

Tribunal de Contas

Processo n.º 04/07-AUDIT



**AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO
INTERNO DA SEGURANÇA SOCIAL**

RELATÓRIO N.º 20/2007 – 2.ª S

Julho/2007



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS UTILIZADAS	3
FICHA TÉCNICA	8
I – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	9
I.1 – CONCLUSÕES.....	9
I.1.1 – <i>Ao nível do enquadramento geral</i>	9
I.1.2 – <i>Ao nível dos órgãos de controlo do SCI da Segurança Social</i>	10
I.1.3 – <i>Ao nível das áreas auditadas</i>	14
I.2 – RECOMENDAÇÕES.....	20
II – INTRODUÇÃO	26
II.1 – NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	26
II.1.1 – <i>Natureza e âmbito</i>	26
II.1.2 – <i>Objectivos</i>	27
II.2 – METODOLOGIA.....	28
II.2.1 – <i>Planeamento</i>	28
II.2.2 – <i>Execução</i>	29
II.3 – LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES.....	29
II.4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	30
III – CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	31
III.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL.....	31
III.2 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	35
IV – CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)	42
IV.1 – ENQUADRAMENTO DO SCI DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO.....	42
IV.1.1 – <i>Objectivo e componentes</i>	42
IV.1.2 – <i>Estrutura</i>	42
IV.2 – O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA SEGURANÇA SOCIAL.....	44
IV.2.1 – <i>Estrutura</i>	44
IV.2.2 – <i>O Conselho Coordenador</i>	45
IV.2.3 – <i>Controlo Estratégico</i>	48
IV.2.3.1 – <i>Inspeção-Geral de Finanças</i>	48
IV.2.3.2 – <i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP</i>	51
IV.2.3.3 – <i>Direcção-Geral do Orçamento</i>	53
IV.2.4 – <i>Controlo Sectorial – Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social</i>	54
IV.2.5 – <i>Controlo Operacional</i>	55
V – O CONTROLO EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NA ÁREA DO CONTROLO INTERNO DA SEGURANÇA SOCIAL	57
VI – VERIFICAÇÕES ESPECÍFICAS	58
VI.1 – CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DA AMOSTRA E SUA IDENTIFICAÇÃO.....	58
VI.2 – O CONTROLO INTERNO AO NÍVEL ESTRATÉGICO E SECTORIAL NA SEGURANÇA SOCIAL.....	59
VI.2.1 – <i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)</i>	59
VI.2.2 – <i>Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS)</i>	69
VI.3 – O CONTROLO INTERNO AO NÍVEL OPERACIONAL NA SEGURANÇA SOCIAL.....	77
VI.3.1 – <i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP</i>	78
VI.3.2 – <i>Instituto da Segurança Social, IP</i>	82

VI.4 –	VERIFICAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES.....	87
VI.4.1 –	<i>Controlo Orçamental</i>	88
VI.4.2 –	<i>Contribuições</i>	100
VI.4.2.1 –	Cobrança de contribuições (TI/SSV/DO) por parte dos CTT.....	100
VI.4.2.2 –	Lançamentos de contribuições recebidas noutras contas que não as definidas nos protocolos.....	101
VI.4.2.3 –	Dívida de contribuições/Regularização extraordinária.....	103
VI.4.2.4 –	Dívida de contribuições/Cobrança Coerciva.....	115
VI.4.3 –	<i>Prestações de Segurança Social</i>	117
VI.4.3.1 –	Pensões.....	117
VI.4.3.2 –	Subsídio de Doença.....	121
VI.4.3.3 –	Prestações de Desemprego.....	131
VI.4.3.4 –	Processamentos indevidos/valores recuperados.....	134
VI.4.4 –	<i>Imobilizado</i>	137
VI.4.4.1 –	Apresentação do resultado das verificações.....	138
VI.4.4.2 –	Síntese dos problemas e impacto actual na área.....	153
VI.4.5 –	<i>Sistemas de informação</i>	155
VI.4.5.1 –	Processo de Qualidade de Dados.....	155
VI.4.5.2 –	Sistema aplicacional de Gestão de Remunerações (GR).....	157
VI.4.5.3 –	Sistema aplicacional de Gestão de Tesourarias (GT).....	163
VI.4.5.4 –	<i>Interfaces</i> entre os sistemas de contas correntes dos contribuintes e beneficiários (SICC-GC e SICC 'Prestações') e o SIF.....	165
VI.4.5.5 –	Síntese.....	166
VI.5 –	APRECIÇÃO GLOBAL.....	167
VI.5.1 –	<i>Controlo exercido pelos respectivos órgãos de controlo no âmbito do SCl</i>	168
VI.5.2 –	<i>Situação actual encontrada nas diferentes áreas auditadas</i>	169
VII –	EMOLUMENTOS.....	177
VIII –	DECISÃO.....	178



ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AFE	Administração Financeira do Estado
AP	Autorização de Pagamento
AR	Assembleia da República
ARS	Administração Regional de Saúde
BD	Base de Dados
BDAM	Base dados Auxiliar à Migração
BNDDBU	Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes
CC	Conselho Coordenador
CD	Conselho Directivo
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CF	Comissão de Fiscalização
CFE	Caracterização das Funções do Estado
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIT	Certificado de Incapacidade Temporária
CLO	Centro de Leitura Óptica
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNPRP	Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSSLVT	Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Conta da Segurança Social
CTT	Correios de Portugal

SIGLA	DESIGNAÇÃO
DADM-DC	Direcção de Contabilidade do Departamento Administrativo
DAISS	Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social
DEP	Documento de Emissão Prévia
DES	Sistema de Desemprego
DF	Demonstrações Financeiras
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPE	Direcção-Geral do Património do Estado
DGRE	Direcção de Gestão e Recuperação Executiva
DGRN	Direcção Geral do Registo e Notariado
DGSS	Direcção-Geral de Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DOC	Departamento de Orçamento e Conta
DPI	Departamento do Património Imobiliário
DR	Declaração de Remunerações
DRD	Declaração de Remuneração via Disquete
DRI	Declaração de Remuneração via Internet
EE	Entidade Empregadora
EMSIF	Equipa de Missão para o Sistema Informação Financeira
ERSS	Entidades Relevantes para a Segurança Social
FP	Ficheiro de Pensionistas
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FSS	Fundo de Socorro Social
GA	Gabinete de Auditoria
GA/ASSSS	Gabinete de Auditoria/Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
GAI	Gabinete de Auditoria Interna
GAI/ISS	Gabinete de Auditoria Interna/Instituto de Segurança Social



SIGLA	DESIGNAÇÃO
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GESTDIV	Sistema de Gestão da Dívida
GHIA	Gestão de Inventário de Hardware e Avarias
GOP	Grandes Opções do Plano
GR	Sistema de Gestão de Remunerações
GT	Sistema de Gestão de Tesourarias
GTAP	Grupo de Trabalho de Avaliação do Património
IdQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IdQ/DES	Identificação e Qualificação/Desemprego
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGAP	Inspecção-Geral da Administração Pública
IGDN	Inspecção-Geral da Defesa Nacional
IGE	Inspecção-Geral de Educação
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGMCES	Inspecção-Geral do Ministério da Ciência e do Ensino superior
IGMTSS	Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
IGS	Inspecção-Geral de Saúde
II	Instituto de Informática, IP do Ministério do Trabalho da Solidariedade Social
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS	Instituto de Segurança Social, IP
ITPT	Sistema de Incapacidade Temporária para o Trabalho
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LBSSSS	Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MJ	Ministério da Justiça
MOE	Membro de Órgão Estatutário
MTSS	Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social

SIGLA	DESIGNAÇÃO
NAF	Núcleo de Abastecimento Financeiro
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
NPF	Núcleo de Planeamento Financeiro
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PC	Pessoa Colectiva
PCISS	Plano de Contas das Instituições de Segurança Social
PF	Sistema de Prestações Familiares
PIDDAC	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PS	Pessoa Singular
PT	Plano de Tesouraria
ROC	Revisor Oficial de Contas
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAM	Sistema de Apoio ao Médico
SAP R3	System Applications and Products in Data Processing (Release 3)
SARS	Sistema Auxiliar de Regularização de Saldos
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SCIAFE	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SD	Subsídio de Desemprego
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SGC	Sistema de Gestão de Contribuintes
SI	Sistema de Informação
SIAFE	Sistemas de Informação da Administração Financeira do Estado
SIAUDIT	Sistema de Informação das Auditorias do SCI
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SICC-GC	Sistema Integrado de Conta Corrente – Gestão de Contribuintes
SICC-Prestações	Sistema Integrado de Conta Corrente –Prestações



SIGLA	DESIGNAÇÃO
SIF	Sistema de Informação Financeira
SINUS	Sistema Integrado Nacional de Unidades de Saúde
SISCI	Sistema de Informação do SCI
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
SL	Serviço Local
SPE	Secção de Processo Executivo
SRS	Serviço Regional de Saúde
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSS	Sistema de Solidariedade Social
SSSS	Sistema de Solidariedade e Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
TCO	Trabalhador por Conta de Outrem
TI	(As) Tecnologias de Informação
TI	(O)Trabalhador Independente
TI/SSV/DO	Trabalhadores Independentes/ Seguro Social Voluntário/Domésticas
TMP	Tempo Médio de Processamento
UAF	Unidade Administrativa e Financeira
UEST	Unidade de Estatística
UMSL	Unidade de Micro Informática e Sistemas Locais
USI	Unidade de Sistemas de Informação

FICHA TÉCNICA

A Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social foi realizada pelos seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/ /Categoria	Formação base
Coordenação Geral	António Manuel Fonseca da Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Gestão de Empresas
Coordenação da Equipa	Maria Luísa Bispo	Auditora-Chefe	Lic. Auditoria
A Equipa	Nátália Roque Ventura	Auditora	Lic. Auditoria
	M. ^a Alexandrina Marina Pinto da Fonseca	Auditora	Lic. Direito
	Jorge Luís Viegas	Auditor	Lic. Economia
	Maria Angelina Mateus	Técnica Verificadora Assessora	Lic. Direito
	Maria de Nazaré Leça Ramada	Técnica Verificadora Superior Principal	Lic. Org. e Gestão de Empresas
	Júlia Reis Curado	Técnica Verificadora Superior de 1.º Classe	Lic. Auditoria
	Luís Carlos Redondo Martins	Técnico Superior de 2.º Classe	Lic. Economia



I – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1 – Conclusões

I.1.1 – Ao nível do enquadramento geral

1. A execução do orçamento do Estado e da Segurança Social está sujeita ao *controlo administrativo* do serviço ou instituição responsável pela respectiva execução, dos respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, das entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e dos serviços gerais de inspecção e de controlo da Administração Pública, ao *controlo jurisdicional* do Tribunal de Contas, e ao *controlo político* da Assembleia da República (Ponto II.1.1);
2. O Tribunal de Contas exerce o controlo financeiro e jurisdicional da execução orçamental no quadro do exercício regular da sua actividade, podendo também vir a exercê-lo a pedido da Assembleia da República, nos termos do n.º 4 do art.º 62.º da LEO, neste caso, para verificar do funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho. É neste último âmbito que a Assembleia da República, através da sua Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, solicitou a realização da presente auditoria ao “Sistema de Controlo Interno da Segurança Social” (Ponto II.1.1);
3. O Orçamento e a Conta Consolidada da Segurança Social integram entidades do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das quais se destacam, pela sua importância no sistema: o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), o Instituto de Informática, I.P. do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (II), e o Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS) (Ponto II.1.1);
4. A arquitectura do Sistema de Informação da Segurança Social integra cinco sistemas principais (o Sistema de Planeamento, Controlo e Gestão; o Sistema Operacional; o Sistema de Suporte Técnico; o Sistema de Gestão Financeira Administrativa e Patrimonial; e o Sistema de Gestão do Relacionamento), e tem vindo a ser desenvolvida por fases sendo que a implementação dos sistemas se tem feito gradualmente, muito embora com acentuados atrasos, segundo os planos de orientação estratégica e política ou consoante as necessidades operacionais e/ou de gestão estabelecidas (Ponto III.2);
5. Essencialmente, toda a configuração do Sistema de Informação da Segurança Social – ao nível dos novos conceitos, dados, *software* aplicacional e infraestrutura tecnológica – radica na necessidade de integrar todos os dados veiculados pelos diferentes sistemas aplicacionais, de modo a que, após o estabelecimento das necessárias interconexões e feitas as convenientes validações, a informação possa estar disponível para os serviços da segurança social e para os cidadãos de forma correcta e em tempo real (Ponto III.2);

6. Em termos genéricos, o SCI é integrado pelas inspecções-gerais, pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pelo IGFSS e pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno e, também, mais recentemente, pelo controlador financeiro. O SCI encontra-se estruturado em três níveis de controlo, designados de operacional, sectorial e estratégico.
A coordenação do sistema é exercida pelo Conselho Coordenador, o qual é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças e visa garantir o funcionamento do sistema, designadamente da articulação e do planeamento por forma a observar os princípios da suficiência, da complementaridade e da relevância dos controlos (Pontos IV.1.1 e IV.1.2);
7. No âmbito das metodologias de trabalho o Conselho Coordenador aprovou, em 2005, o Manual de Auditoria do SCI e, mais recentemente, os termos de referência de suporte às auditorias a realizar no quadro do n.º 2 do art.º 62.º da LEO. Os questionários incluídos no último documento, designadamente, os dirigidos à execução da despesa, não contemplam a parte mais significativa da despesa da segurança social que se consubstancia em prestações sociais;
8. Com competências de actuação na área da segurança social foram identificados 3 organismos de nível estratégico (IGF, DGO e IGFSS), um de nível sectorial (IGMTSS) e 5 entidades com órgão de controlo de nível operacional em funcionamento: com Gabinete de Auditoria Interna, IGFSS e ISS (as Comissões de Fiscalização, embora previstas na lei, nunca foram nomeadas), com Comissão de Fiscalização, IGFCSS e II, e com Fiscal Único, o FGS. Em relação ao CNPRP, embora criados em termos legais, nunca foi constituído Gabinete de Auditoria nem designada Comissão de Fiscalização. Desde 2007, por imposição legal, deixaram de ter Comissão de Fiscalização os referidos II e IGFCSS, a qual foi substituída pelo Fiscal Único, no entanto, estes ainda não foram designados (Ponto IV.2.1);

I.1.2 – Ao nível dos órgãos de controlo do SCI da Segurança Social

9. No âmbito das verificações específicas a auditoria abrangeu os três níveis de controlo: o estratégico, desenvolvido pelo IGFSS, por ter competências apenas na área da segurança social; o sectorial, exercido pela IGMTSS, única a este nível; e o operacional existente no IGFSS e no ISS, como entidades seleccionadas para efeitos de verificação da implementação das recomendações formuladas no âmbito do sistema de controlo interno (Ponto VI.1 e VI.3).
10. De um modo geral, verifica-se que os órgãos de controlo na área da segurança social incluem nos seus planos de actividades algumas acções que visam ir ao encontro das recomendações do Conselho Coordenador, embora nem sempre se concretizem no ano correspondente (Pontos VI.2.1 e VI.2.2);
11. Desde 2004 que o Conselho Coordenador tem promovido a realização de acções conjuntas entre os órgãos de controlo estratégico e sectorial, verificando-se, no período de 2005 a 2006, a conclusão de 3 relatórios com reflexos na área da segurança social, cujos órgãos intervenientes foram a IGF, a IGMTSS e a IGS (Pontos 2.2, .IV.2.3.1 e VI.2.2.);



12. Quanto ao grau de cobertura das acções, verificou-se a sobreposição de algumas áreas; no entanto todas as identificadas de maior risco foram objecto de fiscalização, excepção feita em matéria de capitalização na segurança social bem como da eficiência financeira da sua gestão, e a existência de organismos que durante o período em análise nunca foram auditados, especificamente, o DAISS, CNPRP, FGS, FSS e Caixas de Previdência. No que respeita às entidades mais auditadas, constatou-se que o ISS foi o organismo objecto do maior número de acções, realizadas no âmbito do SCI, tendo-se verificado que, durante o período em análise, foi auditado por todos os órgãos de controlo estratégico (IGF, DGO, IGFSS) e pelo órgão de controlo sectorial (IGMTSS) (Ponto VI.5.1);

Controlo Estratégico

13. O IGFSS, órgão de controlo estratégico na área da segurança social, não possuía, até à publicação da Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, estrutura legal para o exercício daquele nível de controlo, já que a Portaria n.º 409/2000, de 17 de Julho, apesar de ter sido aprovada dois anos após a publicação do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, apenas contemplava o Gabinete de Auditoria Interna. Assim, o Instituto converteu, através de normas internas, aquela unidade orgânica em “Gabinete de Auditoria” com duas subunidades: a de “Auditoria Interna” (GA/AI); e a de “Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social” (GA/ASSSS), definindo, também, em documento interno as funções desta última subunidade (VI.2.1);
14. Para o exercício do controlo estratégico, esta unidade (GA/ASSSS) foi dotada de escassos meios técnicos (até 2004, 1 dirigente e 1 técnico superior, reforçado em 2005 com mais 1 técnico superior e em 2006 com um estagiário). Apesar destes técnicos exercerem funções de controlo estratégico, não se encontram inseridos em carreiras de inspecção, de auditoria ou outra de carácter específico, com estatuto remuneratório adequado, à natureza das funções exercidas. Desde 2006, a directora do GA/ASSSS coordenava também a unidade de controlo operacional (GA/AI). A centralização num só elemento da responsabilidade pelo controlo estratégico e pelo controlo operacional é propícia à indefinição e sobreposição do funcionamento dos diferentes níveis de controlo. Com a actual estrutura orgânica definida pela Portaria n.º 639/2007, passou a existir uma Direcção de Auditoria, cujas competências de actuação abrangem todo o sistema de segurança social não distinguindo funções de controlo estratégico e de nível operacional. (VI.2.1);
15. Visando assegurar o cumprimento dos procedimentos internos do sistema e a fiabilidade da informação, bem como superar eventuais limitações do GA/ASSSS, o IGFSS contratou uma empresa privada de auditoria para, nomeadamente, auditar os saldos finais de 2001, as Demonstrações Financeiras dos anos de 2002, 2003 e 2004 do IGFSS, II, ISS e IGFCSS e respectivos sistemas de controlo interno, cujos relatórios (35) identificaram a necessidade de introduzir diversos ajustamentos e correcções às contas, detectaram aspectos negativos no controlo interno (essencialmente no âmbito dos procedimentos contabilísticos) analisaram as principais unidades que integram a estrutura dos organismos e os processos/actividades (nucleares e auxiliares), avaliaram os riscos (nomeadamente, o envolvimento do “negócio”, a importância da informação, a dependência, confiança e mudanças nas tecnologias de informação (TI)) e o controlo do sistema de informação

(designadamente, a gestão das TI, a continuidade dos sistemas, a segurança física da informação e o desenvolvimento dos sistemas) e apresentaram as correspondentes recomendações. Estes documentos evidenciam, no entanto, um menor aprofundamento em áreas de controlo orçamental e ao nível da verificação da regularidade e legalidade da despesa (Ponto VI.2.1);

16. A actividade desenvolvida pelos recursos humanos afectos ao GA/ASSSS tem-se pautado, nomeadamente, pela elaboração de trabalhos solicitados pelo CC do SCI, pela construção de bases de dados para efeitos do planeamento do controlo estratégico e pela elaboração de relatórios trimestrais de acompanhamento de recomendações formuladas pela empresa privada de auditoria contratada e por outros órgãos de controlo (quer de controlo interno quer de controlo externo). O GA/ASSSS também realizou estudos e auditorias. O exercício do contraditório foi realizado por procedimento escrito, integrando os relatórios excertos das alegações das entidades auditadas, encontrando-se as respostas anexas ao relatório (Ponto VI.2.1);

Controlo Sectorial

17. A actividade desenvolvida pela IGMTSS, órgão de controlo sectorial na área da Segurança Social, enquadra-se no contexto legal aplicável, encontra-se dotada de um corpo técnico inserido numa carreira pública de inspecção, o qual tem variado ao longo do quadriénio (36 técnicos, em 2003, 44 em 2004, 38 em 2005 e 33 em 2006) (Ponto VI.2.2);
18. No passado recente, a IGMTSS não teve uma intervenção muito actuante ao nível da realização de auditorias (em 2003 não iniciou nem concluiu nenhuma acção e em 2004 iniciou 4 acções), em particular na área do sistema de controlo interno, mormente porque os seus esforços foram sendo canalizados para acções noutros âmbitos, designadamente inspecções direccionadas às IPSS, sindicâncias e processos de natureza disciplinar; porém, em 2005, verificou-se um aumento de acções iniciadas, relativamente ao ano anterior, reflectindo-se este facto no número de acções concluídas em 2006, denotando um esforço no sentido de canalizar os meios disponíveis, humanos e técnicos, para o desenvolvimento de trabalhos de auditoria que se integrem no âmbito do sistema de controlo interno da segurança social (Ponto VI.2.2);
19. O exercício do contraditório é efectuado por procedimento escrito nos termos da Lei Orgânica da IGMTSS, encontrando-se as respostas das entidades auditadas, em regra, junto aos processos e constando, nalguns casos, excertos dessas respostas no texto do relatório. Não é prática da IGMTSS desenvolver procedimentos autónomos ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas, sendo, no entanto efectuada, quando considerada pertinente, no âmbito do próprio processo, em sede de acções de *follow-up*, ou quando da realização de outras acções (Ponto VI.2.2);

Controlo Operacional

20. Em termos legais, o controlo operacional do IGFSS e do ISS deveria ser exercido pela respectiva Comissão de Fiscalização (actualmente, Fiscal Único) e pelo Gabinete de



Auditoria Interna. Contudo, o primeiro nunca foi nomeado em nenhum dos institutos, sendo o controlo efectuado apenas pelo Gabinete de Auditoria Interna. Com a publicação das Portarias n.º 639/2007 e 638/2007, de 30 de Maio, as estruturas e competências destes serviços foram alteradas. Todavia, no IGFSS a actual Direcção de Auditoria não distingue funções de controlo estratégico e de controlo operacional. No ISS, o actual Gabinete de Qualidade e Auditoria inclui, entre outras, funções que na anterior estrutura estavam atribuídas ao Gabinete da Qualidade e ao Gabinete de Auditoria Interna (Ponto IV.2.5);

21. O GA/AI do IGFSS, encontrava-se dotado de dois técnicos, a partir de 2004, com habilitações literárias adequadas, mas que não estavam integrados numa carreira específica e compatível com as funções desempenhadas (Ponto VI.3.1);
22. No período em referência, o GA/AI realizou um conjunto de acções em consonância com as atribuições cometidas, entre as quais se destacam o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pela empresa privada de auditoria contratada e o subsequente acompanhamento da implementação das recomendações pelo IGFSS, através das matrizes de *follow-up*, cujo ponto de situação é trimestralmente reportado ao GA/ASSSS. Não se efectua, deste modo, a confirmação *in loco*, por somente ocorrer aquando da realização de auditorias aos Departamentos que audita, o que poderá não garantir a tempestividade e o rigor da informação transmitida. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que a partir de 2007 passou a ser exigida a evidência da implementação das recomendações (Ponto VI.3.1);
23. Com o intuito de actuar ao nível do controlo operacional do ISS, foi criado o GAI nos Serviços Centrais, com dois Pólos localizados nas sedes dos CDSS do Porto e de Coimbra, para o qual foi aprovado um “Regulamento Interno”, um “Manual de Procedimentos” e uma “Carta de Auditoria Interna”. Para a prossecução das suas funções encontra-se dotado de um número limitado de técnicos (13), face à dimensão e dispersão geográfica do organismo, os quais não dispõem de um “estatuto” compatível com as funções de auditoria (ausência de carreira específica de auditoria/inspecção) (Ponto VI.3.2);
24. A sua actividade desenvolveu-se através de acções temáticas, auditorias a procedimentos, áreas e serviços, e a averiguações, inquéritos e análises; bem como participação no “processo de contraditório” dos relatórios elaborados pela empresa privada de auditoria contratada pelo IGFSS (Ponto VI.3.2);
25. Prestou informação, através do IGFSS/GA/ASSSS, para a elaboração de relatórios e planos do Conselho Coordenador, mas não manteve contactos regulares com a IGMTSS sobre a actividade desenvolvida, nem transmitiu ao GA/ASSSS a evolução do acatamento das recomendações, conforme tinha sido estabelecido, o que terá dificultado a articulação e o planeamento da actividade destas entidades, já que actuam ao nível do controlo estratégico e sectorial. Em 2006, iniciou uma articulação limitada com o IGFSS/GA/ASSSS, para acompanhamento das recomendações dos relatórios do Tribunal de Contas ao ISS, mas não alargada às dos relatórios do GAI do ISS (Ponto VI.3.2).

I.1.3 – Ao nível das áreas auditadas

26. A selecção das áreas a auditar foi efectuada com base na relevância financeira quer em termos de receita e de despesas, quer na salvaguarda dos activos – controlo orçamental, contribuições, prestações de segurança social (pensões e prestações de desemprego e subsídio de doença), imobilizado e sistemas de informação (SIF e os relacionados com as áreas atrás referidas) – e a das entidades incidiu sobre aquelas que mereceram maior número de recomendações – IGFSS, ISS e II.

Controlo orçamental

27. Nos últimos anos têm sido vários os relatórios de auditoria produzidos por diversos órgãos de controlo que identificam fragilidades na área de controlo orçamental e formulam recomendações no sentido de serem implementados procedimentos que visam ultrapassar os constrangimentos. No entanto, decorridos cinco anos após a implementação do novo sistema de informação financeira da segurança social, o controlo da execução orçamental continua a ser realizado com recurso a métodos extra-contabilísticos, dado que não foram criadas condições técnicas no funcionamento dos sistemas informáticos com reflexo no SIF que possibilitem às instituições de segurança social executar correctamente os procedimentos contabilísticos instituídos nos múltiplos normativos aplicáveis sobre matéria orçamental. Neste sentido e na sequência de recomendação do Tribunal, formulada em 18/01/2007, através do Despacho n.º 9-SESS/2007, de 27 de Março, o Secretário de Estado da Segurança Social determinou a nomeação de um Grupo de Trabalho – sob a coordenação do Presidente do IGFSS, contando com a participação de elementos a designar por este Instituto e ainda pelo II e pelo ISS –, cujas tarefas serão acompanhadas por um elemento do seu Gabinete, que procederá a um reporte mensal à tutela, no sentido de, até ao final de 2007, ser dado cabal cumprimento ao conteúdo da referida recomendação (Ponto VI.4.1);
28. A contribuir para a situação acima descrita concorre também a falta de clarificação legal e a interpretação do IGFSS no que respeita às competências para proceder a alterações orçamentais, centralizando este Instituto todo o circuito de autorização e registo de todo o tipo de alterações, não restando às instituições nenhuma flexibilidade na gestão orçamental, o que implica, na prática, apesar de deterem um regime financeiro de autonomia administrativa e financeira, não fazerem uso dessa prerrogativa prevista no Decreto-Lei n.º 71/95, aplicável aos órgãos máximos dos serviços (Ponto VI.4.1);
29. As instituições de segurança social, após o encerramento do ano económico e após o prazo fixado para publicação das alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre (Fevereiro), continuam a solicitar e/ou o IGFSS a autorizar as alterações orçamentais em claro desrespeito pelo art.º 52.º da LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Esta situação é reveladora de controlos deficientes que não garantem o cumprimento da regularidade financeira da despesa pública (Ponto VI.4.1);



30. O não encerramento dos períodos contabilísticos pelas instituições também não permite um controlo sistemático efectivo das disponibilidades por parte do IGFSS, não possibilitando, deste modo, a sua aplicação, com impacto imediato na rentabilização de eventuais excedentes de tesouraria (Ponto VI.4.1);
31. Ainda não foram criados os procedimentos automáticos de reconciliação entre a informação contida nos mapas de controlo de execução orçamental e os saldos das contas patrimoniais constantes dos balancetes que permitam avaliar a correcção da informação evidenciada naqueles dois documentos (Ponto VI.4.1);
32. Por outro lado, as certidões emitidas pelo IGFSS não contêm informação suficiente que permita às instituições de segurança social uma conferência directa através de rubricas orçamentais e patrimoniais.

Contribuições

33. Até 2002, as bases de dados eram de âmbito distrital, o que constituiu um sério obstáculo ao eficaz e atempado acompanhamento dos contribuintes perante a segurança social, em particular daqueles que não tinham a situação contributiva regularizada (Ponto VI.4.2.3);
34. A partir daquele ano, integrada na política de reforma ao nível dos sistemas de informação da segurança social, iniciou-se o processo de construção de uma base de dados de contribuintes, única e de âmbito nacional. No desenvolvimento deste processo de construção gradual, e após vários reajustamentos ocorridos ao longo do tempo, encontra-se em curso, desde Janeiro do corrente ano, com a entrada em operação do SICC-GC, o processo de “limpeza” das contas correntes de contribuintes, decorrente da citação massiva de contribuintes, os quais foram objecto de um tratamento prévio de agrupamento por escalões de dívida, operação que não foi precedida das suficientes validações, nomeadamente, o cruzamento com outros sistemas (Pontos VI.4.2.3);
35. Os dados que suportaram esta acção evidenciaram um baixo grau de fiabilidade e esta desencadeou uma reacção por parte dos contribuintes citados que se traduziu em dezenas de milhares de reclamações, acarretando, inevitavelmente, para os serviços uma sobrecarga de trabalho, que, além de constituir ónus para os contribuintes – que tiveram necessariamente que se deslocar aos serviços competentes, no sentido do esclarecimento da situação – transmitiu ainda uma imagem negativa da capacidade organizativa da Segurança Social (Ponto VI.4.2.4);
36. Sublinhe-se, porém, que o tratamento destas reclamações, tarefa considerada prioritária pelos responsáveis das áreas de contribuintes, trará um valioso contributo, quer para a necessária purificação dos valores incluídos nas contas correntes, quer para a recuperação dos montantes em dívida. A conta corrente constituirá, assim, o instrumento adequado à gestão e controlo dos contribuintes em todas as suas vertentes, uma vez que proporcionará uma visão integrada de todos os movimentos de cada contribuinte, a consulta de saldos e a gestão da dívida, facilitando a actuação sobre situações de incumprimento e infracções,

o que, no futuro, traduzirá um significativo avanço no que concerne à melhoria do controlo interno na área de contribuintes (Pontos VI.4.2.3e VI.4.2.4);

37. Através das análises efectuadas no âmbito dos acordos de regularização extraordinária de dívidas, constatou-se que o acompanhamento e controlo destes acordos não é efectuado com a regularidade necessária de molde a prevenir situações de incumprimento. Por outro lado, as alterações legislativas com reflexos nas atribuições do ISS e do IGFSS, na área de contribuintes, a instabilidade das bases de dados e a inexistência de uma conta corrente de contribuintes, completa e actualizada, têm sido factores potenciadores, quer do risco de evasão contributiva, quer do incumprimento dos acordos celebrados (Ponto VI.4.2.3);
38. A inexistência de interface entre o SEF e o actual SICC-GC, que assegure a passagem dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida, bem como o funcionamento deficiente ou praticamente nulo da interface entre este e o SIF, não permite uma visão integrada, nem garante a fiabilidade dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida, no SICC-GC e no SIF (para o transporte da informação de forma a registá-la em contas agregadoras), obrigando, no primeiro caso, a um registo em 'bolo' nas contas correntes (do SICC-GC), dos valores pagos, com recurso a procedimentos extra sistema, e no segundo, impossibilitando a contabilização automática nas adequadas contas do razão dos valores cobrados (Ponto VI. 4.2.4);
39. A não integração do SEF na arquitectura nacional do sistema de informação, bem como a inexistência da *interface* entre este sistema e o actual SICC-GC, não permite uma visão integrada, nem garante a fiabilidade dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida, no SICC-GC e no SIF (Ponto VI.4.2.4);

Prestações de segurança social

Pensões

40. No processamento de pensões, os serviços beneficiam do actual ambiente de operacionalidade que a integração dos sistemas permite, o que se traduz em ganhos aos níveis da eficiência e de eficácia. Todavia, as aplicações do CNP não estão, ainda, integradas na arquitectura nacional da segurança social, facto que impede, de algum modo, o aproveitamento das vantagens intrínsecas à interconectividade entre sistemas, obrigando a processos de sincronismo (diário) entre os mesmos, com vista à actualização dos dados de identificação e qualificação no sistema IdQ. Não é ainda possível efectuar o cruzamento de informação sobre o actual estado civil dos pensionistas de sobrevivência, visto que os dados até agora fornecidos pelo Ministério da Justiça apenas contemplam os óbitos (Ponto VI.4.3.1);

Subsídio de doença

41. Com a entrada em operação da actual aplicação informática, processadora das prestações – ITPT, registaram-se melhorias significativas. Desde logo, ao nível da redução/eliminação das eventuais situações de erro decorrentes da componente manual subjacente às anteriores aplicações informáticas processadoras das prestações, substituída por



controles automáticos. Por outro lado, traduz um grande contributo no combate à fraude, pelo facto de se tratar de uma aplicação de âmbito nacional; e, tendo também em conta as demais melhorias advenientes das grandes modificações efectuadas ao nível de toda a arquitectura dos sistemas de informação da segurança social, verifica-se actualmente um enorme avanço na qualidade do serviço prestado ao beneficiário ao reduzir grandemente os tempos médios de processamento das prestações. Para esta situação também tem contribuído o gradual apetrechamento dos centros de saúde com o Sistema de Apoio ao Médico (SAM) – sistema que permite o envio pelos centros de saúde aos CDSS dos CIT, por via electrónica. Em termos globais, a percentagem de CIT recepcionados por esta via, no Continente, foi de 35% e 55%, em 2006 e 2007, respectivamente (Ponto VI.4.3.2);

42. Apesar das melhorias apontadas, todavia, mantém-se a ausência de segregação de funções e de controlos prévios aos pagamentos e existiam falhas graves ao nível dos dados estatísticos disponibilizados pelo ISS, circunstância que comprometeu as análises e as conclusões retiradas sobre o cumprimento da disposição legal que impunha a verificação em 2006 no mínimo de 50% das situações de incapacidade temporária que se prolonguem por mais de 30 dias (Ponto VI.4.3.2);

Subsídios de desemprego

43. Registam-se melhorias decorrentes da entrada em funcionamento da aplicação processadora das prestações de desemprego, designadamente quanto à diminuição de potenciais erros, mormente ao nível da realização dos cálculos, dada a redução da componente humana que a mesma impõe. Estas alterações contribuíram também, em grande escala, para um melhor serviço prestado aos utentes, nomeadamente no que respeita à diminuição do tempo de espera para acesso aos benefícios legalmente atribuídos. Subsiste ao nível da aplicação informática a falta de um automatismo que garanta a cessação automática dos subsídios de desemprego sempre que um beneficiário atinja os 65 anos, situação que não foi corrigida devido a constrangimentos relacionados com insuficiência de informação das bases de dados da segurança social. (Ponto VI.4.3.3);
44. Ainda não foram implementados procedimentos de cruzamento de informação com a Caixa Geral de Aposentações e o ex-Departamento dos Assuntos Internacionais de Segurança Social, por forma a identificar situações de processamento de subsídio de desemprego a beneficiários com pensões da CGA ou do estrangeiro (Ponto VI.4.3.3);

Imobilizado

45. Os organismos com atribuições no âmbito do SCI da Segurança Social realizaram um conjunto de auditorias e de trabalhos nos quais sustentaram as suas recomendações e propostas de melhoria. Em função da análise da pertinência e grau de implementação destas, e do estado actual dos processos e práticas, é possível concluir da capacidade do SCI para propor e levar à adopção de melhorias substanciais (Ponto VI.4.4);

46. Neste âmbito, foi dissecado um conjunto de problemas relacionados com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de alteração do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com aspectos que traduzem a necessidade de introduzir alterações no SIF ou de otimizar o uso das suas funcionalidades (Ponto VI.4.4);
47. Verificou-se que o processo de inventariação dos bens móveis ainda não se encontra concluído no II, no ISS Sede e CDSS de Lisboa, subsistindo bens por inserir em SIF e por etiquetar, sendo também evidente um subaproveitamento dos módulos relativos ao Imobilizado, cujos campos se encontram, por vezes, por preencher ou desactualizados. Está ainda longe um cenário de gestão óptima dos recursos nesta área, desde logo porque se constata que os bens não são, na totalidade, passíveis de localização física e não existe uma lógica biunívoca para com os registos contabilísticos. Ainda assim, o II consegue localizar, através de um programa específico, o equipamento informático adquirido e instalado em rede nos organismos da Segurança Social. A inventariação efectuada no IGFSS apurou uma diferença substancial de valores face aos registos contabilísticos e apresenta problemas semelhantes no que toca à identificação e localização efectiva dos bens. No CDSS do Porto os bens móveis encontram-se registados em SIF e passíveis de ser localizados a partir da informação disponibilizada no respectivo módulo AA (Ponto VI.4.4);
48. Relativamente aos imóveis, alguns mantêm-se ainda sem a titularidade regularizada (no IGFSS e no ISS) e, embora aqueles de que se desconhecia o valor à data de arranque do SIF já não surjam contabilizados a €1, não foram na prática objecto de um tratamento uniforme (para uns tomou-se valores de avaliação e para outros registou-se apenas o valor de grandes reparações), sendo que a generalidade do património imobiliário se encontra contabilizado muito abaixo do valor apurado pela avaliação, à espera de medidas legislativas ou de decisões dos órgãos com competência para fazer adequar os registos contabilísticos à realidade, evitando inclusivamente enviesamentos no cálculo de amortizações. Existem também situações de números de imobilizado que correspondem a mais do que um imóvel e não está ainda definitivamente resolvida a segregação contabilística entre edifício e respectivo terreno (Ponto VI.4.4);
49. As questões levantadas em torno do cálculo das amortizações foram sendo alvo de regularização, recalculando-se as amortizações dos anos anteriores e procedendo-se ao seu correcto registo, nomeadamente no que respeita aos bens de baixo valor, que possuem agora classes próprias de registo em SIF. Resta ainda por resolver a questão da amortização das grandes reparações em imóveis não segregados do terreno (Ponto VI.4.4);
50. Em termos gerais, conclui-se que o trabalho desenvolvido no âmbito do SCI foi consequente e que os Institutos (IGFSS, II e ISS) se empenharam no acatamento das recomendações formuladas para a área. No entanto, os problemas que ainda perduram têm impacto sensível não só ao nível do controlo e salvaguarda dos activos mas também ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF. A sua superação dependerá da capacidade de otimizar as potencialidades dos sistemas de informação, quebrar as resis-



tências dos serviços e criar boas práticas de controlo dos activos e de registo e comunicação da informação (Ponto VI.4.4);

Sistemas de Informação

51. O processo de qualidade dos dados, iniciado no II, tem permitido o enriquecimento contínuo da informação residente nos principais sistemas aplicativos, nomeadamente no sistema IdQ; no entanto, a sua extensão aos outros sistemas não se verifica ainda, não garantindo, deste modo, a integridade e consistência em todo o Sistema de Informação da Segurança Social (Ponto VI.4.5.1);
52. O sistema aplicativo GR carece de melhorias face ao número e tipo de erros que ocorrem, devendo, para tanto, ser maximizados os processos de validação de dados no momento de entrada das DR (por exemplo ao nível da validação da qualificação) (Ponto VI.4.5.2);
53. O GT mantém um bom desempenho das suas funcionalidades, encontrando-se assegurada a interconectividade com este sistema e o SICC, através do carregamento dos ficheiros de movimentos pelo II e, bem assim, com o SIF, através da respectiva *interface* para efeito da contabilização nas contas patrimoniais de disponibilidades e de terceiros – movimentos sem reflexo nos mapas de execução orçamental (Ponto VI.4.5.2);
54. As *interfaces* SICC ‘Prestações’/SIF e SICC-GC/SIF entraram em modo de produção, em 2005 e 2007, respectivamente. Contudo, verifica-se que, no primeiro caso, os serviços da segurança social têm tido necessidade de recorrer a procedimentos extra sistema para a agregação dos valores extraídos do SICC ‘Prestações’ relativos às prestações pagas a contabilizar no SIF. Quanto ao segundo, os valores arrecadados, desde Janeiro de 2007, referentes a contribuições, não se encontram ainda contabilizados nas contas com reflexo nos mapas de execução orçamental.

Esta situação releva igualmente pelo impacto que produz em sede de acompanhamento da execução orçamental, na medida em que dificulta o encerramento dos períodos contabilísticos, por não permitir, no momento do fecho, o conhecimento atempado, no SIF, da despesa efectivamente realizada bem como da receita realmente arrecadada.

Por outro lado, não existe ainda a *interface* entre o SEF e o SICC-GC, circunstância que impossibilita a revalidação de extracção de dados da receita entrada pela cobrança coerciva da dívida, obrigando, em consequência, que esta seja reflectida em “bolo”, não existindo desagregação na conta corrente de cada contribuinte (Ponto VI.4.5.4).

I.2 – Recomendações

Face à recente legislação publicada no decurso da presente auditoria, que introduziu alterações a nível de atribuições e de estrutura dos organismos que integram o Sistema de Controlo Interno da Segurança Social e cujos efeitos práticos são desconhecidos e ainda a reestruturação a nível de carreiras da Administração Pública, que, em breve, será votada na Assembleia da República, não são formuladas recomendações nestes âmbitos, por se considerar que o momento não é oportuno.

Do mesmo modo se procede quanto à impossibilidade de acompanhamento tempestivo e fiável da execução orçamental da segurança social, para a qual o Tribunal já emitiu uma recomendação no RAEOSS, do período de Janeiro a Setembro de 2006, que mereceu, por parte do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, a criação de um grupo de trabalho sob a coordenação do Presidente do IGFSS, I.P., de modo a que tal desiderato seja conseguido até final de 2007.

Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social

1. Diligenciar pela clarificação da definição formal das competências legais para autorizar as alterações orçamentais ao OSS, bem como aos orçamentos das instituições que integram o perímetro do SSS.
2. A segurança social – não obstante a existência de processos de interconexão de dados entre os sistemas residentes no CNP e no II, que permitem a utilização cada vez mais alargada de serviços – deve procurar integrar na arquitectura nacional do SISS os sistemas relativos ao processamento das pensões de modo a que todos os actuais processos de sincronismo, num e noutro sentido, possam vir a ser completamente eliminados.

Ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

3. Atenta a materialidade, criar, em matéria de guiões de controlo, questionários específicos dirigidos à realidade própria da segurança social.

Ao IGFSS, ao II e ao ISS

4. Criar as condições técnicas necessárias ao funcionamento dos sistemas informáticos com reflexo no SIF, que possibilitem executar correctamente os procedimentos contabilísticos instituídos nos múltiplos normativos aplicáveis sobre matéria orçamental, concorrendo, deste modo, para o seu cumprimento.



Ao IGFSS e ao II

5. Adoptar os procedimentos necessários à concepção de um *output* que garanta, aquando da elaboração dos mapas de execução orçamental, a reconciliação entre as rubricas orçamentais (receitas e despesas) com as patrimoniais (proveitos e custos) e justifique as diferenças existentes entre os valores daquele mapa e os valores do balancete.
6. Diligenciar no sentido de que as certidões de “abastecimentos financeiros” contenham a informação necessária que permita uma reconciliação directa entre as rubricas orçamentais e patrimoniais.

Ao IGFSS e ao ISS

7. Implementar sistemas de controlo interno que garantam o cumprimento da regularidade da despesa pública.

Ao IGFSS

Controlo orçamental

8. Continuar a diligenciar para:
 - a) Que as alterações orçamentais do OSS sejam publicadas dentro dos prazos fixados no art.º 52.º da LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
 - b) Que seja dado cumprimento, por todas as Instituições do perímetro do SSS, ao estipulado na Circular Normativa n.º 14/CD/2005, de 20 de Maio, por si emanada, que define o encerramento dos períodos contabilísticos, por forma à obtenção da integridade, fiabilidade e correcção da execução orçamental do OSS, em cada período, e da Conta Consolidada da Segurança Social, no final de cada exercício económico.
 - c) Reforçar a articulação entre o acompanhamento da execução orçamental e a análise dos pedidos de abastecimento financeiro, através do exame sistemático da relação entre as verbas transferidas e a despesa efectiva, e tomar medidas correctivas com vista ao cumprimento das disposições legais e a evitar excedentes de tesouraria não rentabilizados.

Imobilizado

9. Promover:
 - a) Procedimentos periódicos de controlo para a salvaguarda de todos os bens móveis do imobilizado.
 - b) A análise e regularização contabilística da diferença apurada no decurso do processo de inventariação.
 - c) O integral preenchimento dos campos do módulo AA do SIF com toda a informação relativa ao imobilizado, de forma a possibilitar uma plena identificação e expedita localização física dos bens.
 - d) A conclusão do procedimento de etiquetagem dos bens e a rectificação das que se encontram incorrectamente colocadas, assim como defina os procedimentos comuns e as responsabilidades de cada Departamento/Serviço, quanto ao controlo e etiquetagem do equipamento informático.
 - e) A existência de um registo individual para cada um dos terrenos e a plena regularização dos registos prediais dos imóveis; e
 - f) A efectiva segregação entre o valor contabilístico dos terrenos e o dos respectivos edifícios, permitindo o correcto cálculo das amortizações no caso de imóveis que tenham beneficiado de grandes reparações.

Ao ISS

Contribuições

10. Dar continuidade, de modo atempado e eficaz, ao processo de 'limpeza' iniciado com vista à regularização dos saldos das contas correntes dos contribuintes, no SARS, antes da sua entrada no SICC-GC, por forma a minimizar os custos decorrentes da operação de notificação massiva dos contribuintes devedores ou de participação ao SEF, bem como a reparar a imagem negativa da Segurança Social associada a este facto.
11. Manter, como tarefa prioritária, o tratamento das reclamações decorrentes da citação massiva dos contribuintes devedores, tendo em vista a necessária purificação dos valores incluídos nas contas correntes de contribuintes e a recuperação dos montantes em dívida.
12. Diligenciar pela emanação de normas internas tendo em vista um efectivo acompanhamento dos acordos celebrados para regularização da dívida à segurança social.



13. Envidar todos os esforços no sentido de que o processo de construção da base de dados de contribuintes, única e de âmbito nacional, seja rapidamente concluído de molde a proporcionar a adequada gestão e controlo dos contribuintes no que concerne à consulta de saldos e à gestão da dívida, por forma a actuar, precocemente, sobre situações de incumprimento e infracções e melhorar o controlo interno nesta área.
14. Zelar pela atempada detecção de situações de incumprimento, quer ao nível da entrega das declarações de remunerações quer do pagamento das contribuições, bem como pela gestão da dívida (participada para execução fiscal e titulada por acordos de regularização extraordinária).
15. Criar as condições necessárias para que o acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária de dívida seja efectuado com a regularidade necessária à prevenção de situações de incumprimento.

Prestações de Segurança Social

16. Dar sequência às diligências entretanto efectuadas no sentido de serem celebrados os acordos/protocolos necessários com o Ministério da Justiça, por forma a mitigar a situação de dependência na comunicação por parte do pensionista de sobrevivência relativamente à alteração do estado civil.
17. Promover a continuação da utilização do Sistema Integrado Nacional de Unidades de Saúde e reforçar os controlos prévios aos pagamentos de subsídios de doença em todos os CDSS;
18. Providenciar pelas necessárias alterações ao sistema informático que processa o subsídio de desemprego, a fim de evitar pagamentos em excesso a beneficiários com mais de 65 anos.
19. Diligenciar no sentido de minimizar as situações de ausência de segregação de funções, no que respeita às atribuições cometidas às diversas unidades orgânicas.
20. Implementar procedimentos de cruzamento de informação com a Caixa Geral de Aposentações, por forma a identificar eventuais situações de processamento de subsídio de desemprego a beneficiários com pensões da CGA. Com a actual integração no ISS das funções operativas do ex-Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, implementação de procedimentos internos que permitam controlar a atribuição de subsídio de desemprego a beneficiários com pensões do estrangeiro.

Imobilizado

21 Promover:

- a) A conclusão do processo de inventariação e de etiquetagem, em especial na Sede e no CDSS de Lisboa, assim como a implementação de procedimentos sistemáticos de verificação física dos respectivos bens móveis.
- b) A actualização e o preenchimento integral dos campos do módulo AA do SIF com toda a informação relativa ao imobilizado, de forma a possibilitar uma plena identificação e expedita localização física dos bens, sem haver necessidade de recorrer a outros programas informáticos.
- c) A fixação de procedimentos de actualização da informação em SIF, relativa à mobilidade dos bens, e o seu cumprimento pelos diversos serviços do ISS.
- d) O processo de abate dos bens considerados obsoletos no CDSSS de Lisboa.
- e) A valorização de todos os imóveis de que se desconhecia inicialmente o seu valor, de acordo com o definido no POCISSSS e no CIBE, adoptando um critério uniforme em todos eles, tendo em conta, nomeadamente, o trabalho efectuado por uma equipa constituída para a valorização do património imobiliário do ISS; e
- f) A efectiva segregação entre o valor contabilístico dos terrenos e o dos respectivos edifícios, permitindo o correcto cálculo das amortizações no caso de imóveis que tenham beneficiado de grandes reparações.

Ao II

O II deve, em colaboração com os serviços utilizadores da segurança social, designadamente com o ISS:

22. Dar continuidade ao processo já iniciado de melhoria da qualidade dos dados, cuja incidência principal tem sido, até ao presente, o sistema IdQ, devendo igualmente estendê-lo aos outros sistemas, de modo a garantir a mesma integridade e consistência a todo o Sistema de Informação da Segurança Social.

23. Proceder:

- a) A melhorias no sistema aplicacional GR de modo a: minimizar a ocorrência de erros, designadamente, através da maximização de processos de validação de dados no momento de entrada das DR, ou da sua entrega com valores anormalmente diferentes do habitual; implementar mecanismos automáticos que detectem rapidamente a falta de entrega das mesmas.



- b) À migração dos dados ainda residentes nalguns sistemas distritais, especificamente o RESU (do CDSS de Lisboa), e bem assim a própria BDAM.
- c) Às alterações necessárias no sentido da melhoria do desempenho das interfaces SICC 'Prestações'/SIF e SICC-GC/SIF, de modo a que os serviços da segurança social, no primeiro caso, não tenham necessidade de recorrer a procedimentos extra sistema para a agregação dos valores extraídos do SICC 'Prestações,' relativos às prestações pagas a contabilizar no SIF e, no segundo, possam proceder à contabilização no SIF dos valores arrecadados referentes a contribuições, os quais não foram ainda objecto de registo, desde Janeiro de 2007, nas contas com reflexo nos mapas de execução orçamental.
24. Implementar a *interface* entre o SEF e o SICC-GC, de modo a que seja possível ter neste, de modo directo, a visão integrada, numa única conta corrente do contribuinte, de todos os movimentos dos saldos e da gestão da dívida respectiva, bem como, de forma indirecta mas automática, poder contabilizar-se, no SIF, a informação de cobrança coerciva com o nível de desagregação e rastreabilidade necessários ao sistema financeiro.
25. Diligenciar pela introdução no sistema de informação dos mecanismos necessários à produção de dados estatísticos com qualidade que permitam as adequadas análises e conclusões, designadamente ao nível do controlo das situações de incapacidade temporária para o trabalho.
26. Promover as alterações ao sistema informático que permitam bloquear a atribuição de subsídio de desemprego aos beneficiários que atingem os 65 anos.
27. No que concerne ao Imobilizado, promover:
- a) A conclusão do processo de inventariação, efectuando a completa inserção em SIF (módulo AA) dos dados relativos aos equipamentos adquiridos entre 2001 e 2004.
- b) O preenchimento integral dos campos dos módulos do SIF com toda a informação relativa aos bens móveis, de forma a possibilitar uma plena identificação e expedita localização física de todos os bens (sem o recurso a programa informático com finalidade distinta), assim como permitir a identificação correcta dos bens a abater.
- c) A uniformização e conclusão do processo de etiquetagem dos equipamentos adquiridos pelo II e afectos aos diversos organismos da Segurança Social, respeitando o estabelecido no CIBE, relativamente ao código de identificação do bem; e
- d) A adopção de procedimentos sistemáticos de controlo dos diversos bens do imobilizado.

II – INTRODUÇÃO

Na sequência do pedido formulado pela Assembleia da República, através da Comissão de Orçamento e Finanças, ao abrigo do disposto no n.º 4 do art.º 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social.

II.1 – Natureza, âmbito e objectivos

II.1.1 – Natureza e âmbito

A LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, determina que, nos termos do disposto no n.º 1 do seu art.º 58.º, a execução do orçamento está sujeita a controlo, o qual tem por objecto “*a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública*”.

Sendo que a “*execução do orçamento da segurança social está sujeita ao controlo orçamental previsto para o Orçamento do Estado, do qual faz parte integrante*”, conforme o disposto no n.º 8 do mesmo artigo.

A execução do Orçamento do Estado está sujeita ao *controlo administrativo* do serviço ou instituição responsável pela execução, dos respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, das entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e dos serviços gerais de inspecção e de controlo da Administração Pública, ao *controlo jurisdicional* do Tribunal de Contas, e ao *controlo político* da Assembleia da República, conforme o disposto, respectivamente, nos n.ºs 4 e 5 do art.º 58.º, e art.º 59.º, todos da referida Lei.

O Tribunal de Contas, exerce o controlo da execução orçamental no quadro do exercício regular da sua actividade, podendo também vir a exercê-lo a pedido da Assembleia da República, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 62.º do citado diploma legal, neste caso para verificar do funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI)¹, instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho. Tendo-se verificado este pedido para realização de uma auditoria ao “Sistema de Controlo Interno da Segurança Social” o Tribunal comunicou à Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças o seu âmbito e objectivos.

Assim, não obstante as operações de execução do orçamento se reflectirem em todo o sistema de controlo interno da segurança social, a presente auditoria de sistemas, apesar de incluir

¹ O Sistema de Controlo Interno (SCI) deve auditar, no âmbito do *controlo administrativo*, o sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento dos serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental e bem assim dos respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública (cfr. n.º 2 do art.º 62.º e n.º 5 do art.º 58.º da Lei n.º 91/2001).



uma breve referência à actuação de cada uma das entidades do SCI, intervenientes **ao nível estratégico e sectorial do Continente**, foi dirigida ao trabalho desenvolvido no âmbito do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (**IGFSS**), como órgão de controlo estratégico, e da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (**IGMTSS**), como órgão de controlo sectorial, ambos da segurança social, no sentido de identificar os pontos fracos detectados no sistema, por estes órgãos, nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, as medidas correctivas propostas e o acompanhamento da sua implementação, durante o período de 2003 a 2005².

Complementarmente, desenvolveram-se trabalhos junto do **IGFSS**, como órgão executor e controlador do orçamento, do Instituto de Segurança Social, IP (**ISS**) - Serviços Centrais e Centros Distritais de Segurança Social de Lisboa e do Porto - e do Instituto de Informática, IP., do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (**II**)³, no sentido de verificar a implementação das recomendações formuladas, quer nos relatórios dos órgãos de controlo interno, que incluem os elaborados por uma empresa de auditoria contratada, quer nos relatórios do Tribunal de Contas, estes últimos, apenas em matéria de apreciação do sistema de controlo interno da Segurança Social.

De referir que o planeamento e execução do trabalho de campo da auditoria foi realizado antes da publicação das novas leis orgânicas dos organismos indicados neste relatório, pelo que as abordagens efectuadas se reportaram ao período respeitante ao âmbito da auditoria (2003-2005), designadamente quanto às competências e sua estrutura. No entanto, sempre que se mostre pertinente, são referenciadas em notas de rodapé as alterações ocorridas.

II.1.2 – Objectivos

Os objectivos gerais e específicos de auditoria foram os seguintes:

² Inicialmente o período abrangido respeitava apenas a 2003/2005, no entanto, alguns relatórios foram produzidos em 2006, quando vieram ao nosso conhecimento também foram considerados.

³ Designação atribuída pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social). Anteriormente designado por Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade - IIES (Cfr. Decreto-Lei n.º 5/2005, de 5 de Janeiro - Lei Orgânica do Ministério do Trabalho da Segurança Social, da Família e da Criança).

Objectivos	Descrição
Gerais	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento e análise do SCI da segurança social, no quadro do controlo financeiro da execução orçamental, com vista a aferir da eficácia do mesmo aos níveis estratégico e sectorial⁴.
Específicos	<ul style="list-style-type: none"> Analisar a actuação do IGFSS e da IGMTSS, entidades intervenientes, respectivamente, nos controlos de nível estratégico e sectorial; Apurar eventuais divergências entre as atribuições legalmente cometidas às entidades de controlo e a actividade efectivamente prosseguida; Com base nos relatórios de auditoria/inspecção oriundos dos órgãos de controlo estratégico e sectorial: <ul style="list-style-type: none"> Aferir dos resultados da sua actuação; Constatar se os princípios gerais de controlo interno estão assegurados; Verificar se os procedimentos de controlo instituídos garantem o cumprimento da legalidade da receita e da despesa pública, bem como da regularidade desta última; Sempre que se julgue necessário, comprovar a existência de medidas implementadas para melhoria e reforço dos controlos e o acolhimento de eventuais recomendações formuladas, designadamente no que se refere aos sistemas de informação utilizados pelas entidades intervenientes e/ou aferir do grau de implementação dos mesmos. Quando se mostre pertinente, constatar se as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios de auditoria aprovados e relacionadas com o controlo financeiro e patrimonial, se encontram ou não implementadas. Complementarmente, indagar da existência de órgãos e serviços de controlo operacional e a sua actividade.

II.2 – Metodologia

Tendo subjacentes os princípios definidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I) e nas Normas da INTOSAI, para trabalhos desta natureza, a metodologia adoptada compreende três fases (planeamento, execução e elaboração do relato).

II.2.1 – Planeamento

O estudo preliminar consistiu na consulta, recolha e análise da informação disponível na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), designadamente:

- ◆ Legislação aplicável respeitantes à área;
- ◆ Bibliografia e artigos de imprensa diversos sobre este tema;

⁴ Este objectivo compreende a identificação dos mecanismos de controlo existentes, a forma como são exercidos e a detecção dos eventuais pontos fracos e/ou deficiências.



- ◆ Sites da *internet* das entidades que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), dos quais se obteve, designadamente, os Planos e Relatórios de Actividade, os Balanços Sociais e organogramas;
- ◆ Relatórios de auditoria e/ou de inspecção enviados à DGTC;
- ◆ Informação relativa ao Conselho Coordenador do (SCI);
- ◆ *Dossiers* permanentes das entidades que integram o SCI.

Complementarmente, solicitou-se informação às entidades que actuam no âmbito do controlo estratégico e sectorial do Continente, nomeadamente, Planos e Relatórios de Actividade, Balanços Sociais, não disponibilizados na Internet, e Relatórios de auditoria e/ou de inspecção realizadas no âmbito do SCI da Segurança Social.

A análise da informação culminou com a elaboração do Plano Global de Auditoria no qual se indicaram as áreas de controlo que serviriam de referência às verificações específicas e se definiram os procedimentos a ter em conta nas entidades a auditar, que integram o SCI na área da Segurança Social, no âmbito do controlo estratégico (IGFSS) e sectorial (IGMTSS).

II.2.2 – Execução

A execução desenvolveu-se, numa primeira fase, junto do IGFSS, enquanto órgão de controlo estratégico, e da IGMTSS, no sentido de complementar a informação sobre a respectiva actividade, verificar a forma de funcionamento e a articulação no âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado. Para tal, realizaram-se reuniões com os principais responsáveis e com os técnicos envolvidos nas acções seleccionadas e analisaram-se os respectivos processos.

Numa segunda fase, elaborou-se o Programa de Auditoria onde foram referenciadas algumas recomendações formuladas nos relatórios produzidos no âmbito do SCI e pelo Tribunal de Contas, bem como as entidades às quais foram dirigidas as referidas recomendações. Complementarmente junto das entidades seleccionadas, realizaram-se reuniões com responsáveis e técnicos dos serviços e analisou-se a informação por eles disponibilizada, com vista a apurar o acolhimento das recomendações.

II.3 – Limitações e condicionantes

Genericamente, não há a registar nenhuma limitação e/ou condicionante ao desenvolvimento da presente acção, com excepção do envio tardio de alguns relatórios de auditoria de um órgão de controlo interno.

É de salientar a colaboração e disponibilidade prestadas pelos responsáveis e colaboradores contactados pela equipa, durante o desenvolvimento dos trabalhos.

II.4 – Exercício do Contraditório

Em conformidade com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, foram citados e/ou ouvidos para se pronunciarem sobre o relato:

- ◆ o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- ◆ o Presidente do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;
- ◆ o Inspector-Geral de Finanças;
- ◆ o Director-Geral do Orçamento;
- ◆ a Inspector-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
- ◆ o Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- ◆ a Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, IP;
- ◆ o Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Informática, IP;

Não exerceu o seu direito de resposta o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, o Presidente do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e o Director-Geral do Orçamento.

Responderam fora do prazo o Institutos da Segurança Social, IP e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

As alegações apresentadas pelos responsáveis dos organismos foram objecto de análise procedendo-se à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no anexo VIII do presente relatório, nos termos do n.º 4 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



III – CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

III.1 – Enquadramento Legal

As bases gerais, em que assenta o Sistema de Segurança Social (SSS), encontram-se actualmente definidas na Lei n.º 4/2007, de 16 de Fevereiro (bases gerais do sistema de segurança social). No entanto, dado que se trata de um diploma legal relativamente recente, cuja produção de efeitos, nomeadamente a sua influência na estrutura do orçamento, e subsequentemente nos respectivos sistemas de informação, não é ainda visível, a caracterização que se faz presente, no âmbito desta auditoria, baseia-se na anterior Lei de Bases da Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro⁵.

O SSS abrange o sistema público de segurança social, o sistema de acção social e o sistema complementar. O sistema público de segurança social compreende o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar. O sistema de acção social é desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições sem fins lucrativos. O sistema complementar compreende regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos (art.º 5.º da LBSS).

Compete ao Estado garantir a boa administração do sistema público de segurança social e do sistema de acção social, bem como assegurar uma adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização do sistema complementar (art.º 24.º da LBSS).

O sistema público da segurança social visa garantir aos respectivos beneficiários, de acordo com a legislação aplicável, o direito a determinados rendimentos traduzidos em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente. O quadro seguinte espelha as garantias, as eventualidades abrangidas e as condições de acesso, por subsistema:

⁵ O Orçamento da Segurança Social de 2007 e a sua execução continuam a ter a estrutura definida pela presente lei.

Subsistema	Objectivos	Eventualidades	Acesso
Previdencial (art.º 27.º a 49.º)	Assente num princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Doença; • Maternidade, paternidade e adopção; • Desemprego; • Acidentes de trabalho e doenças profissionais; • Invalidez; • Velhice; • Morte 	Obrigatório - trabalhadores por conta de outrem, ou legalmente equiparados, e trabalhadores independentes. Facultativo – Pessoas que não exerçam actividade profissional ou que, exercendo-a, não sejam por esse facto, enquadradas no regime obrigatório.
Solidariedade (art.º 50.º e 60.º)	Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a promover o bem-estar e a coesão sociais, bem como garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no subsistema previdencial. O subsistema de solidariedade abrange também situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestativas do subsistema previdencial.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; • Invalidez; • Velhice; • Morte; • Insuficiência de prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho, por referência a valores mínimos legalmente fixados. 	Abrange cidadãos nacionais e, nos termos legalmente definidos, refugiados, apátridas e estrangeiros com residência em Portugal. A concessão das prestações não depende de inscrição nem envolve pagamento de contribuições, sendo determinada em função dos recursos do beneficiário e da sua família.
Protecção Familiar (art.º 61.º a 68.º)	Visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas.	<ul style="list-style-type: none"> • Encargos familiares; • Encargos no domínio da deficiência; • Encargos no domínio da dependência. 	Aplica-se à generalidade das pessoas com residência em território nacional.

O sistema de acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades. A acção social destina-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social, desde que essas situações não possam ser superadas através do subsistema solidariedade (art.º 82.º da LBSS).

A protecção destas eventualidades realiza-se através da concessão de:

- ◆ Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceptualidade;
- ◆ Prestações em espécie;



- ◆ Acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais;
- ◆ Apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

O financiamento do SSS encontra-se definido no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, e no art.º 110.º da LBSS da forma seguinte:

- ◆ Exclusivo, por transferências do Orçamento do Estado (O.E.);
- ◆ Tripartido, através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais;
- ◆ Bipartido, através de cotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras.

O Orçamento e a Conta Consolidada da Segurança Social incluem as seguintes entidades do continente e das regiões autónomas:

◆ **Continente:**

- ◇ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- ◇ Instituto da Segurança Social, I.P.
- ◇ Instituto de Informática, I.P.;
- ◇ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.;
- ◇ Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, I.P.⁶;
- ◇ Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, I.P.⁷;
- ◇ Fundo de Garantia Salarial;
- ◇ Fundo de Socorro Social;
- ◇ Caixas de Previdência (sete);
- ◇ Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

◆ **Região Autónoma dos Açores:**

- ◇ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores⁸;
- ◇ Instituto da Acção Social;
- ◇ Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.

⁶ Organismo extinto nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27/10/2006, sendo as suas atribuições integradas na Direcção-Geral da Segurança Social, no Instituto da Segurança Social, IP e no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

⁷ Organismo extinto nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27/10/2006, sendo as suas atribuições integradas na Direcção-Geral da Segurança Social e no Instituto da Segurança Social, IP.

⁸ A Região Autónoma dos Açores elabora uma conta consolidada cujo perímetro é constituído pelo Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, o Instituto da Acção Social e o Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.

◆ **Região Autónoma da Madeira:**

◇ Centro de Segurança Social da Madeira

De entre as entidades que integram o perímetro da segurança social, destaque para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Instituto da Segurança Social (ISS), o Instituto de informática (II) e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS).

Ao primeiro (IGFSS)⁹ compete, entre outras, as seguintes funções:

- ◆ Preparar o orçamento da segurança social, apreciando, integrando e compatibilizando os orçamentos parcelares, e assegurar, coordenar e controlar a respectiva execução;
- ◆ Definir os critérios e normas a que deve obedecer a elaboração e organização do orçamento da segurança social, bem como as regras da sua execução e alteração;
- ◆ Definir princípios, conceitos e procedimentos contabilísticos a adoptar no sistema de segurança social;
- ◆ Elaborar a conta consolidada da segurança social;
- ◆ Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação de receitas e dos respectivos fundos movimentados pela rede de cobranças;
- ◆ Analisar a evolução da dívida à segurança social;
- ◆ Acompanhar e controlar a actuação das instituições de segurança social relativamente à regularização de dívidas de contribuições e cotizações, emitindo as recomendações que se afigurem necessárias;
- ◆ Contrair os financiamentos necessários ao equilíbrio financeiro do sistema.

No que respeita ao ISS¹⁰ a sua relevância advém, quer da sua grandeza em termos de recursos físicos e humanos (integra, para além dos Serviços Centrais, 18 Centros distritais¹¹ e o Centro Nacional de Pensões¹²), quer das suas atribuições, uma vez que é a este Instituto que compete:

⁹ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio. Actualmente, as atribuições do IGFSS estão fixadas no Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 260/99.

¹⁰ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio. Actualmente, as atribuições do ISS estão definidas no Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio. Com a extinção do CNPRP e do DAISS e a sua integração no ISS as atribuições deste último Instituto foram reforçadas. De acordo com os novos Estatutos do ISS, aprovados pela Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio, os serviços passaram a ser os seguintes: os Serviços Centrais, os Centros Distritais; o CNP e o CNPRP.

¹¹ Entidades que processam e pagam as prestações de benefício imediato aos beneficiários (subsídio de doença, subsídio de desemprego, abono de família, rendimento social de inserção, etc.) e as participações financeiras às Instituições Particulares de Solidariedade Social.

¹² Entidade que, quase exclusivamente, processa e paga as pensões aos beneficiários da segurança social.



- ◆ Gerir as prestações do sistema público de segurança social e sistema de acção social;
- ◆ Garantir a realização dos direitos e promover o cumprimento de obrigações dos beneficiários do sistema de segurança social e, ainda, dos contribuintes, que não sejam atribuição de outra instituição;
- ◆ Assegurar a regularidade da relação contributiva de segurança social;
- ◆ Assegurar e controlar a cobrança de contribuições;
- ◆ Participar às secções de processo do IGFSS as dívidas de contribuições e quotizações à segurança social;
- ◆ Reclamar créditos da segurança social em sede de processos de insolvência e de execução de índole fiscal, cível e laboral;
- ◆ Desenvolver a cooperação com as instituições particulares de solidariedade social e exercer, nos termos da lei, a sua tutela;
- ◆ Promover o licenciamento dos serviços e estabelecimentos de apoio social;
- ◆ Aplicar coimas às contra-ordenações relativas aos estabelecimentos de apoio social e a beneficiários e contribuintes.

O II¹³ tem como principais missão e objectivos a criação, implementação e disponibilização do sistema de informação da segurança social de modo a reflectir a orientação estratégica global de desenvolver sistemas e aplicações nacionais que assegurem a qualidade e acesso à informação de forma coerente e universal, garantindo assim uma melhoria da gestão, do atendimento e da qualidade de serviço, para dar resposta quer às prioridades políticas definidas, quer à prestação de serviços aos cidadãos e entidades que interagem com o sistema de solidariedade e segurança social.

Por último, o IGFCSS¹⁴ tem por objecto a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais.

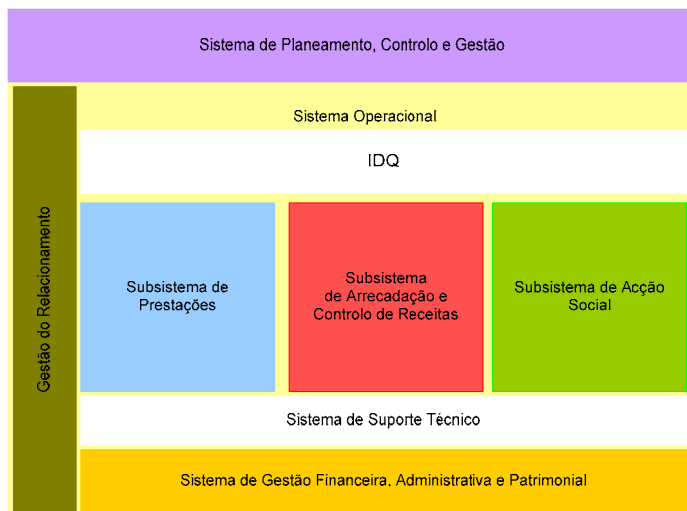
III.2 – Sistemas de Informação

A arquitectura do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) integra cinco sistemas principais conforme se representa no gráfico seguinte:

¹³ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41-A/99, de 9 de Fevereiro. A nova lei orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27/10/2006, veio alargar as a missão e atribuições do Instituto a todo o Ministério. Permitindo, ainda, a prestação de serviços a outros departamentos da Administração Pública, a empresas públicas ou a entidades privadas. Actualmente, as atribuições do II estão fixadas no Decreto-Lei n.º 211/2007, de 29 de Maio, diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 41-A/99.

¹⁴ Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4/11. Actualmente, as atribuições do IGFCSS estão definidas no Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 449-A/99.

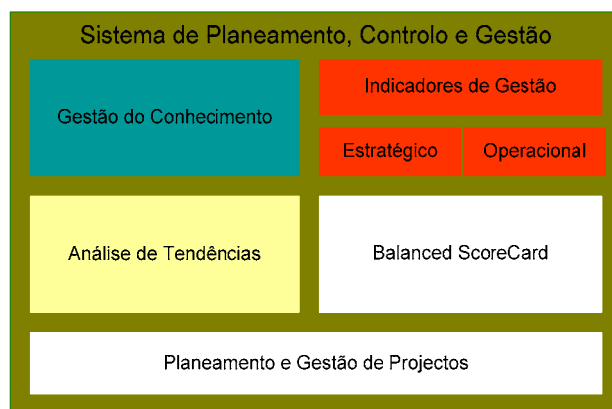
SISS – Modelo Aplicacional da Arquitectura de Informação



Fonte: II

- ◆ O **Sistema de Planeamento, Controlo e Gestão**, representado no Gráfico infra, disponibiliza a informação necessária à tomada de decisão aos vários níveis da organização (desde o nível estratégico ao nível operacional) e controla as estratégias definidas;

SISS - Modelo Aplicacional dos Sistemas de Planeamento, Controlo e Gestão



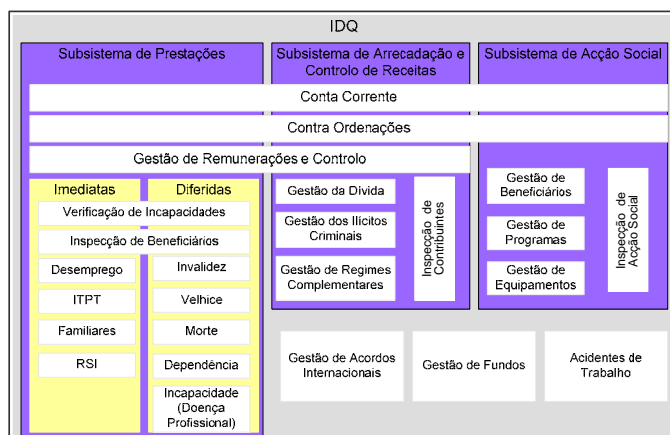
Fonte: II

- ◆ O **Sistema Operacional** integra os processos relativos à identificação e qualificação; à atribuição de prestações pecuniárias concedidas ao abrigo dos regimes contributivo e não contributivo; à arrecadação de contribuições; e à concretização da acção social nas suas diferentes modalidades. Este sistema assenta sobre aplicações nacionais, particularmente, o Subsistema de Identificação e



Qualificação (IdQ) relativamente ao qual se encontram indexados o Subsistema de Prestações, o Subsistema de Arrecadação e Controlo de Receitas, o Subsistema de Acção Social e, ainda, um conjunto de aplicações específicas de Gestão de Acordos Internacionais, Gestão de Fundos e Acidentes de Trabalho, especificamente respeitantes aos processos do Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social (DAISS), IGFCSS e Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais (CNPRP), respectivamente, como se apresenta de seguida:

SISS – Modelo Aplicacional do Sistema Operacional

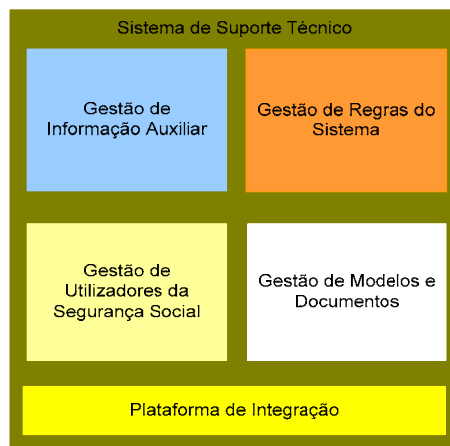


Fonte: II

Como se pode notar, algumas das aplicações do modelo são transversais a mais que um subsistema, designadamente o Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC), na dupla vertente, de ‘Contribuições’ (SICC-GC) e de ‘Prestações’ (SICC ‘Prestações’); de Contra Ordenações; e de Gestão de Remunerações e Controlo.

- ◆ O **Sistema de Suporte Técnico** é responsável pela uniformização de regras e procedimentos utilizados pelas diversas aplicações da Segurança Social. Permite, entre outras funcionalidades, a gestão de informação caracterizadora comum às várias aplicações e a gestão de acessos e perfis, com vista a manter a coerência das regras utilizadas e, assim, facilitar a sua manutenção evolutiva.

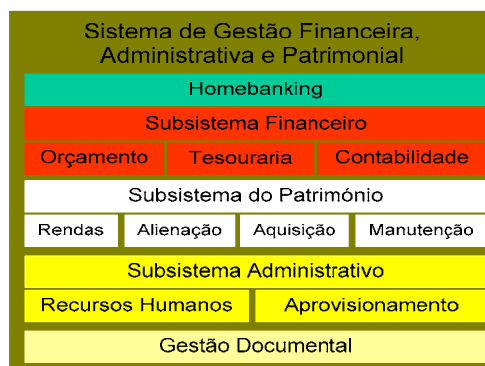
SISS - Modelo Aplicacional do Sistema de Suporte Técnico



Fonte: II

- ◆ O **Sistema de Gestão Financeira, Administrativa e Patrimonial**, como apresenta o Gráfico seguinte, integra as vertentes internas e externas da gestão financeira da Segurança Social, bem como a gestão dos recursos humanos, do aprovisionamento e do património. No que concerne ao primeiro caso, o Sistema de Informação Financeira (SIF) encontra-se implementado na plataforma SAP R3, cujo desenvolvimento foi adaptado às necessidades da segurança social, pretendendo-se a gestão integrada do sistema através da conexão deste com os demais¹⁵.

