros.

Este Conselho Directivo de que o alegante fazia e faz parte, ao deliberar autorizar a proposta do Acordo de Regularização de Dívida, além de agir de plena boa fé, actuou na convicção de ter agido com legalidade - aliás escudou-se em pareceres jurídicos - e fê-lo com o intuito de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do IGFSS, valorizando a economia e sã gestão dos seus recursos financeiros, não se vislumbrando, de modo algum que como tal conduta prosseguisse, vantagens ilícitas para si ou para terceiros, o que de resto é conclusão inequívoca da Auditoria desse Tribunal, donde se lê:

“Sem pôr em causa o mérito da resolução da uma dívida é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso tendo em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vencidos”.

III - NATUREZA DO SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO À S.C.M.C..

No relato da Auditoria do Tribunal de Contas, a fls. 41 este tipo de subsídios reembolsáveis assumem o carácter de verdadeiros empréstimos gratuitos.

Assim,

A enfileirar-se por esta linha de raciocínio, e s.r.d. por melhor interpretação, se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes hão-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

da gratuidade, pese embora nos parecer existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida.

Por outro lado e ainda,

consta do mesmo relato que tais subsídios não se enquadram nos normativos legais que regulam os apoios financeiros à IPSS, advindo antes do mero exercício do poder discricionário, dos membros do Governo.

Logo, e,

apelando ao velho brocardo que "quem pode o mais pode o menos" se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria da razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros.

IV- PARTICULARISMO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA. PRESSUPOSTOS. RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ARTº 65º DA LEI 98/97, DE 8 DE SETEMBRO.

A responsabilidade financeira distingue-se da responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também financeira). Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos. Tal violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

Ora,



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

como ficou sobejamente explanado, no caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos desta responsabilidade eventualmente imputada ao ora alegante.

Com efeito,

o alegante não agiu com dolo. Também não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente, bem pelo contrário, no pano de fundo do seu posicionamento no processo, e na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé.

Sem receio de errar, todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado, em que a eventual infracção foi praticada, constitui atenuantes, no mínimo de carácter geral, que adjuvam na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos que integravam o Conselho Directivo do IGFSS.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares em que:

"agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade).

V - CONCLUSÕES

1. Em 28.08.92 foi lavrado um Acordo de Concessão e Reembolso de um subsídio de 100.000.000\$00 pelo IGFSS à S.C.M.C..



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A S.C.M.C. incumpriu o acordo não pagando qualquer quantia ao IGFSS até Dezembro/2003.

2. O Conselho Directivo do IGFSS de que o alegante faz parte, em Dezembro de 2003 negociou com a S.C.M.C. um Acordo de Regularização de Dívida, com uma cláusula de perdão de juros vencidos da dívida consolidada até 31.12.03 à S.C.M.C..
A cláusula do perdão de juros constituiu uma condição indispensável imposta pela S.C.M.C para a celebração do sobredito acordo.
3. A conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao deliberar a formalização de tal acordo teve como único escopo o viabilizar do pagamento de uma dívida de que há onze anos não recebia qualquer quantia do capital ou juros.
4. A S.C.M.C. tem vindo a cumprir o Acordo de Regularização de Dívida permitindo finalmente o recebimento do capital em dívida à data de 31.12.2003, e, pondo fim a um impasse que se verificava há largos anos.
5. O alegante e os seus pares do Conselho Directivo do IGFSS agiram de plena boa fé, na convicção de o terem feito com legalidade e com o nobre objecto de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do Instituto valorizando a economia e os recursos financeiros deste.
6. De acordo com o relato da Auditoria do Tribunal de Contas os subsídios reembolsáveis, como o concedido à S.C.M.C. assumem o carácter de gratuidade e advêm



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

do mero exercício do poder discricionário dos membros do Governo.

Logo, e s.d.r. a entender-se assim, o perdão dos juros em causa, - aliás de valor diminuto face ao montante do subsídio - só viria corroborar a tese de tal gratuidade, o que, por sua vez nos parece encerrar uma contradição face à natureza dos juros, no direito financeiro.

7. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos da eventual responsabilidade imputada ao alegante, o qual:
 - Agiu de boa fé.
 - Não agiu com dolo.
 - Não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente.

8. Todo o circunstancialismo fáctico em que a eventual infracção foi praticada constitui atenuantes e adjuva na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos do Conselho Directivo do IGFSS.

9. É jurisprudência reiterada desse Douto Tribunal, em casos similares, que agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízo para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Termos em que e nos mais de direito que doutamente forem supridos deve ser relevada "in toto" a eventual responsabilidade financeira sancionatória do ora alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes.

O ALEGANTE

BGTG 1312*0433661



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL - IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 13/11/04

Exmo. Senhor Director
Geral do Tribunal de
Contas

Proc. nº 16/04
AUDIT-DA VII

ALEGAÇÕES da Vogal do Conselho
Directivo do Instituto de Gestão
Financeira da Segurança
Social:

I - INTRODUÇÃO

Em 28 de Agosto de 1992, foi lavrado um termo de concessão e reembolso de subsídio entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, adiante designado por IGFSS e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, adiante designada por SCMC, no qual ficou estabelecido a concessão de um subsídio reembolsável no montante 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) a que corresponde actualmente o contravalor de 498.797,90 Euros (quatrocentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e sete euros e noventa cêntimos).

O reembolso deste subsídio ao IGFSS pela SCMC teria de ser efectuado até 31 de Dezembro de 1994, obrigando-se ainda esta ao reembolso prévio do mesmo até 31 de Dezembro de 1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmh

A SCMC incumpriu tal acordo, não liquidando quaisquer importâncias, ao mesmo respeitante até Dezembro de 2003, pese embora os múltiplos esforços envidados pelo IGFSS para reaver o subsídio, até então.

Por via deste incumprimento que se arrastava no tempo, por mais de uma década e dentro de uma sã gestão, eivada por critérios de eficiência, eficácia e economicidade, o Conselho Directivo do IGFSS, de que o ora alegante faz parte, deliberou formalizar com a SCMC o Acordo de Regularização de Dívida subjacente ao processo, atrás e à margem identificado.

Este acordo incluía, como consta do seu texto, uma cláusula de perdão de juros vencidos (cláusula quarta) a qual suscitou o reparo desse Douto Tribunal e está na base da notificação e das presentes alegações.

II – O PORQUÊ DA CLAUSULA DE PERDÃO DE JUROS VINCENDOS À DÍVIDA CONSOLIDADA.

Como anteriormente ficou dito, o Conselho Directivo do IGFSS, depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo, acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações, mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vencidos à dívida consolidada até 31.12.04.

Tais juros correspondem a 27.078,42 euros (vinte e sete mil e setenta e oito euros e quarenta e dois cêntimos).

Ora,

a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmn

Acordo tinha como já se disse, como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros.

Este Conselho Directivo de que a alegante fazia e faz parte, ao deliberar autorizar a proposta do Acordo de Regularização de Dívida, além de agir de plena boa fé, actuou na convicção de ter agido com legalidade - aliás escudou-se em pareceres jurídicos - e fê-lo com o intuito de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do IGFSS, valorizando a economia e sã gestão dos seus recursos financeiros, não se vislumbrando, de modo algum que como tal conduta prosseguisse, vantagens ilícitas para si ou para terceiros, o que de resto é conclusão inequívoca da Auditoria desse Tribunal, donde se lê:

“Sem pôr em causa o mérito da resolução da uma dívida é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso tendo em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vencidos”.

III – NATUREZA DO SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO À S.C.M.C..

No relato da Auditoria do Tribunal de Contas, a fls. 41 este tipo de subsídios reembolsáveis assumem o carácter de verdadeiros empréstimos gratuitos.

Assim,

A enfileirar-se por esta linha de raciocínio, e s.r.d. por melhor interpretação, se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes não-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmf

da gratuidade, pese embora nos parecer existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida.

Por outro lado e ainda,

consta do mesmo relato que *tais subsídios não se enquadram nos normativos legais que regulam os apoios financeiros à IPSS, advindo antes do mero exercício do poder discricionário, dos membros do Governo.*

Logo, e,

apelando ao velho brocardo que “quem pode o mais pode o menos” se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria da razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros.

IV- PARTICULARISMO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA. PRESSUPOSTOS. RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ARTº 65º DA LEI 98/97, DE 8 DE SETEMBRO.

A responsabilidade financeira distingue-se da responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também financeira). Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos. Tal violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

Ora,



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmr

como ficou sobejamente explanado, no caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos desta responsabilidade eventualmente imputada ao ora alegante.

Com efeito,

a alegante não agiu com dolo. Também não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente, bem pelo contrário, no pano de fundo do seu posicionamento no processo, e na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé.

