



Tribunal de Contas

*Auditoria orientada à situação financeira
da SPMS – Serviços Partilhados do
Ministério da Saúde, EPE*



*Promover a verdade, a boa gestão, a
legalidade e a responsabilidade nas
finanças públicas*

Relatório n.º 18/2017 – 2ª Secção
Processo n.º 9/2017 – Audit
VOLUME I





SINOPSE

O presente Relatório dá conta dos resultados de uma auditoria orientada à situação financeira da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, com enfoque nos exercícios dos anos de 2015 e 2016.

O Tribunal concluiu que o resgate financeiro do Serviço de Utilização Comum dos Hospitais - SUCH, realizado pelo Estado em setembro de 2015, implicou a transferência para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE de passivos vencidos de cerca de € 26,1 milhões, dos quais € 22,5 milhões respeitavam a empréstimos bancários em incumprimento, que colocaram a central de compras do Ministério da Saúde em falência técnica.

Em resultado, esta empresa passou de capitais próprios positivos de € 15,5 milhões, no final de 2014, para - € 5,6 milhões negativos, no final do 3.º trimestre de 2015.

Apesar da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE ter acomodado a dívida do SUCH, o Ministério das Finanças, em dezembro de 2015, determinou que a empresa procedesse à entrega ao Tesouro do saldo de gerência do exercício de 2014 no montante de € 15,8 milhões, o que agravou a situação financeira da empresa colocando-a com capitais próprios negativos de - € 17,7 milhões e com uma dívida líquida de cerca de € 19,5 milhões, no final de 2015.

As injeções de capital na empresa realizadas durante o ano de 2016 na sequência da recomendação do Tribunal de Contas formulada no Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção¹, no valor global de € 25,3 milhões, foram insuficientes para fazer face à totalidade dos passivos que lhe foram transmitidos, estando ainda por pagar (em 2017) dívidas a fornecedores e a outros credores de cerca de € 0,6 milhões.

Por considerar que as receitas da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE devem ser utilizadas na sua atividade de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde, o Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde que a empresa seja dotada de financiamento específico e necessário para fazer face às dívidas que lhe foram transmitidas e que ainda estão por pagar.

Em contraditório, o Ministério das Finanças informa que está a ser equacionado um mecanismo de financiamento para concluir a regularização das dívidas por pagar e que diligenciará pela apreciação das contas da empresa com maior celeridade.

¹ Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2015/2s/audit-dqtc-rel030-2015-2s.shtm



Tribunal de Contas

Auditoria orientada à situação financeira da SPMS



ÍNDICE GERAL

| | |
|--|-----------|
| SUMÁRIO | 7 |
| 1. Conclusões..... | 7 |
| 2. Recomendações | 12 |
| I. INTRODUÇÃO | 14 |
| 3. Fundamento, âmbito e objetivos | 14 |
| 4. Metodologia | 14 |
| 5. Condicionantes, limitações e colaboração | 15 |
| 6. Exercício do contraditório | 16 |
| II DESENVOLVIMENTO | 18 |
| 7. Caracterização da empresa | 18 |
| 7.1 Enquadramento legal e organizacional | 18 |
| 7.2 Modelo de financiamento | 20 |
| 8. Transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS” | 24 |
| 8.1 Impacto da assunção das dívidas dos “SOMOS” | 25 |
| 8.2 Passivos dos “SOMOS” | 30 |
| 8.2.1 Empréstimos bancários..... | 31 |
| 8.2.2 Fornecedores e outras contas a pagar..... | 34 |
| 8.3 Fontes de financiamento do serviço da dívida..... | 37 |
| 8.3.1 Aumento de capital estatutário | 38 |
| 8.3.2 Dotação no Orçamento do Estado | 40 |
| 8.3.3 Ativos dos “SOMOS” | 41 |
| 9. Situação económico-financeira da SPMS | 44 |
| 10. Acatamento das recomendações do Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção | 54 |
| III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO..... | 55 |
| IV EMOLUMENTOS | 55 |
| V DECISÃO..... | 55 |



ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 – HOMOLOGAÇÃO DOS CONTRATOS-PROGRAMA [2014-2016]..... | 21 |
| QUADRO 2 – LINHAS DE PRODUÇÃO DOS CONTRATOS-PROGRAMA [2012-2016]..... | 22 |
| QUADRO 3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS-PROGRAMA [2014-2016]..... | 23 |
| QUADRO 4 – GASTOS COM A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS RELACIONADOS COM OS “SOMOS” | 27 |
| QUADRO 5 – IMPACTO DOS “SOMOS” NAS CONTAS DA SPMS – 30 DE SETEMBRO DE 2015 | 27 |
| QUADRO 6 – PASSIVOS DOS “SOMOS” | 30 |
| QUADRO 7 – DÍVIDA AO SINDICATO BANCÁRIO | 31 |
| QUADRO 8 – ENCARGOS COM OS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS | 33 |
| QUADRO 9 – REEMBOLSO DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS | 34 |
| QUADRO 10 – DÍVIDAS A FORNECEDORES E OUTRAS CONTAS A PAGAR DOS “SOMOS” | 34 |
| QUADRO 11 – POSIÇÃO FINANCEIRA DOS “SOMOS” | 37 |
| QUADRO 12 – FONTES DE FINANCIAMENTO DO SERVIÇO DA DÍVIDA | 38 |
| QUADRO 13 – TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2016 | 40 |
| QUADRO 14 – ATIVOS DOS “SOMOS” | 42 |
| QUADRO 15 – BALANÇO [2010-2014] | 44 |
| QUADRO 16 – INDICADORES FINANCEIROS [2010-2014] | 45 |
| QUADRO 17 – BALANÇO [2014-2016] | 45 |
| QUADRO 18 – INDICADORES FINANCEIROS [2014-2016] | 46 |
| QUADRO 19 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO [2013-2016] | 47 |
| QUADRO 20 – DECLARAÇÃO COMPROMISSOS PLURIANUAIS-2015 | 47 |
| QUADRO 21 – ANTIGUIDADE DA DÍVIDA DA SPMS [DIVULGADA] | 48 |
| QUADRO 22 – ANTIGUIDADE DA DÍVIDA DA SPMS [AJUSTADA] | 48 |
| QUADRO 23 – RECEBIMENTOS DE FLUXOS DE ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO | 49 |
| QUADRO 24 – DEMONSTRAÇÃO DE FLUXOS DE CAIXA - ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO - 2016 | 50 |
| QUADRO 25 – DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZAS [2010-2016] | 50 |
| QUADRO 26 – RENDIMENTOS [2011-2016] | 51 |
| QUADRO 27 – SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO EM 2016 | 52 |
| QUADRO 28 – IMPACTO DOS “SOMOS” NOS GASTOS E RENDIMENTOS DA SPMS..... | 53 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| FIGURA 1 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA AUDITORIA | 14 |
|---|----|

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 – FORNECEDORES E OUTRAS CONTAS A PAGAR “SOMOS” - SITUAÇÃO A 29 DE MAIO DE 2017 | 35 |
| GRÁFICO 2 – FORNECEDORES E OUTRAS CONTAS A PAGAR “SOMOS” - SITUAÇÃO A 29 DE MAIO DE 2017 | 35 |
| GRÁFICO 3 – FONTES DE FINANCIAMENTO DO SERVIÇO DA DÍVIDA EM % | 38 |

RELAÇÃO DE SIGLAS

| Sigla | Designação |
|--------------|---|
| ACE | <i>Agrupamento Complementar de Empresas</i> |
| ACSS | <i>Administração Central do Sistema de Saúde, IP</i> |
| ARS | <i>Administração Regional de Saúde</i> |
| ARSC | <i>Administração Regional de Saúde do Centro</i> |
| ARSLVT | <i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i> |
| CA | <i>Conselho de Administração</i> |
| CD | <i>Conselho Diretivo</i> |
| CLC | <i>Certificação Legal das Contas</i> |
| CP | <i>Contrato-Programa</i> |
| CSC | <i>Código das Sociedades Comerciais</i> |
| DFC | <i>Demonstração de Fluxos de Caixa</i> |
| DGO | <i>Direção-Geral do Orçamento</i> |
| DGTF | <i>Direção-Geral do Tesouro e Finanças</i> |
| EPE | <i>Entidade Pública Empresarial</i> |
| EBIT | <i>Earnings Before Interest and Taxes</i> |
| EBITDA | <i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i> |
| IGCP | <i>Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE</i> |
| IP | <i>Instituto Público</i> |
| IVA | <i>Imposto sobre o Valor Acrescentado</i> |
| LCPA | <i>Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso</i> |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> |
| MLP | <i>Médio e Longo Prazo</i> |
| MS | <i>Ministério da Saúde</i> |
| NCRF | <i>Norma Contabilística e de Relato Financeiro</i> |
| OE | <i>Orçamento de Estado</i> |
| PMP | <i>Prazo Médio de Pagamentos</i> |
| PRITIC | <i>Plano de Reforço de Investimentos em Tecnologias de Informação e Comunicação</i> |
| RCM | <i>Resolução do Conselho de Ministros</i> |
| RLP | <i>Resultado Líquido do Período</i> |
| ROC | <i>Revisor Oficial de Contas</i> |
| SEAMS | <i>Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde</i> |
| SEAO | <i>Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento</i> |
| SEATF | <i>Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e das Finanças</i> |
| SEE | <i>Setor Empresarial do Estado</i> |
| SEO | <i>Secretário de Estado do Orçamento</i> |
| SES | <i>Secretário de Estado da Saúde</i> |



| | |
|--------|--|
| SET | <i>Secretário de Estado do Tesouro</i> |
| SETF | <i>Secretário de Estado do Tesouro e Finanças</i> |
| SNC | <i>Sistema de Normalização Contabilística</i> |
| SNC-AP | <i>Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas</i> |
| SNS | <i>Serviço Nacional de Saúde</i> |
| SPMS | <i>Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE</i> |
| SROC | <i>Sociedade de Revisores Oficiais de Contas</i> |
| SUCH | <i>Serviço de Utilização Comum dos Hospitais</i> |
| TC | <i>Tribunal de Contas</i> |
| TIC | <i>Tecnologias de Informação e Comunicação</i> |



FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador

José António Carpinteiro

Auditor-Chefe

Jorge Santos Silva

Equipa de Auditoria

Conceição Silveiro
(Técnica Verificadora Superior)

Maria Lisete Valente
(Técnica Verificadora Superior)



Tribunal de Contas

Auditoria orientada à situação financeira da SPMS



SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2017² da 2ª Secção do Tribunal de Contas realizou-se uma auditoria orientada à situação financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, com o objetivo de examinar a situação económico-financeira da empresa na sequência do resgate financeiro do Serviço de Utilização Comum dos Hospitais realizado através da transmissão das dívidas dos Agrupamentos Complementares de Empresas “SOMOS”³ para a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

1. Conclusões

As principais conclusões são as seguintes:

- 1. O resgate financeiro do Serviço de Utilização Comum dos Hospitais⁴, efetivado pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, transferiu para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, passivos vencidos de cerca de € 26,1 milhões, dos quais cerca de 86% (€ 22,5 milhões) respeitavam a empréstimos bancários em incumprimento.**
- 2. Os passivos transmitidos por lei para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE produziram impactos negativos relevantes na empresa, dos quais se destacam:**
 - Colocaram-na na situação de **falência técnica (capitais próprios negativos de - € 5,6 milhões);**
 - **Fizeram-na incorrer em gastos não previstos** com juros e encargos bancários (**€ 0,5 milhões**), e com a contratação de serviços de assessoria contabilística, jurídica e de digitalização e armazenamento de documentação (**€ 0,1 milhões**);
 - Incluíram-na na lista das entidades em **incumprimento perante a Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal.**
- 3. Pela primeira vez desde a criação da SPMS (2010), e não obstante a situação de falência técnica em que foi colocada pela assunção das dívidas dos “SOMOS”, o Ministério das Finanças determinou em dezembro de 2015 a entrega do saldo de gerência da empresa acumulado até 2014 (€ 15,8 milhões) ao Tesouro, o que agravou a sua situação financeira, colocando-a com capitais próprios negativos (- € 17,7 milhões) e com uma dívida líquida de cerca de € 19,5 milhões.**
- 4. Por o Ministério das Finanças não ter assegurado, em 2015, os meios líquidos necessários para que a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE saldasse a dívida bancária transmitida pelos “SOMOS” foi inviabilizado um perdão de dívida bancária de cerca de € 0,7 milhões.**
- 5. O aumento de capital estatutário realizado em 2016 e as transferências inscritas no Orçamento do Estado desse mesmo ano foram insuficientes para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE fazer face à totalidade dos passivos transmitidos pelos “SOMOS”, estando ainda por pagar dívidas a fornecedores e a outros credores de cerca de € 0,6 milhões.**

² Aprovado pela Resolução n.º 6/2016 - 2.ª Secção, de 13 de dezembro.

³ Somos Pessoas, ACE, Somos Contas, ACE e Somos Compras, ACE.

⁴ No final de 2014, em resultado de “(...) *erros estratégicos do seu conselho de administração no período 2006-2010 (...)*”, o SUCH tinha capitais próprios negativos de cerca de - € 35,8 milhões. Vide Relatório n.º 31/2010 – 2.ª Secção.