Modelo Aplicacional do Sistema de Gestão Financeira, Administrativa e Patrimonial



Fonte: II

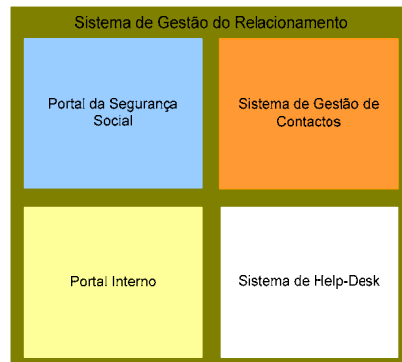
¹⁵ A consolidação da integração referida far-se-á através da implementação, por um lado, de uma aplicação de *homebanking*, que permitirá o acesso à informação necessária para a gestão financeira de cada um dos organismos que compõem a Segurança Social, e, por outro, da gestão documental, que permitirá que os fluxos de informação não estruturada transitem com maior facilidade dentro do sistema, permitindo a desmaterialização de documentos e a sua distribuição e consulta com base em perfis de utilização.

Formatada: Texto de nota de rodapé; Carácter; Carácter Carácter Carácter, Avanço: Esquerda: 0,25 cm, Pendente: 0,4 cm, Tabulações: 0,75 cm, Esquerda + Não em 1 cm



- ◆ O **Sistema de Gestão do Relacionamento** tem como finalidade gerir toda a actividade de atendimento de cidadãos e empresas, através da gestão de múltiplos canais de contacto, como sejam, entre outros, a *Internet* e o correio electrónico, pretendendo-se através da utilização destes meios oferecer um serviço de maior qualidade, com informação coerente, fiável e uniforme em toda a Segurança Social.

SISS - Modelo Aplicacional do Sistema de Gestão do Relacionamento



Fonte: II

Este modelo tem vindo a ser desenvolvido por fases sendo que a implementação dos sistemas se tem feito gradualmente segundo os planos de orientação estratégica e política ou consoante as necessidades operacionais e/ou de gestão estabelecidas.

Essencialmente, toda a configuração do Sistema de Informação da Segurança Social – ao nível dos novos conceitos, dados, *software* aplicacional e infraestrutura tecnológica¹⁶ – radica na necessidade de integrar todos os dados veiculados pelos diferentes sistemas aplicacionais, de modo que, após o estabelecimento das necessárias interconexões e validações operadas, a informação possa estar disponível aos serviços da segurança social e aos cidadãos de forma correcta e em tempo real.

Com isso, pretendendo-se que, após um período de estabilização, subsequente à Primeira Fase de implementação, a segurança social possa¹⁷:

¹⁶ A nova arquitectura lógica é baseada em Java 2 EE; a arquitectura de conectores *Java EE* (JCA – *Java EE Connector Architecture*) é uma solução tecnológica baseada na [linguagem de programação Java](#) para conectar um [servidor aplicacional](#) a um [sistema de informação da empresa](#) (EIS – *Enterprise Information System*). É considerada uma componente de [integração de aplicações da empresa](#) (EAI – *Enterprise Application Integration*). O JCA é uma arquitectura genérica para ligar aplicações J2EE a [sistemas legados](#) desenvolvidos em arquitecturas heterogéneas (possivelmente fora da [plataforma Java](#), incluindo bases de dados), in Wikipédia, a enciclopédia livre.

¹⁷ Cfr. Manuel Pires, “Os Sistemas de Informação e a Segurança Social do Futuro, Missão do IIES no processo de modernização em curso”, in *Informação & Informática*, Alfragide, A.17, N.28 (Mar.2004), p.24-29.

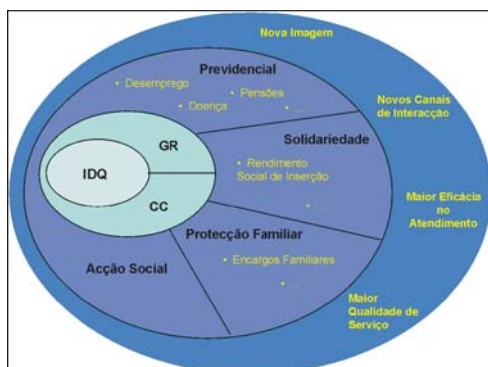
- ◆ **Disponibilizar recursos humanos** para novas funções, pela sua libertação de tarefas manuais e repetitivas de recolha e tratamento de informação;
- ◆ Criar **novos processos de controlo e inspecção**, definindo os respectivos procedimentos, circuitos de informação e ferramentas de suporte;
- ◆ Obter uma **maior autonomia do front-office**, passando, cada vez mais, os locais de atendimento a ter um papel de prestação de serviço imediato em vez de apenas “receber” pedidos, requerimentos e formulários;
- ◆ **Reestruturar os serviços de back-office**, na sequência da implementação de novos circuitos de informação e automatismos;
- ◆ Adquirir uma maior capacidade de gestão central que necessitará de ver criadas novas ferramentas de gestão e medição de desempenho, reforçando aquela competência e possibilitando a **implementação de novas metodologias de gestão**;
- ◆ Disponibilizar novos canais de comunicação com o cidadão/empresa com maior grau transaccional, exigindo a **criação de estruturas específicas de suporte aos novos tipos de relacionamento** e a redefinição dos actuais processos de relacionamento;
- ◆ **Reformular os serviços de atendimento**, desde a formação de quem executa essa função à redefinição da sua imagem, passando pela própria organização e dimensionamento dos balcões e da rede de atendimento.

Refira-se, ainda, que o sistema aplicacional IdQ¹⁸ – enquanto agregador da informação sobre a identificação e enquadramento nacional das Entidades Relevantes para a Segurança Social (ERSS) –, é pedra angular para o bom desempenho de todo o SISS, porquanto constitui o suporte funcional a toda a actividade da segurança social ao assegurar a interligação com os restantes subsistemas de informação.

¹⁸ A expressão ‘sistema aplicacional’ é empregue, especificamente, no sentido do desenvolvimento tecnológico dos sistemas/subsistemas de informação, neste caso, o supra mencionado subsistema IdQ.



Interoperabilidade entre o Sistema IdQ e os restantes sistemas



Fonte: II

Também, o sistema aplicacional de Gestão de Remunerações (GR) deve garantir uma maior eficácia na recepção e tratamento das Declarações de Remunerações, na medida que constituem factor determinante para a redução dos tempos de processamento das prestações sociais.

Globalmente, estes dois sistemas (IdQ e GR), ao permitirem um maior controlo dos direitos e das obrigações de todas as entidades que se relacionam com a Segurança Social (pessoas singulares e colectivas), potenciam também, através da implementação de rigorosos mecanismos de controlo, a detecção de padrões de comportamentos que indiciem situações de fraude ou evasão contributiva cujos efeitos positivos decorrentes permitirão imprimir maior eficácia na arrecadação da colecta e gestão da dívida.

Na medida em que o IdQ e o GR constituem o núcleo central do sistema de informação, são componentes essenciais para suportar o funcionamento dos restantes sistemas aplicacionais, nomeadamente os sistemas de Desemprego (DES), de Incapacidade Temporária para o Trabalho (ITPT), do Rendimento Social de Inserção (RSI), e das Prestações Familiares (PF).

IV – CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)

IV.1 – Enquadramento do SCI da Administração Financeira do Estado

IV.1.1 – Objectivo e componentes

Instituído pelo DL n.º 166/98, de 25 de Junho, o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças, compreende os *domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial* e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública.

O referido controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.

Em termos genéricos, o SCI é integrado pelas inspecções-gerais, pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pelo IGFSS e pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro, e tendo em vista a consolidação das finanças públicas, a função de controlo financeiro foi reforçada através da criação da figura do *Controlador Financeiro*, cuja intervenção, na respectiva área ministerial, abrange os serviços integrados, os serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais do âmbito de um ou mais ministérios, bem como o sistema de solidariedade e segurança social.

IV.1.2 – Estrutura

O SCI encontra-se estruturado em três níveis de controlo, designados de operacional, sectorial e estratégico, definidos em função da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram:



Níveis do Sistema de Controlo Interno

Controlo		Natureza e âmbito	Entidades
Nível	Tipo		
3º	Estratégico ¹⁹	Verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos previsionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado.	IGF, DGO, IGFSS
2º	Sectorial	Verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respectivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região.	Órgãos sectoriais e regionais de controlo interno.
1º	Operacional	Verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções.	Órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respectiva unidade.

A coordenação do sistema é exercida pelo Conselho Coordenador²⁰, o qual:

- ◆ Funciona junto do Ministério das Finanças e recebe apoio administrativo e técnico da IGF;
- ◆ É presidido pelo Inspector-Geral de Finanças e é integrado por todos os outros Inspectores-Gerais, pelo Director-Geral do Orçamento, pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS e pelos demais titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo interno e, ainda, mais recentemente, pelos Controladores Financeiros; e
- ◆ Visa garantir o funcionamento do sistema, designadamente da articulação do planeamento, realização e avaliação das acções, e a observância dos princípios de coordenação definidos no art.º 5º do DL n.º 166/98, de 25 de Junho: o da suficiência²¹, da complementaridade²² e da relevância²³ dos controlos, de forma a garantir um elevado nível de protecção dos interesses financeiros do Estado.
- ◆ Compete-lhe²⁴, nomeadamente:

¹⁹ Estas entidades exercem o controlo estratégico, de carácter horizontal relativamente a toda a administração financeira do Estado, no sentido definido pelo art. 2º do DL n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei orgânica do Ministério das Finanças).

²⁰ Cfr. art. 6.º do DL n.º 166/98, de 25 de Junho, e Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de Novembro.

²¹ Pressupõe que o conjunto de acções de controlo realizadas assegure a inexistência de áreas não sujeitas a controlo ou sujeitas a controlos redundantes.

²² Pressupõe a actuação dos órgãos de controlo no respeito pelas suas áreas de intervenção e pelos níveis em que se situam, com concertação entre eles quanto às fronteiras a observar e aos critérios e metodologias a utilizar nas intervenções.

²³ Pressupõe o planeamento e a realização das intervenções, tendo em conta a avaliação do risco e a materialidade das situações objecto de controlo.

²⁴ Dec. Reg. 27/99, de 12 de Novembro.

- ◇ Elaborar as grandes linhas estratégicas a que deve obedecer o planeamento das suas actividades;
- ◇ Elaborar o plano e o relatório anual sintéticos da actividade do SCI, acompanhados de pareceres sobre os planos e relatórios sectoriais de actividades;
- ◇ Manter actualizada uma base de dados sobre o SCI;
- ◇ Recolher e tratar a informação com vista ao acompanhamento e avaliação do funcionamento do sistema;
- ◇ Recolher a informação relativa ao controlo interno de auditoria de gestão de recursos humanos e modernização administrativa;
- ◇ Emitir e divulgar normas sobre metodologias de trabalho;
- ◇ Emitir e divulgar directrizes tendentes a viabilizar o aperfeiçoamento técnico-profissional dos recursos humanos afectos ao SCI.

Refira-se que o Tribunal de Contas está representado, como observador, nos trabalhos sobre os planos e relatórios anuais desenvolvidos por este órgão, de acordo com o art.º 8.º do DL n.º 166/98, devendo-lhe ser enviados²⁵:

- ◆ Os pareceres sobre projectos de leis orgânicas dos órgãos sectoriais e regionais de controlo, e
- ◆ Os planos e relatórios sectoriais de actividade.

IV.2 – O Sistema de Controlo Interno da Segurança Social

IV.2.1 – Estrutura

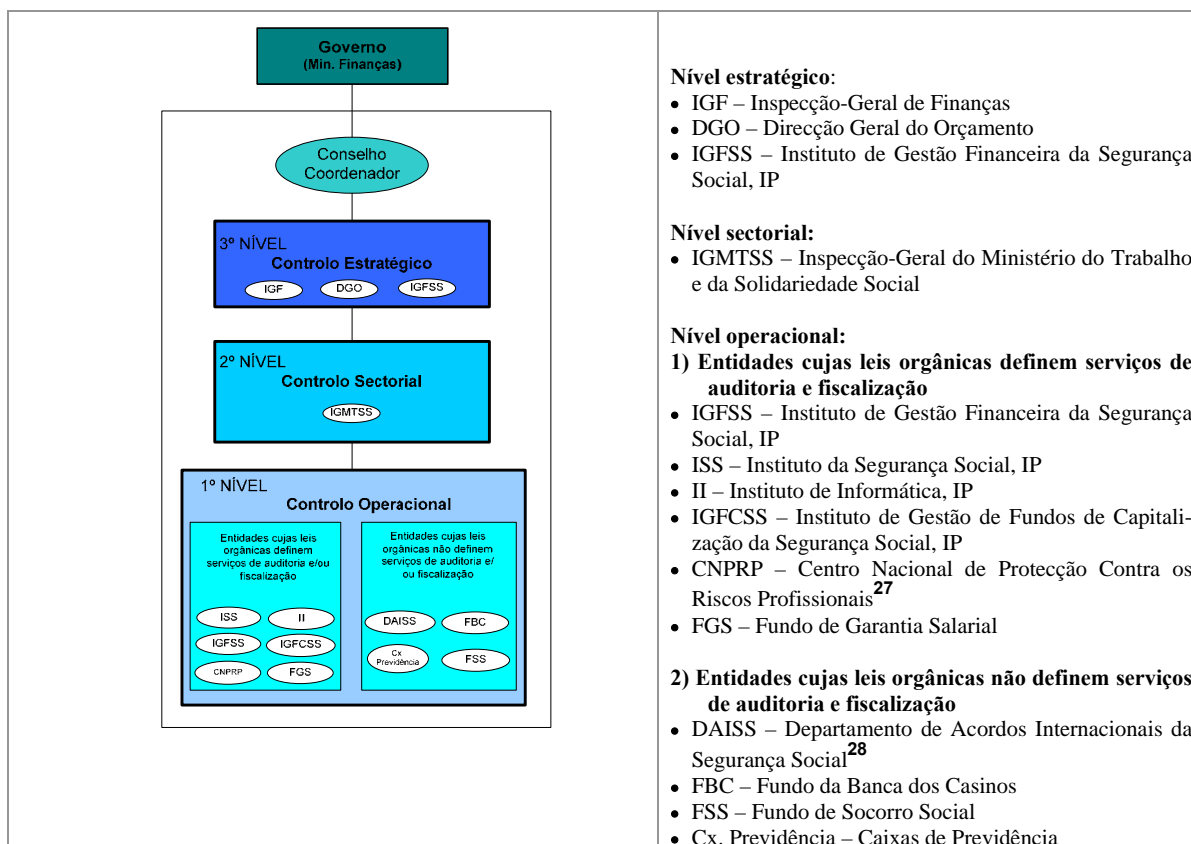
O trabalho desenvolvido no âmbito da presente auditoria permitiu configurar e identificar as entidades que integram o SCI para a área da Segurança Social²⁶. A nível do controlo sectorial foram identificadas 3 entidades: a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, no Continente, a Inspeção Administrativa Regional na Região Autónoma dos Açores, e a Inspeção Regional de Finanças, na Região Autónoma da Madeira. Todavia, o trabalho foi dirigido apenas ao SCI exercido no Continente o qual se encontra identificado na Figura seguinte:

²⁵ Ao abrigo das alíneas a) e b), do art. 7.º, do DL n.º 166/98.

²⁶ O Controlador Financeiro integra o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) e o Conselho Coordenador do SCI, não lhe sendo definido o nível de controlo.



Sistema de Controlo Interno da Segurança Social do continente



Sobre as entidades que intervêm no sistema de controlo apresentado refere-se o seguinte:

IV.2.2 – O Conselho Coordenador

Em conformidade com os normativos legais em vigor o Conselho Coordenador:

- ♦ Define as linhas estratégicas anuais e/ou plurianuais e emite recomendações aos membros do SCI, no sentido de planearem a sua actividade em função dos objectivos definidos pelo CC, indicando as áreas consideradas de maior risco e a privilegiar. Para a segurança social foram definidas as seguintes:

²⁷ Veja-se nota de rodapé n.º 7.

²⁸ Veja-se nota de rodapé n.º 8.

- ◇ Para 2003:
 - Reforço dos mecanismos efectivos de combate à fraude (rendimento mínimo garantido, subsídio de doença, subsídio de desemprego) e à evasão e não pagamento das contribuições sociais;
 - Revisão do rendimento mínimo garantido, por forma a consagrar uma nova filosofia assente, entre outros, no princípio do efectivo controlo da sua atribuição e acompanhamento;
 - Reforço dos mecanismos de capitalização na Segurança Social, bem como da eficiência financeira da sua gestão.

- ◇ Para 2004: Não foram destacadas áreas para a segurança social²⁹.

- ◇ Para 2005:
 - Ao nível das instituições:
 - Centros Distritais de Solidariedade Social;
 - Instituições Particulares de Solidariedade Social;
 - Instituições de Segurança Social das Regiões Autónomas e outros serviços desconcentrados;
 - Ao nível dos temas:
 - Arrecadação de contribuições e gestão da dívida à segurança Social;
 - Fluxos financeiros de receita, concertados com o funcionamento das tesourarias do sistema da segurança social;
 - Sistema de atribuição e pagamento de prestações de Segurança Social;
 - Recuperação dos débitos dos beneficiários;
 - Apoios a IPSS e outras formas de apoio social.

- ◇ Para o triénio 2006- 2008:
 - Sistema de cobranças e contabilização dos fluxos financeiros de receita;

- ◇ Para 2007 (actualização):
 - Circuito da arrecadação das receitas do OSS, em especial da cobrança de contribuições, incluindo a análise da fiabilidade dos sistemas informáticos;

²⁹ A recomendação constante das Grandes Linhas Estratégicas de Planeamento (LEP) para 2004 não destaca como áreas de particular relevância material e risco as respeitantes à Segurança Social. No entanto, as LEP 4 e 5 do IGFSS identificam as áreas de relevância material a privilegiar e do risco acrescido para efeitos de controlo. Entre as áreas indicadas referem-se as seguintes: controlo da execução do OSS na perspectiva da eficácia da cobrança e gestão da receita, bem como da economia na realização da despesa; avaliação dos novos sistemas informáticos desenvolvidos e em curso, avaliação da implementação do novo sistema contabilístico e, ainda, as não abrangidas pelo controlo sectorial nos últimos 5 anos.



- Sistemas de atribuição e controlo de pagamento de prestações sociais, incluindo a análise da fiabilidade dos sistemas informáticos de suporte.
- ◆ Promove o funcionamento do SCI baseado nos princípios da suficiência, da complementaridade e da relevância, elaborando, desde 2004, propostas de articulação de acções a desenvolver, por ministério, através de equipas mistas dos diversos órgãos do SCI, de nível estratégico e sectorial, no qual se incluem as dirigidas à área da Segurança Social³⁰.

Em cumprimento dos objectivos definidos sublinha-se que:

- ◆ No âmbito das metodologias de trabalho o CC aprovou, em 2005, o Manual de Auditoria do SCI e, mais recentemente, os termos de referência de suporte às auditorias a realizar no quadro do n.º 2 do art.º 62.º da LEO³¹. Os questionários incluídos no último documento, designadamente, os dirigidos à execução da despesa não contemplam a parte mais significativa da despesa da segurança social que se consubstancia em prestações sociais. De facto, aqueles documentos abrangem as áreas de aquisição de bens e serviços e os custos com o pessoal, despesas que na maioria dos organismos da administração pública são as mais relevantes, porém, na segurança social estas despesas também designadas “despesas de administração” têm um peso muito reduzido no OSS;

Em sede de contraditório, o Inspector-Geral de Finanças no que respeita à insuficiência dos questionários sobre a despesa da segurança social refere que “(...) o documento consultado pelo TC constitui os **Termos de Referência de suporte às auditorias em causa, sendo que, como acontece com qualquer documento desta natureza, carece de ser adaptado para cada realidade de negócio concreta. Isso mesmo resulta também expressamente do próprio Manual de Auditoria do SCI que, naturalmente, enquadra aqueles Termos de Referência, pelo que é necessário efectuar uma análise coerente dos respectivos termos conjugados**”, e acrescenta que “(...) a IGF tem vindo a prestar apoio metodológico, sempre que solicitado pelos diversos membros do CC, na adequação daqueles termos de referência aos respectivos âmbitos de intervenção.”

Destinando-se os guiões de controlo, incluídos nos termos de referência, a utilizar nas auditorias de sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento de Estado a realizar no quadro de funcionamento do Sistema de Controlo Interno (SCI), de acordo com o art. 62.º da LEO, e não obstante se compreender que estes dois tipos de despesa – aquisição de bens e serviços e custos com o pessoal – são os que a nível transversal se aplicam a todas as instituições e por isso destinados a um universo mais vasto de órgãos de controlo, justifica-se que as despesas

³⁰ Em 2004, para o “Ministério da Segurança Social e Trabalho” foi proposta a realização de onze acções conjuntas, sendo cinco entre a IGF/IGMTSS; duas entre a IGMTSS/IGS; uma entre a IGMTSS/IGDN/IGS; e três entre a IGMTSS e a IGE, a IGMCES e a DGO. Em 2005, para o “Ministério da Segurança Social e Família e Criança” foi planeada a execução de seis auditorias conjuntas, sendo quatro entre a IGMTSS/IGF e duas entre a IGMTSS/IGS. Em 2006 para o “Ministério do Trabalho e Solidariedade Social” foi planeada a execução de 4 auditorias conjuntas 2 entre a IGMTSS e a IGF, uma entre a IGMTSS e o IGFSS e uma entre o IGFSS e a IGF.

³¹ Versão final, de Novembro de 2006, comunicada ao IGFSS em 30/01/2007. A abordagem de auditoria apresentada neste documento é de aplicação obrigatória, quer pelos auditores do SCI quer, quando for o caso, pelo pessoal de empresas privadas de auditoria contratadas pelas entidades do SCI.

com prestações sociais, pela sua natureza e relevância, em termos de materialidade³², disponham de questionários específicos, dada a realidade própria a auditar.

- ◆ Com vista ao acompanhamento e avaliação do funcionamento do sistema está em curso a criação da base de dados SIAUDIT – Sistema de Informação das Auditorias do SCI - ferramenta informática *web* que visa auxiliar o planeamento, o acompanhamento e o relato anual das auditorias realizadas pelos membros do SCI, no âmbito do controlo de nível estratégico e sectorial³³;

Por último, refere-se a importância para o Tribunal de Contas da aprovação pelo CC, em Julho de 2006, dos procedimentos a adoptar na elaboração dos relatórios de auditoria e inspecção, com vista à efectivação de responsabilidades financeiras.

IV.2.3 – Controlo Estratégico

IV.2.3.1 – Inspeção-Geral de Finanças

Serviço de controlo da administração financeira do Estado, na dependência do Ministério das Finanças, ao qual incumbe o exercício do controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas públicas, nacionais e comunitárias, desenvolvendo para o efeito, designadamente³⁴:

- ◆ Acções de coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos fluxos financeiros de fundos públicos, nacionais e comunitários;
- ◆ Auditorias, inspecções, análises de natureza económico-financeiras, exames fiscais e outras acções de controlo às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção.

³² Refira-se que, em 2005, a despesa consolidada da Administração Central e Segurança Social com pessoal, aquisições de bens e serviços e prestações sociais ascendeu a €18.434,4 milhões de euros, 9.693,3 milhões de euros e 14.471 milhões de euros, respectivamente (Cfr. Parecer sobre a CGE – Volume I pág. 62 e 66).

³³ De acordo com o projecto, esta base de dados permitirá, para além da consulta às acções planeadas, a consulta a todas as acções de controlo efectuadas por qualquer das entidades na área de competências do membro do SCI, tal como o historial das entidades pertencentes ao seu âmbito ministerial, competindo a cada entidade de controlo a gestão e manutenção da informação pela qual é responsável. Associado às acções já concluídas é ainda possível consultar os dados do relatório, isto é, as conclusões e recomendações, as deficiências encontradas e o valor da despesa controlada irregular, bem como verificar os encaminhamentos feitos do relatório e as acções de *follow-up* subsequentes.

³⁴ O art. 2º do DL n.º 249/98, de 11 de Agosto, explicita o âmbito de intervenção e competências da IGF. Este diploma foi parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de Março. Com esta nova disposição legal, a missão e atribuições da IGF são reforçadas com a integração do controlo estratégico e de auditoria de gestão, nos domínios da organização, gestão e funcionamento dos serviços, das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos (a IGF sucede ao IGAP nos termos do diploma legal citado) e das políticas de modernização e racionalização dos procedimentos e qualidade dos serviços.



A IGF, enquanto membro integrante do SCI, realiza auditorias no âmbito do n.º 2 do art. 62.º da LEO com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto³⁵.

Em Julho de 2006³⁶, foi solicitado à IGF o envio de relatórios de auditoria, estudos e/ou avaliações, efectuados no âmbito do SCI, na área da segurança social, no período compreendido entre 2003/2005, bem como trabalhos realizados, durante o mesmo período, em parceria ou decorrentes de acção conjunta com organismos da mesma área. Aquela Inspeção informou³⁷ que “(...) realizou várias intervenções no âmbito do Orçamento da Segurança Social, em especial no último ano do triénio 2003/2005, encontrando-se todas elas em fase de ultimateção ou aprovação ministerial (...)”

Em Março de 2007³⁸, a IGF, após nova solicitação da DGTC³⁹, remeteu os relatórios a seguir indicados, de 2 acções desenvolvidas na área da Segurança Social, a saber:

Acção	N.º Relatório	Entidade auditada	Período auditado	Data do Relatório
Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira da Segurança Social	414/2006	IGFSS	2003/2005	Maio/2006 ⁴⁰
Auditoria ao sistema de cobranças de dívidas da Segurança Social	415/2006	IGFSS, ISS e II	2004/2005	Junho/2006

Ambas as acções foram realizadas em parceria com a IGMTSS. A auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira da Segurança Social teve como objectivos principais os infra indicados:

- ◆ Levantamento e análise crítica dos circuitos e procedimentos conducentes à elaboração do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS), nas vertentes despesa e receita;
- ◆ Conhecimento e apreciação dos mecanismos de acompanhamento e de controlo interno da execução do OSS;
- ◆ Identificação dos sistemas de informação que suportam a preparação e execução do OSS e a prestação de contas;

³⁵ Esta disposição legal refere que “O sistema e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento (...) devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno (SCI), à luz dos respectivos princípios de coordenação e tendo presentes os princípios de auditoria internacionalmente consagrados”.

³⁶ Ofício da DGTC n.º 8254, de 4/07/2006.

³⁷ Ofício da IGF n.º 2292, de 18/07/2006.

³⁸ Ofício da IGF n.º 846, de 22/03/2007.

³⁹ Ofício da DGTC n.º 877, de 16/01/2007.

⁴⁰ Este relatório, embora bastante relevante para a presente auditoria não foi objecto de selecção de recomendações para verificação da sua implementação junto das instituições, dado que à data da sua disponibilização o trabalho de campo já se encontrava quase concluído. Todavia, sempre que se considerou pertinente foram feitas alusões ao mesmo no presente relatório.

- ◆ Análise da evolução recente das principais rubricas da despesa e da receita;
- ◆ Levantamento dos principais aspectos associados à gestão do património financeiro e imobiliário da segurança social;
- ◆ Recolha e análise de informação referente a áreas específicas da segurança social, em que estavam também previstas acções conjuntas da IGF e da IGMTSS, designadamente, gestão, controlo e cobrança da dívida à SS e concessão de apoios às instituições particulares de solidariedade social, bem como identificação de áreas de risco para outras possíveis intervenções de controlo.

O relatório contém 27 conclusões e 22 recomendações⁴¹.

O Relatório de Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da Segurança Social foi disponibilizado pela IGMTSS à DGTC, em 23/01/2007⁴², tendo o mesmo sido considerado nas verificações efectuadas junto das instituições, pelo que se remete a sua análise para os pontos VI.2.2. e VI.4.2.

Em 17/05/2004 foi recepcionado na DGTC o Relatório de Auditoria ao ISS que teve como principais objectivos apreciar a organização existente e a evolução da estrutura orgânica do ISS, avaliar os sistemas de informação contabilística e de gestão implementados e os circuitos instituídos na realização de despesas e arrecadação de receitas, apreciar da regularidade e da legalidade das despesas públicas no âmbito do projecto das Lojas de Solidariedade e Segurança Social, verificar o cumprimento de obrigações fiscais e parafiscais e a existência de eventuais regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório. O relatório contém 33 conclusões e 13 recomendações⁴³.

⁴¹ 3 dirigidas ao CD do IGFSS em articulação com a tutela no sentido de: estabelecer um quadro com regras claramente definidas para o financiamento pelo OSS de entidades externas ao sistema; ser encontrada uma solução que garanta o cumprimento do quadro legal, estabelecido ou a estabelecer, para o financiamento da segurança social; e fomenta a clarificação das competências legais do IGFSS no domínio das alterações ao OSS, bem como aos orçamentos das instituições. As restantes foram dirigidas ao CD do IGFSS das quais se referem as seguintes: Promova adequação do enquadramento legal do IGFSS, quanto à sua estrutura interna, às actuais competências, designadamente ao nível da gestão de contribuintes; Impulsione a transformação dos orçamentos das instituições de segurança social em efectivos instrumentos de controlo, assegurando uma correspondência exacta entre as informações de execução orçamental recebidas, os registos contabilísticos e as operações efectivamente realizadas pelas entidades, garantindo também o cabimento prévio de todos os processamentos de despesa; Defina as delegações de competências a nível interno para autorizar as alterações orçamentais propostas pelas entidades do sistema de segurança social formulando as eventuais delegações de competências que se afigurem necessárias; Na ausência de um sistema de tesouraria única reforce a articulação entre o acompanhamento da execução orçamental e a análise dos pedidos de abastecimento financeiro; Assegure a efectividade dos sistemas de informação, de modo a que todos os movimentos financeiros das instituições do sistema tenham correspondência imediata nos registos contabilísticos; Assegure o controlo efectivo dos recebimentos de contribuições através das Tesourarias da segurança social, bem como a disponibilidade de contas correntes dos contribuintes fidedignas e valores globais em dívida à segurança social; e acelere o processo de transferências dos imóveis do ISS para o IGFSS.

⁴² Ofício da IGMTSS n.º 141/2007, de 18/01/2007.

⁴³ Dirigidas ao CD do ISS, de entre as quais se referem as seguintes: Assegure que as DF dão cumprimento aos princípios e regras fixadas no POCISSSS; Providencie para que seja efectuada a inventariação de todos os bens de imobilizado; Diligencie para que sejam repostos nos cofres públicos as verbas indevidamente pagas a colaboradores do Instituto; Suspenda de imediato o processamento e pagamento aos membros do CD, das despesas de representação referentes ao subsídio de férias e de Natal; Dê cumprimento imediato à



Dos relatórios referidos consta como proposta que os serviços auditados devem dar conhecimento à Inspeção das decisões e medidas adoptadas na sequência das recomendações formuladas. Neste sentido, e já anteriormente, através do ofício n.º 877, de 16/01/2007, procurou-se saber, junto da IGF, se, em geral, era efectuado o acompanhamento das recomendações formuladas não se tendo obtido resposta.

Em sede de contraditório, o Inspector-Geral de Finanças informa que “(...) em geral, a IGF procede ao acompanhamento dos casos mais significativos, uma vez decorrido um prazo superior a 6 meses, após a conclusão das acções, o que não é aplicável às situações reportadas ao período em análise.”.

IV.2.3.2 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

O Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, que aprovou o estatuto orgânico do IGFSS, cometeu-lhe novas e acrescidas atribuições, nomeadamente, ao nível do controlo estratégico, de carácter horizontal, no âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado⁴⁴, referindo o ponto VII) da alínea a) do n.º 2.º do art.º 3.º que são atribuições do IGFSS “Assegurar a verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial, da actividade dos organismos, instituições e serviços que integram o sistema de segurança social, no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado”⁴⁵.

Também, nos termos do n.º 2.º do art. 62.º da LEO, enquanto membro integrante do SCI, é prevista a realização de auditorias no âmbito daquela disposição legal⁴⁶.

Assim, este Instituto, para além das funções que detém ao nível da elaboração e controlo do orçamento da Segurança Social, mencionadas no ponto III.1, desempenha também funções no âmbito do controlo estratégico do SCI. No exercício desta função e na sequência da grande mudança operada quer ao nível do sistema constabilístico⁴⁷ quer do sistema informático⁴⁸ que suporta as operações, o Instituto contou com a participação de uma empresa de auditoria⁴⁹ para a realização de auditorias aos saldos finais de 2001, às demonstrações financeiras dos anos de 2002, 2003 e 2004 e ao sistema de controlo interno a 4 institutos. Neste âmbito, foram

RCM n.º 112/2002, de 01/07, sobre atribuição de telemóveis de serviço e garanta o cumprimento integral da legislação aplicável em matéria de contratação pública, aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas de obras públicas.

⁴⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho.

⁴⁵ A nova lei orgânica do IGFSS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, mantém estas mesmas atribuições (alínea g) do art. 3.º).

⁴⁶ Ver nota n.º 35.

⁴⁷ Implementação do POCISSSS em substituição do PCISS.

⁴⁸ Implementação do SIF em substituição das diferentes aplicações locais.

⁴⁹ O IGFSS celebrou dois contratos de prestação de serviços. O primeiro, celebrado em 3 de Outubro de 2002 e o segundo em 1 de Agosto de 2003.

produzidos 35 relatórios⁵⁰. De referir que participaram nos trabalhos 2 elementos do Gabinete de Auditoria do IGFSS⁵¹. As áreas abrangidas nas mencionadas auditorias foram, em síntese, as seguintes:

- ◆ Políticas contabilísticas adoptadas;
- ◆ Relatório de erros e omissões;
- ◆ Contabilidade orçamental;
- ◆ Demonstrações financeiras (disponibilidades, imobilizado, existências, terceiros, acréscimos e diferimentos);
- ◆ Ambiente geral de controlo interno⁵²;
- ◆ Atribuições de prestações sociais (familiares, desemprego, doença, rendimento mínimo, pensões);
- ◆ Cumprimento das disposições legais;
- ◆ Avaliação dos riscos e controlos dos sistemas de informação – levantamento de alto nível.

Concomitantemente, o Gabinete de Auditoria realizou outras acções que se podem agrupar da seguinte forma:

- ◆ Auditorias;
- ◆ Acompanhamento de recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada ou por outros órgãos de controlo;
- ◆ Estudos e construção de bases de dados de suporte ao controlo estratégico;
- ◆ Outros.

A estrutura dos relatórios da empresa de auditoria contratada não apresenta um ponto onde estejam elencadas todas as conclusões e recomendações, encontrando-se as mesmas dispersas pelos vários capítulos, o que dificulta a sua contagem⁵³. Todavia, os relatórios produzidos pelo IGFSS no âmbito do trabalho de acompanhamento das recomendações formuladas indicam, por Instituto, onde foi efectuado esse acompanhamento (IGFSS, IGFCSS e II), e o número de recomendações por si identificadas, encontrando-se essa informação no ponto VI.2.1.

⁵⁰ Relatórios concluídos em 2006 (inclusive) e disponibilizados à DGTC pelo IGFSS (vide Anexo I).

⁵¹ Estes elementos estavam afectos à subunidade de Auditoria Interna do IGFSS.

⁵² Neste âmbito, a empresa de auditoria abordou nomeadamente o seguinte: Aspectos gerais de controlo interno; Gabinete de Auditoria Interna, Comissão de Fiscalização e Conselho Consultivo; Confirmação de saldos entre entidades da Segurança Social; Funções atribuídas aos Serviços Centrais; Aplicações informáticas externas à base SAP e familiarização com o SIF.

⁵³ As versões finais dos relatórios relativos aos exercícios de 2003 e seguintes passaram a contemplar um capítulo com a matriz de risco e a síntese das recomendações.



No que respeita aos três relatórios de auditoria realizados pelo próprio Gabinete no período de 2003 a 2006 verifica-se que dois, realizados em 2004, não obtiveram despacho do Conselho Directivo do IGFSS para a realização do contraditório e um, produzido em Dezembro de 2006, ainda se encontrava em fase de contraditório, à data da realização da presente auditoria, pelo que não são aqui mencionados os números de conclusões e recomendações neles contidos.

O Gabinete produziu mais dois relatórios que, embora não designados como auditorias, incluem análises que foram submetidas ao princípio do contraditório.

Os meios e a forma como o Instituto desenvolve esta actividade, bem como a indicação concreta dos trabalhos desenvolvidos pelo Gabinete constam do ponto VI.2.1, dado que esta entidade integra a amostra seleccionada.

IV.2.3.3 – Direcção-Geral do Orçamento

A DGO tem por missão superintender na elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, na contabilidade pública e no controlo de legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, realizando, designadamente⁵⁴:

- ◆ A análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental;
- ◆ Auditorias internas no âmbito da administração financeira do Estado.

À semelhança das suas congéneres, no âmbito do SCI também está prevista a realização de auditorias nos termos do art. 62.º da LEO⁵⁵.

Na sequência da solicitação formulada a esta entidade, foi remetida a cópia de um relatório de auditoria ao Instituto de Solidariedade Social, datado de 10/08/2004 a qual foi orientada para a área do pessoal dos serviços centrais do ISS, incidindo sobre as operações efectuadas no mês de Dezembro de 2003. Nesta acção foram definidos objectivos genéricos e específicos, quanto à organização, conformidade legal e regularidade financeira, tendo privilegiado:

- ◆ O levantamento e caracterização dos sistemas de informação contabilística e de controlo interno subjacentes à realização das despesas;
- ◆ A análise, por amostragem, dos registos contabilísticos e respectivos documentos de suporte;
- ◆ A verificação, por amostragem, dos procedimentos instituídos e respectiva conformidade legal, no âmbito da realização das despesas.

⁵⁴ O art. 2º do DL n.º 344/98, de 6 de Novembro refere o âmbito de intervenção da DGO. Este diploma foi parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março, que aprova a nova lei orgânica da DGO e fixa, actualmente, as suas atribuições.

⁵⁵ Ver nota n.º 35.

O relatório contém 46 conclusões e 20 recomendações, muitas delas dirigidas ao cumprimento da legislação em vigor para atribuição dos diversos abonos e subsídios pagos durante a gerência⁵⁶. Sobre esta acção a DGO informou que não procedeu ao acompanhamento das recomendações formuladas.

IV.2.4 – Controlo Sectorial – Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Esta Inspecção exerce competências de auditoria, de inspecção e de apoio técnico-normativo, visando o controlo do orçamento da segurança social⁵⁷ e desenvolve diversas acções de auditoria e de inspecção com o intuito de, nomeadamente, avaliar e controlar a gestão orçamental, financeira e patrimonial bem como a gestão de recursos humanos e administrativa.

Como membro integrante do SCI realiza auditorias nos termos do n.º 2 do art. 62.º da LEO⁵⁸.

No período em análise, esta entidade desenvolveu 13 acções⁵⁹, com relevância para a presente auditoria, umas individualmente e outras em parceria com outras entidades inspectivas (IGF, IGS e IGE), tendo as mesmas incidido sobre as seguintes áreas:

- ◆ Prestações: subsídio de doença, subsídios de desemprego, rendimento social de inserção e prestações familiares;
- ◆ Dívidas à Segurança Social;
- ◆ Prestações indevidamente pagas;
- ◆ Serviços responsáveis pelas adopções nos CDSS;
- ◆ Acordos de cooperação;
- ◆ Sistema de concessão de apoio judiciário;
- ◆ Gestão/regularidade formal dos processos de obras;
- ◆ Legalidade e regularidade da emissão de CIT com atribuição de subsídio de doença;
- ◆ Educação pré-escolar rede de IPSS;
- ◆ Lares de idosos com fins lucrativos.

⁵⁶ Subsídios de refeição e de turno, abonos a título de isenção de horário, por cessação de funções, despesas de representação, reembolso de despesas de telefone, horas extraordinárias e trabalho em dias de descanso complementar e deslocações em serviço.

⁵⁷ As suas competências estão elencadas no art. 4.º, do DL n.º 80/2001, de 6 de Março.

⁵⁸ Ver nota n.º 35.

⁵⁹ Número de acções cujos relatórios foram disponibilizados à DGTC. No entanto, esta Inspecção realizou ainda outra acção conjunta com a IGF “Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira da segurança social” (Cfr. ponto IV.2.3.1).



No total, estes relatórios contêm 315 conclusões e 106 recomendações. Os objectivos principais, as conclusões e as recomendações dos relatórios seleccionados para análise constam do ponto VI.2.2.

Consta, igualmente do mesmo ponto, os meios e a forma como esta Inspeção desenvolve a sua actividade, na medida em que a mesma integra a amostra seleccionada.

IV.2.5 – Controlo Operacional

As entidades do Continente que integram o perímetro de consolidação da segurança social, cujas leis orgânicas contemplam órgãos ou serviços com competências de controlo operacional, são as seguintes:

Entidades	Órgãos/serviços
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	Comissão de Fiscalização e Gabinete de Auditoria ⁶⁰
Instituto de Segurança Social; IP	Comissão de Fiscalização, Gabinete de Auditoria e Serviços de Fiscalização ⁶¹
Instituto de Informática, IP	Comissão de Fiscalização ⁶²
Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP	Comissão de Fiscalização ⁶³
Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais	Comissão de Fiscalização e Gabinete de Auditoria ⁶⁴
Fundo de Garantia Salarial	Fiscal Único

A nomeação das Comissões de Fiscalização do IGFSS, do ISS e do CNPRP nunca foi concretizada. A Comissão de Fiscalização do II cessou as suas funções em 19/06/2006, não tendo havido renovação do mandato por força da aplicação no disposto nos n.ºs 1.º e 2.º do art.º 50.º

⁶⁰ Actualmente, a nova lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, estabeleceu como órgão fiscalizador o Fiscal Único e os Estatutos do IGFSS, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, criaram uma Direcção de Auditoria.

⁶¹ Actualmente, a nova lei orgânica do ISS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio, definiu como órgão fiscalizador o Fiscal Único e os seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio, criaram o Gabinete de Qualidade e Auditoria e o Departamento de Fiscalização.

⁶² Actualmente a nova lei orgânica do II, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2007, de 29/05, estabelecem como órgão fiscalizador o Fiscal Único e os seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 635/2007, de 30/05, criaram o Departamento de Planeamento, Auditoria e Qualidade.

⁶³ Actualmente a nova lei orgânica do IGFCSS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29/05, definiu como órgão fiscalizador o Fiscal Único. Os Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 640/2007, de 30/05, não contemplam nenhum serviço com funções de auditoria.

⁶⁴ Organismo extinto pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27/10/2006, sendo as suas atribuições integradas no ISS e na Direcção-Geral da Segurança Social.

do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 1 de Março⁶⁵, nem sido nomeado o Fiscal Único, nos termos do art.º 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

O Gabinete de Auditoria do CNPRP nunca foi constituído. No que respeita aos Gabinetes do IGFSS e do ISS dá-se conta da sua actividade nos pontos VI.3.1 e VI.3.2.

Quanto ao IGFSS, apesar do organismo mencionar que o DL atrás referido extingue as comissões de fiscalização, passando o órgão fiscalizador ao regime de Fiscal Único e que este ainda aguarda nomeação, apresenta um Relatório de auditoria que consubstancia a certificação legal de contas do exercício de 2006, emitido por uma Sociedade de ROC.

⁶⁵ De acordo com esta disposição legal (n.º 1) “O controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial dos institutos públicos, com excepção dos institutos com organização simplificada, relativamente a 2006 e anos posteriores, é da responsabilidade do fiscal único a designar nos termos do art. 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (...)” e (n.º 2) “Sem prejuízo da eventual adequação dos respectivos diplomas orgânicos e estatutos, com a aprovação das contas de 2005, são extintas as comissões de fiscalização, independentemente da designação adoptada, dos institutos públicos, ainda que não tenha ocorrido o prazo para que tenham sido nomeadas e desde que tal extinção não implique encargos indemnizatórios.”



V – O CONTROLO EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NA ÁREA DO CONTROLO INTERNO DA SEGURANÇA SOCIAL

O Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização sucessiva, realizou diversas auditorias na área da segurança social nas quais foram avaliadas algumas áreas do sistema de controlo interno, a nível operacional. Destas, destacam-se 10 que incidiram sobre os seguintes temas⁶⁶:

- ◆ Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo (*);
- ◆ Atribuição e Controlo de Prestações de Desemprego (*);
- ◆ Atribuição e Controlo de Pensões (*);
- ◆ Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social (*);
- ◆ Atribuição e Controlo das Prestações da Maternidade e 1.ª Infância;
- ◆ Apoios à Fundação Abreu Callado (*);
- ◆ Área financeira e implementação das políticas de gestão de pessoal e de gestão de património, efectuadas pelo Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (Auditoria integrada) (*);
- ◆ Apoios da Segurança Social à Santa Casa da Misericórdia de Cascais (*);
- ◆ Atribuição e Controlo de Prestações por Doença;
- ◆ Concessão de Apoios a IPSS e Entidades Equiparadas no Centro Distrital de Segurança Social do Porto.

Desde 2004 que o Tribunal elabora Relatórios de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social⁶⁷, com periodicidade trimestral. Dos trabalhos desenvolvidos, conclui-se que ainda não é possível efectuar um acompanhamento através da aplicação informática, utilizada para o efeito, devido a atraso nos registos contabilísticos sendo, em sua substituição, recolhida informação, nomeadamente extra-contabilística, através de processos manuais (mapas em *Excel*).

O acompanhamento quanto ao acatamento das recomendações formuladas tem sido efectuado, essencialmente, através de informação remetida pelas instituições.

⁶⁶ Relatórios n.º 37/01; 05/02; 26/02; 12/03; 08/04; 29/04; 05/05; 09/05; 23/05; 35/06, todos disponíveis em www.tcontas.pt. Os relatórios assinalados com (*) foram remetidos à Assembleia da República.

⁶⁷ Disponíveis em www.tcontas.pt e remetidos à Assembleia da República.

VI – VERIFICAÇÕES ESPECÍFICAS

VI.1 – Critérios de selecção da amostra e sua identificação

Conforme já referido no ponto II.2 – Metodologia, a presente auditoria subdividiu-se em 2 fases:

Para a 1.º fase, no âmbito do SCI foram identificados 3 órgãos de controlo de nível estratégico (IGF, DGO e IGFSS) e um de nível sectorial (IGMTSS) com competências de actuação na área da segurança social. Pretendendo-se abranger os dois níveis de controlo referidos, seleccionaram-se as entidades a seguir indicadas, a primeira porque apenas tem competências na área da segurança social e a segunda porque é a única do nível sectorial:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS);
- ◆ Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS).

Na 2.º fase, que visou quer a selecção das áreas abrangidas quer a verificação da implementação das recomendações dirigidas a instituições de segurança social, no âmbito do controlo interno, foram seguidos os seguintes critérios:

- ◆ Áreas abrangidas – A relevância financeira quer em termos de receita e de despesa quer na salvaguarda dos activos:
 - ◇ Controlo orçamental;
 - ◇ Contribuições;
 - ◇ Prestações de segurança social (Pensões e prestações de desemprego e subsídio de doença);
 - ◇ Imobilizado;
 - ◇ Sistemas de informação (SIF e os relacionados com as áreas acima referidas).
- ◆ Verificação de implementação de recomendações – Entidades a quem foi dirigida a maioria das recomendações relativas às áreas seleccionadas⁶⁸:
 - ◇ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS);
 - ◇ Instituto de Informática, IP (II);
 - ◇ Instituto de Segurança Social, IP (ISS):
 - Serviços Centrais;
 - Centro Nacional de Pensões;

⁶⁸ Relatórios de órgãos de controlo interno, incluindo a empresa contratada, e relatórios do Tribunal de Contas.



- Centros Distritais de Segurança Social de Lisboa e Porto (centros a quem foram dirigidas recomendações em quase todas as áreas seleccionadas).

VI.2 – O controlo interno ao nível estratégico e sectorial na Segurança Social

VI.2.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)

A estrutura orgânica do IGFSS encontra-se definida na Portaria n.º 409/2000, de 17 de Julho⁶⁹, a qual inclui o Gabinete de Auditoria Interna (GAI), cujas atribuições se encontram referidas no ponto VI.3.1.

Para a prossecução das funções de controlo estratégico, de carácter horizontal, atribuídas ao IGFSS no âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, foi criada, em 2001, por deliberação do Conselho Directivo do IGFSS⁷⁰, na estrutura central, a **Unidade de Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social**⁷¹, dependente directamente daquele Conselho.

Posteriormente, com o objectivo de racionalizar e tornar mais eficiente a estrutura existente, assim como otimizar os recursos afectos, o CD deliberou, em 2003⁷², criar o Gabinete de Auditoria (GA) mediante a fusão do Gabinete de Auditoria Interna (GAI) com a Unidade orgânica anteriormente referida.

Não obstante a fusão das duas unidades orgânicas, mantiveram-se individualizadas as subáreas, ficando cada uma delas dotada do pessoal técnico e administrativo anteriormente afecto e a desenvolver as funções inicialmente definidas, alterando-se somente a sua designação para Gabinete de Auditoria/Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (GA/ASSSS), no caso da subunidade orgânica responsável pelo controlo estratégico e Gabinete de Auditoria/Auditoria Interna (GA/AI), para a subunidade responsável pelo controlo operacional.

⁶⁹ Actualmente, a estrutura orgânica do IGFSS encontra-se definida na Portaria n.º 639/2007, de 30/05, a qual inclui uma Direcção de Auditoria incumbindo-lhe “(...) efectuar o acompanhamento da actividade dos organismos, instituições e serviços que integram o Sistema de Segurança Social, nos domínios orçamental, económico e patrimonial, no âmbito do Sistema do Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCIAFE), competindo-lhe:

- a) Avaliar, através da realização de auditorias aos procedimentos, sistemas de informação e ao processo contabilístico, a adequação dos sistemas de controlo interno e a conformidade dos registos contabilísticos do sistema de segurança social;
- b) Assegurar a representação técnica do Instituto no SCIAFE” (cfr. art. 13.º).

⁷⁰ Anteriormente, pela Deliberação do CD n.º 123/2000, de 14 de Dezembro (divulgada pela Circular Informativa n.º 1 de 23 de Fevereiro de 2001), tinha sido criada a Direcção de Controlo Interno do Sistema, integrada no Departamento de Orçamento e Conta. Verifica-se, assim, um desajustamento entre a estrutura real e a estrutura legal definida pela Portaria n.º 409/2000, de 17 de Julho (Estrutura orgânica interna do IGFSS).

⁷¹ Deliberação do Conselho Directivo n.º 34/2001 (Ajustamentos à Lei Orgânica), de 9 de Julho de 2001.

⁷² Em reunião de 9 de Janeiro de 2003 (Ordem de serviço n.º 3/CD/2003).

Em consonância com o n.º 4.º do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98⁷³ – Controlo estratégico – foram atribuídas as seguintes funções ao GA/ASSSS⁷⁴:

- ◆ Garantir a verificação, acompanhamento, avaliação e informação nos domínios do SCI do SSSS;
- ◆ Assegurar a representação técnica do IGFSS no SCI da Administração Financeira do Estado;
- ◆ Assegurar o cumprimento dos procedimentos internos do Sistema e a fiabilidade de informação;
- ◆ Organizar e manter um sistema de informação de gestão do sistema, em articulação com os demais órgãos do controlo interno do SCI, fazendo uso de vários indicadores; e
- ◆ Proceder a auditorias internas (ao sistema da SS) de acordo com um programa específico, podendo articular-se com a IGMTSS e os órgãos de controlo estratégicos.

O pessoal afecto ao GA/ASSSS no período 2003/2006 foi o seguinte:

Número de efectivos

Categoria/função	2003	2004	2005	2006
75 Chefia	1	1	1	1
Técnico Superior	1	1	2	2
76 Estagiária	-	-	-	1
77 Administrativo	1	1	1	1
Total	3	3	4	5

Fonte: IGFSS

Este Gabinete, criado em finais de 2001, foi inicialmente integrado por uma Directora, uma Técnica Superior e por uma funcionária administrativa para apoio. Esta equipa manteve-se estável até Fevereiro de 2005, data a partir da qual foi integrada uma nova Técnica Superior. De referir que, a partir de Abril de 2006, foi reforçado com um estagiário e a Directora do GASSSS coordena também a área de Auditoria Interna.

A chefia e as técnicas detêm licenciaturas em economia, gestão de empresas e sociologia, adequadas ao desempenho das suas funções. No entanto, no momento da criação do Gabinete não possuíam experiência profissional em auditoria, o que constituiu um constrangimento à actividade inicialmente desenvolvida.

⁷³ O Controlo Estratégico consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivada preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial e a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado.

⁷⁴ Atribuições efectuadas à Unidade Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social pela Circular Informativa n.º 1 de 23/02/2001 e que transitaram para o GA/GASSSS.

⁷⁵ A Directora do GA/ASSSS passou a dirigir o GA/AI, a partir de Abril de 2006.

⁷⁶ Desempenha funções nas duas subunidades.

⁷⁷ Comum às duas subunidades.



Refira-se também que no IGFSS não existe uma carreira específica, de inspecção ou de auditora, nem os elementos desta equipa auferem uma remuneração que reflecta o exercício de funções ao nível do controlo estratégico.

Sobre o planeamento e actividade desenvolvidos pelo Gabinete de Auditoria do IGFSS, no período compreendido entre 2003 e 2005, note-se que os planos e os relatórios não distinguem exactamente quais as actividades atribuídas a cada subunidade orgânica (GA/AI ou GA/ASSSS)⁷⁸ e não permitem uma leitura directa entre a actividade planeada e os trabalhos produzidos. Assim, relativamente ao período compreendido entre 2003/2005, verificou-se o seguinte:

Ano	Actividade
2003	Foram planeados 9 projectos* dos quais foram concluídos 8 e realizadas partes de acções não incluídas no plano.
2004	Foram definidos 5 projectos*, concluíram-se 5, um dos quais não consta do plano e um encontrava-se em curso.
2005	Planearam-se 2 projectos* nucleares e 9 objectivos, tendo sido todos concluídos.

* (*) Terminologia utilizada nos planos e relatórios de actividades, significando auditorias, estudos, criação de bases de dados, etc.
Fonte: Planos e Relatórios de Actividades

Para o desempenho das suas funções o GA/ASSSS considerou que a sua actividade se deve desenvolver, essencialmente, em duas áreas de actuação distintas, com as seguintes vertentes.

⁷⁸ O Planeamento para 2006 já é mais explícito.

Vertentes	
Informação e planeamento	Operacional
<p>79 BD de indicadores de gestão</p> <p>81 BD para controlo estratégico</p> <p>82 Modelo de articulação com organismos da SS</p>	<p>80 Estudos e análises de carácter estratégico</p> <p>Auditorias sobre assuntos transversais</p> <p>Auditorias em parceria no âmbito do SCI</p> <p>Acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada e pelos órgãos de controlo.</p>

Fonte: GA/ASSSS

Numa primeira fase deste trabalho, foram solicitados ao IGFSS os trabalhos resultantes de auditorias realizadas no âmbito do sistema do controlo interno da segurança social. Em resposta, foram indicados 35 relatórios (Vide Anexo I), elaborados pela empresa de auditoria contratada, que já estavam na posse da DGTC⁸³. Os diferentes tipos de auditorias foram desenvolvidos junto de 4 institutos e ao Sistema da SS, conforme se indica:

⁷⁹ Contém informação anual, com início em 1996, que permite efectuar, designadamente, a análise evolutiva por rubricas das receitas e das despesas; o controlo da entrega das Declarações de remunerações (por Distritos e Regiões Autónomas); o apuramento do número de beneficiários activos (por local de trabalho e distrito de residência), das pensões, pensionistas e complementos (por regimes), das despesas com complementos e suplementos; dos subsídios de doença e desemprego; do abono de família e do Rendimento Mínimo Garantido e a elaboração de indicadores externos ao Sistema da Segurança Social (Indicadores de emprego e mercado de trabalho, demográficos e económicos).

⁸⁰ Trabalhos em que participaram: SIAFE e CFE (2004); Rigor e contenção (2004); Instrução do inquérito da Grão-Pará.

⁸¹ A informação guardada destina-se a servir de base às actividades do controlo estratégico do Sistema da Segurança Social, tanto na fase de planeamento das actividades, como para outros fins de natureza estatística e/ou de controlo. Permite, em termos genéricos, a consulta do seguinte tipo de informação: **identificação, caracterização e datação do acto**, designadamente a natureza e nome do trabalho (auditorias ou outro), objectivo, denominação do organismo que o elaborou e do que foi alvo, informações de outros organismos contactados e a origem da informação e localização do arquivo; **identificação das áreas de maior risco ou deixadas sem controlo** nomeadamente, áreas de actuação da SS visadas, ficheiro com todo o texto do relatório e sínteses das irregularidades/deficiências detectadas, das conclusões e das recomendações, assim como indicações sobre o *follow-up*.

Está sedeada numa pasta de acesso restrito no Servidor do IGFSS encontrando-se protegida ao nível do utilizador, mediante a atribuição de permissões, e possibilita apenas a consulta impedindo a sua replicação ou cópia.

Encontra-se incompleta, faltando a informação dos relatórios da IGF realizados no âmbito da Segurança Social, por a IGF não ter sido ainda oficialmente contactada para efeitos de remessa dos seus relatórios (a BD regista apenas 2 relatórios da IGF a que o IGFSS teve acesso na qualidade de entidade auditada), facto que condiciona a actuação do GA/ASSSS por: limitar a avaliação do funcionamento do SCI; impossibilitar o conhecimento das situações e irregularidades/infrações detectadas e correspondentes recomendações formuladas; dificultar ou limitar o alcance do planeamento e/ou articulação da actividade desenvolvida pelas entidades que actuam ao nível do controlo estratégico e sectorial.

⁸² Para desenvolver esta articulação dispõem de dossier “permanente” por organismo e análise para informação de gestão (BS, PA e RA).

⁸³ No âmbito dos trabalhos preparatórios para a elaboração dos Pareceres sobre as CSS o Tribunal de Contas tem vindo a solicitar a remessa destes relatórios.



Tipos de auditoria	Anos	Entidades				SS
		IGFSS	II	IGFCSS	ISS	
Auditoria às DF e sistema de controlo interno	2001	X	X	-	-	-
	2002	X	X	X	X	-
	2003	X	X	X	X	-
	2004	-	-	X		-
Auditoria aos saldos iniciais	2002	X	X	X	X	-
Análise das amortizações	2002	X	X	-	X	-
	2003	X	X	-	X	-
Levantamento de alto nível do SI	2003	X	X	X	X	-
Análise do fluxo de informação - Processo de contribuições	2003	X	-	-	-	
Fluxos de informação entre sistemas	2003	-	-	-	-	X
Análise dos pagamentos automáticos	2003	-	-	-	-	X
Análise aos perfis de autorização do sistema SIF	2003	-	-	-	-	X
Revisão de alto nível dos controlos SAP	2003	-	-	-	-	X

Fonte: Relatórios produzidos pela empresa de auditoria contratada

E foram remetidos 4 relatórios trimestrais sobre o acompanhamento das recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada e pelo GA/AI do IGFSS, elaborados em 2005, e os 6 relatórios a seguir indicados, todos eles elaborados com os recursos humanos afectos ao GA/ASSSS:

Tipo de acção	Identificação da acção	Entidades objecto de análise	Data do Relatório
Auditoria	Sobre medidas de rigor e contenção orçamental ⁸⁴ (*)	IGFSS, ISS, II; IGFCSS; CNPRP, DAISS, CPL, Caixas de Previdência	Abril/2004
	Sobre as despesa de administração nas ISS ⁸⁵ (*)	IGFSS, ISS, II; IGFCSS; CNPRP, DAISS, CPL, Caixas de Previdência	Dezembro/2004
Estudo	Sobre o financiamento das políticas de emprego pelo OSS ⁸⁶	-----	Novembro de 2005
Bases de dados	Análise de indicadores de gestão da SS	-----	Dezembro/2005
	Análise da informação da base de dados de suporte ao controlo estratégico ⁸⁷	-----	Dezembro/2005
Outros	Análise da conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas ⁸⁸	IGFSS e II	Dezembro/2005

(*) Relatórios em versão preliminar (antes de contraditório). Estes relatórios não obtiveram despacho do Conselho Directivo em exercício de funções até 31/05/2005 e o actual Conselho Directivo despachou no sentido de aguardar oportunidade de actualização de dados antes de se enviar para contraditório.

Fonte: GA/ASSSS

Em sede de contraditório, o IGFSS, relativamente aos tipos de acção que constam do quadro anterior, alega que “(...) as acções classificadas como ‘estudos’ e ‘outros’ também têm vertente de auditoria, em especial a última”.

Durante a realização do trabalho de campo constatou-se que o GA/ASSSS concluiu, em 2006, mais 4 relatórios de acompanhamento de recomendações, um relatório de análise de indicadores de gestão e um relatório de auditoria “Aos bens patrimoniais – Análises dos procedimentos e sistemas de gestão e controlo”, que ainda estava em fase de contraditório, em Fevereiro de 2007⁸⁹.

⁸⁴ Enquadra-se no objectivo do controlo estratégico de verificação, acompanhamento e informação perspectivado sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais do Governo.

⁸⁵ Permite ter um conhecimento aprofundado da informação sobre as despesas de administração das Instituições da Segurança Social e formular um conjunto de recomendações para a resolução de problemas de funcionamento do SIF/SAP, para a revisão dos critérios da classificação das despesas e para o II melhorar a cobertura estatística.

⁸⁶ Efectua uma abordagem tão completa quanto possível, do financiamento das Políticas de Emprego com suporte no OSS, em termos de origem, evolução, tipo de medidas e vertentes da despesa, aspectos legislativos e orçamentais e suas desconformidades.

⁸⁷ Permite retirar ilações sobre as áreas mais auditadas, os aspectos/assuntos sobre os quais incidiram um maior número de actos de controlo, identificar os principais projectos/programas que concentraram maior número de auditorias, bem como evidenciar as principais deficiências e irregularidades detectadas, o que possibilitou enunciar um conjunto pertinente de recomendações a ter em conta no planeamento e no desenvolvimento de acções futuras.

⁸⁸ Possibilitou inferir que as parametrizações automáticas estão correctamente efectuadas e que funcionam bem, muito embora tenham sido detectadas algumas anomalias, e efectuadas as correspondentes recomendações, essencialmente ao nível do módulo IS-RE e da interface SGC.

⁸⁹ Este relatório não foi analisado porque ainda não estava concluído.



Os trabalhos realizados pela empresa contratada identificaram diversos ajustamentos e correcções a introduzir nas rubricas das Demonstrações Financeiras, detectaram alguns aspectos negativos nos sistemas de controlo interno (essencialmente no âmbito dos procedimentos contabilísticos), analisaram as principais unidades que integram a estrutura orgânica dos organismos e os processos/actividades (nucleares e auxiliares). Tendo em vista a superação das situações detectadas nas auditorias, apresentaram, por solicitação do GA/ASSSS, as correspondentes recomendações, graduadas em prioritárias e secundárias, para permitir conhecer o grau de prioridade na sua implementação.

No contexto destas auditorias, efectuou-se, igualmente, a avaliação dos riscos (nomeadamente, o envolvimento do “negócio”; a importância da informação; a dependência, confiança e mudanças nas tecnologias de informação (TI) e controlo dos sistemas de informação (designadamente a gestão das TI; a continuidade dos sistemas; a segurança física da informação e o desenvolvimento de sistemas).

A contratação desta empresa de auditoria por parte do IGFSS⁹⁰ foi importante, porque permitiu superar limitações do GA/ASSSS ao nível dos recursos humanos, nomeadamente, o número reduzido de efectivos e a pouca experiência em auditoria, e, ainda, um melhor desempenho ao nível do controlo estratégico, pela avaliação dos principais organismos da Segurança Social.

Os múltiplos trabalhos apresentados afiguram-se muito pertinentes, em virtude de incidirem no período subsequente à introdução de significativas alterações, nomeadamente a introdução do SIF, a adopção generalizada do POCISSSS e a reorganização operada em diversos organismos. A apreciação dos trabalhos produzidos revela estarem tecnicamente bem sustentados em metodologias e práticas de auditoria internacionalmente adoptadas; e apresentarem significativa extensão, pormenorização e profundidade de análise, evidenciando, no entanto:

- ◆ um menor aprofundamento e detalhe de análise na área da contabilidade orçamental; e
- ◆ lacunas ao nível da verificação da regularidade e legalidade da despesa, situação eventualmente originada pela menor familiaridade com as normas, regras e legislação aplicável.

Segundo informações da responsável pelo GA/ASSSS, não existe intenção de renovar o contrato com a empresa de auditoria. Nesta eventualidade, poderão advir algumas dificuldades ao nível do desempenho do controlo do SCI, face e às limitações dos recursos humanos até agora disponíveis no GA/ASSSS, eventualmente ultrapassáveis mediante uma maior articulação com as entidades que actuam nos outros níveis de controlo, embora, neste caso, existam várias instituições de segurança social que ainda não dispõem de controlo operacional.

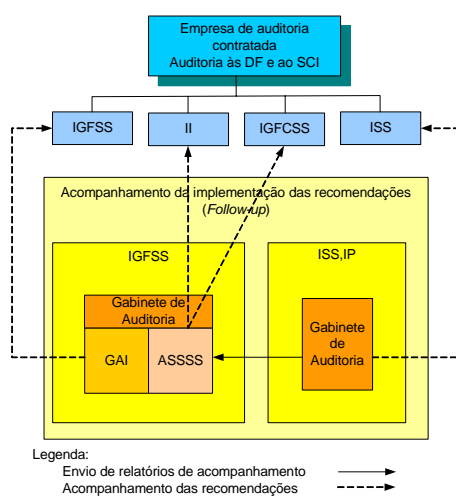
Em 2004, o GA/ASSSS iniciou o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada e por outros órgãos de controlo.

⁹⁰ O IGFSS celebrou dois contratos de prestação de serviços. O primeiro, celebrado em 3 de Outubro de 2002, no valor de 153,7 milhares de euros s/IVA, e o segundo em 1 de Agosto de 2003, no montante de 550,8 milhares de euros s/ IVA.

Os dois responsáveis da unidade orgânica (GA) acordaram que o *follow-up* do IGFSS ficaria a cargo do GA/AI e que os do IGFCSS e do II seria da responsabilidade do GA/ASSSS, em virtude destas entidades não possuírem gabinetes de auditoria interna. A esta subunidade, devido às atribuições de controlo estratégico, competiria, igualmente, efectuar um acompanhamento de alto nível da implementação das recomendações formuladas ao IGFSS.

No que concerne ao ISS, foi informalmente acordado pelo GA/ASSSS do IGFSS, com o GAI daquela entidade, que este se deveria consubstanciar na elaboração de uma matriz idêntica às efectuadas para os outros institutos auditados pela mesma empresa, para monitorar a implementação das situações identificadas no relatório da auditoria externa. O GA/ASSSS deveria então efectuar um acompanhamento idêntico ao que faz para o IGFSS (*follow-up do follow-up*), cobrindo assim a totalidade dos institutos auditados.

Para uma melhor compreensão do exposto, apresenta-se o seguinte diagrama:



Após a análise pelo GA/ASSSS das respostas recebidas do IGFCSS e do II, foi pedida à empresa de auditoria, por intermédio do GA/AI, que verificasse a implementação das recomendações referidas no *follow-up* e que, no caso de os procedimentos recomendados não terem sido adoptados, se verificasse se os fundamentos apresentados pelos responsáveis dos institutos em causa inviabilizavam, de facto, a adopção da acção correctiva.

O GA/ASSSS considerou o *follow-up* um processo dinâmico, pelo que, no caso das recomendações não terem sido acatadas, seriam referenciadas na matriz seguinte do *follow-up*, que, à semelhança das anteriores, vão sendo remetidas para os responsáveis dos institutos auditados. Este gabinete planeou realizar trimestralmente este acompanhamento, o qual deveria decorrer no último mês de cada trimestre, com início no mês de Março de 2005.

Os quatro relatórios produzidos pelo GA, em 2005, no âmbito deste acompanhamento não incluem as recomendações formuladas ao ISS, por estas constarem dos relatórios finais elaborados em data muito posterior, pela empresa de auditoria contratada. No que respeita aos



outros 3 Institutos é feita uma abordagem, em relação a cada um, do número de recomendações formuladas e a situação em que se encontram, conforme se indica no Anexo II.

Em sede de contraditório o IGFSS referiu que no âmbito da coordenação do Projecto foi acordado com a empresa de auditoria que *“(...) cada relatório (de qualquer um dos Institutos) incluiria as recomendações do relatório do ano anterior que ainda não tinham sido implementadas à data”* e que relativamente ao ISS *“(...) à data do fecho do Relatório de 2002 (16/2/2006) já só fazia sentido iniciar-se o acompanhamento do Relatório de 2003, que contudo só veio a ser concluído muito mais tarde (01/02/2007), justificando-se neste momento fazer apenas o acompanhamento das recomendações do relatório de 2004”*.

Em 2006 os relatórios de acompanhamento passaram também a incluir as recomendações formuladas por outros órgãos de controlo, designadamente, do Tribunal de Contas. No entanto, continuam a não conter informação sobre a situação das recomendações dirigidas ao ISS, referindo a responsável do GA/ASSSS que, apesar dos contactos mantidos com aquele Instituto, não tem sido possível obter informação⁹¹.

O IGFSS, no âmbito do contraditório, referiu que em 2006 se iniciou *“(...) a articulação do GA/ASSSS com o GAI do ISS para acompanhamento das recomendações dos Relatórios do TC ao ISS e em 2007 ao Relatório produzido em 2006 pelo GA/SSSS, não tendo sido, contudo, possível, alargar esse acompanhamento aos relatórios do próprio GAI do ISS”*.

A partir de 2007 a elaboração dos relatórios de acompanhamento terão periodicidade semestral.

Em relação aos trabalhos efectivamente produzidos pelo pessoal do GA/ASSSS, refere-se, em síntese, o seguinte:

- ◆ Afiguram-se convenientemente estruturados e uniformizados, evidenciando os respectivos objectivos, âmbito e metodologia adoptada, as conclusões e as correspondentes recomendações, mas não os critérios de selecção e a dimensão das amostras, com excepção do relatório de análise dos procedimentos SIF;
- ◆ Os relatórios produzidos em 2004, que se inseriam verdadeiramente no âmbito do controlo estratégico, faziam uma apreciação, nos serviços de segurança social, do impacto das orientações emitidas pelos diversos órgãos de hierarquia do Estado, no sentido do rigor e da contenção orçamen-

⁹¹ Na sequência da nomeação do Director do GAI do ISS, como interlocutor, o GA/ASSS (IGFSS) remeteu os ficheiros das matrizes relativas às auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, esclarecendo que o acompanhamento do acatamento das respectivas recomendações seria efectuado com a periodicidade trimestral e fixou o prazo para a devolução dos ficheiros anotados; e relembrou que o processo de *follow-up* relativo a esse Instituto só ficaria completo quando abrangesse os relatórios de auditoria da empresa contratada (e de outras entidades externas, quando for caso disso) e, ainda, os relatórios elaborados pelo próprio GAI/ISS, bem como, alertou para os prazos de entrega dos resultados do acompanhamento.

tal; contudo, não obtiveram despacho do Conselho Directivo do IGFSS pelo que o efeito das suas recomendações foi quase nulo⁹²;

- ◆ Dispunham de processos, cuja análise, por amostragem, permitiu verificar que se encontravam organizados, continham os papéis de trabalho (recolhidos ou produzidos) que, nos casos analisados, evidenciavam as asserções produzidas. Para além destes processos, existem arquivos organizados por assuntos relevantes, relacionados com a área, funções desempenhadas, órgão e entidades de controlo (Conselho Coordenador e outras entidades de controlo estratégico, sectorial e operacional);
- ◆ É realizado o contraditório, constando do texto do relatório excertos das respostas das entidades, sendo estas anexas aos respectivos relatórios;
- ◆ O acompanhamento das recomendações formuladas é efectuado através de informação prestada pelos serviços, não se procedendo à sua confirmação *in loco*, excepto aquando da realização de auditorias.

Finalmente, no que respeita à articulação com o SCI da Administração Financeira do Estado, há a mencionar o seguinte:

- ◆ Analisados os planos de actividades do IGFSS, observa-se que nos anos de 2003 e 2005 constam algumas acções que se enquadram nas orientações emanadas pelo Conselho Coordenador;
- ◆ Em 2006, a *proposta de articulação* do SCI relativa ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social integra 2 acções propostas pelo IGFSS, a desenvolver na área da acção social, uma com a IGF⁹³ e outra com a IGMTSS⁹⁴.
- ◆ No período de 2003 a 2006, participou na realização dos seguintes trabalhos:
 - ◇ Em 2002/03, no levantamento dos Sistemas de Informação da Administração Financeira do Estado (SIAFE);
 - ◇ Em 2003/04, na caracterização das funções do Estado;
 - ◇ Na elaboração do Manual de Auditoria do SCI, concluído em 2005;
 - ◇ Colaboração na construção da base de dados do SCI - SIAUDIT⁹⁵.
- ◆ Com vista a dotar o Conselho Coordenador da informação necessária à elaboração dos respectivos Relatórios de Actividades, procedeu à elaboração e envio de quadros sínteses sobre as acções planeadas, respectivo grau de execução no final do exercício, análise dos desvios e principais resultados (conclusões, recomendações e propostas de *follow-up*);

⁹² Excepciona-se o facto de na sequência do relatório de auditoria sobre Medidas de Rigor e Contenção Orçamental terem sido elaborados os Relatórios “Estudo sobre o financiamento das Políticas de Emprego pelo OSS” e “Análise da conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas”, os quais mereceram despacho do Conselho Directivo.

⁹³ Auditoria aos circuitos e processos da gestão das tesourarias do SSSS numa óptica de Implementação da Tesouraria Única do Sistema.

⁹⁴ Auditoria aos bens patrimoniais – Análise dos procedimentos e sistemas de gestão e controlo instituídos.

⁹⁵ O GA/ASSSS no âmbito da análise do projecto sugeriu que aquela base de dados fosse preparada para também integrar os relatórios do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo operacional (Serviços de Auditoria Interna e Serviços de Fiscalização).



- ◆ O GA/ASSSS adoptou o “Manual de Auditoria do SCI”, como referência, embora considere que este carece de ser adaptado à área da Segurança Social, nomeadamente, por não haver definição de critérios de risco e materialidade, face aos elevados valores do orçamento da Segurança Social e pela necessidade de adoptar/criar metodologias de análise adaptadas às áreas relevantes (em termos financeiros ou decorrentes da aplicação doutro critério);
- ◆ Para articulação das entidades que actuam no sistema da Segurança Social, ao nível do controlo estratégico e operacional, procedeu à recolha de informação necessária, constituída, nomeadamente, pelos planos estratégicos, planos e relatórios de actividades dos organismos desta área, e de documentos relativos a auditorias e de informações sobre o decurso de auditorias externas ou outras acções de controlo de carácter extraordinário (não previstos no PA);
- ◆ Solicitou à IGMTSS listagens das auditorias consideradas relevantes relativas ao período compreendido entre 2002 e 2005, providenciou pela nomeação de elementos de ligação dos organismos do sistema, com o IGFSS, designadamente do IGFCSS, ISS, II, DAISS, CNPRP e IGMTSS e promoveu a realização de inquérito às entidades da Segurança Social, com o intuito de obter informação financeira e outra relacionada com a informação produzida/divulgada⁹⁶;
- ◆ Promoveu, ainda, outros contactos com entidades de controlo, tal como a acção de apresentação do Manual de Auditoria do SCI aos elementos do GAI e do Serviço de Fiscalização do ISS.

VI.2.2 – Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS)⁹⁷

Com vista à caracterização e conhecimento da actividade desenvolvida por este órgão inspeccionário, analisaram-se os balanços sociais e os planos e relatórios de actividades respeitantes aos anos de 2003 a 2006, donde se destacam os seguintes aspectos:

N.º de efectivos

Categoria	Efectivos			
	2003	2004	2005	2006
Dirigentes	3	4	5	4
Inspeção	36	44	38	33
Técnico Superior	2	4	3	3
Administrativos	21	24	22	21
Auxiliar	9	8	8	6
Total	71	84	76	67

Fonte: Balanços Sociais

⁹⁶ Nomeadamente relatórios de auditoria, de fiscalização, estudos e publicações.

⁹⁷ As atribuições e a referência às áreas da segurança social onde a inspeção tem desenvolvido a sua actividade encontram-se descritas no ponto IV.2.4.