Sem receio de errar, todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado, em que a eventual infracção foi praticada, constitui atenuantes, no mínimo de carácter geral, que adjuvam na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade da alegante e dos demais elementos que integravam o Conselho Directivo do IGFSS.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares em que:

"agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade).

V - CONCLUSÕES

1. Em 28.08.92 foi lavrado um Acordo de Concessão e Reembolso de um subsídio de 100.000.000\$00 pelo IGFSS à S.C.M.C..



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmh

A S.C.M.C. incumpriu o acordo não pagando qualquer quantia ao IGFSS até Dezembro/2003.

2. O Conselho Directivo do IGFSS de que a alegante faz parte, em Dezembro de 2003 negociou com a S.C.M.C. um Acordo de Regularização de Dívida, com uma cláusula de perdão de juros vincendos da dívida consolidada até 31.12.03 à S.C.M.C..

A cláusula do perdão de juros constituiu uma condição indispensável imposta pela S.C.M.C para a celebração do sobredito acordo.

3. A conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao deliberar a formalização de tal acordo teve como único escopo o viabilizar do pagamento de uma dívida de que há onze anos não recebia qualquer quantia do capital ou juros.
4. A S.C.M.C. tem vindo a cumprir o Acordo de Regularização de Dívida permitindo finalmente o recebimento do capital em dívida à data de 31.12.2003, e, pondo fim a um impasse que se verificava há largos anos.
5. A alegante e os seus pares do Conselho Directivo do IGFSS agiram de plena boa fé, na convicção de o terem feito com legalidade e com o nobre objecto de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do Instituto valorizando a economia e os recursos financeiros deste.
6. De acordo com o relato da Auditoria do Tribunal de Contas os subsídios reembolsáveis, como o concedido à S.C.M.C. assumem o carácter de gratuidade e advêm



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

mmf

do mero exercício do poder discricionário dos membros do Governo.

Logo, e s.d.r. a entender-se assim, o perdão dos juros em causa, - aliás de valor diminuto face ao montante do subsídio - só viria corroborar a tese de tal gratuitidade, o que, por sua vez nos parece encerrar uma contradição face à natureza dos juros, no direito financeiro.

7. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos da eventual responsabilidade imputada aa alegante, o qual:
 - Agiu de boa fé.
 - Não agiu com dolo.
 - Não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente.
8. Todo o circunstancialismo fáctico em que a eventual infracção foi praticada constitui atenuantes e adjuva na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade da alegante e dos demais elementos do Conselho Directivo do IGFSS.
9. É jurisprudência reiterada desse Douto Tribunal, em casos similares, que agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízo para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Termos em que e nos mais de direito que doutamente forem supridos deve ser relevada "in totum" a eventual responsabilidade financeira sancionatória do ora alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes.

A ALEGANTE

06TC 13 12*04 33663



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 13/12/04

Exmo. Senhor Director
Geral do Tribunal de
Contas

Proc. nº 16/04
AUDIT-DA VII

ALEGAÇÕES do Vogal do Conselho
Directivo do Instituto de Gestão
Financeira da Segurança
Social:

I - INTRODUÇÃO

Em 28 de Agosto de 1992, foi lavrado um termo de concessão e reembolso de subsídio entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, adiante designado por IGFSS e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, adiante designada por SCMC, no qual ficou estabelecido a concessão de um subsídio reembolsável no montante 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) a que corresponde actualmente o contravalor de 498.797,90 Euros (quatrocentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e sete euros e noventa cêntimos).

O reembolso deste subsídio ao IGFSS pela SCMC teria de ser efectuado até 31 de Dezembro de 1994, obrigando-se ainda esta ao reembolso prévio do mesmo até 31 de Dezembro de 1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A SCMC incumpriu tal acordo, não liquidando quaisquer importâncias, ao mesmo respeitante até Dezembro de 2003, pese embora os múltiplos esforços envidados pelo IGFSS para reaver o subsídio, até então.

Por via deste incumprimento que se arrastava no tempo, por mais de uma década e dentro de uma sã gestão, eivada por critérios de eficiência, eficácia e economicidade, o Conselho Directivo do IGFSS, de que o ora alegante faz parte, deliberou formalizar com a SCMC o Acordo de Regularização de Dívida subjacente ao processo, atrás e à margem identificado.

Este acordo incluía, como consta do seu texto, uma cláusula de perdão de juros vencidos (cláusula quarta) a qual suscitou o reparo desse Douto Tribunal e está na base da notificação e das presentes alegações.

II – O PORQUÊ DA CLAUSULA DE PERDÃO DE JUROS VINCENDOS À DÍVIDA CONSOLIDADA.

Como anteriormente ficou dito, o Conselho Directivo do IGFSS, depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo, acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações, mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vencidos à dívida consolidada até 31.12.04.

Tais juros correspondem a 27.078,42 euros (vinte e sete mil e setenta e oito euros e quarenta e dois cêntimos).

Ora,

a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Acordo tinha como já se disse, como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros.

Este Conselho Directivo de que o alegante fazia e faz parte, ao deliberar autorizar a proposta do Acordo de Regularização de Dívida, além de agir de plena boa fé, actuou na convicção de ter agido com legalidade – aliás escudou-se em pareceres jurídicos – e fê-lo com o intuito de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do IGFSS, valorizando a economia e sã gestão dos seus recursos financeiros, não se vislumbrando, de modo algum que como tal conduta prosseguisse, vantagens ilícitas para si ou para terceiros, o que de resto é conclusão inequívoca da Auditoria desse Tribunal, donde se lê:

“Sem pôr em causa o mérito da resolução da uma dívida é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso tendo em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vencidos”.

III – NATUREZA DO SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO À S.C.M.C..

No relato da Auditoria do Tribunal de Contas, a fls. 41 este tipo de subsídios reembolsáveis assumem o carácter de verdadeiros empréstimos gratuitos.

Assim,

A enfileirar-se por esta linha de raciocínio, e s.r.d. por melhor interpretação, se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes hão-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese

ADMM



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

da gratuidade, pese embora nos parecer existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida.

Por outro lado e ainda,

consta do mesmo relato que tais subsídios não se enquadram nos normativos legais que regulam os apoios financeiros à IPSS, advindo antes do mero exercício do poder discricionário, dos membros do Governo.

Logo, e,

apelando ao velho brocardo que "quem pode o mais pode o menos" se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria da razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros.

IV- PARTICULARISMO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA. PRESSUPOSTOS. RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ARTº 65º DA LEI 98/97, DE 8 DE SETEMBRO.

A responsabilidade financeira distingue-se da responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também financeira). Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos. Tal violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

Ora,

Manu



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL - IP
CONSELHO DIRECTIVO

como ficou sobejamente explanado, no caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos desta responsabilidade eventualmente imputada ao ora alegante.

Com efeito,

o alegante não agiu com dolo. Também não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente, bem pelo contrário, no pano de fundo do seu posicionamento no processo, e na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé.

Sem receio de errar, todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado, em que a eventual infracção foi praticada, constitui atenuantes, no mínimo de carácter geral, que adjuvam na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos que integravam o Conselho Directivo do IGFSS.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares em que:

“agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade).

V - CONCLUSÕES

1. Em 28.08.92 foi lavrado um Acordo de Concessão e Reembolso de um subsídio de 100.000.000\$00 pelo IGFSS à S.C.M.C..

ABM



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A S.C.M.C. incumpriu o acordo não pagando qualquer quantia ao IGFSS até Dezembro/2003.

2. O Conselho Directivo do IGFSS de que o alegante faz parte, em Dezembro de 2003 negociou com a S.C.M.C. um Acordo de Regularização de Dívida, com uma cláusula de perdão de juros vencidos da dívida consolidada até 31.12.03 à S.C.M.C..

A cláusula do perdão de juros constituiu uma condição indispensável imposta pela S.C.M.C para a celebração do sobredito acordo.

3. A conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao deliberar a formalização de tal acordo teve como único escopo o viabilizar do pagamento de uma dívida de que há onze anos não recebia qualquer quantia do capital ou juros.

4. A S.C.M.C. tem vindo a cumprir o Acordo de Regularização de Dívida permitindo finalmente o recebimento do capital em dívida à data de 31.12.2003, e, pondo fim a um impasse que se verificava há largos anos.

5. O alegante e os seus pares do Conselho Directivo do IGFSS agiram de plena boa fé, na convicção de o terem feito com legalidade e com o nobre objecto de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do Instituto valorizando a economia e os recursos financeiros deste.

6. De acordo com o relato da Auditoria do Tribunal de Contas os subsídios reembolsáveis, como o concedido à S.C.M.C. assumem o carácter de gratuidade e advêm

Handwritten signature



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

do mero exercício do poder discricionário dos membros do Governo.

Logo, e s.d.r. a entender-se assim, o perdão dos juros em causa, - aliás de valor diminuto face ao montante do subsídio - só viria corroborar a tese de tal gratuitidade, o que, por sua vez nos parece encerrar uma contradição face à natureza dos juros, no direito financeiro.

7. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos da eventual responsabilidade imputada ao alegante, o qual:
 - Agiu de boa fé.
 - Não agiu com dolo.
 - Não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente.

8. Todo o circunstancialismo fáctico em que a eventual infracção foi praticada constitui atenuantes e adjuva na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos do Conselho Directivo do IGFSS.

9. É jurisprudência reiterada desse Douto Tribunal, em casos similares, que agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízo para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade.

Assinatura



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Termos em que e nos mais de direito que doutamente forem supridos deve ser relevada "in totum" a eventual responsabilidade financeira sancionatória do ora alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes.

O ALEGANTE

NGTC 13 12'04 33660



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 23/12/03

Exmo. Senhor Director
Geral do Tribunal de
Contas

Proc. nº 16/04
AUDIT-DA VII

ALEGAÇÕES do Vogal do Conselho
Directivo do Instituto de Gestão
Financeira da Segurança
Social:

I - INTRODUÇÃO

Em 28 de Agosto de 1992, foi lavrado um termo de concessão e reembolso de subsídio entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, adiante designado por IGFSS e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, adiante designada por SCMC, no qual ficou estabelecido a concessão de um subsídio reembolsável no montante 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) a que corresponde actualmente o contravalor de 498.797,90 Euros (quatrocentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e sete euros e noventa cêntimos).

O reembolso deste subsídio ao IGFSS pela SCMC teria de ser efectuado até 31 de Dezembro de 1994, obrigando-se ainda esta ao reembolso prévio do mesmo até 31 de Dezembro de 1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A SCMC incumpriu tal acordo, não liquidando quaisquer importâncias, ao mesmo respeitante até Dezembro de 2003, pese embora os múltiplos esforços envidados pelo IGFSS para reaver o subsídio, até então.

Por via deste incumprimento que se arrastava no tempo, por mais de uma década e dentro de uma sã gestão, eivada por critérios de eficiência, eficácia e economicidade, o Conselho Directivo do IGFSS, de que o ora alegante faz parte, deliberou formalizar com a SCMC o Acordo de Regularização de Dívida subjacente ao processo, atrás e à margem identificado.

Este acordo incluía, como consta do seu texto, uma cláusula de perdão de juros vincendos (cláusula quarta) a qual suscitou o reparo desse Douto Tribunal e está na base da notificação e das presentes alegações.

II – O PORQUÊ DA CLAUSULA DE PERDÃO DE JUROS VINCENDOS À DÍVIDA CONSOLIDADA.

Como anteriormente ficou dito, o Conselho Directivo do IGFSS, depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo, acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações, mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vincendos à dívida consolidada até 31.12.04.

Tais juros correspondem a 27.078,42 euros (vinte e sete mil e setenta e oito euros e quarenta e dois cêntimos).

Ora,

a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Acordo tinha como já se disse, como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros.

Este Conselho Directivo de que o alegante fazia e faz parte, ao deliberar autorizar a proposta do Acordo de Regularização de Dívida, além de agir de plena boa fé, actuou na convicção de ter agido com legalidade - aliás escudou-se em pareceres jurídicos - e fê-lo com o intuito de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do IGFSS, valorizando a economia e sã gestão dos seus recursos financeiros, não se vislumbrando, de modo algum que como tal conduta prosseguisse, vantagens ilícitas para si ou para terceiros, o que de resto é conclusão inequívoca da Auditoria desse Tribunal, donde se lê:

"Sem pôr em causa o mérito da resolução da uma dívida é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso tendo em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vencidos".

III - NATUREZA DO SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO À S.C.M.C..

No relato da Auditoria do Tribunal de Contas, a fls. 41 este tipo de subsídios reembolsáveis assumem o carácter de verdadeiros empréstimos gratuitos.

Assim,

A enfileirar-se por esta linha de raciocínio, e s.r.d. por melhor interpretação, se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes não-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

da gratuidade, pese embora nos parecer existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida.

Por outro lado e ainda,

consta do mesmo relato que tais subsídios não se enquadram nos normativos legais que regulam os apoios financeiros à IPSS, advindo antes do mero exercício do poder discricionário, dos membros do Governo.

Logo, e,

apelando ao velho brocardo que "quem pode o mais pode o menos" se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria da razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros.

IV- PARTICULARISMO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA. PRESSUPOSTOS. RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ARTº 65º DA LEI 98/97, DE 8 DE SETEMBRO.

A responsabilidade financeira distingue-se da responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também financeira). Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos. Tal violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

Ora,



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

como ficou sobejamente explanado, no caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos desta responsabilidade eventualmente imputada ao ora alegante.

Com efeito,

o alegante não agiu com dolo. Também não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente, bem pelo contrário, no pano de fundo do seu posicionamento no processo, e na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé.

Sem receio de errar, todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado, em que a eventual infracção foi praticada, constitui atenuantes, no mínimo de carácter geral, que adjuvam na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos que integravam o Conselho Directivo do IGFSS.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares em que:

"agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade).

V - CONCLUSÕES

1. Em 28.08.92 foi lavrado um Acordo de Concessão e Reembolso de um subsídio de 100.000.000\$00 pelo IGFSS à S.C.M.C..



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A S.C.M.C. incumriu o acordo não pagando qualquer quantia ao IGFSS até Dezembro/2003.

2. O Conselho Directivo do IGFSS de que o alegante faz parte, em Dezembro de 2003 negociou com a S.C.M.C. um Acordo de Regularização de Dívida, com uma cláusula de perdão de juros vencidos da dívida consolidada até 31.12.03 à S.C.M.C..

A cláusula do perdão de juros constituiu uma condição indispensável imposta pela S.C.M.C para a celebração do sobredito acordo.

3. A conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao deliberar a formalização de tal acordo teve como único escopo o viabilizar do pagamento de uma dívida de que há onze anos não recebia qualquer quantia do capital ou juros.
4. A S.C.M.C. tem vindo a cumprir o Acordo de Regularização de Dívida permitindo finalmente o recebimento do capital em dívida à data de 31.12.2003, e, pondo fim a um impasse que se verificava há largos anos.
5. O alegante e os seus pares do Conselho Directivo do IGFSS agiram de plena boa fé, na convicção de o terem feito com legalidade e com o nobre objecto de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do Instituto valorizando a economia e os recursos financeiros deste.
6. De acordo com o relato da Auditoria do Tribunal de Contas os subsídios reembolsáveis, como o concedido à S.C.M.C. assumem o carácter de gratuidade e advêm



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

do mero exercício do poder discricionário dos membros do Governo.

Logo, e s.d.r. a entender-se assim, o perdão dos juros em causa, - aliás de valor diminuto face ao montante do subsídio - só viria corroborar a tese de tal gratuidade, o que, por sua vez nos parece encerrar uma contradição face à natureza dos juros, no direito financeiro.

7. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos da eventual responsabilidade imputada ao alegante, o qual:
 - Agiu de boa fé.
 - Não agiu com dolo.
 - Não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente.

8. Todo o circunstancialismo fáctico em que a eventual infracção foi praticada constitui atenuantes e adjuva na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos do Conselho Directivo do IGFSS.

9. É jurisprudência reiterada desse Douto Tribunal, em casos similares, que agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízo para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Termos em que e nos mais de direito que doutamente forem supridos deve ser relevada "in toto" a eventual responsabilidade financeira sancionatória do ora alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes.

O ALEGANTE

DGTC 1312*0433662



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria
Em 13/11/04

Exmo. Senhor Director
Geral do Tribunal de
Contas

Proc. nº 16/04
AUDIT-DA VII

ALEGAÇÕES do Presidente do
Conselho Directivo do Instituto
de Gestão Financeira da
Segurança Social:

I - INTRODUÇÃO

Em 28 de Agosto de 1992, foi lavrado um termo de concessão e reembolso de subsídio entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, adiante designado por IGFSS e a Santa Casa da Misericórdia de Cascais, adiante designada por SCMC, no qual ficou estabelecido a concessão de um subsídio reembolsável no montante 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) a que corresponde actualmente o contravalor de 498.797,90 Euros (quatrocentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e sete euros e noventa cêntimos).

O reembolso deste subsídio ao IGFSS pela SCMC teria de ser efectuado até 31 de Dezembro de 1994, obrigando-se ainda esta ao reembolso prévio do mesmo até 31 de Dezembro de 1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A SCMC incumpriu tal acordo, não liquidando quaisquer importâncias, ao mesmo respeitante até Dezembro de 2003, pese embora os múltiplos esforços envidados pelo IGFSS para reaver o subsídio, até então.