ENQUADRAMENTO E MODELO DE FINANCIAMENTO

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria - ponto 7]

6. Em 2015, os rendimentos resultantes da execução do contrato-programa com a Administração Central do Sistema de Saúde, IP representaram 86,2% (€ 34,8 milhões) dos rendimentos totais da empresa (€ 40,3 milhões).
7. **O membro do Governo responsável pela área das finanças demorou, em média, no triénio 2014-2016 cerca de 7 meses a homologar os contratos-programa** celebrados entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, **o que prejudicou o desenvolvimento de sistemas de informação de apoio à prestação de cuidados de saúde à população por indisponibilidade de verbas.**
8. A execução financeira dos contratos-programa foi superior a 80% em 2014 e 2015, reduzindo-se para 71% em 2016, ano em que a homologação do contrato-programa registou o maior atraso.
9. Para minorar os constrangimentos resultantes dos atrasos na homologação dos contratos-programa, a partir do ano 2016, o financiamento da prestação de serviços de manutenção de sistemas de informação em contínuo passou a integrar o Orçamento do Estado, operacionalizando-se através de transferências correntes da Administração Central do Sistema de Saúde, IP.
10. A SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE continua a aguardar a aprovação pela tutela (conjunta) de uma tabela de preços para cobrança pela prestação de serviços de consultoria técnica, formação e contratação pública a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde.
11. **Em 2017, decorridos mais de sete anos da criação da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE os membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde não aprovaram ainda quaisquer contas da empresa.**

TRANSMISSÃO DAS POSIÇÕES JURÍDICAS DOS SOMOS

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria - ponto 8]

12. A transmissão para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE das posições jurídicas detidas nos Agrupamentos Complementares de Empresas “SOMOS” pelo Serviço de Utilização Comum dos Hospitais e pelos centros hospitalares de Lisboa colocaram a empresa em falência técnica, passando de capitais próprios positivos de cerca de € 18,9 milhões para capitais próprios negativos de - € 5,6 milhões.
13. **Os passivos dos “SOMOS” transmitidos para a SPMS, no total de € 26,1 milhões, eram constituídos por empréstimos bancários (€ 22,5 milhões) em situação de incumprimento e por dívidas a fornecedores e outras contas a pagar no total de € 3,6 milhões.**

| Detalhe informativo | Somos Compras | Somos Contas | Somos Pessoas | Total |
|--------------------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Financiamentos obtidos | € 0,00 | € 17 521 343,24 | € 4 975 070,08 | € 22 496 413,32 |
| Fornecedores e Outras contas a pagar | € 1 678 960,79 | € 31 434,56 | € 1 900 949,18 | € 3 611 344,53 |
| Valores a pagar | € 1 678 960,79 | € 17 552 777,80 | € 6 876 019,26 | € 26 107 757,85 |



- 14.** A auditoria às contas dos “SOMOS” contratada pela SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, a uma empresa externa, revelou a existência de vários erros e falhas, incluindo a existência de dívidas fiscais não relevadas contabilisticamente, a falta de elaboração de demonstrações financeiras de acordo com o normativo vigente e a ausência de documentos comprovativos da totalidade dos saldos registados.
- 15.** O reconhecimento contabilístico da transmissão dos passivos dos “SOMOS” agravou o Passivo da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, em cerca de 281%, passando de cerca de € 9,3 milhões, para cerca de € 35,4 milhões.
- 16.** A proposta do Ministério da Saúde para que a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE recorresse ao saldo acumulado de gerências anteriores para pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” foi recusada pelo Ministério das Finanças.
- 17.** Na sequência, sobre proposta do Ministério da Saúde, o Ministério das Finanças determinou a entrega do saldo de gerência da empresa (€ 15,8 milhões) ao Tesouro, o que contribuiu para a deterioração da situação financeira da empresa, que passou de capitais próprios negativos de - € 5,6 milhões, em setembro de 2015, para cerca de - € 17,7 milhões, no final de 2015.
- 18.** Ao não assegurar à SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE os meios financeiros necessários ao pagamento da dívida ao sindicato bancário em 2015, designadamente através de um aumento do capital estatutário, a tutela inviabilizou um perdão de dívida de cerca de € 0,7 milhões e tornou necessária a reestruturação dos empréstimos bancários, com carência de capital e capitalização de juros, no total de € 0,2 milhões.
- 19.** O saldo de gerência da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE entregue em 2015 (€ 15,8 milhões) ao Tesouro representou cerca de 81% do aumento de capital estatutário realizado em 2016 (€ 19,6 milhões), cifrando-se o esforço financeiro do acionista em cerca de 19%.
- 20.** O montante do aumento do capital estatutário não foi suficiente para a amortização antecipada dos empréstimos bancários transmitidos pelos “SOMOS”, tendo sido necessário o recurso a verbas transferidas pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, autorizadas pelo Orçamento do Estado de 2016, de cerca de € 2,4 milhões.
- 21.** Os ativos dos “SOMOS” transmitidos para a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, no total de € 1,6 milhões, apenas cobriam 6% dos passivos e respeitavam, na sua maioria, a dívidas da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP (€ 1,2 milhões) e da Administração Regional de Saúde do Centro, IP (€ 0,1 milhões).
- 22.** A dívida da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP foi saldada pelo pagamento de € 0,9 milhões, tendo sido reconhecida uma imparidade (€ 0,2 milhões) pela diferença face ao registado nas contas dos “SOMOS” (€ 1,2 milhões).
- 23.** A expectativa de cobrança do crédito sobre a Administração Regional de Saúde do Centro, IP é reduzida, na medida em que esta entidade não reconhece a dívida e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE não dispõe de documentos que comprovem os factos geradores da faturação.
- 24.** A Administração Central do Sistema de Saúde, IP não detetou uma falha da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, no reporte da informação para a consolidação de contas



do **Ministério da Saúde de 2015**, que não incluiu saldos ativos sobre a Administração Regional de Saúde do Centro, IP e sobre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP.

- 25. Não se encontram reconhecidas contabilisticamente dívidas identificadas no âmbito dos trabalhos de análise e circularização das contas dos “SOMOS”, para as quais já foi solicitado financiamento à tutela, no total de € 22,7 milhares, bem como anulações de dívidas declaradas como inexistentes por credores, no total de € 24,3 milhares.**
- 26. Ainda se encontram por pagar dívidas dos “SOMOS” a fornecedores e a outros credores no total de cerca de € 0,6 milhões.**

SITUAÇÃO ECONÓMICO- FINANCEIRA DA EMPRESA

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria - ponto 9]

- 27. Criada em 2010, a empresa apresentou resultados líquidos positivos entre 2011 e 2014, com tendência crescente, que reforçaram o seu capital próprio, em € 7,7 milhões.**
- 28. Em 2015, a situação financeira da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE deteriorou-se em resultado da transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”, com um impacto negativo nos capitais próprios de cerca de - € 24,9 milhões, bem como da entrega do saldo de gerência de 2014 no Tesouro, com um impacto negativo de € 15,8 milhões.**
- 29. Assim, a empresa passou de capitais próprios positivos de € 15,5 milhões, no final de 2014, para - € 17,7 milhões negativos, no final de 2015.**
- 30. O reconhecimento contabilístico dos resultados líquidos negativos de 2015 dos “SOMOS” (- € 3 milhões) e os cerca de € 0,5 milhões de gastos relacionados com a transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”, designadamente, juros de financiamento, despesas de arquivo e digitalização de documentos e a constituição de provisões para processos judiciais em curso, diminuíram o resultado líquido do período de 2015 da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, em cerca de € 3,5 milhões. Não obstante, o resultado líquido do período foi de cerca de € 4 milhões.**
- 31. As Leis do Orçamento do Estado de 2016 e 2017 aplicaram à SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE o mesmo regime de transferências/integração de saldos de execução orçamental dos serviços e fundos autónomos do Ministério da Saúde, desconsiderando a natureza empresarial da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.**
- 32. Em 2016, com o aumento do capital estatutário de € 19,6 milhões e com as transferências da Administração Central do Sistema de Saúde, IP para pagamento dos passivos transmitidos pelos “SOMOS” de cerca de € 5,6 milhões, registou-se uma melhoria dos indicadores financeiros da empresa, designadamente da autonomia financeira e da solvabilidade, de -1,40 e -0,58 para 0,26 e 0,36, respetivamente, ainda assim insuficiente para atingir os rácios de 2014 (0,67 e 2,02, respetivamente).**
- 33. As declarações de pagamentos em atraso existentes a 31 de dezembro de 2015 e a 31 de dezembro de 2016, divulgadas no sítio da internet da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, bem como a informação relativa à antiguidade da dívida divulgada nos Relatórios de Gestão e Contas, não refletem de forma adequada e apropriada a posição financeira da empresa, na medida em que não incluem as dívidas transmitidas pelos “SOMOS”.**



ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 30/2015 – 2.ª SECÇÃO

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria – ponto 10]

- 34.** A recomendação ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde, efetuada pelo Tribunal⁵ no Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção, para assegurar que os excedentes de caixa da empresa, com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde fossem utilizados na prestação de cuidados de saúde às populações e não no serviço de dívida bancária transmitida pelos “SOMOS” não foi acolhida.
- 35.** Em alternativa, os membros do Governo da área das finanças e da saúde determinaram a entrega do saldo de gerência acumulado da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, no total de € 15,8 milhões, ao Tesouro, e, num momento seguinte, realizaram o aumento do capital estatutário da empresa em € 19,6 milhões consignado ao pagamento dos empréstimos bancários transmitidos pelos “SOMOS”.

⁵ “Assegurar que os excedentes de caixa da SPMS com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde, são utilizados na sua atividade operacional, designadamente de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde às populações e não no serviço de dívida bancária transmitida pelos “SOMOS”.”. Fonte: Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção.



2. Recomendações

Atentas as conclusões da auditoria o Tribunal recomenda:

Ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde

- I. Dotar a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE do financiamento necessário ao pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” que se encontram por pagar, de modo a evitar o avanço de ações judiciais de cobrança por parte dos credores e o recurso a receitas próprias da empresa que devem ser utilizadas na sua atividade operacional de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde.
- II. Homologação de uma tabela de preços para as atividades de prestação de serviços a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde a praticar pela SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Ao Ministro das Finanças

- I. Homologação, no prazo máximo de 2 meses, dos contratos-programa celebrados entre a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE e a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, por forma a não condicionar a realização das atividades contratadas nos prazos acordados e a otimizar a gestão dos recursos financeiros afetos à empresa.
- II. Apreciação e aprovação tempestiva dos documentos de prestação de contas da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Ao Conselho de Administração da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE

- I. Concluir o processo de pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” de modo a evitar o avanço de ações judiciais de cobrança por parte dos credores e gastos acrescidos com juros de mora ou outros gastos.
- II. Proceder à anulação dos ativos transmitidos pelos “SOMOS” que, não sendo reconhecidos por outras entidades do Ministério da Saúde, a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, não consiga fazer prova do facto gerador da faturação, de modo a não existirem diferenças de conciliação na conta consolidada do Ministério da Saúde.
- III. Proceder ao reconhecimento contabilístico das dívidas identificadas no processo de circularização realizado e que não constavam das contas dos “SOMOS”, independentemente do momento em que venham a ser financiadas pela tutela, e à anulação das dívidas declaradas como inexistentes pelos credores.
- IV. Corrigir, por questão de transparência, as declarações de pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2015 e 31 de dezembro de 2016, publicitadas no seu sítio da Internet, por forma a que identifiquem os pagamentos em atraso existentes no final de cada um dos anos⁶.

⁶ Designadamente os pagamentos em atraso transmitidos para a SPMS através do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.



Ao Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP

- I. Instituir procedimentos de controlo e de avaliação sistemáticos da qualidade da informação financeira reportada no âmbito da consolidação de contas do Ministério da Saúde que permitam, em tempo oportuno (antes do fecho do período), identificar e corrigir erros e falhas na informação financeira das entidades consolidantes, bem como a regularização de diferenças de conciliação.
- II. Proceder à regularização do registo do imóvel sito no Porto e fixar uma renda à SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE pela utilização do edifício.

[Esta recomendação reitera uma recomendação já formulada no Relatório n.º 30/2013 – 2.ª Secção]



I. INTRODUÇÃO

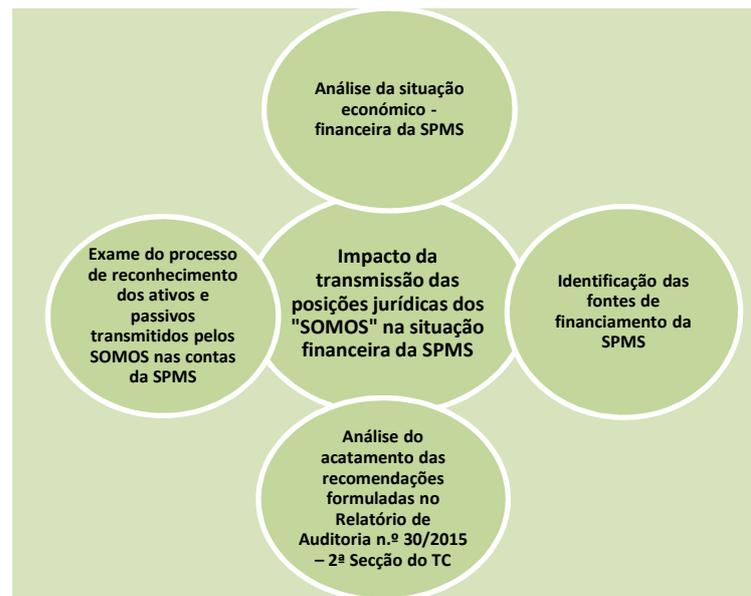
3. Fundamento, âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2017⁷ da 2ª Secção do Tribunal de Contas realizou-se uma auditoria orientada à situação económico-financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS) com o objetivo de analisar a situação económico - financeira da empresa, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, que transmitiu as posições jurídicas dos Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) "SOMOS"⁸ detidas pelo Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) e pelos centros hospitalares de Lisboa⁹ para a SPMS.