Como se constata, o número total de efectivos regista variações ao longo do quadriénio, aumentando, em número de 13, de 2003 para 2004, para nos anos seguintes apresentar uma redução sucessiva de 8 e 9 elementos; o número de dirigentes conheceu aumentos sucessivos nos três primeiros anos, apresentando uma diminuição em 2006, e a categoria de inspecção evidencia alguma oscilação, com um incremento de 8 efectivos de 2003 para 2004, baixando para 38 elementos no ano de 2005 e 33 em 2006, o que representa uma redução de 6 e 5 efectivos, respectivamente.

O corpo de inspecção é o que comporta o número mais elevado de efectivos, numa percentagem superior a 50% do total em média nos quatro anos, seguido do pessoal administrativo, que não atinge, em média, os 30%.

Relativamente à formação, o total de horas por categoria foi o seguinte:

Horas de Formação

Categoria	Horas dispendidas em acções de formação			
	2003	2004	2005	2006
Dirigentes	118	196	133	75
Inspeção	216	2.214	780	1.578
Técnico Superior	-	76	24	62
Administrativos	160	228	180	264
Auxiliar	-	40	-	34
Total	494	2.754	1.117	2.013

Fonte: Balanços Sociais

Face aos valores apresentados destaca-se o ano de 2004, em especial no que respeita à formação dos inspectores, os quais, em média, frequentaram 50,31 horas de formação.

Para uma melhor caracterização dos recursos humanos, complementa-se a informação com os seguintes dados:

Indicadores de recursos humanos

Designação	2003	2004	2005	2006
Média etária (anos)	47,12	45,54	46,94	46,66
Nível médio de antiguidade (anos)	20,69	18,52	20,14	20,75
Licenciados (número)	36	48	42	38
Horas de trabalho extraordinário (número)	2.876	2.387	2.166	2.051
N.º de dias de ausência ao trabalho (número)	1.262	1.287	1.563	1.335
Total de encargos com o pessoal (valor)	€2.471.531	€2.132.260	€2.334.724	€1.991.155

Fonte: Balanços Sociais



Constata-se, assim, que:

- ◆ A média etária se situa nos 46/47 anos de idade e a antiguidade ronda os 20 anos;
- ◆ No ano de 2004, o número de licenciados aumentou em 12 efectivos relativamente ao ano anterior. No entanto, nos anos seguintes, registou-se uma redução sucessiva de 6 e 4 efectivos, situação que encontra justificação no decréscimo de pessoal da inspecção ocorrida nesses anos;
- ◆ O número de dias de ausência ao trabalho cresceu nos três primeiros anos, em especial em 2005, onde se verifica um aumento de 21%, diminuindo em 2006 face ao ano anterior;
- ◆ O número de horas de trabalho extraordinário tem vindo a decrescer ao longo do quadriénio: 17% de 2003 para 2004, 9% de 2004 para 2005 e 5% de 2005 para 2006, não obstante as oscilações de efectivos que se têm verificado;
- ◆ Por último, é de notar que, o valor dos encargos com o pessoal apresenta uma tendência de decréscimo, em particular no ano de 2006.

A Inspectora-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, no âmbito do contraditório, informou que o número de dias de ausência ao trabalho reporta-se, maioritariamente a situações de doença prolongada de um número reduzido de funcionários e que as horas de trabalho extraordinário respeitam, apenas, aos motoristas afectos à IGMTSS.

Os planos de actividades dos anos em análise mencionam um número significativo de acções a desenvolver que se traduz numa abrangência considerável das diversas áreas da segurança social. Os correspondentes relatórios de actividades, por seu turno, não permitem aquilatar em que medida as acções previstas foram realizadas, ou em que plano haviam sido previstas aquelas que se concretizaram. De acordo com os elementos disponíveis, são as seguintes as acções previstas e os relatórios produzidos:

PA/RA	2003	2004	2005	2006
N.º acções previstas	7	5	10	-
Nº de acções iniciadas (a)	-	4	9	-
N.º relatórios concluídos (b)	-	-	4	9

a) Corresponde ao n.º de processo

b) Corresponde à data de conclusão do relatório

Fonte: Planos de Actividades e Relatórios disponibilizados pela IGMTSS

De facto, não foram remetidos relatórios concluídos em 2003 e 2004, verificando-se um considerável acréscimo do número de acções iniciadas em 2005 e relatórios concluídos em 2006.

Face ao que antecede, compaginando a informação contida nos Balanços Sociais com o total de relatórios produzidos no âmbito do SCI, pode concluir-se que, apesar do decréscimo efectivos em 2005, houve um aumento de acções iniciadas no mesmo ano cuja conclusão se veio a repercutir em 2006. A reforçar esta conclusão, obteve-se junto da IGMTSS a indicação de que só a partir daquela data começou a desenvolver um número mais significativo de trabalhos na

área da auditoria e em cumprimento do plano de actividades definido; anteriormente a actividade da Inspeção esteve mais direccionada para actividades de outra natureza (inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares) desencadeadas no âmbito de acções reactivas, principalmente direccionadas às Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Em sede de contraditório, a Inspectora-Geral referiu que “(...) *para além das competências no âmbito do Controlo Interno da Segurança Social, prosseguiu atribuições na área do **emprego**, da **formação profissional** e, das relações laborais, bem como ao nível da **acção social** (...)*” e que “(...) *foram celebrados 2 protocolos com o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no âmbito dos quais foram realizadas 14 acções (...)*”, acrescentando que foram realizadas 3 acções de Sindicância e um número elevado de processos de inquérito e disciplinares nos anos de 2003 e 2004.

As alegações produzidas vêm confirmar a conclusão de auditoria no sentido de que apenas a partir de 2005 começaram a ser visíveis as acções com relevância para a área da Segurança Social.

Numa primeira fase deste trabalho, foram solicitados à Inspeção-Geral os relatórios resultantes de auditorias realizadas no âmbito do controlo interno da segurança social, tendo sido remetidos 13 relatórios, referentes a 4 processos de 2004 e 9 de 2005, como se pode constatar pelo seguinte quadro:



Entidade auditora	Nº de Processo	Entidade auditada	Auditoria/Inspeção	Período auditado	Data do Relatório
IGMTSS	74/2004	ISS (CDSS Guarda/Coimbra/Faro)	Gestão/Regularidade formal dos processos de obras	2002	Março de 2005
IGMTSS	242/2004	ISS (CDSS Faro/Setúbal/Porto/Lisboa)	Follow-up do Sistema de Controlo das Prestações Indevidamente Pagas	2001/2003	Junho de 2005
IGMTSS	279/2004	CDSS de Aveiro, Beja, Bragança, Coimbra e Vila Real	Auditoria às condições de atribuição do Rendimento Social de Inserção	2004	Outubro de 2006
IGMTSS	280/2004	ISS (CDSS Porto/Aveiro/Setúbal/Lisboa)	Operacional às condições de atribuição do subsídio de doença	2002/2004	Setembro de 2005
IGMTSS	4/2005	CDSS de Beja, Lisboa e Viana do Castelo	Auditoria às condições de atribuição das prestações familiares		Novembro de 2006
IGS/IGMTSS	5/2005	36 Centros de Saúde	Legalidade e regularidade da emissão de CIT c/atribuição de subsídio de doença	2004	Outubro de 2005
IGE/IGMTSS/ISS	6/2005	IPSS - 212 Jardins de infância	Inspeção - Educação Pré-Escolar Rede de Instituições Particulares de Solidariedade Social	2005	Abril de 2006
IGF/IGMTSS	7/2005	IGFSS e ISS (S. Centrais e CDSS de Lisboa)	Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da segurança social	2004/05	Junho de 2006
IGMTSS	11/2005	CDSS de Aveiro, Braga, Porto e Viana do Castelo	Auditoria às condições de atribuição das prestações de desemprego		Janeiro de 2006
IGMTSS	15/2005	93 Lares de idosos	Auditoria aos Lares de idosos com fins lucrativos	2005	Novembro de 2006
IGMTSS	41/2005	CDSS de Aveiro, Lisboa, Porto e Setúbal	Auditoria ao sistema de concessão de apoio judiciário		Outubro de 2006
IGMTSS	133/2005	CDSS de Lisboa, do Porto, de Évora, de Setúbal e de Leiria	Auditoria aos Serviços Responsáveis pelas Adopções nos CDSS	2005	Novembro de 2006
IGMTSS	190/2005	CDSS da Guarda - 252 Processos de IPSS	Inspeção - Acordos de Cooperação	2005	Mai de 2006

Fonte. Relatórios enviados pela IGMTSS

Após a análise dos mesmos, e tendo em conta o programa de auditoria aprovado, relevam para o presente trabalho as principais conclusões e recomendações dos relatórios dos processos assinalados a cinzento.

Quanto às referidas conclusões e recomendações, que foram em alguma medida consideradas como base do trabalho posteriormente desenvolvido junto dos serviços competentes da segurança social, é importante referir que, face ao processo de profundas alterações que está em marcha, envolvendo todos os quadrantes, desde os contribuintes e beneficiários, com os inerentes sistemas aplicacionais, até à reestruturação dos próprios serviços, passando pelas alterações da Lei de Bases da Segurança Social, algumas perderam, em absoluto, a sua actualidade e pertinência, outras, devem ser apreciadas com precauções. Nos quadros que constituem o Anexo III apresentam-se resumos das principais conclusões e recomendações incluídas nos relatórios considerados relevantes e, bem assim, um comentário às mesmas.

A análise dos relatórios foi complementada com o estudo mais alargado dos processos de auditoria que os originaram, tendo os trabalhos sido desenvolvidos *in loco*. Relativamente a essas verificações, realçam-se os seguintes aspectos:

- ◆ Não existem manuais ou normas definidas no que concerne à organização e tramitação processual, designadamente quanto ao tratamento dado às informações obtidas em sede de contraditório. No entanto, pese embora a inexistência de normas, os mesmos revelam alguma uniformidade de procedimentos, nomeadamente no que respeita:
 - ◇ Ao início da auditoria, ou seja, a abertura do processo é uma operação consubstanciada em despacho do Inspector-Geral;
 - ◇ A fase inicial da auditoria contempla:
 - Guião de auditoria, presente na maioria dos processos;
 - Pedido de um conjunto de elementos aos serviços a auditar;
 - ◇ Os relatórios incluem, em regra, conclusões e recomendações e, alguns deles, também propostas. Estas propostas, por vezes, dirigem-se à própria Inspeção⁹⁸;
 - ◇ Toda a documentação obtida ou produzida no âmbito da auditoria (papeis de trabalho) integra os respectivos processos que são, assim, constituídos por vários volumes.
- ◆ Quanto ao exercício do contraditório, que é efectuado por procedimento escrito, nos termos da Lei Orgânica da IGMTSS, concedendo um prazo para resposta relativamente ao projecto de relatório, constatou-se o seguinte:
 - ◇ O projecto inclui conclusões e recomendações;
 - ◇ Apenas num dos processos analisados se encontravam incluídas ao longo do texto as correspondentes referências;
 - ◇ Em dois, constava despacho superior a determinar as diligências no âmbito do contraditório e, bem assim, as cópias dos ofícios enviados e das respostas obtidas;
 - ◇ Relativamente ao processo enviado ao MTSS foi informado, pessoalmente, que o relatório foi remetido, para efeitos de contraditório, ao ISS, II e IGFSS⁹⁹;
 - ◇ Quanto à auditoria realizada em parceria com a IGF, consta informação de que o contraditório teve carácter informal, através de reuniões com os Conselhos Directivos do ISS e do IGFSS;
 - ◇ O processo da auditoria desenvolvida com a IGS, não continha evidência de tais diligências; segundo foi informado, as mesmas foram efectuadas por aquele órgão inspectivo.
- ◆ Concluído o processo, nem sempre é utilizada a mesma forma de transmitir as recomendações formuladas: nalguns casos, é remetido o relatório definitivo; no caso de o contraditório não determinar alterações ao projecto de relatório é comunicado que o mesmo foi convertido em definitivo, devendo ser cumpridas as respectivas recomendações (já conhecidas);

⁹⁸ Neste âmbito, conforme já referido, está em fase final de execução uma auditoria às pensões indevidamente pagas dirigida ao CNP.

⁹⁹ O volume principal deste processo não se encontrava na IGMTSS.



- ◆ No que respeita às recomendações formuladas, não é prática da Inspeção desenvolver procedimentos posteriores de acompanhamento da implementação das mesmas. Segundo foi informado, essa tarefa é considerada quando pertinente, no âmbito do próprio processo, ou em sede de acções de *follow up*¹⁰⁰, acrescentando que, dependendo da matéria auditada e das recomendações formuladas, sempre que existam relatórios anteriores (da IGMTSS, IGF, DGO, IGAP e TC) que abordem a matéria a auditar, as conclusões e recomendações são consideradas no objecto de auditoria e na selecção da amostra.

De acordo com informação prestada pelos responsáveis, está em curso um processo de reforma/reestruturação dos serviços com o objectivo, fundamentalmente, de normalizar os procedimentos¹⁰¹.

No que respeita à articulação no âmbito do SCI, é de evidenciar o seguinte:

- ◆ O Conselho Coordenador do SCI define as grandes linhas estratégicas de planeamento, as quais devem ser seguidas pelos seus membros, sendo, no entanto, de sublinhar que no ano de 2004 este documento não faz referência à segurança social. No que concerne aos anos de 2003 e 2005 foram definidas, por aquele órgão, áreas de preocupação e de risco para a segurança social. Analisados os planos de actividades da IGMTSS observa-se que nestes dois anos constam algumas acções enquadráveis nas áreas referenciadas pelo Conselho Coordenador;
- ◆ A IGMTSS não dispõe de um serviço/departamento específico para dar cumprimento às suas atribuições no âmbito do SCI, sendo a afectação dos recursos humanos, com a designação de uma equipa sempre que o trabalho o exija e existam recursos disponíveis, feita acção a acção, mediante despacho;

Relativamente a este aspecto, a Inspectora-Geral vem acrescentar, no âmbito do contraditório, que não existe qualquer obrigatoriedade legal de criação de um departamento específico para cumprimento das suas atribuições nesta matéria.

- ◆ Em 2004, a *proposta de articulação* do SCI relativa ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho integra 7 acções propostas pela IGMTSS, no entanto, atendendo à respectiva designação, suscitam-se dúvidas quanto à sua relevância na área do controlo interno da segurança social. Esta entidade, no entanto, integra três acções conjuntas¹⁰², sendo o *organismo proponente* a IGF. No que respeita ao ano de 2005, a IGMTSS consta, como *organismo proponente* em todas as acções (6), na *proposta de articulação* do SCI para o Ministério da Segurança Social da Família e da

¹⁰⁰ O processo n.º 242/2004 – “Sistema de Controlo de Prestações Indevidamente Pagas” constitui uma acção de *follow up* na medida em que teve por base o processo de auditoria n.º 64/2000 que abrangeu o período de 1997/1999 e o processo de acompanhamento n.º 106/2002; esta última acção não chegou a realizar-se, tendo sido proferido despacho de arquivamento em 9 de Novembro de 2004 com fundamento na desactualização dos poucos elementos recolhidos e tendo em conta o período de tempo decorrido desde o início da acção.

¹⁰¹ Este processo insere-se num contexto mais amplo de reforma do organismo que passa, designadamente, pela aprovação de nova lei orgânica.

¹⁰² Programas Serviços e Equipamentos Sociais do MSST; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Relatório n.º 414/2006) e Auditoria Económico-Financeira ao Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (De acordo com o relatório de actividades da IGMTSS esta acção não realizada).

Criança, das quais, segundo a sua designação, cinco delas afiguram-se relevantes no domínio do controlo interno¹⁰³; Na *proposta de articulação* para 2006, a IGMTSS é organismo proponente de duas auditorias¹⁰⁴, e numa figura como organismo envolvente¹⁰⁵.

- ◆ Durante o período de 2003 a 2005, para além das acções conjuntas com os outros órgãos de controlo interno, participou na realização de dois grandes trabalhos:
 - ◇ Em 2002/03, levantamento dos Sistemas de Informação da Administração Financeira do Estado (SIAFE);
 - ◇ Caracterização das funções do Estado - 2003/04.
- ◆ A partir de 2005 a IGMTSS passou a transmitir ao SCI informação sobre as acções com carácter financeiro;
- ◆ Actualmente, a metodologia utilizada no desenvolvimento dos trabalhos, assenta no Manual de Auditoria do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Em síntese, após a análise de todos os relatórios, com particular ênfase para aqueles cuja matéria abordada releva para o presente trabalho e cuja síntese das principais conclusões e recomendações se encontra no Anexo III, complementada com a análise dos instrumentos de gestão, designadamente os planos e relatórios de actividades e também os balanços sociais atrás mencionados e, ainda, do trabalho desenvolvido junto da IGMTSS, pode concluir-se que, no passado recente, este serviço inspeccionário não teve uma intervenção muito actuante ao nível do desenvolvimento de acções de auditoria, em particular na área do sistema de controlo interno, mormente porque os seus esforços foram sendo canalizados para acções noutros âmbitos, designadamente inspecções direccionadas às IPSS, sindicâncias e processos de natureza disciplinar.

Este aspecto vê-se reflectido nos relatórios de actividades de cuja leitura não se retira em que medida as acções incluídas no plano de actividades foram realizadas, ou se encontram em execução e, neste caso, qual o ponto de situação. Efectivamente, os planos de actividades prevêem um vasto conjunto de acções, com um espectro de abrangência muito significativo, sem que essa cobertura venha a ser apreciada em sede de relatório de actividades.

Segundo os seus responsáveis, desde 2006 têm vindo a ser envidados esforços no sentido de, por um lado, elaborar planos de actividades que traduzam uma situação mais consentânea com as capacidades da Inspecção ao nível dos seus recursos humanos e técnicos e, por outro

¹⁰³ Auditoria ao Sistema de declaração de Incapacidade Temporária com atribuição de subsídio de doença; Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo do Orçamento da Segurança Social; Auditoria ao Sistema de Cobrança de Dívida à Segurança Social; Auditoria ao Sistema de Prestações da Segurança Social e Auditoria aos Apoios ao funcionamento das Instituições Particulares de Segurança Social.

¹⁰⁴ Auditoria aos Centros Protocolares de Formação Profissional; Auditoria ao Sistema de Controlo Interno das operações de execução do OE, relativamente às despesas públicas de alguns organismos da S.S. (art.º 62.º da LEO).

¹⁰⁵ Auditoria aos Bens Patrimoniais – Análise dos procedimentos e sistemas de gestão e controlo instituídos.



lado, canalizar os meios disponíveis para a realização de trabalhos de auditoria que se integrem no âmbito do sistema de controlo interno da segurança social¹⁰⁶.

Quanto à apreciação dos relatórios objecto de análise, importa distinguir duas vertentes:

- ◆ No que respeita aos relatórios produzidos no âmbito de auditorias realizadas em parceria com outras inspecções¹⁰⁷ é de notar, desde logo, que a actuação da IGMTSS se afigura secundarizada na medida em que as conclusões/recomendações não são dirigidas de forma clara e concreta aos serviços da segurança social, como é o caso da Auditoria ao Sistema de Declaração de Incapacidade Temporária com Atribuição do Subsídio de Doença (Processo n.º 5/2005), realizada em parceria com a Inspeção-Geral de Saúde; por outro lado, o papel usado nos dois relatórios analisados contém apenas a identificação das outras Inspecções.

Em sede de contraditório, a Inspectora-Geral vem refutar a ideia de secundarização da sua acção, afirmando que esse facto constitui, antes, trabalho em articulação entre os membros do SCI e que nos 2 casos referidos, coube às entidades envolvidas assegurar a coordenação dos trabalhos. No entanto, perante as verificações efectuadas, reafirma-se o acima descrito, podendo acrescentar-se que, no âmbito da Auditoria ao Sistema de Cobrança de Dívidas à Segurança Social, a IGF remeteu, "(...) *para conhecimento, cópia da respectiva Informação de Planeamento*", tendo o respectivo Relatório n.º 415/2006 da Inspeção-Geral de Finanças sido remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social.

- ◆ Relativamente aos relatórios respeitantes às acções realizadas apenas pela Inspeção, é de referir o seguinte:
 - ◇ Apresentam, em regra, uma estrutura similar;
 - ◇ Evidenciam um carácter descritivo, ao nível, designadamente, da estrutura e das atribuições e funções desempenhas pelos serviços/organismos objecto da auditoria;
 - ◇ Alguns relatórios apresentam as conclusões e recomendações num quadro, dando a conhecer a respectiva correspondência, o que facilita a compreensão das mesmas, no entanto, em alguns casos, as recomendações mostram-se vagas e não identificam, claramente, os seus destinatários, de que é exemplo a Auditoria às Prestações Indevidamente Pagas.

VI.3 – O controlo interno ao nível operacional na Segurança Social

No âmbito dos trabalhos de campo desenvolvidos para verificação da implementação das recomendações formuladas desenvolveram-se diligências no sentido de, sumariamente, dar conta da actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo operacional existentes nas entidades seleccionadas. Assim, nos dois pontos seguintes indica-se a actividade e os meios dos

¹⁰⁶ Encontra-se em fase de ultimateção uma acção integrada no contexto do art.º 62.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a nova redacção dada pela Lei 48/2004, de 24 de Agosto, – “Controlo da despesa pública”.

¹⁰⁷ Relatório n.º 415/2006 da Inspeção-Geral de Finanças e Processo n.º 1/2005 - AG da Inspeção-Geral de Saúde.

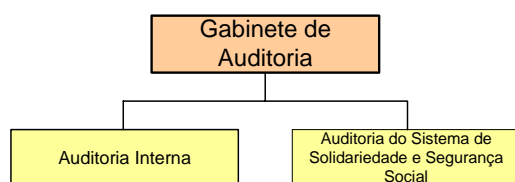
gabinetes de auditoria interna do IGFSS e do ISS, dado que o II não possui este órgão de controlo.

VI.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

De acordo com a Portaria n.º 409/2000, de 17 de Julho¹⁰⁸, que aprova a estrutura orgânica interna do IGFSS, o Gabinete de Auditoria Interna (GAI) é uma unidade orgânica que integra a área de apoio e logística da Estrutura Central, à qual foram cometidas as seguintes atribuições:

- ◆ Avaliar a adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controlo interno existentes no IGFSS;
- ◆ Verificar se as actividades prosseguidas pelo Instituto se desenvolvem em conformidade com os objectivos, planos de actividade, normas internas e legislação em vigor;
- ◆ Verificar a conformidade dos registos contabilísticos;
- ◆ Verificar a fiabilidade e a integridade da informação e os meios utilizados para salvaguardar os activos;
- ◆ Propor o aperfeiçoamento de procedimentos e sistemas.

Através da Ordem de Serviços n.º 3/CD/2003, de 09/01/03, foi criado, como já se referiu anteriormente, o Gabinete de Auditoria, mediante a fusão do Gabinete de Auditoria Interna com a Unidade de Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social.



Esta unidade orgânica ficou na dependência directa do Presidente do Instituto entre 2003 (por deliberação do Conselho Directivo de 09/01/03¹⁰⁹) e Julho de 2004, verificando-se que a partir desta data, por força da reestruturação do Conselho Directivo, passou a depender de um dos vogais. Cada uma das subunidades ficou a ser dirigida por um Director.

A subunidade de Auditoria Interna (GA/AI), que actua ao nível dos serviços do IGFSS, encontra-se dotada de escassos recursos humanos, conforme se evidencia no quadro seguinte (pessoal em exercício em 31 de Dezembro por categoria/função).

¹⁰⁸ Veja-se a nota de rodapé n.º 60.

¹⁰⁹ A Ordem de Serviços n.º 3-A/CD/2003, de 03/01/14, redefine as atribuições desta unidade, adequando-as à nova organização funcional.



Categoria/Função	2003	2004	2005	2006
Chefia ¹¹⁰	1	1	1	1
Técnico Superior	3	2	2	2
Pessoal Administrativo ¹¹¹	1	1	1	1
Estagiário ¹¹²	-	-	-	1
Total	5	4	4	5

Fonte: GAI

As habilitações literárias detidas pela chefia e técnicos afectos afiguram-se adequadas para o desempenho das funções cometidas, dado que possuem licenciatura em auditoria, gestão de empresas e contabilidade/finanças. Contudo, não têm uma carreira compatível com a actividade desenvolvida, porque não existe no IGFSS uma carreira de auditoria ou de inspecção, sendo remunerados pelas carreiras do regime geral.

A actividade desenvolvida pelo Gabinete de Auditoria Interna, no período compreendido entre 2003/2006, consubstanciou-se na realização dos projectos/objectivos, evidenciados nos Relatórios de Actividade anuais, que em síntese se apresentam:

¹¹⁰ Devido à saída do responsável do GA/AI, a Directora do GA/ASSSS passou a dirigir o GA/AI, a partir de Abril de 2006.

¹¹¹ Comum às duas subunidades.

¹¹² Desempenha funções nas duas subunidades.

	2003	2004	2005	2006
Projectos/Objectivos	Participação nas auditorias financeiras externas às contas do exercício de 2001, do IGFSS, ISS e II. (2 pessoas)	Elaboração de Relatórios/matrizes de <i>follow-up</i> das recomendações das auditorias realizadas pela empresa contratada pelo IGFSS (periodicidade trimestral)	Elaboração de Relatórios/matrizes de <i>follow-up</i> das recomendações das auditorias realizadas pela empresa contratada pelo IGFSS e das suas próprias recomendações (periodicidade trimestral).	Elaboração de Relatórios/matrizes de <i>follow-up</i> das recomendações das auditorias realizadas pela empresa contratada e de outros órgãos de controlo (periodicidade trimestral)
	Participação em grupos de trabalho para encerramento de contas de 2002 do IGFSS.	Acompanhamento das auditorias financeiras externas às contas do exercício de 2002/4, do IGFSS, ISS e II (1 pessoa).	Auditoria interna aos Fundos de Maneio do IGFSS.	Emissão de recomendações de melhoria dos sistemas de controlo interno e/ou de correcção dos registos contabilísticos.
	Auditoria aos processos de alienação de fracções de imóveis do exercício de 2002.	Participação com o controlo estratégico na instrução do inquérito relativo ao contencioso com a empresa Grão-Pará.	Auditoria interna: - à Secção de Processos de Execução Tributária de Évora; - ao Pagamento mensal do IGFSS à CGA; - ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores.	Auditoria: - às Secções de Processo ¹¹³ ; - à Direcção de Regularização Extraordinária de Dívida.
	Desenvolvimento de processo de averiguações e colaboração com o Ministério Público.	-	Análise e verificação de pagamentos ocorridos no SEF e correspondente reconciliação bancária (SEF/SIF).	-
	-	-	Verificação e análise do registo de movimentos no SEF para efeitos de contabilização no SIF.	-
	-	-	Acompanhamento das auditorias financeiras externas às contas do exercício de 2002/4, do IGFSS, ISS e II (1 pessoa)	-

Fonte: Relatórios de Actividades do IGFSS e informação disponibilizada pelo GAI

Os dados expostos relevam que durante os anos de 2003 e 2004 a actividade do GA/AI se centrou:

- ◆ No acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pela empresa de auditoria contratada (em que participaram dois elementos em 2003 e um em 2004);
- ◆ Na colaboração com o Ministério Público; e
- ◆ Na realização de auditorias à alienação de património.

¹¹³ Iniciados e concluídos no ano seis relatórios individuais e um integrado e mais um relatório com a matriz de risco e controlos.



No que respeita aos anos de 2005 e 2006 a sua actividade foi distribuída entre a continuação do acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pela empresa de auditoria contratada, a elaboração de matrizes de *follow-up* das recomendações formuladas pela mesma empresa e/ou por outros órgãos de controlo, incluindo o próprio GA/AI, e a realização de auditorias internas temáticas (3 em 2005 e 2 em 2006), entre outros trabalhos¹¹⁴.

O acompanhamento das recomendações é realizado através de solicitações, por escrito, aos diversos departamentos do IGFSS, com periodicidade trimestral, não existindo a prática de verificar *in loco* as recomendações implementadas, excepto quando realizam auditorias dirigidas aos Departamentos.

Das verificações efectuadas no âmbito da presente auditoria, constatou-se que nem sempre as informações prestadas pelos departamentos ao GA/AI se mostraram completamente exactas. Com efeito, nos aspectos relativos ao imobilizado, foram encontradas discrepâncias entre o *feedback* que vai sendo dado pelos responsáveis pela implementação das recomendações de melhoria aos Órgãos de Controlo Interno e as conclusões vertidas no Relatório de “Monitorização da Performance”¹¹⁵ elaborado pelo Departamento de Estudos e Planeamento.

O exposto constitui evidência de que o GAI não está na posse da informação mais actualizada, nem existe sequer uma adequada articulação entre este Gabinete e o referido Departamento, perdendo-se os ganhos de complementaridade daí resultantes e, conseqüentemente, não se aproveitando potenciais sinergias.

Em sede de contraditório o IGFSS informou que foram “(...) entretanto introduzidas algumas melhorias no processo de follow up – no final de 2006 foram efectuados alguns contactos junto dos serviços no sentido de dinamizar a resolução de recomendações dependentes da intervenção de mais de um Departamento e em 2007 alterou-se a interacção com os Departamentos, passando a responsabilizar-se um único Serviço pelo reporte (ainda que para o efeito tenha que interagir com outros serviços) e pela junção de evidências no caso de indicação de conclusão de implementação de determinada recomendação, o que permitirá superar, pelo menos em parte, a falta de capacidade de verificação in loco” e que “Também já se encontra em curso o desenvolvimento de uma BD em Access para suporte e recolha de elementos de matriz de follow up (até aqui em suporte Excel), a qual se estima seja concluída no 2º semestre, o que permitirá melhorar a interacção com os serviços e acompanhar melhor o percurso da implementação de cada uma das diversas recomendações”.

¹¹⁴ Tendo em vista a melhoria das qualificações técnicas e a divulgação de boas práticas, participaram em acções de formação conjuntas para troca de experiências com a Auditoria Interna do ISS.

¹¹⁵ Enquanto que a última informação disponibilizada pelo GA/AI apontava para que a conclusão de 75% do processo de inventariação e etiquetagem em 2006, o referido relatório apontava para uma execução de 100%, com uma completa “Conformidade dos registos contabilísticos com o inventário dos bens móveis”. Esta discrepância poderá, eventualmente, ser explicada pela diferente periodização do reporte dos vários serviços.

VI.3.2 – Instituto da Segurança Social, IP

O Gabinete de Auditoria Interna (GAI) é uma unidade orgânica que integra os serviços centrais do ISS, com pólos no Porto e em Coimbra, localizados nas sedes dos respectivos CDSS, que depende directamente do Conselho Directivo, com competência¹¹⁶ para, designadamente:

- ◆ Avaliar a adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controlo interno existentes no ISS;
- ◆ Verificar se as actividades prosseguidas pelo Instituto se desenvolvem em conformidade com os objectivos, planos de actividade, normas internas e legislação em vigor, na óptica do controlo da qualidade;
- ◆ Verificar a fiabilidade e a integridade da informação e os meios utilizados para salvaguardar os activos; e
- ◆ Acompanhar a concretização das medidas decorrentes das recomendações formuladas por sua iniciativa ou pelas entidades de controlo.

Para a prossecução destas competências, o GAI é dirigido por um Director e encontra-se dotado de um número de técnicos considerado reduzido face à dimensão do organismo, cuja evolução se apresenta no quadro seguinte.

Categoria/função	2003	2004	2005	2006
Chefia	1	1	1	1
Técnicos Superiores	11	11	12	13
Administrativo	2	2	2	2
Total	14	14	15	16

Fonte: GAI/ISS

No período indicado encontram-se afectos dois técnicos ao Pólo de Coimbra e igual número ao do Porto. Estes técnicos têm formação superior diversificada, em Gestão, Direito, Auditoria, Psicologia, Política Social e Sociologia, o que possibilita a constituição de equipas multidisciplinares e a polivalência de funções.

Tendo em vista a melhoria das qualificações técnicas, participaram em diversas acções de formação e em acções conjuntas de troca de experiências com a Auditoria Interna do IGFSS e

¹¹⁶ Cfr. artigo 9.º da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio em conjugação com a alínea h) do n.º 1 do artigo 27º dos estatutos do ISS, aprovados pelo DL n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro. Actualmente, os novos Estatutos do ISS, aprovados pela Portaria n.º 638/2007, de 30/05, criaram o Gabinete de Qualidade e Auditoria ao qual compete as atribuições referidas no presente relatório e ainda outras, designadamente contribuir para o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão de risco, acompanhar e colaborar na realização de projectos relativos ao redesenho ou aperfeiçoamento dos actuais processos internos e à reformulação dos sistemas de controlo internos a conceber e planear auditorias da qualidade ao Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ).



com o Gabinete de Auditoria/Auditoria do Sistema também do referido Instituto, destinando-se esta última à apresentação do Manual de Auditoria – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

No ISS não existe uma carreira de auditoria à semelhança das carreiras de inspecção já nele em vigor¹¹⁷. E, apesar do ónus inerente ao trabalho de auditoria desenvolvido de âmbito nacional, dado que abrangem todos os serviços do ISS (Serviços Centrais, CNP e Centros Distritais)¹¹⁸, estes técnicos são remunerados pelas carreiras de regime geral.

Segundo o responsável do GAI, os principais constrangimentos ao desenvolvimento da actividade radicam na falta de “estatuto” dos “auditores”, originada pela situação anteriormente descrita e pelo seu reduzido número, face à dimensão e dispersão geográfica do organismo, bem como, pelas suas habilitações e competências adquiridas, que não permite controlar convenientemente a área financeira do Instituto¹¹⁹, no que respeita aos procedimentos de controlo destinados à salvaguarda de activos, designadamente os controlos de pagamentos, de recebimentos, contas a pagar e outras actividades financeiras.

Com o objectivo de operacionalizar o GAI, o Conselho Directivo aprovou, em 02/05/22, o “Regulamento Interno”, que estabelece a sua natureza, âmbito e atribuições, os recursos humanos e competências, assim como, a organização e funcionamento¹²⁰. E, em 02/06/14, aprovou o “Manual de Procedimentos” e a “Carta de Auditoria Interna”, a qual define o conjunto dos princípios reguladores da função aplicáveis à estrutura organizacional do ISS, designadamente as suas razões e finalidades, natureza, requisitos e características.

No período compreendido entre 2003/2006, o GAI realizou 110 auditorias/acções em diversos CDSS, com os objectivos indicados no quadro seguinte:

¹¹⁷ Os respectivos inspectores estão inseridos nos Serviços de Fiscalização.

¹¹⁸ O Departamento de Recurso Humanos, em 01/07/18, elaborou uma proposta de atribuição de um suplemento de exercício efectivo de função, no valor de 22,5% da respectiva remuneração base, a abonar em 12 mensalidades à semelhança do que sucede com o pessoal de inspecção. Em alternativa, ponderaram a possibilidade de conceder 25% de isenção de horário de trabalho. Em sede de contraditório o Presidente do Conselho Directivo do ISS refere que o GAI em Outubro de 2006, formulou uma proposta de fundamentação e enquadramento legal para isenção de horário de trabalho e que a mesma se encontra em apreciação.

¹¹⁹ O Director referiu que perspectiva integrar dois novos técnicos com formação nesta área.

¹²⁰ No seu artigo 9.º (Abonos) refere-se que “Os auditores no exercício das suas funções, terão direito (...) ao suplemento que venha a ser aprovado”.

Auditorias/acções	2003		2004		2005		2006	
	CDSS/outra	Nº	CDSS/outra	Nº	CDSS/outra	Nº	CDSS/outra	Nº
Subsídio de doença	Viséu e Leiria	2	Santarém, Aveiro, Viséu, Leiria, Setúbal e Lisboa	6	C. Branco e Beja	2	-	-
Prestações de desemprego	Setúbal e Lisboa	2	Lisboa	1			-	-
Funcionamento das Tesourarias	Faro e Porto	2	-	-	Lisboa	2	-	-
Verificação de incapacidades	Leiria, Braga e Guarda	3	Leiria e Braga	2			-	-
Rendimento mínimo garantido	Faro	1					-	-
Processos PIDDAC	Lisboa, Santarém e Setúbal	3	Porto, Coimbra e Sede	3	Bragança	1	-	-
Obras e Bens e Serviços	-	-	Lisboa, Faro e Setúbal	3	Lisboa e Viséu	2	-	-
Pagamento de retroactivo de contribuições (DL 380/89)	V. Castelo e Leiria	2	C. Branco,	1	-	-	Porto, Lisboa, Braga	3
Auditorias a procedimentos	-	-	-	-	Porto	2	Braga, Lisboa	2
Auditorias a áreas/núcleos/serviços	-	-	-	-	Lisboa, Viséu e Braga	3	Algarve, Lisboa, Faro	3
Subsídio de educação especial					Porto, V. Castelo,	2		
Acompanhamento de auditorias e Follow-up (inclui recomendações da empresa de auditoria contratada)	-	-	-	-	Évora e Lisboa	2	Beja, Porto, V. Castelo, C. Branco, Santarém	5
Averiguações, inquéritos e análise de denúncias/actos	-	-	-	-	Alcoçaba, Lisboa e V. do Tejo	2	Lisboa e V. Tejo, Porto, Viséu, Braga, Santarém, Guarda, V. Real, Lisboa, Setúbal, Porto, Faro, Barreiro, Coimbra, Faro	19
Outros trabalhos/auditorias	Outras	4	Outras	5	Outras	10	Outras	10
Total		19		21		28		42

Fonte: Relatórios de Actividades do ISS e informação disponibilizada pelo GAI

Os dados expostos relevam uma alteração quantitativa e qualitativa da actuação do GAI no período analisado, em virtude de ter ocorrido:



- ◆ O aumento do número de auditorias e acções realizadas, que abrangeram progressivamente um maior número de CDSS, geograficamente dispersos pelo território continental; e
- ◆ A alteração qualitativa do tipo de auditorias/acções efectuadas. Com efeito, entre 2003/04 a actividade centrou-se na realização de auditorias temáticas, nomeadamente “Subsídio de doença”, “Prestações de desemprego”, “Funcionamento das tesourarias” “Verificações de incapacidades” e “Processos PIDDAC”; no período subsequente a actividade centrou-se fundamentalmente em:
 - ◇ Auditorias a procedimentos, áreas, núcleos e serviços;
 - ◇ Acompanhamento de auditorias e *follow-up* (inclui recomendações da empresa de auditoria contratada); e
 - ◇ Averiguações, inquéritos e análise de denúncias (estas acções reactivas, determinadas pelo CD, por serem imperativas e imprevisíveis, alteram o planeamento estabelecido e dificultam a plena execução do Plano de Actividades do GAI).

No decurso das diligências efectuadas no CDSS do Porto e dos contactos estabelecidos com o Pólo do Porto do GAI, foi possível confirmar que actua geograficamente na Região Norte, é integrado por duas técnicas com formação na área jurídica e financeira, que reportam directamente aos Serviços Centrais, com os quais reúnem periodicamente para coordenação da actividade (conjuntamente com o Pólo de Coimbra).

No período compreendido entre 2003 e 2006, realizaram 17 trabalhos (já incluídos no quadro anterior), sendo a sua distribuição anual a seguinte:

2003	2004	2005	2006
3	2	4	8

Fonte: GAI/ Pólo do Norte

Neste período, realizaram um conjunto de auditorias, intervenções e averiguações, nos CDSS do Porto, Braga e Bragança, assim como em diversos Serviços Locais, entre as quais se destacam:

- ◆ A auditoria ao funcionamento da tesouraria instalada na Rua das 12 Casas (Porto);
- ◆ A auditoria no âmbito do PIDDAC P001 e P006;
- ◆ Intervenção no CDSS Bragança visando a apreciação Programa PIC INTERREG II-A;
- ◆ Averiguação ao SL Felgueiras;
- ◆ Averiguação aos Serviços de Fiscalização Norte.

Do conjunto de situações detectadas referem-se os seguintes ilícitos e correspondentes propostas de prevenção:

Tipo de ilícito	Prevenção
Crime de peculato – art.º 424º do Código Penal.	Segregação de funções.
Acumulações de funções e falta de condições de trabalho.	
Ilícitos disciplinares.	Praticar actos dentro da delegação de competências. Conferência.

Fonte: GAI/ Pólo do Norte

Embora desfasado do período em análise, refere-se, pela sua importância, que em 2007 este Pólo realizou uma “Acção de acompanhamento ao Proc. n.º 52/2005 IGMTSS CDSS Porto – SL Paredes, Vila do Conde e Amarante”, que teve por objectivo avaliar a evolução registada em matéria de implementação das recomendações decorrentes do relatório da IGMTSS, designadamente no que concerne a:

- ◆ Avaliação do sistema de controlo interno instituído na atribuição e pagamento de subsídios de precariedade da Acção Social (controles manuais e informatização do processo);
- ◆ Análise da estrutura orgânica, atribuições e competências;
- ◆ Verificar a divulgação das orientações, tendo em vista a uniformização de procedimentos.

Neste trabalho foi estabelecida uma matriz de risco, que evidencia as situações de risco enunciadas nas conclusões do relatório da IGMTSS, mas também a diminuição ou até inexistência do mesmo a partir dos procedimentos instituídos pelo CDSS do Porto, para a correcção das situações que foram sendo identificadas como irregulares ou ineficientes.

Das conclusões deste relatório, releva-se a apreciação geral emitida de “... *que de uma forma generalizada o Núcleo de Intervenção Social tem vindo a ...*” implementar as medidas preconizadas pela IGMTSS, assim como a detecção de diversas situações “...*pertinentes, como as relacionadas com deficiências de controlo interno resultantes da atribuição manual de subsídios de precariedade e outras identificadas como situações anómalas nos Serviços Locais analisados pela Inspeção*”.

Para além da actividade exposta no quadro anterior, constatou-se que o GAI:

- ◆ efectuou o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no âmbito das auditorias realizadas aos Organismos de Segurança Social, por meio de ofício dirigido aos CDSS e não através de confirmação *in loco*;
- ◆ realizou o “processo de contraditório” dos relatórios elaborados pela empresa de auditoria contratada, (incluídas no *draft* e no posterior relatório final), o que tornou o processo bastante moroso¹²¹. Somente foram analisados os aspectos de controlo interno, sendo os relacionados

¹²¹ Refira-se, a título de exemplo, que a “Declaração de responsabilidade” relativa à Auditoria financeira às contas de 2002, foi emitida em 06/02/16 e o “Auto de aceitação dos serviços prestados”, relativos à auditoria financeira às contas de 2003, foi assinado em 07/02/01.



com o controlo financeiro apreciados pelo Departamento Financeiro¹²². No que respeita às recomendações, o GAI apenas verificou o acatamento das recomendações quando desenvolveu trabalhos de auditoria, na respectiva área¹²³.

- ◆ Com o propósito de articular a actuação dos órgãos de controlo operacional e sectorial, existiram apenas iniciativas pontuais podendo concluir-se que não tem havido uma articulação directa entre os organismos que actuam ao nível destes controlos. O GAI, através do seu Pólo do Porto, apenas efectuou, em 2007, a verificação do acatamento de recomendações da IGMTSS.
- ◆ Ao nível do Conselho Coordenador, o Director participou nas reuniões do Grupo de Trabalho, promovidas por este Conselho, para a elaboração das Linhas de Orientação Estratégicas (LOE) e das Linhas Estratégicas de Planeamento (LEP).

No tocante à articulação com o IGFSS, como órgão de controlo estratégico, veja-se o ponto VI.2.2.

VI.4 – Verificação da implementação das recomendações

A apreciação do Sistema de Controlo Interno da Segurança Social aqui realizada é efectuada através da verificação do estado de implementação das recomendações a ele dirigidas e dos processos de melhoria que em consequência foram desencadeados. Assim, esta apreciação é realizada da seguinte forma:

- ◆ Indicação por área seleccionada das acções realizadas por órgãos de controlo interno ou pelo Tribunal de Contas enunciando alguns dos pontos fracos detectados e as recomendações formuladas;
- ◆ Relato da situação encontrada durante o trabalho de campo realizado junto das instituições seleccionadas;
- ◆ Juízo actual do sistema de controlo interno de cada uma das áreas;
- ◆ Apreciação global do sistema de controlo interno da segurança social.

¹²² Este Departamento estava ainda a validar o relatório da empresa de auditoria contratada relativo às contas de 2004, à data da realização da presente auditoria.

¹²³ Realizaram três acções que foram agregadas no Processo n.º 38/2006 – “Acção de acompanhamento à auditoria da empresa de auditoria contratada relativamente à atribuição e processamento do subsídio de doença nos CDSS de Beja e Castelo Branco e atribuição e processamento do subsídio de desemprego no CDSS de Santarém”.

VI.4.1 – Controlo Orçamental

A área de Controlo Orçamental foi objecto de apreciação nas acções desenvolvidas pela empresa de auditoria contratada pela Segurança Social¹²⁴ e pelo Tribunal de Contas¹²⁵.

Também a IGF realizou uma auditoria, em parceria com a IGMTSS, ao sistema de gestão e controlo da execução financeira do IGFSS (Relatório n.º 414/2006). Todavia, pese embora a relevância das matérias tratadas, este trabalho não foi considerado para verificação de implementação de recomendações, dado que a sua disponibilização só ocorreu no final dos trabalhos de campo.

Assim, os relatórios produzidos pela empresa de auditoria externa e pelo Tribunal de Contas elencam um conjunto de observações das quais se referem as seguintes:

- ◆ Autorização de alterações orçamentais, relativas a transferência de verbas, por serviços do IGFSS, sem que tenha sido emitido despacho de delegação de competências nesse sentido;
- ◆ Controlo orçamental com recurso ao tratamento manual, em mapas Excel, quer nos orçamentos parcelares quer no OSS consolidado, suportado em informação contabilística obtida do SIF e em informação extra-contabilística agregada sem tratamento contabilístico;
- ◆ Não observação, por parte das instituições da segurança social, das datas definidas pela Circular n.º 14/CD/2005, do encerramento dos períodos contabilísticos, inviabilizando, deste modo, o acompanhamento da execução orçamental, realizado pelo IGFSS, com recurso à aplicação SIF;
- ◆ Necessidade de melhorias ao nível da parametrização do SIF para produção de *outputs* de reconciliação das contas patrimoniais reflectidas nos mapas de execução orçamental e nos respectivos balancetes;
- ◆ Falta de detalhe contabilístico na informação constante da certidão emitida pelo IGFSS sobre os “abastecimentos financeiros” efectuados às Instituições da Segurança Social;
- ◆ Contabilização no CDSS do Porto de “abastecimentos financeiros” destinados ao pagamento de despesas de outros Centros, em simultâneo com o abastecimento efectuado a estes para as mesmas despesas, situação que implicou a restituição dos valores em causa do CDSS Porto ao IGFSS;
- ◆ Necessidade de agilizar o processamento das despesas para que a informação a constar do Plano de Tesouraria corresponda o mais possível ao montante rigoroso a transferir.

Na sequência dos pontos fracos detectados foram formuladas várias recomendações, tendo sido seleccionadas para verificação específica as seguintes:

¹²⁴ Auditorias às Demonstrações Financeiras dos anos de 2002, 2003 e 2004, e Sistema de Controlo Interno, aos quatro maiores institutos da Segurança Social (IGFSS, ISS, II e IGFCSS).

¹²⁵ Auditoria ao Sistema de Controlo Interno de Execução do Orçamento da Segurança Social realizada junto do IGFSS (Relatório de Auditoria n.º 12/2003, 2.ª Secção) e Relatórios Trimestrais de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social, disponíveis em www.tcontas.pt.



- ◆ Revisão dos procedimentos de autorização das alterações orçamentais, para que os mesmos estejam de acordo com o preconizado no Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e na Lei do Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto);
- ◆ Eliminação do recurso a métodos extra-contabilísticos para produção de informação financeira na vertente orçamental e implementação de fechos contabilísticos mensais de modo a que o controlo da execução orçamental possa ser efectuado com base nas informações disponíveis no sistema SIF;
- ◆ Criação de procedimentos automáticos de reconciliação entre a informação constante dos mapas de controlo de execução orçamental e a contabilidade patrimonial por forma a permitir avaliar a correcção dessa informação;
- ◆ Introdução de melhorias na especificação da informação contabilística subjacente à emissão das certidões dos “abastecimentos financeiros” efectuados pelo IGFSS às Instituições de Segurança Social. Paralelamente, implementando procedimentos de reconciliação entre a certidão e as rubricas patrimoniais onde tais transferências são registadas no exercício;
- ◆ Alteração do processo de contabilização dos “abastecimentos financeiros” efectuados pelo IGFSS aos Centros Distritais do ISS, para pagamentos por conta de outros centros, de modo a que não se verifiquem empolamentos na execução orçamental¹²⁶;
- ◆ Criação de uma rotina automática de actualização/agregação dos planos de tesouraria no SIF para gestão global dos abastecimentos.

No sentido de verificar se os procedimentos de controlo instituídos garantem o cumprimento da regularidade da despesa pública foi também analisado um conjunto de alterações orçamentais relativas ao ano de 2006.

Os trabalhos desenvolveram-se junto do IGFSS e do ISS (Serviços Centrais e CDSS de Lisboa e do Porto). Tendo em conta as matérias abrangidas, a sua análise organizou-se em três temas, a saber:

- ◆ Alterações orçamentais;
- ◆ Controlo da execução orçamental;
- ◆ “Abastecimentos financeiros”.

a) Alterações orçamentais

O OSS tem âmbito nacional sendo apresentado à Assembleia da República conjuntamente com o OE. De acordo com o estipulado no art.º 32.º da LEO, encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas. De acordo com o disposto no art.º 27.º da mesma lei “*as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei*”. Dado que a tal nunca foi dado cumprimento, na práti-

¹²⁶ A mesma receita e a mesma despesa eram consideradas em dois centros distritais.

ca, o OSS engloba, por natureza, as receitas e as despesas de todas as Instituições da Segurança Social previstas no art.º 115.º da LBSS n.º 32/2002, de 20 de Dezembro¹²⁷.

Após a aprovação pela AR, o OSS (orçamento inicial) é carregado na aplicação informática (SIF) pelo IGFSS. De igual modo, ao longo da execução, este Instituto centraliza todos os pedidos de alterações orçamentais, quando solicitados pelas instituições.

Através da Circular n.º 7/2006, de 15/03/2006, o IGFSS sistematizou algumas regras a ter em consideração sempre que urge alterar o orçamento aprovado e definiu procedimentos para conferir maior clareza e rigor na alteração, quer do orçamento próprio das Instituições quer do Orçamento da Segurança Social, indicando que as alterações ao orçamento das Instituições de Segurança Social apenas poderiam ser registadas/contabilizadas no SIF após a respectiva aprovação legal, nomeadamente do Governo e do Conselho Directivo do IGFSS.

No IGFSS a implementação desta circular também implicou modificações no circuito para aprovação das alterações ao seu orçamento próprio, incluindo as referentes a transferências de verbas, as quais passaram a ser aprovadas pelo Presidente do Conselho Directivo¹²⁸. No entanto, não foram obtidas evidências das delegações de competência do órgão colegial do IGFSS, representado pelo Conselho Directivo, no seu Presidente, ou da subdelegação das mesmas competências nos restantes vogais, apenas tendo sido formalizada pelo Conselho Directivo, a distribuição de pelouros/substituições na Ordem de Serviço n.º 30/CD/2005, de 02/06/2005.

Nas outras instituições de segurança social, designadamente no ISS, a implementação desta circular foi contestada¹²⁹, dado que o Conselho Directivo daquele Instituto entende que a gestão do seu orçamento próprio insere-se na esfera das suas atribuições e competências e que lhe incumbe autorizar as transferências orçamentais que nele se devam efectuar desde que:

- ◆ *“Tais alterações não impliquem alterações aos mapas orçamentais de base a que se refere o art.º 33.º da Lei n.º 91/2001;*
- ◆ *Não tenham expressamente que ser autorizadas a nível ministerial nos termos do citado Decreto-Lei;*
- ◆ *Se destinem a permitir uma adequada execução orçamental num contexto em que se registem cortes orçamentais e despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas.”*

Alegando ainda que *“(…) sendo uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, aliada à circunstância de possuir receitas próprias, que integram o conceito de “serviço e fundo autónomo (…)”* entende que:

¹²⁷ Sobre esta matéria também a IGF se refere no mesmo sentido (Cfr. Relatório n.º 414/2006, pág. 17 – Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira).

¹²⁸ Anteriormente estas alterações eram autorizadas pelo Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS.

¹²⁹ Ofício do ISS n.º 13606, de 4/04/2006, dirigido ao IGFSS.



- ◆ *Ao nível da despesa e da receita, que as transferências entre rubricas de classificação económica dentro do mesmo agrupamento, isto é, que não impliquem alterações aos mapas legais, depois de devidamente justificadas devem ser autorizadas pelo Conselho Directivo do ISS, IP, e efectuadas pelo ISS, IP;*
- ◆ *As alterações que impliquem alterações aos mapas legais serão submetidas a aprovação da tutela, via Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.”*

O IGFSS discordou deste entendimento¹³⁰ fundamentando a sua posição nas atribuições conferidas ao Instituto no art.º 48.º da LEO¹³¹ e no art.º 3.º do seu Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio¹³², pelo que manteve a posição de que:

- ◆ *“Cabe em exclusivo ao IGFSS autorizar qualquer alteração ao orçamento próprio do ISS, uma vez que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP estabeleceu regras de execução e alteração do orçamento global da segurança social, conforme as suas atribuições lho impunham;*
- ◆ *Qualquer alteração do orçamento próprio do ISS implicará uma alteração do OSS, uma vez que este é um orçamento parcelar que constitui e integra, juntamente com outros, o orçamento global da segurança social;*
- ◆ *Qualquer autorização de alteração que o ISS pudesse fazer ao seu orçamento próprio, em virtude de se enquadrar no conceito de «fundo ou serviço autónomo», teria uma produção imediata de efeitos, e, logo, implicaria uma alteração do OSS, o que vem reforçar a tese de só ao IGFSS competir autorizar alterações orçamentais”.*

Face a esta posição do IGFSS, todas as Instituições que integram o Sistema remetem àquele Instituto os pedidos de alteração orçamental¹³³ via e-mail¹³⁴, procedendo o IGFSS à sua auto-

¹³⁰ Ofício do IGFSS n.º 17271, de 8/07/2006, dirigido aos ISS.

¹³¹ “Compete ao IGFSS propor eventuais alterações orçamentais”.

¹³² “Dispõe o art. 3.º n.º 1 que «O Instituto tem por objectivo a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social, sendo as suas atribuições nas áreas de planeamento, orçamento e conta, do património da gestão financeira do sistema da segurança social e da gestão da dívida à segurança social». Para prosseguir esse objectivo, são enumeradas no n.º 2 do mesmo preceito as atribuições do IGFSS, que integram a área do planeamento, orçamento e conta, prevista na alínea a) do referido n.º 2. Na alínea iii) do n.º 2 do preceito em questão, estabelece-se que são atribuições do IGFSS «preparar o orçamento da segurança social, apreciando, integrando e compatibilizando os orçamentos parcelares, e assegurar coordenar e controlar a respectiva execução». Já a alínea iv) consagra as atribuições de «definir os critérios e normas a que deve obedecer a elaboração e organização do orçamento da segurança social, bem como as regras da sua execução e alteração». O Instituto refere ainda que “(...) estas atribuições são muito claras no que se refere tanto à responsabilidade que o IGFSS tem na elaboração do orçamento global e unificado da segurança social, integrando os orçamentos parcelares – de que fazem parte os referidos «orçamentos próprios» das instituições que constituem a segurança social – e, mais importante que isso, é o entendimento de que é uma atribuição do IGFSS «definir critérios e normas (...) bem como as regras de execução e de alteração» do Orçamento da Segurança Social.”

¹³³ Na análise observou-se que nem todas as Instituições cumprem correctamente a Circular Normativa n.º 7/2006, de 15 de Março, no que concerne à razão, pertinência e urgência das alterações orçamentais pretendidas, nem remetem a informação de acordo com os quadros previstos na referida circular. Em sede de

rização, excepto nos casos em que essa competência é do Governo ou da Assembleia da República, e ao registo das respectivas alterações na aplicação informática SIF. Só após esta operação é que as instituições podem efectuar os registos de cabimento, compromisso e processamento das despesas.

Este processo desencadeia, com particular incidência no ISS, dada a sua estrutura de organização e funcionamento (por 20 subentidades no SIF), um conjunto de ineficiências identificadas em diferentes níveis, a saber:

- ◆ Processo com elevado nível de burocracia no circuito instituído ao nível da utilização dos recursos humanos por coexistência ou sobreposição de tarefas no seu percurso;
- ◆ Falta de agilização dos procedimentos e circuitos no SIF face à definição da matriz de competências para autorização e execução das alterações orçamentais;
- ◆ Centralização da execução dos procedimentos de contabilização no IGFSS implicando, em condições óptimas de celeridade para as situações mais simples, uma dilação temporal no mínimo de 2/3 dias, com as inerentes consequências ao nível do desenvolvimento e/ou realização do circuito das despesas associadas, por vezes com reflexo no incumprimento da lei como causa/efeito, para além das ineficiências em cadeia provocadas pelo atraso da conclusão dos respectivos pedidos de alteração orçamental¹³⁵;
- ◆ Maior quantidade de erros gerados no processamento contabilístico dos movimentos na *interface*, por falta de dotação, decorrentes do atraso do processamento em SIF das propostas autorizadas.

Questionado sobre este procedimento, o IGFSS informou que a opção pela centralização de todas as alterações orçamentais ao nível da obtenção de autorização e registo no SIF decorreu da necessidade de assegurar a consistência do controlo do OSS a nível macro, enquanto os procedimentos de execução no SIF pelas diversas instituições não garantissem ao IGFSS a necessária segurança no equilíbrio dos seus orçamentos parcelares e consequentemente no orçamento global.

A IGF na auditoria aos sistema de gestão e controlo da execução financeira referiu que: “As competências do IGFSS no domínio das alterações ao OSS, e aos orçamentos das instituições que aquele integra, não estão cabalmente esclarecidas na lei, obrigando a que o organismo sustente as autorizações que concede numa sua interpretação do texto legal”.

contraditório, o IGFSS vem salientar que “O não cumprimento por parte de algumas Instituições da Circular Normativa (...), conduziu à insistência junto dessas instituições, por ofício ou por outras vias, no sentido do seu cumprimento (...)”.

¹³⁴ Registam-se os ganhos de eficiência devidos pela utilização em massa do correio electrónico por parte de todos os serviços.

¹³⁵ Relativamente ao orçamento de 2006, em 15/03/2006, no ISS encontravam-se pendentes 40 pedidos de alteração orçamental. Dependendo do tipo de alteração e, consequentemente, da entidade competente para a respectiva autorização, a produção de efeitos chega a atingir períodos superiores a 2 meses. O IGFSS, em sede de contraditório, alega que: “(...) as alterações orçamentais cuja autorização seja da competência do Governo, dependendo de despachos da Tutela e do Ministro das Finanças e da Administração Pública, nomeadamente, no que concerne a integração de saldos de anos anteriores e outros créditos especiais, pode atingir uma demora superior a dois meses”.



De facto, a legislação que regula a competência do IGFSS na gestão do orçamento da segurança social levanta dúvidas quanto à competência para autorizar alterações orçamentais nos orçamentos das ISS. Na prática, por orientações definidas pelo Instituto, todas as alterações são da sua competência, com excepção das que cabem ao Governo e à Assembleia da República. Tendo em conta os princípios e regras que enformam a gestão pública, esta prática pode pôr em causa as competências atribuídas por lei aos órgãos de direcção das instituições de segurança social, todas elas dotadas de autonomia administrativa e financeira.

No âmbito do contraditório, o IGFSS refere que: “ *A definição formal das competências internas para autorizar as alterações aos orçamentos das ISS’s que integram o OSS aguarda a prévia instituição de um quadro legal que nesta matéria e na sequência da publicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, defina normas e clarifique as respectivas competências, quer a nível do IGFSS quer ao nível das outras instituições que integram o OSS*”, e que “*(...) a partir de 2 de Janeiro de 2006, todas as alterações ao Orçamento da Segurança Social – quer sejam intra entidades quer sejam entre entidades contabilísticas – traduzidas em transferências de dotações ou em revisões de receita, são submetidas à apreciação/aprovação do Conselho Directivo ou da Tutela de acordo com as exigências da legislação em vigor*”.

Da análise efectuada às alterações orçamentais relativas ao ano de 2006, verificou-se que após 31/12/2006, as instituições continuaram a solicitar alterações orçamentais ao IGFSS, designadamente, em Março de 2007, e que as mesmas foram autorizadas pelo Instituto. Este procedimento tem como resultado o incumprimento da lei, quer porque os pagamentos foram efectuados antes da autorização da alteração quer porque são efectuados no ano de 2007, por conta do orçamento de 2006, quer ainda porque foram autorizadas em data posterior à definida no art. 52.º da LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Fevereiro de 2007), para publicação das alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre.

O IGFSS informa que tem vindo a comunicar às instituições de segurança social a necessidade do cumprimento dos prazos definidos pelo Instituto para a realização das alterações orçamentais, juntando cópia de 2 ofícios remetidos, em 06/06/2007¹³⁶, ao ISS e ao Centro de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores, nos quais se fazia referência a outros enviados em 19 e 23 de Janeiro, do mesmo ano, respectivamente.

Esta situação é reveladora de controlos deficientes que não garantem o cumprimento da regularidade da despesa.

¹³⁶ Estes ofícios são idênticos e fazem alusão ao reparo do Tribunal de Contas, produzido em sede de relato de Acompanhamento da Execução do OSS, relativamente ao incumprimento do prazo nas publicações das alterações orçamentais fixado pela Lei de Enquadramento Orçamental, reiterando a necessidade do cumprimento dos prazos definidos pelo IGFSS para a realização de alterações orçamentais, de modo a que, de futuro, seja garantida a observância do estipulado no art. 52.º da LEO.

b) Controlo da execução orçamental

O SIF ainda não se encontra automatizado para relevar a totalidade das operações realizadas nos correspondentes períodos contabilísticos, não permitindo, por isso, efectuar a gestão dos processos de orçamento e controlo orçamental micro e macro. Tampouco o IGFSS extrai do SIF os mapas legais previstos no POCISSSS para o Controlo orçamental – Receita (Mapa 7.2) e Controlo Orçamental – Despesa (Mapa 7.1) para servirem de base à agregação ou consolidação das execuções dos orçamentos das instituições de segurança social¹³⁷.

No sentido de colmatar a falha que tem vindo a ser relatada pelos diferentes órgãos de controlo, o IGFSS emitiu a Circular n.º 14/CD/2005, de 20 de Maio, onde definiu datas específicas para o encerramento dos períodos contabilísticos. Porém, estes prazos não têm vindo a ser cumpridos. Como causa os Serviços têm vindo a alegar dificuldades na implementação da *interface*, não permitindo que a contabilização da informação relativa às diferentes áreas de negócio se processe de forma automática.

Constata-se, assim, que persiste a situação subjacente à recomendação em causa, continuando o DOC, para efeitos de controlo global do OSS, a elaborar um ficheiro com mapas em *Excel* com a informação remetida pelas ISS¹³⁸, a qual não corresponde aos elementos extraídos directamente a partir do SIF em determinada data/corte das operações, dado que os serviços incluem, para esse período, informação extra-contabilística relativa a movimentos ainda sem tradução/registo contabilístico¹³⁹, provocando constrangimentos a diferentes níveis, a saber:

- ◆ Incapacidade de tratamento agregado no OSS e incumprimento dos prazos previstos na lei para prestação da informação de natureza orçamental;

¹³⁷ A agregação dos mapas orçamentais para obtenção do consolidado do OSS através do SIF só será possível com a integração de todos os orçamentos parcelares que o integram, situação que se encontra pendente relativamente ao IGFCSS e à CPPCPRM.

¹³⁸ Excluem-se algumas entidades, a saber: o DAISS e o II, em virtude de a sua posição contabilística no SIF corresponder ao final de cada período contabilístico e o IGFCSS por não integrar o SISS. No entanto, para o IGFSS esta situação não se traduz em mais eficiência dado que para obter a posição global do OSS tem de transferir para os mapas de *Excel* a informação extraída do SIF correspondente aos mapas legais 7.1 e 7.2 do DAISS e do II.

¹³⁹ A IGF no Relatório n.º 414/2006 sobre a Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira, pág. 33/86 relatava o ponto de situação conforme se transcreve:
 “Os elementos fornecidos pelas Instituições em mapas Excel são extra-contabilísticos, não sendo produzidos directamente a partir do SIF, atendendo a que poderão existir movimentos já efectuados sem tradução contabilística, o que, por um lado denota uma insuficiente utilização deste sistema de informação e, por outro, impossibilita a confirmação pelo IGFSS dos valores que lhe são apresentados, além de que, a falta de automatização do procedimento permite uma margem de ocorrência de erros muito superior”.
 “Os mapas enviados pelas Instituições nem sempre são remetidos dentro do prazo estabelecido para o efeito, colocando algumas dificuldades ao cumprimento dos prazos previstos para o reporte da execução orçamental”.



- ◆ Impossibilidade por parte do IGFSS de garantir o controlo dos movimentos extra-contabilísticos, correspondentes na sua quase totalidade a pagamentos já efectuados pelas ISS, com base na aprovação dos Planos de tesouraria ¹⁴⁰;
- ◆ Maior probabilidade de ocorrência de erros não detectáveis derivados do tratamento manual da informação.

Assim, no que concerne à consolidação da informação orçamental observa-se que não foi atingido o objectivo preconizado na Circular n.º 14/CD/2005¹⁴¹, não sendo possível ao IGFSS proceder ao acompanhamento da execução orçamental através da informação produzida automaticamente pelo SIF.

O IGFSS, no âmbito do princípio do contraditório, sobre esta situação junta a informação N.º 1612/2007 – DOC/DO – “OSS/2007. Execução Orçamental Mensal.” Esta informação refere que o Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS promoveu a realização de reuniões, em Março de 2007, com representantes das Instituições de Segurança Social, incluindo o próprio IGFSS – representado pela Direcção da Contabilidade e pelo Departamento Financeiro – visando a:

- *Sistematização dos constrangimentos existentes no que concerne à relevação contabilística em tempo real das operações orçamentais e financeiras;*
- *Identificação das medidas a tomar e a respectiva calendarização para superar os obstáculos ainda presentes;*
- *Qualificação do relato orçamental mensal.*”

Dessas reuniões e relativamente à contabilização em tempo real das operações realizadas e encerramento mensal dos períodos contabilísticos obtiveram as seguintes conclusões:

“Tendo presente que só é possível apresentar mensalmente a execução orçamental de cada uma das ISS’s e em termos consolidados, se e só se a totalidade das operações realizadas, quer de cobrança de receita quer de pagamento da despesa estiver adequadamente registada contabilisticamente em SIF, foram não só debatidos e identificados os constrangimentos ainda existentes e identificados os mecanismos necessários para a sua superação, bem como definido o timing — nos casos em que tal se apresenta viável — para a recuperação de atrasos existente (...).”

“(...) à medida que as Instituições de Segurança Social ultrapassem as dificuldades existentes e recuperem o atraso existente na Contabilidade respectiva, procedem em simultâneo ao encerramento dos respectivos períodos

¹⁴⁰ Na prática está em causa o pagamento das prestações sociais precedido do respectivo abastecimento financeiro sem que tenha ocorrido a correspondente contabilização orçamental na instituição.

¹⁴¹ A circular n.º 14/CD/2005 refere: “*Obviamente que os valores indicados mensalmente pelas ISS’s relativamente à execução do respectivo orçamento da receita e da despesa terão que efectivamente corresponder aos recebimentos e aos pagamentos realizados, pelo que a fiabilidade destes elementos, apenas, poderá ser assegurada se todas as transacções orçamentais e financeiras tiverem sido objecto do atempado registo e da consequente verificação dos dados*”.

contabilísticos e deixam de remeter ao IGFSS os valores da execução orçamental nos conhecidos mapas em Excel.

(...) foram acordadas as seguintes datas para, relativamente às Instituições de Segurança Social a seguir referidas, o IGFSS/DOC passar a obter, directamente do SIF, os valores da execução orçamental mensal:

<i>Instituição</i>	<i>Mês de início em 2007</i>	<i>Período de referência em 2007</i>
<i>IGFSS,IP</i>	<i>Abril</i>	<i>Janeiro a Março (Despesa)</i>
<i>FGS, FESSPB Casinos e FSS</i>	<i>Abril</i>	<i>Janeiro a Março</i>
<i>Cx. EPAL e TLP</i>	<i>Abril</i>	<i>Janeiro a Março</i>
<i>Cx. Bancários</i>	<i>Maio</i>	<i>Janeiro a Abril</i>
<i>Fed. Cx. Cimentos e Jornalistas</i>	<i>Junho</i>	<i>Janeiro a Maio</i>

Relativamente ao DAISS,IP e ao IIES,IP, o IGFSS/DOC já obtém os elementos da execução orçamental directamente do SIF desde 2006.

(...) apenas no final de Maio é expectável a obtenção dos valores de execução orçamental das Caixas, com suporte em valores efectivamente contabilizados.

No que concerne à receita cobrada pelo IGFSS,IP e ISS,IP e à despesa paga pelo ISS,IP, não foi possível identificar uma data provável, (...).

Idêntica conclusão é viável relativamente às Regiões Autónomas, porquanto sofrem das limitações do IGFSS,IP no que concerne à receita de contribuições e do ISS,IP no que concerne à despesa paga.”

Face às alegações produzidas, constata-se que relativamente à parte da receita e da despesa mais relevante (contribuições cobradas pelo IGFSS e pelas Regiões Autónomas e a despesa paga pelo ISS e pelas Regiões Autónomas) não é ainda conhecida uma data provável para a obtenção da informação directamente do SIF, o que continua a inviabilizar o acompanhamento da execução orçamental através daquela ferramenta informática, nos tempos mais próximos.

Os sucessivos relatórios de acompanhamento da execução do orçamento da segurança social produzidos pelo Tribunal têm vindo constantemente a relatar que apesar dos esforços desenvolvidos e dos elevados recursos financeiros empregues, o SIF continua a não permitir fazer um acompanhamento tempestivo fiável da execução orçamental da segurança social, situação que mereceu uma recomendação ao Ministro do Trabalho e da Segurança Social no sentido da elaboração, sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente¹⁴². Nesta sequência, através do Despacho n.º 9-SESS/2007, de 27 de Março, o Secretário de Estado da Segurança Social determinou a nomeação de um Grupo de Tra-

¹⁴² Relatório n.º 1/2007 – AEOSS, de 18/01/2007, disponível em www.tcontas.pt.



balho – sob a coordenação do Presidente do IGFSS, contando com a participação de elementos a designar por este Instituto e ainda pelo II e pelo ISS –, cujas tarefas serão acompanhadas por um elemento do seu Gabinete que procederá a um reporte mensal à tutela, no sentido de, até ao final de 2007, ter dado cabal cumprimento ao conteúdo da referida recomendação.

Relativamente à concepção de um *output* que reconcilie a informação orçamental e patrimonial constante dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa previstos no POCISSSS, pese embora o ISS não considerar urgente a parametrização de um mapa com a informação em causa, face aos problemas de desenvolvimento que ainda subsistem ao nível das aplicações que interagem com o SIF, em resultado dos testes substantivos realizados com vista à verificação da congruência da informação das contabilidades orçamental e patrimonial nos referidos mapas, considera-se pertinente o acatamento da recomendação em causa.

Finalmente, a alteração implementada pelo ISS, nos termos da sua Orientação Técnica n.º 1/07 consubstanciada pela concentração nos Serviços Centrais da contabilização dos processamentos e pagamentos das despesas com pessoal, comunicações e vigilância e segurança que integram o “Fundo Administração” traduziu-se em ganhos de eficiência e economias de escala ao nível do controlo orçamental e do abastecimento financeiro colmatando os processos burocráticos e a falta de rigor contabilístico que estiveram na origem da recomendação efectuada, nesta sede, no sentido de corrigir o efeito de empolamento e/ou duplicação dos movimentos originados pelas transferências entre CDSS, pelo que apraz referir o seu acatamento.

c) “Abastecimentos financeiros”

O financiamento das instituições e demais organismos com dotações integradas no OSS¹⁴³ é efectuado pelo IGFSS com base em Planos de tesouraria aprovados pelo Instituto, nos termos do previsto anualmente no decreto-lei de execução orçamental.

A funcionalidade para registo dos referidos Planos de tesouraria encontra-se desenvolvida em SIF, sendo a sua elaboração e gestão mensualizada, com distribuição em 4 períodos¹⁴⁴.

Os pedidos de abastecimento das ISS são registadas em SIF, por “Fundo SIF” e classificação económica, diariamente até às 11 horas, através da introdução das necessidades de financiamento que têm por base, sempre que possível, as autorizações de pagamento (AP’s) extraídas dos sistemas processadores das prestações¹⁴⁵.

Os Planos de tesouraria são a base do controlo financeiro do processo de abastecimento da responsabilidade do IGFSS, não se encontrando desenvolvida uma ferramenta que permita a

¹⁴³ Verificou-se que das entidades financiadas pelo IGFSS apenas as integradas no perímetro de consolidação do SSS, funcionam no regime de “abastecimentos financeiros” associados à apresentação de planos de tesouraria, exceptuando-se ainda o IGFCSS que não apresentando planos de tesouraria não tem processos de transferências financeiras em pedidos de abastecimentos e o FSS que tem um processo de abastecimento financeiro idêntico às restantes ISS, não elaborando planos de tesouraria.

¹⁴⁴ Apenas o CNP disponibiliza, além dos planos mensais, informação mensal diarizada.

¹⁴⁵ O ISS informou que, à data, os PT’s só excepcionalmente não são suportados nas AP’s.

consolidação dos Planos de tesouraria de todas as instituições. Este controlo é exercido a vários níveis, a saber:

- ◆ Pelo Núcleo de Planeamento Financeiro (NPF) que verifica a disponibilidade de verbas no Plano global/OSS para satisfazer o valor dos pedidos de abastecimento;
- ◆ Pelo Núcleo de Abastecimento Financeiro (NAF) que valida os valores requisitados no respectivo Plano de tesouraria da entidade para o período em causa, sendo prática do IGFSS questionar os Serviços via *e-mail* quando o desvio é superior a 15%;
- ◆ Através da correspondência da natureza do pedido de abastecimento com o calendário de processamentos e abastecimentos estabelecido.

O objectivo do planeamento financeiro na Segurança Social, associando os “abastecimentos financeiros” aos Planos de tesouraria, é o de centralizar os excedentes financeiros no IGFSS de forma a maximizar a sua rentabilização. No âmbito do trabalho de campo realizado constatou-se que persistem alguns constrangimentos no controlo do processo de abastecimento financeiro das Instituições nomeadamente os seguintes:

- ◆ Existência de excedentes financeiros em diversas instituições do sistema com maior ênfase no ISS;
- ◆ Falta de análise sistemática entre os valores transferidos para as instituições, e as suas aplicações (despesa efectiva).

Em sede de contraditório, o IGFSS informa que foi realizada uma reunião de trabalho, em 06/06/2007, envolvendo o Departamento de Orçamento e Conta e o Departamento Financeiro do IGFSS e a responsável pelo Departamento Financeiro do ISS. Da análise da acta da reunião, constata-se que foram efectuadas, pelo IGFSS, análises:

- no sentido de identificar as causas que concorrem para a existência de “défices” e de “superávites” orçamentais registados nos CDSS, bem como foi chamada a atenção para a necessidade de se apurar mensalmente o saldo orçamental, cujo objectivo é conseguir que os mesmos sejam tendencialmente nulos;
- para evidenciar que os CDSS mantêm atrasos nos registos contabilísticos resultantes das receitas de transferências obtidas do IGFSS “(...) *sem que tal advenha de quaisquer problemas de «interface» sendo que basta aos CDSS efectuarem a liquidação e o recebimento, pois os movimentos nas contas de custo e de proveito são automaticamente feitos no SIF, no IGFSS e nos CDSS, aquando do processamento pelo IGFSS das transferências concedidas*”;
- que permitam criar condições que evitem a ocorrência do pagamento de despesa com suporte no PIDDAC OE com verbas antecipadas pelo OSS, situação criticada pelo Tribunal de Contas em anterior auditoria;
- que agilizem os processos de regularização contabilística, relativamente a regularizações de abastecimentos, sem fluxo financeiro, e devolução de abastecimentos, com fluxo financeiro.



e que ficaram agendadas mais 3 reuniões a realizar durante os meses de Junho e Julho de 2007.

Face ao teor das alegações apresentadas, verifica-se que o IGFSS, em articulação com o ISS, está a iniciar procedimentos que contribuirão para o controlo das importâncias transferidas.