Por via deste incumprimento que se arrastava no tempo, por mais de uma década e dentro de uma má gestão, eivada por critérios de eficiência, eficácia e economicidade o Conselho Directivo do IGFSS, de que o ora alegante faz parte, deliberou formalizar com a SCMC o Acordo de Regularização de Dívida subjacente ao processo, atrás e à margem identificado.

Este acordo incluía, como consta do seu texto, uma cláusula de perdão de juros vencidos (cláusula quarta) a qual suscitou o reparo desse Douto Tribunal e está na base da notificação e das presentes alegações.

II - O PORQUÊ DA CLAUSULA DE PERDÃO DE JUROS VINCENDOS À DÍVIDA CONSOLIDADA.

Como anteriormente ficou dito, o Conselho Directivo do IGFSS, depois de encetar vários contactos e envidar todos os esforços para que a SCMC liquidasse o subsídio, e pudesse reaver o dinheiro respectivo, acedeu a uma proposta desta, em que a mesma se propunha liquidar o subsídio em prestações, mas impondo como contrapartida para tal, o perdão dos juros vencidos à dívida consolidada até 31.12.04.

Tais juros correspondem a 27.078,42 euros (vinte e sete mil e setenta e oito euros e quarenta e dois cêntimos).

Ora,

a conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao anuir a tal



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL - IP
CONSELHO DIRECTIVO

Acordo tinha como já se disse, como escopo viabilizar um expediente que conduziria ao pagamento de uma dívida, de que há onze anos, não recebia qualquer entrega de capital ou juros.

Este Conselho Directivo de que o alegante fazia e faz parte, ao deliberar autorizar a proposta do Acordo de Regularização de Dívida, além de agir de plena boa fé, actuou na convicção de ter agido com legalidade - aliás escudou-se em pareceres jurídicos - e fê-lo com o intuito de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do IGFSS, valorizando a economia e sã gestão dos seus recursos financeiros, não se vislumbrando, de modo algum que como tal conduta prosseguisse, vantagens ilícitas para si ou para terceiros, o que de resto é conclusão inequívoca da Auditoria desse Tribunal, donde se lê:

"Sem pôr em causa o mérito da resolução da uma dívida é por demais manifesta a ausência de qualquer comportamento doloso tendo em conta os procedimentos que antecederam a tomada de decisão que conduziu ao perdão de juros vencidos".

III - NATUREZA DO SUBSÍDIO REEMBOLSÁVEL CONCEDIDO À S.C.M.C..

No relato da Auditoria do Tribunal de Contas, a fls. 41 este tipo de subsídios reembolsáveis assumem o carácter de verdadeiros empréstimos gratuitos.

Assim,

A enfileirar-se por esta linha de raciocínio, e s.r.d. por melhor interpretação, se tais subsídios são gratuitos, então os juros eventualmente deles provenientes hão-de também haver-se como tal, o que só viria a reforçar a tese



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

da gratuidade, pese embora nos parecer existir nisso uma contradição, uma vez que os juros constituem a remuneração do capital em dívida.

Por outro lado e ainda,

consta do mesmo relato que tais subsídios não se enquadram nos normativos legais que regulam os apoios financeiros à IPSS, advindo antes do mero exercício do poder discricionário, dos membros do Governo.

Logo, e,

apelando ao velho brocardo que "quem pode o mais pode o menos" se é possível conceder discricionariamente tais subsídios, há-de intuir-se por maioria da razão que também poderão ser alteradas as respectivas condições da sua concessão, incluindo eventuais cláusulas de perdão de juros.

IV- PARTICULARISMO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA. PRESSUPOSTOS. RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ARTº 65º DA LEI 98/97, DE 8 DE SETEMBRO.

A responsabilidade financeira distingue-se da responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também financeira). Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos. Tal violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

Ora,



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

como ficou sobejamente explanado, no caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos desta responsabilidade eventualmente imputada ao ora alegante.

Com efeito,

o alegante não agiu com dolo. Também não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente, bem pelo contrário, no pano de fundo do seu posicionamento no processo, e na Deliberação colegialmente tomada ressalta claramente a preocupação de uma gestão guiada por critérios de eficácia, eficiência e economicidade, assentes em princípios de sã gestão e de boa fé.

Sem receio de errar, todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado, em que a eventual infracção foi praticada, constitui atenuantes, no mínimo de carácter geral, que adjuvam na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos que integravam o Conselho Directivo do IGFSS.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares em que:

“agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”.

V – CONCLUSÕES

1. Em 28.08.92 foi lavrado um Acordo de Concessão e Reembolso de um subsídio de 100.000.000\$00 pelo IGFSS à S.C.M.C..



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

A S.C.M.C. incumpriu o acordo não pagando qualquer quantia ao IGFSS até Dezembro/2003.

2. O Conselho Directivo do IGFSS de que o alegante faz parte, em Dezembro de 2003 negociou com a S.C.M.C. um Acordo de Regularização de Dívida, com uma cláusula de perdão de juros vencidos da dívida consolidada até 31.12.03 à S.C.M.C..

A cláusula do perdão de juros constituiu uma condição indispensável imposta pela S.C.M.C para a celebração do sobredito acordo.

3. A conduta do Conselho Directivo do IGFSS ao deliberar a formalização de tal acordo teve como único escopo o viabilizar do pagamento de uma dívida de que há onze anos não recebia qualquer quantia do capital ou juros.
4. A S.C.M.C. tem vindo a cumprir o Acordo de Regularização de Dívida permitindo finalmente o recebimento do capital em dívida à data de 31.12.2003, e, pondo fim a um impasse que se verificava há largos anos.
5. O alegante e os seus pares do Conselho Directivo do IGFSS agiram de plena boa fé, na convicção de o terem feito com legalidade e com o nobre objecto de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do Instituto valorizando a economia e os recursos financeiros deste.
6. De acordo com o relato da Auditoria do Tribunal de Contas os subsídios reembolsáveis, como o concedido à S.C.M.C. assumem o carácter de gratuidade e advêm



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

do mero exercício do poder discricionário dos membros do Governo.

Logo, e s.d.r. a entender-se assim, o perdão dos juros em causa, - aliás de valor diminuto face ao montante do subsídio - só viria corroborar a tese de tal gratuitidade, o que, por sua vez nos parece encerrar uma contradição face à natureza dos juros, no direito financeiro.

7. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os pressupostos da eventual responsabilidade imputada ao alegante, o qual:
 - Agiu de boa fé.
 - Não agiu com dolo.
 - Não agiu com culpa, nem sequer na forma de negligência consciente.
8. Todo o circunstancialismo fáctico em que a eventual infracção foi praticada constitui atenuantes e adjuva na fundamentação da opção relevatória da responsabilidade do alegante e dos demais elementos do Conselho Directivo do IGFSS.
9. É jurisprudência reiterada desse Douto Tribunal, em casos similares, que agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízo para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

Termos em que e nos mais de direito que doutamente forem supridos deve ser relevada "in totum" a eventual responsabilidade financeira sancionatória do ora alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes.

O ALEGANTE

867C 13 12'04 33664



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 7.12.04

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE CASCAIS

Of. nº 882/2004
Ref.º nº 42/MA/2004
Data, 2004-12-10

Exm.º. Senhor

Dign.º. Auditor-Chefe do
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto : Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela Segurança Social - v/ofício nº
23183 de 23/11/2004 - Processo nº 16/04-AUDIT-DA VII.

Acusamos a recepção do Relatório da Auditoria aos apoios financeiros concedidos pela
Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais.

Informamos V. Ex.º. que diligenciaremos todos os esforços para analisar as diferenças
encontradas com os Serviços da Segurança Social, no pressuposto que sómente o tempo
que medeia entre a informação que prestamos e as correcções aos valores não são
coincidentes, podendo haver lugar a acertos mútuos.

Parece-nos igualmente que não foi referida a não actualização dos acordos do Centro de
Apoio Social do Pisão e Centro de Alojamento Temporário de Tercena em anos
anteriores, cujas consequências são naturalmente gravosas para o funcionamento dos
estabelecimentos, ainda hoje e naturalmente em cadeia.