A análise incidiu sobre os anos de 2015 e 2016, tendo sido alargada a anos anteriores e posteriores quando necessário, numa perspetiva de avaliação integral da evolução da situação financeira da SPMS.

Para a concretização do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

Figura 1 – Objetivos específicos da auditoria



4. Metodologia

A auditoria foi desenvolvida de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" e no "Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais" do TC e constantes do Plano Global de Auditoria aprovado, bem como com as normas de auditoria geralmente aceites pelas organizações internacionais, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, de que o Tribunal de Contas é membro.

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 6/2016 - 2.ª Secção, de 13 de dezembro.

⁸ Somos Pessoas, ACE, Somos Contas, ACE e Somos Compras, ACE.

⁹ O Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE e Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE, detinham uma participação de 9% (3% cada) no Somos Compras, ACE. O SUCH detinha uma participação de 91% no Somos Compras, ACE, 100% no Somos Contas, ACE e 95% no Somos Pessoas, ACE.



Na fase de planeamento foi efetuado um estudo preliminar com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a entidade, através da análise:

- Do regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais;
- Da missão, atribuições e organização interna da SPMS, bem como as funções e competências de cada departamento previstas no seu regulamento interno;
- Dos planos de atividades, investimento e orçamento;
- Dos documentos de prestação de contas e respetivos anexos;
- Das atas das reuniões do conselho de administração da SPMS;
- De documentação remetida pela SPMS ao Tribunal de Contas, respeitante à transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”.

Durante a fase de planeamento procedeu-se, ainda, à análise dos seguintes relatórios do Tribunal considerados relevantes para a auditoria:

- Relatório de Auditoria n.º 31/2010 – 2.ª Secção – Auditoria orientada às aquisições de bens e serviços das instituições do SNS através do SUCH e de Agrupamentos Complementares de Empresa por ele constituídos;
- Relatório de Auditoria n.º 30/2013 – 2ª Secção - Auditoria financeira à Administração Central do Sistema de Saúde, IP – Exercício de 2011;
- Relatório de Auditoria n.º 8/2015 – 2.ª Secção – Auditoria de seguimento às recomendações formuladas no Relatório da auditoria orientada à consolidação de contas e análise à situação económico-financeira do SNS – 2011;
- Relatório de Auditoria n.º 30/2015 – 2ª Secção - Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 31/2010 – 2.ª Secção;
- Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 2/2015 – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais - SUCH - Relatório e Contas n.º 8114/2013 – Exercício de 01/01 a 31/12/2013;
- Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 3/2015 – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais – SUCH - Relatório e Contas n.º 1076/2014 – Exercício de 01/01 a 31/12/2014.

Durante a fase de execução realizaram-se indagações e confirmações junto da SPMS, analisaram-se os relatórios de consultoria especializada sobre a transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS” e recolheram-se elementos junto do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, da Direção-Geral do Orçamento e da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS).

5. Condicionantes, limitações e colaboração

Não foram observadas no decurso da auditoria situações condicionantes do normal desenvolvimento dos trabalhos, realçando-se a colaboração e disponibilidade dos dirigentes e funcionários da SPMS.

Não obstante, refira-se que os documentos de prestação de contas dos “SOMOS” (relatório de gestão e demonstrações financeiras) apresentam várias deficiências, designadamente quanto à falta de divulgação das políticas contabilísticas e à não relevação de obrigações¹⁰.

¹⁰ Na sequência da identificação destas deficiências nas contas dos “SOMOS”, designadamente no âmbito da consultoria especializada contratada pela SPMS, o CA da SPMS deliberou a remessa da documentação ao Ministério Público, bem como à “(...) Tutela da Saúde e das Finanças; ao Tribunal de Contas, à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; à Ordem dos Contabilistas Certificados; à Inspeção-Geral das Atividades em Saúde e à Comissão de Normalização Contabilística.”.



6. Exercício do contraditório

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º e no n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹¹, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- Ministério das Finanças;
- Ministério da Saúde;
- SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
- Administração Central do Sistema de Saúde, IP.

Todos os responsáveis das entidades notificadas se pronunciaram sobre o conteúdo do relato de auditoria.

As alegações apresentadas que constam, na íntegra, do Volume II, foram analisadas, ponderadas e tidas em consideração na redação final do presente Relatório. As alegações apresentadas foram ainda, reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos a que respeitam.

Das alegações do Ministro das Finanças destaca-se a referência ao *“(...) projeto de Despacho Conjunto de aprovação da Tabela de Preços dos serviços prestados pela SPMS a entidades não integradas no Ministério da Saúde (...)”* que, de acordo com a informação prestada, estará *“(...) em fase de assinatura (...)”*.

Destaca-se, ainda, a referência à apreciação das contas da empresa, designadamente que *“O processo de aprovação das contas da SPMS referentes aos anos de 2010 a 2014 deverá ficar concluído dentro dos próximos dias (...)”* e que *“(...) o acionista Estado diligenciará pela apreciação e aprovação das contas com maior celeridade.”*.

Finalmente, destaca-se que o Ministro das Finanças refere estar *“(...) a ser equacionado um mecanismo de financiamento que permita à SPMS a regularização das dívidas a fornecedores e outros credores não bancários transmitidos pelos ACE’s “SOMOS”.*”.

Das alegações apresentadas pelo Ministro da Saúde destaca-se, a propósito da conclusão de que os membros do Governo não haviam acolhido a recomendação do Tribunal para que assegurassem que os excedentes de caixa da empresa com origem no orçamento do SNS eram utilizados na prestação de cuidados de saúde às populações, a menção de que *“O saldo de gerência entregue ao Tesouro tinha como origem receitas próprias da SPMS (...)”*.

Sobre o alegado, o Tribunal salienta que as receitas próprias da SPMS advêm, na sua maioria, da prestação de serviços a entidades do Ministério da Saúde, pelo que se tratam, também, de verbas com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde.

Já sobre as alegações apresentadas pelo conselho de administração da SPMS destaca-se a referência de que os atos e as *“(...) atividades decorrentes da publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, mediante o qual foram transmitidas para a SPMS as posições jurídicas detidas pelos ACE Somos Compras, Somos Contas e Somos Pessoas (...) foram realizados em esforço e em simultâneo com as demais atividades da Empresa, o que importa igualmente assinalar, por ter tido e continuar a ter impacto no regular desenvolvimento das atividades que são verdadeiramente o core business*

¹¹ Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



da SPMS, bem como nos rácios de desempenho económico-financeiros, significativamente influenciados com tal transmissão de posições jurídicas operado por via do referido diploma legal.”.

Destaca-se, ainda, a referência de que “(...) o Conselho de Administração da SPMS revê-se em substância, na avaliação efetuada da situação financeira da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., enfatizando a relevância na resolução e ou ponderação devida em várias matérias, bem identificadas pelo Tribunal ao longo do documento, com as quais está de acordo (...)”.

Relativamente às alegações apresentadas pelo conselho diretivo da ACSS destaca-se a referência de que a “(...) integração do saldo de gerência da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE no orçamento da Administração Central do Sistema de Saúde, IP de 2017, ainda que determinada pela LOE, teve origem no acatamento da recomendação do Tribunal de Contas, proferida no âmbito do Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção – Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no relatório n.º 31/2010 – 2.ª Secção: I. Averiguar as condições em que foram negociados e executados os contratos-programa da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde - SPMS, EPE, que lhe permitiram gerar um excedente de caixa de cerca de € 16,5 milhões.”. Na sequência, “A ACSS submeteu à tutela uma proposta para que o Orçamento do Estado para 2016 contemplasse a aplicação à SPMS da norma que vinha sendo aplicada aos serviços e fundos autónomos do Ministério da Saúde (...)”.

Ora, a recomendação do Tribunal visava a análise e a avaliação dos montantes e dos serviços contratados com a SPMS no período 2012-2014, aferindo dos fundamentos, da transparência e da economia dos contratos-programa desses anos que permitiram à empresa acumular € 16,5 milhões de excedentes de caixa em apenas 3 anos.

A aplicação à SPMS da norma que já vinha sendo aplicada aos serviços e fundos autónomos do Ministério da Saúde, além de não dar cumprimento à referida recomendação, desresponsabiliza a ACSS pela racionalidade económica empregue na negociação dos contratos-programa com a SPMS, designadamente na fixação dos preços dos serviços que contrata, tendo em conta a adequação dos mesmos face ao custo real dos serviços fornecidos. Nestas circunstâncias, um eventual sobrefinanciamento da SPMS reverte no início do exercício seguinte, para a ACSS, tal como foi consagrado na Lei do Orçamento do Estado para 2016 e para 2017.



II DESENVOLVIMENTO

7. Caracterização da empresa

7.1 Enquadramento legal e organizacional

A SPMS foi criada pelo Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março, com o estatuto de pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, nos termos do regime jurídico do SEE¹², para prestar serviços partilhados em matéria de compras e logística, financeiros e recursos humanos a entidades da área da saúde.

Em 2011, através do Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro, foram transferidas para a SPMS atribuições no que respeita a sistemas e tecnologias de informação e comunicação que, até então, eram da ACSS, passando a SPMS a ser responsável “(...) *pele desenvolvimento, manutenção e operação de vários sistemas integrados de informação na área do sector da saúde (...)*” e a ACSS por “*Prover o Serviço Nacional de Saúde com os adequados sistemas de informação e comunicação e mecanismos de racionalização de compras, recorrendo para o efeito à SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.*”.

Com a transferência das atribuições da ACSS no que respeita a sistemas e tecnologias de informação e comunicação para a SPMS, cuja operacionalização decorreu, essencialmente, em 2012, um edifício da ACSS na rua Breiner, no Porto¹³, passou a estar ao serviço da SPMS.

Verificou-se, porém, que desde então e até ao presente não foi fixada uma renda à SPMS pela utilização do imóvel nem regularizado o seu registo junto da Conservatória do Registo Predial, tal como havia sido recomendado pelo Tribunal no Relatório n.º 30/2013 – 2.ª Secção¹⁴, à ACSS.

A este respeito, em sede de contraditório, a presidente do CD da ACSS, IP refere que: “*Desde 2014 (...) vem desenvolvendo diligências com vista a regularização do registo do imóvel do Porto, (...) sem que (...) se tenha conseguido até ao momento concluir o processo.*”.

A utilização dos serviços partilhados disponibilizados pela SPMS pode ser determinada, com carácter de generalidade, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, para a totalidade ou parte dos serviços e instituições do SNS ou dos órgãos e serviços do Ministério da Saúde (MS).

A estrutura orgânica e as competências dos serviços da SPMS encontram-se definidas em Regulamento Interno, aprovado pelo CA em 15 de fevereiro de 2016, homologado pelo Secretário de Estado da Saúde por Despacho de 16 de março de 2016¹⁵.

¹² Cfr. Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 55-A, de 31 de dezembro. Atualmente, cfr. o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (que revogou o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

¹³ Registado no balanço da ACSS e no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado como um bem do domínio privado da ACSS.

¹⁴ Auditoria financeira ao exercício de 2011 da Administração Central do Sistema de Saúde, IP.

¹⁵ Que atualizou e substituiu o Regulamento Interno aprovado pelo CA em 20 de março de 2014 e homologado pelo Secretário de Estado da Saúde, em 4 de abril de 2014.



São órgãos da SPMS o conselho de administração (CA) e o fiscal único.

O CA é composto por três membros, um presidente e dois vogais, nomeados por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, para mandatos de três anos renováveis por iguais períodos.

Desde a criação da SPMS, em 2010, foram nomeados quatro conselhos de administração, sendo que o CA em funções em 2015 foi nomeado a 25 de fevereiro de 2014, por um mandato de três anos, com término em 31 de dezembro de 2016. Este CA permaneceu em funções até à nova nomeação, que foi operada pela RCM n.º 94/2017, 22 de junho de 2017.

O primeiro fiscal único só foi nomeado em março de 2012, *i.e.*, cerca de 2 anos após a criação da SPMS, pelo Despacho n.º 295/SETF/2012, de 7 de março¹⁶. O atual fiscal único, nomeado por Despacho¹⁷ de 4 de maio de 2015, da SET, emitiu a CLC de 2014, 2015 e 2016.

Apesar do mandato do fiscal único ter terminado em 31 de dezembro de 2016, o mesmo continua em funções uma vez que não foi ainda substituído ou renovado o respetivo mandato.

A tutela económica e financeira da SPMS é exercida pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.

Os poderes de tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março, incluem a aprovação de planos de atividade e contas, orçamentos anuais de exploração, de investimento e financeiros e a aprovação dos documentos relativos à prestação de contas, aplicação de resultados e utilização de reservas.

Verificou-se, porém, que, desde a criação da empresa em 2010, os documentos de prestação de contas da SPMS não foram aprovados pelos referidos membros do Governo¹⁸.

Questionada pelo CA da SPMS sobre esta matéria, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças informou, em 31 de março de 2016¹⁹, que os documentos de prestação de contas se encontravam “(...) *em fase final de análise*”, em 17 de outubro de 2016²⁰ e em 9 de maio de 2017²¹, que “(...) *o processo de aprovação de contas (...) se encontra em fase final de aprovação.*”.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças refere que “*O processo de aprovação das contas da SPMS referentes aos anos de 2010 a 2014 deverá ficar concluído dentro dos próximos dias.*”. Refere, ainda, que o atraso no processo de apreciação e aprovação das contas da empresa resultou do “(...) *atraso verificado na nomeação do Fiscal Único da SPMS (...)*” o que terá condicionado “(...) *todos os processos subsequentes de apreciação e aprovação de contas.*”.