Esta situação pode ser ultrapassada com a implementação progressiva da unidade de tesouraria, o que permitirá, eventualmente, a eliminação dos “abastecimentos financeiros”.

No que concerne ao ISS, os centros distritais registam os Planos de tesouraria directamente no SIF para visualização do IGFSS, sem intervenção dos Serviços Centrais, que não dispendo de uma visão da situação global dos Planos de tesouraria, não efectua uma análise crítica dos mesmos. Esta situação decorre da não implementação do projecto de agregação dos Planos financeiros.

Não obstante as diligências desenvolvidas pelo IGFSS, de forma a agilizar a resolução das situações descritas¹⁴⁶, só com o funcionamento em pleno das *interfaces* SICC/SIF e consequentemente com a implementação do corte das operações será possível obter do SIF informação útil e fiável atempadamente.

Face ao exposto, é entendimento do Tribunal que a implementação da recomendação efectuada neste contexto “*Criação de uma rotina automática de actualização dos planos tesouraria, no SIF*” contribui para a obtenção de uma informação de gestão global, transparente e exacta, com impacto imediato na rentabilização dos eventuais excedentes de tesouraria.

De igual modo, relativamente à recomendação sobre a especificidade da informação que deverá integrar as certidões dos “abastecimentos financeiros” e a implementação de procedimentos de reconciliação entre a certidão e o seu reflexo nas rubricas patrimoniais no respectivo exercício, refere-se que as certidões, apesar de incluírem já alguma discriminação por natureza do abastecimento de acordo com o recomendado, ainda não permitem uma conferência directa através de rubricas orçamentais e patrimoniais.

SÍNTESE

Decorridos mais de 5 anos após a implementação do novo sistema de informação financeira da segurança social o controlo da execução orçamental continua a ser realizado com recurso a métodos extra-contabilísticos, dado que não foram criadas condições técnicas no funcionamento dos sistemas informáticos com reflexo no SIF que possibilitassem às instituições de segurança social executar correctamente os procedimentos contabilísticos instituídos nos múltiplos normativos aplicáveis sobre matéria orçamental.

¹⁴⁶ Circular n.º 16/CD/2005 sobre a devolução dos excedentes de tesouraria no final do ano de 2005.

Neste contexto, ressalta a impossibilidade de pôr em prática o encerramento dos períodos contabilísticos, quer por constrangimentos nas *interfaces* que permitem a contabilização automática das prestações sociais e das contribuições, quer por ineficiências resultantes da centralização no IGFSS do circuito de autorização e registo das alterações orçamentais, não restando às instituições nenhuma maleabilidade de gestão orçamental, o que implica, na prática, apesar de possuírem um regime legal de autonomia administrativa e financeira, não poderem fazer uso dessa prerrogativa, prevista no Decreto-Lei n.º 71/95, aplicável aos órgãos máximos dos serviços.

VI.4.2 – Contribuições

VI.4.2.1 – Cobrança de contribuições (TI/SSV/DO) por parte dos CTT

No âmbito da Auditoria do Tribunal de Contas ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social¹⁴⁷ foi formulada uma recomendação, no sentido de a segurança social dever imprimir “[c]eleridade na correcção dos erros decorrentes do registo deficiente dos dados recolhidos nas Estações de Correios relativos à cobrança das contribuições para a Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, Trabalhadores do Serviço Doméstico e do Seguro Social Voluntário, bem como a tomada de medidas (harmonização de procedimentos) com vista a prevenir, no futuro, a ocorrência de novas situações de erro”.

Em sede da presente auditoria procurou verificar-se da actual situação junto das entidades auditadas (IGFSS e II), e procedeu-se à ‘circularização’ dos CTT, tendo-se apurado o seguinte:

- ◆ Em 2004, o IGFSS ao proceder ao encerramento das contas do exercício de 2003, tomou medidas de carácter excepcional, congéneres às utilizadas para o fecho de contas de 2002, tendo em vista a contabilização e reconciliação dos valores em aberto que resultavam das divergências detectadas.
- ◆ No que concerne aos movimentos retidos pelo II, em resultado de os ficheiros de 2003/2002, remetidos pelos CTT, conterem linhas ópticas com números de beneficiários errados, foi implementado um processo, que permitiu aos CTT validar os números de beneficiários de acordo com as bases de dados remetidas por aquele Instituto, pelo que também o constrangimento verificado se encontra ultrapassado.
- ◆ Cumpre igualmente referir que, na sequência da realização de uma reunião, entre o II e os CTT, em 6 de Dezembro de 2004, entrou em produção uma nova aplicação, nos CTT, que está em exploração, desde Junho de 2005; este facto permite que a par do envio dos documentos (correctivos) em papel para o IGFSS, sejam também enviados ao II os movimentos correctivos – notas de débito/notas de crédito –, constantes de ficheiros diários de prestação de contas, em formato electrónico, conforme codificação acordada.
- ◆ Relativamente aos ficheiros de histórico com movimentos correctivos, foram enviados ao II três ficheiros: o primeiro, em 23/12/2004, com as mesmas operações enviadas, anteriormente em Março, expurgados os movimentos incoerentes detectados por aquele Instituto, na primeira versão do ficheiro; o segundo, enviado em 16/02/2005, com os movimentos correctivos do período com-

¹⁴⁷ Relatório n.º12/03 – 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, disponível em www.tcontas.pt.



preendido entre 19/04/2004 e 16/02/2005; e o terceiro e último enviado a 07/06/2005, com os movimentos correctivos relativos ao período compreendido entre 17/02/2005 e a data de entrada em produção do novo processo citado (02/06/2005).

- ◆ Estes ficheiros permitiram a integração nos sistemas informáticos da Segurança Social (SICC-GC) das notas de débito e das notas de crédito que tinham sido emitidas em papel pelo II, bem como ao IGFSS a regularização da situação em pendência com os CTT.

VI.4.2.2 – Lançamentos de contribuições recebidas noutras contas que não as definidas nos protocolos

O Relatório de auditoria realizada pela empresa externa contratada pelo IGFSS¹⁴⁸ constatou que os bancos efectuem lançamentos de contribuições recebidas noutras contas que não as definidas nos protocolos, o que acarreta uma sobrecarga para os serviços em termos de identificação do valor recebido.

Em consequência, foi aí recomendado que deve ser efectuado um esforço de intervenção junto dos diversos bancos no sentido de se corrigir a situação, de forma a todos os recebimentos de contribuições serem registados nas respectivas contas de protocolo.

Analisada a situação em questão, verificou-se que esta ocorre, na sua grande maioria, relativamente aos Serviços do Estado, que, contrariando as disposições contidas na Circular da Direcção Geral do Orçamento (DGO), n.º 1333, de 11 de Abril de 2007¹⁴⁹, fazem o depósito do valor de contribuições e/ou retenções, directamente numa conta bancária do IGFSS (normalmente na conta CGD – 428), e não através da Direcção Geral do Tesouro (DGT).

Refira-se, a este propósito, que nos termos daquela circular, o pagamento, ao IGFSS, da taxa social única devida pelos serviços do Estado, deve ser efectuado por transferência bancária para a conta aberta na Direcção Geral do Tesouro (ponto 2.3.1), bem como o valor das retenções efectuadas nos subsídios ou pagamentos a empresas devedoras à segurança social, nos termos do n.º 2 do art. 11.º do Decreto Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro¹⁵⁰, as quais deverão ser objecto de depósito em conta de *homebanking* aberta na DGT, à ordem do IGFSS (ponto 2.3.2).

¹⁴⁸ Relatório de Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2002, entregue ao IGFSS em 05/08/04.

¹⁴⁹ Esta circular veio substituir a anterior Circular n.º 1325, de 3 de Abril de 2006.

¹⁵⁰ Este diploma estabelece o regime jurídico de regularização das dívidas à segurança social, nos termos do art. 11.º do mesmo diploma, o Estado e as outras pessoas colectivas de direito público só podem conceder algum subsídio ou proceder a algum pagamento superior a 1.000.000\$00 mediante a apresentação da declaração da situação contributiva dos destinatários do pagamento, devendo reter, em conformidade com o n.º 2, o «montante em débito, até ao limite máximo de 25% do total concedido» caso se verifique a existência de dívida às instituições de previdência e de segurança social.

À data da entrada em vigor do Decreto Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro¹⁵¹, os serviços do Estado não estavam preparados para dar cumprimento ao estipulado no art. 20.º do último diploma citado, designadamente no respeito aos requisitos do pagamento: NIF (entidade pagadora); ano/mês de referência do pagamento; e valor a pagar, pelo que os serviços da segurança social têm tido dificuldade em identificar pagamentos de contribuições efectuados através da DGT, quer porque esta não identifica o NIF do serviço contribuinte quer, ainda, porque os próprios serviços quando comunicam ao IGFSS, por ofício ou outro meio, o pagamento efectuado não referem aqueles requisitos.

Por outro lado, no que concerne aos dados necessários para o registo em contas correntes das entidades pagadoras, o IGFSS procede ao carregamento manual da informação recolhida em ficheiros¹⁵², os quais são depois integrados no SGC (até finais de 2006) e no SICCC-GC (a partir de 2007).

Neste contexto, constatou-se que das 21.679 partidas¹⁵³ relativas a valores de ‘contribuições’ (período de Janeiro a Dezembro de 2006), 20.283 encontram-se carregadas no SGC, mantendo-se 1.396 identificadas à espera de carregamento no SICCC-GC (mês de Dezembro); e bem assim, das 11.933 partidas relativas a valores de ‘retenções’ (período Janeiro a Dezembro de 2006), 11.830 encontram-se carregadas no SGC, mantendo-se 103 identificadas à espera de carregamento no SICCC-GC (mês de Dezembro).

Quanto ao ano de 2007, não foi possível carregar nenhuma informação, de idêntica natureza, no SICCC-GC, dado que, por um lado, o SGC foi descontinuado, por outro, a funcionalidade¹⁵⁴ que permitirá o carregamento de ficheiros (‘construídos manualmente’), como é o caso dos pagamentos dos serviços do Estado, não se encontrar ainda implementada.

Em Março de 2007, os serviços do IGFSS aguardavam a possibilidade de carregamento do total de €57.785.109 referentes a pagamentos de serviços do Estado em contas da DGT (contribuições e retenções recebidas no mês de Janeiro), prosseguindo-se o trabalho de preparação do ficheiro relativo aos pagamentos de Fevereiro de 2007.

¹⁵¹ Este diploma estabelece as normas destinadas a assegurar a inscrição das entidades empregadoras no sistema de solidariedade e segurança social e a gestão, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do processo de cobrança e pagamento das contribuições e quotizações devidas à segurança social.

¹⁵² São construídos ficheiros em formato *Excel*; no entanto, salienta-se que os próprios serviços têm a noção que se trata de um procedimento moroso sujeito a erros, que gera ineficiência e alguma ineficácia no sistema.

¹⁵³ Expressão utilizada no SIF, podendo também ser designado por ‘movimentos’.

¹⁵⁴ Referimo-nos à *interface* de passagem dos dados para o SICCC/GC.



SÍNTESE

A) Cobrança por parte dos CTT de contribuições (TI/SSV/DO)

Actualmente, não existem movimentos retidos, pelo II, em resultado dos ficheiros remetidos pelos CTT conterem linhas ópticas com números de beneficiários errados, na medida que foi implementado um processo, que permitiu aos CTT validar os números de beneficiário de acordo com as bases de dados remetidas por aquele Instituto.

Relativamente aos ficheiros de histórico com movimentos correctivos – notas de débito/notas de crédito – foram enviados ao II três ficheiros que permitiram a integração nos sistemas informáticos da Segurança Social (SICC-GC) das notas de débito e das notas de crédito que tinham sido emitidas em papel pelo II, bem como ao IGFSS a regularização da situação em pendência com os CTT.

B) Lançamentos de contribuições recebidas noutras contas que não as definidas nos protocolos

Não obstante as disposições contidas na Circular da Direcção Geral do Orçamento (DGO), n.º 1333, de 11 de Abril de 2007, existem Serviços do Estado que fazem o depósito do valor de contribuições e/ou retenções, directamente numa conta bancária do IGFSS (normalmente na conta CGD – 428), e não através da Direcção Geral do Tesouro (DGT). Tendo em vista corrigir esta situação o IGFSS tem vindo a efectuar diligências junto da DGT solicitando a sua colaboração no sentido de melhor esclarecer aqueles organismos.

VI.4.2.3 – Dívida de contribuições/Regularização extraordinária

Aspectos gerais

A área das dívidas de contribuições à segurança social foi objecto de uma auditoria realizada em parceria pelas IGMTSS e IGF¹⁵⁵, em 2005. Face ao vasto elenco de conclusões e recomendações que o respectivo relatório integra, sumariadas no Anexo III deste documento, as apreciações nesta área centraram-se, por um lado, nos procedimentos/rotinas conducentes à detecção da dívida e, por outro, no acompanhamento efectuado, pelos serviços competentes, aos contribuintes com acordos de regularização extraordinária de dívida.

O trabalho de campo desenvolveu-se junto do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto de Segurança Social – Serviços Centrais e CDSS de Lisboa e Porto. Antes, porém, de apresentar as referências consideradas pertinentes decorrentes do trabalho desenvolvido, importa fazer um sucinto enquadramento sobre esta matéria.

¹⁵⁵ Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da Segurança Social - realizada em parceria com a Inspecção-Geral de Finanças (Processo N.º 7/2005/Relatório N.º 415/2006).

Com o Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, que altera os estatutos do ISS e do IGFSS, são atribuições destes organismos na área de contribuintes e contribuições, designadamente as seguintes:

- ◆ Quanto ao ISS:
 - ◇ Assegurar a regularidade da relação contributiva com a segurança social e assegurar e controlar a cobrança das contribuições;
 - ◇ Participar as dívidas de contribuições e quotizações às secções de processo do IGFSS;
 - ◇ Reclamar os créditos da segurança social em sede de processos de insolvência e de execução fiscal, cível e laboral.

- ◆ Cabe ao IGFSS, na área de gestão da dívida:
 - ◇ Analisar a evolução da dívida à segurança social;
 - ◇ Acompanhar e controlar a actuação das instituições de segurança social.

Neste contexto, a fim de operacionalizar as competências cometidas a cada instituto e a necessária articulação, em 10 de Março de 2005, foi estabelecido um protocolo entre o IGFSS e o ISS, homologado pelo Ministro da Segurança Social da Família e da Criança em 11 de Março de 2005, donde se destaca caberem a cada uma das instituições as seguintes tarefas/áreas¹⁵⁶:

¹⁵⁶ No decurso da presente auditoria foram publicadas as leis orgânicas do Instituto de Segurança Social, I. P. e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., respectivamente, Decretos-Lei n.ºs 214/2007 e 215/2007, ambos de 29 de Maio. Genericamente, incumbe ao primeiro daqueles organismos a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes, o exercício da acção social e, bem assim, assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais; quanto ao IGFSS, tem por missão a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social.

As Portarias n.ºs 638/2007 e 639/2007, ambas de 30 de Maio, aprovam os respectivos estatutos.

Relativamente à área em apreço, é criado no ISS (Portarias n.º 638/2007) o Departamento de Identificação, Qualificação e Contribuições ao qual compete assegurar a uniformização de procedimentos e a monitorização de informação relevante à tomada de decisão de forma a garantir o cumprimento das obrigações contributivas e o controlo da cobrança das contribuições – art.º 7.º, n.º 1. O n.º 2 deste artigo especifica as competências do Departamento, importando sublinhar, o conteúdo da alínea i) – “Definir as normas para o acompanhamento das obrigações contributivas e gestão das contas-correntes dos contribuintes, por parte do gestor do contribuinte, e acompanhar a sua intervenção”. Conforme mais adiante se refere, a criação desta figura, que vinha já sendo preparada, fora objecto de recomendação da Inspeção-Geral de Finanças e IGMTSS, através do Relatório n.º 415/2006.

Para a prossecução das atribuições do IGFSS nesta matéria, é criado o Departamento de Gestão da Dívida que integra a Direcção de Recuperação Extraordinária, a Direcção de Recuperação Executiva, o Núcleo de Apoio ao Investimento e à Viabilização de Empresas e o Núcleo de Titularização e Monitorização – art.º 7.º da Portaria n.º 639/2007.



ISS	<ul style="list-style-type: none">• Gestão de contribuintes e contribuições e identificação de situações de incumprimento;• Apuramento da dívida e participação às SPE do IGFSS;• Constituição de garantias (excepto as constituídas no âmbito do processo executivo);• Representação da segurança social em Tribunal, executando orientações definidas em articulação com o IGFSS;• Elaboração dos planos prestacionais relativos aos acordos estabelecidos entre o IGFSS e os contribuinte;• Acompanhamento dos acordos de regularização de dívida (fora do processo executivo);• Rescisão dos acordos celebrados no âmbito do DL n.º 124/96;• Comunicação ao contribuinte e aos órgãos executivos das situações de rescisão, incluindo as da competência do IGFSS;• Emissão de declarações de situação contributiva;• No âmbito de acções inspectivas, deve comunicar ao IGFSS o apuramento de dívidas superiores a 250.000€ ou respeitantes a grupos de empresas, sectores de actividade, clubes desportivos e acções concertadas com outros organismos.
IGFSS	<ul style="list-style-type: none">• Gestão da dívida;• Enquadramento com recurso a instrumentos de natureza jurídico-financeira de cariz extraordinário;• Emissão de orientações para efeitos de representação da segurança social em Tribunal;• Definição dos termos do acordo de regularização de dívida com os contribuintes¹⁵⁷;• Rescisão dos acordos autorizados por este Instituto.

Fonte: Protocolo entre o IGFSS e o ISS

Na sequência daquelas alterações e com o objectivo de responder às necessidades daí decorrentes, o IGFSS procedeu ao reajustamento da estrutura orgânica do Departamento de Contribuintes, por deliberação do Conselho Directivo de 19 de Julho de 2005, o qual integra três serviços com atribuições, designadamente, nas seguintes áreas:

- ◆ Direcção de Gestão e Recuperação Executiva – gerir e informar os processos executivos; propor e acompanhar orientações na actuação das secções de processo e responder às solicitações destas; assegurar a arrecadação dos créditos titularizados;
- ◆ Direcção de Recuperação Extraordinária da Dívida – promover o enquadramento dos contribuintes devedores; planear a actuação de procedimentos extrajudiciais de conciliação; analisar e proceder à regularização de dívidas mediante dação em pagamento; acompanhar os processos de regularização extraordinária em articulação com o ISS; participar em iniciativas tendentes à recuperação extraordinária de dívida;
- ◆ Núcleo de Apoio à Gestão e Monitorização da Dívida – monitorizar a evolução da dívida à segurança social e analisar a evolução e impacto da recuperação de créditos titularizados e apurar os valores arrecadados nesse âmbito; elaborar relatórios periódicos.

¹⁵⁷ Em Março de 2007 foi aprovado pelo Conselho Directivo do IGFSS um Manual de Procedimentos que visa “... criar a uniformidade e homogeneidade na análise financeira de propostas de regularização de dívidas e suas componentes em sede de processos de regularização extraordinária, no âmbito da legislação vigente e da competência cometida ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP ...”.

Com vista à regularização extraordinária de dívidas à segurança social, os contribuintes podem beneficiar das condições previstas no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro. Genericamente, este diploma regula o pagamento em prestações das contribuições em atraso, mediante a celebração de um acordo sujeito a autorização prévia, desde que tal se revele indispensável para assegurar a viabilidade de empresa devedora e se a mesma se encontrar numa das seguintes situações:

- ◆ Se for declarada em situação económica difícil (Decreto-Lei n.º 353-H/77, de 29 de Agosto);
- ◆ Se for objecto de processo especial de recuperação de empresas e de protecção de credores (Decretos-Leis n.ºs 177/86 e 10/90, de 2 de Julho e 5 de Janeiro, respectivamente);
- ◆ Se estiver inserida em sector com relevância económica e social, declarado em reestruturação (Decreto-Lei n.º 251/86, de 25 de Agosto);
- ◆ Se tiver sido objecto de ocupação, autogestão ou intervenção estatal.

Em 1996, o Decreto-Lei n.º 124/96 de 10 de Agosto, veio regular as condições em que os créditos por dívidas à segurança social, cujo prazo de cobrança voluntária terminou em 31 de Julho de 1996, puderam ser objecto de medidas excepcionais de deferimento de pagamento, de redução de valor, de conversão em capital das entidades devedoras ou de alienação.

No que concerne à gestão da dívida, o IGFSS tem vindo a desenvolver uma actuação proactiva no sentido da sua recuperação tão precocemente quanto possível. Assim, relativamente aos contribuintes em processo de insolvência, os serviços dispõem de uma rotina diária de consulta do Diário da República no sentido de identificar as situações e desenvolver os procedimentos adequados com vista à participação da segurança social nesses processos, na qualidade de credora. Por outro lado, periodicamente, procede ao levantamento dos contribuintes devedores, para, mediante critérios pré definidos, desenvolver as acções conducentes à regularização das situações de dívida.

Para a recuperação da dívida, em 2006, foram definidos objectivos, metas e os respectivos indicadores, sobre os quais, tendo como base a informação constante no relatório de monitorização da performance, foi possível obter os seguintes desvios:



Objectivo	Indicador	Meta	Performance acumulada 2006	Desvio
Aumento da cobrança da dívida à Segurança Social em processos executivos	Aumento percentual face a 2005	80%	102%	22%
Aumento da eficiência na cobrança da dívida recente em processos executivos	Rácio de cobrança de dívida com menos de 2 anos	13%	14%	1%
Aumento da cobrança de dívida em processos da regularização extraordinária	Rácio da dívida recuperada/acordada sobre a dívida dos processos extraordinários	70%	91%	21%
Dinamização do processo de vendas de imóveis	Nº de vendas realizadas em 31-12-06	300	353	53
Aumento das penhoras efectuadas	Rácio das penhoras efectuadas sobre bens imóveis e veículos conhecidos com registo definitivo	80%	N/d	N/d a)

a) *Interface* por concluir com as entidades que fornecem a informação e permitem a sua concretização.

Fonte: Relatório do IGFSS "Monitorização da Performance 2006"

Como se pode verificar pelas colunas dos desvios, de acordo com o relatório elaborado pela SS, os objectivos foram superados.

Resultados dos trabalhos desenvolvidos pelos Órgãos do Sistema de Controlo Interno

No que concerne à auditoria realizada pelas duas Inspeções anteriormente citadas, entre as diversas conclusões referidas no VI.2.2. foram, para efeito deste trabalho, consideradas relevantes as seguintes:

- ◆ Insuficiências do sistema da Segurança Social, relativamente à identificação da dívida, que actua, predominantemente, em resposta às solicitações dos contribuintes que a ela se dirigem;
- ◆ Falta de acompanhamento efectivo dos acordos celebrados para regularização da dívida à segurança social.

Tendo em consideração estas duas conclusões, aquelas entidades emanaram duas recomendações, dirigidas aos Conselhos Directivos do ISS e do IGFSS, consideradas pertinentes para o âmbito do sistema de controlo interno da área em análise, a saber:

- ◆ "Assegurem um efectivo acompanhamento dos acordos celebrados, através, quer de um sistema de informação adequado, quer da implementação de mecanismos de verificação e controlo do trabalho desenvolvido, quer ainda do reforço da articulação entre as estruturas envolvidas";
- ◆ "Promovam uma actuação proactiva, no domínio do enquadramento de contribuintes devedores, por parte dos Centros Distritais, no sentido de identificar atempadamente situações de acumulação

de dívidas e diligenciar no sentido de um rápido enquadramento das entidades devedoras em programas de recuperação de dívidas”.

No âmbito da presente auditoria, a acção desenvolveu-se junto dos serviços competentes do IGFSS e do ISS, neste último quer ao nível dos serviços centrais quer dos centros distritais de segurança social.

Do trabalho desenvolvido no IGFSS é de referir o seguinte:

A) No que concerne à primeira daquelas conclusões importa referir o seguinte:

- ◆ Desde 2002, a área de contribuintes tem sido alvo de profundas alterações e aperfeiçoamentos, destacando-se, concretamente no que a esta temática diz respeito, a entrada em operação, em 2006, do Sistema Auxiliar de Regularização de Saldos - SARS que possibilitou a participação directamente às secções de processo de toda a dívida activa, não identificada pelo cruzamento de dados com a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e as Secções de Processo Executivo (SEF);
- ◆ Para a concretização desta operação de participação massiva da dívida foi desenvolvido um trabalho de base que consistiu no apuramento dos saldos das contas correntes e na qualificação e enquadramento dos contribuintes devedores em quatro medidas, de acordo com o valor da dívida:
 - ◇ Regularização de saldos de reduzido valor, até 150€ Estas contas correntes não foram objecto de qualquer intervenção e são validadas para migrar para o Sistema Integrado de Conta Corrente de Entidades Empregadoras – SICC-GC (EE);
 - ◇ Recuperação de saldos de pequenos devedores, entre 150€ a 25.000€ agrupados em quatro níveis, em conformidade com as características dos saldos evidenciadas pelas contas correntes;
 - ◇ Recuperação de saldos de devedores médios, entre 25.000€ e 100.000€ subdivididos em dois grupos: saldos devedores com referência anterior a Março de 2003, cuja dívida será objecto de notificação ao contribuinte; e saldos devedores com referência posterior àquela data, sendo a dívida participada automaticamente ao Sistema de Execuções Fiscais, SEF;
 - ◇ Recuperação de saldos de grandes devedores, superiores a 100.000€ Estas contas correntes terão um tratamento individualizado, devendo ser agendadas reuniões com os contribuintes para clarificação dos saldos e decisão do tratamento a dar às dívidas.
- ◆ Posteriormente, teve lugar um outro ciclo de participações de dívida, mediante processamento massivo, de acordo com critérios acordados entre o Instituto de Segurança Social e o Instituto de Informática. A adopção destas práticas pretende assegurar a participação integral da dívida constituída.

Em conformidade com a informação constante da documentação facultada, em Janeiro de 2007, entrou em produção o SICC-GC que permite ter uma conta corrente única por contribuinte, proporcionando uma visão integrada de todos os movimentos de cada contribuinte, a consulta de saldos e a gestão da dívida (porém, à data da realização da auditoria, Março de 2007, não se encontrava disponível o módulo correspondente à conta corrente de acordos de regularização extraordinária de dívida, como mais à frente se refere). No entanto, a situação



descrita não foi passível de ser verificada na medida em que algumas *interfaces* ainda não se encontravam operacionalizadas, de que é exemplo a *interface* entre o SICC-GC e o SEF, à data do trabalho de campo.

No futuro, este sistema visa facultar uma melhor gestão das obrigações do contribuinte e facilitar a actuação sobre situações de incumprimento e infracções, designadamente no que respeita à falta de remessa de declarações de remunerações, o que traduzirá uma significativa mudança já que integrará a informação financeira com o sistema contabilístico da segurança social (SIF) e simplificará a regularização da conta corrente, mediante *interface* com os sub-sistemas GT, GR e SEF.

Os referidos ciclos de participações de dívida motivaram um elevado número de reclamações por parte dos contribuintes, sendo que a análise das mesmas, que envolve uma vasta equipa de técnicos treinados para o efeito, tem vindo a proporcionar, entre outros aspectos, a “limpeza” das contas correntes, após o processo de migração a que foram sujeitas para a actual base de dados – SICC-GC.

De acordo com informação dos serviços contactados ao nível dos centros distritais, o grupo de técnicos afecto a esta tarefa de análise de reclamações e, bem assim, a metodologia adoptada no que respeita à qualificação e enquadramento dos contribuintes em função, quer do valor da dívida, quer do volume de verbas das respectivas contas correntes, constitui o embrião do que no futuro será a figura do “gestor do contribuinte”, na senda, aliás, da recomendação da Inspeção-Geral de Finanças e IGMTSS, através do Relatório n.º 415/2006.

Um outro aspecto relevante e evidenciado pelos responsáveis do ISS, prende-se com o controlo de entrega de declarações de remunerações. De acordo com o documento facultado pelo ISS, elaborado por um grupo de trabalho coordenado por este organismo, o qual integrou também elementos do II, IGFSS e DGSS e que se encontra a ser aprofundado, prevê-se que a implementação do novo modelo de suprimento officioso de DR venha a ocorrer durante este ano de 2007. Os objectivos desta funcionalidade são:

- ◆ Com vista a garantir um maior controlo da evasão contributiva e uma intervenção atempada sempre que as entidades empregadoras não declarem as remunerações dos seus trabalhadores, criar um processo de detecção automática da ausência ou sub declaração de remunerações;
- ◆ Sempre que não se verifique o desvinculo do trabalhador (ou outra situação que isente o pagamento de contribuições), concretizar o princípio da efectividade laboral, pela presunção do exercício da actividade e a criação do correspondente débito de contribuições;
- ◆ Contribuir para uma maior cobrabilidade da dívida à segurança social, mediante a sua participação para efeitos de cobrança coerciva;
- ◆ Contribuir para uma melhor informação do SISS e garantir maior segurança aos seus beneficiários.

Este modelo, que tem por base a presunção do exercício de actividade profissional, consubstancia uma liquidação officiosa presumida e substitui-se à autoliquidação e à liquidação officio-

sa comprovada das contribuições. Assenta num processo de detecção automática da ausência de declarações de remuneração a que se segue um procedimento de notificação do contribuinte, também automático, e que, caso não ocorra a regularização da situação, dá lugar à criação do correspondente débito e à participação às Secções de Processo Executivo.

A implementação do modelo, todavia, assenta em pressupostos que é necessário acautelar:

- ◆ Aperfeiçoamento da informação constante do IdQ;
 - ◆ Registos atempados quer no sistema das DR, quer dos desvínculos dos trabalhadores;
 - ◆ Suporte legislativo.
- B)** No tocante à segunda conclusão, o acompanhamento e controlo dos contribuintes com acordos de regularização extraordinária de dívida em vigor é da competência do centro distrital da área da sede do contribuinte, com excepção dos grupos de empresas ou clubes de futebol, cuja competência é dos serviços centrais do ISS¹⁵⁸.

De acordo com os dados facultados por aquele Instituto, reportados ao mês de Dezembro de 2006, existiam 900 acordos prestacionais activos, distribuídos pelos 18 Centros Distritais e Serviços Centrais, conforme quadro seguinte:

¹⁵⁸ Em conformidade com o Protocolo estabelecido entre o IGFSS e o ISS, em 10 de Março de 2005 e homologado pelo Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança, em 11 de Março de 2005.



Contribuições em dívida/acordos de regularização

CDSS	N.º Acordos Prestacionais	Contribuições em dívida (Euros)	Juros Vencidos (Euros)	Juros Vencidos (Euros)	Total da dívida (Euros)	% N.º de Acordos	% Total da dívida
Aveiro	36	7.270.666,46	532.446,84	1.460.020,84	9.263.134,14	4,0	4,4
Beja	3	322.392,35	46.804,43	131.553,75	500.750,53	0,3	0,2
Braga	63	17.185.676,88	1.266.365,90	2.645.006,08	21.097.048,86	7,0	10,0
Bragança	3	796.634,59	186.959,58	80.044,22	1.063.638,39	0,3	0,5
Castelo Branco	16	3.615.562,43	156.593,05	663.952,21	4.436.107,69	1,8	2,1
Coimbra	14	5.202.936,19	234.385,67	234.385,67	5.671.707,53	1,6	2,7
Évora	5	95.577,78	29.471,07	29.471,07	154.519,92	0,6	0,1
Faro	73	3.645.383,87	477.348,68	1.016.902,91	5.139.635,46	8,1	2,4
Guarda	4	103.609,87	28.333,08	47.049,18	178.992,13	0,4	0,1
Leiria	30	3.698.319,68	444.380,99	866.446,65	5.009.147,32	3,3	2,4
Lisboa	250	31.104.859,31	3.090.585,08	7.690.043,61	41.885.488,00	27,8	19,8
Portalegre	3	270.834,88	60.487,09	110.532,15	441.854,12	0,3	0,2
Porto	171	38.777.433,75	2.852.473,07	8.376.080,68	50.005.987,50	19,0	23,7
Santarém	60	5.342.235,11	959.546,77	1.209.253,79	7.511.035,67	6,7	3,6
Setúbal	87	7.827.643,43	1.263.358,12	2.784.694,20	11.875.695,75	9,7	5,6
Viana do Castelo	7	1.349.302,62	24.079,95	204.351,63	1.577.734,20	0,8	0,7
Vila Real	3	251.645,10	56.717,86	68.644,58	377.007,54	0,3	0,2
Viseu	11	2.805.628,56	409.821,36	532.957,58	3.748.407,50	1,2	1,8
Serviços Centrais	61	31.561.312,59	2.853.066,02	6.953.429,22	41.367.807,83	6,8	19,6
Total	900	161.227.655,45	14.973.224,61	35.104.820,02	211.305.700,08	100	100

Fonte: ISS

A leitura dos dados inscritos neste quadro permite concluir:

- ◆ São os CDSS do Porto e de Lisboa os que apresentam maior número de acordos prestacionais, 46,8% do número total e 43,5% do valor total;
- ◆ Apesar de o CDSS de Lisboa apresentar um número superior de acordos (250), o valor total da dívida considerada no CDSS do Porto é muito superior, ou seja, mais €8.120.499,50;
- ◆ O número de acordos prestacionais cujo acompanhamento é da competência dos Serviços Centrais do ISS não é muito significativo (61), 6,8% do total; no entanto, os mesmos totalizam um valor muito próximo do existente no CDSS de Lisboa, representando cerca de 19,6% do total, o que se traduz apenas numa diferença de 0,2 pontos percentuais, em relação àquele Centro.

Das verificações efectuadas aos respectivos processos, recorrendo a critérios mistos de selecção: aleatória ou com base em informação adicional contida nas listas (quer a de âmbito nacional elaborada pelos Serviços Centrais quer as facultadas pelos CDSS de Lisboa e do Porto), como seja o ponto de situação dos processos ou as observações, importa referir os seguintes aspectos:

- ◆ Nos serviços Centrais do ISS (15 processos analisados):
 - ◇ Pela análise dos elementos disponíveis, constata-se que a maioria dos acordos respeitam a grandes devedores: cerca de 74% corresponde a dívidas superiores a um milhão de euros, das quais, cerca de 65%, inclui devedores entre os 2,5 e os 6,4 milhões de euros; perto de 12% do total titulado por aqueles acordos reporta-se a dívidas superiores a 500 mil euros;
 - ◇ Os processos encontravam-se razoavelmente organizados, apresentando, alguns, um volume significativo de documentos, situação que se deve quer ao facto de se tratar de grupos de empresas quer à dificuldade de apuramento da respectiva dívida, aspectos que originam um grande volume de documentação e correspondência trocadas entre estes serviços e os centros distritais;
 - ◇ Continham elementos comprovativos do acompanhamento efectuado, concretizado através de informações com pontos de situação e cópia das contas correntes comprovativas dessa situação;
 - ◇ De acordo com informação dos serviços e comprovado pelas análises efectuadas, a periodicidade das acções de acompanhamento, a qual não é objecto de prévia definição, não é tão curta quanto o desejável (no sentido de evitar ou minimizar o risco de incumprimento), circunstância que se deve, sobretudo, aos problemas com os sistemas informáticos, designadamente a lentidão do GESTDIV.

- ◆ No CDSS de Lisboa (com verificações efectuadas a 8 processos):
 - ◇ Perante a inexistência de uma base de dados central com a informação adequada ao acompanhamento e controlo dos contribuintes com acordos de regularização extraordinária de dívida através de acordos prestacionais, o CDSS de Lisboa dispõe de um ficheiro, em suporte *excel*, que lhe permite superar essa lacuna. Basicamente este ficheiro contém, para além da identificação do contribuinte, o ponto de situação do acordo, isto é, a cumprir ou em incumprimento, a data da última intervenção de acompanhamento e uma coluna de observações donde constam, designadamente, referências das diligências efectuadas em relação aqueles cuja situação é de incumprimento; aquele ficheiro contém, ainda, um conjunto de dados de carácter geral: número total de processos sob controlo; assim como o número daqueles que foram controlados em 2005, 2006 e 2007 (até 28 de Março).

Relativamente a este ponto, importa sublinhar o significativo acréscimo do número de operações de acompanhamento de 2005 para 2006 – de 150 para 347; em 2007, até à data referida, registam-se 65 intervenções.
 - ◇ Os processos apreciados mostravam uma adequada organização e continham evidência das operações de acompanhamento efectuadas. Assim, até Outubro de 2003, constam notas manuscritas e documentos comprovativos do pagamento, quer das prestações dos acordos, quer das contribuições; a partir daquela data, os processos apresentam um documento elaborado informaticamente, designado de Nota, que menciona a situação do contribuinte até aquela data, quer no âmbito do acordo prestacional quer das contribuições correntes. Em anexo encontravam-se todas as contas correntes consultadas e que serviram de suporte ao mencionada na referida Nota.



- ◇ Apesar de se poderem considerar adequadas as rotinas instituídas no âmbito do acompanhamento, ainda assim constata-se que medeiam períodos muito longos entre cada intervenção, atingindo, nalguns casos, cerca de dois anos.
- ◇ Para uma caracterização sumária dos contribuintes devedores com acordo, realça-se que no universo da dívida acordada, cerca de 46% e 15% do valor corresponde a dívidas superiores a um milhão e a 500 mil euros, respectivamente; dentro das dívidas superiores a um milhão destaca-se que 62% respeita a apenas três contribuintes, situando-se os respectivos débitos entre 2,8 e 5 milhões de euros.
- ◆ No CDSS do Porto (em face da análise de 13 processos):
 - ◇ De acordo com a informação recolhida junto dos serviços centrais, são 171 os contribuintes devedores com acordos de regularização celebrados e pertencentes à área do CDSS do Porto, em vigor em 31 de Dezembro de 2006, os quais representam, no cômputo da dívida titulada por acordo a nível nacional, o seguinte:
 - Uma dívida total de 38.777.433,75€ de capital e 2.852.473,07€ e 8.376.080,68€ de juros vencidos e vincendos, respectivamente;
 - Com um peso relativo, no total nacional, de cerca de 23,7%;
 - Perto de 48,2% e 19,6% do valor desta dívida respeita a devedores com valor superior a um milhão e a 500 mil euros, respectivamente.
 - ◇ Face à relevância destes valores, cabe ao CDSS do Porto uma tarefa da maior importância no acompanhamento e controlo do cumprimento dos acordos. Nesta conformidade, com base nos contactos estabelecidos com a responsável pelo serviço competente para efectivação do acompanhamento e das verificações efectuadas, extraiu-se o seguinte:
 - Como elemento base de partida para o trabalho, solicitou-se uma listagem dos processos correspondentes aos acordos activos, à data¹⁵⁹. Esta solicitação não foi cabalmente satisfeita uma vez que:
 - A listagem facultada reporta-se a Agosto de 2006. Ao que foi informado, a mesma havia sido remetida, a pedido, pelos serviços centrais uma vez que não existe nenhuma base de dados a partir da qual os centros distritais possam aceder à informação de molde a poder extrair uma listagem dos processos que estão sob o seu controlo para acompanhamento;
 - Neste sentido, não dispondo o serviço de informação própria, por exemplo um ficheiro em *excel* donde constem todos os acordos activos, conclui-se que o Centro não conhece, em cada momento, o ponto de situação dos acordos em vigor;
 - Por outro lado, a listagem facultada, para além de desactualizada, uma vez que a mesma contempla 283 contribuintes, enquanto que, segundo informação dos serviços centrais, ao CDSS do Porto pertencem 171 acordos activos, a mesma contém um conjunto de anotações, também elas, desactualizadas;
 - A organização processual revelou-se bastante deficiente, quer ao nível da arrumação da documentação, que não obedecia a uma sistematização coerente e da fácil consulta e

¹⁵⁹ Em 21 de Março de 2007.

manuseamento, quer ao nível da evidência do próprio acompanhamento feito. Esse acompanhamento, não obstante a informação transmitida de que é efectuado com a regularidade possível em função dos meios humanos disponíveis, o certo é que não foi possível, através da análise da documentação disponível, avaliar em que medida o mesmo é realizado, tampouco com que periodicidade.

É, assim, de concluir que no CDSS do Porto, apesar da relevância dos valores envolvidos, como acima se refere e da consequente necessidade acrescida de um efectivo acompanhamento dos acordos celebrados, o controlo interno implementado é muito deficiente.

Da análise das contas correntes respeitantes aos acordos prestacionais objecto de análise, foi possível concluir o seguinte:

- ◆ Existência de registo a débito dos valores constantes dos planos dos acordos relativamente a cada mês de referência;
- ◆ As contas correntes não apresentam todos os valores recebidos; de acordo com informação dos serviços esta situação resulta de problemas inerentes ao funcionamento do sistema informático;
- ◆ Os últimos movimentos respeitam a Dezembro de 2006, data em que o sistema SGC foi desactivado;
- ◆ À data da auditoria, algumas operações de Dezembro e todas as de 2007, relativas aos acordos, não tinham sido objecto de registo, devido à falta de activação do módulo dos acordos prestacionais, o qual faz parte integrante do SICC-GC.

SÍNTESE

O mais sério obstáculo a um eficaz e atempado acompanhamento dos contribuintes, em particular daqueles que não têm a situação contributiva regularizada, foi a inexistência de uma base de dados nacional.

De facto, as bases de dados de contribuintes foram, até 2002, de base distrital. A partir de então, integrada na política de profunda mudança ao nível dos sistemas de informação da segurança social, iniciou-se o processo de construção de uma base de dados única de âmbito nacional. Este é um processo gradual que tem conhecido alguns reajustamentos motivados, designadamente, pelas alterações legislativas ao nível das atribuições do IGFSS e do ISS, que determinaram, nalgumas circunstâncias, a redefinição de rotinas a estabelecer entre os diversos serviços daqueles institutos intervenientes nesta área, bem como a articulação entre os mesmos.

Por outro lado, face à complexidade das operações de construção da referida base de dados nacional e dos próprios reajustamentos referidos, encontra-se em curso, desde Janeiro de 2007, com a entrada em operação do SICC-GC, o processo de “limpeza” das contas correntes de contribuintes. Este processo é decorrente da citação massiva dos contribuintes devedores, os quais foram objecto de um tratamento prévio de agrupamento por escalões de dívida. Esta



operação desencadeou uma reacção por parte dos mesmos que se traduz em dezenas de milhares de reclamações. O tratamento destas reclamações, tarefa considerada prioritária pelos responsáveis das áreas de contribuintes, reforçadas de meios humanos e técnicos, trará um valioso contributo, quer para a necessária purificação dos valores incluídos nas contas correntes, quer para a recuperação dos montantes em dívida.

A conta corrente constituirá o instrumento adequado à gestão e controlo dos contribuintes em todas as suas vertentes – entrega de declarações de remunerações, pagamento de contribuições, gestão da dívida, nomeadamente a participada para execução fiscal e acordos prestacionais de regularização extraordinária celebrados ao abrigo de legislação específica, o que traduz um significativo avanço no que concerne à melhoria do controlo interno na área de contribuintes.

VI.4.2.4 – Dívida de contribuições/Cobrança Coerciva

Desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro¹⁶⁰, que a cobrança coerciva das dívidas à segurança social compete às Secções de Processo Executivo (SPE), serviços distritalmente desconcentrados do IGFSS, integrados e coordenados pela Direcção de Gestão e Recuperação Executiva (DGRE)¹⁶¹. Às SPE, enquanto órgãos de execução, cabe, conforme o disposto no art.º 3.º do diploma legal citado, a instauração e instrução do processo de execução de dívidas à segurança social. Cada SPE gere os processos que lhe estão adstritos em função da área de residência do devedor, sendo que a tramitação dos mesmos é controlada com recurso a um sistema aplicacional, o Sistema de Execução Fiscais (SEF), adquirido à DGCI, em 2001.

Apesar de não integrar ainda a arquitectura nacional do sistema de informação, o SEF, até 31/12/06, interconectava com o sistema IdQ e SGC para efeitos de identificação do contribuinte e dos valores e períodos em dívida, respectivamente. Desde aquela data, o SEF tem ligação apenas com o sistema IdQ aguardando-se durante o ano de 2007 a sua conexão com as contas correntes de contribuintes, isto é com o GC.

Em 2005 foi desencadeado o *Plano Nacional de Prevenção e Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais*, que se traduziu em campanhas de informação e sensibilização, acções operacionais de inspecção/fiscalização e em opções estratégicas e medidas de alcance a médio e longo prazo. No que se refere às acções operacionais de inspecção e fiscalização foram estabelecidos objectivos de realização de *n* acções de fiscalização a entidades e o envio de *n* cartas a contribuintes para regularização voluntária de dívidas. A estes objectivos iniciais foi ainda associado um processo de notificação a TI para regularização voluntária das dívidas.

No sentido do cumprimento do Plano em referência, e com o objectivo de identificar as dívidas, o II desenvolveu medidas concretas implementando um sistema transitório denominado SARS (Sistema Auxiliar de Regularização de Saldos), que centralizou todo o histórico de

¹⁶⁰ O diploma em referência entrou em vigor 180 dias depois do dia seguinte ao da sua publicação.

¹⁶¹ Esta Direcção sucedeu o anterior Núcleo de Cobrança Coerciva.

contas correntes dispersas pelas várias bases de dados (BDAM, SGC, DGITA e SEF), que não tinham migrado ainda para o SICC-GC, com vista a regularização dos saldos das contas correntes dos contribuintes antes da sua entrada no SICC-GC¹⁶².

No SARS, a conta corrente de um contribuinte é consolidada, após apuramento dos saldos (Saldo CC = Σ Débitos - Σ Créditos), e enquadrada, de acordo com o saldo devedor, numa das quatro medidas referidas no ponto VI.4.2.3. Destas, as situações atinentes à medida 5 – Recuperação dos Saldos de Devedores Médios (saldo devedor de €25.000 a €100.000) e à medida 6 – Recuperação dos Saldos de Grandes Devedores (saldo devedor superior a 100.000€) são passíveis de *notificação de dívida ao contribuinte ou de participação ao SEF* para efeitos de citação automática, desde que estejam preenchidos, neste último caso, os critérios do ‘valor’, de ‘meses seguidos’ ou ‘interpolados’, e de ‘antiguidade da dívida’¹⁶³.

Tendo-se verificado, no entanto, relativamente à citação massiva, realizada em Julho de 2005, que – por esta não ter sido antecedida pelas suficientes validações, nomeadamente o cruzamento com outros sistemas (por exemplo o IdQ, no que respeita à qualificação) ou ausência de informação essencial nas citações/notificações¹⁶⁴ – os dados que suportaram esta acção evidenciaram um baixo grau de fiabilidade, o que determinou um número considerável de reclamações, pedidos de esclarecimento e devoluções¹⁶⁵, encontrando-se, no presente, a maioria dos processos não resolvidos por estarem ainda em fase de instrução, acarretando inevitavelmente para os serviços uma sobrecarga de trabalho¹⁶⁶, bem como transmitindo aos contribuintes indevidamente citados – que tiveram necessariamente que se deslocar aos serviços competentes, no sentido do esclarecimento da situação – uma imagem negativa da capacidade organizativa da Segurança Social.

Por último, refira-se que a inexistência da *interface* entre o SEF e o actual SICC-GC, que assegure a passagem dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida, bem como o funcionamento deficiente ou praticamente nulo da *interface* entre este e o SIF (para o transporte da informação de forma a registá-la em contas agregadoras), obriga, no primeiro caso, a um registo em ‘*bolo*’ nas contas correntes do SICC-GC¹⁶⁷, dos valores pagos, com recurso a procedimentos extra sistema, bem como, em sentido inverso, à inserção manual no SEF dos dados das certidões de dívida para a instauração dos processos. No segundo caso, impossibilita a contabilização automática nas adequadas contas do razão dos valores cobrados.

¹⁶² Refira-se, a propósito, que o SICC/GC é um sistema cujos valores transitam automaticamente de outros sistemas sem possibilidade de qualquer operação manual por parte de um utilizador comum, razão porque este apenas o pode aceder em modo de consulta.

¹⁶³ No caso deste parâmetro, a operação desencadeada em 2005 estabeleceu o seguinte critério: Se a conta corrente tivesse somente saldos devedores por ano/mês referência posterior a 03/2003, a dívida seria participada automaticamente ao SEF, caso contrário era notificada para efeitos de cobrança voluntária.

¹⁶⁴ Referimo-nos, por exemplo, à falta de indicação dos montantes em dívida.

¹⁶⁵ Na ordem dos muitos milhares (o Relatório n.º 415/2006 do IGFSS/ISS refere que, no 3º trimestre de 2005, o número total global de reclamações era de 74 mil (pág.40).

¹⁶⁶ Mencione-se, a propósito, que os CDSS de Lisboa e Porto tiveram necessidade de contratar serviços específicos para o efeito.

¹⁶⁷ O que significa que, não alimentando a respectiva conta-corrente da EE, não há conhecimento, ao nível mais detalhado, dos pagamentos efectuados ou da extinção da dívida.



SÍNTESE

A não integração do SEF na arquitectura nacional do sistema de informação (ligação aos demais sistemas aplicativos, especificamente o SICC-GC), bem como a inexistência da *interface* entre estes dois sistemas, não permite uma visão integrada, neste domínio, nem garante, pelas razões apontadas, a fiabilidade dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida, no SICC-GC e no SIF.

VI.4.3 – Prestações de Segurança Social

VI.4.3.1 – Pensões

Na sequência da análise das recomendações constantes de todos os relatórios seleccionados para o presente trabalho constatou-se que a área das pensões é a que menos recomendações apresenta¹⁶⁸, o que aliás vem ao encontro das conclusões do Relatório do Tribunal de Contas¹⁶⁹ no qual se refere que *“Os resultados (...) indicam que a atribuição e o pagamento de pensões são efectuados, em grande parte, de forma correcta, assegurando que as pensões são as devidas, nos termos da lei em vigor. A aplicação da legislação na execução destes processos é, geralmente, bem executada, compensando algumas fraquezas do sistema (...)”*.

Não obstante estas conclusões, este relatório refere, também, no que concerne ao processo de Gestão de Requerimentos (para atribuição de pensão), que *“(...) são necessárias melhorias para assegurar uma melhor eficiência e um controlo mais efectivo destes processos (...)”*; e que *“A arquitectura dos sistemas e tecnologias de informação do SSSS encontra-se numa fase de grandes transformações, que terão, previsivelmente, um impacto significativo sobre os seus processos, tecnologias e recursos humanos (...)”*, razão porque a segurança social deverá dispor de sistemas informáticos integrados que permitam:

- ◆ facilitar a validação de informação relativa à identificação do beneficiário bem como o registo da sua carreira contributiva assim reduzindo o volume de informação introduzido no sistema e/ou o volume de correspondência necessária para esclarecer eventuais dúvidas;
- ◆ que o cálculo das pensões seja automático, minimizando a intervenção humana, necessária, nesse momento, para inserir a informação omissa no cálculo;
- ◆ que a informação financeira inerente ao processamento de pensões seja integrada automaticamente nos sistemas informáticos da segurança social, designadamente no sistema financeiro SIF; e
- ◆ que uma maior informação de gestão seja disponibilizada de modo a permitir avaliar o desempenho dos seus processos.

¹⁶⁸ Esta área apenas foi objecto de análise por parte da empresa de auditoria externa na auditoria às demonstrações financeiras do ISS de 2002 e 2003.

¹⁶⁹ Relatório n.º 26/02 – 2.ª Secção, *Auditoria ao Sistema de Atribuição e Controlo de Pensões*, disponível em www.tcontas.pt.

A integração destes sistemas pode também oferecer outros benefícios, nomeadamente a possibilidade de poder utilizar a sua presença na Internet para mais do que simplesmente a divulgação de legislação e outra informação¹⁷⁰, isto é, a segurança social deveria disponibilizar, através da *Internet*, com os devidos mecanismos de segurança implementados, a cada beneficiário/utente a capacidade de:

- ◆ validar o seu histórico de contribuições;
- ◆ actualizar outras informações, como moradas e outros detalhes e efectuar simulações de cálculos, com base no seu histórico de contribuições.

Também, o Relatório de Auditoria¹⁷¹, efectuada por uma empresa contratada, recomendou que:

- ◆ a introdução de processos no sistema informático de processamento de pensões de morte e sobrevivência deveria dar origem a um ficheiro de validação, o qual ficaria residente no referido sistema informático, registado como temporário, até confirmação por um segundo utilizador devidamente autorizado. Após esta confirmação, esse ficheiro passaria a definitivo, sendo as respectivas bases de dados alimentadas com a informação validada por esta forma;
- ◆ se tal não fosse tecnicamente possível em tempo útil, poder-se-ia recorrer à conferência por uma segunda pessoa da listagem mensal de processos deferidos (relativamente à introdução de novos processos e alterações a processos existentes) com os respectivos processos físicos, ou com uma impressão para papel dos dados retirados do referido sistema informático aquando da conferência de dados e que deverão estar assinados e datados pelo conferente; e, ainda, que;
- ◆ deveriam ser desenvolvidos esforços no sentido de superiormente serem estabelecidos protocolos e troca de informação entre o CNP e as Conservatórias do Registo Civil, por forma a mitigar a situação de dependência na comunicação por parte do pensionista da pensão de sobrevivência relativamente à alteração do estado civil, à semelhança do que acontece relativamente ao cruzamento de informação sobre óbitos, no caso do processamento de pensões de reforma.

Em sede da presente auditoria, verificou-se que:

- ◆ O processo de gestão de requerimentos para atribuição de uma pensão encontra-se actualmente simplificado, na medida em que, decorridos 4 anos sobre a recomendação formulada, os serviços da segurança social que instruem o processo dispõem hoje de um conjunto de informação integrada, disponibilizada pelos vários sistemas informacionais, que permite, por um lado, validar a identificação e qualificação do requerente no sistema IdQ, e, por outro, a consulta directa do histórico de remunerações do beneficiário no sistema GR¹⁷²; acresce referir ainda que, hoje, o processo de

¹⁷⁰ Recorde-se que a auditoria em referência foi realizada em 2001/2002.

¹⁷¹ Relatório de Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2002 do ISS, entregue e dado como aceite por este Instituto, em Junho de 2006.

¹⁷² Nessa medida diminuindo o número de documentos necessários à instrução do processo e à actualização do registo de remunerações; no entanto, faz-se notar que não obstante os dados existirem nos sistemas em referência, persistem ainda muitos erros, especialmente os referentes ao sistema GR relativos ao ano de 2002, os quais são corrigidos casuisticamente na altura da instrução de um processo. Este facto é resultan-



atribuição de uma pensão de velhice é passível de ser interposto, via *Internet*, através do serviço ‘*segurança social directa*’, de que o CNP tem conhecimento através do requerimento que é registado e processado electronicamente no sistema.

Contudo, deve referir-se que, neste processo, a situação descrita aplica-se apenas ao histórico de remunerações posterior a 1980, tornando-se necessário recorrer ao Sistema de Identificação de Beneficiários e Utentes (BNDBU)¹⁷³, residente no CNP, sempre que o registo de remunerações seja anterior àquele ano, ou ainda, à microfilmagem se aqueles registos forem ainda mais antigos; e isto porque não se tendo completado o processo de migração de dados, existe ainda a necessidade de consultar os registos do histórico de remunerações na BDAM e/ou, no caso do CDSS de Lisboa, de recorrer à base de dados distrital RESU.

Refira-se ainda que, em conformidade com as declarações prestadas pelos dirigentes dos serviços do CDSS de Lisboa, da área em questão, a vertente mais crítica neste processo (de verificação dos períodos contributivos), respeita à instrução dos processos dos Trabalhadores Independentes (TI) relativamente aos quais por vezes é necessário pedir esclarecimentos às secções competentes quanto à cessação da actividade e a declaração de dívida por períodos não pagos.

- ◆ Actualmente, o cálculo e processamento da quase totalidade das **pensões de invalidez e velhice**¹⁷⁴ é efectuado através de uma nova aplicação (que corre em ambiente *web*), desenvolvida pelo CNP; este sistema aplicacional entrou em produção em 2003 para dar execução ao Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro¹⁷⁵, cujo desenvolvimento permite o cálculo de situações anteriormente não previstas¹⁷⁶. Por outro lado, entrou em produção, em 2006, uma outra aplicação para cálculo de **prestações por morte**, a qual tem as mesmas características, por ter sido desenvolvida também com base na mesma tecnologia.

Os dois novos sistemas registam tanto as alterações aos valores introduzidos, necessários ao cálculo (*audit trail*)¹⁷⁷, como também os intervenientes no processo (organizador, conferente¹⁷⁸), validando, neste último caso, o número do utilizador que não pode ser o mesmo. Após o que, o processo é sujeito a autorização superior nos mesmos termos do procedimento anterior.

- ◆ A informação financeira inerente ao processamento das pensões não é passível ainda de integração automática no SIF, por duas ordens de razão:
 - ◇ Por um lado, porque o valor das pensões pagas não é ainda objecto de registo no SICC, sistema através do qual se faria a passagem automática para o SIF;

te, fundamentalmente, da verificação de duas circunstâncias, a primeira, porque, em 2002, grande parte das DR foram processadas a partir do CLO (Centro de Leitura Óptica); a segunda, porque foi o ano de arranque dos principais sistemas aplicativos, nomeadamente o sistema IdQ.

¹⁷³ Na medida em que os dados de anos anteriores a 1980 não migraram ainda para o sistema IdQ e GR.

¹⁷⁴ Segundo informações prestadas pelos responsáveis dos serviços do CNP, a existência de qualquer processamento de cálculo manual tem carácter pontual, nomeadamente em casos de revisão de uma pensão ou alguma situação específica de pensão antecipada.

¹⁷⁵ Este diploma define as novas regras de cálculo para as pensões de invalidez e velhice a atribuir pelo sistema de solidariedade e segurança social no âmbito da nova Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social.

¹⁷⁶ Cfr. Ofício n.º 12486, de 04-04-07, de Conselho Directivo do ISS.

¹⁷⁷ Esta funcionalidade encontrava-se igualmente implementada na anterior aplicação desenvolvida em ambiente *Unisys*.

¹⁷⁸ Trata-se da funcionalidade introduzida nas novas aplicações. Os intervenientes em causa foram designados na Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31-12-02 por primeiro e segundo utilizador.

- ◇ Por outro, porque, mesmo que essa condição estivesse satisfeita, o desempenho da *interface* entre os dois sistemas, no presente, é deficiente ou mesmo nulo.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do ISS alega: *“Quanto à informação financeira inerente ao processamento de pensões a mesma é passível de transferência automática para o SIF, não sendo impedimento para isso, o facto destas prestações não estarem registadas em SICC. (...) a transferência automática dos dados financeiros resultantes do processamento de pensões poderá ser efectuada através dum interface automático entre o Sistema de Pensões e o SIF. Para esse efeito, terão de ser acordados e implementados os serviços adequados entre os dois organismos, tendo o CNP já efectuado contactos com o II, IP nesse sentido”* [sublinhado nosso].

- ◆ Desde o 1.º trimestre de 2006 que a *segurança social directa* disponibilizou aos aderentes dos serviços DRI ou DR *on-line* serviços que permitem, entre outros, a consulta de: dados de identificação; carreira contributiva (histórico anual desde 1990 e mensal do ano corrente e do ano anterior); envio de documentos (meios de prova) referentes a pensões; e estado do processo. Também, possibilita a entrega do requerimento (como já foi referido) bem como a alteração da morada e a utilização do ‘simulador de pensões’.
- ◆ Os serviços do Ministério da Justiça enviam periodicamente ao CNP ficheiros que atestam o óbito das pessoas singulares com vista à actualização dos dados no ficheiro dos pensionistas, residente no CNP; com base nesta informação, também o IdQ é mensalmente actualizado; no entanto, aqueles ficheiros não incluem ainda os dados relativos ao estado civil dos beneficiários – neste contexto, tanto quanto se conseguiu apurar, encontra-se em curso um estudo com vista ao cruzamento de informações entre o Ministério da Justiça e o ISS/Centro Nacional de Pensões, sobre casamentos de pensionistas de sobrevivência¹⁷⁹.

Assim, considera-se que, no que concerne ao processamento de pensões, as principais questões levantadas pelos Relatórios de Auditoria supracitados encontram-se ultrapassadas, beneficiando, actualmente, os serviços do actual ambiente de operacionalidade que a integração dos sistemas permite, e, nessa medida, tendo sido obtidos ganhos aos níveis da eficiência e de eficácia. Importa, no entanto, realçar o facto de as aplicações do CNP não estarem, ainda, integradas na arquitectura nacional da segurança social, facto que impede, de algum modo, o aproveitamento das vantagens intrínsecas à interconectividade entre sistemas, designadamente a informação de natureza financeira relativa a pensões não integrar a conta corrente do beneficiário, no SICC ‘Prestações’, bem como obrigar a processos de sincronismo (diário) entre os sistemas residentes no CNP e no II, nomeadamente entre a Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes (BNDBU) e o IdQ.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do II reconhece que o *“(...) o sistema de informação do CNP efectivamente ainda está parcialmente ‘isolado’ do restante SISS. No entanto, desde o início de Junho de 2007 que já existe alguma interconexão aplicacional em tempo real, ao nível da informação das remunerações necessárias aos pedidos de pensões”* e que *“[a]té Junho de 2007, os funcionários do CNP, sempre que introduziam,*

¹⁷⁹ Cfr. Ofício n.º 12486, de 04-04-07, de Conselho Directivo do ISS.



no seu sistema, requerimentos de pensões, eram confrontados com a necessidade de obter dados de remunerações presentes na BDNBU, bem como transcrever informações de remunerações que constavam nas bases de dados do II. Com a entrada em funcionamento da nova interface, as aplicações do CNP obtêm essas remunerações de forma automática, minimizando a possibilidade de erros na transcrição desses valores.

Para além do que se deixa referido, há ainda a situação da prestação CSI [Complemento Solidário para Idosos], em que se prepara solução idêntica e que se traduz no seguinte:

- O requerimento e avaliação da prestação CSI têm como pressuposto os valores da pensão que o requerente auferir;*
- Está em curso o desenvolvimento de interconexão entre os sistemas CSI e Pensões do CNP, por forma a integrar os valores das pensões, de forma automática, na aplicação CSI;*
- Esta integração evitará a introdução manual dos valores das pensões no sistema CSI, impossibilitando os erros que a transcrição manual desses valores ocasionava.*

Por último, refere que o “(...)o processo de interconexão irá continuar a desenvolver-se, de forma gradual mas segura, até se atingir a integração plena das aplicações do CNP no restante SÍSS”.

Por sua vez, o Presidente do Conselho Directivo do ISS alega que “(...) ‘o facto de as aplicações não estarem, ainda, integradas na arquitectura nacional da segurança social’, tal situação não impede de modo algum o ‘aproveitamento das vantagens intrínsecas à interconectividade entre sistemas’ como o provam a existência de dois processos que efectuem a ligação entre o SÍSS e o sistema de informação do CNP: o requerimento de pensão através da Internet e a obtenção on line das remunerações de GR para a aplicação de Cálculo” e também que, desde 29 Maio 2007, “(...) está em produção um interface que permite que a aplicação de Cálculo de Pensões e Prestações por Morte obtenha directamente do SÍSS as remunerações de GR. Em consequência da implementação desta interface, passaram a ser ignoradas as remunerações do BDNBU e os serviços do CNP deixaram de obter e incluir manualmente no Cálculo as remunerações que só existiam em GR”.

Ainda, alude a que “[n]este momento também estão em desenvolvimento uma série de serviços, definidos em articulação com a CGA, II, IP e CNP, que assegurarão a troca de informação recíproca entre a Segurança Social e a CGA.

E que “[a] experiência já adquirida permite-nos uma evolução progressiva no mesmo sentido, adaptando as aplicações e alargando o leque de serviços utilizados para troca directa de informação entre os dois sistemas e através do II, IP com outros sistemas. Desta forma, todos os actuais processos de sincronismo, num e noutro sentido, poderão vir a ser completamente eliminados” [sublinhado nosso].

VI.4.3.2 – Subsídio de Doença

Na área das prestações de doença e no período compreendido entre 2003 e 2005, foram desenvolvidas duas auditorias pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

dade Social (IGMTSS)¹⁸⁰, sendo uma delas realizada em parceria com a Inspeção Geral de Saúde (IGS).

Da auditoria realizada somente pela IGMTSS, destacam-se as seguintes observações/conclusões:

- ◆ O Sistema Automatizado de Gestão de Utentes dos Centros de Saúde visa a reorganização e simplificação dos procedimentos administrativos no tratamento/processamento dos certificados de incapacidade temporária, no entanto, apenas o CDSS do Porto celebrou um protocolo com os serviços do Ministério da Saúde para utilização desse sistema;
- ◆ As condições de atribuição do subsídio de doença legalmente estipuladas são verificadas informaticamente pela aplicação em utilização;
- ◆ A nova aplicação informática – ITPT, veio permitir uma maior eficácia e eficiência ao sistema de atribuição da prestação de doença, para além de permitir o aumento do nível de controlo efectuado;
- ◆ Nos casos em que a aplicação informática assume, para cálculo da remuneração de referência, um número de meses inferior a 6, o cálculo é efectuado considerando sempre 180 dias e não o proporcional aos meses considerados, contrariamente ao legalmente estipulado.

Relativamente à auditoria realizada em parceria, as respectivas conclusões reportam-se, na sua maioria, aos serviços de saúde, muito embora, as deficiências apontadas ao nível do funcionamento destes serviços, no que concerne à emissão dos CIT, tenham repercussões na segurança social, na medida em que os mesmos se traduzem no pagamento dos subsídios de doença correspondentes.

Em 2004, após a alteração legislativa do regime das prestações de doença, com a entrada em operação, em simultâneo, da nova aplicação informática processadora das prestações (ITPT), o Tribunal de Contas¹⁸¹ realizou uma auditoria, cujas principais conclusões são:

- ◆ Verificou-se, no CDSS do Porto, o envolvimento de competências por um dos serviços (Núcleo de Doença) que são da competência de outro serviço - Núcleo de Enquadramento, Vinculação e Registo de Remunerações;
- ◆ O beneficiário não é informado sobre o subsídio de doença que lhe é pago;
- ◆ Os pagamentos eventualmente feitos em excesso ou em débito só serão objecto de reanálise mediante reclamação do beneficiário, o que pode significar, por um lado, que a alguns beneficiários não tenham sido pagas as prestações a que tinham direito e, por outro, que tenham ocorrido pagamentos indevidos que a SS não conhece e, por conseguinte, não vai regularizar;

¹⁸⁰ Auditoria às condições de atribuição do subsídio de doença, desenvolvida junto dos CDSS de Aveiro, Lisboa, Porto e Setúbal (Processo n.º 280/2004) e Auditoria ao sistema de declaração de incapacidade temporária com atribuição do subsídio de doença que inclui recolha de dados reportados a todos os CDSS - auditoria realizada em parceria (Processo N.º 5/2005).

¹⁸¹ Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de doença com trabalho de campo desenvolvido junto dos CDSS de Coimbra, Porto e Viana do Castelo (Relatório de Auditoria n.º 23/05 – 2ª Secção, disponibilizado em www.tcontas.pt).



- ◆ Não são efectuados controlos prévios aos pagamentos com o objectivo de detectar situações anómalas;
- ◆ O sistema de informação não dispõe dos elementos necessários à elaboração dos cálculos a que se referem os n.ºs 3 e 4 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro (limite diário do subsídio de doença).

Foi também realizada uma auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2002 por uma empresa externa, no âmbito das prestações de doença, sendo de relevar as seguintes conclusões:

- ◆ Ausência de controlo que assegurasse que todos os processos introduzidos eram entregues para conferência por segunda pessoa;
- ◆ Inexistência de conferência, por segunda pessoa, das alterações posteriores efectuadas, e da correcta introdução do processo no sistema de processamento de prestações de subsídio de doença.

Perante as conclusões acabadas de referir foram feitas as recomendações a seguir indicadas, que constituíram ponto de partida para a apreciação na presente auditoria do controlo interno nesta área nos CDSS do Porto e de Lisboa¹⁸², de acordo com as quais se deveria:

- ◆ Promover, através do II, as alterações necessárias na aplicação informática processadora (ITPT) de modo a garantir a proporcionalidade de cálculo da remuneração de referência sempre que seja considerado para o mesmo um número de meses inferior a 6;
- ◆ Observar a necessária segregação de funções, respeitando as atribuições cometidas às diversas unidades orgânicas;
- ◆ Informar o beneficiário sobre todas as prestações que lhe são pagas nos termos do art.º 42.º do DL n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro;
- ◆ Tomar medidas no sentido de proceder à atempada contabilização das várias operações no SIF (designadamente no que concerne à informação sobre pagamentos indevidos e reposições);
- ◆ Efectuar controlos prévios aos pagamentos, com o objectivo de detectar eventuais situações anómalas;
- ◆ Criar/actualizar a Base de Dados de Agregados Familiares no sentido de dar cumprimento ao estabelecido nos n.ºs 3 e 4 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro (limite diário de subsídio de doença);
- ◆ Efectuar a introdução de processos no sistema informático de processamento de subsídio de doença por forma a dar origem a um ficheiro de validação, o qual ficaria residente no referido sistema informático, registado como temporário, até confirmação por um segundo utilizador devidamente

¹⁸² Quanto ao primeiro, fundamentalmente pela razão de as citadas recomendação terem sido formuladas no âmbito de auditorias desenvolvidas neste centro distrital; a opção de intervir, também no CDSS de Lisboa, prende-se com o facto de se tratar do maior centro distrital (embora, no que concerne ao processamento de prestações de doença, o CDSS do Porto registe um volume superior).

autorizado. Após esta confirmação, esse ficheiro passaria a definitivo, sendo as respectivas bases de dados alimentadas com a informação validada por esta forma.

Se tal não fosse tecnicamente possível em tempo útil, poder-se-ia recorrer à conferência por uma segunda pessoa da listagem mensal de processos deferidos (relativamente à introdução de novos processos e alterações a processos existentes) com os respectivos processos físicos, ou com uma impressão para papel dos dados retirados do referido sistema informático aquando da conferência de dados e que deverão estar assinados e datados pelo conferente.

Do trabalho desenvolvido, quer junto dos centros distritais, quer através do pedido de elementos/esclarecimentos formulado ao Instituto de Segurança Social, extraem-se as seguintes conclusões:

- ◆ Aquando da entrada em operação do ITPT foi disponibilizado um Manual do Utilizador, o qual, ao longo dos seus quase três anos de existência, tem sido complementado à medida que certas dúvidas ou questões vêm surgindo e não sendo colocadas ao II;
- ◆ Está em operação, desde Janeiro de 2007, a funcionalidade que permite o cálculo do montante diário do subsídio de doença limitado ao valor líquido da remuneração de referência que lhe serviu de base de cálculo, em conformidade com o previsto no art.º 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro;
- ◆ O processamento das prestações de doença, aplicação informática – ITPT, contempla, actualmente, a competente comunicação ao beneficiário, em conformidade com o previsto no art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro;
- ◆ Quanto ao grau de implementação do sistema SINUS, considerando os elementos remetidos, respeitantes ao ano de 2006 e o acumulado até 16 de Fevereiro de 2007, constata-se, através do quadro seguinte:



Grau de implementação do sistema SINUS

CDSS	2006			2007 (16/02)		
	Total CIT	SINUS	% SINUS/CIT	Total CIT	SINUS	% SINUS/CIT
Aveiro	181.559	114.566	63,10	38.606	34.020	88,12
Beja	13.702	58	0,42	3.021	796	26,35
Braga	230.295	104.293	45,29	51.265	42.193	82,30
Bragança	13.309	4.186	31,45	2.606	1.600	61,40
Castelo Branco	25.193	3.025	12,01	5.547	1.731	31,21
Coimbra	68.623	13.332	19,43	14.859	6.412	43,15
Évora	24.283	5.593	23,03	5.018	2.217	44,18
Faro	63.821	399	0,63	12.741	397	3,12
Guarda	24.329	6.286	25,84	4.989	2.420	48,51
Leiria	79.496	5.705	7,18	17.634	7.149	40,54
Lisboa	438.810	9.409	2,14	84.187	4.906	5,83
Portalegre	16.505	8.716	52,81	3.551	2.317	65,25
Porto	546.734	372.558	68,14	118.668	102.515	86,39
Santarém	85.823	41.606	48,48	18.562	15.095	81,32
Setúbal	119.506	5.164	4,32	22.958	3.968	17,28
Viana do Castelo	37.217	14.753	39,64	8.343	6.106	73,19
Vila Real	22.238	10.201	45,87	4.609	3.344	72,55
Viseu	63.827	919	1,44	13.921	1.322	9,50
Total	2.055.270	720.769	35,07	431.085	238.508	55,33

Nota: O total de CIT inclui o número dos que, na informação remetida, se encontravam discriminados por serviços descentralizados dos CDSS.

Fonte: ISS

- ◇ Uma evolução, em termos globais, de 35% para 55%;
- ◇ Os CDSS de Aveiro, Braga, Porto e Santarém, registam um grau de implementação superior a 80%, em Fevereiro de 2007, ao mesmo tempo que mostram uma evolução muito significativa em relação a 2006, em particular os CDSS de Braga e Santarém (45% e 48%, respectivamente);
- ◇ Os CDSS de Faro, Lisboa e Viseu exibem percentagens muito modestas quanto ao número de CIT que entram por via electrónica;
- ◆ Quanto aos centros de saúde apetrechados com o Sistema de Apoio ao Médico (SAM), tecnologia necessário ao funcionamento do Sistema Integrado Nacional de Unidades de Saúde (SINUS) o ponto de situação, em Fevereiro de 2007, era a seguinte:

Serviços Regionais de Saúde com e sem SAM

ARS / SRS	CS c/ SAM	CS s/ SAM	CS s/ SAM *
Norte	101	0	
Porto	41	0	
Braga	19	0	
Bragança	12	0	
Viana do Castelo	13	0	
Vila Real	16	0	
Centro	57	46	6
Aveiro	19	0	
Coimbra	15	7	
Guarda	9	0	5
Castelo Branco	4	7	
Leiria	6	10	1
Viseu	4	22	
LVT	35	49	2
Lisboa	6	40	
Santarém	22	0	
Setúbal	7	9	2
Alentejo	35	0	9
Beja	9	0	5
Évora	10	0	4
Portalegre	16	0	
Algarve	1	15	
Faro	1	15	
Total	229	110	17

* Com equipamento (aguarda instalação e formação)

Fonte: ISS

- ◇ A ARS do Norte, mostra uma cobertura a 100%;
- ◇ A do Alentejo, embora não evidenciando nenhum Serviço Regional de Saúde (SRS) sem SAM, a verdade é que em 9 deles o equipamento existe mas não se encontra em funcionamento;
- ◇ Na ARS do Algarve, dos 16 SRS, e não obstante todos possuírem o equipamento, apenas em 1 o mesmo se encontra em funcionamento;
- ◇ Na ARS do Centro, o panorama é muito variado já que, apesar de os SRS de Aveiro e Guarda manifestarem 100% dos serviços apetrechados, a média da região situa-se nos 52%, com 6 SRS a aguardar a instalação do equipamento;
- ◇ Na região de LVT destacam-se: o SRS de Santarém com cobertura de 100% e o de Lisboa com apenas 6 serviços dotados dos meios técnicos adequados, entre os seus 46, sendo que no SRS de Setúbal, 2 SRS não dispõem do respectivo equipamento instalado.

Quanto à ausência de segregação de funções, dado o Núcleo de Doença desenvolver tarefas da competência do Núcleo de Enquadramento, Vinculação e Registo de Remunerações, a situa-



ção mantém-se uma vez que, de acordo com os responsáveis, a introdução de procedimentos que salvaguardassem o completo respeito pelas tarefas cometidas a cada área funcional acarretaria inúmeros constrangimentos a traduzir-se em atrasos nos processamentos das prestações.

Relativamente aos controlos prévios aos pagamentos, com o objectivo de detectar situações anómalas, o CDSS de Lisboa elenca um conjunto de controlos automáticos contemplados na aplicação informática processadora o que reduz, significativamente, a intervenção humana e, como tal, a incidência de erro; estes controlos, todavia, não foram objecto de verificação dado que tal exigiria uma auditoria de natureza informática que não foi feita. Para além disso, em cada processamento é extraído um ficheiro, pelo II, que permite a conferência dos dados introduzidos, pelo que *“Esta conferência é feita por amostragem por segundo pessoa, dado que é humanamente impossível ser efectuada na sua totalidade devido ao enorme volume de informação que contém”*, acrescenta aquele Centro Distrital.

Sobre a mesma questão, o CDSS do Porto afirma que *“... procedimentos que pressuponham a conferência por duas pessoas, estão neste momento fora de hipótese face à exiguidade de recursos humanos”*.