Com os melhores cumprimentos,

Atenciosamente
O PROVEDOR

(Engenheiro)

EG/AB/MS

Largo da Misericórdia, 1 - 2750 - 436 CASCAIS - Apartado 1144
Telefone: 21 482 74 60 - Fax: 21 484 46 05
NIPC: 500 876 240

DGT 17 12 04 34065

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 15/12/04

Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Proc. N.º 16/04-AUDIT-DA VII

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

....., notificada nos termos
do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem apresentar as suas

ALEGAÇÕES, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I- Da Ilegitimidade

- 1- A Alegante foi Directora do Serviço Sub-Regional de Lisboa de 1993 a 14 de Fevereiro de 2001;
- 2- O Serviço Sub-Regional de Lisboa tinha como área geográfica somente o município de Lisboa, não abrangendo qualquer outro (art.º 3.º n.º 2 do Decreto-Regulamentar n.º 36/93, de 21 de Outubro);
- 3- Em 14 de Fevereiro de 2001, tomou posse como Directora do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa;
- 4- O Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa apenas em 1 de Julho de 2001 viu aprovada a sua estrutura orgânica, pela Portaria 998/2001, de 17 de Agosto;
- 5- Até 1 de Julho de 2001 a Unidade de Acção Social do Distrito de Lisboa foi dirigida pelo Administrador Delegado de Lisboa;

- 6- Assim, a Alegante apenas tem legitimidade para responder pelo período compreendido entre 1 de Julho de 2001 e Setembro de 2002;
- 7- Período este em que efectivamente a Acção Social do Distrito de Lisboa esteve sob sua competência.
- 8- No entanto, nos termos do Despacho n.º 7054/2002, de 21 de Setembro de 2001, a Alegante delegou as competências referentes à matéria em análise na Sra. Directora da Unidade de Acção Social,

No entanto, à cautela, e sem conceder:

II- Ponto IV.1.3.2.

- 9- No ponto IV.1.3.2. do Relato da Auditoria, indicam-se quantias eventualmente pagas em excesso ao Centro Alfredo Pinheiro;
- 10-Refere-se o quadro junto a um período entre 1996 e Junho de 1999;
- 11-O Centro Alfredo Pinheiro situa-se fora do concelho de Lisboa;
- 12-Ora, como vimos, a Alegante entre 1993 e 2001 tinha sob sua competência somente o município de Lisboa;
- 13-Pelo que não se pode concluir de outra forma que não a da irresponsabilidade da Alegante face à situação descrita no supra citado ponto.

III- Ponto IV.1.2.

- 14-Por outro lado, igual raciocínio é de aplicar à situação descrita no ponto IV.1.2.;
- 15-Ora vejamos, reporta-se esse ponto aos valores de comparticipação utente/mês para a valência pré-escolar dos estabelecimentos aí referidos;
- 16-O período em causa é o do ano lectivo de 1999/2000;
- 17-Esses estabelecimentos situam-se geograficamente fora do município de Lisboa;

- 18-Pelo que se conclui nos mesmos termos dos pontos 12 e 13 destas Alegações;
- 19-No entanto, sempre se pode dizer que o valor de comparticipação, ao contrário do indicado no Relato, não era de 1 26,93;
- 20-O valor era sim de 1 30,61;
- 21-Tendo este valor sido estabelecido pelo Despacho Conjunto n.º 16- I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, que produziu efeitos a partir de 1 de Setembro de 1999 (protesta juntar sob doc. n.º 1);
- 22-Assim, verifica-se que não ocorreu qualquer pagamento em excesso.

IV- Ponto IV.1.3.3.1.1. Creche Marcelina Teodoro dos Santos

- 23-No que respeita ao controlo de frequência da Creche Marcelina Teodoro dos Santos, entre Setembro de 2001 e Agosto de 2002, foi entregue um valor inferior ao devido; Ora vejamos:
- 24-Na valência pré-escolar, entre Setembro e Dezembro de 2001, foram comparticipados 65 utentes e frequentavam o equipamento 64 utentes;
- 25-Logo, foi comparticipado 1 utente a mais, no valor total de 600,64;
- 26-Na valência pré-escolar, entre Janeiro e Abril de 2002, foram comparticipados 65 utentes e frequentavam o equipamento 78 utentes;
- 27-Logo, foram comparticipados 13 utentes a menos, no valor total de 7.988,24;
- 28-A partir de Maio até Agosto de 2002, foram comparticipados 79 utentes e frequentavam o equipamento 78 utentes;
- 29-Logo, foi comparticipado 1 utente a mais, no valor de 614,48;
- 30-Assim, em 2001 e 2002, não ocorreu pagamento em excesso;
- 31-Na verdade, faltou pagar ao estabelecimento em causa a quantia de 6.773,12;
- 32-Em conclusão, não há qualquer facto que acarrete responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória à Alegante;

- 33-Por fim, resta somente assinalar o seguinte erro no quadro IX "SCMC: Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Pré-Escolar":
- 34-Não é indicado qualquer número de utentes comparticipados a menos, o que está em contradição com o quadro VI "SCMC – Área de Infância e Juventude: Utesntes Comparticipados/Frequência";
- 35-Além disso, surge de forma errada, um número sem suporte na primeira linha referente ao ano de 2002, na coluna dos utentes comparticipados a mais.

V- Ponto IV.1.3.3.2.1. Centro de Dia de Cascais

- 36-No que respeita ao controlo de frequência do Centro de Dia de Cascais, na valência Centro de Convívio, entre Julho e Dezembro de 2001, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 45 utentes.
- 37-Logo, foram comparticipados 15 utentes a menos, no valor de 3.342,60;
- 38-Na valência Centro de Dia, entre Maio e Agosto de 2002, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 25 utentes.
- 39-Logo, foram comparticipados 5 utentes a mais, no valor de 1.665,80;
- 40-Na valência Centro de Convívio, entre Janeiro e Abril de 2002, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 45 utentes.
- 41-Assim, foram comparticipados 15 utentes a menos, no valor de 2.431,80;
- 42-Entre Maio e Agosto de 2002, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 40 utentes;
- 43-Logo, foram comparticipados 10 utentes a menos, no valor de 1.621,20.
- 44-Assim, a diferença entre valores resultantes de comparticipações a mais e a menos é de 5.729,80, valor esse devido pela Segurança Social e não pago;
- 45-Logo, não ocorreu aqui qualquer pagamento em excesso.



VI- Ponto IV.1.3.3.2.2. Lar e Centro de Dia de Físgas

- 46-No que respeita ao controlo de frequência do Lar e Centro de Dia de Físgas, na valência de Lar, entre Julho e Dezembro de 2001, foram comparticipados 85 utentes e frequentavam o equipamento 82 utentes;
- 47-Logo, foram comparticipados 3 utentes a mais, no valor de 4.825,80.
- 48-Entre Janeiro e Agosto de 2002, foram comparticipados 85 utentes e frequentavam o equipamento 79 utentes;
- 49-Logo, foram comparticipados 6 utentes a mais, no valor de 13.540,32.
- 50-No entanto, apesar do Quadro sem identificação constante da página 37 do Relato não reflectir a valência de Centro de Dia, é importante que a mesma seja considerada, para o mesmo período, uma vez que se trata do mesmo estabelecimento;
- 51-Assim, na valência Centro de Dia, entre Julho e Dezembro de 2001, estavam comparticipados 15 utentes e frequentavam o equipamento 24 utentes;
- 52-Logo, foram comparticipados 9 utentes a menos, no valor de 4.289,22;
- 53-Entre Janeiro e Agosto de 2002, foram comparticipados 15 utentes e frequentavam o equipamento 27 utentes;
- 54-Logo, foram comparticipados 12 utentes a menos, no valor de 7.995,84.
- 55-Assim, a diferença entre valores resultantes de comparticipações a mais e a menos é de 6.081,06, valor esse pago a mais pela Segurança Social;

VII- Procedimento de processamento e pagamento de subsídios

- 56-O procedimento de processamento e pagamento de subsídios carece de aperfeiçoamentos mas, como muito bem indica o Relato do Tribunal de Contas,
- 57-*"Há situações em que são efectuados acertos num estabelecimento mas com origem em montantes indevidamente processados noutros..."*



- 58-Na verdade, as verbas dos subsídios atribuídos pela Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais, são processados através de transferências globais para aquela instituição;
- 59-Ou seja, as verbas não são transferidas directamente para cada equipamento, cabendo à Santa Casa da Misericórdia a ulterior distribuição, de acordo com os protocolos estabelecidos.
- 60-Assim, é perfeitamente admissível que ocorram acertos de contas entre os estabelecimentos; e,
- 61-Dentro destes entre cada valência.

VIII- Da inexistência de culpa

- 62-Não é possível subsumir a acção da Alegante (se acção houvera) em nenhum tipo de responsabilidade previsto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:
- 63-Por um lado, não se insere na responsabilidade directa, nos termos dos artigos 61.º e 62.º, já que esta recai sobre "(...) o agente ou agentes da acção" o que, por força da delegação de competências não sucedeu neste caso:
- 64-Não foi a Alegante quem processou e determinou os montantes exactos a ser pagos.
- 65-Por outro lado, não se insere também a conduta da Alegante na responsabilidade subsidiária, nos termos dos artigos 61.º e 62.º, já que esta recai sobre os dirigentes, se forem estranhos ao facto, quando:
- a) "Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;
 - b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
 - c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno."