O referencial contabilístico da SPMS é o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), conforme previsto no artigo 18.º dos Estatutos.

¹⁶ Nomeação com efeitos a 1 de setembro de 2011. Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que “*Face à data de produção de efeitos do respetivo despacho de nomeação, o fiscal único nomeado entendeu que não se encontrava habilitado a emitir a Certificação Legal das Contas relativa ao exercício de 2010, o que implicou a necessidade de emissão de um novo despacho - Despacho n.º 72/13-SET, de 19 de janeiro – alterando a data de produção de efeitos.*”.

¹⁷ Sem número.

¹⁸ Desde 2014 que esta questão é inscrita como ênfase na Certificação Legal das Contas da SPMS.

¹⁹ Cfr. ofício n.º 1.815, de 31 de março de 2016, em resposta ao ofício da SPMS n.º L-997, de 26 de fevereiro de 2016.

²⁰ Cfr. ofício n.º 5.474, de 17 de outubro de 2016, em resposta ao ofício da SPMS n.º L-7843, de 22 de setembro de 2016.

²¹ Cfr. ofício n.º 2.374, de 9 de maio de 2017, em resposta ao ofício da SPMS n.º S-16235, de 5 de abril de 2017.



Em 2015, na sequência da transmissão para a SPMS das posições jurídicas detidas nos Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) “SOMOS” pelo SUCH e pelos centros hospitalares de Lisboa²², o fiscal único inscreveu como ênfase na CLC que o capital próprio da SPMS era “(...) *negativo em 31 de dezembro de 2015, situação que cai no âmbito do art.º 35 do CSC, pelo que devem ser implementadas as medidas previstas na legislação em vigor.*”. Em 2016, o fiscal único inscreveu como ênfase na CLC que o capital próprio da SPMS é inferior “(...) *a 50% do seu capital estatutário, e que cai no âmbito do art.º 35º do Código das Sociedades Comerciais.*”.

7.2 Modelo de financiamento

Tal como se encontra previsto no artigo 20.º dos seus estatutos²³, constituem receitas da SPMS os rendimentos resultantes dos serviços prestados no âmbito do exercício da sua atividade, destacando-se os provenientes da execução do contrato-programa (CP) celebrado com a ACSS²⁴.

Tal como referido anteriormente, o Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro, veio reforçar as atribuições da SPMS, conferindo-lhe competências no domínio dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação, passando a ser a entidade responsável pelo desenvolvimento, manutenção e operação de vários sistemas integrados de informação na área do setor da saúde.

Desde então, a ACSS celebra com a SPMS contratos-programa trienais onde são estabelecidos os termos e condições dos serviços de manutenção e operação de sistemas de informação e comunicação a prestar.

Anualmente, é efetuado um levantamento sobre as necessidades no domínio dos sistemas de informação e comunicação do Ministério da Saúde no sentido de ajustar os serviços a prestar pela SPMS e fixar a contrapartida financeira anual, vertida numa adenda ao contrato-programa.

Os contratos-programa e respetivas adendas anuais estão sujeitos a aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde e são publicados na 2.ª série do Diário da República.

Verificou-se, porém, que entre a homologação dos CP pelo membro do Governo responsável pela área da saúde e a homologação pelo membro do Governo responsável pela área das finanças têm ocorrido atrasos significativos, tal como se pode constatar pela análise do quadro seguinte.

²² Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.

²³ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.

²⁴ Entidade responsável por prover o Serviço Nacional de Saúde com os adequados sistemas de informação e comunicação e mecanismos de racionalização de compras. O contrato-programa a celebrar entre a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I.P.), e a SPMS — Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E., relativo aos sistemas de informação e comunicação e mecanismo de racionalização de compras a prover ao SNS, fixa os encargos com esta atividade até ao limite de um triénio, mediante aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde. Em 2015, os rendimentos resultantes da execução do contrato-programa representaram cerca de 86,2% (€ 34.776.549,99) do total de rendimentos da empresa (€ 40.336.344,62). (vide ponto 9).



Quadro 1 – Homologação dos contratos-programa [2014-2016]

Unidade: Mês

| Contrato-programa Triénio | Ano | Aprovação pelo membro do Governo da área da saúde | Aprovação pelo membro do Governo da área das finanças | Delay aprovação pelo membro do Governo da área das finanças | Publicação - Aviso |
|---------------------------|------|---|---|---|-----------------------------------|
| 2012- 2014 | 2014 | 30-dez-2013 | 21-jul-2014 | 6,8 | N.º 9.178/2014, de 30 de julho |
| 2015 - 2017 | 2015 | 6-jan-2015 | 20-jul-2015 | 6,5 | N.º 8.977/2015, de 31 de julho |
| | 2016 | 8-fev-2016 | 3-out-2016 | 7,9 | N.º 13.586/2016, de 21 de outubro |

Fonte: Contratos-programa.

A “(...) aprovação tardia do contrato-programa (...) condicionou de forma irreversível a realização das atividades que impendem sobre a SPMS (...)”, prejudica o cumprimento das metas definidas anualmente nos CP e obsta “(...) à regularidade na distribuição deste financiamento ao longo do ano (...)”²⁵.

De facto, não obstante os contratos-programa celebrados com a ACSS definirem diferentes formas de pagamento em função dos diversos serviços a prestar, tal como sintetizado infra, a concretização dos pagamentos depende da homologação anual dos CP, com exceção do pagamento das prestações de serviços de manutenção em contínuo a partir do ano de 2016 que passaram a constar no OE assumindo a forma de transferências correntes.

| | |
|---|--|
| <i>Prestação de serviços em contínuo</i> | <i>Prestações mensais de montante fixo</i> |
| <i>Projetos em desenvolvimento</i> | <i>Pagamentos em função do cumprimento das metas definidas e valores aprovados, com periodicidade mensal (2013 e 2014).</i> |
| <i>Reforço em projetos TIC estruturantes SNS (PRITIC)</i> | <i>Prestações mensais de valor fixo com acerto na última prestação, para o ano 2013. Pagamento de 25% do valor com aprovação das metas, o restante com o cumprimento das metas para o ano de 2016.</i> |
| <i>Medidas setoriais do Programa XXI Governo</i> | <i>Pagamentos em função do cumprimento das metas definidas e aprovadas para cada projeto (2016).</i> |

O primeiro CP entre a SPMS e a ACSS, para o triénio 2012-2014, foi celebrado em 16 de dezembro de 2011. O montante contratualizado para 2012 (€ 34.395.237,50) foi calculado com base no montante da despesa suportada pela ACSS, em 2011, com os contratos celebrados para prestação de serviços de gestão dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação contratada e mecanismos de racionalização das compras, da despesa com os programas específicos e dos gastos com os recursos humanos pertencentes à ACSS e transferidos para a SPMS.

O valor total contratualizado com a ACSS, entre 2012 e 2016, apresentou uma evolução crescente de cerca de 24% (€ 8.392.562,50). A componente dos serviços de manutenção em contínuo que, em 2012, representava cerca de 96% do total contratualizado, foi perdendo representatividade gradualmente, tendo em 2016 um peso de 65%. Esta redução foi compensada com o acréscimo do

²⁵ Fonte: Relatório de Gestão e Contas de 2016 da SPMS.



montante atribuído às restantes componentes²⁶ que representavam em 2014 cerca de 11,2% e em 2016 representam 34,6% do total contratualizado.

Quadro 2 – Linhas de produção dos contratos-programa [2012-2016]

Unidade: Euro

| Contrato Programa | 2016* | | 2015* | | 2014 | | 2013 | | 2012 | |
|---|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | € | % | € | % | € | % | € | % | € | % |
| Prestação serviços em contínuo (Transferências da ACSS) | | | 26 514 000,00 | 70,3 | 30 789 174,00 | 88,8 | 31 000 000,00 | 89,1 | 32 876 550,00 | 95,6 |
| Prestação serviços em contínuo (Transferências do OE) | 28 000 000,00 | 65,4 | | | | | | | | |
| Gestão sistemas e TIC e mecanismos de racionalização de compras | | | | | | | | | 1 518 687,50 | 4,4 |
| Projetos em desenvolvimento | 5 932 300,00 | 13,9 | 4 705 000,00 | 12,5 | 3 899 826,00 | 11,2 | 3 400 000,00 | 9,8 | | |
| Reforço em projetos TIC estruturantes SNS (PRITIC) | 7 284 375,00 | 17,0 | 6 500 000,00 | 17,2 | | | 409 000,00 | 1,2 | | |
| Medidas setoriais do Programa XXI Governo | 1 571 125,00 | 3,7 | | | | | | | | |
| Total contratualizado | 42 787 800,00 | 100,0 | 37 719 000,00 | 100,0 | 34 689 000,00 | 100,0 | 34 809 000,00 | 100,0 | 34 395 237,50 | 100,0 |
| IVA | 3 401 194,00 | | 8 675 370,00 | | 7 978 470,00 | | 8 006 070,00 | | 7 910 904,63 | |
| Total geral | 46 188 994,00 | | 46 394 370,00 | | 42 667 470,00 | | 42 815 070,00 | | 42 306 142,13 | |

Fonte: Contratos-programa e respetivas adendas.

* Após acordo modificativo

Note-se que, tal como referido, a partir do ano 2016, a prestação de serviços de manutenção em contínuo passou a ser financiada através de transferências correntes do Orçamento do Estado por via da introdução nos Orçamentos do Estado de 2016 e 2017 dos seguintes pontos no mapa de alterações e transferências orçamentais anexo ao OE:

- 2016 - ponto 40 - Transferência da ACSS para a SPMS até ao limite de € 28.000.000,00²⁷;
- 2017 - ponto 35 - Transferência da ACSS para a SPMS até ao limite de € 30.000.000,00.

No triénio 2014-2016, a execução financeira do contrato-programa foi superior a 80% em 2014 e 2015, reduzindo-se para 71% em 2016, ano em que a homologação do CP registou o maior atraso (a homologação só ocorreu em outubro do próprio ano) e o primeiro recebimento em dezembro.

Nesse ano, o atraso na homologação do contrato-programa concorreu²⁸ para os atrasos registados no desenvolvimento de projetos no âmbito dos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde, tais como a desmaterialização do circuito de cuidados respiratórios domiciliários, a integração de dados hospitalares nos sistemas de monitorização das administrações regionais de saúde e o desenvolvimento de áreas de alertas na plataforma de dados da saúde²⁹.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças refere que *“No ano de 2016, a necessidade de articular o contrato-programa celebrado entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE e o Plano de Atividades e Orçamento desta empresa, implicou uma menor celeridade na homologação daquele.”*

²⁶ Projetos em desenvolvimento, Reforço em projetos TIC estruturantes SNS e Medidas setoriais do Programa XXI do Governo.

²⁷ Valor não sujeito a IVA dado tratar-se de transferência do OE. A SPMS entende que ficou prejudicada face ao valor atribuído em 2015 (€ 26.514.000,00 acrescido de IVA no montante de € 6.098.220,00 que totalizava um montante total de cerca de € 32.612.220,00), na medida em que deduzia o IVA com a aquisição de serviços.

²⁸ Designadamente através da falta de fundos disponíveis para a adjudicação de contratos. No entanto, sobre esta matéria, a SPMS informou ainda que *“(…) outros fatores de ordem interna às equipas, podem ter contribuído negativamente para a execução do contrato-programa.”*

²⁹ Plataforma web, que disponibiliza um sistema central de registo e partilha de informação clínica de acordo com os requisitos da Comissão Nacional de Proteção de Dados. A plataforma permite o acesso a informação dos cidadãos que tenham número de utente do SNS, aos profissionais de saúde em diversos pontos do SNS (hospitais, urgências, cuidados primários, rede nacional de cuidados continuados), sem os deslocar do local seguro onde agora estão guardados. Fonte: SPMS.



Quadro 3 – Execução financeira dos contratos-programa [2014-2016]

Unidade: Euro

| Contrato-Programa | Contratualizado | | | Executado | | | % Execução | | |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------|-----------|-----------|
| | 2016 | 2015 | 2014 | 2016 | 2015 | 2014 | 2016 | 2015 | 2014 |
| Prestação serviços em contínuo (Transferências da ACSS) | Na | 26 514 000,00 | 30 789 174,00 | Na | 26 514 000,00 | 30 789 174,00 | Na | 100 | 100 |
| Projetos em desenvolvimento | 5 932 300,00 | 4 705 000,00 | 3 899 826,00 | 2 829 628,30 | 3 021 699,99 | 2 382 434,01 | 48 | 64 | 61 |
| Reforço em projetos TIC estruturantes SNS (PRITIC) | 7 284 375,00 | 6 500 000,00 | | 6 047 421,49 | 5 240 850,00 | Na | 83 | 81 | Na |
| Medidas setoriais do Programa XXI Governo | 1 571 125,00 | | | 1 277 957,00 | Na | Na | 81 | Na | Na |
| Acréscimos de rendimentos | | | | 525 620,48 | | | | Na | Na |
| Total - ACSS | 14 787 800,00 | 37 719 000,00 | 34 689 000,00 | 10 680 627,27 | 34 776 549,99 | 33 171 608,01 | 71 | 82 | 81 |
| Prestação serviços em contínuo (Transferências do OE)** | 28 000 000,00 | Na | Na | 28 000 000,00 | Na | Na | 100 | Na | Na |
| Total - ACSS e OE | 42 787 800,00 | 37 719 000,00 | 34 689 000,00 | 38 680 627,27 | 34 776 549,99 | 33 171 608,01 | 85 | 82 | 81 |

Fonte: Contratos-programa (2015 e 2016, com valores previstos no acordo modificativo) e conta 72 - Prestações de serviços.