Ainda no âmbito desta recomendação, o ISS informa que as anomalias então identificadas e *“... estavam relacionadas com entrada em operação da Aplicação apenas com as funcionalidades básicas, tendo sido, desde logo, inventariados os erros e alterações a efectuar, com controlos através de tiket’s, que foram sendo satisfeitos”*. Acrescenta ainda que, na sequência do trabalho realizado sobre prestações indevidamente pagas, solicitado pela Tutela, foram implementadas medidas com impacto muito positivo ao nível de todas as prestações. Apesar desta comunicação, aquele Instituto não apresentou evidências das operações efectuadas.

No que respeita à recomendação dirigida ao ISS e ao II sobre as alterações à aplicação informática ITPT de modo a garantir a proporcionalidade de cálculo da remuneração de referência sempre que seja considerado para o mesmo um número de meses inferior a 6, não teve acolhimento devido a considerarem que a mesma respeita o estipulado na lei, não se justificando, assim, quaisquer alterações.

O art. 36.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de Agosto, determina, nomeadamente, que no ano de 2006 deverão ser verificadas, no mínimo, 50% das situações de incapacidade temporária que se prolonguem por mais de 30 dias. Ao pedido de informação sobre esta matéria, o ISS remeteu os dados que constam do quadro seguinte:

Baixas por Centro Distrital de Segurança Social

CDSS	Total de baixas convocáveis (distintas)	Total de baixas convocadas efectivas (distintas)	Diferença em n.º	% das baixas convocadas
Aveiro	14.346	4.296	10.050	29,9
Beja	883	711	172	80,5
Braga	17.949	8.426	9.523	46,9
Bragança	908	728	180	80,2
Castelo Branco	1.225	1.053	172	86,0
Coimbra	3.595	2.961	634	82,4
Évora	1.882	509	1.373	27,0
Faro	2.651	2.343	308	88,4
Guarda	1.763	1.435	328	81,4
Leiria	4.923	3.356	1.567	68,2
Lisboa	20.327	10.663	9.664	52,5
Portalegre	979	700	279	71,5
Porto	42.995	8.379	34.616	19,5
Santarém	6.314	1.994	4.320	31,6
Setúbal	9.789	4.107	5.682	42,0
Viana do Castelo	2.762	1.389	1.373	50,3
Vila Real	1.611	1.201	410	74,5
Viseu	4.415	3.070	1.345	69,5
Total Geral	139.317	57.321	81.996	41,1

Fonte: ISS

Antes de se apresentarem os comentários que a informação contida no quadro sugere, importa fazer algumas explicitações sobre a mesma, referindo, designadamente, as anotações que a acompanham:

- ◆ Nas Baixas Convocáveis (distintas) estão incluídos todos os beneficiários com Incapacidade Temporária que reúnem todos os requisitos definidos pelo ISS¹⁸³;
- ◆ Nas Baixas Convocadas (distintas) foram consideradas todas as convocatórias que foram registadas (com base na data de exame), sendo que as convocatórias referentes à mesma baixa foram contadas apenas uma vez;
- ◆ O CDSS de Évora não apresenta baixas convocadas no mês de Dezembro 2006, visto que não foram marcados exames neste período;
- ◆ Não existe informação acerca de baixas convocáveis relativamente aos meses de Janeiro a Abril de 2006;

¹⁸³ Pedido de benefício deferido; não ocorreu o óbito do beneficiário; o progressivo de doença, à data de fim do pedido de benefício, é superior ou igual a 30 dias; a data de fim do pedido de benefício é igual ou superior à data do envio para SVI; o beneficiário não tem qualquer processo aberto ou deliberado há menos de 60 dias em SVI.



- ◆ A informação de baixas convocáveis nos meses de Maio a Dezembro de 2006 não está completa (“algumas iterações foram perdidas em virtude de a extracção ser manual e de a BD não estar disponível nesses dias”);
- ◆ “Não foram consideradas as baixas convocáveis cuja data fim inscrita na bolsa distava menos de 10 dias da data da lista”;
- ◆ “Para o cálculo do Total de Baixas Convocáveis (distintas), foram consideradas todas as baixas que estavam convocáveis entre Maio e Dezembro de 2006”;
- ◆ As Baixas Convocadas (distintas), correspondem aos meses de Maio a Dezembro de 2006;
- ◆ “A coluna Total Baixas Convocáveis e Convocadas (distintas), relaciona os dois conjuntos de dados, as baixas que constavam da lista de convocáveis e que foram efectivamente convocadas”;

De entre o conjunto de dados remetidos pelo ISS consideraram-se para análise os constantes do quadro supra por se entender serem estes (após análise e interpretação detalhadas) os que melhor se adequam para dar resposta à questão de saber em que medida, no ano de 2006, foi dado cumprimento ao previsto no citado Decreto-Lei.

Com as necessárias ressalvas, em função do antes referido, o quadro que antecede permite retirar as seguintes observações:

- ◆ Em média, a nível nacional, o número de baixas convocadas para controlo, face ao número das convocáveis, situa-se em 41,1%, isto é, aquém do limite mínimo legalmente estabelecido, para o ano de 2006 (50%);
- ◆ Muito acima daquele limite mínimo, encontram-se os CDSS de Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro e Guarda, a ultrapassar os 80%;
- ◆ Com valores situados entre os 20% e os 30%, estão os CDSS de Aveiro, Évora e Porto;
- ◆ Entre 31% e 50% estão os CDSS de Braga, Santarém, Setúbal e Viana do Castelo;
- ◆ Em síntese geral, constata-se que cerca de 67% dos centros distritais deu cumprimento à determinação legal de verificar, no mínimo, 50% das situações de incapacidade temporária que se prolonguem por mais de 30 dias, sendo que metade destes centros evidencia percentagens acima de 80%.

SÍNTESE

Face ao exposto, é de notar que, com a entrada em operação da actual aplicação informática, processadora das prestações – ITPT, registaram-se melhorias significativas. Desde logo, ao nível da redução/eliminação das eventuais situações de erro decorrentes da componente manual subjacente às anteriores aplicações informáticas processadoras das prestações, substituída por controlos automáticos. Por outro lado, traduz um grande contributo no combate à fraude, pelo facto de se tratar de uma aplicação de âmbito nacional¹⁸⁴; e, atento também as demais melhorias advenientes das grandes modificações efectuadas ao nível de toda a arquitectura dos sistemas de informação da segurança social, verifica-se actualmente um enorme

¹⁸⁴ Em oposição à situação anteriormente existente com bases de dados a nível distrital.

avanço na qualidade do serviço prestado ao beneficiário ao reduzir grandemente os tempos médios de processamento das prestações.

Aliás, a este propósito, importa referir que é objectivo dos centros distritais de segurança social, já não a redução dos tempos médios, uma vez que os mesmos já registam valores muito aceitáveis (no dizer dos responsáveis, face aos objectivos superiormente traçados neste âmbito), mas a redução dos tempos máximos de processamento¹⁸⁵. Porém, apesar das melhorias apontadas, subsistem falhas graves ao nível da produção de dados estatísticos, como se comprova pelas referências anteriormente feitas em relação ao apuramento das baixas para verificação no sentido de dar cumprimento ao legalmente estipulado; esta circunstância compromete seriamente as análises e as conclusões a retirar sobre as matérias em causa.

O Presidente do CD do II alegou que “ (...) possui, actualmente, a capacidade de utilizar todos os dados/variáveis gerados pelas aplicações nacionais”, e que “Para cada aplicação, existe já em produção um DataMart que permite a manipulação de todos os dados/variáveis inclusos nas bases de dados operacionais e que são passíveis de ser utilizados para fins estatísticos”.

Acrescentou, ainda, que “Tendo em consideração que a aplicação que gere a atribuição de prestações de doença e maternidade (ITPT) faz parte das aplicações nacionais, não existe nenhum constrangimento na produção de dados estatísticos” e que “O mesmo se aplica aos dados do Sistema de Verificação de Incapacidade (SVI), sistema que faz a gestão das verificações de subsídio de doença; Relativamente aos dados disponíveis para a análise das situações de incapacidade temporária, existe, desde Janeiro 2006, a possibilidade de identificar e contabilizar as baixas convocáveis (...) bem como identificar e contabilizar as que foram objecto de verificação. Como exemplo do que se afirma, informa-se que, no período de Janeiro a Dezembro de 2006, o número de baixas convocáveis foi de 142062, tendo sido verificadas 77554”.

Face ao alegado pelo II, é de concluir que, se o sistema informático já possui todas as possibilidades referidas, então o problema coloca-se ao nível da utilização das aplicações informáticas pelo ISS, como se pode constatar pela informação por este prestada ao TC, a qual difere da agora apresentada pelo II.

Considerando os valores das baixas convocáveis e verificadas, apresentados anteriormente pelo ISS e agora pelo II, verifica-se diferirem em 2.745 e em 20233, respectivamente.

De acordo com os valores apresentados pelo II, as situações de incapacidade temporária verificadas correspondem a 54,5% das baixas convocáveis.

¹⁸⁵ Situação para a qual contribuí, em grande parte, a crescente implementação do SINUS, em todos os distritos.



VI.4.3.3 – Prestações de Desemprego

Na área das prestações de desemprego foi realizada uma auditoria pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social¹⁸⁶, em 2005, não apontando o respectivo relatório, deficiências dignas de nota. O mesmo faz referência à nova aplicação informática, de âmbito nacional (IdQ/DES), a qual trouxe uma significativa melhoria, nomeadamente pela abolição de procedimentos manuais. É, no entanto, registada uma excepção quanto à avaliação do sistema de controlo interno no CDSS de Aveiro que é considerado insuficiente, basicamente pelo facto de, neste Centro, à data da auditoria, ainda não se encontrar em funcionamento a nova aplicação informática processadora das prestações de desemprego.

Para além do relatório anteriormente referido, foi ainda tido em consideração o trabalho desenvolvido pela empresa de auditoria externa¹⁸⁷, contratada pelo IGFSS. A questão aí suscitada, respeitante aos procedimentos de cruzamento de informação com a Caixa Geral de Aposentações e o Departamento dos Assuntos Internacionais de Segurança Social, por forma a identificar situações de processamento de subsídio de desemprego a beneficiários com pensões da CGA ou do estrangeiro, subsiste actualmente, no entanto, o ISS informa que “... *está a ponderar as diligências necessárias em conjugação com os órgãos dirigentes da CGA e do DAISS ...*”.

Em sede de contraditório o ISS vem reafirmar que “Neste momento também estão em desenvolvimento uma série de serviços, definidos em articulação com a CGA, II,IP e CNP, que assegurarão a troca de informação recíproca entre a Segurança Social e a CGA”.

Ainda no âmbito do relatório pela empresa auditoria foram identificadas as seguintes deficiências na aplicação informática processadora da prestação de subsídio de desemprego:

- ◆ Inexistência de um bloqueio por parte do sistema processador da prestação do subsídio, quando o beneficiário atinge os 65 anos;
- ◆ Manutenção, pelo sistema informático de processamento de prestações de desemprego de um período de atribuição da prestação para além do legalmente permitido.

Relativamente as estas duas conclusões, a empresa de auditoria apresentou as seguintes recomendações:

- ◆ Criação de automatismos que garantam a cessação automática dos subsídios de desemprego sempre que um beneficiário atingir os 65 anos;

¹⁸⁶ Auditoria às condições de atribuição das prestações de desemprego – CDSS de Aveiro, Braga, Porto e Viana do Castelo (Proc. N.º 11/2005).

¹⁸⁷ Auditoria às demonstrações financeiras de 31 de Dezembro de 2002 – Atribuição de prestações de desemprego.

- ◆ Alteração à parametrização da aplicação de modo a não permitir a inserção de um número de dias para efeitos de atribuição de subsídio de desemprego superior aos 1140 definidos na lei.

Quanto a esta última recomendação, a parametrização da nova aplicação foi alterada.

No quer respeita à primeira, não foi ainda possível proceder às alterações necessárias, devido a constrangimentos relacionados com a insuficiência de informação das bases de dados da segurança social.

Ainda no que concerne ao relatório da IGMTSS, acima referido, e apesar de não apontar deficiências, formula uma recomendação no sentido de serem desenvolvidos esforços para continuar a diminuição dos tempos médios de processamento das prestações. De facto, um dos instrumentos de avaliação a considerar, quer na qualidade do serviço prestado ao utente quer quanto ao nível adequado de funcionamento dos serviços, pode ser o tempo médio de processamento das prestações¹⁸⁸.

Nesse sentido, com o objectivo de avaliar em que medida se regista uma evolução positiva no que concerne à melhoria dos tempos médios de processamento, em particular nos centros distritais objecto de auditoria da IGMTSS, apresenta-se no quadro a seguir os elementos constantes do respectivo relatório, relativos aos anos 2003 e 2004, compaginando-os com os dados reportados a 2005 e 2006 (solicitados no âmbito deste trabalho):

Tempos Médios de Processamento

(em número de dias)

Subsídio de desemprego							
CDSS	2003	2004	2005	2006	Δ 03/04	Δ 04/05	Δ 05/06
Aveiro	61	48	71	76	-13	23	5
Braga	94	52	28	20	-42	-24	-8
Porto	79	56	28	28	-23	-28	0
Viana do Castelo	64	34	31	20	-30	-3	-11
Subsídio social de desemprego							
CDSS	2003	2004	2005	2006	Δ 03/04	Δ 04/05	Δ 05/06
Aveiro	63	60	80	96	-3	20	16
Braga	52	61	66	47	9	5	-19
Porto	101	72	41	47	-29	-31	6
Viana do Castelo	82	57	52	39	-25	-5	-13

Fonte: para os anos de 2003 e 2004 – dados constantes do Proc. N.º 11/2005 Da IGMTSS; para os anos de 2005 e 2006 - dados facultados pelo ISS.

¹⁸⁸ Média da diferença entre a data de entrega do primeiro documento obrigatório (requerimento) e a data do primeiro lançamento de subsídio de desemprego.



Quanto ao subsídio de desemprego:

- ◆ Com exceção do CDSS de Aveiro, em que os tempos médios de processamento são muito elevados e a registar um agravamento da situação nos dois últimos momentos em avaliação, os restantes três centros mostram tempos médios bastante baixos, inferiores à média nacional, designadamente os CDSS de Braga e Viana do Castelo, em que o mesmo é de apenas 20 dias;
- ◆ De registar a significativa melhoria dos tempos médios de processamento que se verificou em todos os centros distritais, de 2003 para 2004.

No que concerne ao subsídio social de desemprego:

- ◆ Para além de, em média, esta prestação evidenciar tempos médios de processamento superiores aos do subsídio de desemprego em todos os centros em confronto, ela mostra, também, variações muito diversas em cada um e em cada momento de análise, assim:
 - ◇ É no CDSS de Aveiro que se regista um número de dias mais elevado e com uma tendência de agravamento, excepto de 2003 para 2004;
 - ◇ O CDSS de Braga regista agravamentos de pequeno relevo nos dois primeiros momentos analisados e uma significativa melhoria de 2005 para 2006;
 - ◇ No CDSS do Porto notam-se acentuadas melhorias desde 2003 até 2005, passando de 101 dias para 41, respectivamente, mas um pequeno agravamento para 2006;
 - ◇ Por último, o CDSS de Viana do Castelo regista diminuição do número de dias do tempo médio de processamento em todo o período analisado, sendo o centro distrital com o menor número em 2006.

Note-se que a nova aplicação informática processadora das prestações de desemprego entrou em operação em 2005.

Em complemento destas observações, incluem-se, a seguir, os dados referentes aos tempos médios de processamento, de âmbito nacional. Assim,

TMP – Média nacional

(em número de dias)

SD			SSD		
2005	2006	Δ	2005	2006	Δ
41,2	28,3	-12,9	55,2	45,9	-9,3

Fonte: ISS

- ◆ Quanto ao subsídio de desemprego, regista-se a significativa diminuição (de 12,9 dias) do número médio de dias de processamento de 2005 para 2006, situando-se a média nacional em 41,2 e 28,3 dias, nos dois anos em referência, respectivamente;

- ◆ No que concerne ao subsídio social de desemprego verifica-se, igualmente, uma tendência generalizada de diminuição dos TMP, embora mais modesta, de 9,3 dias.

A situação descrita espelha, de um modo geral, uma significativa melhoria no que respeita a tempos médios de processamento, o que se fica a dever à introdução dos novos sistemas informáticos e das novas metodologias de trabalho¹⁸⁹, donde resulta, para além do melhor serviço prestado ao beneficiário no pagamento mais atempado destas prestações substitutivas dos rendimentos de trabalho perdidos, a redução do risco de pagamento indevido.

Em termos de “*Perspectivas de futuro*”, o relatório produzido pelo II, em Outubro de 2006, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas na auditoria da IGMTSS às condições de atribuição das prestações de desemprego, reconhece a necessidade da introdução de um conjunto de medidas com vista à uniformização do funcionamento do subsistema de desemprego, a nível nacional, a qual passa por:

- ◆ Definir procedimentos para troca de informação com os centros de emprego e homogeneizar o funcionamento das equipas entre distritos;
- ◆ Assegurar a contínua melhoria para prosseguir com a diminuição dos tempos médios de processamento, das potenciais reclamações e dos pagamentos indevidos.

VI.4.3.4 – Processamentos indevidos/valores recuperados

VI.4.3.4.1 – Em geral

No que respeita a prestações indevidamente pagas, foi realizada, em 2004, uma auditoria pela IGMTSS¹⁹⁰, abrangendo os subsídios de desemprego e de doença, as prestações familiares, o rendimento mínimo garantido e o rendimento social de inserção. O respectivo relatório foi remetido ao Chefe de Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social em 3 de Agosto de 2005 e, até a data da realização desta auditoria, o mesmo não tinha sido objecto de despacho, pelo que o seu teor, nomeadamente as recomendações, não havia sido transmitido aos destinatários.

No período em que decorreu o trabalho de campo junto da IGMTSS, esta Inspeção estava a ultimar uma auditoria, sobre a mesma temática, no Centro Nacional de Pensões¹⁹¹, tendo posteriormente remetido o respectivo relatório, de cujas conclusões se sublinham os seguintes aspectos:

- ◆ O valor de prestações a repor, inscrito no balanço, regista um incremento de cerca de 260%, no período de 2001 para 2004, passando de 49,5 para 178,1 milhões de euros; estes montantes, toda-

¹⁸⁹ Actualmente, para o requerimento dos subsídios de desemprego, o beneficiário dirige-se aos centros de emprego da sua área de residência onde é preenchido o respectivo formulário e “remetido”, de imediato, para os serviços da segurança social.

¹⁹⁰ Auditoria ao sistema de controlo de prestações indevidamente pagas – Processo n.º 242/2004. Acção desenvolvida junto dos CDSS de Aveiro, Braga, Porto e Viana do Castelo.

¹⁹¹ Auditoria a pensões indevidamente pagas – Relatório n.º 6/2007.



via, encontram-se sobrevalorizados em virtude de incluírem débitos de naturezas diferentes de prestações e ainda débitos já regularizados;

- ◆ O apuramento de débitos é efectuado manualmente, face a algumas especificidades que não foi ainda possível parametrizar ao nível de rotinas informáticas, constituindo “... *objectivo da gestão desenvolver os mecanismos de controlo e apuramento das prestações indevidas, como já está a acontecer com a ‘transferência de activos’ entre o SICCC e o sistema de pensões*”.

VI.4.3.4.2 – Prestações de desemprego

Com o objectivo de apreciar a evolução ocorrida sobre esta matéria desde o período 2002/04, sobre o qual incidiu a auditoria realizada pela IGMTSS (Processo n.º 11/2005), e os anos subsequentes (2005 e 2006), construiu-se o quadro seguinte:

Processamentos indevidos/Montante recuperado

(em milhões de euros)

CDSS	2002/04 (média)			2005			2006		
	Notas reposição	Montante recuperado	Taxa recup. (%)	Notas reposição	Montante recuperado	Taxa recup. (%)	Notas reposição	Montante recuperado	Taxa recup. (%)
Aveiro	3,45	2,14	62,03	1,42	1,07	75,72	0,43	0,31	71,48
Braga	4,45	3,2	71,91	1,03	0,77	74,50	0,47	0,35	75,35
Porto	18,66	14,35	76,90	5,67	4,67	82,47	2,89	2,37	81,84
Viana do Castelo	0,88	0,62	70,45	0,29	0,23	80,02	0,08	0,07	78,42
Total	27,44	20,31	74,02	8,41	6,75	80,27	3,88	3,10	79,82

Nota: Dados provisórios

Fonte: 2002/04 - Processo N° 11/2005 da GMTSS; 2005/06 – ISS

Em face do mesmo pode concluir-se:

- ◆ Desde logo, a significativa diminuição dos montantes totais de notas de reposição emitidas, que passa de 27,44 milhões de Euros nos anos de 2002/04 (em média), para 8,41 e 3,88 milhões de Euros, nos anos de 2005 e 2006, respectivamente;
- ◆ Quanto a montantes recuperados, a evolução é similar, passando de valores a rondar os 20 milhões de Euros no período 2002/04 (em média), para 6,75 e 3,10 milhões de Euros, nos anos seguintes, respectivamente;
- ◆ É o CDSS do Porto o que evidencia valores mais elevados em ambas as componentes, situação consentânea com a dimensão deste Centro;
- ◆ No que concerne aos dados respeitantes à taxa de recuperação nos três períodos em análise, importa notar a subida de 74% no período de 2002/04 (em média), para cerca de 80% nos anos subsequentes;

- ◆ O CDSS do Porto é o que apresenta a mais elevada taxa de recuperação nos anos em confronto, evoluindo de perto de 77%, em 2002/04 (em média), para 82% em 2006;
- ◆ A menor taxa de recuperação pertence ao CDSS de Aveiro, a registar cerca de 62% em 2002/04 (em média), passando para perto de 71,5%, no último ano em referência.

Acresce, ainda, sobre esta matéria, aditar algumas referências com dados de âmbito nacional, respeitantes aos anos de 2005 e 2006, tendo presente que a nova aplicação informática processadora das prestações de desemprego entrou em operação em 2005, com novas funcionalidades introduzidas em Setembro do mesmo ano.

Processamentos indevidos/Montante recuperado - total nacional

(em euros)

2005			2006		
Notas reposição	Montante recuperado	Taxa recup. (%)	Notas reposição	Montante recuperado	Taxa recup. (%)
19.837.085,17	15.423.782,47	77,75	9.419.550,30	7.131.884,57	75,71

Fonte: ISS

A análise do quadro releva:

- ◆ A assinalável diminuição, de 2005 para 2006, do valor das notas de reposição emitidas, cerca de 53%. A evolução quanto ao montante recuperado apresenta idêntico comportamento, cujo decréscimo ronda os 54%;
- ◆ A taxa de recuperação em 2006 é ligeiramente inferior à que se regista em 2005 (menos 2%).

A auditoria da IGMTSS às condições de atribuição das prestações de desemprego, referenciada no ponto anterior, motivou a produção de um relatório, pelo II, no âmbito do acompanhamento das recomendações então formuladas, do qual se destacam os seguintes aspectos:

- ◆ No período de Setembro de 2005 a Agosto de 2006, foram emitidas 151.791 notas de reposição, no montante global de 86.380.333,13€ do qual foi recuperado 52%;
- ◆ Relativamente ao incremento da eficácia dos mecanismos de controlo com vista à diminuição dos elevados montantes de prestações indevidamente pagas são realçadas as novas funcionalidades em produção e a entrada em vigor do protocolo com o IEFP, para além do “*plano para regularização das prestações indevidamente pagas – onde são evidenciadas as principais medidas neste âmbito a curto e médio prazo*”;



SÍNTESE

Os sistemas subjacentes à atribuição de prestações de segurança social têm vindo a ser alvo, nos últimos anos, de diversas alterações traduzidas em melhorias significativas no que concerne à diminuição do risco de fraude e de erro, em virtude da entrada em operação de aplicações informáticas de âmbito nacional (em substituição das de base regional) e também pelo facto de as mesmas imporem a redução da intervenção humana, mormente ao nível da realização dos cálculos. Estas alterações contribuíram igualmente, em grande escala, para um melhor serviço prestado aos utentes, principalmente no que respeita à diminuição do tempo de espera para acesso aos benefícios legalmente atribuídos. Acresce a estas alterações o contributo dado pelas auditorias realizadas, quer pelos diversos órgãos que integram o sistema de controlo interno, quer pelo Tribunal de Contas. Com efeito, foram objecto de apreciação, no âmbito deste trabalho, alguns relatórios que testemunham a preocupação em dar cumprimento às recomendações formuladas e outros a fazer o ponto de situação do estado de implementação das mesmas e a evidenciar os ganhos registados com as melhorias introduzidas¹⁹².

VI.4.4 – Imobilizado

No sector da Segurança Social, a área do Imobilizado tem sido sistematicamente identificada como problemática e onde seria necessário empreender melhorias substanciais, alterando métodos e procedimentos de modo a conjugar a regularidade dos registos contabilísticos com o uso óptimo dos sistemas de informação, tendo como consensual a imprescindível garantia de salvaguarda dos bens e a sua conseqüente localização física imediata, num contexto de permanente mobilidade e reengenharia de serviços, processos e recursos.

Para a análise desenvolvida ao imobilizado, tomou-se como medida de avaliação a sequência dada às recomendações efectuadas pela empresa de auditoria contratada pelo IGFSS para realizar auditorias financeiras às contas (exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2004) e saldos iniciais (exercício de 2002) do próprio IGFSS, do ISS, II e IGFCSS¹⁹³, e para proceder à análise dos principais processos e procedimentos de controlo interno que estão na origem da criação da respectiva informação financeira¹⁹⁴. Foram igualmente consideradas as recomendações for-

¹⁹² Relatório produzido pelo II, consubstanciando uma análise sobre a “Auditoria desemprego IGMTSS 2005”; “Acção de acompanhamento à auditoria (...)” da empresa contratada “(...) relativamente à atribuição e processamento do subsídio de doença nos CDSS’s de Beja e Castelo Branco e atribuição e processamento do subsídio de desemprego no CDSS Santarém” – Processo n.º 38/2006 do Gabinete de Auditoria Interna do ISS.

¹⁹³ A empresa apresentou também relatórios individualizados para cada um dos Institutos (excepto para o IGFCSS) referentes à “Análise das Amortizações do exercício – Análise da fiabilidade dos SI – Auditoria das Demonstrações Financeiras e Sistemas de Controlo Interno de 2002”.

¹⁹⁴ Vd. listagem dos trabalhos elaborados pela empresa externa contratada no Anexo I.

muladas pelo IGFSS, enquanto órgão de controlo estratégico (GASSSS)¹⁹⁵ e pelo Tribunal de Contas¹⁹⁶.

Seleccionaram-se as recomendações que se consideraram ter um maior impacto ao nível das Demonstrações Financeiras, da fiabilidade da informação, bem como ao nível do controlo e da salvaguarda dos bens do imobilizado, designadamente as relativas ao processo de inventariação, ao cálculo das amortizações e à regularização e registo dos imóveis. No Anexo IV são extensivamente apresentadas as recomendações seleccionadas, o motivo da sua emissão e o respectivo relatório.

De seguida apresentam-se os resultados da verificação do acatamento das recomendações¹⁹⁷ para cada um dos Institutos analisados (IGFSS, II e ISS); a síntese dos problemas e impacto actual na área; e, por último, a opinião global sobre a área do Imobilizado.

VI.4.4.1 – Apresentação do resultado das verificações

No trabalho de auditoria realizado no IGFSS, no II e no ISS (Sede e CDSS de Lisboa e do Porto) foram seleccionados, para verificação, os seguintes aspectos na área do Imobilizado:

- ◆ Análise do processo de inventariação dos bens, de forma a concluir se o controlo e salvaguarda dos activos se faz actualmente de melhor forma;
- ◆ Questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, de modo a perceber se entretanto se criaram condições para uma gestão eficiente do património imobiliário e se este está total e correctamente vertido no Activo (no IGFSS e no ISS);
- ◆ Procedimentos de transferência do imobilizado em curso para imobilizado (no II);
- ◆ Situações relacionadas com as amortizações, num quadro onde nem sempre tem sido satisfatória a conciliação das regras e princípios contabilísticos com as soluções de registo em termos de SIF; e, ainda;
- ◆ Aspectos que traduzem a necessidade de alterações ao SIF ou de utilizar correctamente as suas funcionalidades, implicando a concertação das várias entidades do sector e permitindo medir o grau de cooperação e de adequação da arquitectura do sistema.

Estes são os pontos onde as auditorias anteriormente referidas, que serviram de ponto de partida para este trabalho, mais detectaram problemas de relevo¹⁹⁸ e apresentaram um conjunto de recomendações que cumpre aqui verificar.

¹⁹⁵ “Análise da conformidade dos procedimentos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas – Dezembro de 2005”, GASSSS/IGFSS.

¹⁹⁶ “Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social” (Relatório n.º 12/03 – 2ª Secção, TC) e Auditoria Integrada ao Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (Relatório n.º 05/05 – 2ª Secção, TC), disponíveis em www.tcontas.pt.

¹⁹⁷ Opta-se por agregar as recomendações por temas, de forma a reforçar a coerência na abordagem de aspectos complementares, escapando à repetitividade e a uma análise fragmentada ou demasiado específica.



VI.4.4.1.1– No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;IP

No IGFSS, os problemas no imobilizado apontados pelas auditorias relacionam-se com:

- ◆ O atraso na inventariação física dos bens, inexistência de um cadastro de equipamento, etiquetagem não concluída, impossibilidade de fazer corresponder os registos contabilísticos aos bens. Recomendava-se a inventariação sistemática de todos os bens, fazendo adequar os registos contabilísticos às existências físicas e etiquetagem, base de dados actualizada e conciliada com os registos contabilísticos;
- ◆ A falta de regularização do registo de imóveis, não segregação entre terreno e edifício, números de imobilizado que correspondem a múltiplos imóveis. Recomendou-se a regularização destas situações;
- ◆ O incorrecto registo das amortizações respeitantes aos bens de baixo valor, propondo-se o registo correcto e a regularização dos valores passados.

Inventariação do Imobilizado¹⁹⁹

O SIF arranca em 2002 e a área do imobilizado, no processo de compatibilização com as novas práticas e exigências de informação e de rigor de procedimentos que o novo sistema implicava, foi regulamentada pela Circular Normativa nº 16/2001, que definiu as “normas e procedimentos para inventariação de bens adquiridos até 31 de Dezembro de 2001”: os imóveis e veículos seriam inseridos em SIF individualmente e feita a conciliação entre os valores da contabilidade e do cadastro²⁰⁰ e os bens móveis inseridos em “bolo” e amortizados em 3 anos, procedendo-se durante 2002 à inventariação física individual dos bens de valor superior a €250, que iam sendo retirados do “bolo” e inseridos nos mapas do imobilizado.

Para os bens adquiridos depois de 2001, era objectivo conseguir inseri-los em SIF (módulo AA) de forma individualizada e capaz de permitir a sua localização e identificação, o que acabou por não acontecer, preenchendo-se apenas o código CIBE, não se registando a sua localização nem se emitindo as etiquetas para posterior controlo/inventariação.

Os Imóveis e veículos foram inseridos no módulo AA de forma individualizada. Quanto aos restantes bens móveis, dado o tipo de informação contabilística e de caracterização destes bens existente à data, foram inseridos em “bolo” nas respectivas contas, as de equipamento

¹⁹⁸ A empresa de auditoria, nas opiniões emitidas sobre as demonstrações financeiras dos vários organismos, detectou aspectos sobre os quais apresentou reservas por limitação de âmbito (p.e. desactualização de bases de dados, processo de inventariação por concluir e valorização de imóveis a €1) e reservas por desacordo (nomeadamente em termos do cálculo das amortizações acumuladas e do exercício).

¹⁹⁹ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 1 e 5 no Anexo IV.

²⁰⁰ Não existindo informação contabilística sobre um determinado bem este seria avaliado de acordo com a Portaria nº 671/2000 (CIBE), podendo transitivamente ser carregados no sistema por €1.

informático, maquinaria e equipamento social, equipamento de escritório e de reprografia e ferramentas e utensílios.

O IGFSS só a partir de 2003 iniciou a inventariação de todos os bens encontrados fisicamente nas suas instalações, sendo referidas limitações de recursos e questões de prioridade de actividades. Surgiram, portanto, dificuldades em distinguir e tratar diferenciadamente os bens adquiridos antes de 2002, que seriam amortizados em 3 anos, e os adquiridos posteriormente.

Os bens adquiridos antes de 2002 e ainda existentes na altura da inventariação (2006) foram valorizados individualmente com valores padronizados considerados para o efeito²⁰¹. Deste processo acabou por resultar uma diferença de €8.599.027,20 para com os valores inscritos no Balanço, o que significa que se inventariaram bens avaliados em apenas 12,5% do valor inicialmente inserido em “bolo” no SIF em 2002²⁰² (ver Quadro seguinte). Tal facto deve-se, nomeadamente, à ausência de um sistema eficaz de controlo e salvaguarda dos bens e à não adopção, ao longo dos anos, dos procedimentos correctos relativamente a amortizações e abates.

Imobilizado introduzido em SIF e apurado por Inventariação

(em euros)

Denominação	Classe de imobilizado	Valor do "bolo"	Valores apurados	Diferenças
Equipamento informático	423000001009	7.135.414,04	378.155,00	6.757.259,04
Maquinaria e equipamento social	423000001178	819,09	795,57	23,52
Equipamento de escritório e de reprografia	423000001179	2.689.676,87	851.977,00	1.837.699,87
Ferramentas e utensílios	425000000000	4.504,77	460,00	4.044,77
Total		9.830.414,77	1.231.387,57	8.599.027,20

Fonte: Serviço de Infra-estruturas e Apoio, IGFSS.

Nas iniciativas de verificação efectuadas no âmbito desta auditoria constatou-se que, embora existindo um procedimento para bens de imobilizado, desenhado desde o processo de compra, passando pela identificação dos dados essenciais à classificação do bem e concluindo na emissão e colocação das etiquetas de identificação ou na autorização do abate, o seu resultado prático não pode ser considerado satisfatório à data desta auditoria.

Encontraram-se várias falhas, sintomáticas de que a área ainda não se encontra completamente normalizada e capaz de rastrear os bens desde a entrada no organismo até ao seu abate.

²⁰¹ Este procedimento, embora denotando voluntarismo e vontade de resolução do problema, pecou de sustentação técnica na avaliação do valor dos bens e de desagregação de informação crucial para a sua identificação inequívoca e subsequente etiquetagem.

²⁰² Refira-se que a Circular Normativa n.º 16/2001 apresentava como objectivo igualar o valor total dos bens inventariados ao valor do Balanço.



Entre as evidências, destaque-se a existência de bens não etiquetados (de diferentes datas de aquisição e natureza), de bens incorrectamente etiquetados (não coincidem com a descrição do número de imobilizado no módulo AA do SIF), indefinição entre as tarefas e responsabilidades de cada serviço nos procedimentos de inventariação, a débil sustentação técnica da valorização atribuída aos bens objecto de inventariação e a indefinição quanto ao controlo, salvaguarda e etiquetagem dos equipamentos informáticos.

Saliente-se a dificuldade em localizar fisicamente o equipamento informático, que apenas em parte pode ser encontrado de forma rápida e ver as suas características confrontadas com a informação existente no módulo AA, justamente a que possuía etiqueta de imobilizado²⁰³. Esta situação verificou-se também em bens recentemente adquiridos, o que justifica uma redefinição dos procedimentos de etiquetagem, com a responsabilização dos intervenientes e implementação de mecanismos de controlo.

Estas constatações apontam para um ineficaz sistema de controlo e salvaguarda dos bens móveis, alegadamente por falta de recursos, transparecendo também uma insuficiente interligação e cooperação entre os vários intervenientes no processo, um subaproveitamento das funcionalidades de gestão do imobilizado proporcionadas pelo SIF e a falta de procedimentos sistemáticos que garantam a coerência entre etiquetagem, inventariação e registo dos bens em AA.

Titularidade, regularização e registo dos Imóveis²⁰⁴

A implementação das recomendações produzidas no âmbito do controlo interno teve de ser balanceada, segundo os serviços, com as dificuldades de afectação de recursos para o efeito e com as prioridades estabelecidas²⁰⁵. Neste contexto foi mesmo afirmado que muitos dos aspectos alvo de recomendações se encontram parados. Da verificação resultou o seguinte:

i) Desactualização dos registos prediais

Alguns imóveis anteriormente por regularizar já foram entretanto actualizados pelo Departamento de Património Imobiliário. Este é um problema que continua em aberto, porque a entrada de imóveis no activo do IGFSS continua a decorrer, quer por via de dações quer por via da transferência de imóveis do ISS ao abrigo do Decreto-lei 112/2004. Esta área obriga à mobilização de recursos humanos escassos para além de depender da acção e *timing* de um conjunto de intervenientes exteriores ao próprio organismo.

ii) Contabilização agregada de terrenos / registo individual de cada imóvel

²⁰³ Tentou-se cruzar a informação de SIF com as bases de dados informáticas em Excel, usadas para a gestão do parque informático, mas não existe compatibilidade.

²⁰⁴ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 3, 4, 6, 7, 8 e 9 do Anexo IV.

²⁰⁵ Transpareceu uma centralização dos esforços na gestão, valorização e rentabilização do património, estando em curso projectos no âmbito da Regularização dos Imóveis transferidos do ISS para o IGFSS, da criação de um processo único relativo a documentação e um Plano de Rentabilização do Património.

Embora, o DPI e a Direcção de Contabilidade do Departamento Administrativo (DADM-DC), dêem, no reporte ao GAI²⁰⁶, como assegurada a existência de um registo individual de cada terreno, com número de imobilizado e valor contabilístico associado, não foram dadas garantias de que esta questão esteja de facto ultrapassada²⁰⁷. O DPI afirmou estar a acompanhar a situação e a proceder ao registo individual de cada terreno sempre que estejam reunidas condições para o efeito.

iii) Falta de consistência nos critérios de valorização de terrenos e edifícios

Segundo os serviços esta situação ainda não está resolvida e, de acordo com a informação transmitida ao GAI na matriz de *Follow-Up*²⁰⁸, encontra-se “...em análise para regularização de acordo com o definido na Circular Normativa n.º 16/2001, ou seja, com vista à avaliação dos bens cujo custo de aquisição se desconhece...” admitindo, portanto, que os imóveis não estão todos valorizados correctamente em SIF.

A partir de Janeiro de 2004 os imóveis foram valorizados de acordo com os critérios de valorimetria definidos no POCISSSS²⁰⁹, estando-se a segregar o valor dos terrenos do valor dos edifícios para os imóveis entrados a partir de Janeiro de 2005, e a proceder à regularização dos restantes.

Amortização dos bens de baixo valor²¹⁰

Uma das recomendações objecto de acompanhamento por parte dos Órgãos de Controlo respeitava à necessidade de registar correctamente as amortizações dos bens de baixo valor. Embora a Portaria 671/2000 (CIBE) no art.º 34.º refira que os referidos bens devem ser amortizados no ano de aquisição, detectou-se que estes estavam a ser amortizados a taxa diferente, o que levava a uma subavaliação das amortizações do exercício.

Para solucionar este problema foram criadas, pela equipa AA do II, em Outubro de 2003, classes de imobilizado específicas para os bens de baixo valor²¹¹, com a correspondente chave de amortização de 100%. Os serviços do IGFSS confirmaram que esta situação apenas foi regularizada em 2005.

²⁰⁶ O Gabinete de Auditoria do IGFSS durante os anos de 2005 e 2006 efectuou o acompanhamento de recomendações trimestralmente (Cfr. ponto VI.2.1).

²⁰⁷ Em consulta ao módulo AA, verificou-se que o imóvel com o número de imobilizado 414000002240 continua a representar vários terrenos distintos.

²⁰⁸ *Follow-Up* reportado a 30 de Novembro de 2006.

²⁰⁹ Valorizaram os imóveis ao custo de aquisição e, no caso de bens obtidos a título gratuito ou quando se desconhecia o valor de aquisição, adoptaram o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido em termos legais.

²¹⁰ Relativo à verificação do acatamento da recomendação 10 do Anexo IV.

²¹¹ Na “Proposta de normas e procedimentos para inventariação de bens adquiridos após 1 de Janeiro de 2002”, do “Grupo de Imobilizado”, consideram-se bens de baixo valor os que têm valor compreendido entre €25 e €250 e os bens de valor inferior a €25 são considerados mercadorias e registados na conta 36.



Incorrecta contabilização da venda de imobilizado²¹²

O GASSSS, no relatório “*Análise de conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas*”, preconiza uma alteração ao módulo AA do SIF no sentido de substituir a conta utilizada para a contabilização de débito de clientes (211) pela conta Outros Devedores (268), tal como é definido no POCISSSS para a venda de imobilizado corpóreo. Tendo sido atribuída ao II a responsabilidade pela implementação desta recomendação, este considerou que “*no módulo de AA não são parametrizadas as contas de clientes nem fornecedores. Quando o utilizador efectua um abate, introduz a chave de lançamento e selecciona um cliente já criado no módulo de FI (...)*” e que, no caso de o cliente ainda não estar criado no sistema “*...o utilizador procede à criação do mesmo. Neste caso terão que se alertar os utilizadores, de que no momento da criação do cliente ao invés de introduzirem na conta de conciliação a conta 211, deverão introduzir a conta 268*”²¹³.

As verificações efectuadas confirmaram que persiste a incorrecta utilização daquela conta (211) para a venda de bens do imobilizado. Assim, a resolução deste problema não passa pela reparametrização do módulo AA, mas pela correcta classificação e registo contabilístico a efectuar pelos serviços de contabilidade, que deverão escolher a conta adequada em conformidade com o POCISSSS.

VI.4.4.1.2 – No Instituto de Informática; IP

Os problemas no imobilizado apontados, pelas auditorias, ao II, relacionam-se com:

- ◆ A carência de procedimentos de controlo e reconciliação, falta de actualização dos dados em SIF, impossibilidade de localização dos bens, risco de abates não relevados contabilisticamente. Neste âmbito recomenda-se, nomeadamente, a instituição de procedimentos de inventariação física, etiquetagem e reconciliação regular e a existência de um cadastro actualizado de imobilizado que permita a salvaguarda dos activos;
- ◆ A falta de procedimentos de análise da composição do imobilizado em curso, propondo-se a sua implementação com vista a detectar situações sem movimento ou antiguidade significativa;
- ◆ A divergência nos valores das amortizações e incorrecto registo das relativas aos bens de baixo valor, propondo-se a revisão da qualidade dos dados e o correcto registo e regularização dos valores passados.

Inventariação do Imobilizado²¹⁴

Foi assumido pelos serviços que esta área tem tentado regularizar os problemas detectados pelas auditorias. A partir de 2004 os bens têm ficha no módulo AA do SIF e foram etiqueta-

²¹² Relativo à verificação do acatamento da recomendação 2 do Anexo IV.

²¹³ Comentário do II inserido na “Matriz de Follow-Up” do GASSSS, de 06/09/30.

²¹⁴ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 1, 2 e 4 no Anexo IV.

dos de acordo com o CIBE. À data desta Auditoria, 40% dos bens adquiridos entre 2001 a 2004 ainda não tinham ficha em AA, embora existisse o propósito de concluir o processo até ao fecho do ano de 2006, sem garantias de sucesso. Os bens adquiridos antes de 2004 não estão etiquetados, sendo que as razões apontadas andam normalmente em torno da falta de recursos disponíveis para esta tarefa.

Para que o controlo e salvaguarda dos activos se possa considerar assegurado, é necessário que a sua localização física se confirme de uma forma célere e funcional a partir do cadastro do imobilizado e que este seja operacionalmente biunívoco e coerente no conteúdo com a informação em SIF e nomeadamente no módulo AA. No caso do II, as fichas de bens em AA, ao não terem preenchidos, na sua maioria, os campos passíveis de caracterizar com precisão a localização do bem, impossibilitam que se chegue fisicamente a eles a partir desta fonte de informação. Desta forma, e na falta de uma inspecção intensiva, não é possível confirmar a percentagem de bens móveis que está inserida em SIF²¹⁵.

A localização dos bens informáticos a partir do programa “Inventário”, criado com o propósito de gerir os seu parque informático distribuído pelo país, é viável a partir do número de série do bem, mas, não existindo uma *interface* com a informação em SIF, não é possível garantir, sem antes fazer uma verificação bem a bem, que todos os bens informáticos relevados contabilisticamente estão no “Inventário” e vice-versa²¹⁶.

Nas suas alegações, o Presidente do Conselho Directivo confirmou “(...) *que ainda não é possível ao II assegurar que (...), a partir do SIF (por número de inventário), sejam individualizados e localizados todos os bens informáticos, mas tal não significa que não seja possível conhecer com exactidão (por nº série do equipamento) a sua exacta localização, através de outra aplicação informática*” (programa “Inventário”), e referiu que as desconformidades apontadas foram originadas pela “(...) *dispersão e volume do parque informático no que se refere a etiquetagem, bem como dificuldades técnicas surgidas com integração em SIF/SAP da informação existente na UMSL sobre números de série e localização dos bens (...)*”.

Alegou, também, “(...) *que todos os bens estão registados em SIF desde a migração do anterior sistema aplicacional para o SIF (2002) e, como tal, existe no sistema, a respectiva ficha*”. Contudo, afirmou que subsiste ainda a situação de “(...) *incompleto preenchimento das fichas no que respeita a bens de equipamento informático adquirido anteriormente a 2004, situação essa que se está a procurar corrigir*”.

Informou, por último, que “(...) *a UAF tem prevista, para o 2º semestre 2007, nos seus objectivos, a realização de acções de controlo do imobilizado, respondendo aos procedimentos de Controlo Interno e de segregação de funções, acolhendo a recomendação constante do Anexo IV – item 1 ao presente Relatório*”.

²¹⁵ Os serviços afirmaram ser de 75%, prevendo para breve a sua inserção total.

²¹⁶ Não é possível, por exemplo, usar o número de inventário para pesquisar nesta base de dados. Numa verificação física, de 10 portáteis que em SIF surgiam localizados num armazém do II, encontraram-se inicialmente 7, surgindo depois mais 2, sendo que de um ainda nada foi comunicado. No programa “Inventário” surgem apenas 9, afectos aos serviços de fiscalização.



Se quanto aos equipamentos informáticos se percebe que, sendo o II responsável pela compra e afectação de grande parte destes ao sector da segurança social, não possua, à partida, informação plena sobre a sua localização específica futura, o mesmo já não se compreende que aconteça nos bens adquiridos para o próprio II, nem que a informação acerca da sua afectação dentro dos outros organismos seja actualizada no “Inventário” sem que se crie o procedimento de actualização do AA.

A Unidade de Micro Informática e Sistemas Locais (UMSL)²¹⁷, afirmou que os equipamentos adquiridos são entregues no II acompanhados da respectiva guia de remessa e de um ficheiro com os números de série, sendo esta informação inserida no “Inventário” e disponibilizada à Unidade Administrativa e Financeira (UAF), que faz a sua introdução em SIF. Esta unidade produz as etiquetas que fornece à UMSL para apostagem. Embora se afirme que os equipamentos saem já com etiqueta do armazém, a verdade é que não é possível aceitá-lo de forma categórica, uma vez que nas verificações se detectaram vários portáteis adquiridos em 2006 sem etiquetas²¹⁸ e num conjunto de equipamentos do II afectos ao CDSS do Porto a sua verificação física não encontrou qualquer etiqueta do II²¹⁹.

Os serviços, questionados acerca da existência de procedimentos periódicos de inventariação física, afirmaram ter procedido a inventariações pontuais mas não forneceram qualquer evidência de que tal tenha ocorrido.

As verificações que se procuraram levar a cabo nas instalações do II foram obviamente condicionadas pelo exposto anteriormente. Estando a esmagadora maioria dos bens nas listagens fornecidas apenas identificados como estando no edifício Sede, a selecção de uma amostra por número de imobilizado ou mesmo número de série seria impraticável, pelo que se optou por seleccionar uma amostra de entre o conjunto reduzido de bens que apresentava uma localização mais precisa²²⁰.

Assim, foram seleccionados para verificação um conjunto de PC localizados na UAF, de portáteis e servidores localizados nos armazéns. Os primeiros foram encontrados e possuíam etiquetas de acordo com o CIBE; os servidores também estavam no armazém enquanto que dos 10 portáteis encontrámos inicialmente 7, surgindo 2 mais tarde. Um deles não apareceu.

Os abates que, no âmbito desta auditoria, foram seleccionados como amostra respeitam os procedimentos e estão relevados contabilisticamente²²¹. No entanto, sem a existência de um cadastro actualizado de todos os bens e que esteja também reflectido no módulo AA do SIF é

²¹⁷ Serviço do II responsável pelos sistemas distribuídos pela SS e por assegurar a infra-estrutura e a rede.

²¹⁸ Dez portáteis respeitantes ao processo 3001/06/0000277.

²¹⁹ Estes equipamentos foram localizados pelo seu número de série (via programas “Inventário” e “GHIA”) e por um número de inventário interno do respectivo CDSS (via programa “GHIA”).

²²⁰ Note-se que uma utilização óptima do módulo AA implicaria o correcto preenchimento destes campos, com os bens para utilização própria a discriminarem a respectiva sala e os bens para distribuição pelos outros organismos a discriminarem o armazém.

²²¹ As questões levantadas em relação aos abates foram consideradas ultrapassadas pelos responsáveis da UAF.

possível que surjam fisicamente para abate bens que ainda não foram inseridos em AA (parte dos anteriores a 2004), pelo que não poderá ser feito neste o seu abate contabilístico.

Transferência de imobilizado em curso para imobilizado²²²

Foram implementados procedimentos que permitem assegurar que apenas se mantêm em imobilizado em curso os itens em desenvolvimento e ainda não concluídos. Assim, periodicamente é solicitada confirmação à Unidade de Sistemas de Informação (USI) do estado de desenvolvimento dos projectos registados como imobilizado em curso, podendo em função disso, ser mantidos ou passarem para imobilizado.

No entanto, o documento que serve de base à actualização do estado actual do imobilizado em curso deveria possibilitar alterações em tempo real e não acumular todas as alterações para o momento de solicitação de informação, conseguindo-se desta forma um registo contabilístico mais fiel e uma melhor distribuição temporal do trabalho.

Registo de amortizações²²³

i) Bens de baixo valor

Para limitar substancialmente a situação detectada de incorrecta amortização dos bens de baixo valor, que de acordo com a Portaria 671/2000 devem ser totalmente amortizados no ano de aquisição, foram criadas classes próprias para estes bens²²⁴ em SIF onde, uma vez inseridos, são objecto de uma chave de amortização específica, de 100%.

No II, foi assumido que a situação dos bens de baixo valor já está corrigida e que as amortizações foram recalculadas. Embora o problema se considere ultrapassado, poderão existir situações de registo incorrecto de amortizações em anos anteriores que ainda não foram detectadas, pois tal só poderia ser assegurado por verificação exaustiva.

ii) Cálculo e registo das amortizações do exercício

O trabalho desenvolvido pela empresa de auditoria externa identificou um conjunto de problemas tipo relacionados, nomeadamente, com incorrecções no seu registo para os bens de baixo valor e para os bens que deveriam ser amortizados em 3 anos, bens dentro da vida útil e com valor líquido positivo que não estavam a ser amortizados e questões de incoerência dos dados com a legislação CIBE.

²²² Relativo à verificação do acatamento da recomendação 3 no Anexo IV.

²²³ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 5 e 6 do Anexo IV.

²²⁴ Bens cujo valor unitário não ultrapasse 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral da Administração Pública.



Os responsáveis pela implementação das melhorias preconizadas assumiram ter feito as necessárias correcções às amortizações²²⁵.

VI.4.4.1.3 – No Instituto da Segurança Social; IP

Os problemas no imobilizado identificados, pelas auditorias, ao ISS, prendem-se com:

- ◆ A desactualização das bases de dados dos bens, não conclusão do processo de inventariação e ausência de rotinas de gestão do imobilizado em SIF. Recomendava-se a rápida conclusão do inventário e a reconciliação deste com o SIF;
- ◆ A existência de imóveis contabilizados a € e sem titularidade e registo contabilístico documentado, recomendando-se a valorização de acordo com o CIBE e a regularização destas situações;
- ◆ Incorreções no registo das amortizações, nomeadamente no caso das grandes reparações, recomendando-se o recálculo das amortizações acumuladas e do exercício e a segregação entre os terrenos e respectivos edifícios.

Processo de inventariação dos bens²²⁶

i) Inventariação dos imóveis

A necessidade de uma correcta avaliação e intervenção no vasto património imobiliário do ISS levou à criação de uma equipa de projecto²²⁷ que procedeu ao levantamento global do património do ISS, à estimativa do seu valor e do uso que do mesmo era feito. Deste trabalho transpareceu o desconhecimento até então existente do valor real do património e a ausência de registo de muitos imóveis²²⁸. Permitiu ainda a identificação de um conjunto de imóveis que, de acordo com DL n.º 112/2004, foram sendo transferidos para o IGFSS²²⁹.

²²⁵ No âmbito desta auditoria era inviável realizar testes, dado que o relatório que refere esta situação não identifica os bens concretos onde se verificaram estas situações.

²²⁶ Relativo à verificação do acatamento da recomendação 1 do Anexo IV.

²²⁷ A equipa de Projecto de Património (EPP) tinha como missão “Definir os parâmetros globais do património imobiliário do ISS e assegurar o respectivo registo central”, “Criar um sistema de indicadores de gestão” e “Coordenar o desenvolvimento de processos de aquisição, alienação e arrendamento”. No âmbito desta, articularam-se o Núcleo de Trabalho Técnico Jurídico, com as questões de titularidade, formalização de parcerias e questões jurídicas e o Núcleo de Trabalho Levantamento Patrimonial, com a incumbência de caracterizar e tipificar o património e o seu uso.

²²⁸ Aquando da produção do relatório “Diagnóstico do Património do ISS”, em Março de 2004, o universo patrimonial próprio do ISS era constituído por 671 imóveis, com um valor de 86.578.630,04€, estimando-se um valor patrimonial, à data, de 500 milhões de euros.

²²⁹ O ISS procedeu à transferência para o IGFSS de património dos CDSS que não se encontrava afecto aos serviços (edifícios, bairros, terrenos, herdades e outros) mas nem todos os imóveis em condições para ser transferidos o foram ainda.

Constatou-se que o CDSS de Lisboa procedeu ao levantamento e actualização de dados dos imóveis afectos²³⁰ e utiliza também o módulo RE do SIF para a gestão do património imobiliário. Contudo, a verificação dos dados detectou campos que não estão actualizados e/ou que contêm informação contraditória, o que mitiga a qualidade de informação fornecida pelo módulo e reflecte um sub-aproveitamento das suas potencialidades.

ii) Inventariação dos bens móveis

O CDSS do Porto procedeu à inventariação dos bens móveis, identificando os bens por edifício e por sala, tendo por base os registos dos Livros de Inventário existentes àquela data. No módulo AA do SIF registou individualmente os bens com valor superior a €250 e num “bolo” os bens de valor inferior e emitiu etiquetas para cada bem individualmente inventariado²³¹.

Os equipamentos informáticos foram alvo de idênticos procedimentos, sendo que, para além do registo no SIF são também registados num programa informático designado de “GHIA” usado nomeadamente para a gestão das avarias.

Constatou-se, através dos testes realizados, que, no módulo AA do SIF, os equipamentos seleccionados pertencentes ao CDSS do Porto possuem o campo “Sala” preenchido, o que permite a sua imediata localização. No caso dos equipamentos adquiridos pelo II, que fazem parte do seu património e foram atribuídos ao CDSS do Porto, nem todos têm o referido campo preenchido e alguns não possuem as respectivas etiquetas, o que dificulta a sua identificação²³².

Visando apreciar a qualidade da informação e do sistema de controlo, realizou-se um teste à localização do equipamento informático, usando as bases de dados “Inventário” e “GHIA”²³³. Os bens seleccionados foram, na generalidade, encontrados nos locais indicados na respectiva base de dados. Detectaram-se situações onde a nova localização do bem ainda não havia sido actualizada²³⁴, incumprindo normas internas de mudança de material informático.

O CDSS do Porto não fez uma verificação física exaustiva dos bens, contudo, segundo os responsáveis desta área, aquando da instalação de novos equipamentos procedem normalmente à confirmação do imobilizado que se encontra nessas salas.

²³⁰ Utiliza listagens em Excel para efectuar a gestão do seu património, nelas registando, nomeadamente área útil, estado de conservação, valor patrimonial, encargo mensal, inquilinos e utilizador/valência.

²³¹ As etiquetas são apostas antes do bem ser entregue no serviço, excepto em alguns pela sua natureza e uso, facilmente se destruiriam.

²³² Quando têm etiquetas, indicam apenas o respectivo número de série e não o do inventário, desrespeitando o definido no CIBE. Foi possível no entanto identificá-los através do “GHIA”, por um número de inventário interno.

²³³ A primeira, do II, evidencia os respectivos números de série e a “localização final” (que discrimina o serviço onde estão afectos) e a segunda, desenvolvida pelo CDSS do Porto, para além das referidas informações, indica os respectivos números de inventário.

²³⁴ Um equipamento que as bases de dados indicavam estar no armazém do edifício da R. António Patrício está em Amarante (actualização efectuada durante o decurso desta auditoria, em 07/03/29) e um outro que estaria no Núcleo de Gestão Orçamental, no 7º piso do mesmo edifício, verificou-se estar no Núcleo de Análise e Gestão Financeira no 5º piso, tendo acompanhado a deslocação do funcionário.



No tocante ao CDSS de Lisboa, a inventariação física dos bens móveis não se encontra ainda completa²³⁵, faltando referenciar os bens existentes nos serviços instalados em edifícios de maiores dimensões, devido à reestruturação entretanto operada²³⁶ e ao facto de a sua realização exigir a afectação de um maior número de funcionários. No caso do equipamento informático, a sua localização faz-se através dos números de série dos bens pois nem todos possuem as respectivas etiquetas com número de inventário.

O referido CDSS continua a utilizar a base de dados “Media Server”, para a inventariação dos bens do activo, nomeadamente móveis, e para a gestão das reparações. Segundo os responsáveis, a pertinência em manter esta base de dados prende-se com o facto de o SIF não responder às necessidades dos serviços, nomeadamente à gestão de reparações.

Os testes efectuados nas salas onde decorreu a auditoria permitiram constatar que nem todos os bens móveis nelas existentes (incluindo equipamento informático) possuíam a etiqueta de identificação, o que dificulta a sua referenciação no inventário e, conseqüentemente, o seu controlo e salvaguarda²³⁷.

iii) Abates dos bens móveis

Os testes efectuados no CDSS do Porto (sobre equipamentos informáticos e outros bens móveis, com excepção de viaturas) e no CDSS de Lisboa (sobre viaturas) evidenciaram a existência de processos de abate organizados, os quais eram constituídos por documentos relativos, designadamente, à nomeação da Comissão de Abate, às actas das respectivas reuniões, aos autos e às listagens do material a abater, assim como evidenciaram o seu registo contabilístico em SIF.

No CDSS de Lisboa foi referido que possuem um armazém, localizado em Camarate, onde existe em depósito um conjunto de bens não utilizados que carecem ser, no todo ou em parte, abatidos²³⁸.

Titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis²³⁹

i) Regularização dos imóveis

²³⁵ Não se tendo feito portanto a conciliação entre o levantamento físico do imobilizado e valor em “bolo” em SIF, faltando também inventariar e valorizar, por exemplo, as obras de arte detidas pelo CDSS.

²³⁶ A criação de uma estrutura de serviços comuns e as conseqüentes alterações na localização dos serviços.

²³⁷ Reconhecendo a existência desta situação, o CDSS de Lisboa justificou-a com a falta de recursos humanos, dado que apenas afectaram um elemento para o efeito, pelo que a mesma não é realizada de imediato aquando da afectação dos bens aos diversos serviços.

²³⁸ De acordo com os comentários efectuados em Agosto de 2004 pelos serviços, relativos à auditoria realizada pela empresa de auditoria externa às DF de 2002, não eram comunicados abates de imobilizado à contabilidade até à implementação do SIF.

²³⁹ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 2 e 3 do Anexo IV.

No CDSS do Porto, os serviços têm diligenciado no sentido de regularizar a titularidade dos imóveis. Contudo, de acordo com os registos existentes no Núcleo de Património, Aprovisionamento e Logística, dos 47 edifícios referenciados, 11 (23,4 %) imóveis não têm ainda a sua titularidade regularizada²⁴⁰.

Não existe coincidência entre os imóveis identificados no módulo AA, do SIF²⁴¹, e a listagem fornecida pelo Núcleo supra mencionado: uns nas listagens de inventário são titulados pelo CDSS Norte e não estão no módulo AA²⁴², o que se traduz numa subavaliação do Activo e na não consideração das devidas amortizações do exercício e acumuladas; outros estão no módulo AA e não surgem nas listas de inventário²⁴³, o que não permite conhecer a sua situação de titularidade e, na eventualidade de não serem conhecidos do referido Núcleo, não permite desenvolver as diligências necessárias à sua regularização, nem permite avaliar se reúnem as condições necessárias à sua transferência para o IGFSS.

Da análise não ressaltou um critério consistente de registo dos imóveis em SIF pois no módulo AA constam apenas alguns dos imóveis ainda por regularizar. Não se optou por inserir todos os imóveis independentemente de regularizados ou não ou então inserir apenas os regularizados.

No tocante ao CDSS de Lisboa, este admitiu, em Maio de 2006, que “existem situações pontuais de falta de documentação comprovativa da titularidade dos imóveis em nome do Centro” e que “de acordo com o DL n.º 199/2004, de 19 de Agosto, será possível proceder aos respectivos registos sem exigência da documentação normalmente (solicitada) para esse efeito. Para tal já foi remetida aos serviços do ISS informação dos imóveis de difícil regularização documental, para que o (Instituto) procedesse junto da DGPE aos trâmites necessários à sua regularização. Os restantes estão a ser regularizados pelos serviços do Centro Distrital”.

²⁴⁰ As dificuldades sentidas na regularização dos imóveis prendem-se, por exemplo, com a ausência de escrituras, cadernetas prediais e registos anteriores, medições não condizentes com os registos, pesquisa dos prédios rústicos nas diversas Repartições de Finanças. A titularidade dos imóveis, à data, evidencia-se no quadro seguinte:

Titular	Número	%
ISS	16	34,0
CDSS Norte/Porto	19	40,4
Não regularizados (n.r.)	11	23,4
Estado	1	2,2
Total	47	100,0

Fonte: Núcleo de Património, Aprovisionamento e Logística, CDSS do Porto.

²⁴¹ O campo “Denominação do imobilizado” do módulo AA, do SIF não se encontra em alguns casos convenientemente preenchido, o que dificulta a imediata identificação e localização: alguns possuem denominações muito vagas como “Lugar Finzes” ou “Barqueiros”.

²⁴² Exemplos, o edifício do Serviço Local de Matosinhos (Av. Serpa Pinto, n.º 278 – 1.º, Matosinhos, Porto) e, outro, com diversos serviços, o Sindicato dos Pescadores o Centro de Emprego e a Acção Social da Câmara (Av. do Brasil n.º 1620 Caxinas – Vila do Conde).

²⁴³ Exemplos, os edifícios da Av. Da República n.º. 181 e da R: Conde Alto Mearim s/n.



Para este efeito, os serviços dispõem de uma listagem de imóveis, que permite registar o estado evolutivo do processo de legalização, de onde se concluiu que, à data da auditoria, ainda permanecem cerca de 80 imóveis em fase de regularização. Neste processo, os serviços têm dado prioridade aos imóveis que não estão registados em nome do ex-CRSSLVT.

ii) Valorização e registo contabilístico dos imóveis

O património imobiliário do CDSS do Porto foi identificado e avaliado pelo “Grupo de Trabalho de Avaliação do Património” (GTAP)²⁴⁴ e, no caso particular de três imóveis registados na contabilidade por €1, também por uma empresa especializada, contratada para o efeito, em 2004. Constatou-se que os três imóveis, relevados no SIF, deixaram de estar valorizados a 1€ porque, num dos casos, se tomou o valor de avaliação da empresa contratada²⁴⁵ e porque, os outros dois, sofreram entretanto obras de conservação e reparação que os valorizaram²⁴⁶. Tendo por base a informação obtida, relativa a 28 (56%) dos imóveis considerados em SIF, verificou-se que existe uma diferença de €42 107 931,94 entre os valores de aquisição e o respectivo valor patrimonial apurado pelo GTAP (ver Anexo V). O valor de aquisição encontra-se muito desajustado face ao valor patrimonial apurado, sendo de realçar o facto de 11 dos imóveis (cerca de 40%) terem um valor de aquisição inferior a 20% ao apurado pelo GTAP, dos quais três têm mesmo um valor inferior a 1%; e existem três imóveis com “valores de aquisição” superior ao patrimonial, devido ao facto de neles terem sido incorporadas/contabilizadas grandes reparações.

Amortizações²⁴⁷

i) Do “bolo” inserido em SIF em 2002

A adopção do SIF, em 2002, evidenciou a ausência de práticas sistemáticas de amortização dos bens e fortes desajustamentos entre os valores contabilizados e a realidade. O processo de inventariação, que se impunha, começou por deixar de fora os bens de valor líquido inferior a €250, que entraram em “bolo” no SIF, sendo mais tarde estendido a estes.

Nesta matéria, a uniformização dos procedimentos nos vários Centros/Serviços teve por base a Circular Normativa n.º 16/2001, cujo conteúdo o CDSS do Porto observou, designadamente a amortização em três anos dos bens incluídos no “bolo”.

²⁴⁴ Este grupo, do qual fez parte um membro do CDSS do Porto, teve por incumbência, designadamente, caracterizar, localmente, os imóveis de acordo com os parâmetros definidos na ficha informática, avaliando-se, nomeadamente, o respectivo estado de conservação, tipologia e áreas, valor matricial, valor de mercado e funcionalidade.

²⁴⁵ Foi o caso do imóvel da R. Bairro dos Pescadores n.º 83 (Capela do Bairro dos Pescadores em Caxinas – Vila do Conde), foi valorizado e registado na contabilidade, em 2005, com o montante líquido de €36 000, sendo €45 000 o “valor de aquisição” e €9 000 as amortizações acumuladas.

²⁴⁶ É o caso dos imóveis do Largo das Fontainhas n.º 2 e R. D. Afonso Henrique n.º 549. Não lhes foi atribuído um novo valor, mas registadas as obras de conservação e reparação de que foram objecto. Estes dois imóveis foram também objecto de avaliação pela empresa externa, mas os valores apurados não foram considerados contabilisticamente.

²⁴⁷ Relativo à verificação do acatamento das recomendações 4, 5 e 6 do Anexo IV.

ii) De bens de baixo valor

Tendo subjacente a situação detectada pela empresa de auditoria externa relativa ao exercício de 2003, de existir uma insuficiência de amortizações devido ao facto das entidades estarem a amortizar ao longo de mais de um exercício bens de baixo valor, que deveriam ser amortizados na sua totalidade no ano de aquisição, verificou-se que o Núcleo de Contabilidade (DF/ISS) emitiu orientações para os CDSS, em 2006, no sentido de regularizarem a situação²⁴⁸.

No CDSS de Lisboa, as situações detectadas foram regularizadas, contudo, no caso dos bens de baixo valor posteriormente adquiridos, não existem garantias de que a referida situação não se repita, dado que a escolha da conta respectiva é feita no sistema pelo funcionário que efectua o registo da operação, pelo que existe necessidade de introduzir um procedimento sistemático de controlo.

iii) De edifícios não segregados dos terrenos

Quando o projecto SIF arrancou, em 2002, os imóveis foram registados com uma chave de depreciação de 100%, dado que a Segurança Social não fazia a segregação do edifício e do respectivo terreno. A equipa de AA do II, em 2003, alterou a chave de depreciação no dado mestre dos edifícios, para que este só amortizasse 75% do valor total, correspondendo os restantes 25% ao terreno, que não é amortizado.

No caso de grandes reparações, conforme são definidas na Circular Normativa n.º 11/2006²⁴⁹, o valor incorporado teria de amortizar 100%, mas devido ao imóvel depreciar em apenas 75% (a parte imputada ao edifício) esse valor não amortiza na totalidade. Esta situação originou um pedido de apoio do ISS à referida equipa, que à data desta auditoria não tinha sido satisfeito.

As verificações efectuadas no SIF permitiram comprovar que não se procedeu ainda à autonomização do terreno do respectivo edifício, em termos de atribuição, a ambos, dum número de imobilizado e dum valor contabilístico próprio.

No CDSS do Porto esta situação não foi ultrapassada, continuando-se a amortizar as grandes reparações em 75% e não na sua totalidade. Tendo em vista a resolução desta situação, este Centro solicitou ao II a alteração da correspondente parametrização, o que até à data ainda não foi efectuado. Uma vez feita a segregação entre imóvel e terreno ter-se-ão de recalcular as amortizações de exercício e acumuladas, nomeadamente naqueles que sofreram grandes reparações e que viram uma parcela desse valor (25%) excluído do procedimento de amortização.

²⁴⁸ Nomeadamente no sentido de efectuarem uma análise ao imobilizado de forma a identificar os bens adquiridos até ao montante fixado pelo II (€257,00, para 2006) que estejam a amortizar por mais de um ano e proceder aos lançamentos de correcção em SIF.

²⁴⁹ Nela define-se que "(...) ficam sujeitas ao regime de amortizações as grandes reparações e beneficiações, desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições: O seu valor ultrapasse 30% do valor patrimonial líquido do bem; A reparação ou beneficiação seja superior a € 275".



VI.4.4.2 – Síntese dos problemas e impacto actual na área²⁵⁰

VI.4.4.2.1 – No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

- a) O processo de inventariação física está concluído e apurou diferenças substanciais para com os registos contabilísticos que ainda não foram conciliadas, o que tem impacto na fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF. Também foi detectada a desactualização e não preenchimento de informação relevante no módulo AA, a existência de procedimentos de etiquetagem ineficazes e diferenciados e bens por etiquetar, o que tem impacto sensível no controlo e salvaguarda dos activos, pois torna difícil, e por vezes impossível, a localização física dos mesmos;
- b) Os imóveis já estão a ser valorizados de acordo com o POCISSSS, mas mantêm-se situações de não regularização dos registos prediais e de números de imobilizado que correspondem a vários imóveis, com impacto na fiabilidade da informação. A não segregação definitiva entre terreno e respectivo imóvel, com a autonomização dos dois números de imobilizado tem impacto ainda na adequada relevação da informação nas DF;
- c) As incorrecções apontadas no registo das amortizações dos bens de baixo valor foram regularizadas em 2005.

VI.4.4.2.2 – No Instituto de Informática, IP

- a) O processo de inventariação ainda não está concluído, faltando inserir em SIF e etiquetar uma quantidade relevante de equipamentos adquiridos antes de 2004, alguns dados dos bens em AA encontram-se incompletos ou desactualizados, transparece falta de procedimentos sistemáticos de controlo do imobilizado²⁵¹ e de operacionalidade entre este e o “Inventário”, sem que cada um, ou ambos, permitam uma adequada localização e rastreio dos bens. Estas situações têm impacto não só ao nível do controlo e salvaguarda de activos mas também na fiabilidade da informação e na sua adequada relevação nas DF;
- b) Foram implementados procedimentos de análise dos itens que compõem o imobilizado em curso de forma a detectar situações antigas ou sem movimento;
- c) Os serviços assumiram ter efectuado as necessárias correcções às amortizações e estar a fazer o registo correcto das amortizações dos bens de baixo valor, uma vez que foram criadas contas de imobilizado adequadas.

²⁵⁰ No Anexo VI apresentam-se, por Instituto, os quadros síntese dos problemas detectados e do seu impacto actual na área.

²⁵¹ No âmbito do contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do II alegou que “(...) *existem rotinas automáticas do próprio sistema (...) e também rotinas de controlo estabelecidas (...)*” e que a UAF, conjuntamente com a UMSL, tem previsto desenvolver acções de “(...) *controlo de imobilizado, de forma a testar a validação física dos bens com os respectivos registos no ficheiro SIF*”.

VI.4.4.2.3 – No Instituto da Segurança Social

- a) O processo de inventariação não se encontra completo na Sede e no CDSS de Lisboa, tendo-se encontrado bens não etiquetados e campos do AA, que permitem a localização dos bens, desactualizados ou não preenchidos, o que tem impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos e da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF. O CDSS do Porto concluiu a inventariação e possui a informação em AA necessária à localização, por sala, dos seus bens. Nos três locais notou-se a falta de rotinas de gestão do imobilizado em SIF e a preferência por bases de dados alternativas ao SIF para a inventariação e gestão dos bens;
- b) Sendo um facto que já não se detectaram imóveis valorizados a €1, não se detectou uma prática uniforme e coerente na atribuição do seu valor contabilístico: nuns tomou-se o valor de avaliação noutros registou-se apenas o valor das grandes reparações de que beneficiaram. A par disso existem centenas de imóveis que foram avaliados e que, sem a criação de normas pelos órgãos competentes para tal, continuarão registados no Activo por um valor muito inferior ao real. Existem ainda imóveis em SIF sem a titularidade regularizada. Estes aspectos comportam efeitos na fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF;
- c) O registo das amortizações para os bens de baixo valor já está a ser adequadamente efectuado o que ainda não acontece na amortização dos valores das grandes reparações em edifícios não segregados do respectivo terreno, uma vez que, na actual metodologia, só 75% desse valor será alvo de amortização.

VI.4.4.2.4 – Observações de índole geral

Existem melhorias organizacionais sem custos relevantes que minimizariam substancialmente as situações encontradas. A saída para uso dos bens já etiquetados, a par de um correcto preenchimento e actualização da ficha do bem no módulo AA, e concretamente dos campos de localização, torna a verificação física imediata, facilitando a identificação e o controlo periódico dos bens do imobilizado.

Transparecendo dos serviços reticências em processos morosos de etiquetagem, nomeadamente em equipamentos informáticos alegadamente localizáveis pelo seu número de série, há que afirmar que enquanto as bases de dados de gestão do parque informático não possuem informação facilmente interactiva com o SIF, nomeadamente permitindo a equivalência imediata entre número de série e número de imobilizado e enquanto o módulo AA não possui os campos de localização cabal e adequadamente preenchidos, a integridade e salvaguarda dos activos não está garantida.

Os problemas detectados pelas auditorias com o registo das amortizações podem ser agrupados em 3 tipos: incorrecção nos registos pelos operadores no SIF, inadaptação e limitações do próprio programa e, por último, fiabilidade e falta de informação crítica. Quanto ao primeiro tipo, uma vez implementados os procedimentos adequados, dizem respeito a situações tempo-



ralmente estancadas e que terão sido objecto de regularização. O segundo tipo de problemas, embora penalizados por alguma falta de fluidez organizacional e de complementaridade entre os organismos (que são responsáveis pela detecção dos problemas, que estão a incorrer neles, que propõem soluções e que têm competência para lhes fazer face) têm vindo a ser resolvidos ou estão em estudo²⁵². O terceiro tipo de problemas reveste-se de maior complexidade, obrigando a reconfirmações extensivas dos dados inseridos e dos documentos comprovativos. Ainda assim, existem campos em SIF cujo não preenchimento não é justificável e penaliza a universalidade das conclusões retiradas da informação fornecida pelo programa.

SÍNTESE

As mudanças introduzidas no Sistema da Segurança Social e fundamentalmente a utilização do SIF permitiram estabelecer procedimentos e registos que, uma vez disseminados e optimizados pelos organismos que o integram, dotam o sistema de controlo de informação credível e de acesso imediato, capacitando-o para um melhor controlo e detecção dos problemas e constituindo também um meio para implementar soluções para os resolver.

Os Institutos (IGFSS, II e ISS) empenharam-se no acatamento das recomendações formuladas, quer pela empresa de auditoria contratada e por entidades que actuam no âmbito do SCI, quer externamente a este sistema, destinadas a superar os problemas detectados no decurso das respectivas auditorias.

Não foram ainda ultrapassados diversos problemas, desenvolvidos anteriormente, facto que mitiga o funcionamento do sistema de controlo implementado na área do imobilizado, devido ao impacto negativo que ocasionam ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, assim como da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações Financeiras.

A sua superação, nesta área, depende da capacidade de otimizar as potencialidades dos sistemas de informação, quebrar as resistências dos serviços, dotando-os de formação técnica, e criar boas práticas de registo e comunicação da informação e de controlo dos activos.