- 66-Como podemos concluir que o único caso aplicável, em tese, nesta situação, seria o previsto na alínea a);
- 67-No entanto, uma apreciação ponderada, demonstra que também esta alínea não encontra aqui aplicação, uma vez que os poderes delegados e sub-delegados pela Alegante no Despacho n.º 7054/2002, publicado na II Série do Diário da República de 5 de Abril de 2002, não eram poderes próprios mas delegados;
- 68-Além do mais, a competência por si delegada na Directora da Unidade de Acção Social foi por esta delegada na Directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais;
- 69-Por fim, a referida alínea a) importa uma noção de responsabilidade pelo risco em matéria, no mínimo, contra-ordenacional;
- 70-Ora, nos termos do art.º 29.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa *"ninguém pode ser sentenciado (...) senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou a omissão"*;
- 71-Poder-se-ia pugnar pelo entendimento de, onde se lê "omissão", enquadrar o disposto na já citada alínea a), no entanto, esta alínea importa responsabilidade por factos ilícitos mesmo que **não sejam directamente resultantes** da omissão do dirigente:
- 72-Há assim uma conjugação de omissão do dirigente e acção do delegado;
- 73-Por outro lado, a norma constitucional transcrita refere-se a desvalores directamente resultantes da omissão de alguém, como por exemplo, a omissão de auxílio;
- 74-Assim, a Alegante invoca desde já a inconstitucionalidade da alínea b) do n.º 3 do art.º 62.º do Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, quando interpretada no sentido de admitir a responsabilidade pelo risco do dirigente.
- 75-Por fim, sem conceder no supra alegado quanto à responsabilidade pelo risco, os artigos 62.º e 64.º só podem ser interpretados no sentido de a responsabilidade depender de culpa do dirigente (e não só do agente);
- 76-Ora, aqui não só não há dolo directo da Alegante como também não há negligência, uma vez que não há qualquer acção da sua parte;



77-Poder-se-ia procurar a responsabilização por eventual omissão negligente, mas ainda assim – considerando a delegação de poderes existente – não parece existir aqui a configuração mental antecipada do desvalor (juízo de prognose) e uma conformação a esse mesmo desvalor acreditando na sua não consumação.

IX- Conclusões

78-A Alegante é parte ilegítima no que ao período anterior a Julho de 2001 concerne; uma vez que,

79-Até 14 de Fevereiro de 2001 foi Directora do Serviço Sub-Regional de Lisboa, cujo âmbito territorial era o município de Lisboa; e porque,

80-Só em Julho de 2001, altura em que foi publicada a orgânica do Centro Distrital, é que a Acção Social foi aí integrada;

81-Ainda assim, no período posterior a Julho de 2001, as competências relacionadas com a Acção Social foram delegadas na Sra. Dra.

; ou seja,

82-Não houve qualquer intervenção directa ou indirecta da Alegante no processamento e acompanhamento dos subsídios à Santa Casa da Misericórdia de Cascais;

83-O valor de 130,61 pago à valência pré – escolar no ano lectivo de 1999/2000 foi o estabelecido pelo Despacho Conjunto n.º 16-I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, que produziu efeitos a partir de 1 de Setembro de 1999 (junto sob doc. n.º 1);

84-Quanto ao controlo de frequência, nos estabelecimentos objecto de análise no Relato do Tribunal de Contas, o resultado final é diametralmente oposto ao aí identificado: a Segurança Social pagou menos 6.421,85 aos equipamentos referidos;

85-A única forma de responsabilizar a ora Alegante seria através do art.º 62.º n.º 3 alínea a), o que importaria a responsabilidade pelo risco, cuja inconstitucionalidade desde já se invoca.

Termos em que a Alegante deverá ser considerada parte ilegítima no período anterior a 1 de Julho de 2001, e assim serem arquivados os autos relativamente ao mesmo. Deverá ainda ser a Alegante considerada irresponsável quanto ao período posterior, tanto por não ter sido – numa perspectiva global – pago dinheiro a mais, como por não ter relação directa ou indirecta com o processamento e pagamento dos subsídios.

Protesta Juntar: Um documento

A Alegante

RECEBIDO
Departamento de Auditoria
Em 12/12/09

Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Proc. N.º 16/04-AUDIT-DA VII

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

, tendo protestado juntar sob documento n.º 1 o
Despacho Conjunto n.º 16-I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, vem
proceder à respectiva junção.

Junta: Um documento.

A Alegante

BCTC: 17-12-04 34136

Doc 1
1/2

DESPACHO CONJUNTO Nº 16 VSEAE/SEIS/99

A Lei nº 5657, de 10 de Fevereiro - Lei Quadro da Educação Pré-Escolar - veio consagrar a educação pré-escolar como a primeira etapa da Educação Básica, reconhecendo a importância fundamental da generalização da sua frequência a todas as crianças entre os 3 e os 5 anos de idade.

Visando a prossecução desse objectivo o Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho, institui uma Rede Nacional de Educação Pré-Escolar a qual integra a valência quer a rede pública, quer a iniciativa privada, designadamente a das instituições particulares de solidariedade social.

Deste modo comprometeu-se o Estado, no âmbito da aplicação do Programa de Desenvolvimento A Expansão da Educação Pré-Escolar, a apoiar financeiramente o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar das instituições particulares de solidariedade social, mutualidades e misericórdias, nos termos do Protocolo de Cooperação assinado em 7 de Maio de 1998.

Assim, e tendo presente o nº 3 da cláusula IV daquele Protocolo, determina-se:

1. Os valores de comparticipação do Estado previstos nos pontos 2.2. e 2.4. da cláusula IV do Protocolo assinado em 7 de Maio de 1998 com as Unidades das IPSSs, Mutualidades e Misericórdias, relativos ao ano 1999/2000 são, respectivamente:

- na componente educativa - 16 395500, (16.395.500)
- na componente de apoio à família - 9 790500, (9.790.500)

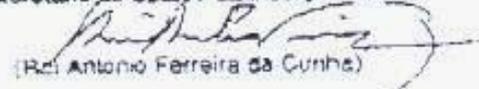
2. O presente despacho produz efeitos a 1 de Setembro de 1999.

Lisboa, 7 de Outubro de 1999

O Secretário de Estado da Administração Educativa,


(Guilherme d'Oliveira Martins)

O Secretário de Estado da Inserção Social,


(Rui António Ferreira da Cunha)

Doc
1
2/2



CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

Anexo

ADITAMENTO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO
COM INÍCIO EM 1 DE SETEMBRO DE 1999 CELEBRADO ENTRE
O CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO
A DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE LISBOA
E A INSTITUIÇÃO - Santa Casa da Misericórdia de Cascais
Creche Pica Pau

CLÁUSULA 3ª
(COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO)

(Alteração de acordo com Despacho Conjunto nº16-I/SEAF/SEIS/99)

A comparticipação financeira do Estado, por utente, mês, consta do seguinte quadro

COMPONENTE	1999/2000
Educativa	16.395500
Apoio à Família	9.790500
TOTAL	26.185500

Pelo Centro Regional

[Handwritten signature]

Pela Direcção Regional de Educação

[Handwritten signature]

Pela Instituição

[Handwritten signature]

FAX

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 15/12/04

Data: 13/12/2004	N.º de Páginas - 11
Para: Exmo. Senhor Secretário Judicial do Tribunal de Contas	Fax n.º 217 936 033
De:	Fax n.º

Assunto : Entrada de requerimento

Urgente Apreciar Comentar Responder Fazer circular

V/Ref.º: Proc. n.º 16/04 – AUDIT-DA VII

Exmo. Senhor,

Solicita-se o obséquio de mandar dar entrada do presente requerimento, o que antecipadamente se agradece.

Com os melhores cumprimentos,

O Alegante

Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Proc. N.º 16/04-AUDIT-DA VII

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

....., notificado nos termos do art.º 13.º da
Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem apresentar as suas

ALEGAÇÕES, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

1- Da Ilegitimidade

- 1- O Alegante tomou posse como Director do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa em Setembro de 2002;
- 2- Assim, o Alegante apenas tem legitimidade para responder pelo período compreendido entre Setembro de 2002 e (no âmbito do presente processo) Dezembro de 2003;
- 3- Período este em que efectivamente a Acção Social do Distrito de Lisboa esteve sob sua competência.
- 4- No entanto, nos termos do Despacho n.º 8021/2003, de 25 de Outubro de 2002, publicado na II Série do Diário da República de 26 de Abril de 2003, o Alegante delegou as competências referentes à matéria em análise na Sra. Directora da Unidade de Acção Social, Dra.

No entanto, à cautela, e sem conceder:

II- Ponto IV.1.3.2.

- 5- No ponto IV.1.3.2. do Relato da Auditoria, indicam-se quantias eventualmente pagas em excesso ao Centro Alfredo Pinheiro;
- 6- Refere-se o quadro junto a um período entre 1996 e Junho de 1999;
- 7- Ora, como vimos, o Alegante apenas tomou posse em Setembro de 2002;
- 8- Pelo que não se pode concluir de outra forma que não a da irresponsabilidade do Alegante face à situação descrita no supra citado ponto.