** Desde 2016 que o financiamento dos serviços em contínuo é assegurado através de transferências do OE.

Acessoriamente, a SPMS tem obtido outros rendimentos, designadamente pela prestação de serviços não contemplados no CP, complementares ou subsidiários ao seu objeto principal, a entidades do Ministério da Saúde com quem contrata diretamente.

Com o objetivo de diversificar as suas fontes de financiamento, designadamente a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde, a SPMS elaborou uma proposta de tabela de preços³⁰ para cobrança pela prestação de serviços de consultoria técnica, formação e contratação pública, que submeteu à apreciação do SES, em 14 de agosto de 2015³¹.

Depois de sucessivos pedidos de esclarecimentos e informação complementar por parte da DGTF³² e do Gabinete do SES, a Secretaria de Estado da Saúde elaborou uma proposta de Despacho conjunto que submeteu à apreciação do Ministro das Finanças, em 4 de abril de 2017, para aprovação de uma *“(…) tabela de preços da SPMS, E.P.E., aplicável apenas quando a sua prestação de serviços é efetuada a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde.”*. No entanto, não foi ainda publicado o referido Despacho conjunto.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, o Ministro das Finanças refere que *“O projeto de Despacho Conjunto de aprovação da Tabela de Preços dos serviços prestados pela SPMS a entidades não integradas no Ministério da Saúde foi objeto de articulação entre os Gabinetes do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado da Saúde, encontrando-se em fase de assinatura.”*.

Note-se que, no orçamento da SPMS para 2017 foi inscrita uma previsão de € 3 milhões cuja execução está assim comprometida pela falta de aprovação da referida tabela de preços.

³⁰ Em 8 de setembro de 2014, a SPMS já tinha submetido para apreciação do SES através do seu Gabinete *“(…) uma proposta de cobrança de fees, e preço/hora para prestação de serviços de consultoria técnica e contratação pública.”*. Cfr. ofício da SPMS n.º L 2.147, de 10 de setembro de 2014.

³¹ Em cumprimento do determinado pelo n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março.

³² Sobre se o volume de negócios previsional do Plano de Atividades e Orçamento tinha por referência a tabela de preços proposta, sobre o apuramento dos valores unitários e sobre o impacto no volume de negócios da empresa em caso da aprovação da tabela.



8. Transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, foram transmitidas para a SPMS as posições jurídicas detidas no Somos Pessoas, ACE, e no Somos Contas, ACE, pelo SUCH, e as posições jurídicas detidas no Somos Compras, ACE, pelo SUCH, pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, pelo Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE e pelo Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE.

Note-se que, estes ACE tinham a sua atividade suspensa desde 2011³³ e não detinham ativos realizáveis para fazer face aos seus elevados passivos, designadamente financeiros, encontrando-se em situação de incumprimento perante o sindicato bancário³⁴, com o qual foram celebrados os contratos de financiamento³⁵.

Determinando aquela transmissão³⁶ que *“As posições jurídicas (...) compreendem a universalidade de bens e direitos detidos por cada uma daquelas entidades (...) e abrange todo o ativo e passivo, património físico e jurídico e posições em contratos em vigor que integram aquelas universalidades.”* a SPMS passou a ser a entidade devedora e os antigos devedores exonerados das mesmas, nos termos dos artigos 595.º e seguintes do Código Civil.

Assim, a SPMS relevou, nas contas de 2015, dívidas vencidas em mora que não resultaram do processo regular de realização da despesa, e para as quais não foram previstos os respetivos meios de financiamento, face à omissão, nesse âmbito, do diploma supra referido, mantendo as mesmas à margem do cumprimento das regras aplicáveis à assunção dos compromissos e aos pagamentos em atraso³⁷.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS refere que *“(...) a circunstância da SPMS ter incorporado dívidas provenientes dos ACES Somos, já em atraso, e o facto de, por recomendação do Tribunal de Contas, não as poder liquidar com recurso a receitas próprias, tornou a situação dos pagamentos em atraso daquelas dívidas como não imputável ao Conselho de Administração da SPMS, facto que levou a interpretar como estando fora do âmbito do conceito de “Pagamentos em atraso” para efeitos de aplicação da LCPA.”*

Acrescenta ainda, que *“(...) o passivo adveniente dos ACE Somos, foi gerido exclusivamente na sua dimensão financeira, pois não decorre da atividade principal e operacional da SPMS, pelo que a consideração desta dívida “financeira” como “pagamento em atraso”, traria consequências desproporcionais para a área da gestão corrente da SPMS e, consequentemente, para o Serviço Nacional de Saúde, que o próprio Tribunal de Contas recomenda separar.”*

Por decisão do legislador, sem que o CA da SPMS tivesse sido *“(...) envolvido pelo Gabinete (...)”* do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde *“(...) quer previamente à aprovação em Conselho de Ministros, quer à publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, por forma a que, desde logo, pudesse*

³³ No caso do Somos Pessoas, ACE, desde 2012. Fonte: Relatório e Contas dos “Somos” (Compras, Pessoas e Contas), de 2013.

³⁴ Apenas o Somos Contas, ACE e o Somos Pessoas, ACE. O empréstimo bancário do Somos Compras, ACE, foi saldado a 31 de dezembro de 2013, pelos centros hospitalares de Lisboa. Vide Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção.

³⁵ Vide Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção.

³⁶ N.º 2 do artigo 11.º - A aditado ao Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março.

³⁷ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, (alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66 -B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março (LCPA)), operacionalizada pelo Decreto Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, (alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66 -B/2012, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 99/2015 de 2 de junho que também o republicou).



fazer parte da solução de uma missão que, tão somente, ficou a conhecer que iria ter pela sobredita aprovação em Conselho de Ministros (...)”³⁸, foram transferidos passivos vencidos para a empresa de cerca de € 26,1 milhões.

Face à omissão dos meios financeiros que deveriam permitir à SPMS regularizar as dívidas que por essa legislativa lhe foram transmitidas e que gerou “(...) *um iminente risco operacional, reputacional e de continuidade na prossecução das atribuições estatutárias da SPMS (...)*”³⁹, o Tribunal de Contas, no Relatório de Auditoria n.º 30/2015 – 2.ª Secção⁴⁰, recomendou ao Ministro das Finanças, ao Ministro da Saúde e ao CA da SPMS que os excedentes de caixa da SPMS com origem no orçamento do SNS fossem utilizados na atividade operacional da SPMS, designadamente de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde às populações e não no serviço da dívida transmitida.

8.1 Impacto da assunção das dívidas dos “SOMOS”

Imediatamente após a publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, a SPMS desencadeou os procedimentos necessários à obtenção da informação necessária à relevação contabilística da transmissão operada pelo diploma nas suas contas, designadamente através de reuniões com o SUCH⁴¹, com as administrações dos “SOMOS” e com os respetivos Revisores Oficiais de Contas⁴².

Destes contactos resultou a entrega, em 5 e 27 de outubro de 2015, pelo SUCH, de um conjunto de informação e documentação sobre as contas dos “SOMOS”, reportadas a 24 de setembro de 2015⁴³.

Atenta a complexidade do processo e o prazo definido para a extinção dos ACE, a SPMS contratou serviços especializados de consultoria de um Revisor Oficial de Contas para análise da informação remetida pelo SUCH, das contas dos “SOMOS”, reportadas à data da transferência das posições jurídicas, bem como para assessoria nas reuniões com os membros do CA e com os ROC dos “SOMOS”.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito desta consultoria, bem como as suas conclusões, foram objeto de contraditório junto da administração dos “SOMOS” e respetivos ROC⁴⁴, tendo sido elaborado um relatório final consolidado⁴⁵, onde se concluiu que:

- Existiam “(...) *omissões formais no relato realizado pelos diferentes ACE'S SOMOS que indiciam a existência de contingências decorrentes do incumprimento de acordos celebrados com fornecedores e o Sindicato Bancário, assim como a existência de dívidas fiscais não relevadas contabilisticamente e situações de litígios em Tribunal já decididas e não divulgadas de forma adequada, as quais, na presente data, não são passíveis de serem quantificadas (...)*”;
- As administrações dos “SOMOS” “(...) *não acautelaram a disponibilização de Demonstrações Financeiras que proporcionasse informação financeira credível, completa,*

³⁸ Cfr. ofício n.º 3.703, de 11 de novembro de 2015, da SPMS, dirigido ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde.

³⁹ Cfr. ofício n.º 3.703, de 11 de novembro de 2015.

⁴⁰ Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 31/2010 – 2.ª Secção.

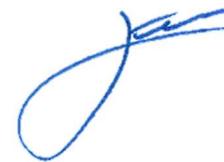
⁴¹ Realizada a 30 de setembro de 2015, na sequência de solicitação da SPMS.

⁴² Realizada a 2 de novembro de 2015.

⁴³ Foram remetidas pelo SUCH 6 pastas de arquivo, as contas reportadas a 25 de setembro de 2015 e um balancete analítico.

⁴⁴ Responderam ao contraditório uma ex-administradora dos “SOMOS”, o ROC do Somos Compras, ACE e o ROC dos Somos Pessoas, ACE e Somos Contas, ACE.

⁴⁵ Foram apresentados três relatórios, o primeiro e o segundo em 13 e 19 de novembro de 2015 e o terceiro em 6 de outubro de 2016.



apropriada acerca da posição financeira, do desempenho e das alterações na posição financeira das respetivas entidades (...)”;

- *“Não foram elaboradas demonstrações financeiras, de acordo com o normativo vigente (...)”⁴⁶;*
- *O trabalho realizado pelos ROC dos ACE “(...) não foi adequado à expressão de uma opinião positiva por quanto, o relato emitido, designadamente, nas Certificações Legais de Contas evidenciam debilidades (...)”⁴⁷;*
- *O trabalho realizado no âmbito da revisão legal, visando a emissão da Certificação Legal das Contas, evidencia “(...) insuficiências e o não cumprimento das normas técnicas e diretrizes de revisão/auditoria em vigor, podendo estas insuficiências condicionar a adequação da opinião expressa pelo respetivo Órgão de Fiscalização (...)”.*

Perante tais omissões e insuficiências, o consultor externo da SPMS recomendou a realização de um conjunto de tarefas adicionais de modo a que fosse possível garantir a adequação dos saldos evidenciados nas peças contabilísticas, reportadas a 24 de setembro de 2015, nomeadamente *“A realização de uma auditoria contratual à posição financeira dos ACE SOMOS reportada à data de 24 de setembro de 2015, visando: Avaliar da qualidade dos Ativos; Identificar eventuais incumprimentos junto de fornecedores (...); Identificar eventuais contingências decorrentes do incumprimento junto do Sindicato Bancário (...).”⁴⁸.*

Seguindo a recomendação do consultor, a SPMS celebrou um contrato de prestação de serviços de consultoria multidisciplinar com uma empresa especializada com os seguintes objetivos⁴⁹:

- Analisar a existência, plenitude, exatidão e adequação da relevação contabilística dos saldos devedores e credores;
- Aferir o saldo em aberto pela análise das faturas e notas de encomenda;
- Verificar a consistência entre os contratos e os saldos em aberto;
- Identificar comunicações com credores para validar a existência de qualquer tipo de acordo de pagamento;
- Identificar a existência de ativos e passivos não registados;
- Identificar situações de incumprimento e de processos judiciais em curso.

Note-se, porém, que a referida empresa não conseguiu localizar diversa documentação, nomeadamente a referente à relação entre agrupadas e a ARSLVT, contratos de fornecimento e/ou prestação de serviços com fornecedores e acordos de pagamento cujos valores estavam registados nas contas dos “SOMOS”. Assim, acabou por relatar que *“Com referência a 24 de setembro de 2015, não foi possível identificar as faturas que justificam a totalidade dos saldos”.*

Não obstante, o trabalho realizado permitiu identificar processos judiciais em curso, processos de cobrança ativa com ameaças de processo judicial e acordos de pagamento, alguns dos quais em situação de incumprimento.

⁴⁶ Cfr. páginas 10 e 11 do terceiro relatório.

⁴⁷ Nomeadamente quanto: à verificação numa base de amostragem do suporte das quantias e divulgações constantes das demonstrações financeiras; à apreciação sobre se são adequadas as políticas contabilísticas adotadas e a sua divulgação; à verificação da aplicabilidade do princípio da continuidade.

⁴⁸ Cfr. Página 12 do primeiro relatório. O consultor, na sequência da identificação destas deficiências nas contas dos “SOMOS”, recomendou ainda que o CA da SPMS remetesse cópia da documentação à *“(...) Tutela da Saúde e das Finanças; ao Tribunal de Contas, à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Ordem dos Contabilistas Certificados e ao Ministério Público.”*, bem como à Inspeção-Geral das Atividades em Saúde e à Comissão de Normalização Contabilística, o que foi realizado.

⁴⁹ Cfr. Metodologia do relatório da empresa especializada.



A execução financeira das consultorias contratadas custou à SPMS, em 2015 e 2016, cerca de € 127.415,40, a que acrescem gastos com arquivo e digitalização da documentação recebida no total de € 22.558,94. Note-se que, estes gastos foram suportados com receitas próprias da SPMS, provenientes da sua atividade operacional e que deveriam ter sido utilizadas no apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde à população. Acresce, ainda, que a SPMS não solicitou financiamento para estes gastos.

Em sede de contraditório, o conselho de administração da SPMS refere que “(...) ponderará a observação efetuada pelo Tribunal de Contas, de instruir pedido de financiamento para tais gastos.”.