VI.4.5 – Sistemas de informação

VI.4.5.1 – Processo de Qualidade de Dados

Na auditoria²⁵³ realizada, em 2004-2005, ao II, o Tribunal de Contas concluiu que os sistemas aplicativos, que integram a arquitectura nacional do sistema de informação da segurança social, não garantiam a necessária qualidade aos dados residentes em cada subsistema, dado o número de erros ocorridos, nas diferentes áreas, e a deficiente interconexão entre aqueles.

²⁵² A criação das classes de imobilizado para os bens de baixo valor veio resolver possíveis erros no registo das amortizações e a segregação entre terreno e edifício está em estudo técnico pela Equipa de Missão para o Sistema Integrado Financeiro (EMSIF).

²⁵³ Relatório do Tribunal de Contas n.º 5/05 – 2.ª Secção, *Auditoria Integrada ao Instituto de Informática e Estatística de Solidariedade (IIES)*, disponível em www.tcontas.pt.

Em consequência, formulou uma recomendação no sentido de o II dever, em articulação com as instituições da segurança social, instituir mecanismos de controlo dos dados que garantam a qualidade da informação de cada subsistema, evitando os erros e garantindo maior integridade e consistência aos dados.

A verificação ora efectuada permitiu constatar que o II, na actual fase de implementação do SISS, desenvolveu o SISTEMA DE GESTÃO DE QUALIDADE DE DADOS, o qual, a par de instituir procedimentos de controlo de qualidade, tem igualmente implementados mecanismos para a detecção de incompatibilidades e anomalias e para a sua subsequente correcção. Para a consecução dos objectivos delineados, nesta área, o II tem articulado a sua actividade com os demais serviços, muito especialmente com os colaboradores do ISS, responsáveis pelos processos de negócio da segurança social, os quais integram, aliás, a Equipa “*Qualidade de Dados*”, formalmente constituída. Também foram implementados mecanismos para a divulgação dos resultados que são alcançados, os quais são transmitidos aos respectivos interessados nas reuniões ou através do correio electrónico.

A detecção de incompatibilidades e anomalias nos dados do SISS efectiva-se através da comunicação e posterior validação por parte dos interlocutores do ISS das ‘regras do negócio para processos de melhoria da qualidade de dados’ ou por processos e/ou procedimentos executados, pelo II, regularmente ou a pedido.

No primeiro caso, todas as situações anómalas detectadas quer pelo ISS, quer pelo Sistema de Informação de Estatísticas da Segurança Social são objecto de registo, encaminhamento, análise e tratamento de acordo com as prioridades estabelecidas quer pelo ISS quer pelo II, na sua grande maioria tendo por base o impacto que a falta de qualidade de dados tem nos outros subsistemas²⁵⁴.

No segundo, através da criação de filtros aplicativos, tendo em vista impedir a entrada de dados incorrectos em todos os novos subsistemas e respectivas aplicações ou da execução de *scripts* que correm periodicamente para “*limpeza*” e enriquecimento de informação, como por exemplo:

- ◆ o registo da *data de óbito*, a partir de um ficheiro que o CNP envia mensalmente relativo a pensionistas falecidos e requerimentos de prestações sociais por morte²⁵⁵;
- ◆ o registo da cessação da actividade dos TI²⁵⁶ a partir de dados que a Unidade de Estatística (UEST) recebe da DGITA;

²⁵⁴ Refiram-se, como exemplos, a *correcção de códigos postais* (na medida que as moradas são fundamentais para o envio das cartas-cheque relativas ao pagamento das ‘Prestações’); a *correcção de qualificações de TI*, nomeadamente a criação de suspensões e o enriquecimento das cessações com base nos dados da DGITA, por ser um processo necessário à emissão das notificações de TI com dívida; e o *processo de fecho das qualificações de TCO* que surgiu como pré-requisito para o início do processo das DR officinas.

²⁵⁵ Consultar no Anexo VII, em ‘*Processos com iterações periódicas*’, o indicador relativo ao **registo de óbitos**.



- ◆ a validação de NIF em PC²⁵⁷ – com base em cruzamento efectuado com os dados das Finanças (dados da DGITA relativos a identificação de pessoas colectivas (PC) associados ao NIF respectivo) – com vista à preparação, pela UEST, de uma tabela com o resultado do MATCH (processo de cruzamento para obtenção do par NISS/NIF), cujos dados são, após preparação, colocados em modo de produção.

A título informativo, referem-se, no Anexo VII, alguns indicadores relativos a melhorias obtidas nos diferentes sistemas decorrentes deste processo, entre Julho de 2006 e Março de 2007.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do ISS, refere que “[o] ISS concorda com a recomendação de que os trabalhos de melhoria da qualidade dos dados devem ter continuidade e considera que estas actividades devem ser permanentes e aplicadas transversalmente a todos os sistemas, sem prejuízo de se atribuir maior prioridade às áreas onde a qualidade dos dados é mais deficiente.

O ISS propõe-se, também, definir indicadores da qualidade dos dados que permitam avaliar a situação actual e monitorizar o progresso obtido nas iniciativas em curso e a desenvolver”, responsabilidade, aliás, já consagrada nos novos Estatutos do ISS, aprovados pela Portaria nº 638/2007, de 30 de Maio, que, nos termos da alínea m) do art.º 17.º, n.º 2, estabelece como competência do Gabinete de Gestão da Informação « Definir indicadores da qualidade dos dados existentes no Sistema Integrado de Segurança Social (SISS) e propor medidas para a sua melhoria».

VI.4.5.2 – Sistema aplicacional de Gestão de Remunerações (GR)

O Tribunal de Contas, na auditoria realizada ao II²⁵⁶, em 2004-2005, verificou também que os dados recolhidos através dos canais de entrada DRI, DRD, DR on-line, que possibilitam a entrega da declaração de remunerações por meios electrónicos, era deficiente, fosse porque a informação prestada pelos contribuintes não era correcta fosse porque os mesmos não eram suficientemente validados no momento da sua recepção, com isso permitindo a ocorrência de milhares de erros com efeitos multiplicadores, dado o facto de se repetirem em cada período contributivo.

O GR é um sistema de âmbito nacional de recolha e armazenamento de informação sobre remunerações auferidas, valores convencionais e situações de equivalência a remunerações que servem de suporte ao sistema contributivo; este sistema tem, como já se referiu, um impacto significativo noutros que lhe estão a jusante, designadamente nos sistemas ITPT ou DES, na medida em que, nestes casos, a atribuição do direito às prestações e o seu cálculo é feito tendo por base o valor da remuneração e o período de garantia do beneficiário; também,

²⁵⁶ Consultar no Anexo VII, em ‘Processos com iterações periódicas’, o indicador relativo a **Cessação da actividade de TI**.

²⁵⁷ Consultar no Anexo VII, em ‘Dados de Identificação’, o indicador relativo a **enriquecimento de NIF em PC**.

²⁵⁸ Relatório n.º 5/05 – 2.ª Secção, Auditoria Integrada ao Instituto de Informática e Estatística de Solidariedade (IIES).

é elementar para o apuramento da situação contributiva da EE, bem como para o apuramento da ‘dívida de contribuições’.

A eficácia e eficiência deste sistema dependem da qualidade da respectiva informação, a qual deve instituir-se, desde logo, ao nível dos canais de entrada disponíveis. Nesta matéria, refira-se que, actualmente, com a entrada em vigor da Portaria n.º 311/2005, de 23 de Março – que alterou a redacção dos n.ºs 6.º a 10.º da Portaria n.º 1039/2001, de 27 de Agosto –, a estipulação, como condição de aceitação da DRI²⁵⁹, da obrigatoriedade de identificação das PC e PS, bem como, no caso destas últimas, do cumprimento dos requisitos técnicos constantes do anexo II da última portaria citada, veio, por um lado, agilizar o processo e, por outro, melhorar a qualidade da informação, porque a maioria das DRs privilegia a *internet* como meio de entrada²⁶⁰ das declarações. Os serviços da segurança social auditados conseguem, mormente a partir de 2005, tratar/validar, até ao final de cada mês, as Declarações de Remunerações correspondentes ao mês (de referência) imediatamente anterior.

Contudo, das verificações efectuadas, constata-se que, nesta área, persistem situações não resolvidas seja pela permanência no sistema de erros não corrigidos respeitantes ao histórico de remunerações – que decorrem da deficiente migração de dados, particularmente os relativos ao ano de 2002²⁶¹ – seja porque, não obstante o referido no parágrafo anterior, existem ainda situações de erros, actuais, da responsabilidade do contribuinte, que sistematicamente pratica o mesmo tipo de erro, apesar de ter sido já advertido pelos serviços da segurança social da sua correcção²⁶².

O conhecimento dos erros por entidade empregadora e por tipologia é trazido ao conhecimento dos dirigentes dos serviços através de uma ferramenta disponibilizada, na *intranet* da segurança social, pelo II, que publica estatísticas, por centro distrital, nomeadamente o ranking das primeiras 100 ou 500 EE com mais erros apresentados em DRs ou em Remunerações, respectivamente, registadas no GR, por tipo de erro. Explícite-se, a propósito, que por ‘DR’ entende-se a informação relativa à EE (cuja validação se faz ao nível da identificação da mesma e aos totais apresentados na folha de remunerações), e por ‘Remunerações’ o detalhe da mesma folha que consubstancia os dados referentes às pessoas singulares (validação linha a linha).

A partir das matrizes obtidas – cuja estrutura apresenta, por exemplo, os principais tipos de erro, em coluna, e as entidades empregadoras, em linha, ou, ainda, os principais tipos de erro,

²⁵⁹ Refira-se que a contínua melhoria dos serviços de recolha das declarações em formato electrónico (Ex. DRI e DR *on line*), entregues via *internet*, tem contribuído para uma cada vez maior adesão, representando esta via cerca de 67% o total de declarações de remunerações entradas.

²⁶⁰ Note-se que a afirmação em apreço tem como base comparativa a situação existente anterior à publicação da Portaria n.º 311/2005, que foi verificada e analisada em sede do Relatório de Auditoria n.º 5/05 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas (Ponto V.3.4).

²⁶¹ Os erros relativos a este período são objecto de correcção casuística. No que concerne aos dados ainda não migrados, note-se que a sua permanência fora do sistema nacional compromete necessariamente a qualidade dos mesmos por não garantir a sua consistência e integridade.

²⁶² Nos CDSS de Lisboa e do Porto constitui uma prática os responsáveis pelos serviços de gestão de remunerações reunirem com os responsáveis das EE, com vista a acautelar erros futuros, levar ao conhecimento daqueles das regras do sistema de informação, designadamente das situações que originam incumprimento, nos termos da Portaria n.º 1039/2001, com a alteração introduzida pela Portaria 311/2005.



em coluna, e os utilizadores que procederam à correcção dos erros, em linha – é possível fazer-se uma análise comparativa, por períodos, cujos indicadores permitem, por um lado, reconhecer os contribuintes recorrentes pelo mesmo tipo de erro²⁶³ e, por outro, traçar a evolução da correcção daqueles erros por utilizador em cada centro distrital. Este quadro de interoperabilidade possibilitou também aos responsáveis dos serviços competentes delinear estratégias de gestão, bem como, no âmbito do PRACE²⁶⁴, colocar metas para a recuperação de erros como objectivos a atingir e, conseqüentemente, concorrer para o controlo da dívida de contribuições.

Neste particular, saliente-se, também, que, face ao volume de erros por corrigir, o Conselho Directivo do ISS deliberou, em 26 de Julho de 2006, constituir um Grupo de Trabalho com o objectivo de analisar a situação específica do CDSS de Lisboa relativamente aos erros de DR e Remunerações e apresentar medidas de intervenção adequadas, as quais, ao nível do sistema de informação, se repercutiriam em todos os CDSS. O Grupo de Trabalho em referência integra elementos do ISS e do II do MTSS.

O referido grupo de trabalho identificou, em 07-08-06, o volume de erros por tipo de erro, ocorridos em 'DR' e em 'Remunerações', sendo que, após terem sido desenvolvidas acções genéricas e específicas, atingiram-se, em 01-01-07, os resultados conforme se representa nos quadros seguintes:

²⁶³ Realce-se que, as matrizes obtidas no CDSS de Lisboa, evidenciam que entre as 500 EE com mais erros apresentados em Remunerações, ocupam os primeiros lugares do *ranking*, alguns serviços do Estado (integrados no âmbito das Forças Armadas e do Ministério da Defesa Nacional e da Marinha) e algumas empresas públicas.

²⁶⁴ PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

Tipos de Erros em 'DECLARAÇÕES DE REMUNERAÇÕES'

(em número)

Tipos de Erros em DR	07/08/2006 ^(*)	%	01/01/2007 ^(**)	%	Varição
CAMPO NISS EE NÃO PREENCHIDO	25	0,0	26	0,0	1
NISS EE INEXISTENTE	2.166	2,1	1.735	2,0	-431
ESTABELECIMENTO INEXISTENTE	10.667	10,4	3.053	3,5	-7.614
ANO/MÊS REFERÊNCIA VAZIO	0	0,0	0	0,0	0
TOTAL DE REMUNERAÇÕES DECLARADO DIFERENTE DO CALCULADO	50.354	49,3	45.565	52,6	-4.789
DR DUPLICADA	25.742	25,2	26.023	30,0	281
NISS EE INVÁLIDO	359	0,4	329	0,4	-30
NISS EE E NIF INCOERENTES	4.199	4,1	2.862	3,3	-1.337
CAMPO DE NIF NÃO PREENCHIDO	5.512	5,4	3.515	4,1	-1.997
NIF INVÁLIDO	195	0,2	139	0,2	-56
ANO/MÊS DE REFERÊNCIA POSTERIOR À DATA ENTREGA	63	0,1	42	0,0	-21
ANO/MÊS REFERÊNCIA PRESCRITO	481	0,5	1.070	1,2	589
PÁGINA DA DECLARAÇÃO SEM BENEFICIÁRIOS	0	0,0	0	0,0	0
DECLARAÇÃO SEM BENEFICIÁRIOS	179	0,2	49	0,1	-130
DATA DE ENTREGA DESCONHECIDA	27	0,0	26	0,0	-1
DATA DE ENTREGA INCORRECTA	1	0,0	1	0,0	0
ESTABELECIMENTO ENCERRADO	2.266	2,2	2.080	2,4	-186
ANO/MÊS REFERÊNCIA INVÁLIDO	0	0,0	0	0,0	0
ANULAÇÃO TOTAL DA DR		0,0	137	0,2	137
TOTAL	102.236	100,0	86.652	100,0	-15.584

(*) Situação à data de início da intervenção do Grupo de Trabalho

(**) Resultados alcançados após a execução das acções genéricas e específicas propostas pelo Grupo

Fonte: Projecto de Relatório do Grupo de Trabalho para a correcção dos erros de Remunerações – ISS, IP (Março 2007)



Tipos de Erros em 'REMUNERAÇÕES'

(em número)

Tipos de Erros em Remunerações	07/08/2006 ^(*)	%	01/01/2007 ^(**)	%	Variação
NISS PS INEXISTENTE	67.482	2,2	51.915	2,1	-15.567
QUALIFICAÇÃO DE PS NA EE INEXISTENTE OU COM ANOMALIAS	896.207	29,3	587.740	23,5	-308.467
QUALIFICAÇÃO DE PS NA EE INCOMPLETA	108.536	3,5	92.015	3,7	-16.521
ANO/MÊS REFERÊNCIA INVÁLIDO OU VAZIO	5	0,0	4	0,0	-1
NATUREZA DE REMUNERAÇÃO VAZIA	3.182	0,1	4	0,0	-3.178
NATUREZA DE REMUNERAÇÃO INEXISTENTE	8	0,0	0	0,0	-8
NÚMERO DE DIAS DE TRABALHO INCOMPATÍVEL COM O CÓDIGO REMUNERAÇÃO INDICADO	4.715	0,2	847	0,0	-3.868
Nº DE DIAS SUPERIOR A 30 NO MESMO CÓDIGO DE REMUNERAÇÃO INDICADO	178.340	5,8	157.666	6,3	-20.674
VALOR DE REMUNERAÇÃO VAZIO	180	0,0	44	0,0	-136
VALOR DE REMUNERAÇÃO ULTRAPASSA PLAFOND	19.911	0,7	21.027	0,8	1.116
QUALIFICAÇÃO DE PS NA EE COM VÁRIOS REGIMES	14.583	0,5	16.756	0,7	2.173
NISS PS VAZIO	109.120	3,6	92.054	3,7	-17.066
NISS PS INVÁLIDO	4.588	0,1	3.352	0,1	-1.236
ANO/MÊS REFERÊNCIA POSTERIOR AO ANO/MÊS REFERÊNCIA DA DR	4.100	0,1	2.719	0,1	-1.381
ANO/MÊS REFERÊNCIA PRESCRITO	5.684	0,2	11.034	0,4	5.350
VALOR DE REMUNERAÇÃO NEGATIVO PARA O MÊS CORRENTE	153.630	5,0	3.826	0,2	-149.804
TAXA DECLARADA PELA EE DIFERENTE DA QUALIFICAÇÃO	789.934	25,8	715.677	28,6	-74.257
LINHA DE REMUNERAÇÃO DUPLICADA	212.690	6,9	184.884	7,4	-27.806
VALOR NEGATIVO SEM VALOR QUE O SUPORTE	88.433	2,9	121.874	4,9	33.441
DATA DE NASCIMENTO NÃO PREENCHIDA	57.674	1,9	55.436	2,2	-2.238
NISS PS E DATA DE NASCIMENTO INCOERENTES	250.596	8,2	204.261	8,2	-46.335
NATUREZA DE REMUNERAÇÃO "6" SEM REMUNERAÇÃO QUE A SUPORTE	93.179	3,0	177.611	7,1	84.432
ANULAÇÃO TOTAL DA REMUNERAÇÃO		0,0	2.454	0,1	2.454
TOTAL	3.062.777	100,0	2.503.200	100,0	-559.577

(*) Situação à data de início da intervenção do Grupo de Trabalho

(**) Resultados alcançados após a execução das ações genéricas e específicas propostas pelo Grupo

Fonte: Projecto de Relatório do Grupo de Trabalho para a correcção dos erros de Remunerações – ISS, IP (Março 2007)

Conforme se pode constatar os tipos de erro de maior expressão em **DR** são:

- ◆ **Total de Remunerações declarado diferente do calculado** (que representa cerca de 49,3% de erros, em 07-08-06, e 52,6%, em 01-01-07);
- ◆ **DR duplicadas** (que representa cerca de 25,2% de erros, em 07-08-06, e 30,0%, em 01-01-07).

E em Remunerações:

- ◆ **Qualificação de PS na EE inexistente ou com anomalias** (que representa cerca de 29,3% de erros, em 07-08-06, e 23,5%, em 01-01-07);
- ◆ **Taxa declarada pela EE diferente da Qualificação** (que representa cerca de 25,8% de erros, em 07-08-06, e 28,6%, em 01-01-07).

Inquiridos os serviços relativamente à possibilidade de existência de DR em duplicado, constatou-se que estes casos ocorrem, por um lado, porque os contribuintes entregam as ‘Declarações’ por mais do que um canal de entrada, por outro, dado o facto de algumas EE entregarem várias Declarações de Remunerações, cada uma contendo apenas parte dos trabalhadores e não a sua totalidade. Refira-se, a este propósito, que se verificou existirem situações em que a mesma EE fizera entrega de várias DR cada uma com apenas um ou dois trabalhadores inscritos; estes casos têm sido objecto de análise mais detalhada por parte dos responsáveis dos serviços com vista a serem eventualmente sujeitos a acções de inspecção.

Também, importa referir, ainda, os casos de entrega de DR que alteram uma ou mais remuneração(ões) anterior(es). Trata-se de um procedimento normal, sempre que existem situações que requerem ‘rectificativas’ a remunerações declaradas, como o caso, por exemplo, de um trabalhador que não trabalhou todos os dias declarados, por ter dado baixa por doença –a rectificação deve ter lugar para que seja possível ser-lhe processado o subsídio de doença, razão pela qual, na maioria das vezes, este pedido é efectuado no mês seguinte ao que ocorreu; no entanto, não sendo a lei explícita quanto aos prazos para as alterações, as mesmas são aceites, mesmo tratando-se de anos anteriores. E, por se tratar de alterações à remuneração para valores inferiores atribui-se comumente a designação de ‘negativar’ a remuneração.

Todavia, se é verdade que o mecanismo da DR com remunerações negativas existe para o processamento de alterações a remunerações que se presumem verdadeiras²⁶⁵, também é um facto que existem casos que têm merecido especial atenção por parte dos responsáveis dos serviços por indiciarem alguma má fé por parte dos contribuintes, os quais ao fazerem dar ‘entrada’ a uma DR com remunerações negativas de anos anteriores pretendem compensar uma dívida eventualmente existente ou assumirem um posição credora perante a segurança social. Estes casos suficientemente averiguados serão – mostrando-se pertinentes – sujeitos a fiscalização por parte dos serviços de inspecção da segurança social.

²⁶⁵ A afirmação de que se trata de uma presunção encontra a sua razão de ser no facto de não ser necessário fazer a prova documental para as alterações serem aceites.



No que concerne aos erros de maior expressão, a prevenção dos mesmos requereria uma diferença de atitude, mais pró-activa, por parte do contribuinte e o acompanhamento regular dos serviços relativamente aos mesmos.

Nesta matéria, saliente-se que, no reforço da eficiência administrativa do sistema da segurança social e no sentido de melhor desenvolver a ideia de relacionamento com os contribuintes, os dirigentes da área, no CDSS do Norte, estudam actualmente melhores formas organizativas de modo a que o controlo regular sobre estas se possa fazer mais eficazmente.

Para além do que vem sendo relatado importa referir, ainda, que, conforme se verificou, presentemente, no quadro da operacionalidade descrita, a análise integrada de informação e o cruzamento de dados da Segurança Social com outras bases de dados de outros Serviços do Estado tem permitido aos dirigentes e aos próprios serviços detectar situações passíveis de investigação por evidenciarem comportamentos de eventual fraude e/ou evasão contributivas, a partir das quais, delineando-se comportamentos padrão, se podem criar novas dinâmicas de acompanhamento e fiscalização assentes em «Indicadores de Risco»²⁶⁶; e, bem assim, dar origem a novos processos de controlo e de inspecção²⁶⁷.

A redefinição dos processos importaria naturalmente a maior disponibilidade de recursos humanos que, libertos de tarefas manuais e repetitivas de recolha e tratamento de informação, estariam em condições, pelo conhecimento adquirido nesta área, para desempenhar as funções de análise e controlo de dados.

VI.4.5.3 – Sistema aplicacional de Gestão de Tesourarias (GT)

Em 2003, um Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas²⁶⁸ concluiu que o *Sistema de Gestão de Tesourarias* (GT) e o deficiente desempenho da *interface* deste com o SIF não permitiam a conciliação dos valores cobrados com os valores depositados, gerando movimentos por regularizar, tornando, nessa medida, o sistema ineficaz, por não garantir minimamente a coe-rência entre os registos efectuados no GT e os dados integrados pelo II, nas tabelas que alimentam a *interface* com o SIF; e, bem assim, os movimentos integrados no SIF, via SGC²⁶⁹,

²⁶⁶ Designadamente, um indicador de ‘*variação salarial*’ para detecção de variações irregulares, conforme foi referido pelos responsáveis do CDSS do Porto.

²⁶⁷ Recorde-se que o Presidente do II, em 2004, no seu artigo ‘*Os Sistemas de Informação e a Segurança Social do Futuro, Missão do IIES no processo de modernização em curso*’, referia que a segurança social, após um período de estabilização, subsequente à Primeira Fase de implementação, deveria poder, entre outros: **disponibilizar recursos humanos para novas funções, pela sua libertação de tarefas manuais e repetitivas de recolha e tratamento de informação; e criar novos processos de controlo e inspecção, definindo os respectivos procedimentos, circuitos de informação e ferramentas de suporte.**

²⁶⁸ Relatório n.º 12/03 – 2.ª Secção, *Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social.*

²⁶⁹ Este sistema aplicacional foi desactivado, em 2006, tendo sido substituído pelo GC – Sistema de Gestão de Contribuições. Refira-se, também, que, em 2005, conforme consta do Relatório do Tribunal de Contas n.º 5/05 – 2.ª Secção, *Auditoria integrada ao Instituto de Informática e Estatística de Solidariedade (IIES)*, o GT não estava integrado com o sistema IdQ, situação que hoje não se verifica.

resultantes de cobrança de contribuições em cada uma das tesourarias do Sistema de Segurança Social e os depósitos integrados pela *interface* para as mesmas tesourarias.

Assim, a presente auditoria procurou, face à recomendação formulada atinente à conclusão supra mencionada, verificar do acatamento da mesma, pelos serviços auditados, identificando as situações que resultam da (deficiente) interconectividade entre os sistemas aplicativos referidos e respectivas *interfaces*.

- A) Em resultado, constatou-se que, anteriormente à entrada em produção do SICC-GC, isto é, até 31/12/06:
- ◆ Com a introdução de melhorias no sistema GT e respectiva *interface*, o IGFSS passou a ter um maior controlo dos ficheiros, bem como a identificar melhor os movimentos²⁷⁰ constantes dos mesmos;
 - ◆ Todos os movimentos de GT que o II reteve ou por não identificação do NIF ou porque os movimentos lançados em GT o eram de forma incorrecta (Ex. Juros de EE sem DEP) foram integrados, dado que o SGC passou a conter todos os movimentos com a informação do NIF ou NISS;
 - ◆ A integração SGC/SIF passou a recolher, para além da data de entrega em GT, também a data de registo em GT, por modo a garantir a identificação dos montantes integrados pela data de lançamento. Com esta alteração, os dois sistemas ficaram coerentes em termos de montantes por data de lançamento, garantindo-se, assim, a coerência dos valores integrados, dado que o campo “data de registo” em GT integra no campo “Data de Lançamento” em SGC e SIF (Data Registo na GT = Data Lançamento no SGC/SIF), o que anteriormente não acontecia (Data de Entrega em GT = Data de Lançamento SGC <> Data Lançamento no SIF = Data de Registo em GT);
 - ◆ Também foram desenvolvidos, em paralelo, relatórios de controlo de integração em SGC/SIF/GT, atendendo aos valores da *interface* GT/SIF via DBLink, e aos valores integrados pelo SGC, via ficheiros, aferindo-se por este meio eventuais falhas de informação.
- B) Presentemente, são automaticamente extraídos do GT, entre outras, as relações de recebimentos e de pagamentos, a listagem dos depósitos efectuados, e ainda, a folha de caixa diária. As primeiras, identificadas por classe e tipo de movimento²⁷¹, contêm entre outros campos, a data de movimento, a data de entrega, o NISS, o n.º da Nota/Plano, o n.º Débito/Crédito e o valor. É com base nesta informação que os dados são registados automaticamente no SICC através da *interface*. A segunda (a listagem supra citada), que integra o ano, o N.º Guia, o Banco, a agência, o n.º de conta, a data de emissão, a data de validação, o meio de pagamento e o montante, permite o registo dos dados no SIF.

²⁷⁰ Refira-se, a este propósito, que, em 2004, para garantir o rastreio dos movimentos, foi concluído o processo de homologação dos tipos de movimentos não protocolados em GT, bem como passaram a constar do ficheiro enviado mais três campos de controlo: (1) Data de registo em GT, (2) Tipo de registo em GT (“correção ou movimento novo”) e (3) a chave de identificação do movimento em GT.

²⁷¹ Por exemplo, para classe de movimento: uma ‘reposição’, e para tipo de movimento: ‘desemprego’, ‘doença’, ‘plano prestacional’, ‘prestações familiares’, ‘rendimento mínimo garantido’, ‘rendimento social de inserção’, etc.



Com a entrada em produção do SICC, em 2007, constatou-se que o GT mantém um bom desempenho das suas funcionalidades, encontrando-se assegurada a interconectividade com aquele sistema através do carregamento dos ficheiros de movimentos pelo II e, bem assim, com o SIF, através da respectiva *interface* (contabilização nas contas patrimoniais de disponibilidades e de terceiros – movimentos sem reflexo nos mapas de execução orçamental).

VI.4.5.4 – *Interfaces entre os sistemas de contas correntes dos contribuintes e beneficiários (SICC-GC e SICC ‘Prestações’) e o SIF*

A contabilização, no SIF, da informação relativa à cobrança da receita e à realização da despesa – residente nos sistemas de contas correntes dos contribuintes e beneficiários (SICC ‘Prestações’ e SICC-GC) –, é assegurada através da passagem pelas respectivas *interfaces*, onde os dados transferidos, ao nível mais desagregado, são objecto de tratamento com vista ao seu agrupamento para efeitos de registo nas correspondentes contas do razão do POCISSSS.

Assim, a contabilização da despesa e da receita com reflexos nos mapas de execução orçamental está dependente da operacionalidade daquelas *interfaces*. A *interface* SICC ‘Prestações’/SIF e SICC-GC/SIF entraram em modo de produção, em 2005 e 2007, respectivamente.

Contudo, no que respeita ao registo das prestações pagas, no SIF, os serviços têm tido necessidade de recorrer a procedimentos extra sistema para a agregação dos valores a contabilizar, assim como, em matéria de contribuições, os valores arrecadados, desde Janeiro de 2007, não se encontram ainda contabilizados nas contas com reflexo nos mapas de execução orçamental. Recorde-se, a propósito, que o anterior sistema SGC foi descontinuado, em 31/12/2006, sem que estivesse assegurada a funcionalidade da *interface* SICC-GC/SIF. Esta situação tem igual relevância pelo impacto que produz em sede de acompanhamento da execução orçamental na medida em que dificulta o encerramento dos períodos contabilísticos, por não permitir, no momento do fecho, o conhecimento atempado, no SIF, da despesa efectivamente realizada, bem como da receita realmente arrecadada.

Também, como vem sendo referido nos Relatórios de Auditoria da IGF/IGMTSS²⁷², ainda não existe a *interface* entre o SEF e o SICC-GC, facto que impossibilita a revalidação de extracção de dados da receita entrada pela cobrança coerciva da dívida, obrigando, em consequência, que a receita cobrada seja reflectida em “bolo”, não existindo desagregação na conta corrente de cada contribuinte.

A ineficiência verificada, neste âmbito, justifica, pelas razões expostas, considerar que se trata de uma das áreas mais críticas do SISS, especialmente porque, dada a posição que tem relativamente aos outros sistemas aplicativos, do seu desempenho depende a garantia de fiabilidade e de qualidade dos dados residentes nestes.

²⁷² Relatório n.º 414/2006 – Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira da Segurança Social e Relatório n.º 415/2006 Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da Segurança Social.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do II alega que, desde Janeiro de 2006, “(...) arrancou um processo de participação GC /instauração SEF, com recurso a programas Batch e via DB-Link entre as tabelas de CC e SEF”, e que, ainda em 2007, “[c]om o arranque (...) do novo SEF, já integrado na plataforma tecnológica do II, este processo será melhorado, com a participação de dívida e a instauração do processo a ser efectuada via serviços aplicativos, para todo o País”; estando “(...) ainda previsto para o corrente ano, o início dos trabalhos referentes à construção de uma plataforma de integração entre os subsistemas GC-SEF-SIF, que permita a sincronização de informação relevante entre estes subsistemas. Esta troca de informação deverá ser efectuada de forma automática, através de serviços aplicativos, o que até então não era possível, dado o sistema SEF não estar integrado na mesma plataforma tecnológica das restantes aplicações do SISS”.

Refere, também, que esta plataforma de integração contemplará, por um lado, “[a] criação de processos de partilha de informação de cobrança coerciva entre os subsistemas de Gestão de Contribuições (GC) e o novo Sistema de Execuções Fiscais (SEF), através de serviços, de forma a consolidar, em ambos os subsistemas, em cada momento, a informação sobre a dívida e os eventos que sobre a mesma incorrem”, por outro, “[a] implementação de um novo circuito de contabilização da informação de cobrança coerciva no Sistema de Informação Financeira (SIF), que até à data tem sido efectuada de uma forma manual e sem o nível de desagregação e rastreabilidade necessários ao sistema financeiro (...). Com o novo subsistema SEF, integrado na plataforma tecnológica dos restantes subsistemas do SISS, facilita-se e melhora-se a interface com os restantes subsistemas, principalmente com a Conta Corrente (CC) e o SIF, para além das interfaces automáticas com IDQ e Gestão de Tesourarias (GT)”.

VI.4.5.5 – Síntese

Em síntese, relativamente às situações analisadas, considera-se que:

- ◆ A metodologia adoptada e os mecanismos de controlo dos dados implementados, pelo II, em matéria de qualidade de dados, tem permitido – designadamente, no que concerne aos principais sistemas aplicativos –, que a informação residente nestes se torne mais fiável na medida em que, a par de evitar os erros, garante igualmente maior integridade e consistência aos dados. Contudo, importa salientar que dada a extensão e complexidade do SISS, o processo iniciado deve ter continuidade, não devendo o seu alcance ser limitado, isto é, as medidas tomadas devem estender-se a mais áreas, por exemplo, a outros sistemas aplicativos através da ‘Realização de auditorias sistemáticas aos dados do SISS’ (no sentido de *audit trail*), e ao cruzamento de dados (externos à segurança social ou internos);
- ◆ Na área de *Gestão de Remunerações* o sistema aplicativo carece de melhorias particularmente quanto a processos de validação dos dados ‘entrados’ através das DR. Contudo, constata-se que muitos dos erros que ocorrem poderiam ser evitados se a segurança social desenvolvesse acções junto das EE, com vista ao seu esclarecimento, assim, evitando erros futuros. No sentido do reforço da eficiência administrativa do SISS e tendo em conta a ideia de um melhor relacionamento com o contribuinte o CDSS do Porto estuda melhores formas organizativas de modo a que o controlo regular sobre estas se possa fazer mais eficazmente;



- ◆ pelas razões apontadas no ponto VI.4.5.4, urge resolver a situação existente relativa às *interfaces* que garantem a ligação dos sistemas SICC-GC e SICC ‘Prestações’ ao SIF.

Não obstante, apesar das asserções formuladas, deve referir-se, que se considera que, no actual contexto, o Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), no que concerne ao modelo de arquitectura tecnológica adoptado, tem atingido, de uma forma geral, os objectivos que consubstanciam a missão atribuída ao II, podendo, nessa medida, afirmar-se que os principais sistemas aplicativos – sem prejuízo das indispensáveis melhorias a que se haja de proceder, em função de pedidos efectuados pelos serviços utilizadores ou decorrentes de actualizações usuais (como por exemplo, a entrada em produção de uma nova versão) – entram, após a fase de implementação, numa fase de maior estabilidade²⁷³, potenciadora da ‘mudança’, numa dupla perspectiva:

- ◆ Um melhor relacionamento e, conseqüentemente, uma maior aproximação ao cidadão e às empresas, através de uma prestação de serviços mais qualificada;
- ◆ Um maior controlo e inspecção com vista à detecção de situações de fraude e de evasão.

A consecução de qualquer dos objectivos enunciados exige, porém, entre outras medidas, a reorganização dos serviços, o redimensionamento dos recursos e a reformulação das competências e responsabilidades das áreas afectas pela ‘mudança’, cuja concretização é possibilitada e, em certa medida, dependente do desempenho dos sistemas informacionais e dos impactos que estes produzem nas organizações.

VI.5 – Apreciação global

O presente ponto tem por objectivo, em face das observações feitas ao longo deste relatório, efectuar uma apreciação global do funcionamento do sistema de controlo interno da segurança social, numa dupla perspectiva: a do controlo que tem sido efectivamente exercido, neste quadro, pelos respectivos órgãos de controlo, aos diferentes níveis; a evidenciação, em forma de síntese, relativamente às áreas objecto de análise na presente auditoria, de qual é a situação actual das principais deficiências/situações identificadas nos relatórios que têm incidido sobre aspectos do controlo interno da segurança social.

²⁷³ A afirmação feita justifica-se, tão-só, por se considerar que os processos que geram maior instabilidade (porque os impactos não são totalmente previsíveis) se encontram ultrapassados.

VI.5.1 – Controlo exercido pelos respectivos órgãos de controlo no âmbito do SCI

Com competência de actuação na área da segurança social foram identificados 3 organismos de nível estratégico (IGF, DGO e IGFSS), um de nível sectorial (IGMTSS) e 3 entidades com órgão de controlo de nível operacional em funcionamento (IGFSS, ISS e FGS), o mesmo não se verificando em outras que, embora criados em termos legais, nunca foram designados.

A presente auditoria, em termos de análise da actividade desenvolvida incidiu em especial sobre o IGFSS e a IGMTSS, podendo sintetizar-se do seguinte modo os recursos disponíveis e a actividade desenvolvida (em auditoria/inspecção, não incluindo estudos, acções de acompanhamento, criação de base de dados, etc.).

Órgão de controlo	Recursos humanos				Actividade desenvolvida			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
IGFSS								
Controlo estratégico	2	2	3	4	0	2	1	1
Controlo operacional	4	3	3	2	1	0	4	2
IGMTSS	36	44	38	33	0	0	4	9

Há ainda que assinalar as auditorias feitas por uma empresa internacional especialmente contratada pelo IGFSS para auditar as demonstrações financeiras de quatro institutos da segurança social (IGFSS, ISS, II e IGFSS) ao período 2002-2004, que produziu 35 relatórios sobre diversos temas.

Quanto ao grau de cobertura, verificou-se a sobreposição de algumas áreas; no entanto todas as áreas identificadas de maior risco foram objecto de fiscalização, excepção feita em matéria de capitalização na segurança social bem como da eficiência financeira da sua gestão e a existência de organismos que durante o período em análise nunca foram auditados, especificamente, o DAISS, CNPRP, FGS, FSS e Caixas de Previdência (não obstante as duas primeiras terem sido analisadas nos Relatórios de Auditoria sobre Medidas de Rigor e Contenção Orçamental e de Despesas de Administração nas Instituições de Segurança Social).

No que respeita às entidades mais auditadas, constatou-se que o ISS foi o organismo objecto do maior número de acções, realizadas no âmbito do SCI, tendo-se verificado que, durante o período em análise, foi auditado por todos os órgãos de controlo estratégico e pelo órgão de controlo sectorial.

Em síntese, sem prejuízo de se intensificar ao longo de todo o sistema de segurança social uma cultura de controlo financeiro que deve estar disseminada em todas as áreas e procedimentos, com relevo para os procedimentos automáticos de controlo que, aliás, vêm sendo progressivamente instituídos, dada a dimensão financeira do subsector SS (despesas com prestações no valor total de 14.471 milhões de euros e cotizações e contribuições no valor de



11.037,3 milhões de euros, em 2005) e os potenciais riscos de erro e fraude, o controlo estratégico (do IGFSS), o controlo sectorial e, em especial, o operacional da segurança social tem de ser reforçado, sendo os recursos humanos actualmente afectos manifestamente insuficientes. No passado recente esta falta foi colmatada, pelo menos em parte, com recurso a auditores externos.

VI.5.2 – Situação actual encontrada nas diferentes áreas auditadas

Neste ponto faz-se, com base nas verificações efectuadas nas entidades e áreas seleccionadas para esta auditoria, uma síntese do estado actual das deficiências/situações identificadas pelos diferentes relatórios dos órgãos de controlo interno (incluindo aqui os relatórios do TC na parte em que se debruçou sobre o sistema de controlo interno implementado).

ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
Controlo Orçamental	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Autorização de alterações orçamentais, no IGFSS, sem despacho habilitante; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O IGFSS, através da Circular n.º 7/2006, de 15/03/2006, sistematizou as regras a ter em consideração sempre que é necessário alterar o orçamento aprovado e definiu procedimentos para conferir maior clareza e rigor nas alterações orçamentais, quer do orçamento próprio das instituições quer do Orçamento da Segurança Social (OSS). Não obstante, não foram obtidas evidências das delegações de competências do órgão colegial do IGFSS, representado pelo Conselho Directivo, no seu Presidente, ou da subdelegação das mesmas competências nos restantes vogais; Por outro lado, nas outras instituições de segurança social, designadamente no ISS, a implementação da referida circular foi contestada por se entender que cabe àquele Instituto a competência para proceder a alterações orçamentais nos termos do DL n.º 71/95.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Incumprimento dos prazos legais para publicitação de alterações orçamentais; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Continuam a ser autorizadas alterações orçamentais em data posterior à fixada para a sua publicação.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não observação, por parte das instituições da segurança social, do encerramento dos períodos contabilísticos; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não foi, ainda, dado cumprimento ao estipulado na Circular normativa n.º 14/CD/2005, de 20 de Maio, que definiu as datas específicas para o encerramento dos períodos contabilísticos.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Controlo orçamental com recurso ao tratamento manual, em mapas <i>Excel</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O incumprimento da Circular normativa n.º 14/CD/2005, implica que o controlo global do OSS continue a ser realizado pelo IGFSS com recurso a mapas <i>Excel</i>, o qual contém informação contabilística e extra-contabilística, o que potencia a ocorrência de erros não detectáveis.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Impossibilidade de reconciliação das contas patrimoniais reflectidas nos mapas de execução orçamental com os respectivos balancetes; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ainda não foi concebido o procedimento automático que reconcilie a informação constante dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa com os saldos das contas patrimoniais constantes dos balancetes, de modo a aferir da correcção da informação inserta em ambos os documentos contabilísticos.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Falta de detalhe contabilístico na certidão emitida pelo IGFSS sobre os “abastecimentos financeiros” efectuados às Instituições da Segurança Social; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ As certidões, apesar de incluírem já alguma discriminação por natureza de abastecimento, ainda não permitem uma conferência directa entre as rubricas orçamentais e patrimoniais.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Contabilização, no CDSS do Porto, de “abastecimentos financeiros” destinados ao pagamento de despesas de outros Centros, em simultâneo com o abastecimento efectuado a estes para as mesmas despesas; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A implementação da Orientação Técnica n.º 1/2007, consubstanciada na concentração nos Serviços Centrais do ISS da contabilização dos processamentos e pagamentos das despesas com pessoal, entre outras, veio corrigir o efeito de empolamento e/ou duplicação dos movimentos originados pelas transferências entre CDSS.



ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
	<ul style="list-style-type: none">◆ O atraso no processamento das despesas provoca divergência entre os Planos de Tesouraria e os montantes a transferir.	<ul style="list-style-type: none">◆ Não obstante as diligências desenvolvidas pelo IGFSS, por forma a agilizar esta situação, só com o funcionamento em pleno das <i>interfaces</i> SICC/SIF e consequentemente com a implementação do corte das operações será possível obter do SIF a informação útil e fiável atempadamente.
Contribuições	<ul style="list-style-type: none">◆ Existência de erros decorrentes do registo deficiente dos dados recolhidos nas Estações de Correios relativos à cobrança das contribuições para a Segurança Social dos TI/SSV/DO;	<ul style="list-style-type: none">◆ No presente, não existem movimentos retidos, pelo II, em resultado dos ficheiros remetidos pelos CTT conterem linhas ópticas com números de beneficiários errados, na medida que foi implementado um processo, que permitiu aos CTT validar os números de beneficiário de acordo com as bases de dados remetidas por aquele Instituto. Relativamente aos ficheiros de histórico com movimentos correctivos – notas de débito/notas de crédito – foram enviados ao II três ficheiros que permitiram a integração nos sistemas informáticos da Segurança Social (SICC-GC) das notas de débito e das notas de crédito que tinham sido emitidas em papel pelo II, bem como ao IGFSS a regularização da situação em pendência com os CTT.
	<ul style="list-style-type: none">◆ Os bancos, que colaboram na cobrança de contribuições, efectuem os lançamentos destas noutras contas que não as definidas nos protocolos;	<ul style="list-style-type: none">◆ Não obstante as disposições contidas na Circular da Direcção Geral do Orçamento (DGO), n.º 1333, de 11 de Abril de 2007, existem Serviços do Estado que fazem o depósito do valor de contribuições e/ou retenções, directamente numa conta bancária do IGFSS (normalmente na conta CGD – 428), e não através da Direcção Geral do Tesouro (DGT). Tendo em vista corrigir esta situação o IGFSS tem vindo a efectuar diligências junto da DGT solicitando a sua colaboração no sentido de melhor esclarecer aqueles organismos.
	<ul style="list-style-type: none">◆ Insuficiências do sistema, relativamente à identificação da dívida, que actua, predominantemente, em resposta às solicitações dos contribuintes que a ela se dirigem;	<ul style="list-style-type: none">◆ Pese embora todos os esforços de “limpeza” das contas correntes, a actual base de dados – SICC-GC ainda não proporciona uma visão integrada de todos os movimentos de cada contribuinte, a consulta de saldos e a gestão da dívida.
	<ul style="list-style-type: none">◆ Falta de acompanhamento efectivo dos acordos celebrados para regularização da dívida à segurança social.	<ul style="list-style-type: none">◆ Nos Serviços Centrais do ISS - a periodicidade das acções de acompanhamento, a qual não é objecto de prévia definição, não é tão curta quanto o desejável, circunstância que se deve, sobretudo, aos problemas com os sistemas informáticos, designadamente a lentidão do GESTDIV: No CDSS de Lisboa – não obstante se poderem considerar adequadas as rotinas instituídas, ainda assim, constata-se que medeiam períodos muito longos entre cada intervenção, atingindo, nalguns casos, cerca de dois anos.

ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
		<p>No CDSS do Porto, apesar da relevância dos valores envolvidos e da consequente necessidade acrescida de um efectivo acompanhamento dos acordos celebrados, o controlo interno implementado é muito deficiente.</p>
<p>Prestações</p>	<p>Pensões</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ O sistema existente (no CNP) não validava a informação relativa à identificação do beneficiário nem o registo da sua carreira contributiva, implicando para os serviços uma sobrecarga no sentido do esclarecimento, junto dos CDSS, de eventuais dúvidas bem como a existência de volumes de correspondência decorrente dos contactos efectuados; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O processo de gestão de requerimentos para atribuição de uma pensão de velhice encontra-se simplificado, na medida em que os serviços dispõem hoje de um conjunto de informação integrada, disponibilizada pelos vários sistemas informacionais.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nem em todas as situações o cálculo das pensões era automático; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O cálculo e processamento das pensões de invalidez e velhice são efectuados através de uma aplicação que entrou em produção em 2003, e o cálculo das prestações por morte efectuada por outra que entrou em produção em 2006.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A informação financeira inerente ao processamento de pensões não era integrada automaticamente nos sistemas informáticos da segurança social, designadamente no sistema financeiro SIF; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A informação financeira inerente ao processamento das pensões não é passível de integração automática no SIF porque o valor das pensões pagas não é ainda objecto de registo no SICC 'Prestações', sistema através do qual se faria a passagem automática para o SIF, através da respectiva <i>interface</i>.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os sistemas existentes não permitiam o conhecimento automático de informação de gestão que permitisse avaliar o desempenho dos seus processos; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No presente, os sistemas aplicativos do CNP permitem a disponibilização de informação de gestão, designadamente a extracção automática de indicadores que permitem avaliar o desempenho dos seus processos; refira-se, no entanto, que contrariamente às outras áreas, esta informação não está disponível na <i>intranet</i> da segurança social.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O sistema informático de processamento de pensões de morte e sobrevivência não produzia um ficheiro de validação, registado como temporário, até confirmação por um segundo utilizador devidamente autorizado; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os dois novos sistemas aplicativos para o processamento de pensões e prestações por morte registam tanto as alterações aos valores introduzidos, necessários ao cálculo (<i>audit trail</i>), como também os intervenientes no processo (organizador, conferente), validando, neste último caso, o número do utilizador que não pode ser o mesmo. Após o que, o processo é sujeito a autorização superior nos mesmos termos do procedimento anterior.



ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
Prestações	<ul style="list-style-type: none">◆ O CNP não tem celebrado protocolos com as Conservatórias do Registo Civil de forma a mitigar a situação de dependência na comunicação por parte do pensionista da pensão de sobrevivência relativamente à alteração do seu estado civil;	<ul style="list-style-type: none">◆ Os serviços do Ministério da Justiça enviam periodicamente ao CNP ficheiros que atestam o âmbito das pessoas singulares com vista à actualização dos dados no ficheiro dos pensionistas; no entanto, aqueles ficheiros não incluem os dados relativos ao estado civil dos beneficiários. Encontra-se em curso um estudo com vista ao cruzamento de informações entre o Ministério da Justiça e o ISS/Centro Nacional de Pensões, sobre casamentos de pensionistas de sobrevivência.
	Subsídio de Doença <ul style="list-style-type: none">◆ Não utilização do Sistema Integrado Nacional de Unidades de Saúde pelos CDSS (comunicação electrónica de CIT). Apenas o CDSS do Porto tinha celebrado com os serviços do Ministério da Saúde um protocolo para a sua utilização;	<ul style="list-style-type: none">◆ Actualmente o grau de implementação deste Sistema nos diversos CDSS é de 55,33%, destacando-se pela positiva, o CDSS de Aveiro (88,12%) e Porto (86,39%) e pela negativa o de Faro (3,12%) e Lisboa (5,83%).
	<ul style="list-style-type: none">◆ Não eram efectuados controlos prévios aos pagamentos com o objectivo de detectar situações anómalas. Os pagamentos eventualmente feitos em excesso ou em débito só eram objecto de reanálise mediante reclamação do beneficiário;	<ul style="list-style-type: none">◆ O CDSS de Lisboa elenca um conjunto de procedimentos automáticos contemplados na aplicação informática processadora, o que reduz a intervenção humana e a incidência de erros. Para além disto, procede-se, ainda, a uma conferência por amostragem. <p>O CDSS do Porto não efectua controlos prévios aos pagamentos, face à exiguidade de recursos humanos.</p> <p>No que respeita à reanálise dos pagamentos em excesso ou débito, a situação mantém-se.</p>
	<ul style="list-style-type: none">◆ O sistema de informação não dispunha dos elementos necessários à elaboração dos cálculos a que se referem os n.ºs 3 e 4 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro (limite diário de subsídio de doença);	<ul style="list-style-type: none">◆ Presentemente, esta questão encontra-se solucionada por terem sido efectuadas alterações ao nível legal e ao nível informático;
	<ul style="list-style-type: none">◆ O beneficiário não era informado do subsídio de doença que lhe era pago;	<ul style="list-style-type: none">◆ A aplicação informática ITPT contempla, actualmente, a competente comunicação ao beneficiário, em conformidade com o previsto no art.º 42.º do Decreto-lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro.
	<ul style="list-style-type: none">◆ Inexistência da necessária segregação de funções, no que respeita às atribuições cometidas às diversas unidades orgânicas;	<ul style="list-style-type: none">◆ A situação mantém-se, justificando os responsáveis que a introdução de procedimentos que salvaguardassem o completo respeito pelas tarefas cometidas a cada área funcional acarretaria inúmeros constrangimentos e traduzir-se-ia em atrasos nos processamentos das prestações.

ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
	<p>Subsídio de Desemprego</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Inexistência de um bloqueio, por parte do sistema processador da prestação, do subsídio quando o beneficiário atinge os 65 anos; ◆ Manutenção, pelo sistema informático de processamento de prestações de desemprego de um período de atribuição da prestação para além do legalmente permitido; ◆ Inexistência de procedimentos que assegurassem que o requerente ao subsídio de desemprego não se encontrava a receber pensões do estrangeiro ou de entidade diferente do Centro Nacional de Pensões, designadamente a Caixa Geral de Aposentações. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não foi possível proceder às alterações necessárias, devido a constrangimentos relacionados com a insuficiência de informação das bases de dados da segurança social. ◆ A parametrização da nova aplicação informática foi alterada, deixando de subsistir este problema. ◆ A situação subsiste, no entanto o ISS estava a ponderar as diligências necessárias em conjugação com os órgãos dirigentes da CGA e do DAISS. Com a entrada em vigor na nova Lei Orgânica do ISS (Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio) as diligências com o DAISS já não se justificam, dado que as funções de natureza operativa do Departamento foram integradas no próprio Instituto.
Imobilizado	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Processo de Inventariação por concluir, detectando-se atrasos e inexistência de procedimentos de inventariação física dos bens, de controlo sistemático do imobilizado e de etiquetagem bem como dificuldades de localização dos bens e de os fazer corresponder aos registos contabilísticos; ◆ Falta de regularização do registo de imóveis, não segregação entre terreno e edifício, números de imobilizado que correspondem a múltiplos imóveis; ◆ Manutenção em imobilizado em curso de itens já concluídos, sem movimento ou antiguidade significativa; ◆ Registo incorrecto das amortizações, o qual nem sempre tem satisfeito as regras e princípios contabilísticos; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O processo de inventariação ainda não está concluído no ISS e no II. No IGFSS o referido processo apurou uma diferença substancial para com os valores do Balanço, ainda não regularizada. Nos três Institutos detectaram-se deficiências na etiquetagem, confirmaram-se dificuldades na localização dos bens a partir dos registos em SIF (resultantes do não preenchimento integral da informação dos módulos, não potenciando as suas funcionalidades) e não se encontraram implementados procedimentos sistemáticos de controlo. ◆ No IGFSS e no ISS existem ainda alguns imóveis sem a titularidade regularizada e mantêm-se por resolver a segregação contabilística entre o edifício e respectivo terreno. No IGFSS detectaram-se números de imobilizado que correspondem a mais do que um imóvel. ◆ Esta situação, detectada no II, já se encontra resolvida, com a criação de procedimentos sistemáticos de análise dos itens que compõem o imobilizado em curso. ◆ As amortizações foram entretanto alvo de regularização, recalculando-se os valores para os anos anteriores e procedendo-se actualmente ao seu correcto registo, nomeadamente no que respeita aos bens de baixo valor. No IGFSS e no ISS resta ainda por resolver a questão da amortização das grandes reparações em imóveis não segregados do terreno.



ÁREAS	DEFICIÊNCIAS/SITUAÇÕES CONSTATADAS	SITUAÇÃO ACTUAL
	<ul style="list-style-type: none">◆ Necessidade de alterações ao SIF, para permitir a adequada relevação dos registos contabilísticos e a interface com outros programas informáticos.	<ul style="list-style-type: none">◆ Foram criadas, pelo II, contas específicas para o registo dos bens de baixo valor e está em estudo um interface entre o SIF e a sua base de dados de equipamento informático “Inventário”. Avançou-se também com uma solução para o registo separado do valor de edifício e terreno (75% para o primeiro e 25% para o segundo) que no entanto provoca incorrecções no registo das amortizações, facto que exigirá uma solução adequada.
Sistemas de Informação	<ul style="list-style-type: none">◆ Os sistemas aplicativos, que integram a arquitetura nacional do sistema de informação da segurança social, não garantiam a necessária qualidade aos dados residentes em cada subsistema, dado o número de erros ocorridos, nas diferentes áreas, e a deficiente interconexão entre aqueles;	<ul style="list-style-type: none">◆ Na actual fase de implementação do SISS, o II desenvolveu o Sistema de Gestão de Qualidade de Dados, o qual, a par de instituir procedimentos de controlo de qualidade, tem igualmente implementados mecanismos para a detecção de incompatibilidades e anomalias e para a sua subsequente correcção.
	<ul style="list-style-type: none">◆ O processo de recolha dos dados, através dos canais de entrada DRI, DRD, DR <i>on-line</i>, era deficiente, quer porque a informação prestada pelos contribuintes não era correcta quer porque os mesmos não eram suficientemente validados no momento da sua recepção;	<ul style="list-style-type: none">◆ A entrada em vigor da Portaria n.º 311/2005, de 23 de Março, veio agilizar o processo de registo de remunerações e melhorar a qualidade da informação, porque a maioria das DRs privilegia a <i>Internet</i> como meio de entrada das declarações. Contudo, das verificações efectuadas, constata-se que, nesta área, persistem situações não resolvidas quer pela permanência no sistema de erros respeitantes ao histórico de remunerações, quer porque ainda existem situações de erros, actuais, da responsabilidade do contribuinte.
	<ul style="list-style-type: none">◆ O deficiente desempenho da <i>interface</i> entre o sistema aplicativo GT e o SIF não permitia a conciliação dos valores cobrados com os depositados, gerando movimentos por regularizar, e não garantindo a coerência entre os registos efectuados no GT e os dados integrados pelo II, nas tabelas que alimentam a <i>interface</i> com o SIF; e, bem assim, os movimentos integrados no SIF, via SGC;	<ul style="list-style-type: none">◆ Com a introdução de melhorias no sistema GT e respectiva <i>interface</i>, o IGFSS passou a ter um maior controlo dos ficheiros, bem como a identificar melhor os movimentos constantes dos mesmos, sendo que todos os movimentos de GT que o II reteve ou por não identificação do NIF ou porque os movimentos lançados em GT o eram de forma incorrecta (Ex. Juros de EE sem DEP) foram integrados, dado que o SGC passou a conter todos os movimentos com a informação do NIF ou NISS.
	<ul style="list-style-type: none">◆ Os serviços da segurança social têm tido necessidade de recorrer a procedimentos extra sistema para proceder ao registo das prestações pagas, no SIF, assim como, em matéria de contribuições, os valores arrecadados, desde Janeiro de 2007, não se encontram ainda contabilizados nas contas com reflexo nos mapas de execução orçamental;	<ul style="list-style-type: none">◆ Os <i>interfaces</i> entre o SICC ‘Prestações’ e o SICC-GC com o SIF continuam a não permitir uma contabilização atempada, no SIF, dos valores da despesa e da receita nas contas com reflexo nos mapas de execução orçamental.
	<ul style="list-style-type: none">◆ O SEF não integra ainda a arquitetura nacional do sistema de informação da segurança social, nem existe a <i>interface</i> entre este e o SICC-GC, o que não permite a revalidação da extracção dos dados da receita entrada pela cobrança coerciva da dívida, obrigando, em consequência, que a receita cobrada seja reflectida em “bolo”, não existindo desagregação na conta corrente de cada contribuinte.	<ul style="list-style-type: none">◆ Não existe ainda a <i>interface</i> entre o SEF e o SICC-GC.

Em síntese, considera-se que, relativamente ao período em referência, quanto ao processamento das *Prestações* registam-se melhorias a diversos níveis: a redução e/ou eliminação de erros ocorridos resultantes de procedimentos manuais substituídos por processos automáticos, bem como a introdução de mais controlos automáticos; a redução dos tempos médios de processamento das prestações; a diminuição do risco de fraude e de erro, dada a integração dos sistemas e a circunstância de serem aplicações informáticas nacionais; bem como o actual ambiente de operacionalidade existente na segurança social veio a simplificar os procedimentos administrativos necessários para a sua atribuição.

Nos domínios do controlo orçamental e das contribuições (incluindo a dívida) – subsistem muitas das deficiências indicadas resultantes em grande parte dos constrangimentos que se verificam ao nível do funcionamento dos sistemas aplicativos, principalmente as *interfaces* entre o SICC-GC e SICC 'Prestações' com o SIF e, bem assim, a não existência da *interface* entre o SEF e SICC-GC no caso da cobrança da dívida de contribuições. Esta situação releva sobretudo pelo impacto que produz na contabilização dos valores respectivos no SIF e potencia os riscos e a ocorrência de erros.

Na área do imobilizado verifica-se que continua a não ser possível a reconciliação regular dos elementos que se encontram inscritos no activo imobilizado, de forma a identificar e a corrigir eventuais diferenças entre os registos contabilísticos e os registos do imobilizado (módulo AA), bem como pode permitir, ao invés, a existência de registos do património nas demonstrações financeiras que não se encontre na sua posse e guarda (por exemplo, no caso do abate de bens).



VII – EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º 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, no valor de 14.727,95 € a suportar, pelo IGFSS,IP, pela IGMTSS, pelo ISS, IP e pelo II, IP, de acordo com o quadro seguinte:

Entidade	Valor (€)
IGFSS, IP	6.651,35
IGMTSS	1.633,75
ISS, IP	4.852,20
II, IP	1.590,65
Total	14.727,95

VIII – DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.º Secção, nos termos da alínea b) do n.º 1 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;
 - À Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - À Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social;
 - Ao Primeiro Ministro;
 - Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - Ao Instituto da Segurança Social, IP;
 - Ao Instituto de Informática, IP do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - Ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;
 - À Inspeção-Geral de Finanças;
 - À Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - À Direcção-Geral do Orçamento.
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 29.º, da Lei n.º 98/97;
- d) Determinar que o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- e) Determinar ao IGFSS, IP, ao ISS, IP ao II, IP e ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado que informem, logo que haja algum desenvolvimento, dado às recomendações, e no limite no prazo máximo de 180 dias;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório na *Internet*;
- g) Fixar os emolumentos conforme o constante no ponto VII.



Tribunal de Contas

Entende ainda o Tribunal sublinhar que, sendo esta uma auditoria feita a solicitação da Assembleia da República, para uma maior eficácia das recomendações aqui formuladas para melhoria do sistema de controlo interno da Segurança Social muito contribuirá o acompanhamento que, no uso independente das suas próprias competências, de controlo político da execução orçamental, a Assembleia da República entenda dever fazer da respectiva concretização.

Tribunal de Contas, em 9 de Julho de 2007

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(João Pinto Ribeiro)

(José Alves Cardoso)

(Armindo Sousa Ribeiro)




(António José Avérous Mira Crespo)



(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui Presente
O Ministério Público





ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I –	Lista dos relatórios elaborados pela empresa de auditoria contratada pelo IGFSS
Anexo II –	Situação das recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada constantes dos relatórios de acompanhamento elaborados pelo GA/ASSS, em 2005 e 2006
Anexo III –	Relatórios da IGMTSS – Conclusões/recomendações
Anexo IV –	Imobilizado – Mapa das recomendações seleccionadas.
Anexo V –	Imobilizado – Avaliação de imóveis no CDSS do Porto
Anexo VI	Síntese e impacto das situações detectadas
Anexo VII	Alguns indicadores relativos a melhorias obtidas no âmbito do processo de qualidade de dados
Anexo VIII	Alegações das entidades



ANEXO I

Lista dos relatórios elaborados pela empresa de auditoria contratada pelo IGFSS (concluídos até 2006) e disponibilizados à DGTC

N.º	Ano	Entidade	Assunto	Data de Conclusão	
1	2001	IGFSS	Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno	Relatório Final e Sumário Executivo em 21/03/2003	
2		ISS		Relatório Final e Sumário Executivo em 30/09/2003	
3		IIES		Relatório Final e Sumário Executivo em 24/03/2003	
4	2002	IGFSS	Auditoria Financeira aos Saldos Iniciais	Relatório Final em 05/08/2004	
5		ISS		Relatório Final em 16/02/2006	
6		IIES		Relatório Final em 05/08/2004	
7		IGFCSS		Relatório Final em 05/08/2004	
8		IGFSS	Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno	Relatório Final em 05/08/2004 Sumário Executivo em 30/09/2004	
9		ISS		Relatório Final em 16/02/2006	
10		IIES		Relatório Final em 05/08/2004 Sumário Executivo em 30/09/2004	
11		IGFCSS		Relatório Final em 05/08/2004 Sumário Executivo em 30/09/2004	
				Auditoria à Fiabilidade dos Sistemas de Informação:	
12		IGFSS	- Levantamento de Alto Nível dos Sistemas de Informação	Relatório Final em 05/08/2004	
13		ISS		Relatório Final em 05/08/2004	
14		IIES		Relatório Final em 05/08/2004	
15		IGFCSS		Relatório Final em 05/08/2004	
16		IGFSS	- Análise do Cálculo das Amortizações	Relatório Final em 27/01/2006	
17		ISS		Relatório Final em 27/01/2006	

N.º	Ano	Entidade	Assunto	Data de Conclusão
18		IIES		Relatório Final em 27/01/2006
19			- Análise dos Controlos Gerais SAP (SIF e SGC)	Relatório Final em 05/08/2004
20			Análise do Fluxo de informação (Processo de Contribuições)	Relatório Final em 05/08/2004
21	2003	IGFSS	Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno	Relatório Final em 07/10/2005
22		IIES		Relatório Final em 31/10/2005
23		IGFCSS		Relatório Final em 31/05/2005
	2003		Auditoria à Fiabilidade dos Sistemas de Informação	
			- Levantamento de Alto Nível dos Sistemas de Informação:	
24			- IGFSS	Relatório Final em 31/08/2005
25			- ISS/CNP	Relatório Final em 31/08/2005
26			- IIES	Relatório Final em 31/08/2005
27			- IGFCSS	Relatório Final em 31/08/2005
			- Análise do Cálculo das Amortizações	
28			- IGFSS	Relatório Final em 27/01/2006
29			- ISS	Relatório Final em 27/01/2006
30			- IIES	Relatório Final em 27/01/2006
31			- Análise dos Controlos Gerais SAP-SIF	Relatório Final em 27/01/2006
32			- Análise Perfis e Autorizações SAP-SIF (Segregação de Funções)	Relatório Final em 27/01/2006
33			- Análise de Fluxo de Informação (Interface de Dados com SIF)	Relatório Final em 27/01/2006
34			- Análise do Fluxo de Informação (Processo de Contribuições)	Relatório Final em 27/01/2006
35		2004	IGFCSS	Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno



Tribunal de Contas

ANEXO II

Situação das recomendações formuladas pela empresa de auditoria contratada constantes dos relatórios de acompanhamento elaborados pelo GA/ASSS, em 2005 e 2006.

Relatórios de 2005

Contas de 2002

Situação das recomendações	IGFCSS				II				IGFSS**			
	1.º	2.º	3.º	4.º	1.º	2.º*	3.º*	4.º	1.º	2.º	3.º	4.º
Implementadas	4	4	4	4	11	-	-	-	187	198	254	-
Em curso	0	2	2	2	6	-	-	-	0	105	139	-
Não implementadas	3	1	1	1	3	-	-	-	437	256	70	-
Sem informação	0	0	0	0	23	-	-	-	50	43	71	-
Não aplicável	0	0	0	0	1	-	-	-	0	0		-
Total	7	7	7	7	44	-	-	-	674	602	534	-

* Sem informação

** Os totais são diferentes porque foi formulada a mesma recomendação a departamentos diferentes implicando a contagem da mesma recomendação mais do que uma vez.

Contas de 2003

Situação das recomendações	IGFCSS		II
	3.º	4.º	4.º
Implementadas	2	2	22
Em curso	2	2	5
Não implementadas	8	8	5
Sem informação	0	0	6
Total	12	12	38

Relatórios de 2006

Contas de 2003

Situação das recomendações	II				IGFCSS		IGFSS			
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	1º	2º	3º	4º
Implementadas	22	-	41	36	2	3	253	315	364	386
Em curso	9	-	20	19	5	4	185	188	250	271
Não implementadas	3	-	13	14	3	3	135	169	196	186
Não aplicáveis	-	-	5	8	-	2	76	73	77	77
Sem informação	5	-	2	1	2	-				
Total	39	-	81	78	12	12	649	745	887	920

Contas 2004

Situação das recomendações	IGFCSS	
	3º	4º
Implementadas	5	5
Em curso	4	4
Não implementadas	3	3
Sem informação	0	0
Total	12	12



ANEXO III

Relatórios da IGMTSS – Conclusões/recomendações

Auditoria ao Sistema de controlo das prestações indevidamente pagas (Processo N.º 242/2004, de Junho de 2005)	
Objectivos da auditoria: Follow-up do trabalho realizado ao sistema de controlo das prestações indevidamente pagas, no período de 2001 a 2003, baseado no processo de auditoria n.º 64/2000, relativo ao período de 1997/1999, abrangendo as prestações familiares, subsídio na eventualidade de doença, subsídio na eventualidade de desemprego, rendimento mínimo garantido e rendimento social de inserção.	
Principais conclusões	Principais recomendações
<ul style="list-style-type: none">• A dívida total de benefícios por pagamentos indevidos de prestações, no triénio 2001 a 2003, apresenta um aumento de 73%, no valor de 126 797 670,93 euros;• Muitas das dívidas (73%) são superiores a 500 euros, o que indicia que o tempo que medeia entre a ocorrência do facto gerador da perda de direito à prestação e o momento em que cessam os pagamentos é bastante grande;• As aplicações que compõem o Sistema de Informação da Segurança Social encontram-se em fases de execução distintas;• As aplicações do RSI e Doença já se encontram a funcionar a nível nacional, no entanto, algumas aplicações ainda se mantêm completamente autónomas das restantes;• Não existe uma relação discriminativa dos valores a repor por antiguidade e benefícios que seja coincidente com os montantes apresentados nos registos contabilísticos dos CDSS auditados. No CDSS de Lisboa nem sequer existe uma base de dados de dívida;• Relativamente à auditoria anterior as situações/causas de pagamento indevidos não registam qualquer evolução positiva, à excepção das que eram originadas pelas aplicações informáticas de base distrital e que foram substituídas pelas aplicações nacionais;• O sistema de controlo interno instituído nos CDSS auditados relativo aos pagamentos indevidos é ineficiente e ineficaz, levando ao desconhecimento real e potencial das dívidas e não contribui para a recuperação dos pagamentos indevidos.	<ul style="list-style-type: none">• O regime jurídico definido pelo Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril (responsabilidade emergente do pagamento de prestações indevidas) deve ser revisto, de forma a permitir uma maior eficiência no recebimento das prestações indevidas;• Face à desactualização do valor das coimas, impedindo o efeito dissuasor pretendido, deve ser alterado o Decreto-Lei n.º 64/89, de 25 de Fevereiro;• Devem ser envidados esforços no sentido de promover o cruzamento de dados entre as diversas entidades públicas, designadamente: CGA, ADSE, CNP, DGCI/DGITA, IEF, DGRN e Caixas de Previdência;
Comentário: <ul style="list-style-type: none">• O presente relatório elenca um vasto conjunto de conclusões e recomendação, das quais se extraíram as que antecedem; no entanto, as mesmas não foram ainda transmitidas aos respectivos destinatários, uma vez que o mesmo, em 3 de Agosto de 2005, foi remetido ao Gabinete do Ministro do Trabalho e Solidariedade Social não tendo, até à data da realização do trabalho de campo, recaído despacho sobre ele;• No seguimento de proposta constante deste relatório, a Inspeção realizou uma auditoria ao Centro Nacional de Pensões no âmbito das prestações indevidamente pagas, encontrando-se o respectivo relatório, nesta data (Maio de 2007), em fase de ultimação.	

Auditoria às condições de atribuição do subsídio de doença (Processo n.º 280/2004, de Setembro de 2005)	
<p>Objectivos da auditoria: Estudo e análise dos sistemas implementados para atribuição do subsídio de doença, por forma a aferir se existem sistemas de controlo interno adequados e se estes funcionam de forma eficiente, visando a prevenção de erros e irregularidades na aplicação dos meios materiais envolvidos.</p>	
Principais conclusões	Principais recomendações
<ul style="list-style-type: none"> • O sistema SINUS visa a reorganização e simplificação dos procedimentos administrativos no tratamento/processamento dos certificados de incapacidade temporária, no entanto, apenas o CDSS do Porto celebrou um protocolo com os serviços do Ministério da Saúde para utilização desse sistema; • As condições de atribuição do subsídio de doença legalmente estipuladas são verificadas informaticamente pela aplicação em utilização; • A nova aplicação informática – ITPT, veio permitir uma maior eficácia e eficiência ao sistema de atribuição da prestação de doença, para além de permitir o aumento do nível de controlo efectuado; • Nem sempre o cálculo do subsídio de doença respeita o legalmente estipulado: a ITPT assume 180 dias nas situações em que para o cálculo da remuneração de referência o número de meses é inferior a 6, em vez do proporcional aos meses considerados; • Inexistência de majoração do subsídio de doença decorrentes da composição do agregado familiar; 	<p>Ao ISS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que desenvolva as diligências necessárias junto do Ministério da Saúde visando o alargamento da utilização do programa SINUS a todos os Centros Distritais de Segurança Social. <p>Ao II:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que promova as alterações necessárias na aplicação informática processadora (ITPT) de modo a garantir a proporcionalidade de cálculo da remuneração de referência sempre que seja considerado para o mesmo um número de meses inferior a 6.
<p>Comentários:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dado que este trabalho foi desenvolvido em 2004, ano da entrada em vigor da nova legislação que regula a atribuição das prestações de doença e também da nova aplicação informática processadora das prestações, algumas das deficiências, então encontradas, perderam actualidade; • A utilização do sistema SINUS tem conhecido uma evolução crescente, representando 55% o número de CIT que entra na segurança social por esta via; • A conclusão relativa à desconformidade legal apontada relativamente às situações em que a ITPT assume 180 para o cálculo da remuneração de referência quando o número de meses é inferior a 6, em vez do proporcional aos meses considerados, não teve acolhimento junto das entidades a quem foi dirigida devido a uma interpretação diferente do normativo legal. 	



Tribunal de Contas

Auditoria ao sistema de declaração de incapacidade temporária com atribuição do subsídio de doença – auditoria realizada em parceria com a Inspeção-Geral de Saúde (Processo Nº 5/2005, de Outubro de 2005)

Objectivos da auditoria:

Verificar a legalidade e regularidade da emissão de Certificados de Incapacidade Temporária com atribuição de subsídio de doença junto de uma amostra de Centros de Saúde.

Principais Conclusões	Principais Recomendações
<ul style="list-style-type: none">• Não foi adoptado qualquer tipo de norma interna, manual ou regulamento sobre a emissão de Certificado de Incapacidade Temporária (CIT);• A informação existente, tanto nas instituições de saúde como nas de Segurança Social é limitada;• Não existem mecanismos de controlo instituídos, cada médico é autónomo na gestão da sua consulta;• Não há conformidade quanto aos procedimentos na marcação das consultas no Sistema Automatizado de Gestão de Utentes dos Centros de Saúde (SINUS) para a prorrogação de CIT;• Em muitos CS (17) à emissão de CIT não corresponde qualquer registo clínico, nos outros 19 CS muitos dos registos clínicos foram efectuados deficientemente, já que apenas referem o diagnóstico clínico ou a emissão do CIT;• Foi possível constatar uma elevada irregularidade do número de beneficiários por Distrito, com excepção de Bragança, Vila Real e Viana do Castelo;• Os dados relativos aos utentes constantes nas aplicações informáticas existentes ao nível do Ministério da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade Social não são coincidentes, nomeadamente no que concerne à identificação do nome e/ou número de beneficiário;• Em 2004, foi atribuído Subsídio de Doença a 39 588 beneficiários, no valor global de 518 216 871 euros, tendo cada beneficiário custado ao Estado uma média de 960,4 euros.	<ul style="list-style-type: none">• Que os Estabelecimentos de Saúde e os Serviços da Segurança Social materializem o cumprimento integral dos normativos quanto à emissão e processamento dos CIT's e adoptem uma postura de particular atenção e alerta sobre esta problemática.• Que as Sub-regiões de Saúde e os centros Distritais promovam as condições necessárias à concretização do que antecede, em especial no que toca à implementação/rentabilização dos meios informáticos disponíveis, por um lado, e à formação adequada dos seus utilizadores, por outro, e que promovam uma relação mais próxima e profícua em termos de troca de informação e colaboração recíproca.• Que seja superiormente ponderada a viabilidade de o Sistema de Certificação de Incapacidade Temporária com Atribuição de Subsídio de Doença vir a contemplar a criação de uma Junta (ou Comissão) Interna de apreciação/avaliação/decisão privativa de cada Centro de Saúde para os casos de emissão de CIT para os casos duvidosos/complexos, a despoletar pelo próprio médico de família.• Que, igualmente, seja superiormente ponderada a obrigatoriedade de sujeitar a Junta Médica, a realizar pelos serviços da Segurança Social, todos os utentes (com excepção dos casos cuja natureza da incapacidade verificada assim o determine) cujo CIT inicial seja necessário prorrogação atinja os trinta (30) dias.

Comentário:

Muito embora realizada em parceria, trata-se de uma auditoria cujas conclusões e recomendações são dirigidas, na sua maioria, aos serviços de saúde; no entanto, as deficiências apontadas ao nível do funcionamento dos serviços de saúde, no que concerne à emissão dos CIT, têm repercussões na segurança social, mediante o pagamento dos subsídios de doença correspondentes.