III- Ponto IV.1.2.

- 9- Por outro lado, igual raciocínio é de aplicar à situação descrita no ponto IV.1.2.;
- 10- Ora vejamos, reporta-se esse ponto aos valores de comparticipação utente/mês para a valência pré-escolar dos estabelecimentos aí referidos;
- 11- O período em causa é o do ano lectivo de 1999/2000;
- 12- Pelo que se conclui nos mesmos termos dos pontos 7 e 8 destas Alegações;
- 13- No entanto, sempre se pode dizer que o valor de comparticipação, ao contrário do indicado no Relato, não era de € 126,93;
- 14- O valor era sim de € 130,61;
- 15- Tendo este valor sido estabelecido pelo Despacho Conjunto n.º 16- I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, que produziu efeitos a partir de 1 de Setembro de 1999 (protesta juntar sob doc. n.º 1);
- 16- Assim, verifica-se que não ocorreu qualquer pagamento em excesso.

IV- Ponto IV.1.3.3.1.1. Creche Marcelina Teodoro dos Santos

- 17-No que respeita ao controlo de frequência da Creche Marcelina Teodoro dos Santos, entre Setembro de 2002 e Dezembro de 2003, os factos são os seguintes:
- 18-Na valência pré-escolar, entre Setembro e Dezembro de 2002 foram comparticipados 79 utentes e frequentavam o equipamento 64 utentes;
- 19-Foram comparticipados 15 utentes a mais, no valor de € 9.217,20;
- 20-Na valência pré-escolar, entre Janeiro e Setembro estavam comparticipados 79 utentes e frequentavam o equipamento 64 utentes;
- 21-Logo, foram comparticipados 15 utentes a mais, no valor de € 20.738,70;
- 22-No entanto, como muito bem assinala o Relato do Tribunal de Contas no "Quadro VIII- SCMC: Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Creche", no período entre Setembro de 2002 e Dezembro de 2002, frequentaram o estabelecimento 60 utentes e foram comparticipados 51;
- 23-Logo, foram comparticipados 9 utentes a menos, no valor de € 7.018,92;
- 24-Em 2003, também na valência creche, frequentaram o estabelecimento 60 utentes e foram comparticipados 51;
- 25-Logo, foram comparticipados 9 utentes a menos, no valor de € 21.635, 64;
- 26-Assim, entre Setembro de 2002 e Dezembro de 2003, foi pago a mais € 1.301,34;
- 27-Quantia bastante diferente da encontrada no "Quadro IX – SCMC – Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Pré-Escolar";
- 28-Mais, o referido quadro abarca um período temporal no qual o Alegante é parte ilegítima;
- 29-Também se assinala o seguinte erro no quadro IX "SCMC: Creche Marcelina Teodoro dos Santos – Pré-Escolar":
- 30-Não é indicado qualquer número de utentes comparticipados a menos, o que está em contradição com o quadro VI "SCMC – Área de Infância e Juventude: Utentes Comparticipados/Frequência";
- 31-Além disso, surge de forma errada, um número sem suporte na primeira linha referente ao ano de 2002, na coluna dos utentes comparticipados a mais.

- 32-Por fim, o facto de em Dezembro de 2003, existir um "saldo" de montantes pagos a mais pela Segurança Social, não tem significado em si próprio, uma vez que, como o Relato do Tribunal de Contas admite "as regularizações de um ano têm reflexos no ano seguinte (...)";
- 33-No entanto, nos termos dos reflexos referidos no ponto anterior, transitou dos anos anteriores um "saldo" devedor da Segurança Social de € 6.773,12;
- 34-Assim, feitas as contas, concluímos que a **Segurança Social em Dezembro de 2003 era devedora de € 5.471,78;**
- 35-Pelo que não há também aqui qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória;

V- Ponto IV.1.3.3.2.1. Centro de Dia de Cascais

- 36-No que respeita ao controlo de frequência do Centro de Dia de Cascais, na valência Centro de Dia, entre Setembro e Dezembro de 2002, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 25 utentes.
- 37-Logo, foram comparticipados 5 utentes a mais, no valor de € 1.665,80;
- 38-Na mesma valência, em 2003, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 25 utentes.
- 39-Logo, foram comparticipados 5 utentes a mais, no valor de € 5.134,80;
- 40-Na valência Centro de Convívio, entre Setembro e Outubro de 2002, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 40 utentes;
- 41-Logo, foram comparticipados 10 utentes a menos, no valor de € 810,60;
- 42-Entre Novembro e Dezembro de 2002, estavam comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 39 utentes;
- 43-Logo, foram comparticipados 9 utentes a menos, no valor de € 729,54;
- 44-Na mesma valência, entre Janeiro e Março de 2003, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 39 utentes;
- 45-Logo, foram comparticipados 9 utentes a menos, no valor de € 1.124,28;

- 46-Entre Abril e Dezembro de 2003, foram comparticipados 30 utentes e frequentavam o equipamento 38 utentes;
- 47-Logo, foram comparticipados 8 utentes a menos, no valor de € 2.998,08.
- 48-Assim, a diferença entre valores resultantes de comparticipações a mais e a menos é de € 1.138,60, valor esse pago em excesso pela Segurança Social;
- 49-No entanto, como já foi referido, *"as regularizações de um ano têm reflexos no ano seguinte (...)"*, pelo que, dos anos anteriores, transitou um "saldo" devedor da Segurança Social de € 5.729,80;
- 50-Assim, concluímos que a **Segurança Social em Dezembro de 2003 era devedora de € 4.591,20**;
- 51-Pelo que não há também aqui qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória;

VI- Ponto IV.1.3.3.2.2. Lar e Centro de Dia de Fisgas

- 52-No que respeita ao controlo de frequência do Lar e Centro de Dia de Fisgas, na valência de Lar, entre Setembro e Dezembro de 2002, foram comparticipados 85 utentes e frequentavam o equipamento 79 utentes;
- 53-Logo, foram comparticipados 6 utentes a mais, no valor de € 6.770,16;
- 54-Na mesma valência foram comparticipados em 2003, 85 utentes e frequentavam o equipamento 80 utentes.
- 55-Logo, foram comparticipados 5 utentes a mais, no valor de € 17.391,00;
- 56-Na valência Centro de Dia, entre Setembro e Dezembro de 2002, foram comparticipados 15 utentes e frequentavam o equipamento 27 utentes.
- 57-Logo, foram comparticipados 12 utentes a menos, no valor de € 3.997,92
- 58-Na mesma valência foram comparticipados em 2003, 15 utentes e frequentavam o equipamento 25 utentes;
- 59-Logo, foram comparticipados 10 utentes a menos, no valor de € 10.269,60.

60-A diferença entre valores pagos a mais e a menos é de € 9.893,72 pagos a mais pela Segurança Social;

61-No entanto, como já foi referido, "*as regularizações de um ano têm reflexos no ano seguinte (...)*", pelo que, dos anos anteriores, transitou um "saldo" devedor da Segurança Social de € 6.081,06, pelo que, assim, **o valor pago a mais pela Segurança Social em Dezembro de 2003 era de € 3.812,66:**

62-Ora, é aqui admissível que este valor seja compensado no ano de 2004, pelo que não há também aqui qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória;

VII- Procedimento de processamento e pagamento de subsídios

63-O procedimento de processamento e pagamento de subsídios carece de aperfeiçoamentos mas, como muito bem indica o Relato do Tribunal de Contas,

64-"*Há situações em que são efectuados acertos num estabelecimento mas com origem em montantes indevidamente processados noutros...*"

65-Na verdade, as verbas dos subsídios atribuídos pela Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais, são processados através de transferências globais para aquela instituição;

66-Ou seja, as verbas não são transferidas directamente para cada equipamento, cabendo à Santa Casa da Misericórdia de Cascais a ulterior distribuição, de acordo com os protocolos estabelecidos.

67-Assim, é perfeitamente admissível que ocorram acertos de contas entre os estabelecimentos; e,

68-Dentro destes entre cada valência.

69-Como se referiu, os montantes são globalmente transferidos para a Santa Casa da Misericórdia de Cascais;

70-Vimos que, em Dezembro de 2003, falta pagar € 5.471,78 à Creche Marcelina Teodoro dos Santos e € 4.591,20 ao Centro de Dia de Cascais.

71-Por outro lado, vimos que, também em Dezembro de 2003, a Segurança Social tem um saldo de pagamentos em excesso ao Lar e Centro de Dia de Fisgas no valor de € 3.812,66.

72-Assim, acertadas as contas, **em Dezembro de 2003, a Segurança Social deve à Santa Casa da Misericórdia de Cascais a quantia de € 6.250,32!**

VIII- Da inexistência de culpa

73-Não é possível subsumir a acção do Alegante (se acção houvera) em nenhum tipo de responsabilidade previsto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

74-Por um lado, não se insere na responsabilidade directa, nos termos dos artigos 61.º e 62.º, já que esta recai sobre "(...) o agente ou agentes da acção" o que, por força da delegação de competências não sucedeu neste caso:

75-Não foi o Alegante quem processou e determinou os montantes exactos a ser pagos.