Quadro 4 – Gastos com a contratação de serviços relacionados com os “SOMOS”

Unidade: Euro

| Designação | 2015 | 2016 | Total |
|-----------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Consultoria | | 127 415,40 | 127 415,40 |
| Arquivo/Digitalização | 2 514,70 | 20 044,24 | 22 558,94 |
| Total | 2 514,70 | 147 459,64 | 149 974,34 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

▪ Impacto financeiro nas contas da SPMS

Na sequência da recolha e análise das contas dos “SOMOS”, designadamente do agregado das posições financeiras, a SPMS procedeu à relevação contabilística, nas suas contas, da transmissão operada pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.

A integração dos ativos e dos passivos dos “SOMOS” no balanço da SPMS teve um impacto negativo nos capitais próprios da empresa de cerca de - € 24,5 milhões (- € 21,4 milhões por via da integração dos resultados transitados e - € 3 milhões por via da integração do resultado líquido do período).

Os capitais próprios da SPMS passaram de € 18,9 milhões positivos para cerca de - € 5,6 milhões negativos, colocando a empresa em falência técnica, tal com se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 5 – Impacto dos “SOMOS” nas contas da SPMS – 30 de setembro de 2015

Unidade: Euro

| Rúbricas | | SPMS - 30 Set 2015 Ajustado | | Impacto SOMOS | SPMS - 30 Set 2015 | |
|---|---------------------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|------------|
| | | € | % | | € | € |
| Ativo | Ativo não corrente | 1 085 019,05 | 4 | 0,00 | 1 085 019,05 | 4 |
| | Ativo corrente | 28 716 981,98 | 96 | 1 621 659,07 | 27 095 322,91 | 96 |
| | Total do Ativo | 29 802 001,03 | 100 | 1 621 659,07 | 28 180 341,96 | 100 |
| Capital Próprio e Passivo | Total do Capital Próprio | -5 580 643,52 | -19 | -24 486 098,78 | 18 905 455,26 | 67 |
| | Capital realizado | 6 000 000,00 | 20 | 0,00 | 6 000 000,00 | 21 |
| | Resultados transitados | -11 947 942,20 | -40 | -21 437 217,13 | 9 489 274,93 | 34 |
| | Resultado líquido do período | 367 298,68 | 1 | -3 048 881,65 | 3 416 180,33 | 12 |
| | Total do Passivo | 35 382 644,55 | 119 | 26 107 757,85 | 9 274 886,70 | 33 |
| | Passivo não corrente | 21 162 840,24 | 71 | 21 162 840,24 | 0,00 | 0 |
| | Passivo corrente | 14 219 804,31 | 48 | 4 944 917,61 | 9 274 886,70 | 33 |
| Total do Capital Próprio e Passivo | 29 802 001,03 | 100 | 1 621 659,07 | 28 180 341,96 | 100 | |

Fonte: Relatório trimestral de execução orçamental de 2015 e Relatório de consultor externo contratado pela SPMS.

Nota: Posteriormente, foram ainda imputados € 6.429,84 a outras contas a receber relativos à participação do parceiro privado do Somos Pessoas, ACE, nos resultados líquidos de 2015.



De facto, os resultados líquidos positivos da SPMS dos anos de 2011 a 2014, transferidos anualmente para resultados transitados⁵⁰, devido à falta de aprovação dos documentos de prestação de contas pela tutela, não foram suficientes para cobrir o impacto nas contas da SPMS dos fatores explicativos da sua variação em relação a 2014, já referenciados.

O passivo da SPMS sofreu um agravamento de 281% (cerca de € 26,1 milhões), passando de cerca de € 9,3 milhões, antes da transmissão das posições jurídicas, para cerca de € 35,4 milhões, após transmissão das mesmas.

Este agravamento resultou, na sua maioria, dos empréstimos bancários do Somos Contas, ACE e do Somos Pessoas, ACE, de € 22 496 413,32⁵¹, passando a empresa a ter, pela primeira vez desde a sua criação, dívida líquida⁵², no total € 693.260,13.

A relevação contabilística dos devedores e credores dos “SOMOS” foi efetuada na conta 27895 - Outros devedores e credores - ativos e passivos ACES. A este respeito, o Revisor Oficial de Contas da empresa, na CLC relativa ao ano de 2015, refere em ênfase o facto de “(...) se encontrarem contabilizados na conta Outras Contas a Receber e a Pagar, os saldos dos Clientes e Fornecedores daquelas entidades, que não foram objeto de confirmações externas (...)”.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS refere que “(...) optou por realizar a discriminação dos saldos ativos e passivos após a conclusão da análise da qualidade dos mesmos (...)”. Acrescenta, ainda, que “(...) a discriminação de saldos por entidade exigia o levantamento de todos os documentos de suporte (faturas) relativamente a essas dívidas e o seu lançamento individual, o que, face à dimensão da Direção Financeira da SPMS, seria impossível realizar essa tarefa com recurso a meios próprios, a tempo da apresentação das contas de 2015. A discriminação ocorreu, assim, apenas no ano de 2016.”.

Note-se que, a falta de discriminação dos saldos no ano de 2015 “(...) levou a que, por lapso, à data do reporte (...)” da informação para a consolidação de contas do Ministério da Saúde, “(...) não tenham sido incluídos os saldos ativos (...)” da SPMS sobre a ARSC e a ARSLVT, no total de € 1.621.659,07, tendo-se confirmado que esta falha não foi identificada pela entidade consolidante (ACSS). Note-se, ainda, que a falta de especificidade/discriminação da informação prejudicou a representação fidedigna dos efeitos das transações e da realidade que lhe estava subjacente.

Em sede de contraditório, a presidente do CD da ACSS refere que “(...) a informação considerada pela ACSS na consolidação de contas do Ministério da Saúde de 2015 (...) evidencia que os registos da SPMS e ARSC, nas contas de clientes c/c e fornecedores c/c, são coincidentes, no montante de € 486.120,60. No entanto, desconhecem-se os detalhes deste valor, que podem não respeitar a transição de dívidas ao “SOMOS” (...)”. Quanto à ARSLVT, existe de facto uma discrepância, uma vez que esta entidade não apresenta qualquer registo contra a SPMS, que por sua vez reportou um valor de € 98.348,7 e clientes c/c.”.

Note-se que, os montantes em causa respeitavam a dívidas transmitidas pelos “SOMOS” que, em 2015, estavam registados contabilisticamente na conta 27895 - Outros devedores e credores - ativos e passivos (sem entidade terceira associada) e não em clientes e fornecedores conta corrente.

⁵⁰ Os resultados líquidos da SPMS desses anos foram transferidos, na sua totalidade, para “Resultados transitados”.

⁵¹ Repartido por passivo não corrente (€ 21.162.840,24) e passivo corrente (€ 1.333.573,08). Sobre os empréstimos bancários do Somos Compras, ACE. Vide Relatórios n.º 8 e n.º 30/2015 – 2.ª Secção.

⁵² “Dívida líquida” = “financiamentos obtidos (correntes e não correntes)” – “caixa e depósitos bancários”.



Refere, ainda, a presidente do CD da ACSS que “(...) a informação agregada que suporta o processo de consolidação de contas, bem como os prazos para a sua conclusão e o elevado número de entidades consolidadas (...)” reduzem “(...) as possibilidades de deteção de factos como os que estão na base da presente conclusão e que só poderão ser detetados em sede de auditoria financeira, como foi o caso.” e que a ACSS “(...) tem em curso um conjunto de iniciativas que visam a regularização de diferenças de conciliação que tem afetado o resultado da consolidação que se tem realizado e que pretendem igualmente evitar que os balanços de abertura em SNC-AP das entidades da saúde venham a contemplar o reconhecimento de eventuais ativos ou passivos contingentes, respeitantes a acontecimentos não registados na contraparte ou de diminuta probabilidade de ocorrência.”.

Em 2016, com a confirmação dos débitos e dos créditos, através da circularização realizada, a SPMS procedeu à inscrição da maioria daqueles montantes nas respetivas contas a receber e a pagar.

▪ Entrega do saldo de gerência da SPMS acumulado até 2014

Em 2015, a SPMS dispunha de um saldo acumulado de gerências anteriores no valor de € 15.813.695,00.

Não obstante aquele saldo resultar do exercício da atividade operacional da empresa, na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, o SES submeteu à apreciação do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO) e da Secretária de Estado do Tesouro (SET) uma proposta⁵³ de autorização de aplicação do referido montante no pagamento das dívidas dos “SOMOS”.

No entanto, o SEAO autorizou a aplicação do referido saldo exclusivamente no “(...) pagamento de dívidas existentes a 31 de dezembro de 2014.”, o que não produziu quaisquer efeitos na medida em que a empresa não tinha dívidas existentes à referida data.

Perante a impossibilidade da utilização dos excedentes de tesouraria da empresa no pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, o SEAMS propôs ao SEAO a entrega do saldo de gerência da SPMS “(...) na Tesouraria do Estado, equacionando-se, assim que possível, o aumento de capital da SPMS que permita fazer face ao pagamento das dívidas (...)”, o que mereceu a sua concordância.

Note-se que, sobre esta matéria, o presidente do CA da SPMS havia alertado para a “(...) necessidade de o referido aumento de capital, ocorrer em paralelo com a transferência do saldo de gerência para o Tesouro, de modo a não colocar em causa, designadamente, o equilíbrio financeiro da SPMS (...)” e que “(...) a liquidação integral da dívida assumida pela SPMS, decorrente da transferência jurídica dos Agrupamentos Somos encontra-se condicionada à realização do aumento de capital acima referido (...)”, porquanto:

- A liquidez de tesouraria da SPMS tem sido utilizada para fazer face aos compromissos que advêm da sua atividade, uma vez que, os pagamentos inerentes ao CP não têm acompanhado a execução real, atenta a burocracia e complexidade do processo de aprovação do CP.

⁵³ Note-se que, sobre esta matéria, em ofícios dirigidos ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, de 9 e 11 de novembro de 2015, o presidente do CA da SPMS alertava para que a utilização do saldo de gerência no pagamento das dívidas dos “SOMOS” “(...) implicará, por certo, uma redução dos recursos disponíveis para apoio à prestação de cuidados de saúde às populações (...)”, sem que “(...) estejam a ser observadas, quer as regras relativas à consignação desse saldo aos fins próprios do Serviço Nacional de Saúde, quer as recomendações do Tribunal de Contas.”.



- A tesouraria líquida da SPMS, a curto prazo, poder registar níveis preocupantes se, em simultâneo com a entrega total do saldo não forem assegurados os recebimentos tempestivos da ACSS.

Não obstante, em 11 de dezembro de 2015, sem que tivesse sido realizado o aumento do capital estatutário da empresa⁵⁴, a SPMS deu cumprimento à determinação de proceder à entrega do saldo de gerência na Tesouraria do Estado e ao registo contabilístico da operação (devolução do saldo de gerência)⁵⁵, com reflexo negativo nos resultados transitados e na situação financeira da empresa.

Em sede de contraditório, o Ministro da Saúde refere que *“O saldo de gerência entregue ao Tesouro tinha como origem receitas próprias da SPMS (...)”*.

Tal como já foi referido a alegação não colhe, na medida em que as receitas próprias da SPMS advêm, na sua maioria, da prestação de serviços a entidades do Ministério da Saúde, pelo que se tratam, também, de verbas com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde.

De facto, tal como refere o CA da SPMS em ofício dirigido ao Gabinete do SEAMS⁵⁶, a propósito da receita própria de outras origens nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, *“(...) as verbas que constituem as denominadas receitas “fora do contrato programa” referem-se na totalidade, a entidades financiadas por verbas do Serviço Nacional de Saúde (...) em resumo tudo começa e acaba em verbas do SNS (...)”*.

Em resultado da diminuição do ativo da empresa pelo valor do saldo de gerência (€ 15.813.695,00), os capitais próprios da SPMS sofreram novo agravamento, atingindo -€ 17.718.045,90, no final de 2015.

8.2 Passivos dos “SOMOS”

Os passivos dos “SOMOS” transmitidos para a SPMS pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, no total de € 26.107.757,85, eram constituídos, na sua maioria (86%), por dívida bancária (€ 22.496.413,32). O passivo remanescente (€ 3.611.344,53) respeitava a dívidas a fornecedores e a outras contas a pagar.

Quadro 6 – Passivos dos “SOMOS”

Unidade: Euro

| Detalhe informativo | Agrupamento Complementar de Empresas | | | Total |
|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | Somos Compras | Somos Contas | Somos Pessoas | |
| Financiamentos obtidos | 0,00 | 17 521 343,24 | 4 975 070,08 | 22 496 413,32 |
| Fornecedores e Outras contas a pagar | 1 678 960,79 | 31 434,56 | 1 900 949,18 | 3 611 344,53 |
| Valores a pagar | 1 678 960,79 | 17 552 777,80 | 6 876 019,26 | 26 107 757,85 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

⁵⁴ O aumento do capital estatutário veio a ser autorizado pelo Despacho conjunto n.º 11.013/2016, de 29 de agosto, do SEATF e do SES.

⁵⁵ Fonte de financiamento 520 - RCE:0.03.01 - transferências correntes Administração Central – Estado, de acordo com as instruções da 5.ª Delegação da DGO.

⁵⁶ Ofício n.º 3.689, de 9 de novembro de 2015.



8.2.1 Empréstimos bancários

A dívida bancária dos “SOMOS” transmitida para a SPMS, de € 22.496.413,32⁵⁷, encontrava-se em situação de incumprimento desde 28 de janeiro de 2015⁵⁸.