Auditoria às condições de atribuição das prestações de desemprego – CDSS de Aveiro, Braga, Porto e Viana do Castelo (Proc. N.º 11/2005, de Janeiro de 2006)	
<p>Objectivos da auditoria: Avaliar as condições de atribuição das prestações de desemprego, ao nível, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviço prestado ao utente; • Funcionamento dos serviços; • Regularidade e cumprimento legal da atribuição da prestação; • Sistema de controlo interno; • Estatísticas das prestações nos CDSS auditados. 	
Conclusões	Recomendações
<p>Nas conclusões não são apontadas deficiências dignas de realce, fazendo referência à nova aplicação informática, de âmbito nacional (IDQ/DES), a qual trouxe uma significativa melhoria, nomeadamente pela abolição de procedimentos manuais. É, no entanto, registada uma excepção quanto à avaliação do sistema de controlo interno no CDSS de Aveiro, no qual o mesmo é considerado insuficiente, basicamente pelo facto de, neste Centro, à data da auditoria, ainda não se encontrar em funcionamento a nova aplicação informática processadora das prestações de desemprego.</p>	<p>Ao ISS e ao II:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que sejam desenvolvidos esforços no sentido de continuar a diminuição dos tempos médios de processamento das prestações; 2. Que dentro do possível sejam desenvolvidos mecanismos de controlo de forma a diminuir os elevados montantes de prestações indevidamente pagos, eventualmente através de rotinas de controlo/cruzamento de dados no sistema de informação da segurança social (IDQ).
<p>Comentário: Trata-se de uma auditoria que teve como pedra de toque a auditoria realizada pelo TC no âmbito das prestações de desemprego no ano de 2002 (Relatório n.º 05/02-2ª). É evidenciada a circunstância de o trabalho do Tribunal de Contas assentar sobre uma realidade completamente diversa da actual pelo facto de, então, as aplicações informáticas processadoras das prestações serem de base distrital, se verificar uma grande componente manual nas rotinas de cálculo dos subsídios, de se registar um grande volume de prestações indevidamente pagas e os tempos médios de processamento variarem entre um mês e um ano e meio. Deste modo, à data da realização desta auditoria (relatório datado de Janeiro de 2006) o panorama encontrado pela IGMTSS mostra melhorias muito significantes.</p>	



Tribunal de Contas

Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da Segurança Social – auditoria realizada em parceria com a Inspeção-Geral de Finanças (Proc. N.º 7/2005/Relatório. N.º 415/2006, de Junho de 2006)

Objectivos da auditoria:

- Levantamento dos procedimentos associados à identificação e registo de contribuintes e cobrança de receita;
- Análise da conta corrente e detecção de dívidas;
- Análise dos mecanismos de recuperação de dívida;
- Apreciação da articulação estabelecida entre as diversas entidades e sistemas de informação.

Principais Conclusões	Principais Recomendações
<p>Insuficiências significativas no âmbito do processo de identificação e cobrança de dívidas, relacionadas com as fortes limitações evidenciadas pelos sistemas de informação.</p> <p>1. Ao nível do SGC:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inexistência de uma conta corrente completa; não existe conta-corrente de TI em cerca de metade dos distritos;• A falta de comunicação com o SEF impede os reflexos dos pagamentos em sede de processo executivo na conta-corrente;• Nem todos os acordos para pagamento prestacional de dívidas se encontram lançados;• Insuficiências relativas ao recebimento e registo das DR;• Impossibilidade de estabelecer procedimentos sistemáticos e automatizados de identificação de dívidas e de actuação imediata na sua recuperação; <p>2. Quanto às questões associadas ao processo contributivo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Não foram ainda instituídos mecanismos práticos que permitam assegurar que todas as entidades com actividade declarada para efeitos fiscais, estejam inscritas na SS;• Inexistência de mecanismos que permitam detectar de forma sistemática e em tempo útil a falta de entrega das DR;• Subsiste um montante significativo de valores que não se consegue identificar, registado em “contas bolo”; <p>3. No que respeita aos mecanismos de regularização de dívida:</p> <ul style="list-style-type: none">• Existe um processo ineficaz de identificação e participação de dívida, insuficiente capacidade de instauração de processos, dificuldade em concluir processos e uma reduzida taxa de cobrança;• O sistema de controlo de contas-correntes não garante que todas as contribuições não pagas dêem origem à emissão de certidões de dívida;• Nos processos extraordinários de regularização de dívida, detectaram-se:<ul style="list-style-type: none">○ O recurso a estes mecanismos resultam, na generalidade, de uma actuação mais reactiva, perante os pedidos das entidades devedoras, do que proactiva, face às dificuldades de identificação sistemática das entidades devedoras;○ Deficiências de articulação entre as entidades	<p>Ao IGFSS e ISS:</p> <ul style="list-style-type: none">• Promovam as diligências necessárias no sentido de assegurar que as novas aplicações da gestão da conta-corrente venham a permitir:<ul style="list-style-type: none">○ A efectiva integração de todos os movimentos com impacto nas contas-correntes de contribuintes e beneficiários;○ Uma ligação integral com as demais aplicações utilizadas na área das contribuições, designadamente com o SEF, SIF, IDQ e GR;○ A rápida detecção da falta de entrega das DR ou da entrega com valores anormalmente diferentes do habitual;○ A activação de mecanismos automáticos de alerta nas situações de constituição de dívida, de instauração de processos executivos e de emissão de declarações de situação contributiva;○ O tratamento integrado da informação referente a acordos de regularização de dívida com a restante informação das contas correntes dos contribuintes.○ A rápida detecção da falta de entrega das DR;○ A activação de mecanismos automáticos de alerta nas situações de constituição de dívida;○ O tratamento integrado de informação referente a acordos de regularização com a restante informação das contas-correntes;• Promovam uma actuação proactiva, nos CDSS, no sentido de identificar as situações de dívida e enquadrar as entidades em programas de recuperação;

<p>envolvidas, ISS e IGFSS, não sendo integralmente cumpridas as formas de relacionamento protocoladas;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de detecção atempada de todas as situações de incumprimento nos acordos prestacionais; os acordos celebrados não são acompanhados de forma efectiva; ○ Os sistemas de informação de suporte não garantem a qualidade dos dados necessários à tomada de decisão. <ul style="list-style-type: none"> • No caso dos TI a dívida objecto de notificação refere-se apenas ao período compreendido entre 7/2004 e 4/2005; estas notificações não indicavam o montante em dívida, o que motivou um elevado número de reclamações; • Dificuldade da parte das estruturas da SS em responder ao volume de reclamações que surgirão com o desencadear das medidas de notificação ou instauração do processo executivo; • Permanecem por formalizar em diploma legal as estruturas orgânicas do IGFSS e do ISS; • A generalidade das SPE não têm capacidade para instruir e concluir os processos ao mesmo ritmo com que os instauram, o que agrava o saldo e o tempo de pendência dos mesmos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurem uma adequada articulação entre os dois Institutos no âmbito de todos os processos de identificação e recuperação de dívidas; • Assegurem um efectivo acompanhamento dos acordos celebrados; • Promovam junto da tutela a formalização em diploma legal das suas estruturas orgânicas. <p>Ao ISS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operacionalize a figura do “Gestor do Contribuinte”; • Assegure a adequada afectação de recursos de forma a responder ao volume de reclamações esperadas na sequência das acções de recuperação de dívidas em curso. <p>Ao IGFSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promova o aumento de capacidade operacional das SPE, face ao previsível incremento dos processos em execução fiscal.
<p>Comentário:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apesar de se tratar de um trabalho muito recente, pois o relatório é datado de Junho de 2006, alguns dos aspectos abordados registam algum grau de desactualização, situação já atrás relevada, face à implementação das reformas no sistema de segurança social; • A problemática das dívidas de contribuições e os mecanismos existentes para a sua recuperação é uma questão da maior relevância que tem merecido, ao longo do tempo, a atenção quer de governantes, quer dos gestores do sistema de segurança social. No entanto, como se aponta neste relatório, a questão fundamental é apostar na introdução de rotinas e na melhoria de procedimentos conducentes a evitar o avolumar das situações de incumprimento por parte dos contribuintes; • É este aspecto que, em particular desde o início de 2007, se entrou numa nova fase com a entrada em operação do SICC/GC, base de dados de âmbito nacional, que visa gerir a conta corrente do contribuinte, desde a entrada das declarações de remunerações ao pagamento das contribuições, até à gestão da dívida; • Por último, importa referir que a Inspeção-Geral de Finanças, no decurso do ano de 2006, realizou uma outra auditoria na área da dívida, esta direccionada à cobrança coerciva das dívidas à segurança social, com enfoque na avaliação, quer do sistema de controlo interno da dívida à segurança social por parte do IGFSS e no tocante ao acompanhamento por parte deste organismo às SPET, quer da qualidade do desempenho das mesmas. Sobre este trabalho, no entanto, ainda não foi produzido o relatório definitivo. 	



ANEXO IV

Imobilizado – Mapa das recomendações seleccionadas

Instituto de Informática do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (II)

Número	Ponto do relatório	Motivo da recomendação	Recomendação
<i>Auditoria Integrada ao II (Rel. Audit. N.º 5/05 – 2.º S)</i>			
1	Recomendação 5 (Pontos V.1.4.2 e V.4.1) e (Pontos V.2.1 e V.4.1)	No tocante ao imobilizado, designadamente equipamento informático, verificou-se carência de procedimentos de controlo e reconciliação, nomeadamente que o controlo instituído, de inventariação física do <i>hardware</i> , não é fiável nem suficiente, na medida em que não permite estabelecer a correspondência entre os registos, no SIF/SAP, do imobilizado corpóreo adquirido e os bens identificados nas bases de dados existentes na USML e USCO, e bem assim, não respeita o princípio da segregação de funções, porquanto quem gere o equipamento não deve ser quem o controla;	Implementação de mecanismos que assegurem a identificação física dos bens, em cumprimento do disposto no art. 29.º, n.º 2 da Portaria n.º 671/00 (2.ª série), de 17 de Abril, por forma a permitir a reconciliação regular dos bens que se encontram no activo imobilizado, identificando e corrigindo eventuais diferenças entre os registos contabilísticos, o programa de gestão do imobilizado (SIF/SAP – módulo AA) e os respectivos suportes extra-contabilísticos.
<i>Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2002 efectuada pela empresa de auditoria externa</i>			
2	7.3.2. Inventariação do Imobilizado 7.3.2.3. Recomendações sobre potenciais melhorias no processo	As fichas de bens do SIF não se encontravam actualizadas numa base regular e não incluíam, de forma geral, a descrição sobre a localização dos bens. Para o <i>hardware</i> o controlo é efectuado através de uma base de dados não valorizada, com indicação dos respectivos equipamentos, localizações, números de série, entre outros. Verificaram que o referido ficheiro e a base de dados não inclui informação que permita a comparação de forma integral, com os registos do SIF. No que respeita ao mobiliário e máquinas diversas, verificaram que não existia controlo extra-contabilístico para a localização destes bens, pelo que não foi possível aferir se os bens incluídos nesta rubrica se encontravam de facto em utilização pelo II e se os mesmos estavam à sua guarda e posse.	Que sejam instituídos procedimentos de inventariação física, etiquetagem e de reconciliação regular dos bens que se encontram no activo imobilizado, de forma a identificar e corrigir eventuais diferenças entre os registos contabilísticos, o programa de gestão de imobilizado e os suportes extra-contabilísticos. A manutenção actualizada de um cadastro de imobilizado para controlo e salvaguarda de activos do II.
3	7.3.3. Transferência de imobilizado em curso para fixo 7.3.3.4. Recomendações sobre potenciais melhorias no processo	A análise da composição da rubrica de imobilizado em curso, evidenciou a não existência de procedimentos de análise aos itens que compõem o imobilizado em curso com vista à detecção de quaisquer situações sem movimento ou antiguidade significativa.	Implementar, como salvaguarda da razoabilidade da relevação contabilística do imobilizado em curso, procedimentos regulares de análise aos itens que compõem aquele, com vista à detecção de quaisquer situações sem movimento ou antiguidade significativa.
4	7.3.4. Abate de imobilizado 7.3.4.3. Sugestões de melhoria	Verificaram que a autorização/revisão da informação escrita da unidade em que se deu o abate foi assinada pelo respectivo responsável. No entanto, constataram que este procedimento não foi objecto de controlo visto não terem ocorrido abates em 2002. Por outro lado, a inexistência de um registo de cadastro actualizado dos bens propriedade do II, inviabilizou a execução de testes sobre a integridade desta rubrica.	Existindo risco elevado de abates não relevados contabilisticamente, a recomendação é coincidente com a referida no ponto 7.3.2.3 (acima).

5	7.3.5. Cálculo e registo das amortizações do exercício 7.3.5.4. Recomendações sobre potenciais melhorias no processo	Os testes efectuados aos montantes das amortizações registadas no exercício, detectaram valores divergentes.	Uma vez que foram detectadas diversas situações directamente ligadas à operacionalidade do SIF, é recomendado a completa revisão da qualidade dos dados carregados no SIF/SAP e, inclusive, da própria parametrização do módulo AA.
6	10. CIBE	Bens de baixo valor	Bens de valor unitário inferior a 248 euros que estão a ser amortizados à taxa prevista da Portaria n.º 671/2000, por duodécimos. No entanto, o art. 34º da mesma Portaria refere que: 2 em regra são totalmente amortizados no ano de aquisição os bens sujeitos a depreciação em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassem 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral remuneratório da função pública.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)

Número	Ponto do relatório	Motivo da recomendação	Recomendação
<i>Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social (Rel. Audit. N.º 12/03 – 2ª S)</i>			
1	Recomendação 5 (Capítulo VI – ponto K)	Na área do imobilizado corpóreo, constataram-se atrasos no que respeita à introdução de toda a informação, nomeadamente os saldos contabilísticos, no que concerne a viaturas, imóveis, obras em curso e, muito particularmente, quanto aos bens móveis, como sejam o equipamento informático e mobiliário, por não estar ainda efectuada a respectiva inventariação física dos bens.	Inventariação sistemática de todos os bens do imobilizado corpóreo – designadamente programas e equipamentos informáticos – tendo em vista, no mais curto prazo, a adequação dos registos contabilísticos às respectivas existências físicas.
<i>Análise da conformidade dos procedimentos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas (IGFSS/GASSS)</i>			
2	5.7. Conclusões para o módulo AA	Verificaram que está parametrizada a conta 2110000000 a débito para a contabilização dos abates, mas é definido no POCISSSS que para a venda de imobilizado a conta a utilizar deve se a 268 (fl. 76/7).	Substituição da conta utilizada para a contabilização de débito de clientes (211) para a conta Outros Devedores (268) tal como é definida no POCISSSS.
<i>Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2002 efectuado pela empresa de auditoria externa em 5/08/04</i>			
3	8.2.2 Departamento de Património Imobiliário (Núcleo de Titularidade) 8.2.2.2.3 Contabilização agregada de terrenos (RA pg.98)	Existem números de imobilizado que na realidade correspondem a mais do que um bem. Esta situação poderá dificultar o abate no sistema informático aquando de uma eventual alienação dos terrenos.	Deve existir um registo individual de cada um dos terrenos, pelo que cada parcela de terreno deverá possuir um número de imobilizado e um valor contabilístico associado.
4	8.2.2 Departamento de Património Imobiliário (Núcleo de Titularidade) 8.2.2.2.4 Actualização dos registos prediais (RA pg.98)	Existência de prédios urbanos sem registo na Conservatória do Registo Predial em nome do IGFSS: <ul style="list-style-type: none"> N.º 54 da Av. Vieira Guimarães em Nazaré; N.º 77 da Av. Estados Unidos da América, em Lisboa. 	Deve proceder-se à regularização dos registos prediais dos imóveis em falta. Adicionalmente o Instituto deverá ter a preocupação de manter um arquivo com os registos prediais de todos os imóveis.



Tribunal de Contas

5	8.5 Departamento Administrativo 8.5.4.5 Equipamento e mobiliário diverso (RA pg.157)	O IGFSS não possui o detalhe dos equipamentos e mobiliários que lhe pertencem. Os mapas de imobilizado e de amortizações existentes, não contêm o detalhe de todos os bens detidos à data de referência de 31 de Dezembro de 2002. Apenas existe o detalhe para os bens adquiridos durante o exercício de 2002. Não foi detectada a existência de um cadastro de equipamento, bem como a identificação integral por etiquetagem dos bens existentes. Alguns bens continham numeração identificativa, contudo não foi possível obter a correspondência desses bens para os registos contabilísticos existentes.	Deve proceder-se ao levantamento integral do imobilizado do IGFSS. Este levantamento deverá passar por etiquetar todos os bens móveis, com códigos de barras, para facilitar a introdução/verificação em SAP, e para criar uma base de dados com a identificação dos bens, bem como a sua localização, o valor e ano de aquisição. Posteriormente, deverá ser efectuada uma reconciliação com os registos contabilísticos já existentes. A base de dados de equipamento e mobiliário diverso existente deverá ser actualizada e controlada permanentemente, pelo Departamento responsável, de modo a estarem evidenciados nos registos contabilísticos e a situação actual dos bens do IGFSS.
6	8.5 Departamento Administrativo 8.5.4.23.2 Valorização dos terrenos e edifícios (RA pg.167)	Não é possível obter a valorização exacta dos terrenos e edifícios que constituem o património do IGFSS, uma vez que os critérios adoptados ao longo do tempo não foram consistentes.	Devem ser definidas regras de valorização dos imóveis, nomeadamente no que se refere à valorização das fracções autónomas, devendo durante o próximo exercício ser corrigido o valor dos custos de aquisição, nas situações em que tal se justifique.
7	8.5 Departamento Administrativo 8.5.4.23.2 Valorização dos terrenos e edifícios (RA pg.167)	Não foi possível obter a valorização exacta dos terrenos e edifícios que constituem o património do IGFSS, uma vez que os critérios adoptados ao longo do tempo não foram consistentes.	De acordo com os critérios de valorimetria definidos no POCISSSS, o activo imobilizado deve ser valorizado, ao custo de aquisição. No entanto, no caso de na inventariação inicial se desconhecer o valor dos activos, ou o seu apuramento não ser exequível, deverá ser considerado o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial, devendo o critério de valorimetria aplicado ser explicitado e justificado.
8	8.5 Departamento Administrativo 8.5.4.23.3 Segregação dos valores de terrenos e edifícios (RA pg.168)	O ex-Serviço de Contabilidade de Imóveis nunca adoptou o critério de separação do valor dos terrenos subjacentes aos edifícios, situação essa que, até ao exercício de 2001, não acarretou problemas, uma vez que também nunca foram registadas as amortizações dos edifícios previstas no PCISS. No exercício de 2002, continua a não ser separado o valor dos terrenos subjacentes aos edifícios.	Esta segregação deve ser efectuada para que as demonstrações financeiras reflectam correctamente o valor do património imobilizado do IGFSS, cumprindo, assim, com o disposto no POCISSSS.
9	8.5 Departamento Administrativo 8.5.4.23.5 Registo de imóveis (RA pg.169)	Existem números de imobilizado que na realidade correspondem a mais do que um bem. Exemplo: os terrenos das ex-habitações económicas, registado com o número de imobilizado 41400002240, no valor de € 54 880. Este número de imobilizado corresponde a seis terrenos em localizações distintas.	Esta situação deve ser revista de modo a permitir o registo individual de cada terreno. Cada parcela de terreno deverá possuir um número de imobilizado individual com o respectivo valor contabilístico associado.
10	11.7 CIBE - Amortizações (inventariação e etiquetagem) 11.7 CIBE - Amortizações (inventariação e etiquetagem) (RA g.279)	Relativamente ao cálculo das amortizações da análise efectuada ao mapa de amortizações foram detectados bens de valor unitário inferior a 248 Euros que estão a ser amortizados à taxa prevista na portaria 671/00 da 2ª Série (CIBE), por duodécimos. No entanto o art.º 34 da mesma portaria refere que "Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassem 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, reportado ao ano de aquisição e arredondado para o milhar de escudos ou unidades de Euros inferior", sendo este índice de 310,33 Euros para o ano de 2002.	Aplicação do regulamento, para que as amortizações do exercício não sejam subavaliadas.

Instituto de Solidariedade Social (ISS) – Serviços Centrais, CDSS de Lisboa e CDSS do Porto

Número	Ponto do relatório	Motivo da recomendação	Recomendação
<i>Auditoria às Demonstrações Financeiras de 31 de Dezembro de 2003 (versão draft), efectuada pela empresa de auditoria externa</i>			
1	Ponto 5.7 (fls. 57 a 59)	Não existia uma base de dados actualizada, que fornecesse o detalhe dos bens incluídos no activo imobilizado, permitindo a sua identificação individualizada, bem como a sua localização e verificação física, não garantindo assim a possibilidade da aplicação de controlos sobre a posse e salvaguarda dos activos.	Conclusão rápida do processo de inventariação, incluindo o património imobiliário, equipamento administrativo e de transporte. Reconciliação entre os resultados obtidos com este procedimento e os registos contabilísticos e conseqüentemente actualização das rotinas de gestão de imobilizado, proporcionadas pelo SIF-SAP.
		Necessidade de actualização da base de dados, das rotinas de gestão do imobilizado, proporcionadas pelo SIF-SAP .	
		O processo de inventariação, que se encontrava em curso, não estava concluído.	
2		Bens com valor simbólico de €1.	O Instituto encontra-se a efectuar, juntamente com o IGFSS, uma análise aos imóveis valorizados a valor simbólico, bem como a identificação e registo dos imóveis não relevados contabilisticamente, no sentido da sua valorização, em conformidade com a Circular Normativa n.º 16/2001.
3		Para alguns imóveis, não existia documentação que comprove a sua titularidade por parte do ISS ou o valor constante nos seus registos contabilísticos.	Diligenciar a sua obtenção.
4		Não existe uma uniformidade nos procedimentos seguidos pelos diversos Centros/Serviços relativamente às amortizações.	No seguimento da reconciliação da base de dados de imobilizado, deverão ser promovidos esforços no sentido de uniformizar os métodos e critérios de amortização existentes nos diversos Centros/Serviços.
5	Necessidade de recálculo das amortizações acumuladas e do exercício.	Recálculo das amortizações acumuladas e do exercício	
6	Foi considerado como valor a amortizar 75% do valor global do edifício, incluindo grandes reparações, ao invés de se considerar 75% do valor de aquisição dos imóveis (sempre que o valor do terreno não era isolado), acrescido da totalidade dos custos capitalizados com grandes reparações.	Deverão ser isolados os valores relativos aos terrenos onde os imóveis se encontram implantados, de forma a permitir um correcto cálculo das amortizações desses imóveis.	



ANEXO V

Imobilizado – avaliação de imóveis no CDSS do Porto

Comparação entre o valor contabilístico e o valor apurado pelo GTAP

(em euros)

Nº de Imobilizado	Valor de aquisição	Valor patrimonial	(2)-(1)	(1)/(2)x100 %
	(SIF/SAP) (1)	(GTAP) (2)		
422000000060	728.811,29	508.570,00	-220.241,29	143,31
422000000061	515.288,01	381.170,00	-134.118,01	135,19
422000000062	6.328.052,80	20.314.880,00	13.986.827,20	31,15
422000000063	1.198.260,80	767.073,00	-431.187,80	156,21
422000000064	186.157,99	2.507.320,00	2.321.162,01	7,42
422000000065	164.776,53	533.616,00	368.839,47	30,88
422000000066	24.331,49	368.030,00	343.698,51	6,61
422000000067	305.158,42	711.440,00	406.281,58	42,89
422000000068	549.001,55	1.703.700,00	1.154.698,45	32,22
422000000069	61.174,13	498.610,00	437.435,87	12,27
422000000070	144.829,04	715.080,00	570.250,96	20,25
422000000071	783.548,18	2.092.130,00	1.308.581,82	37,45
422000000072	107.782,23	659.580,00	551.797,77	16,34
422000000074	288.422,65	414.960,00	126.537,35	69,51
422000000077	1.496,39	279.890,00	278.393,61	0,53
422000000078	6.040,09	1.491.600,00	1.485.559,91	0,40
422000000080	389,06	967.750,00	967.360,94	0,04
422000000084	18.000,57	142.780,00	124.779,43	12,61
422000000085	1.748.591,40	8.257.720,00	6.509.128,60	21,18
422000000086	520.119,61	862.810,00	342.690,39	60,28
422000000089	348.565,67	5.111.700,00	4.763.134,33	6,82
422000000090	71.805,78	1.972.160,00	1.900.354,22	3,64
422000000094	300.545,73	979.210,00	678.664,27	30,69
422000000113	110.139,79	1.981.920,00	1.871.780,21	5,56
422000000116	1.325.056,38	1.653.670,00	328.613,62	80,13
422000000118	457.969,77	1.039.240,00	581.270,23	44,07
422000000119	242.631,23	843.460,00	600.828,77	28,77
422000000121	270.700,48	1.155.510,00	884.809,52	23,43
Total	16.807.647,06	58.915.579,00	42.107.931,94	28,53



ANEXO VI

Imobilizado – Síntese e impacto das situações detectadas

1. No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Problema potencial	Situação actual	Observações	Impacto
Processo de Inventariação ainda por concluir.	Não se verifica	O organismo procedeu à inventariação dos bens do imobilizado existente, em cumprimento das Circulares Normativas n.º 16/2001 e n.º 4/2006. Não existe evidência de que o organismo tenha adoptado procedimentos periódicos de controlo do imobilizado.	S/ impacto.
Não regularização contabilística da diferença apurada na inventariação física.	Verifica-se	Por inventariação física apurou-se uma diferença substancial, de 8,6 milhões de euros, para com os valores evidenciados no Balanço, a qual ainda não foi regularizada.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Campos do módulo AA desactualizados e/ou não preenchidos.	Verifica-se.	Parte dos campos do módulo AA que respeitam à localização dos bens não estão preenchidos o que impossibilita a sua imediata localização. Outros estão desactualizados, nomeadamente aqueles em que foi detectada uma incorrecta etiquetagem.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Existência de bens não etiquetados.	Verifica-se.	Nas verificações efectuadas detectaram-se bens sem etiqueta e com etiquetas trocadas.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Procedimentos de etiquetagem ineficazes e diferenciados.	Verifica-se.	Indefinição entre as tarefas e responsabilidades de cada Departamento/Serviço e indefinição quanto ao controlo, salvaguarda e etiquetagem do equipamento informático.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Não existência de um registo individual para cada um dos terrenos.	Verifica-se	Nas verificações efectuadas confirmou-se a existência de diversos terrenos identificados por um único número de imobilizado.	Ao nível da fiabilidade da informação.
Não regularização dos registos prediais.	Verifica-se	Embora os serviços tenham diligenciado a regularização dos imóveis, existem ainda alguns por regularizar. Com efeito, constatou-se que tal acontece relativamente a certos imóveis transferidos pelo ISS.	Ao nível da fiabilidade da informação.
Não segregação entre o terreno e o respectivo edifício.	Verifica-se	A partir de Janeiro de 2005, procedem à segregação do valor dos terrenos dos valores dos respectivos edifícios, o que ainda não sucede para os edifícios adquiridos anteriormente.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Não valorização do activo imobilizado segundo os critérios definidos no POCISSSS.	Não se verifica	O DPI procedeu à valorização dos imóveis de acordo com o POCISSSS.	S/ impacto.
Incorrecção no registo das amortizações para os bens de baixo valor.	Não se verifica	Os serviços do IGFSS afirmaram ter regularizado esta situação em 2005.	S/ impacto.

2. No Instituto de Informática

Problema potencial	Situação actual	Observações	Impacto
Processo de Inventariação ainda por concluir.	Verifica-se.	À data, faltavam inserir em SIF/SAP (módulo AA) 40% dos equipamentos adquiridos entre 2001 e 2004 (mas esta tarefa estava a decorrer), bem como toda a sua etiquetagem. O processo encontra-se normalizado para os bens adquiridos a partir de 2004.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, assim como da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Campos do módulo AA desactualizados e/ou não preenchidos.	Verifica-se.	Parte dos campos em AA que respeitam à localização dos bens não estão preenchidos o que impossibilita a sua imediata localização física. Esta situação assume uma maior centralidade pelo facto do II deter um vasto parque informático nos organismos da SS dispersos pelo país.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Ausência de procedimentos sistemáticos de análise dos itens que compõem o imobilizado em curso.	Não se verifica	Periodicamente a UAF recebe o feedback da UMSL acerca dos projectos que se mantêm em curso e aqueles que entretanto se concluíram, e procede à alteração correspondente.	S/Impacto
Falta de rotinas de gestão do imobilizado em SIF/SAP e de operacionalidade entre este e o programa “Inventário”	Verifica-se	Apostar no programa “Inventário” como mecanismo de localização do equipamento informático sem que este esteja biunivocamente ligado com o módulo AA, comporta um risco elevado de incoerência, com reflexos na integralidade dos activos e um subaproveitamento dos instrumentos de gestão do imobilizado do SIF/SAP. Para além de que impossibilita um verdadeiro controlo exterior ao departamento gestor do equipamento, o que se traduz num problema de não segregação de funções. Foi dito que está a ser equacionada uma <i>interface</i> entre os programas, embora não nos tenha sido fornecida nenhuma evidência.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos e da fiabilidade e informação.
Bases de dados não permitem uma integral localização física dos bens.	Verifica-se	A partir do módulo AA do SIF/SAP apenas é possível verificar fisicamente a existência de uma pequena percentagem de bens que têm preenchidos os campos que restringem convenientemente a sua localização espacial. Quanto à opção de localização do equipamento informático pelo “Inventário”, limita o confronto com a informação em SIF e com os registos contabilísticos pois fornece a informação do número de série mas não a do correspondente número de imobilizado.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos e da fiabilidade da informação.
Risco de abates não relevados contabilisticamente.	Verifica-se	Apesar de os exemplos tomados como amostra se encontrarem relevados contabilisticamente, não estando todos os bens reflectidos no módulo AA, ao seu abate físico pode não corresponder o correcto registo contabilístico.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, assim como da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Procedimentos de etiquetagem ineficazes e diferenciados.	Verifica-se.	Os equipamentos do II, afectos ao CDSS do Porto, possuem etiquetas apenas com n.º de série e não o do inventário, o que desrespeita o estabelecido no CIBE. No CDSS de Lisboa detectaram-se equipamentos informáticos, alegadamente do II, sem etiquetas. O II, tem os equipamentos informáticos da Sede, anteriores a 2004, por etiquetar, alegadamente por falta de capacidade operacional. Os procedimentos de etiquetagem não estão uniformizados nem sintonizados com a UAF.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Necessidade de recalcular amortizações	Não se verifica	Os serviços garantiram ter efectuado as necessárias correcções às amortizações.	S/Impacto.
Incorrecção no registo das amortizações para os bens de baixo valor.	Não se verifica	Esta situação foi ultrapassada com a criação das contas de imobilizado de bens de baixo valor na aplicação SIF/SAP. Procedeu-se à regularização dos valores das amortizações destes bens para os anos anteriores.	S/ impacto.



Tribunal de Contas

3. No Instituto da Segurança Social

Problema potencial	Situação actual	Observações	Impacto
Processo de Inventariação ainda por concluir.	Verifica-se.	Cumprimento na generalidade da CN n.º 16/2001, com a inserção em SIF, individualmente, de imóveis, veículos e bens de valor superior a €250, sendo os bens de valor inferior contabilizados em “bolo”. A inventariação dos bens móveis não se encontra completa na Sede e no CDSS de Lisboa (havendo também obras de arte que carecem ser inventariadas). A Sede e os CDSS de Lisboa e Porto não procederam à verificação física sistemática dos respectivos bens móveis, embora este último CDSS realize verificações nas salas/serviços aquando da afectação dum novo bem.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, assim como da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Campos do AA desactualizados e/ou não preenchidos.	Verifica-se.	Não preenchimento do campo “sala”, nos equipamentos informáticos do II afectos aos CDSS. Esta situação afecta a localização física dos bens.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Utilização de diversas bases de dados para registo e gestão do imobilizado.	Verifica-se.	Para além do SIF, o CDSS de Lisboa, usa a aplicação “Media Server”, para a inventariação dos bens móveis e gestão das reparações, e o CDSS do Porto dispõe da “GIHA”, para a localização e a gestão de avarias do equipamento informático. Os equipamentos do II, afectos ao ISS e instalados em rede, são controlados por aquele organismo com o programa “Inventário”.	S/ impacto.
Falta de rotinas de gestão do imobilizado em SIF/SAP.	Verifica-se	O RE ainda não é usado em pleno, não existem procedimentos de segurança garantem a coerência com o AA.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Não procederam ao confronto entre os bens inseridos em “bolo”, em 2002, em SIF/SAP, com o resultado do levantamento físico.	Verifica-se.	O CDSS de Lisboa não procedeu a este confronto.	Ao nível da fiabilidade da informação.
Existência de bens não etiquetados.	Verifica-se.	Na Sede e nos CDSS de Lisboa e Porto existe equipamento informático e outros bens móveis que não possuem etiquetas.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Bases de dados não permitiam a localização atempada dos equipamentos informáticos.	Verifica-se Não se verifica.	Na Sede e no CDSS de Lisboa as BD não estão actualizadas. No CDSS do Porto a sua localização foi possível, com excepção dos casos em que os serviços desrespeitaram os procedimentos estabelecidos para a sua mobilidade.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos. S/ impacto.
Existência de material que aguarda abate.	Verifica-se.	O CDSS de Lisboa dispõe de um armazém com bens inutilizados que aguardam abate.	S/ impacto.
Procedimentos de etiquetagem ineficazes e diferenciados.	Verifica-se.	Os equipamentos do II, afectos ao CDSS do Porto, possuem etiquetas apenas com n.º de série (sem n.º de inventário), o que desrespeita o estabelecido no CIBE. No CDSS de Lisboa detectaram-se equipamentos informáticos sem etiquetas.	Ao nível do controlo e salvaguarda dos activos.
Imóveis contabilizados a €1.	Não se verifica	O procedimento não foi homogéneo. Nuns casos tomou-se o valor patrimonial calculado por avaliação, noutros apenas se incorporou as grandes obras.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.

3. No Instituto da Segurança Social (cont.)

Problema potencial	Situação actual	Observações	Impacto
Imóveis contabilizados apenas pelas grandes reparações.	Verifica-se	O valor contabilístico de alguns imóveis continuaria a ser de €1, caso não tivessem beneficiado de grandes reparações..	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Imóveis contabilizados muito abaixo do valor patrimonial.	Verifica-se	Apesar de todos os imóveis terem sido avaliados com critérios técnicos considerados credíveis, apenas foram alterados os imóveis inicialmente valorizados a €1. A alteração do valor contabilístico dos imóveis apenas poderá ser efectuada nos termos definidos no POCISSSS e no CIBE.	Ao nível da fiabilidade da informação.
Imóveis não relevados contabilisticamente.	Verifica-se	No SIF não constavam imóveis inseridos nas listagens de inventário do CDSS do Porto.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Imóveis contabilizados sem a titularidade regularizada.	Verifica-se	O CDSS do Porto inseriu em SIF imóveis cuja titularidade não está regularizada, supostamente devido à complexidade do processo de regularização. O CDSS de Lisboa detém imóveis que não se encontram regularizados.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.
Incorrecção no registo das amortizações para os bens de baixo valor.	Não se verifica	Esta situação foi ultrapassada a partir da criação das contas de imobilizado de bens de baixo valor na aplicação SIF/SAP (em 2003).	S/ impacto.
Não segregação efectiva entre o terreno e o respectivo edifício.	Verifica-se	Adoptou-se um critério uniforme para a repartição do valor contabilístico: atribuir 75% ao edifício e de 25% ao respectivo terreno.	Ao nível da fiabilidade da informação.
Registo incorrecto das amortizações de grandes reparações em imóveis sem terreno segregado.	Verifica-se	Ao adoptar-se o critério exposto no ponto anterior, as grandes reparações realizadas nesses edifícios são amortizadas em 75% e não na sua totalidade.	Ao nível da fiabilidade e da adequada relevação da informação nas DF.



ANEXO VII

Alguns indicadores relativos a melhorias obtidas no âmbito do processo de qualidade de dados

Alguns indicadores relativos a melhorias obtidas nos diferentes sistemas decorrentes da execução de *scripts* que correram para “*limpeza*” e enriquecimento de informação, entre Julho de 2006 e Março de 2007:

- ◆ **Qualificações e períodos de qualificação**
 - ◇ criação de suspensões em qualificações de TI que não tinham migrado, tendo como base os dados de ficheiros enviados pelos CDSS na sequência de Notificação de TI. Resultado: foram criadas **31 224** suspensões em qualificações de TI;
 - ◇ correcção a qualificações TI - registo de suspensão por acumulação de enquadramentos (TCO, MOE ou Pensionistas). Resultado: foram criadas suspensões para **369 251** NISS;
 - ◇ correcção a qualificações TI - cessação oficiosa de TI. Resultado: **19 253** qualificações TI cessadas;
 - ◇ criação de suspensão por início de actividade para o CDSS Faro dado que este CDSS não tinha este tipo de suspensão anotada na BD Regional e, por essa razão, não foi objecto de migração. Resultado: o CDSS Faro enviou um ficheiro com 3 252 registos. Foram criadas **3 131** suspensões com o motivo ‘Início de Actividade’. Os restantes 121 registos não passaram na validação e foram enviados ao CDSS para análise;
 - ◇ processo para encerramento de qualificações de TCO sem remunerações, de forma a poder viabilizar o processo de DR Oficiosas. Devido ao grande volume de dados a tratar, o processo "Encerramento de Qualificações de TCO sem remuneração há mais de 6 meses, para PS com mais de 2 QLF TCO em aberto" tem sido executado em produção por Iterações. Com 78% dos NISS analisados, já foram encerradas **1 073 848** qualificações.

- ◆ **Dados de identificação**
 - ◇ correcção de Códigos Postais em Moradas de PS com Código Postal = 0000:
 - ◆ correcção do país de morada em **4 153** registos;
 - ◆ correcção do código postal em cerca de **350 000** registos, através de *script*;
 - ◆ preparação e envio de ficheiros aos CDSS com informação de PS com Código Postal = 0000. Foram preparados 3 ficheiros por CDSS: um de beneficiários, um de contribuintes PS (NISS 1200) e ainda um de NISS migrados no âmbito de PF (NISS 1191, 1192 ou 1193).
 - ◇ enriquecimento de NIF em PC, com base em cruzamento efectuado com os dados das Finanças, em **1314** NIF constantes de uma tabela, **1039** NIF de PC foram

enriquecidos; os restantes 275 NIF não passaram nas validações do processo (por exemplo, porque já existiam em IdQ).

- ◆ Processos com iterações periódicas
 - ◇ Execução de Iterações de Processos desenvolvidos anteriormente:
 - ◆ execução mensal para registo da data de óbito com base em informação enviada pelo CNP (pensionistas falecidos e requerimentos de prestações sociais por morte). Registo de Óbito em PS de Julho 2006 a Março de 2007: **43 670** óbitos registados;
 - ◆ execução da *Iteração 3* do processo Enriquecimento de NIF de PS com base em cruzamento de dados com as Finanças: **183 562** NIF enriquecidos;
 - ◆ execução da *Iteração 2* do processo Cessação de TI com base nos dados das Finanças: **19 347** qualificações TI cessadas;
 - ◆ execução pontual de unificação de PC, com base em ocorrências reportadas pelos CDSS. Entre Julho 2006 e Março 2007 foram desactivadas **356** PC.

- ◆ Duplicações
 - ◇ Tratamento de NISS 1200 duplicados identificados pelos CDSSS
 - ◆ criação de ficheiro tipo para reportar situações de duplicação de Unicidade entre um NISS 1200 e um NISS de Beneficiário;
 - ◆ definição, em articulação com o ISS, de procedimento para Tratamento dos NISS 1200 e divulgação do ficheiro-tipo aos CDSS, para reportar os casos;
 - ◆ automatização do processo para Tratamento dos NISS 1200;
 - ◆ execução periódica de Iterações. NISS 1200 desactivados entre Julho 2006 e Março de 2007: **1 894**;
 - ◇ Detecção de duplicações entre NISS 1200 e NISS de Beneficiário com base em cruzamento de Dados com as Finanças – com este mecanismo de detecção, obtiveram-se cerca de **250 000** NISS 1200. A execução em produção do Tratamento destes NISS 1200 será calendarizada de acordo com as prioridades;
 - ◇ Detecção de PC duplicadas com base no cruzamento de dados com as Finanças – foram desactivadas **6 375** PC nestas condições;
 - ◇ Criação de um processo a executar periodicamente para registo de Suspensões de TI por Acumulação de Enquadramentos – o processo foi desenvolvido e encontra-se em fase de testes. A passagem a produção será efectuada de acordo com prioridades estabelecidas.



ANEXO VIII

ALEGAÇÕES DAS ENTIDADES



RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII
Em 11/06/07

INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII – Proc. Nº 04/07-Audit	07904, de 30.Maio.2007		2007-06-08

Assunto: **Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social**

Citado, para alegar, nos termos do art. 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, no âmbito do processo de Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, cujo Relatório foi remetido pelo ofício nº 07904, de 30.Maio.2007, o Instituto de Informática, I.P., adiante designado por II, vem dizer o seguinte:

1º - Congratula-se por o Tribunal de Contas reconhecer notórias melhorias no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) operadas nos últimos anos e regista com agrado as referências positivas e mesmo estimulantes deixadas ao longo do Relatório, quer no que respeita ao SISS quer ao esforço que os diversos organismos e serviços que integram o Sistema de Segurança Social têm feito no sentido de continuamente melhorarem os níveis de eficácia e eficiência dos serviços que prestam aos cidadãos e às empresas;

2º - Relativamente às deficiências e anomalias que o Relatório ainda assim aponta, na parte que respeita ao II, identificaram-se as seguintes cinco situações, as primeiras quatro relativas a aplicações informáticas e a última relativa à organização administrativa e aos procedimentos administrativos da área do inventário dos equipamentos:

- Inexistência de interface entre SEF e SICC-GC, que assegure a passagem dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida (pontos nºs 35 e 36, VI.4.2.4, VI.4.5.4 e VI 4.5.5);
- Funcionamento deficiente ou praticamente nulo da interface entre o SICC-GC e o SIF (pontos 35 e 36, VI.4.2.4, VI.4.5.4 e VI 4.5.5);
- Faltas graves ao nível da produção de dados estatísticos sobre o subsídio de doença (pontos 39 e VI.4.3.2);
- Falta de integração das aplicações do CNP na arquitectura nacional da segurança social (ponto VI.4.3.1)
- O processo de inventariação dos bens móveis ainda não se encontra concluído, subsistindo bens por inserir em SIF e por etiquetar (pontos 44 e 2.2);

3º - Relativamente às primeiras duas questões que se interligam - *“inexistência de interface entre SEF e SICC-GC, que assegure a passagem dos dados relativos à cobrança coerciva da dívida”* e *“funcionamento deficiente ou praticamente nulo da interface entre SICC-GC e o SIF”* - deve referir-se que a inserção manual no actual SEF de dados das certidões de dívida para a instauração dos processos já não existe para o Continente, desde Janeiro de 2006, data em que arrancou um



INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.

processo de participação GC /instauração SEF, com recurso a programas *Batch* e via *DB-Link* entre as tabelas de GC e SEF;

4º - Com o arranque, previsto ainda para 2007, do novo SEF, já integrado na plataforma tecnológica do II, este processo será melhorado, com a participação de dívida e a instauração do processo a ser efectuada via serviços aplicacionais, para todo o País;

5º - Está ainda previsto para o corrente ano, o início dos trabalhos referentes à construção de uma plataforma de integração entre os subsistemas GC-SEF-SIF, que permita a sincronização de informação relevante entre estes subsistemas. Esta troca de informação deverá ser efectuada de forma automática, através de serviços aplicacionais, o que até então não era possível, dado o sistema SEF não estar integrado na mesma plataforma tecnológica das restantes aplicações do SISS;

6º - Esta plataforma de integração contempla:

- A criação de processos de partilha de informação de cobrança coerciva entre os subsistemas de Gestão de Contribuições (GC) e o novo Sistema de Execuções Fiscais (SEF), através de serviços, de forma a consolidar, em ambos os subsistemas, em cada momento, a informação sobre a dívida e os eventos que sobre a mesma incorrem;

- A implementação de um novo circuito de contabilização da informação de cobrança coerciva no Sistema de Informação Financeira (SIF), que até à data tem sido efectuada de uma forma manual e sem o nível de desagregação e rastreabilidade necessários ao sistema financeiro;

7º - Com a migração do actual sistema SEF para um novo subsistema integrado na *framework* do II, que, como já se disse, deverá arrancar ainda este ano, torna-se possível a integração da informação de uma forma consolidada, automática e com melhores condições de fiabilidade e de rastreabilidade;

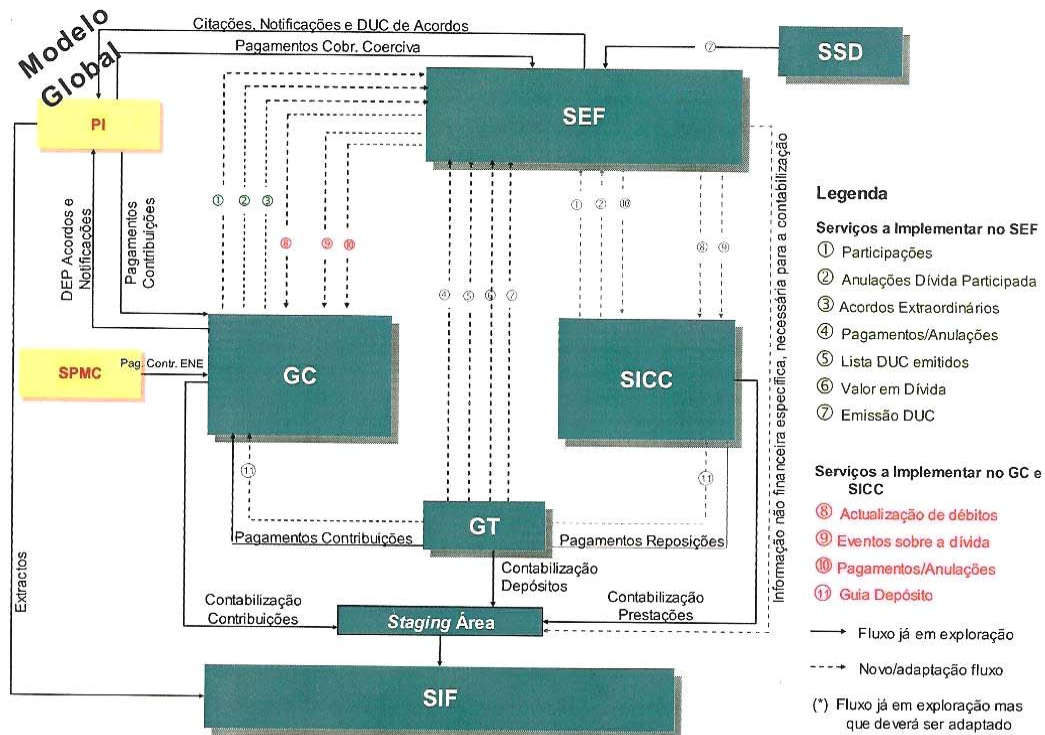
8º - Com o novo subsistema SEF, integrado na plataforma tecnológica dos restantes subsistemas do SISS, facilita-se e melhora-se a interface com os restantes subsistemas, principalmente com a Conta Corrente (CC) e o SIF, para além das interfaces automáticas com IDQ e Gestão de Tesourarias (GT);

9º - A troca de informação entre a CC e o novo SEF será feita nos dois sentidos, através da participação da dívida e instauração automática, por um lado, e através da notificação à conta corrente dos eventos ocorridos sobre a dívida em sede de cobrança coerciva, por outro. Deste modo, pretende-se construir e consolidar uma visão integrada e fiável da posição das entidades que interagem com a Segurança Social;

10º - Em termos de arquitectura e de visão global do modelo de integração da informação de cobrança coerciva no SISS o que se deixa referido pode ser representado da seguinte forma:

Visão Global do modelo de integração da informação de cobrança coerciva no SISS

INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.



11º - Relativamente à terceira situação – “Faltas graves ao nível da produção de dados estatísticos sobre o subsídio de doença” – esclarece-se que o II possui, actualmente, a capacidade de utilizar todos os dados/variáveis gerados pelas aplicações nacionais (bases de dados operacionais);

12º - Para cada aplicação, existe já em produção um DataMart que permite a manipulação de todos os dados/variáveis incluídos nas bases de dados operacionais e que são passíveis de ser utilizados para fins estatísticos;

13º - Tendo em consideração que a aplicação que gere a atribuição de prestações de doença e maternidade (ITPT) faz parte das aplicações nacionais, não existe nenhum constrangimento na produção de dados estatísticos.

O mesmo se aplica aos dados do Sistema de Verificação de Incapacidade (SVI), sistema que faz a gestão das verificações de subsídio de doença;

14º - Relativamente aos dados disponíveis para a análise das situações de incapacidade temporária, existe, desde Janeiro 2006, a possibilidade de identificar e contabilizar as baixas convocáveis (baixas com mais de 30 dias, presentes pelo menos uma vez na lista de convocação), bem como identificar e contabilizar as que foram objecto de verificação. Como exemplo do que se afirma, informa-se que, no período de Janeiro a Dezembro de 2006, o número de baixas convocáveis foi de 142062, tendo sido verificadas 77554;



INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.

15º - Sobre a quarta situação – *“falta de integração das aplicações do CNP na arquitectura nacional da segurança social”* – reconhece-se que o sistema de informação do CNP efectivamente ainda está parcialmente “isolado” do restante SISS. No entanto, desde o início de Junho de 2007, que já existe alguma interconexão aplicacional em tempo real, ao nível da informação das remunerações necessárias aos pedidos de pensões;

16º - Até Junho de 2007, os funcionários do CNP, sempre que introduziam, no seu sistema, requerimentos de pensões, eram confrontados com a necessidade de obter dados de remunerações presentes na BDNBU, bem como transcrever informações de remunerações que constavam nas bases de dados do II. Com a entrada em funcionamento da nova interface, as aplicações do CNP obtêm essas remunerações de forma automática, minimizando a possibilidade de erros na transcrição desses valores;

17º - Para além do que se deixa referido, há ainda a situação da prestação CSI, em que se prepara solução idêntica e que se traduz no seguinte:

- O requerimento e avaliação da prestação CSI têm como pressuposto os valores da pensão que o requerente auferir;

- Está em curso o desenvolvimento de interconexão entre os sistemas CSI e Pensões do CNP, por forma a integrar os valores das pensões, de forma automática, na aplicação CSI;

- Esta integração evitará a introdução manual dos valores das pensões no sistema CSI, impossibilitando os erros que a transcrição manual desses valores ocasionava;

18º - Este processo de interconexão irá continuar a desenvolver-se, de forma gradual mas segura, até se atingir a integração plena das aplicações do CNP no restante SISS;

19º - Relativamente à última das situações apontadas – *“o processo de inventariação dos bens móveis ainda não se encontra concluído, subsistindo bens por inserir em SIF e por etiquetar”* – deve ter-se em atenção que, durante a auditoria, o II demonstrou que conhece em detalhe a localização exacta (ao dia) de todo o equipamento informático que adquiriu e instalou, apesar de estar disseminado por todo o território nacional, em mais de 500 localizações, num volume superior a 30.000 equipamentos;

20º - Assim, do ponto de vista de controlo sobre o parque informático, foi possível aos Senhores Auditores constatar que existe, efectivamente, informação pormenorizada e actual (ao dia) relativamente a cada equipamento, individualizando o respectivo número de série, localização física, versão de hardware, versão de software instalada, nome da máquina e nome do utilizador;

21º - Aquilo que ainda não é possível ao II assegurar é que, a partir do SIF (por número de Inventário), sejam individualizados e localizados todos os bens informáticos, mas tal não significa que não seja possível conhecer com exactidão (por nº série do equipamento) a sua exacta localização, através de outra aplicação informática;

22º - Questões como a dispersão e volume do parque informático no que se refere a etiquetagem, bem como dificuldades técnicas surgidas com integração em SIF/SAP da informação existente na UMSL sobre números de série e localização dos bens estão na origem das desconformidades apontadas. Porém, como se refere no Relatório, o II prossegue consistentemente o objectivo de, a curto prazo, superar essas limitações;



INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.

23º - Ainda sobre esta situação, deve ter-se presente que todos os bens estão registados em SIF desde a migração do anterior sistema aplicacional para o SIF (2002) e, como tal, existe no sistema, a respectiva ficha. A situação que subsiste é o incompleto preenchimento das fichas no que respeita a bens de equipamento informático adquirido anteriormente a 2004, situação essa que se está a procurar corrigir;

24º - De referir que a UAF tem prevista, para o 2º semestre 2007, nos seus objectivos, a realização de acções de controlo do imobilizado, correspondendo aos procedimentos de Controlo Interno e de segregação de funções, acolhendo a recomendação constante do Anexo IV – Item 1 ao presente Relatório;

25º - No Relatório, a página 133 *in fine*, refere-se transparecer “*falta de rotinas de gestão de imobilizado através do SIF*”. Deve, porém, ter-se presente que, no II, existem rotinas automáticas do próprio sistema (desde a obrigatoriedade de abertura de ficha no momento da emissão de requisição de compra, à atribuição do respectivo nº de inventário) e também rotinas de controlo estabelecidas e que constam em documento conjunto da UMSL/UAF, do qual foi dado conhecimento à equipa de auditoria, rotinas essas que são cumpridas. Como já se referiu, e também em acção conjunta com a UMSL, a UAF tem previstas acções de controlo de imobilizado, de forma testar a validação física dos bens com os respectivos registos no ficheiro SIF.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo,



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Inspeção-Geral

Dep. de Trabalho e da Solidariedade Social
Em 14/06/07

Exmo. Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Na resposta indicar sempre a data,
nº de ofício e nossa referência

Nossa referência

Sua referência
DA VII – Proc. nº 4/07-Audit

Sua comunicação de
30/05/2007
07900

ASSUNTO: **Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social**

Analisado o Relato do vosso Processo acima identificado, cumpre referir o seguinte:

1. Enquadramento da actividade da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS) *Ponto IV. 2.4 e VI. 2.2*

De referir que esta Inspeção-Geral, durante o período em análise (com excepção do período compreendido entre Julho de 2004 e Fevereiro de 2005 - Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança), para além das competências no âmbito do Controlo Interno da Segurança Social, prosseguiu atribuições no controlo da área do **emprego**, da **formação profissional** e das **relações laborais**, bem como ao nível da auditoria à **acção social**, presente em todos os planos de actividade (no período auditado 4 inspectores tinham formação académica na área social).

De salientar ainda que, no período auditado e ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º Decreto-Lei n.º 80/2001, de 6 de Março, foram celebrados 2 **protocolos com o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu**, no âmbito dos quais foram realizadas **14 acções de controlo**



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Inspeção-Geral

no quadro do Sistema Nacional de Controlo do III QCA. A estas acções estiveram afectos, em quase exclusividade, **6 técnicos**.

Mais: a realização das **três acções de sindicância** ordenadas superiormente em 2003 determinou a **afecção exclusiva de 17 inspectores, durante 7 meses**, a que se seguiu um período de **acompanhamento** das recomendações naquelas formuladas, bem como de **instrução** de um número elevado de processos de inquérito e disciplinares que delas decorreram, os quais absorveram, nos meses que se seguiram, grande parte daqueles recursos.

Estes factos foram determinantes para que o Plano de Actividades de 2003 não tivesse sido minimamente executado no próprio ano. Algumas das acções planeadas para 2003 transitaram para 2004 o que, conseqüentemente, condicionou a execução do Plano de 2004 e, ainda, o de 2005. É por este motivo que existe dificuldade em fazer corresponder a execução das acções planeadas nos Relatórios de Actividade respectivos. É também por este motivo que há acções que surgem repetidas em planos de anos diferentes.

2. Sobre pontos específicos do Relato:

a. Conclusão 17 (fls. 11) e quadro do ponto VI.5.1 (fls. 148):

O número de técnicos que consta no Relato como correspondendo ao nº de técnicos em funções no triénio na IG **não é rigoroso**, uma vez que inclui os dirigentes em exercício de funções a 31 de Dezembro de cada ano, ou seja, Inspectores-Gerais, Subinspectores-Gerais e Directores de Serviços da área administrativa.

b. Conclusão 19 (fls. 12) e ponto VI.2.2 (fls. 62):

No que concerne ao acompanhamento de recomendações, este é efectuado, quando considerado pertinente, no âmbito do próprio processo, através da posterior solicitação de informações sobre o grau de cumprimento das recomendações



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Inspeção-Geral

formuladas ou através de *follow-up*. De referir ainda que, **contrariamente ao que consta na nota de rodapé n.º 87**, um dos relatórios analisados pelo TC foi, precisamente, um Relatório de *follow-up* (acompanhamento) ao Sistema de Controlo das Prestações Indevidamente Pagas (como se refere, depois, no **1º quadro do Anexo III** - fls. 7).

c. Ponto VI. 2.2 – Quadro relativo à caracterização dos recursos humanos a fls. 58 e respectivas constatações:

O nº de horas de trabalho extraordinário que consta do referido quadro diz respeito, apenas, aos motoristas afectos à IG.

O nº de dias de ausência ao trabalho reporta-se, na sua maior expressão, a situações de ausência por doença prolongada de um número reduzido de funcionários.

d. Ponto VI. 2.2 – Nota de Rodapé 85 (fls. 61) e Nota de Rodapé 91 (fls. 62):

Nota 85 – Trata-se de uma auditoria às **pensões** indevidamente pagas dirigida ao CNP (Centro Nacional de Pensões) e não às “prestações” conforme referido no relato.

Nota 91 – A referida “Auditoria aos Centros Protocolares de Segurança Social” pretende referir-se à Auditoria aos **Centros Protocolares de Formação Profissional** (também designados por Centros de Formação Profissional de Gestão Participada), inscrita e realizada em 2006 e que **não se insere no sistema de segurança social**.

e. Último parágrafo de fls. 61 – Forma de transmitir as recomendações formuladas:

Contrariamente ao afirmado no último parágrafo de fls. 61, concluído o Processo, é sempre remetido o Relatório Definitivo, constituindo esta a forma de transmitir as recomendações a implementar.



Realidade diferente é a análise do contraditório. No período auditado, nas situações em que do contraditório não resultavam alterações ao projecto de Relatório, por vezes apenas se comunicava que aquele havia sido convertido em definitivo, pelo que, as recomendações já conhecidas deveriam ser cumpridas.

f. Ponto VI. 2.2 (fls. 62) no que respeita à articulação do SCI:

Esta Inspeção-Geral, nos termos do Decreto-Regulamentar n.º 27/99, 12 de Novembro (estabelece a disciplina operativa do SCI e modo de funcionamento do Conselho Coordenador do SCI), encontra-se representada em 2 das 3 Secções Especializadas do SCI (Informação e Planeamento; Normas e Metodologias), através de dois inspectores.

Para além do trabalho de carácter regular no âmbito das Secções Especializadas, a IGMTSS, sempre que solicitada, participou em acções sob a égide do Conselho Coordenador.

Inexiste qualquer obrigatoriedade legal de criação, ao nível de cada organismo do SCI, de um Departamento Específico para cumprimento das suas atribuições.

A nomeação dos inspectores para as acções realizadas no âmbito do SCI é realizada acção a acção, em função da natureza específica das acções e dos recursos disponíveis.

g. Ponto VI. 2.2 (fls. 63 e 64) – Quanto à apreciação dos relatórios objecto de análise:

Nos trabalhos realizados em parceria, a articulação entre os intervenientes pode revestir diferentes formas. Nos 2 casos referidos no relato, **conforme previamente estabelecido**, coube às outras entidades envolvidas assegurar a coordenação dos trabalhos. Esse facto não representa uma secundarização do papel da IGMTSS, constituindo, isso sim, trabalho em articulação entre membros do SCI.



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Inspeção-Geral

No que respeita às acções realizadas apenas pela IGMTSS, considera-se que, **dos 3 relatórios analisados, apenas num deles** - Auditoria de *follow-up* ao Sistema de Controlo das Prestações Indevidamente Pagas - as recomendações não identificam claramente os seus destinatários.

Desde já manifestamos a nossa disponibilidade para esclarecimentos adicionais que venham a ser considerados relevantes.

Com os melhores cumprimentos

A Inspectora-Geral



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 14/06/07
cf

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1 069 - 045 LISBOA

1606 12 6'07

S/referência
Ofício 7899 de 30.Maio.2007

N/referência
Proc. 2007/64/M6/56

Assunto: Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social

Através do ofício supra referenciado solicita-se à IGF que se pronuncie, nos termos do art. 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, sobre o conteúdo do relatório da Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, elaborado por auditores do Tribunal de Contas.

Da leitura do documento pode salientar-se o seguinte:

- a) Duma forma geral, foram reflectidas as análises, conclusões e recomendações dos relatórios elaborados pela IGF, oportunamente remetidos ao Tribunal de Contas na sequência de aprovação ministerial. Em particular, destacam-se as seguintes duas acções:
 - Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira da Segurança Social;
 - Auditoria ao sistema de cobrança de dívidas da Segurança Social.

- b) Relativamente à questão do acompanhamento das recomendações formuladas referida a fls. 41 do relatório informa-se que, em geral, a IGF procede ao acompanhamento dos casos mais significativos, uma vez decorrido um prazo superior a 6 meses, após a conclusão das acções, o que não é aplicável às situações reportadas ao período em análise.

Cur /



inspeção geral de finanças

- c) Em fls. 38, no que respeita às auditorias a realizar no quadro do nº 2 do artº 62º da LEO, é salientada uma insuficiência dos questionários quanto à despesa da segurança social. Importa referir que o documento consultado pelo TC constitui os Termos de Referência de suporte às auditorias em causa, sendo que, como acontece com qualquer documento desta natureza, carece de ser adaptado para cada realidade de negócio concreta. Isso mesmo resulta também expressamente do próprio Manual de Auditoria do SCI que, naturalmente, enquadra aqueles Termos de Referência, pelo que é necessário efectuar uma análise coerente dos respectivos termos conjugados. Deve, aliás, referir-se, que, nesta linha, a IGF tem vindo a prestar apoio metodológico, sempre que solicitado pelos diversos membros do CC, na adequação daqueles termos de referência aos respectivos âmbitos de intervenção.
- d) De notar, finalmente, que o relatório do TC omite as novas leis orgânicas dos organismos do SCI, que, nalguns casos, modificam o respectivo âmbito de intervenção.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspector-Geral,

/MC

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Rua Angeina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73
E-mail: igf@icp.pt igf@icp.pt

R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 268 21 85



SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
Conselho Directivo

Ex.mo Sr.
Director - Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, nº61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII Proc. N.º04/07/Audit	07983 de 30/05/2007		

Assunto: **Auditoria ao Sistema de controlo interno da Segurança Social**

Em resposta ao solicitado no V/ ofício 7983 de 30 de Maio de 2007, informa-se V. Ex.ª que o relatório da auditoria em epigrafe, suscitou as questões seguintes:

No que concerne ao **ponto VI.3.2, 1º parágrafo da página 68**, haverá a referir que o Gabinete de Auditoria Interna não tem competência para exercer qualquer acção fiscalizadora, competindo esta aos Serviços de Fiscalização.

Relativamente ao **Quadro da página 68** dos recursos humanos afectos ao GAI, será de aduzir os dados referentes a 2006 em que existe uma alteração em relação aos técnicos superiores cujo total nesse ano, é de 13.

Em relação à **nota de rodapé 104 – página 68**, será de especificar, ainda, que já foram enviadas ao CD, exposições do GAI nesse sentido, tendo sido formulada em Outubro de 2006, uma proposta ao D.R.H de fundamentação e enquadramento legal para isenção de horário de trabalho que se encontra para apreciação.

Na página 69, 1º parágrafo, quando se refere a área financeira, deverá ser entendido como os procedimentos de controlo interno destinados à salvaguarda de activos designadamente os controlos de pagamentos, de recebimentos, contas a pagar e outras actividades financeiras.

Em relação ao **Quadro da página 71** referente ao Pólo do Porto do GAI, haverá a rectificar os dados constantes do mesmo, de acordo com as listagens de processos fornecidas, relativamente a 2003 onde se deverá ler 3 (Proc.s nºs 6,11 e 14); em 2005 – 4 (Proc.s. nºs 7,11,17 e 18) e em 2006 – 8 (Proc.s. nºs 3, 4,11,13, 27, 32, 34 e 38).

Constitui uma surpresa a **afirmação da pág.82** - "*Esta situação decorre da não implementação do projecto de agregação dos Planos financeiros por impossibilidade de disponibilização de recursos humanos do ISS ao IP*".

Pensa-se que pode haver nesta matéria alguma incorrecção, uma vez que se desconhece a existência de qualquer pedido exposto para desenvolver esta funcionalidade, e muito menos que derive duma indisponibilidade de Recursos Humanos do ISS.



SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
Conselho Directivo

Apraz registar o reconhecimento pela evolução nos últimos anos, do sistema de informação do Centro Nacional de Pensões e em particular o Sistema de Pensões e de Cálculo, quer em termos de funcionalidades disponíveis, quer em termos da tecnologia que suporta estes dois sistemas.

A sua evolução e o facto de funcionarem em ambiente Web, permite a utilização de soluções baseadas em "Web Services", possibilitando assim a interligação de facto entre sistemas e a troca recíproca de informação entre eles.

Relativamente, **ao indicado nas páginas 102 e 103** do relatório, quando refere "o facto de as aplicações não estarem, ainda, integradas na arquitectura nacional da segurança social", tal situação não impede de modo algum o "aproveitamento das vantagens intrínsecas à interconectividade entre sistemas", como o provam a existência de dois processos que efectuam a ligação entre o SISS e o sistema de informação do CNP: o requerimento de pensão através da Internet e a obtenção online das remunerações de GR para a aplicação de Cálculo.

Os requerimentos de pensão pela Internet, em produção desde o fim de Março de 2006, são efectuados através da Segurança Social Directa e a sua recepção desencadeia o registo imediato e automático no sistema de informação do CNP, sendo este sistema que fornece a informação que o beneficiário pode posteriormente consultar para saber qual o estado do seu processo de pensão.

Também desde 29 Maio 2007 está em produção um interface que permite que a aplicação de Cálculo de Pensões e Prestações por Morte obtenha directamente do SISS as remunerações de GR.

Em consequência da implementação deste interface, passaram a ser ignoradas as remunerações do BNDBU e os serviços do CNP deixaram de obter e incluir manualmente no Cálculo as remunerações que só existiam em GR.

Em ambas as situações, as aplicações recorrem a "Web Services", definidos entre o II, IP e o CNP, para proceder ao envio e recepção da informação necessária.

Quanto à informação financeira inerente ao processamento de pensões a mesma é passível de transferência automática para o SIF, não sendo impedimento para isso, o facto destas prestações não estarem registadas em SICC.

À semelhança das duas situações já indicadas, também neste caso a transferência automática dos dados financeiros resultantes do processamento de pensões poderá ser efectuada através dum interface automático entre o Sistema de Pensões e o SIF. Para esse efeito, terão de ser acordados e implementados os serviços adequados entre os dois organismos, tendo o CNP já efectuado contactos com o II, IP nesse sentido.

Neste momento também estão em desenvolvimento uma série de serviços, definidos em articulação com a CGA, II, IP e CNP, que assegurarão a troca de informação recíproca entre a Segurança Social e a CGA.

A experiência já adquirida permite-nos uma evolução progressiva no mesmo sentido, adaptando as aplicações e alargando o leque de serviços utilizados para troca directa de informação entre os dois sistemas e através do II,IP com outros sistemas. Desta forma, todos os actuais processos de sincronismo, num e noutro sentido, poderão vir a ser completamente eliminados.





SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
Conselho Directivo

No ponto VI.4.4 – parte 2.3, 2º parágrafo, está indicada "A existência de imóveis contabilizados a 1€..." (página 127) que manifestamente só pode ser um lapso, como pode ser comprovado pela leitura do ponto 3.3 alínea b) (página 134) e ponto 45 (página 17) em se afirma precisamente o oposto.

No que se refere ao ponto VI.4.5.5, página 146-7, nomeadamente aos seus primeiro e último parágrafos:

O ISS concorda com a recomendação de que os trabalhos de melhoria da qualidade dos dados devem ter continuidade e considera que estas actividades devem ser permanentes e aplicadas transversalmente a todos os sistemas, sem prejuízo de se atribuir maior prioridade às áreas onde a qualidade dos dados é mais deficiente.

O ISS propõe-se, também, definir indicadores da qualidade dos dados que permitam avaliar a situação actual e monitorizar o progresso obtido nas iniciativas em curso e a desenvolver.

Esta responsabilidade está já consagrada na nova Lei Orgânica do ISS, portaria nº 638/2007 de 30 de Maio, que estabelece como competência do Gabinete de Gestão da Informação (Artº 17, nº 2, alínea m):

"m) Definir indicadores da qualidade dos dados existentes no Sistema Integrado de Segurança Social (SISS) e propor medidas para a sua melhoria;"

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Presidente

Jun-2007 13:32 De

+351218433724

T-526 P.001

F-252



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 18/06/07
ef



Exmo. Senhor
Director Geral da
Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		GA-10724/2007	/ /

Assunto: Relatório de Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Exercício do Contraditório

Em resposta ao ofício de V. Ex^a n.º 7982, de 30 de Maio de 2007, remetem-se em anexo as alegações deste Instituto sobre as questões suscitadas no Relatório mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

Pelo Conselho Directivo

(Vogal)

707 18 06 07 181-4



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDITÓRIA (AUDITÓRIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL)

De: Gabinete de Auditoria

Para: Vogal do Conselho Directivo

Informação Nº 03/007

Data 06/06/2007

PARECER

DESPACHO

*Concom. 15/06/07
com a PROPOSTA
de RESPOSTA. NS*

Vogal

N/Referência:

V/Referência:

Assunto: **Contraditório do Gabinete de Auditoria ao Relatório do Tribunal de Contas - Procº 04/07 -
AUDIT - Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, Maio de 2007**

CABIMENTO Nº _____

ORÇAMENTO _____

Valor: _____ €

Orgânica _____

Fundo _____

Ally



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Económica
C. Custos
Data: / /

Patrimonial
Ordem
Ass.

Para efeitos de resposta a título de contraditório, conforme o ofício de 30 de Maio de 2007, da DG do Tribunal de Contas, sobre o assunto em epígrafe, e de acordo com o despacho nele exarado pelo CD do IGFSS, remete-se uma Nota com 2 anexos, com os aspectos do Relatório que, no relativo à actividade do ex-Gabinete de Auditoria do IGFSS e ao seu relacionamento no âmbito do SCI, necessitam de ajustamentos ou de esclarecimentos adicionais.

À consideração superior,

IGFSS/Gabinete de Auditoria, 06/06/2007

A Directora

Anexo 1 Nota com 2 anexos



DOCUMENTO GENÉRICO

SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDITORIA / AUDITORIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

**ASSUNTO: Contraditório do Gabinete de Auditoria ao Relatório do Tribunal de Contas - Procº 04/07 –
AUDIT – Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, Maio de 2007**

Em conformidade com o ofício de 30 de Maio de 2007, da DG do Tribunal de Contas, sobre o assunto em epígrafe, e com o despacho nele exarado pelo CD do IGFSS, indicam-se seguidamente os aspectos do Relatório que, em nosso entender, necessitam de ajustamentos ou de esclarecimentos adicionais:

- 1- Página 4 – SIGLAS – GA/ASSSS e GAI, deverão à frente mencionar o IGFSS, para melhor identificação, tal como é referido para o GAI do ISS;
- 2- Pág. 10 – Conclusão 8 – Esclarece-se que a DGO é um órgão de controlo estratégico que abrange transversalmente a administração pública, porém segundo o nº 5 do artº 4º do D.L. 166/98, o controlo estratégico é exercido pelos 3 organismos nele referidos "...de acordo com as respectivas atribuições e competências previstas na lei" sendo que segundo a Lei de Enquadramento orçamental, artº 48, nº 1, compete ao IGFSS "... a gestão global da execução do orçamento da Segurança Social..."
- 3- Pág. 11 – Conclusões 15 e 16 – Afigura-se que a forma como se encontra formulada a conclusão nº 15, não obstante a referência a outros trabalhos na conclusão 16, não é a que melhor exprime o esforço até agora desenvolvido pelo GA/ASSSS com os escassos recursos disponíveis.

Com efeito, no quadro anexo ao ofício do IGFSS nº 26843, de 27/7/2006, de que se anexa cópia (Anexo 1), (de resposta ao ofício da DG do Tribunal de Contas nº 32420, de 6/7/2006), foram listados por ano, de 2003 a 2005 conforme solicitado, os Relatórios produzidos, podendo observar-se:

- a) Que em todo o ano de 2003 o esforço foi direccionado para trabalhos solicitados pelo CC do SCI, sendo o SIAFE para a área da Segurança Social todo desenvolvido pelo GA/ASSSS e o CFE para todo o Ministério realizado em parceria com a IGMTSS;
- b) Que a partir de 2004 foram iniciados trabalhos de análise estratégica mas também com características de auditoria, bem como, a criação de bases de dados e respectivos relatórios de análise e ainda o início do acompanhamento da implementação das recomendações (follow up), que se iniciou com as recomendações da KPMG mas desde logo com o objectivo de ir sendo progressivamente alargado a outros controladores.

DOCUMENTO GENÉRICO

SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDITÓRIA / AUDITÓRIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL



AM

- c) Em 2005 e 2006, até por força do recrutamento de mais uma Técnica, o esforço foi canalizado para a vertente de realização de auditorias transversais ao sistema de Segurança Social, situação a que se dá continuação em 2007.
- 4- Na pág. 12 -- A conclusão 21 necessita de uma pequena correcção: O GA/ASSS (mesmo com a designação de Unidade ASSSS) dependeu sempre do Presidente do CD do IGFSS até Julho de 2004 e o GA/AI, que até aí dependia de um vogal, passou também a depender do Presidente do CD desde a criação do Gabinete de Auditoria com as duas áreas, em 2003, até Julho de 2004. A partir desta data, por força da reestruturação do CD do IGFSS por saída do seu Presidente de então para o Governo, o GA passou a depender de um dos vogais do CD, situação que o actual CD manteve.
- 5- Na pág. 12 -- A conclusão 22 não faz qualquer referência à exiguidade dos recursos humanos do GA/AI, razão que está na origem da falta de uma confirmação *in loco* das respostas dos serviços.
- Refira-se ainda que foram entretanto introduzidas algumas melhorias no processo de follow up: - no final de 2006 foram efectuados alguns contactos junto dos serviços no sentido de dinamizar a resolução de recomendações dependentes da intervenção de mais de um Departamento e em 2007 alterou-se a interacção com os Departamentos, passando a responsabilizar-se um único Serviço pelo reporte (ainda que para o efeito tenha que interagir com outros serviços) e pela junção de evidências no caso de indicação de conclusão de implementação de determinada recomendação, o que permitirá superar, pelo menos em parte, a falta de capacidade de verificação *in loco*, já que em 2007 o número de Técnicos do GA/AI diminuiu de 2 para 1. Também já se encontra em curso o desenvolvimento de uma BD em Access para suporte e recolha de elementos da matriz de follow up (até aqui em suporte Excel), a qual se estima seja concluída no 2º semestre, o que permitirá melhorar a interacção com os serviços e acompanhar melhor o percurso da implementação de cada uma das diversas recomendações.
- 6- Na pág. 12 -- Conclusão 25 -- Esclarece-se que a prestação de informação do GAI do ISS ao CC do SCI se fez através do IGFSS/GA/ASSSS e a pedido deste. No relativo ao follow up das recomendações da KPMG e sua transmissão ao IGFSS, tal esteve dependente da emissão das versões finais dos Relatórios de Auditoria, a qual se fez com grande atraso, em parte por motivos não imputáveis à KPMG como seja as datas do fecho de contas, tendo sido acordado pelo IGFSS e KPMG, no âmbito da coordenação do projecto, que cada Relatório (de qualquer um dos institutos) incluiria as recomendações do Relatório do ano anterior que ainda não tinham sido implementadas à data. Assim, à data do fecho do Relatório de 2002 (16/2/2006) já só fazia sentido iniciar-se o acompanhamento do Relatório de 2003, que contudo só veio a ser concluído muito mais tarde (01/02/2007), justificando-se neste momento fazer apenas o acompanhamento das recomendações



DOCUMENTO GENÉRICO

SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDITORIA / AUDITORIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

DM

do relatório de 2004 (ver Anexo 2). No relativo aos Relatórios de auditoria de outros controladores, em 2006 iniciou-se a articulação do GA/ASSSS com o GAI do ISS para acompanhamento das recomendações dos Relatórios do TC ao ISS e em 2007 ao Relatório produzido em 2006 pelo GA/SSSS, não tendo sido, contudo, possível, alargar esse acompanhamento aos relatórios do próprio GAI do ISS.

Ainda neste ponto, na última frase deverá ser acrescentado o controlo estratégico.