76-Por outro lado, não se insere também a conduta do Alegante na responsabilidade subsidiária, nos termos dos artigos 61.º e 62.º, já que esta recai sobre os dirigentes, se forem estranhos ao facto, quando:

- a) "Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;
- b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
- c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno."

77-Como podemos concluir que o único caso aplicável, em tese, nesta situação, seria o previsto na alínea a);

- 78-No entanto, uma apreciação ponderada, demonstra que também esta alínea não encontra aqui aplicação, uma vez que os poderes delegados e sub-delegados pelo Alegante no Despacho n.º 8021/2003, de 25 de Outubro de 2002, publicado na II Série do Diário da República de 26 de Abril de 2003, não eram poderes próprios mas delegados;
- 79-Além do mais, a competência por si delegada na Directora da Unidade de Acção Social foi por esta delegada na Directora do Núcleo de Cooperação e Respostas Sociais;
- 80-Por fim, a referida alínea a) importa uma noção de responsabilidade pelo risco em matéria, no mínimo, contra-ordenacional;
- 81-Ora, nos termos do art.º 29.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa *"ninguém pode ser sentenciado (...) senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou a omissão"*;
- 82-Poder-se-ia pugnar pelo entendimento de, onde se lê "omissão", enquadrar o disposto na já citada alínea a), no entanto, esta alínea importa responsabilidade por factos ilícitos mesmo que **não sejam directamente resultantes** da omissão do dirigente;
- 83-Há assim uma conjunção de omissão do dirigente e acção do delegado;
- 84-Por outro lado, a norma constitucional transcrita refere-se a desvalores directamente resultantes da omissão de alguém, como por exemplo, a omissão de auxílio;
- 85-Assim, o Alegante invoca desde já a inconstitucionalidade da alínea b) do n.º 3 do art.º 62.º do Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, quando interpretada no sentido de admitir a responsabilidade pelo risco do dirigente.
- 86-Por fim, sem conceder no supra alegado quanto à responsabilidade pelo risco, os artigos 62.º e 64.º só podem ser interpretados no sentido de a responsabilidade depender de culpa do dirigente (e não só do agente);
- 87-Ora, aqui não só não há dolo directo do Alegante como também não há negligência, uma vez que não há qualquer acção da sua parte;
- 88-Poder-se-ia procurar a responsabilização por eventual omissão negligente, mas ainda assim – considerando a delegação de poderes

existente – não parece existir aqui a configuração mental antecipada do desvalor (juízo de prognose) e uma conformação a esse mesmo desvalor acreditando na sua não consumação.

IX- Conclusões

89-O Alegante é parte ilegítima no que ao período anterior a Setembro de 2002 concerne, altura em que tomou posse como Director do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa;

90-Ainda assim, no período posterior a essa altura, as competências relacionadas com a Acção Social foram delegadas na Sra. Dra
; ou seja,

91-Não houve qualquer intervenção directa ou indirecta do Alegante no processamento e acompanhamento dos subsídios à Santa Casa da Misericórdia de Cascais;

92-O valor de € 130,61 pago à valência pré – escolar no ano lectivo de 1999/2000 foi o estabelecido pelo Despacho Conjunto n.º 16- I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro de 1999, que produziu efeitos a partir de 1 de Setembro de 1999 (junto sob doc. n.º 1);

93-Quanto ao controlo de frequência, nos estabelecimentos objecto de análise no Relato do Tribunal de Contas, o resultado final é diametralmente oposto ao aí identificado: **a Segurança Social pagou menos € 6.250,32** aos equipamentos referidos, pelo que não há qualquer responsabilidade financeira do Alegante;

94-Mas, mesmo que tivesse sido paga alguma quantia em excesso, a única forma de responsabilizar o ora Alegante seria através do art.º 62.º n.º 3 alínea a), o que importaria a responsabilidade pelo risco, cuja inconstitucionalidade desde já se invoca.

Termos em que o Alegante deverá ser considerado parte ilegítima no período

anterior a Setembro de 2002, e assim serem arquivados os autos relativamente ao mesmo período. Deverá ainda ser o Alegante considerado irresponsável quanto ao período posterior, tanto por não ter sido – numa perspectiva global – pago dinheiro a mais, como por não ter relação directa ou indirecta com o processamento e pagamento dos subsídios.

Protesta Juntar: Um documento

O Alegante

Dx 1
2/2



CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

Anexo

ADITAMENTO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO
COM INÍCIO EM 1 DE SETEMBRO DE 1999 CELEBRADO ENTRE

O CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

A DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE LISBOA

E A INSTITUIÇÃO - Santa Casa da Misericórdia de Cascais
Creche Pica Pau

CLÁUSULA 3ª
(COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO)

(Alteração de acordo com Despacho Conjunto nº16-I/SEAE/SFIS/99)

A comparticipação financeira do Estado, por utente / mês, consta do seguinte quadro

COMPONENTE	1999/2000
Educativa	16.395\$00
Apoio à Família	9.790\$00
TOTAL	26.185\$00

Pelo Centro Regional

Pela Direcção Regional de Educação

Pela Instituição

RECEBIDO

Departamento de Auditoria

Em 17/11/04

Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Proc. N.º 16/04-AUDIT-DA VII

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

... tendo protestado juntar sob
documento n.º 1 o Despacho Conjunto n.º 16-I/SEAE/SEIS/99, de 7 de Outubro
de 1999, vem proceder à respectiva junção.

Junta: Um documento

O Alegante

BATE 1712/04 34095

REGIÃO DO LISBOA TEL: 351 216 420 682 17 DEC 1999 11:59 No. 101 R.17
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA
E DA INSERÇÃO SOCIAL

DESPACHO CONJUNTO Nº 16 /SEAE/SEIS/99

A Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro - Lei Quadro da Educação Pré-Escolar - veio consagrar a educação pré-escolar como a primeira etapa da Educação Básica, reconhecendo a importância fundamental de generalização de sua frequência a todas as crianças entre os 3 e os 5 anos de idade.

Visando a prossecução desse objectivo o Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho, institui uma Rede Nacional de Educação Pré-Escolar a qual integra e valoriza, quer a rede pública, quer a iniciativa privada, designadamente a das instituições particulares de solidariedade social.

Ceste modo comprometeu-se o Estado, no âmbito da aplicação do Programa de Desenvolvimento e Expansão de Educação Pré-Escolar, a apoiar financeiramente o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar das instituições particulares de solidariedade social, mutualidades e misericórdias, nos termos do Protocolo de Cooperação assinado em 7 de Maio de 1998.

Assim, e tendo presente o nº 3 da cláusula IV daquele Protocolo, determina-se:

1. Os valores de comparticipação do Estado previstos nos pontos 2.2. e 2.4. da cláusula IV do Protocolo assinado em 7 de Maio de 1998 com as Unidades das IPSSs, Misericórdias e Mutualidades, relativas ao ano 1999/2000 são, respectivamente:

- na componente educativa - 16 395 500; (16.395.500)
- na componente de apoio à família - 9 790 500. (9.790.500)

2. O presente despacho produz efeitos a 1 de Setembro de 1999.

Lisboa, 7 de Outubro de 1999

O Secretário de Estado da Administração Educativa,

[Handwritten Signature]
(Guilherme d'Oliveira Martins)

O Secretário de Estado da Inserção Social,

[Handwritten Signature]
(Rui António Ferreira da Cunha)

Dx 1
2/2



CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

Anexo

ADITAMENTO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO
COM INÍCIO EM 1 DE SETEMBRO DE 1999 CELEBRADO ENTRE:

- O CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO
- A DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE LISBOA
- E A INSTITUIÇÃO - Santa Casa da Misericórdia de Cascais
Creche Pica Pau

CLÁUSULA 3ª
(COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO)

(Alteração de acordo com Despacho Conjunto nº16-I/SEAE/SFIS/99)

A comparticipação financeira do Estado, por utente / mês, consta do seguinte quadro

COMPONENTE	1999/2000
Educativa	16.395\$00
Apoio à Família	9.790\$00
TOTAL	26.185\$00

Pelo Centro Regional

Pela Direcção Regional de Educação

Pela Instituição

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 15/12/04

De:

Enviada em: segunda-feira, 13 de Dezembro de 2004 10:00

Conversação: Proc. nr.16/04 - AUDIT-DA VII

Enviada a: GERAL

Assunto: Proc. nr.16/04 - AUDIT-DA VII

Exmo Senhor Auditor – Chefe

Cumpre-me informar que,passados doze anos,não tenho a exacta memória dos factos,
pelo que prescindo de alegar.

Com os melhores cumprimentos

BGTC 14 12'04 33715