Em novembro de 2015, o sindicato bancário transferiu a titularidade dos empréstimos para a SPMS. Consequentemente, a SPMS foi incluída na lista das entidades em incumprimento perante a Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal⁵⁹. Nesta data o montante total em dívida relativo ao financiamento bancário ascendia a € 22.574.931,89.

Quadro 7 – Dívida ao sindicato bancário

Unidade: Euro

| Empréstimos bancários | Somos Contas, ACE | Somos Pessoas, ACE | Total |
|-------------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| Capital | 17 134 623,33 | 4 865 263,50 | 21 999 886,83 |
| <i>Capital vincendo</i> | 16 120 740,29 | 4 577 378,09 | 20 698 118,38 |
| <i>Capital vencido</i> | 1 013 883,04 | 287 885,41 | 1 301 768,45 |
| Outros Gastos | 447 874,14 | 127 170,92 | 575 045,06 |
| <i>Juros vencidos</i> | 409 098,50 | 116 160,83 | 525 259,33 |
| <i>Juros de mora</i> | 21 549,71 | 6 118,90 | 27 668,61 |
| <i>Impostos</i> | 17 225,93 | 4 891,19 | 22 117,12 |
| Total | 17 582 497,47 | 4 992 434,42 | 22 574 931,89 |
| Total em incumprimento | 1 461 757,18 | 415 056,33 | 1 876 813,51 |

Fonte: Ofício n.º 992/2015-DBI, de 16 de novembro, do sindicato bancário.

Com a expectativa de que a empresa fosse dotada, através de um aumento do capital estatutário, até ao final de 2015, dos meios líquidos necessários à amortização antecipada dos empréstimos, o CA da SPMS, em dezembro de 2015, propôs⁶⁰ ao sindicato bancário que a dívida fosse saldada com um pagamento único de € 20 milhões, a realizar até 31 de dezembro desse ano.

Essa proposta foi recusada pelo sindicato bancário que, em alternativa, propôs⁶¹ considerar a dívida saldada com o pagamento, até 31 de dezembro de 2015, de € 22 milhões.

Informado pela tutela de que não seria realizado o aumento do capital estatutário até ao final do ano, o CA da SPMS encetou negociações com o sindicato bancário tendentes à reestruturação dos empréstimos e ao estabelecimento de um plano de pagamentos para regularização dos montantes em dívida que viriam a culminar na celebração, em 31 de dezembro de 2015, de aditamentos aos contratos de financiamento.

Por via dos aditamentos aos contratos, o montante do capital em dívida foi fixado em € 22.658.601,85, correspondente ao total da dívida em novembro de 2015 (€ 22.574.931,89)

⁵⁷ Os empréstimos dos “SOMOS” foram contraídos junto de um sindicato bancário constituído para o efeito, pela Caixa Geral de Depósitos, SA, o Banco Comercial Português, SA e o Banco Espírito Santo, SA. O empréstimo bancário do Somos Compras, ACE, foi liquidado a 31 de dezembro de 2013 pelos centros hospitalares de Lisboa.

⁵⁸ Cfr. ofício n.º 992/15 – DBI, de 16 de novembro de 2015.

⁵⁹ Em 31 de dezembro de 2015 foram celebrados aditamentos aos contratos que atualizaram o capital em dívida e estabeleceram um período de carência de pagamento de capital e juros até 28 de março de 2016. O prazo de reembolso do empréstimo terminava a 29 de janeiro de 2029.

⁶⁰ Cfr. ofício n.º L 4.208, de 16 de dezembro de 2015.

⁶¹ Cfr. fax n.º 197/15-DBI, de 23 de dezembro de 2015.



acrescido de € 83.669,96 (*encargos relativos a novembro e dezembro*) e definido um período de carência de pagamento até 28 de março de 2016⁶².

Note-se que, não obstante haver interesse dos bancos em renegociar os empréstimos, retirando-os da situação de incumprimento, na medida em que tal situação acarretava “(...) o reconhecimento de eventuais imparidades (...)”⁶³, não houve *haircut*.

Note-se, ainda, que face à proposta do sindicato bancário de 23 de dezembro de 2015, a falta de provimento dos meios líquidos para que a SPMS pudesse saldar os empréstimos em 2015 inviabilizou um perdão de dívida de cerca € 658.601,85 e tornou necessária a reestruturação dos empréstimos bancários, com carência de capital e capitalização de juros.

Sobre os aditamentos aos contratos de financiamento celebrados destaca-se, ainda, que o IGCP concluiu que “(...) à luz da legislação em vigor (...)” estes contratos deveriam “(...) ter sido objeto de parecer do IGCP, previamente à sua assinatura (...)”, na medida em que constituíram “(...) uma alteração às condições contratuais (...)”, designadamente no que concerne ao “(...) período de carência de pagamentos (...)” e ao “(...) montante em dívida.”⁶⁴.

Findo o período de carência do empréstimo (março de 2016), a dívida bancária ascendia a € 22.817.065,65⁶⁵.

Solicitado a pronunciar-se⁶⁶ sobre a antecipação do “(...) reembolso total dos empréstimos ou efetuar o pagamento do serviço da dívida em prestações mensais até 2029, de acordo com o previsto nos contratos.”, o IGCP não foi conclusivo, porquanto considerou que, se “(...) numa análise puramente financeira de custo de substituição sugeria antecipar o reembolso total dos financiamentos (...)”, na medida em que o custo inerente aos financiamentos era superior ao custo de financiamento da República Portuguesa em cerca de 61 pontos base, numa análise mais abrangente, recomendava a manutenção dos empréstimos, ou uma certa indiferença pelas duas opções, tendo em consideração que:

- *“A diferença de custo não é muito expressiva, e é facilmente invertida em eventuais períodos de maior volatilidade de mercado;*
- *Estes financiamentos são a taxa variável, o que complementa a carteira de dívida da República Portuguesa, que é predominantemente de taxa fixa;*
- *Não é desejável, no atual contexto, aumentar as necessidades líquidas de financiamento.”*⁶⁷.

Em abril de 2016, a SPMS iniciou o pagamento das prestações mensais dos empréstimos com recurso à verba recebida da ARSLVT pelo pagamento de uma dívida que esta entidade tinha ao Somos Compras, ACE. O montante recebido permitiu à SPMS pagar as primeiras três prestações dos empréstimos, mas já não foi suficiente para pagar a quarta prestação⁶⁸, vencida em 28 de julho de 2016.

⁶² Ao capital em dívida fixado acresceriam “(...) os juros contados e calculados dia a dia nos termos dos empréstimos, desde essa data [28 de dezembro de 2015] até 28 de março de 2016.”. Fonte: Aditamentos aos contratos de empréstimo do Somos Pessoas, ACE, e Somos Contas, ACE.

⁶³ Fonte: SPMS – “Ponto de situação das ações desenvolvidas à data de 10 DEZ 2015 — Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro”.

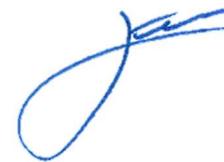
⁶⁴ Fonte: IGCP - Informação n.º 2.016/0223, de 2 de março de 2016.

⁶⁵ Inclui € 158.463,80 da capitalização de juros do período de carência e € 22.658.601,85 do capital em dívida em dezembro de 2015.

⁶⁶ Pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, através do ofício n.º 326, de 22 de janeiro de 2016.

⁶⁷ Fonte: IGCP - Informação n.º 2016/0223, de 2 de março de 2016.

⁶⁸ O pagamento fora de prazo (11 dias de atraso, *cf.* mensagem de correio eletrónico do sindicato bancário de 10 de agosto de 2016) originou juros de mora no montante de € 223,64.



Na sequência do incumprimento, o SES autorizou a execução⁶⁹ de duas transferências da ACSS para a SPMS, previstas no OE de 2016, destinadas a financiar as obrigações decorrentes da transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”, no total de € 270.410,94 (4.º e 5.º prestação, vencidas respetivamente em julho e agosto de 2016).

Após a publicação do Despacho conjunto n.º 11013/2016, do Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado da Saúde, de 29 de agosto⁷⁰, que determinou o aumento do capital estatutário da SPMS, no montante total de € 19.637.140,00, o CA da SPMS propôs ao sindicato bancário saldar a dívida bancária com um pagamento único imediato de € 19.032.385,62, até ao final de 2016⁷¹.

Contudo, a proposta não foi aceite⁷². Na sequência, o CA da SPMS apresentou uma nova proposta ao sindicato bancário que previa a liquidação antecipada da dívida em 28 de dezembro de 2016 mediante a revisão em baixa do spread (de 2,75% para 0%) praticado durante o ano de 2016, o que também não foi aceite.

Em alternativa, o sindicato bancário propôs⁷³, mediante a liquidação dos empréstimos até ao final de 2016, “(...) uma revisão extraordinária das condições financeiras para 1,375% (...) para todo o ano de 2016 (...)”, com a consequente devolução de € 217.003,39 (€ 208.657,10, de juros mais € 8.346,29 de imposto de selo sobre juros) pagos durante o ano.

Quadro 8 – Encargos com os empréstimos bancários

Unidade: Euro

| Ano | Período | Tipo de encargo | Valor |
|------|---------------------|---|-------------|
| 2015 | novembro e dezembro | Juros vencidos e outros encargos | 83 669,96 |
| | | Imposto de selo sobre juros | 30 300,89 |
| | | Escritura referente aos aditamentos | 348,00 |
| 2016 | janeiro a março | Juros vencidos remuneratórios | 158 463,80 |
| | | Imposto de selo sobre juros | 7 289,33 |
| | abril a novembro | Juros vencidos e imposto de selo | 434 230,42 |
| | | Devolução de juros e imposto de selo pela redução de 50% do <i>spread</i> (2,75% para 1,375%) | -217 003,39 |
| | dezembro | Juros e imposto de selo da 9.ª prestação, com base no <i>spread</i> de 1,375%) | 25 777,69 |
| | Total | | |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

A proposta do sindicato bancário foi aceite, tendo a SPMS, em 28 de dezembro de 2016, procedido ao pagamento de € 21.274.805,35, com recurso à verba do aumento do capital estatutário e a transferências do OE de 2016, no total de € 2.416.359,23, e, desta forma, saldado os empréstimos bancários transmitidos pelo Somos Pessoas, ACE e pelo Somos Contas, ACE.

⁶⁹ A execução das transferências da ACSS para a SPMS foi realizada por tranches. O primeiro despacho autorizador do SES é de 29 de julho de 2016.

⁷⁰ Diário da República, 2.ª série, de 13 de setembro de 2016.

⁷¹ Cfr. ofício n.º 10375, de 12 de dezembro de 2016.

⁷² Cfr. fax n.º 138/16-DBI, de 16 de dezembro de 2016.

⁷³ Cfr. fax n.º 138/16-DBI e 144/16-DBI, de 16 e 23 de dezembro, respetivamente.



Quadro 9 – Reembolso dos empréstimos bancários

Unidade: Euro

| Origem | Data | Valor | Destino | Data | | Valor (MLP) |
|---|-------------------------------|---------------|--|------|-------------|--|
| | | | | | | |
| DGTF Despacho n.º 11.013/2016 | setembro 16 | 19 637 140,00 | Somos Contas, ACE - Capital em dívida a 28 dezembro 2016 | | dezembro 16 | 16 732 405,50 |
| | Pagam. Prest. set 16 a dez 16 | -778 693,88 | | | | Somos Pessoas, ACE- Capital em dívida a 28 dezembro 2016 |
| OE2016 ACSS art. 7.º e Despacho n.º 1028/2016/SEO | dezembro 16 | 2 416 359,23 | Devolução de juros pela redução de 50% do spread (2,75% para 1,375%) | | | -208 657,10 |
| Total recebimentos | | 21 274 805,35 | Total pagamentos | | | 21 274 805,35 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

8.2.2 Fornecedores e outras contas a pagar

Os passivos que a SPMS herdou dos “SOMOS” incluíam diversas dívidas a pagar, repartidas por sessenta e três fornecedores gerais (€ 1.657.799,14), dois fornecedores de investimentos (€ 1.933.090,49) e € 20.455,00 reconhecidos contabilisticamente em acréscimos de gastos, associados a três credores.

À data da extinção dos “SOMOS”, 25 de novembro de 2015, a SPMS já tinha na sua posse os dois primeiros relatórios da assessoria à transmissão das posições jurídicas, os quais evidenciavam graves insuficiências nas contas, incluindo no trabalho de revisão legal das mesmas.

Perante a necessidade de proceder à validação dos montantes a liquidar, a SPMS iniciou, em 2015, o contacto com os credores dando prioridade àqueles com quem já existiam processos judiciais em curso, bem como aos credores que contactavam a SPMS através dos respetivos advogados, processo que se prolongou por 2016 e 2017.

Em resultado da circularização realizada, a SPMS verificou que alguns dos credores reclamavam montantes superiores aos registados nas contas dos “SOMOS”, designadamente respeitantes a juros de mora pelos atrasos nos pagamentos.