- 7- Pág. 22 – ponto II.2.1 – substituir SIC por SCI, bem como em outros pontos do Relatório em que assim consta;
- 8- Pág. 22 – II.3. Limites e condicionantes – Não é referido o órgão de controlo interno que enviou tardiamente os elementos ao TC, contudo, é expressamente mencionado na pág. 39 do Relatório tratar-se da IGF. Assim, julga-se que a questão deveria ser também clarificada neste ponto a fim de não comprometer os que cumpriram.
- 9- Pág. 37 – Refere-se que as LEP's para 2004 não identificaram áreas para a Segurança Social, contudo na página 22 do referido documento encontram-se identificadas as ISS da Regiões Autónomas com insuficiência de controlos, além de que os questionários por Organismos do SCI foram anexados ao mesmo documento, onde foram referenciadas várias áreas para a Segurança Social. Aliás, de um modo geral, a área da Segurança Social é sempre largamente visada nestes documentos, o que traduz a dinâmica de articulação na inventariação de necessidades de controlo por parte dos níveis operacional, sectorial e estratégico.
- 10- Pág. 42 (1º § e nota 46) e anexo I ; idem pag. 51;– O nº de relatórios do anexo contém por vezes várias versões do mesmo relatório não está completo. Assim, anexa-se um mapa (Anexo 2) com a descrição dos relatórios efectivamente produzidos e ponto de situação da emissão. Ainda nesta página, no último § a informação prestada sobre a estrutura dos Relatórios da KPMG deve ser complementada com a indicação de que as versões finais dos Relatórios de 2003 e seguintes já passaram a contemplar, a pedido do IGFSS (coordenação do projecto) de um capítulo com a matriz de riscos e síntese das recomendações.
- 11- Pág. 43 (1º §) Onde são mencionados 3 relatórios de auditoria deverão ser mencionados 4, pois todos têm a vertente auditoria, sendo que os dois concluídos em 2005 tiveram contraditório e os concluídos em 2004 não tiveram por falta de despacho oportuno do CD do IGFSS.
- 12- Pág. 45 – No quadro desta página, devem ser acrescentados para o ISS, os Serviços de Fiscalização que também fazem parte do controlo operacional, tal como definido pelo D.L. 166/98.



DOCUMENTO GENÉRICO

SEGURANÇA SOCIAL
 INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
 GABINETE DE AUDITORIA / AUDITÓRIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

PM

13- Pág. 49 -Deve ler-se "As chefias e as técnicas detêm licenciatura em economia, gestão de empresas e sociologia....."

14- Pág. 50 ~ A fonte indicada no 2º quadro deve ser corrigida para GA/ASSSS. Nota de rodapé nº 67, último § - Deve esclarecer-se que a IGF não foi ainda oficialmente contactada pelo IGFSS para efeitos de remessa dos seus relatórios com este objectivo, contrariamente ao que sucedeu com a IGMTSS. Contudo, a BD já regista actualmente 2 Relatórios da IGF a que o IGFSS teve acesso na qualidade de entidade auditada.

15- Pág. 52 – No quadro aqui apresentado, com a lista dos trabalhos realizados pelo GA/ASSSS , refere-se em pé de página que alguns dos relatórios ainda não mereceram despacho do CD. Mais correctamente deverá ser indicado que não tiveram despacho atempado do CD, porquanto o actual CD já formulou o despacho constante do quadro a que se refere o nº 3 destas alegações e cuja cópia se anexa. Ainda quanto ao mesmo quadro, esclarece-se que as acções classificadas como "estudo" e "outros" também têm vertente de auditoria, em especial a última. No relativo aos trabalho desenvolvido em 2006, falta referir o Relatório de análise de indicadores de gestão.

16- PÁG. 54 – 1º § - Ver alegações do nº 6

17- Pág. 55 – Refere-se no Relatório que os trabalhos do GA/ASSSS não evidenciam os critérios de selecção da amostra.

Importa esclarecer que os trabalhos mais recentes, em que a vertente auditoria é mais reforçada (os anteriores apoiavam-se sobretudo em testes substantivos com base em indicadores), incluem no próprio relatório a indicação da forma como foram seleccionados os testes para verificação. Com efeito, no Relatório de análise dos procedimentos SIF, é referido para cada módulo SIF analisado a metodologia de selecção – veja-se a título de exemplo as pág. 34/35, 44/45, 56/57, e 67/68 do referido relatório. Considerando que neste trabalho se tratou de confirmar as verificações automáticas, entendeu-se que bastaria verificar a correcção das contas inseridas nas tabelas utilizadas e um lançamento por cada contabilização automática, sendo que sempre que a contabilização automática abrangia várias contas do POCISSS ou outras codificações, foram analisadas cada uma das situações, sendo em geral escolhidos os lançamentos aleatoriamente, conforme explicado no relatório. Na auditoria realizada em 2006, a metodologia para a selecção e realização dos testes encontra-se num dos anexos ao próprio Relatório.

18- Pág. 65 – ver alegação nº 4;

19- Pág. 67 - 2º a 4º § - ver alegação nº 5;



DOCUMENTO GENÉRICO

SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
GABINETE DE AUDIÇÃO / AUDITÓRIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

20- Pág. 149 – último § do ponto VI.5.1. – No fim da frase deve ser substituída a palavra consultores por auditores;

IGFSS/GA-ASSSS, 5/6/2007

ANO DE REALIZAÇÃO /FINALIZ.	RELATÓRIO	VERSÃO	Despacho do Conselho Directivo (CD) do IGFSS	Remessa de Cópia ao Tribunal de Conta (Conf) ofício do TC. N.º 09256, de 6/4/07/06	OBSERVAÇÕES
2003	Sistema de Informação da Administração Financeira do Estado (área da Segurança Social)	Final	N/A	Não	Trabalho e Relatório desenvolvido pela equipa do IGFSS no âmbito do SCI e divulgado pelo CC do SCI
2003	Caracterização das Funções do Estado	Final	N/A	Não	Trabalho desenvolvido no âmbito do SCI em parceria com IG/ASSSS (a equipa do IGFSS ocupou-se da área da S.S., a equipa da IG/ASSSS ocupou-se dos restantes áreas do Ministério e o Relatório foi elaborado em conjunto) e divulgado pelo CC do SCI
2004	Medidas de Rigor e Contenção Orçamental	Preliminar (antes de contraditório)	Sim	Sim	Relatório apresentado a anteriores CD's em 7/4/2004, cf Inf. 2/2004, e reservado ao actual CD que o despachou no sentido de aguardar oportunidade de actualização dos dados antes de se emitir para contraditório.
2004	Processo de Inquérito - Grupo Grão-Pará	Final	Sim	Não	Instituição do Processo pelo Director do GA-ASSSS, por deliberação do CD, de 04/03/2004. Despachado pelo CD por deliberação nº 2/2004, de 28/07/2004.
2004	Despesas de Administração nos Instituições de Seg. Social	Preliminar (antes de contraditório)	Sim	Sim	Relatório apresentado a anteriores CD's em 30/7/2004, cf Inf. 6/2004, e reservado ao actual CD que o despachou no sentido de aguardar oportunidade de actualização dos dados antes de se emitir para contraditório.
2004	Proposta de Criação de Base de Dados de Indicadores de Gestão	Final	Sim	Não	Relatório enviado ao anterior CD em 16/12/2004, cf Inf. 7/2004, e despachado pelo actual CD.
2005	1º Acompanhamento Trimestral do "Follow Up das Auditorias Externas"	Final	Sim	Sim	
2005	2º Acompanhamento Trimestral do "Follow Up das Auditorias Externas"	Final	Sim	Sim	
2005	Proposta de Criação de Base de Dados de Suporte ao Controlo Estratégico e Manual do Utilizador	Final	Sim	Sim	Despacho do CD de 18/05/2005. Remetida, em conformidade, cópia aos CD dos Institutos envolvidos e ao Gabinete do SESS.
2005	3º Acompanhamento Trimestral do "Follow Up das Auditorias Externas"	Final	Sim	Não	
2005	Estado do Financiamento das Políticas de Emprego pelo OSS	Final	Sim	Sim	
2005	Análise da Informação da Base de Dados de suporte ao Controlo Estratégico	Final	Sim	Sim	Da versão final deste Relatório já foi enviada cópia para o Gabinete do SESS.
2005	4º Acompanhamento Trimestral do "Follow Up das Auditorias Externas"	Final	Sim	Sim	
2005	Análise de Conformidade dos Procedimentos Contabilísticos do SIF com as orientações estabelecidas	Final	Sim	Sim	
2005	Análise de Indicadores de Gestão da Segurança Social	Final	Sim	Sim	

CONTRATO CA/AS/01
 PÓS-ORÇAMENTO
 2006-2007



SEGURANÇA SOCIAL
 INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
 GABINETE DE AUDITORIA / AUDITORIA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL



Assunto: Auditorias da KPMG às contas do IGFSS, ISS, IIESS e IGFCSS - Emissão de Relatórios - Ponto de situação em 05 /Junho/2007

2001		
Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno		
- IGFSS	Concluído	Relatório Final e Sumário Executivo em 21/03/2003
- ISS	Concluído	Relatório Final e Sumário Executivo em 30/09/2003
- IIES	Concluído	Relatório Final e Sumário Executivo em 24/03/2003
2002		
Auditoria Financeira aos Saldos Iniciais		
- IGFSS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- ISS	Concluído	Relatório Final em 16/02/2006
- IIES	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- IGFCSS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
2002		
Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno (Relatório + Sumário Executivo)		
- IGFSS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004 Sumário Executivo 30/09/2004
- ISS	Concluído	Relatório Final em 16-02-2006
- IIES	Concluído	Relatório Final 05/08/2004 Sumário Executivo 30/09/2004
- IGFCSS	Concluído	Relatório Final 05/08/2004 Sumário Executivo 30/09/2004
Auditoria à fiabilidade dos Sistemas de Informação		
- Levantamento de Alto Nível dos Sistemas de Informação		

- IGFSS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- ISS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- IIES	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- IGFCSS	Concluído	Relatório Final em 05/08/2004
- Análise do Cálculo das Amortizações		
- IGFSS	Concluído	27-01-2006
- ISS	Concluído	27-01-2006
- IIES	Concluído	27-01-2006
- Análise dos Controlos Gerais SAP		
- SIF e SGC	Concluído	05-08-2004
Análise do Fluxo de Informação -Processo de Contribuições	Concluído	05-08-2004
2003		
Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno		
- IGFSS	Concluído	07-10-2005
- ISS	Concluído	01-02-2007
- IIES	Concluído	31-10-2005
- IGFCSS	Concluído	31-05-2005
Auditoria à fiabilidade dos Sistemas de Informação		
- Levantamento de Alto Nível dos Sistemas de Informação		
- IGFSS	Concluído	31-08-2005
- ISS - CNP	Concluído	31-08-2005
- IIES	Concluído	31-08-2005
- IGFCSS	Concluído	31-08-2005
- Análise do Cálculo das Amortizações		
- IGFSS	Concluído	27-01-2006
- ISS	Concluído	27-01-2006
- IIES	Concluído	27-01-2006
- Análise dos Controlos Gerais SAP-SIF	Concluído	27-01-2006
- Análise Perfis e Autorizações SAP-SIF - Segregação de Funções	Concluído	27-01-2006
- Análise de Fluxos de informação - Interfaces de dados com o SIF	Concluído	27-01-2006
- Análise do Fluxo de Informação -Processo de Contribuições	Concluído	27-01-2006
- Pagamentos Automáticos I e II (2 Relatórios)- Teste aos processamentos de vencimentos versus pagamentos efectuados pelo Sistema de Segurança Social (verificação de NIB's)	Concluído	27-01-2006
2004		
Auditoria Financeira e Sistema de Controlo Interno		
- IGFSS	Aguarda Emissão Relatório Final	
- ISS	Em Validação	
- IIES	Concluído	22-03-2007
- IGFCSS	Concluído	14-03-2006
Auditoria à fiabilidade dos Sistemas de Informação		
- Análise do Cálculo das Amortizações		
- IGFSS	Aguarda Emissão Relatório Final	
- ISS	Aguarda Emissão Relatório Final	

- IIES	Aguarda Emissão Relatório Final	
- Análise de controlos da aplicação de processamento de pensões por Morte / Sobrevivência e Velhice/Invalidez	Discutido e Validado pelos Serviços / Versão de Agosto-2006 / Aguarda Emissão Final	
- Análise de controlos da aplicação de processamento de prestações por Doença/Maternidade	Discutido e Validado pelos Serviços / Versão de Agosto-2006 / Aguarda Emissão Final	
- Análise de controlos da aplicação de processamento de prestações de Rendimento Social de Inserção	Discutido e Validado pelos Serviços / Versão de Agosto-2006 / Aguarda Emissão Final	
- Análise de Processamento de Salários para um universo representativo (Centro Distrital de Lisboa)	Discutido e Validado pelos Serviços / Versão de Agosto-2006 / Aguarda Emissão Final	
- Análise do processo de titularização da dívida da Segurança Social	Discutido e Validado pelos Serviços / Versão de Agosto-2006 / Aguarda Emissão Final	
- Análise transversal de situações e recomendações relacionadas com os sistemas de informação dos Institutos auditados	Aguarda Emissão Para Discussão e Validação	

Total de relatórios concluídos - 39

Total de relatórios aguardar emissão final -10

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTÁ

De: DOC/DO

Para: Conselho Directivo

Informação Nº 2692/2007

Data 2007/06/06

PARECER

DESPACHO

Concorda-se com o
 presente documento - esque-
 do do ^{excesso de} montante ao contro-
 lio do fomento legal esse-
 te - no qual estão refun-
 dadas, esse sistema, as
 medidas tomadas com
 vista que a superação de
 algumas dificuldades que
 ainda persistem, que
 a qualificação do exes-
 cto argumental essencial.

A consideração superior

2007.06.08

NºReferência: DOC

VºReferência:

Assunto: Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relato do TC

Em referência ao Relato da auditoria em epigrafe, afigura-se importante referir as diligências tomadas no que concerne aos pontos a seguir indicados/transcritos:

INFORMAÇÃO/PROPOSTA.

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Página 74 do Relato:

- *“Autorização de alterações orçamentais, relativas a transferências de verbas, por serviços do IGFSS, sem que tenha sido emitido despacho de delegação de competências nesse sentido;”*

A definição formal das competências internas para autorizar as alterações aos orçamentos das ISS's que integram o OSS aguarda a prévia instituição de um quadro legal que nesta matéria e na sequência da publicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Len.º 48/2004, de 24 de Agosto, defina normas e clarifique as respectivas competências, quer ao nível do IGFSS quer ao nível das outras instituições que integram o OSS.

Esclarece-se ainda que a partir de 2 de Janeiro de 2006, todas as alterações ao Orçamento da Segurança Social – quer sejam intra entidades quer sejam entre entidades contabilísticas – traduzidas em transferências de dotações ou em revisões de previsões de receita, são submetidas à apreciação/aprovação do Conselho Directivo ou da Tutela de acordo com as exigências da legislação em vigor.

- *“Controlo orçamental com recurso ao tratamento manual, em mapas excel, quer nos orçamentos parcelares quer no OSS consolidado, suportado em informação contabilística obtida do SIF e em informação extra-contabilística agregada sem tratamento contabilístico;”*
- *“Não observação, por parte das instituições da segurança social, das datas definidas pela Circular n.º 14/CD/2005, do encerramento dos períodos contabilísticos, inviabilizando, deste modo, o acompanhamento da execução orçamental, realizado pelo IGFSS, com recurso à aplicação SIF;”*

Relativamente a estes dois pontos, remete-se para o conteúdo da Informação n.º 1612/2007, de 26/03 de que se junta cópia, bem como documentos anexos com o relatório de acompanhamento e respectivos cronogramas. (Anexos I e II)

Página 77 – Nota 119

- *“Na análise observou-se que nem todas as Instituições cumprem correctamente a Circular Normativa n.º 7/2006, de 15 de Março, no que concerne à razão, pertinência e urgência das alterações orçamentais pretendidas, nem remetem a informação de acordo com os quadros previstos na referida circular.”*

O não cumprimento por parte de algumas Instituições da Circular Normativa referida, conduziu à insistência junto dessas Instituições, por ofício ou por outras vias, no sentido do seu cumprimento – vide ofício n.º 3940 de 20 de Outubro de 2006, cuja cópia se junta. (Anexo III)

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

Página 78

- *"da análise sinctuada às alterações orçamentais relativas ao ano de 2006, verificou-se que após 31/12/2006, as instituições continuaram a solicitar alterações orçamentais ao IGFSS, designadamente, em Março de 2007, e que as mesmas foram autorizadas pelo Instituto. Este procedimento tem como resultado o incumprimento da lei, quer porque os pagamentos foram efectuados antes da autorização da alteração orçamental quer porque são efectuados no ano de 2007, por conta do orçamento de 2006, quer, ainda, porque foram autorizadas em data posterior à definida no art.º 52.º da LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Fevereiro de 2007), para publicação das alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre."*

Sobre esta matéria, juntam cópias dos ofícios enviados a duas instituições onde o IGFSS reitera a necessidade do cumprimento do prazo legal para a autorização de alterações ao orçamento e respectiva publicação. (Anexo IV)

- *Nota 121 - "Relativamente ao orçamento de 2006, em 15/03/2006, no ISS encontravam-se pendentes 40 pedidos de alteração orçamental. Dependendo do tipo de alteração e, conseqüentemente, da entidade competente para a respectiva autorização, a produção de efeitos chega a atingir períodos superiores a dois meses."*

Com efeito, as alterações orçamentais cuja autorização seja da competência do Governo, dependendo de despachos da Tutela e do Ministro das Finanças e da Administração Pública, nomeadamente, no que concerne a integração de saldos de anos anteriores e outros créditos especiais, pode atingir uma demora superior a dois meses.

Página 82

- *"Falta de análise sistemática entre os valores transferidos para as instituições, e as suas aplicações (despesa efectiva)."*

Sobre esta temática, foi realizada uma reunião de trabalho, no dia 6 do corrente, envolvendo o Departamento de Orçamento e Conta e o Departamento Financeiro do IGFSS e a responsável do Departamento Financeiro do ISS, IP de que se junta a ordem de trabalhos bem como a respectiva Acta. (ANEXOS V e VI)

À consideração superior,

A Directora de Orçamento e Controlo



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

De: DOC/DO

Para: Conselho Directivo

Informação Nº 1612/2007

Data 2007/03/26

PARECER

DESPACHO

N/Referência:

V/Referência:

Assunto: OSS/2007. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL MENSAL.

1. Considerando que, durante o exercício económico de 2007, se torna absolutamente imperioso:

- Garantir o adequado rigor à execução orçamental mensal da segurança social – obtido através da consolidação da execução orçamental apresentada pelas Instituições de Segurança Social – e às conclusões extraídas da análise ao comportamento das rubricas de receita e de despesa;

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

- Implementar as recomendações formuladas pela Inspeção-Geral das Finanças no "Relatório n.º 414/2006" sobre "Auditoria ao sistema de gestão e controlo da execução financeira" e pelo Tribunal de Contas no "Relatório de acompanhamento n.º 1/2007" sobre - Execução do Orçamento da Segurança Social - (Janeiro a Setembro de 2006):

O Departamento de Orçamento e Conta promoveu a realização de reuniões com representantes das Instituições de Segurança Social sediadas no Continente e integradas no SIF, incluindo o próprio IGFSS - representado pela Direcção da Contabilidade e pelo Departamento Financeiro - que decorreram nos dias 21 e 22 de Março corrente no IGFSS, visando a:

- Sistematização dos constrangimentos existentes no que concerne à relevação contabilística em tempo real das operações orçamentais e financeiras;
- Identificação das medidas a tomar e a respectiva calendarização para superar os obstáculos ainda presentes;
- Qualificação do relato orçamental mensal.

Neste contexto, foi definida e divulgada junto das ISS's com a antecipação adequada, a ordem de trabalhos para as referidas sessões de trabalho conjunto e que em síntese constava de:

- Avaliação da viabilidade e consequente definição do respectivo calendário para, mensalmente, passarem a ser extraídos do SIF os elementos relativos à execução orçamental mensal de cada uma das entidades e/ou subentidades contabilísticas do Sistema de Segurança Social;
- Elaboração de relatório mensal sobre o comportamento da execução orçamental;
- Validação mensal da regra de equilíbrio orçamental.

2. Das três reuniões realizadas - relativamente às quais foram elaboradas as actas que se anexam, sendo que as mesmas se encontram aprovadas por todos os intervenientes - obtiveram-se as conclusões sintetizadas nos quadros seguintes:

2.1 - Contabilização em tempo real das operações realizadas e encerramento mensal dos períodos contabilísticos

Tendo presente que só é possível apresentar mensalmente a execução orçamental de cada uma das ISS's e em termos consolidados, se e só se a totalidade das operações realizadas, quer de cobrança de receita quer de pagamento da despesa estiver adequadamente registada contabilisticamente em SIF, foram não só debatidos e identificados os constrangimentos ainda existentes e identificados os mecanismos necessários para a sua superação, bem como definido o *timing* - nos casos em que tal se apresenta viável - para a recuperação de atrasos existentes, cuja síntese consta do quadro seguinte:

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

Contabilização em tempo real das operações orçamentais e financeiras

Quadro – Resumo das conclusões

ISS	Constrangimentos vigentes		Superação dos constrangimentos		
	Receita	Despesa	Medidas a implementar	Responsável	Datas da resolução dos problemas
IGFSS,IP	SICC e respectivo interface		Conclusão - qualificada - dos testes ao SICC e do respectivo Interface e consequente entrada em exploração daqueles	IIES	Indeterminada
	Atraso na actualização de tabelas de folha de caixa - Tesouraria do IGFSS		Recuperação imediata do atraso naquela actualização	IIES	Indeterminada
	Dificuldade na identificação de alguns valores cobrados directamente pela Banca		Maior pro-actividade do trabalho conjunto entre DFIN, Direcção de Contabilidade e DOC	DFIN D. Contabilidade DOC	Casuística e dependente da natureza

ISS	Constrangimentos vigentes		Superação dos constrangimentos		
	Receita	Despesa	Medidas a implementar	Responsável	Datas da resolução dos problemas
ISS,IP	Inexistência de interface GT/SICC/SIF		Desenvolvimento, teste e implementação do interface	IIES	Indeterminada
		Deficiências não resolvidas no interface SICC/SIF identificadas nas fases de liquidação e pagamento	Resolução dos problemas existentes	IIES	Indeterminada
		Demora na aprovação das alterações orçamentais	<ul style="list-style-type: none"> Instituição no DOC no final de 2006 de prazos rigorosos diferenciados para as alterações orçamentais, de acordo com a respectiva complexidade e imposições legais; Antecipação da identificação da necessidade de promover as alterações orçamentais 	IGFSS/DOC IGFSS e ISS,IP	A partir de final de 2006
FGS e FESSPBC		Deficiência nos intervalos de numeração no SIF	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da deficiência no SIF de prazos rigorosos diferenciados Recuperação de contabilizações em atraso 	IIES, FGS e FESSPBC	Março/2007
FSS		Incompatibilidade entre os módulos FI e IS.PS	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da incompatibilidade Recuperação de contabilizações em atraso 	IIES e FSS	Março/2007



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

DAISS.IP				
CNPRP		Insuficiente identificação dos pagamentos realizados pelo ISS.IP por conta do CNPRP e/ou incorrecção nos valores indicados pelo ISS.IP	CNPRP e ISS.IP	Abril/2007
Caixas e IIES	Insuficiência de recursos humanos com consequência no atraso da Contabilidade agravado em períodos de fecho de contas do exercício anterior	• Recuperação do atraso	EPAL	Março/2007
			TLP	
			IIES	
			Bancários	
			Cimentos	Maió/2007
			Jornalistas	Maió/2007
Cx. EPAL e Bancários	Demora na liberação de transferências financeiras s/ fluxo financeiros - p/ financiamento de contribuições devidas ao IGFSS e rendas	• Redução do tempo de resposta do IGFSS/DFIN e/ou • Substituição das operações de encontro de contas por disponibilização de meios monetários	IGFSS/DFIN	Indeterminada

Ficou ainda acordado que, à medida que as Instituições de Segurança Social ultrapassem as dificuldades existentes e recuperem o atraso existente na Contabilidade respectiva, procedem em simultâneo ao encerramento dos respectivos períodos contabilísticos e deixam de remeter ao IGFSS os valores da execução orçamental nos conhecidos mapas em *excel*.

Neste contexto, foram acordadas as seguintes datas para, relativamente às Instituições de Segurança Social a seguir referidas, o IGFSS/DOC passar a obter, directamente do SIF, os valores da execução orçamental mensal:

**Calendário de referência para a obtenção da execução orçamental
a partir do SIF**

Instituição	Mês de início em 2007	Período de referência em 2007
IGFSS.IP	Abril	Janeiro a Março (Despesa)
FGS, FESSPB Casinos e FSS	Abril	Janeiro a Março
Cx. EPAL e TLP	Abril	Janeiro a Março
Cx. Bancários	Maió	Janeiro a Abril
Fed. Cx. Cimentos e Jornalistas	Junho	Janeiro a Maio



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

Relativamente ao DAISS.IP e ao IIES.IP, o IGFSS/DOC já obtém os elementos da execução orçamental directamente do SIF desde 2006.

Em síntese e como pode constatar-se, apenas no final de Maio é expectável a obtenção dos valores de execução orçamental das Caixas, com suporte em valores efectivamente contabilizados.

No que concerne à receita cobrada pelo IGFSS.IP e ISS.IP e à despesa paga pelo ISS.IP, não foi possível identificar uma data provável, por razões óbvias.

Idêntica conclusão é viável relativamente às Regiões Autónomas, porquanto sofrem das limitações do IGFSS.IP no que concerne à receita de contribuições e do ISS.IP no que concerne à despesa paga.

2.2 – Elaboração de relatório mensal sobre o comportamento orçamental

Tendo sido consensual a necessidade de cada uma das ISS's proceder mensalmente à análise dos resultados da execução orçamental por forma a, nomeadamente:

- Implementar as medidas correctivas julgadas adequadas, face aos objectivos traçados;
- Antecipar as alterações orçamentais necessárias.

Ficou acordada a remessa ao IGFSS/DOC de um relatório mensal sobre o comportamento da execução do orçamento de cada uma das ISS's, incidindo não só sobre a variação homóloga (mensal e acumulada no ano), como também sobre o comportamento intra anual das rubricas de receita e de despesa, por comparação também com o respectivo orçamento.

O referido relatório será remetido ao IGFSS/DOC por cada uma das ISS's e a partir do mês a seguir indicado:

**Calendário de referência para a obtenção do relatório mensal
sobre a execução orçamental**

Instituição	Mês de início em 2007	Período de referência em 2007
IGFSS.IP	Junho	Janeiro a Maio
FGS, FESSPB Casinos e FSS, Cx. EPAL, TLP e IIES	Abril	Janeiro a Março
CNPRP e Cx. Bancários	Maio	Janeiro a Abril
ISS.IP, Cimentos e Jornalistas	Junho	Janeiro a Maio

Ficou ainda estabelecido que ao IGFSS/DOC competirá integrar, no relatório que mensalmente acompanha a execução orçamental consolidada, as conclusões da análise efectuada por cada uma das ISS's, sendo que tal desiderato apenas se afigura viável integralmente a partir do 2.º semestre de 2007, face ao calendário supra.



INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

2.3 – Validação da regra do equilíbrio orçamental

Da análise aos valores da execução orçamental mensal em cada uma das ISS's, tem-se constatado a existência frequente de diferenciais entre o valor da despesa paga e o valor total dos recursos financeiros para fazer face àquela, originando saldos orçamentais a que correspondem disponibilidades não produtivas.

Mais, face à decisão já tomada pelo Governo no sentido de transferir para reforço da capitalização pública de estabilização em 2007 o saldo orçamental do Subsistema Previdencial – Repartição, apurado em 2006, afigura-se necessária a transferência para o IGFSS dos valores de financiamento de 2006 não aplicados em despesa naquele ano.

Neste contexto, foi pedido às ISS's a entrega ao IGFSS daqueles excedentes e foi feita a sensibilização mais uma vez para a necessidade de reconciliar mensalmente os valores das transferências financeiras entre o IGFSS e as ISS's.

Foi ainda feita a sensibilização para a necessidade das ISS's mensalmente compatibilizarem as transferências obtidas do IGFSS com os valores de despesa, por forma a corrigirem eventuais valores solicitados em excesso, por redução em transferência a obter em meses futuros.

3. Conclusões – Síntese final

Em síntese, das reuniões realizadas com as ISS's pode concluir-se que:

1) – A contabilização da principal fonte de receita do Subsistema Previdencial – Contribuições – está totalmente dependente da conclusão e entrada em exploração da aplicação informática e do respectivo interface com o SIF, em desenvolvimento no IIES;

- A contabilização automática da despesa com as prestações sociais no ISS.IP e nas Regiões Autónomas está dependente da resolução por parte do IIES das deficiências do interface SICC/SIF;

- A contabilização automática das receitas cobradas pelo ISS.IP nas suas tesourarias está dependente do desenvolvimento do interface SICC/GT/SIF, por parte do IIES.

2) – A elaboração mensal de relatórios sobre os resultados da execução orçamental foi assumida por todas as ISS's, embora, apenas, a partir do 2.º semestre de 2007 seja possível integrá-los no relatório mensal elaborado pelo IGFSS/DOC;

3) – A reconciliação mensal, entre as ISS's e o IGFSS.IP, dos valores transferidos e o seu ajustamento às efectivas necessidades de financiamento ficou apenas ao nível da sensibilização, não tendo sido acordada uma calendarização dos trabalhos.

A Directora do Departamento de Orçamento e Conta,



SEGURANÇA SOCIAL

RELATÓRIO

Ponto de situação das tarefas e projectos



Sistema Informação Financeira

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

Sumário

INTRODUÇÃO	3
TAREFAS / PROJECTOS	5
RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	5
1.INTERFACES	5
◦ INTERFACE SICC PRESTAÇÕES – SIF.....	5
◦ INTERFACE GESTÃO DE TESOURARIAS – SIF.....	8
◦ INTERFACE GESTÃO DE CONTRIBUIÇÕES – SIF.....	9
2.REFORMULAÇÃO AO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO.....	11
3.MAPAS ORÇAMENTAIS PARA APRESENTAÇÃO DE CONTAS AO T.C.	13
REFORMULAÇÕES ESTRUTURAIS	15
1.TESOURARIA ÚNICA	15
◦ A. VERTENTE RECEBIMENTOS	15
◦ B. VERTENTE PAGAMENTOS.....	18
2.ESTUDO SOBRE A CENTRALIZAÇÃO DE PROCESSOS	20

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

Introdução

Visa o presente documento fazer um ponto de situação das tarefas/projectos que estão a ser levadas a cabo no sentido de:

- Por um lado minimizar os efeitos negativos sobre qualidade da informação financeira da SS, que possam ser imputáveis ao "Sistema de Informação Financeira - SIF" como ferramenta, por deficiências da própria, ou por insuficientes especificações funcionais quer de negócio quer de regras de contabilização das operações em causa.

- Por outro lado potenciar os efeitos positivos sobre esta mesma informação financeira, que poderão ser obtidos da integração plena (em tempo e qualidade) de todos os Subsistemas de suporte ao negócio neste mesma ferramenta.

Importa neste momento referir que a incapacidade que recorrentemente tem sido atribuída à ferramenta "***não permite acompanhamento tempestivo e fiável da execução orçamental***" pode ter duas razões, muito diferentes entre si e na sua natureza:

- Uma primeira razão é que se pode imputar à ferramenta em termos abstractos e que normalmente assenta na dificuldade que este "SIF" tem em implementar as contabilizações automáticas em simultâneo com a entrada em produção de um subsistema, umas vezes devida à dificuldade de especificar funcionalmente os interfaces entre as duas realidades e outras vezes na dificuldade de verter as contabilizações previstas no POCISSSS, para a realidade do negócio.

Na maior parte das situações a definição dos interfaces só se tem iniciado depois de estabilizado o funcionamento do subsistema que ele vai servir, e só depois é que se tem feito a preparação da contabilização de todas as operações necessárias.

Assim, na nossa perspectiva, não se poderá atribuir à ferramenta nem a quem a mantém os constrangimentos que possam resultar da articulação que deverá existir entre quem tem a responsabilidade de definir os subsistemas de negócio e quem tem a responsabilidade de normalizar e aprovar as contabilizações financeiras que resultam da operação destes subsistemas.

- Uma segunda razão, que não pode ser imputada de forma nenhuma à ferramenta ou a quem a mantém, é a falta de informação no sistema a introduzir de forma manual ou quando necessita de verificação prévia para ser carregada automaticamente, tarefas que dizem respeito a quem tem a responsabilidade de sua introdução em tempo de uma forma fiável.



INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL, L.P

SEGURANÇA SOCIAL

De seguida faz-se um ponto de situação sobre as tarefas que neste momento estão a decorrer ou calendarizadas, e que estão identificadas como críticas tarefas estas que estão a ser compatibilizadas com outras que neste momento também são críticas decorrentes da necessidade de se efectuarem os fechos contabilísticos das instituições do perímetro "SIF" a quem o IIES tem que prestar suporte técnico, funcional e por vezes de formação.

Estas tarefas/projectos podem ser divididas por dois grandes grupos de acordo com o seu objectivo:

- **Um primeiro grupo de acções** que têm como finalidade corrigir as anomalias que estão na base das recomendações do Tribunal de Contas quanto à *"tempestividade e fiabilidade da informação"* existente no SIF e que resumidamente estão relacionadas com a contabilização automática da informação oriunda dos subsistemas prestacionais.
- **Um segundo grupo de acções** de carácter mais profundo e que provocarão **alterações estruturais** que visam uma melhoria da qualidade e rapidez na obtenção da informação.

Pressupostos:

É essencial o bom acompanhamento do andamento destas actividades e uma permanente análise das suas prioridades e interdependências, sendo portanto importante que seja indicado por parte de cada uma das instituições envolvidas, interlocutores e responsáveis pelo acompanhamento das mesmas bem como a designação de "Sponsor's" aos nível dos CD dos Institutos envolvidos.

Tarefas / Projectos

Resolução das anomalias referenciadas nas recomendações do Tribunal de Contas

1. Interfaces

- Interface SICC Prestações – SIF

Este Interface entrou em produção para o âmbito integral de SICC, em 17 de Fevereiro de 2006. Tem desde esta data vindo a sofrer alterações tendo ainda, alguns erros de funcionamento, nas operações de liquidação e compensação, estando neste momento a componente do processamento completamente estabilizada.

A origem das anomalias detectadas está relacionada com as especificidades da prestação (P.F) em causa e a sua contabilização e provavelmente numa insuficiente análise funcional.

Detectou-se ainda que as alterações provocadas a este interface pelo âmbito de P.F. provocou também alguma instabilidade nas componentes que entretanto já estavam estáveis de Doença (IPT), Desemprego (DES), e Rendimento Social de Inserção (RSI).

A equipa de desenvolvimento deste interface já implementou todas as correcções até agora identificadas, tendo já sido realizados os testes unitários correspondentes (ISS) que identificaram uma situação de erro que neste momento está em correcção. Será de seguida iniciada a fase de testes integrados que irão fazer com se seja validado todo o interface SICC - Prestações – SIF.

De referir no entanto que a intervenção que agora se encontra na sua fase final sobre este interface foi uma intervenção estruturante e profunda, no sentido de eliminar erros conceptuais que não facilitavam a sua adaptabilidade à constante integração de novas prestações.

A intervenção da equipa do IIES está delimitada à implementação de correcções uma vez que não está na responsabilidade do IIES a especificação funcional do Interface.

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL, LP

SEGURANÇA SOCIAL

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

Em conclusão e de acordo com o calendário previsto podemos afirmar que há segurança para que a informação financeira oriunda dos Sistemas Prestacionais (DES, ITPT, RSI e PF) possa ser lançada automaticamente a partir do início do mês de Maio, sendo a incidência destes lançamentos sobre todos os dados ainda não processados contabilisticamente até essa data, independentemente da sua antiguidade.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS: Não Aplicável

Interlocutor ISS:

SECRETARIA VCUZ
INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

F-257

P. 015

T-532

+351218433724

+351218433724

De 18-Jun-2007 15:09

ID	Task Name	Duration	Start	Finish	Responsável
1	Interface SIC-SIFFres Expões	121 days	Wed 15-11-06	Wed 02-05-07	
2	Fase II	121 days	Wed 15-11-06	Wed 02-06-07	
3	4 - Novas Alterações	47 days	Wed 15-11-06	Mon 02-04-07	IESI
4	Entrega da alteração para Testes/ISS	0 days	Mon 02-04-07	Mon 02-04-07	
5	Testes ISS	6 days	Tue 03-04-07	Tue 10-04-07	ISS
6	Atividades de Fecho 2006	20 days	Fri 16-02-07	Thu 29-03-07	IESI
7	Correcção Erro "Atualização Tabelas"	2 days	Wed 11-04-07	Thu 12-04-07	IESI
8	Testes de Integração ISS	3 days	Fri 13-04-07	Tue 17-04-07	IESI
9	Preparação Produção	11 days	Wed 18-04-07	Wed 02-05-07	IESI
10	Entrada em Produção	0 days	Wed 02-05-07	Wed 02-05-07	

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

- **Interface Gestão de Tesourarias – SIF**

Este interface está em fase final dos testes às alterações que foram provocadas pelo desenvolvimento do Subsistema Gestão de Contribuições. A previsão é que este Interface esteja completamente testado e entre em produção no final do mês de Abril.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas na página 8.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

• **Interface Gestão de Contribuições – SIF**

Resultante da evolução que se decidiu fazer de SICC-Contribuições para GC, utilizando em grande parte as definições de negócio de SGC o impacto no SIF resultou no seguinte:

A necessidade de desenvolver um interface com duas vertentes, que desse respostas a todas as solicitações pedidas por GC em termos de contabilização no SIF.

A vertente de Débitos deste Interface, entrou em produção no dia 22 de Março. Tendo já ocorrido lançamento através deste interface no dia 9 de Abril de 2007 no IGFSS. Ainda não forma efectuados lançamentos de débitos, na R.A.A e R.A.M uma vez que este processo obriga a que todos os períodos contabilísticos passados estejam fechados (estando só aberto o actual e o anterior) o que não acontece neste momento.

A vertente de Créditos do interface de GC- SIF, (para actual âmbito de GC e que não inclui alguns movimentos, - os menos relevantes - os quais serão considerados numa 2ª versão de GC e numa 2ª versão deste interface), encontra-se neste momento em testes integrados com o GT(adaptações), estando previsto o final dos testes e entrada em produção no final do mês de Abril.

Este interface irá tratar da informação financeira desde 01 de Janeiro de 2007.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

AGÊNCIA SOCIAL

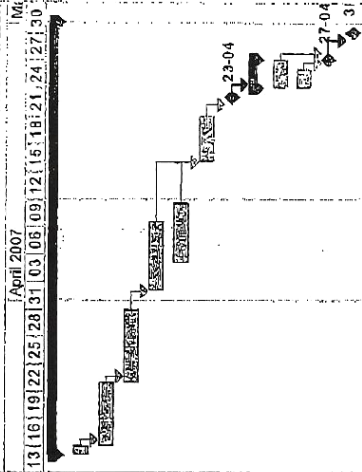
F-257

P-018

T-532

+351218433724

ID	Task Name	Duration	Start	Finish
1	Realização dos Testes Integrados	31,5 days	Thu 15-03-07	Mon 30-04-07
2	1ª Sessão de testes integrados (IFSS-ISS)	1 day	Thu 15-03-07	Thu 15-03-07
3	Implementação de Correções (IESS-GC)	5 days	Fri 16-03-07	Thu 22-03-07
4	Implementação de Alterações (IESS-SIF)	6 days	Fri 23-03-07	Fri 30-03-07
5	Preparação de dados de teste (IESS-SIF)	4 days	Mon 02-04-07	Mon 09-04-07
6	Preparação de dados de teste (IESS-GC)	3 days	Thu 05-04-07	Wed 11-04-07
7	2ª Sessão de testes integrados (GFSS-ISS)	5 days	Mon 19-04-07	Fri 20-04-07
8	Aprovação dos resultados obtidos (GFSS-ISS)	1 day	Mon 23-04-07	Mon 23-04-07
9	Passegem dos programas para sistema Produtivo	3 days	Tue 24-04-07	Thu 26-04-07
10	Programa Interface GT (IESS-SIF)	3 days	Tue 24-04-07	Thu 26-04-07
11	Programa Interface GC (2ª Fase) (IESS-GC)	2 days	Tue 24-04-07	Wed 25-04-07
12	Processamento dos Lançamentos existentes em GC (IESS-G)	1 day	Fri 27-04-07	Fri 27-04-07
13	Análise do Resultado dos Processamentos (GFSS)	1 day	Mon 30-04-07	Mon 30-04-07



18-Jun-2007 15:09 De

+35121218433724

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇASOCIAL

2. Reformulação ao Processo de consolidação – Lançamento de Sociedades Parceiras

Esta alteração ficou a dever-se à necessidade de automatizar o processo de circularização de movimentos a consolidar.

O projecto foi iniciado a 11 de Novembro com a realização de uma reunião entre o IIESS e o IGFSS, onde ficou definido o âmbito desta alteração bem como o seu objectivo.

Está neste momento concebido e em fase de piloto a aguardar apresentação aos dois institutos, o que poderá acontecer durante a 1ª semana de Maio, com vista à validação e aprovação do produto ainda nesta fase, onde possíveis alterações que possam ser pedidas ainda não implicam grandes investimentos.

Com esta reformulação que foi solicitada espera o IIESS que definitivamente o módulo da consolidação venha a ser utilizado para consolidação do perímetro do SIF.

De referir que o módulo de consolidação já foi plenamente utilizado na Região Autónoma dos Açores nos últimos dois anos.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

Responsável na EM-SIF:

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

ID	Task Name	Duration	Start	Finish
1	Plano Actividades	132,5 days	Thu 02-11-06	Wed 23-06-07
2	Consolidação - Lançamento Inter-empresas	132,5 days	Thu 02-11-06	Wed 23-06-07
3	Início	0 days	Thu 02-11-06	Thu 02-11-06
4	Desenho Funcional	48 days	Thu 02-11-06	Fri 19-01-07
5	Desenho Funcional & Técnicas - Lanç Inter-Em	3 days	Thu 02-11-06	Fri 19-01-07
6	Implementação	81 days	Mon 22-01-07	Thu 17-05-07
7	Acompanhamento Funcional	3 days	Mon 22-01-07	Fri 04-05-07
8	Desenvolvimento Workflow	10 days	Mon 22-01-07	Tue 15-06-07
9	Apresentação ao IGFSS	0 days	Tue 13-02-07	Tue 13-02-07
10	Reunido CD's IGFSS e ISS	0 days	Thu 03-06-07	Thu 03-06-07
11	Testes Unitários Técnicos - WF	1 day	Wed 16-06-07	Wed 16-06-07
12	Testes Unitários Funcionais - WF	1 day	Thu 17-06-07	Thu 17-06-07
13	Testes de Aceitação	3,5 days	Thu 17-06-07	Tue 22-06-07
14	Preparação Produção	3,5 days	Thu 17-06-07	Tue 22-06-07
15	Preparativos para entrada em Produção	1 day	Tue 22-06-07	Wed 23-06-07
16	Entrada em Produção	1 day	Tue 22-06-07	Wed 23-06-07
17		0 days	Wed 23-06-07	Wed 23-06-07

F-257

P.020

T-532

+351218433724

+351218433724

18-Jun-2007 15:10 Da

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

3. Mapas orçamentais para apresentação de contas ao tribunal de contas

Os Mapas de apresentação da conta da SS, têm sido alvo de críticas sob a sua construção e conteúdo por parte das entidades fiscalizadoras como é o caso do T.C.

Foi identificada na sequência desta realidade a necessidade de implementar correcções de fundo a estes mapas bem como implementar alguns outros que são exigidos legalmente e que por falta de definição ainda não tinham sido implementados.

O trabalho de especificação foi levado a cabo pelo IGFSS em conjunto com o IIESS, trabalho que ficou concluído no passado dia 02.02.2007.

De acordo com o trabalho programado as especificações dos mapas que ainda requerem esclarecimentos estão calendarizadas para serem feitas atempadamente de forma a não prejudicar o calendário de desenvolvimento. Este acordo está estabelecido entre a equipa do IIESS e do IGFSS.

Está neste momento iniciado o trabalho de programação necessário para esta alteração trabalho este que se prevê que irá demorar cerca de dois meses a estar pronto.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

De acordo com o plano previsto há a garantia que a análise da informação financeira relativa ao 2º semestre já poderá ser efectuada na nova versão dos mapas legais.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS: Não Aplicável

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SECRETARIA GERAL

F-257

P.022

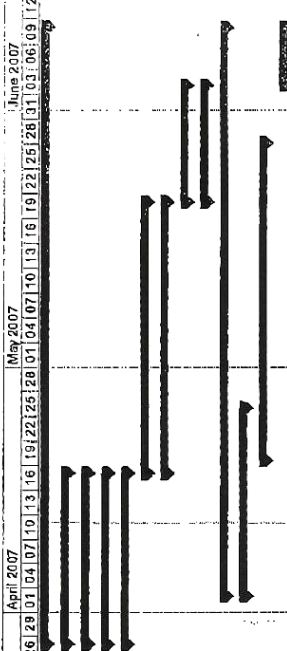
T-532

+351218433724

+351218433724

De 18-Jun-2007 15:10

ID	Task Name	Duration	Start	Finish
1	Alterações aos Mapas Orçamentais - Trib. Contas	60 days	Wed 28-03-07	Mon 11-08-07
2	Fase 1	14 days	Wed 28-03-07	Wed 18-04-07
3	Mapas por Subsistema para 2007/2006/2007	14 days	Wed 28-03-07	Wed 18-04-07
4	Optica da Despesa	14 days	Wed 28-03-07	Wed 18-04-07
10	Optica da Receita	14 days	Wed 28-03-07	Wed 18-04-07
32	Fase 2	21 days	Wed 18-04-07	Mon 21-05-07
33	Mapas X's	21 days	Wed 18-04-07	Mon 21-05-07
65	Fase 3	10 days	Mon 21-05-07	Mon 04-06-07
66	Agregação dos mapas por Subsistemas	10 days	Mon 21-05-07	Mon 04-06-07
69	Testes (GSS)	46 days	Mon 21-05-07	Mon 11-06-07
70	Testes nos Mapas Fase 1	15 days	Tue 03-04-07	Thu 26-04-07
85	Testes nos Mapas Fase 2	24,5 days	Thu 19-04-07	Mon 28-05-07
101	Testes nos Mapas Fase 3	5 days	Mon 04-06-07	Mon 11-06-07





Reformulações Estruturais

1. Tesouraria Única

Com o objectivo de permitir uma centralização de todos os pagamentos e recebimentos do Sistema Segurança Social em contas bancárias tituladas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), surge o projecto "Tesouraria Única", tomando-se o SIF como a plataforma de suporte a este designio estratégico.

Iniciado em 2006, o projecto concentrou-se numa primeira fase na centralização dos fluxos financeiros relacionados com recebimentos, garantindo neste momento uma cobertura de cerca de 95% deste tipo de movimentos, encontrando-se a vertente de pagamentos ainda em fase de modelização processual.

a. Vertente Recebimentos

O projecto de "Tesouraria Única" na vertente dos Recebimentos, tem como finalidade a centralização em contas bancárias tituladas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) de todos os recebimentos efectuados pelas Entidades do Sector.

O principal objectivo a atingir prende-se com a correcta evolução dos interfaces de comunicações do SIF-SAP com os sistemas GT e SICC, de forma a suportar tecnologicamente o processo de recebimentos na óptica da Tesouraria Única.

Neste momento o projecto não pode seguir o decurso do plano inicialmente efectuado, em virtude das dependências existentes com o entrada em produção do interface GC ainda não estarem reflectidas no interface GT, só com a estabilização destes será possível avançar com a plenitude dos trabalhos.

Está também já agendada uma reunião entre o IGFSS e o ISS para aprovar em conjunto a especificação funcional da integração das contabilizações automáticas dos movimentos com origem do SICC – Prestações, nesta vertente da Tesouraria Única.

18-Jun-2007 15:12 Da

+351218433724

+351218433724

T-533 P.001

F-258

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Esta componente não estava contemplada no pedido feito pelo IGFSS e que deu origem ao arranque deste projecto, tendo sido, no entanto posteriormente e em fase de definição de âmbito, considerado oportuno a sua inclusão.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

Responsável na EM-SIF --

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

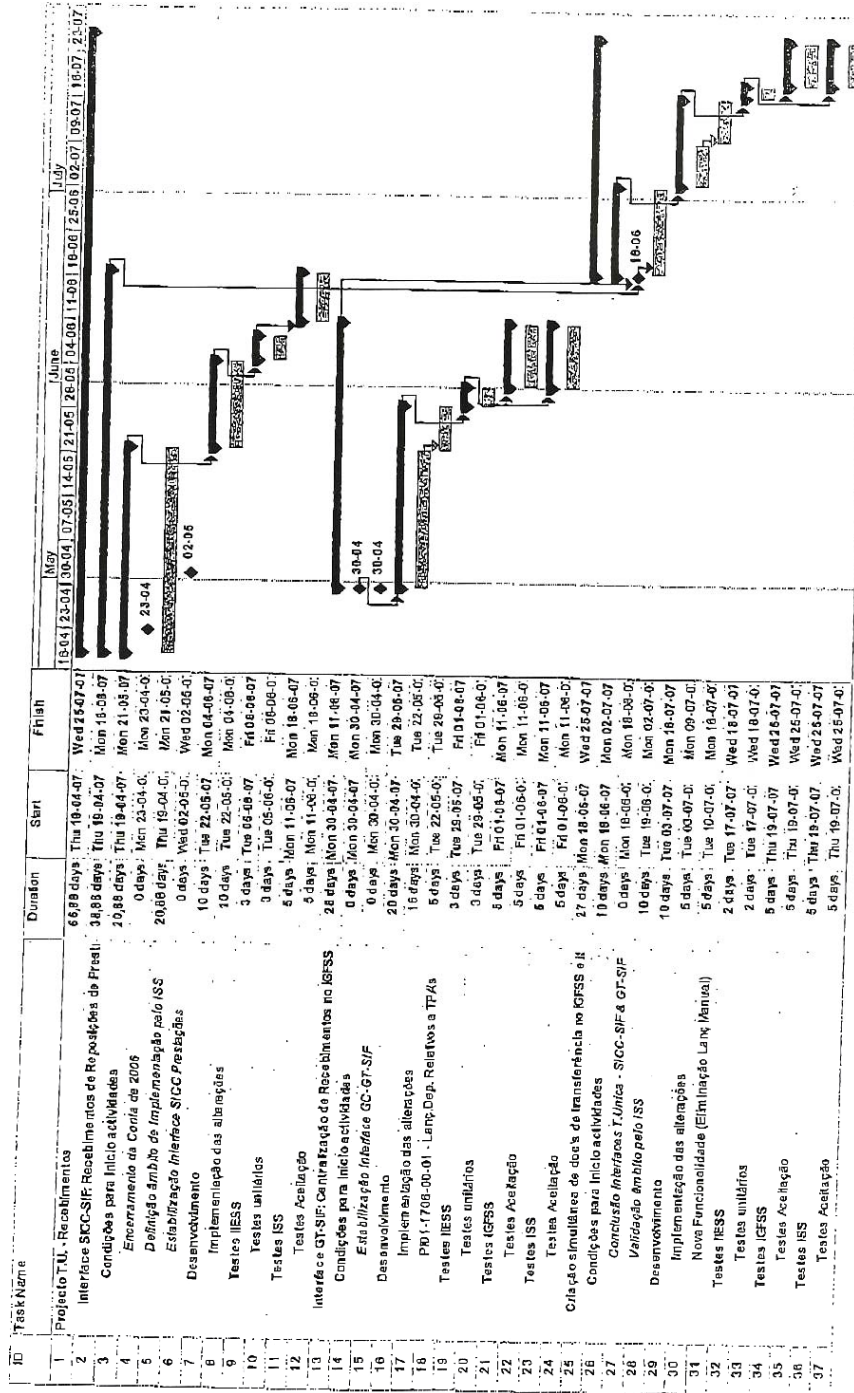
F-258

T-533 P.002

+351218433724

+351218433724

De 18-Jun-2007 15:12



b. Vertente Pagamentos

A vertente de pagamentos na Tesouraria Única por implicar um grau de risco associado bastante elevado, e tratando-se de um sistema de informação com as particularidades e criticidade do SIF-SAP, esse risco terá de ser minimizado e bastante controlado.

Desta forma optou-se pela realização de um Piloto com a centralização dos fluxos financeiros relacionados com os pagamentos às Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS, para uma posterior extensão ao restante universo do SIF, desta forma, são antecipados os problemas e encontradas as respectivas soluções, isto num universo mais limitado e actualmente bastante estável.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

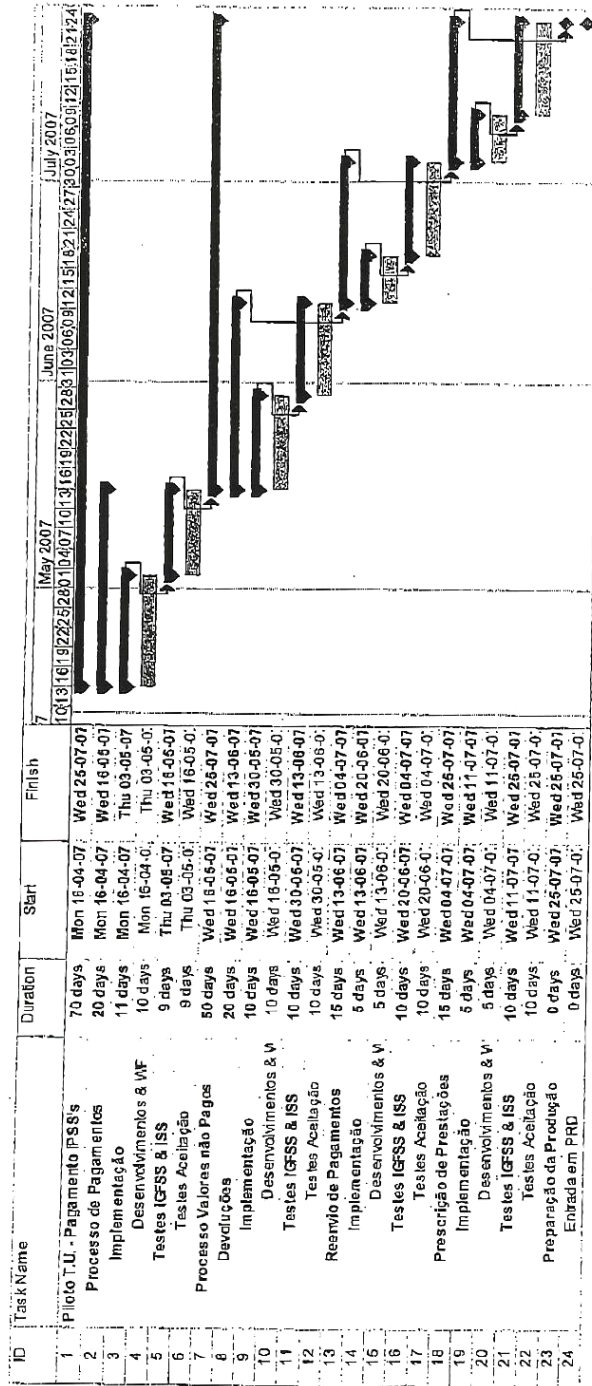
F-258

P-004

T-533

+351218433724

+351218433724



INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

SEGURANÇA SOCIAL

2. Centralização de Processos – Prestações

Foi feito um estudo com o objectivo de analisar o impacto nos processos de suporte residentes no Sistema de Informação Financeiro da Segurança Social (SIF) que poderão advir da implementação de uma centralização de processos ao nível dos Serviços Centrais do ISS.IP.

Actualmente a arquitectura existente no SIF ao nível da caracterização dos diversos Centros Distritais revela uma realidade que existia à data de implementação, onde cada Centro Distrital é representado com uma entidade contabilística independente. Assim cada "empresa" tem que executar processos de suporte cada uma "per si" apenas por esta razão.

No estudo foi feita uma análise por Módulo Funcional onde uma centralização dos processos de suporte poderá potenciar maiores ganhos de eficiência.

Alguns módulos funcionais que não foram visados uns por já contemplarem a centralização do processo nos Serviços Centrais do ISS.IP (Módulo de Vencimentos), ou porque a sua operacionalização actual não causa constrangimentos (Módulo de RE – componente relacionada com os Estabelecimentos Integrados), ou ainda por estar prevista a sua descontinuidade (Módulo das IPSS).

Existem ainda alguns módulos que não referidos directamente (Módulo de Consolidação, Módulo de IS-PS, Módulo de Contabilidade Analítica) pois estão sucessivamente referenciados e serem implícitos os impactos decorrentes das alterações a efectuar aos módulos analisados.

De entre os processos estudados ficou convencionado entre o IIESS e o ISS, que a **prioridade deveria ser dada à centralização da contabilização das prestações** desde o passo do pedido de abastecimento ao IGFSS até ao pagamento do processamento executado.

Com base neste estudo e para o âmbito definido como prioritário referido atrás, ao nível processual não se verificam alterações. Apenas se identificam alterações processuais ao nível do interface de forma a contabilizar apenas nos Serviços Centrais.



Impactos em SIF

A concretização do cenário está dependente da realização das seguintes condições:

- Centralização do orçamento nos Serviços Centrais, para as rubricas respeitantes a Prestações Sociais;
- Transferência das dívidas em aberto dos Centros Distritais para os Serviços Centrais;
- Alteração das tabelas de configuração do interface;
- Alteração do processo actual de forma a contabilizar sem intervenção humana, desde o pedido de abastecimento ao IGFSS até ao pagamento do processamento executado.
- Conclusão e estabilização de dois outros projectos que se encontram já em andamento e que são:
 - SICC – Prestações - Estabilização do Interface e alteração da Contabilização sem o detalhe ano/mês de referência.
 - Projecto Tesouraria Única Recebimentos – Componente de contabilização automática dos movimentos recebidos em GT.

É essencial e vital que todos estejamos conscientes que num projecto desta natureza, embora a componente SIF seja parte fundamental e que permite a sua operacionalização, o mesmo não poderá incidir apenas no vector tecnológico, terá de ser parte integrante de um programa estrutural em que uma reengenharia de processos e um projecto de gestão da mudança teriam de estar subjacentes para garantir o sucesso de um projecto destas características.

A calendarização das tarefas e sua responsabilidade podem ser consultadas no plano a seguir apresentado, sendo no entanto ainda uma previsão não validada.

Responsável na EM-SIF –

Interlocutor IGFSS:

Interlocutor ISS:

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL

REGIÃO SOCPI

T-533 P.007/021 F-258

ID	Tarefa/Name	Duration	Start	Finish	Responsável
1	Centralização de Processos	14 days	Wed 02/03/07	Tue 05/11/07	
2	SOC - Práticas	44 days	Wed 02/03/07	Tue 05/11/07	
3	Condições para implementação	57 days	Wed 02/03/07	Wed 23/07/07	IESI
4	Estabelecimento de SICC Práticas	0 days	Wed 02/03/07	Wed 02/03/07	IESI
5	Alargado Ano /MS de Referência	0 days	Wed 23/07/07	Wed 23/07/07	IESI
6	Implementação ZIL Recebimentos	8 days	Wed 23/07/07	Wed 23/07/07	IESI
7	Desenho Funcional	20 days	Wed 23/07/07	Wed 19/08/07	
8	Distribuição Funcional Médica a Implementar	20 days	Wed 23/07/07	Wed 19/08/07	IESI (SICC A SIF), GFS3, I
9	Desenvolvimento e Implementação	16 days	Wed 12/09/07	Wed 03/10/07	IESI
10	Desenvolvimento WF e Interfaces	19 days	Wed 12/09/07	Wed 26/09/07	IESI
11	Configuração Tabelas e Interfaces	15 days	Wed 12/09/07	Wed 03/10/07	IESI
12	Alargado e Carregamento Exatidão Organiza	18 days	Wed 12/09/07	Wed 26/09/07	GFS3
13	Testes	12 days	Wed 03/10/07	Thu 25/10/07	
14	Testes Aceitação	15 days	Wed 03/10/07	Thu 25/10/07	IESI (SICC A SIF), GFS3, I
15	Preparação e Produção	7 days	Thu 25/10/07	Tue 09/11/07	IESI
16	Formação (?) (Organização de WF)	5 days	Thu 25/10/07	Fri 02/11/07	IESI
17	Documentação	5 days	Thu 25/10/07	Fri 02/11/07	IESI
18	Passagem a Produção	2 days	Fri 02/11/07	Tue 06/11/07	IESI, GFS3

+351218433724

18-Jun-2007 15:14 De



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

039340

20.OUT.2007



Exº Senhor

Dr.

Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, IP

Rua Rosa Araújo, n.º 43

1250-194 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

Assunto: **OSS-2006. Alterações orçamentais.**

Como é sabido, o processo relativo às alterações orçamentais envolve naturalmente uma importância tal e uma complexidade e morosidade, de diferentes graduações, na respectiva conclusão que justificam a tomada de medidas com vista à redução do prazo médio observado no IGFSS e contado desde a data da entrada do pedido de alteração ao orçamento das ISS's até à respectiva aprovação e contabilização.

Assim e visando a redução daquele prazo têm vindo a ser implementadas internamente medidas que permitam uma maior agilização de procedimentos, sendo que os objectivos prosseguidos incluída a qualidade pretendida, apenas serão obtidos se àquelas se juntar a colaboração activa de todas as ISS's na adequada formulação de pedidos de alteração orçamental.

Neste contexto, insiste-se junto de V.ª Ex.ª no sentido de, tendo em consideração a legislação aplicável e a Circular Normativa n.º 7/2006, de 15 de Março deste Instituto, os pedidos de alteração orçamental passarem a incluir impreterivelmente:

- A adequada justificação (incluindo para a libertação e para o reforço);
- A quantificação financeira respectiva em euro, considerando zero casas decimais;
- O preenchimento e remessa ao IGFSS dos quadros anexos à Circular Normativa n.º 7/2006, de que se junta de novo um exemplar.

Recorde-se, a propósito, que os referidos quadros, para além de apresentarem alguns elementos indispensáveis à análise de cada uma das alterações orçamentais propostas, também tem como objectivo a validação da regra de equilíbrio orçamental e a verificação do equilíbrio orçamental de alguns "fundos" a cuja despesa se encontra consignada a determinada receita (ex: Fundos de formação AF e F, AS e PIDDAC).

Neste contexto, sempre que a Instituição a que V.ª Ex.ª preside solicitar um reforço ou uma anulação na despesa total orçamentada, deverá simultaneamente propor o correspondente reforço ou anulação do fundo de transferências financeiras respectivo.

18-Jun-2007 15:14 De

+351218433724

+351218433724

T-533 P.008/021 F-258



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTOS E CONTAS



Aproveita-se, ainda, a oportunidade para informar V.ª Ex.ª que não foi possível atender, de momento, a totalidade dos reforços de dotação de despesa propostos recentemente pelo ISS-IP (e-mail de 27 Setembro, p.p.) nas diferentes prestações sociais por indisponibilidade orçamental, estrangimento e esperamos ultrapassar em breve, porquanto está em curso o pedido de aprovação superior de mais uma alteração ao OSS-2006.

Contudo, o IGFSS procedeu já às anulações propostas no referido e-mail pelo ISS-IP relativamente a algumas dotações de despesa razão pela qual, temporariamente, o respectivo orçamento se encontra reduzido.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo,

IB/MM

Orçamento da Segurança Social

Fundo - (código numérico e designação)

Entidade/subentidade contabilística (código numérico e designação)

Alterações orçamentais intralente entidades ou subentidades contabilísticas
Ano 2006
Recelta

Código (1)	Classificação económica Designação (2)	Execução orçamental 2005 (3)	Previsões iniciais (4)	Previsões corrigidas em 2006/ / (5)	Alterações orçamentais			Previsões corrigidas pretendidas (9)=(5)+(8)-(7)+(6)
					Transf. entre rubricas		Créditos especiais (8)	
					Reforços (6)	Anulações (7)		
Total		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Em euro

18-Jun-2007 15:15 De
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA SOCIAL

+351218433724

+351218433724

T-533 P.018/021 F-258
pda PUBLICA 14



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Exma Senhora
Dra
Centro de Gestão Financeira da Segurança
Social
Rua dos Italianos, 10
9700-099 ANGRA DO HEROÍSMO

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		DOC-SACCIS-10105/2007	/ /

Assunto: OSS-2006 - Alterações orçamentais

Em aditamento ao nosso ofício nº 1412 de 23.01.2007, junto envio em anexo cópia da pág.10 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social do ano 2006 do Tribunal de Contas, onde consta o reparo cujo teor se transcreve:

"Retira-se que a não publicação atempada das alterações orçamentais viola o estipulado no artigo 52º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), o qual dispõe, relativamente ao 4º trimestre, que esse procedimento deve ser realizado até ao final do mês de Fevereiro de 2007".

Assim, reiteramos uma vez mais a necessidade do cumprimento dos prazos definidos pelo Departamento de Orçamento e Conta para a realização das alterações orçamentais de modo a que, de futuro, seja garantida a observância do estipulado no artigo 52º da Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho Directivo,

De:
Enviado: quinta-feira, 31 de Maio de 2007 14:32
Para:
Cc:
Assunto: Reunião acordada para amanhã, dia 1 de Junho

Agenda

Execução orçamental do ISS.IP relativa ao período de Janeiro a Abril de 2007

1) **Análise dos saldos orçamentais (receitas orçamentais - despesas orçamentais)**
apurados em cada uma das subentidades contabilísticas do ISS.IP em 30 de Abril de 2007:

1.1. Apuramento do saldo orçamental - Quadro nº 11 da execução orçamental ;

1.2. Identificação das determinantes dos "défices" e dos "superávites" orçamentais registados nos CDSS's e das correspondentes correcções a implementar;

2) **Contabilização integral das operações não enquadradas nos softwares em implementação:**

2.1. Transferências correntes e de capital entre o IGFSS e o ISS;

2.2. Despesas pagas pelo ISS - PIDDAC OE e OSS - e transferências de capital recebidas do IGFSS;

3) **Regularizações de abastecimentos, sem fluxo financeiro ;**

4) **Devoluções de abastecimentos, com fluxo financeiro;**

5) **Saldo do subsídio complementar de desemprego.**

Acta de reunião

Data da reunião: 06-06-2007

Duração da reunião: 10:15 – 12:45

Local da reunião: Sala de reuniões 221, 2º andar do edifício sede do IGFSS, Rua Manuel da Maia.

Presenças	Organização/Área
Drª.	ISS, IP / DF
Dr.	ISS, IP / DF
Dr. .	IGFSS / CD
Drª.	IGFSS / DOC
Drª.	IGFSS / DOC
Drª. .	IGFSS / DOC
Drª.	IGFSS / DOC
Dr.	IGFSS / DFIN
Dra.	IGFSS / DFIN

1.Sumário

Na presente acta encontram-se reflectidas as conclusões da reunião realizada a 06 de Junho de 2007, com os seguintes propósitos, conforme ordem de trabalhos:

- 1) Análise dos saldos orçamentais (receitas orçamentais - despesas orçamentais) apurados em cada uma das subentidades contabilísticas do ISS, IP em 30 de Abril de 2007:
 - 1.1. Apuramento do saldo orçamental – Quadro nº 11 da execução orçamental;
 - 1.2. Identificação das determinantes dos "défices" e dos "superávites" orçamentais registados nos CDSS's e das correspondentes correcções a implementar;
- 2) Contabilização integral das operações não enquadradas nos softwares em implementação:
 - 2.1. Transferências correntes e de capital entre o IGFSS e o ISS;
 - 2.2. Despesas pagas pelo ISS - PIDDAC OE e OSS - e transferências de capital recebidas do IGFSS;
- 3) Regularizações de abastecimentos, sem fluxo financeiro;
- 4) Devoluções de abastecimentos, com fluxo financeiro;
- 5) Saldos do subsidio complementar de desemprego.

2.Assuntos Tratados

Debateram-se os assuntos indicados na agenda da reunião, pelo que se descrevem de seguida as conclusões retiradas de cada ponto:

1. Análise dos saldos orçamentais (receitas orçamentais - despesas orçamentais) apurados em cada uma das subentidades contabilísticas do ISS.IP em 30 de Abril de 2007.

O objectivo desta reunião é possibilitar uma análise da execução orçamental enviada pelas subentidades e fazer uma avaliação de situações que suscitam dúvidas.

No início da reunião a Dra. entregou aos presentes um quadro resumo de apuramento do saldo orçamental dos vários Centros Distritais, de Janeiro a Abril de 2007, e explicou os procedimentos seguidos para a sua elaboração.

Da análise ao quadro, constataram-se duas situações:

a) Centros Distritais (CDSS) que apresentam “défice” orçamental

Nestes casos os CDSS apresentam valores de despesa superiores aos valores de receita, abastecimentos financeiros obtidos do IGFSS incluídos.

As possíveis causas, isoladamente ou em conjunto, poderão ser:

- ↳ Os CDSS não estão a indicar, na execução orçamental remetida ao IGFSS, todas as receitas próprias obtidas, nomeadamente RNAP's, rendimentos e outras receitas;
- ↳ Os CDSS estão a utilizar saldos de anos anteriores (depósitos à ordem) em sua posse para financiar despesa;
- ↳ A despesa registada nos quadros de execução orçamental mensal remetida ao IGFSS apresenta-se por defeito face aos valores efectivamente pagos.

Qualquer destas situações tem de ser evitada.

A Dra. informou que já solicitou aos CDSS para devolverem ao IGFSS os saldos de anos anteriores.

Foi relembrado que os saldos orçamentais anuais só são possíveis de utilização após autorização de entidade competente, sendo que até à data a integração de saldos aprovada no âmbito do Subsistema Previdencial tem aplicação em activos financeiros geridos pelo IGFCSS, pelo que os saldos em posse das instituições têm de ser devolvidos ao IGFSS por forma a que este os entregue ao IGFCSS.

No que se refere aos saldos cuja integração foi autorizada, no Sistema de Acção Social, para financiar acréscimo de despesa (ex. programas sociais financiados pelos jogos sociais) já aqueles se encontram carregados no sistema.

A Dra. referiu que há situações de devolução de saldos fora do sistema (SIF) que carecem de melhor identificação, por isso não se encontram registadas, quer pelos CDSS, quer pelo IGFSS.

Também existem dois ou três casos em que os CDSS pretendem contabilizar a devolução de saldos, mas relativamente às quais o IGFSS aguarda um desenvolvimento no SIF pedido ao IIESS, de forma a poder contabilizar correctamente essas devoluções, identificando que se trata de saldos sem aplicação em despesa, situação a ser resolvida brevemente.

A Dra. referiu que parte dos saldos transitados nas ISS em Dezembro de 2006 se prende com o atraso no lançamento da receita.

Dra. referiu que também podem ter origem em pedidos de abastecimento em excesso durante o ano passado, importando reduzir a incidência destes casos, no interesse da rentabilização dos meios monetários disponíveis no Sistema da Segurança Social, no que se enquadra no objectivo de "Tesouraria Única".

b) Centros Distritais (CDSS) que apresentam "superavite" orçamental

Existem alguns CDSS que, no primeiro quadrimestre, apresentam "superavite" orçamental, isto é, o total das receitas (abastecimentos financeiros obtidos do IGFSS incluídos) é superior às despesas apresentadas.

A Dra. considera que pode ser despesa declarada por defeito. A situação mais flagrante é a do CDSS do Porto, que derivará, certamente, de uma incorrecção nos valores da despesa.

Foi ainda esclarecido que o valor apurado no CNP está correcto e decorre de compromissos com os CTT, que levam a que o financiamento, em cada mês, de despesa, por parte do IGFSS/DFIN, se inicie no mês anterior, pelo que esta situação será constante até ao mês de Dezembro, mês este em que a contabilização do valor remetido em Dezembro para financiar despesa de Janeiro do ano seguinte se faz por OT (operação de tesouraria) e regulariza contabilística e orçamentalmente em Janeiro do ano seguinte.

Mais foi referido que o objectivo pretendido com a análise da informação financeira é o de qualificar a "Execução Orçamental Mensal" e conseguir que os saldos orçamentais mensais sejam tendencialmente nulos, desiderato para o qual há que encontrar solução

Foi consensual o entendimento sobre a necessidade de as ISS's:

- ↳ Nos "Mapas de execução orçamental mensal", para além de incluírem correctamente as despesas e as receitas na sua totalidade, preencherem e analisarem os quadros n.º5, n.º10 e n.º11, pois nestes é feito automaticamente o apuramento do saldo orçamental mensal.
- ↳ Devolverem ao IGFSS as disponibilidades em 31 de Dezembro de 2006, isto é, os saldos ainda em sua posse.

Salientou-se a eventualidade de poder vir a acontecer nalgum(ns) caso(s) que instituições que utilizaram em 2007 saldos de anos anteriores para financiar despesa, para os poderem devolver, terem que solicitar os adequados abastecimentos financeiros. Para estes casos a Dra. lembrou que:

- ↳ É necessário identificar a que tipos de despesas se destinam esses abastecimentos;
- ↳ É imperativo que a devolução dos saldos/disponibilidades se processe rapidamente.

2. Contabilização integral das operações não enquadradas nos softwares em implementação.

Foi apresentado um mapa que evidencia os valores registados pelos CDSS como receitas de transferências financeiras obtidas do IGFSS e as diferenças com os valores registados no IGFSS como despesas de transferências financeiras concedidas.

Dado que não deveria haver quaisquer diferenças, concluiu-se que os CDSS mantêm atrasos na contabilização destas operações, sem que tal advenha de quaisquer problemas de "interface", sendo que basta aos CDSS efectuarem a liquidação e o recebimento, pois os movimentos nas contas de custo e de proveito são automaticamente feitas no SIF, no IGFSS e nos CDSS, aquando do processamento pelo IGFSS das transferências concedidas.

Dra. referiu que os dados serão analisados e tentar-se-á criar rotinas para que tais diferenças sejam, também, tendencialmente nulas.

Relativamente a operações enquadradas com o PIDDAC OE, a Dra. lembrou natureza de consignação de receita à despesa paga e a crítica do Tribunal de

Contas por o OSS ter antecipado, em 2002, verbas para suportar despesa paga com suporte no OE.

Visando criar condições que evitem a repetição de situações como a referida, o IGFSS solicitou por ofício às instituições a comunicação mensal dos valores a pagar no mês seguinte de modo a que o IGFSS possa solicitar ao OE, com a antecedência necessária, os valores efectivamente necessários.

Foi apresentado um quadro relativamente ao PIDDAC (Janeiro a Abril de 2007), em que se apuram diferenças entre receitas e despesas e que irão ser objecto de análise por parte do ISS,IP.

A Dra. referiu a importância da análise destes dados e sugeriu que, após a conclusão da execução orçamental relativa ao mês de Junho de 2007, se programe outra reunião com a mesma ordem de trabalhos, caso persistam casos/situações a clarificar.

3. **Regularizações de abastecimentos, sem fluxo financeiro;**
4. **Devoluções de abastecimentos, com fluxo financeiro;**

Relativamente a estes pontos, abordados durante a reunião, a Dra. entregou quadros de análise à Dra. com a indicação de algumas situações que carecem de melhor esclarecimento. Os dados reportam-se essencialmente aos anos de 2004 a 2006, e recaem sobre um número limitado de instituições.

Também se abordou o pedido do Departamento Financeiro às Instituições que comuniquem mensalmente e de forma agregada, alguns dados, como o de encontro de contas com doença profissional, por forma a agilizar os processos de regularização contabilística.

5. **Saldos do subsídio complementar de desemprego.**

Este ponto também reporta a um pedido já efectuado pelo Departamento Financeiro relativamente a saldos do subsídio complementar de desemprego (POC'S).

3.Conclusão

Face à importância das questões debatidas na reunião, a Dra. , atendendo à necessidade de acordar procedimentos com os CDSS's, sugeriu a realização de reuniões com os Centros Distritais, solicitando ao IGFSS/DOC o envio dos mapas distribuídos na reunião via e-mail.

Assim sendo, ficou acordado que:

- i. O ISS, IP vai efectuar um primeiro contacto com os CDSS, via e-mail, em que enviará os mapas apresentados nesta reunião;
- ii. Serão realizadas três reuniões, dando primazia aos casos que necessitam de melhor aprofundamento, sugerindo-se o seguinte escalonamento:
 - ↳ 1ª reunião: Centros Distritais de Setúbal, Aveiro, Castelo Branco, Viseu e Bragança;
 - ↳ 2ª reunião: Centros Distritais de Lisboa, Viana do Castelo, Portalegre, Braga e Leiria;
 - ↳ 3ª reunião com os restantes CDSS;
 - ↳ As datas propostas foram 27 e 29 de Junho e 5 de Julho de 2007.
- iii. Nas referidas reuniões e juntamente com os Centros Distritais serão abordados e esclarecidos os assuntos da reunião de hoje, pelo que a Dra. solicitou ao IGFSS o envio de uma proposta de ordem de trabalhos para as reuniões referidas.

Deste modo foi dada como encerrada a reunião.