Quadro 10 – Dívidas a fornecedores e outras contas a pagar dos “SOMOS”

Unidade: Euro

| Situação | 2015 | Resultado da circularização SPMS | | | | | Situação a 29-mai-2017 | | |
|--------------------------------|---------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------|------------------|------------------|-----------------------------|------------------|---------------------|
| | | 2016 | | 2017 | | Capital | Outros rendimentos e gastos | Total | |
| | | Capital | Outros | Capital | Outros gastos | | | | |
| | Capital | Gastos | Rendimentos | Capital | Outros gastos | | | | |
| Confirmados | 3 418 633,06 | -12 976,58 | 305 152,64 | -250 000,18 | 0,00 | 9 146,12 | 3 405 656,48 | 64 298,58 | 3 469 955,06 |
| Pagamento efetuado | 3 091 605,56 | 22 645,75 | 199 947,78 | -250 000,18 | | | 3 114 251,31 | -50 052,40 | 3 064 198,91 |
| Pedido financiamento ao SES | 291 100,32 | 304,85 | 105 204,86 | | | 9 146,12 | 291 405,17 | 114 350,98 | 405 756,15 |
| Declarou não existirem dívidas | 35 927,18 | -35 927,18 | 0,00 | | | | 0,00 | | 0,00 |
| Total confirmado | 3 418 633,06 | 42 175,88 | 42 175,88 | 0,00 | 9 146,12 | 9 146,12 | 3 469 955,06 | 64 298,58 | 3 469 955,06 |
| Em Análise | 192 711,57 | 476,00 | 240,68 | 0,00 | 6 519,81 | 10 000,00 | 199 707,38 | 10 240,68 | 209 948,06 |
| Aguarda receção documentos | 18 769,92 | 476,00 | 240,68 | | 3 834,40 | 10 000,00 | 23 080,32 | 10 240,68 | 33 321,00 |
| Docum. recebidos p/análise | 47 734,59 | | | | 2 685,41 | | 50 420,00 | | 50 420,00 |
| Sem resposta às diligências | 126 207,06 | | | | | | 126 207,06 | | 126 207,06 |
| Total em análise | 192 711,57 | 716,68 | 716,68 | 0,00 | 16 519,81 | 10 000,00 | 209 948,06 | 10 240,68 | 209 948,06 |
| Total | 3 611 344,63 | 42 892,56 | 42 892,56 | 0,00 | 25 665,93 | 10 000,00 | 3 679 903,12 | 74 539,26 | 3 754 442,38 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.



Em maio de 2017, a SPMS já tinha validado 95% das dívidas transmitidas, o que permitiu apurar um agravamento de cerca de 1,5% das mesmas (€ 51.322,00).

Gráfico 1 – Fornecedores e Outras contas a pagar “SOMOS” - situação a 29 de maio de 2017



Para este agravamento concorreu o acréscimo da dívida em aproximadamente € 337.249,36 (€ 22.950,60 de capital e € 314.298,76 de juros e outros encargos), deduzido de € 35.927,18, de dívidas inexistentes nos credores e de € 250.000,18, correspondente à quota parte do parceiro privado nas responsabilidades do Somos Pessoas, ACE, com o empréstimo bancário.

Dada a antiguidade das dívidas, estima-se um agravamento de 9% do montante que se encontra em análise (cerca de € 192.711,52, correspondente a 5% da dívida relevada nas contas em 2015) passando a dívida para € 209.948,06.

Gráfico 2 – Fornecedores e Outras contas a pagar “SOMOS” - situação a 29 de maio de 2017

Do montante já validado, a SPMS pagou cerca de € 3.064.198,91 (83%) encontrando-se a aguardar financiamento para dívidas no total de cerca de € 405.756,15. Também relativamente ao montante de € 210 milhares em análise, a SPMS já solicitou financiamento específico, perfazendo assim um total de cerca de € 615.704,21.



Em sede de contraditório o CA da SPMS refere que “A SPMS continua a diligenciar a preparação dos processos de pagamento para os restantes credores, encontrando-se instruídos, a aguardar financiamento junto das tutelas, 15 processos de dívida no montante 444 631,85 € (dados atualizados à data), 7 processos em preparação no montante de 71 017,41 € e os restantes 15 no montante global de 119 935,68 €, a aguardar documentos ou em fase de instrução para o desconhecimento das respetivas dívidas em face da impossibilidade de contacto com os credores respetivos, após múltiplas tentativas para o efeito. No seu cômputo, referem-se a 37 processos com um montante global de 635 584,94 €.”.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças informa que “(...) está a ser equacionado um mecanismo de financiamento que permita à SPMS a regularização das dívidas a fornecedores e outros credores não bancários transmitidos pelo ACE's "Somos”.

Para pagamento das dívidas aos credores a SPMS recorreu à verba inscrita no OE de 2016, cuja utilização se concretizou através de transferências pela ACSS, suportadas por processos instruídos



pela SPMS e autorizados pelo SES e à verba autorizada pelo Despacho n.º 1.028/2016/SEO, de 19 de dezembro.

Adicionalmente, a SPMS pagou, em janeiro de 2016, à Autoridade Tributária € 42.251,78, relativos a imposto sobre o valor acrescentado do Somos Contas, ACE (€ 39.482,81), acrescidos dos respetivos juros de mora (€ 2.768,97), que não estavam relevados nas contas daquele ACE.

O pedido de financiamento para pagamento das restantes dívidas⁷⁴ tomou, entretanto, a forma de pedido de aumento do capital estatutário, conforme correspondência trocada entre a SPMS, o Gabinete do SES e o Gabinete do SET, referindo-se que a não atribuição tempestiva dos meios necessários para a empresa proceder ao pagamento das dívidas dos “SOMOS”, pode prejudicar a negociação com os credores.

De facto, neste processo, a SPMS não recorreu a verbas resultantes do exercício da sua atividade para pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, solicitando financiamento específico para o efeito. Sem prejuízo, em 2017, no sentido de minimizar os respetivos efeitos adversos, a SPMS recorreu a receitas próprias, no total de € 13.918,02, para pagamento a um credor que intentou contra si uma ação executiva. Verificou-se, porém, que esta ação poderia ter sido evitada, bem como o agravamento da dívida, na medida em que o credor teria aceite a sua liquidação mediante o pagamento de € 4.771,79, caso tivesse sido disponibilizado à SPMS o financiamento solicitado em março desse ano.

Os trabalhos de auditoria revelaram ainda que, relativamente às contas de 2016:

- não foram reconhecidas contabilisticamente dívidas, no total de € 22.692,97 (€ 358,18 de capital e € 22.387,79 de juros e outros gastos), identificadas no âmbito da circularização realizada, não obstante integrarem o montante do pedido de financiamento;
- não foram constituídas provisões no montante de € 33.104,47 (diferença entre o montante da dívida reconhecida e o montante da dívida e outros encargos estimados a pagar);
- não foram divulgadas contingências referentes à eventualidade de pagamento de juros e outros encargos, no montante de € 32.616,00;
- não foi relevada a anulação de duas dívidas, declaradas como inexistentes pelos credores no montante de € 24.250,32.

A respeito do reconhecimento das dívidas a fornecedores, em sede de contraditório, o CA da SPMS alega que *“Algumas das dívidas de fornecedores dos ACE Somos só são reconhecidas após assinatura do acordo de transação extrajudicial, momento em que se registam, por exemplo, a incorporação de juros de mora vencidos em dívida e o eventual perdão de dívida original. A diferença atual face ao registado em balancete, considerando o somatório do stock da dívida inicial com a dívida flutuante que pode emergir, designadamente do juro de mora decorrido ou de nova informação obtida junto dos fornecedores, não é materialmente relevante.”*

Não obstante, o Tribunal reitera que as dívidas devem ser reconhecidas logo que conhecidas/confirmadas, sem prejuízo das necessárias correções que se venham a justificar.

⁷⁴ No montante de € 615.704,21.



8.3 Fontes de financiamento do serviço da dívida

Como referido ao longo do relatório, o diploma que operou a transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS” para a SPMS foi omissivo quanto à fonte de financiamento para pagamento das dívidas transmitidas.

Assim, analisado o agregado da posição financeira dos “SOMOS”, à data de 24 de setembro de 2015, que serviu de base à respetiva relevação contabilística nas contas da SPMS, o CA da SPMS informou a tutela de que seria necessário um aumento do capital estatutário da empresa superior a € 25 milhões, de modo a comportar todas as dívidas conhecidas, bem como as contingências prováveis cuja quantificação não era possível à data⁷⁵.

Quadro 11 – Posição financeira dos “SOMOS”

Unidade: Euro

| Detalhe informativo | Agrupamento Complementar de Empresas | | | Total |
|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| | Somos Compras | Somos Contas | Somos Pessoas | |
| Clientes | 1 257 429,02 | | | 1 257 429,02 |
| Estado e outros entes públicos | 1 518,00 | 3 891,50 | 2 599,00 | 8 008,50 |
| Valores a receber | 1 258 947,02 | 3 891,50 | 2 599,00 | 1 265 437,52 |
| Fornecedores | 1 629 562,48 | 27 129,56 | 1 107,00 | 1 657 799,04 |
| Financiamentos obtidos | 0,00 | 17 626 345,58 | 5 004 884,81 | 22 631 230,39 |
| Outras contas a pagar | 49 398,31 | 4 305,00 | 1 899 842,18 | 1 953 545,49 |
| Valores a pagar | 1 678 960,79 | 17 657 780,14 | 6 905 833,99 | 26 242 574,92 |
| Saldo | -420 013,77 | -17 653 888,64 | -6 903 234,99 | -24 977 137,40 |

Fonte: Plano de Atividades e Investimento e Orçamento de 2016 da SPMS, “Cfr. Informação de fecho dos ACE Somos à data de 24 de setembro de 2015, com posição da dívida bancária à data de 9 de dezembro de 2015”.

Em alternativa ao aumento do capital estatutário considerado necessário pelo CA da SPMS, o SES propôs “(...) que a Secretaria de Estado do Orçamento autorizasse a integração do saldo de gerência da SPMS no valor € 15.813.695,00 e a sua aplicação no pagamento das dívidas dos SOMOS.”⁷⁶

No entanto, face: i) ao despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO) sobre a referida proposta que autorizou a aplicação do referido saldo exclusivamente ao “(...) pagamento de dívidas existentes a 31 de dezembro de 2014.”; ii) ao “(...) Relatório de Auditoria (...) do Tribunal de Contas, cujo projeto foi remetido aos Ministérios das Finanças e da Saúde que determina (...) assegurar que os excedentes de caixa da SPMS, EPE, com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde, são utilizados na sua atividade operacional, designadamente de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde às populações, e não no serviço de dívida bancária transmitida pelo SUCH.”⁷⁷, a aplicação do saldo de gerência da SPMS no pagamento das dívidas dos “SOMOS” foi inviabilizada.

Perante a impossibilidade da utilização dos excedentes de tesouraria da empresa no pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, o Secretário de Estado Adjunto e da Saúde propôs ao SEAO a entrega do “(...) saldo de gerência na Tesouraria do Estado, equacionando-se, assim que possível, o aumento de capital da SPMS que permita fazer face ao pagamento das dívidas (...)”.

⁷⁵ Cfr. ofício n.º 3727, de 13 de novembro de 2015.

⁷⁶ Fonte: Memorando sobre a aplicação do saldo de gerência da SPMS. Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, de 11 de novembro de 2015.

⁷⁷ Fonte: Memorando sobre a aplicação do saldo de gerência da SPMS. Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, de 11 de novembro de 2015.



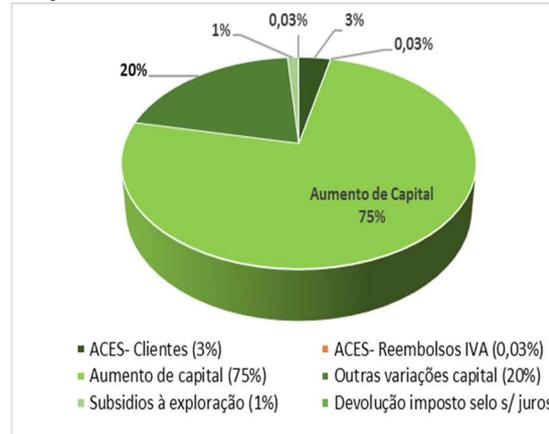
No entanto, verificou-se que o pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” não foi efetuado, exclusivamente, com recurso a verbas do aumento de capital estatutário, como evidenciado no quadro seguinte:

Quadro 12 – Fontes de financiamento do serviço da dívida

| Origem | Valor |
|---------------------------------|----------------------|
| Aumento de capital | 19 637 140,00 |
| Outras variações capital | 5 340 000,00 |
| ACES- Clientes | 905 946,79 |
| Subsídios à exploração | 313 586,24 |
| Devolução imposto selo s/ juros | 8 346,29 |
| ACES - Reembolso IVA | 8 008,50 |
| Total | 26 213 027,82 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS - referência ao final de 2016.

Gráfico 3 – Fontes de financiamento do serviço da dívida em %



8.3.1 Aumento de capital estatutário

Em janeiro de 2016, na proposta do orçamento da SPMS para esse ano e para fazer face às dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, a tutela determinou a inscrição do montante de € 24.977.140,00, na fonte de receita 319 – Transferências de receitas gerais entre organismos e em RCE - 12.07.03 - passivos financeiros – outros passivos financeiros - Administração Pública - Administração Central - Estado.

Complementarmente, para o mesmo efeito, a tutela determinou a inscrição no orçamento da ACSS de € 5.340.000,00 “(...) para o caso de virem a ser precisos e têm uma natureza de transferência.”⁷⁸.

Com a publicação do OE para 2016⁷⁹ verificou-se que foram aprovadas, no total previsto, as transferências da ACSS para a SPMS, no entanto, dos € 24.977.140,00 previstos no orçamento da SPMS apenas foram inscritos € 19.637.140,00, como dotações de capital⁸⁰.

Na sequência da publicação do OE para 2016, o presidente do CA da SPMS informou a Diretora-Geral do Tesouro e Finanças de que “(...) o Capital Próprio à data de 31 de dezembro de 2015, tem uma expressão inferior a metade do capital estatutário e assume uma natureza negativa (- 17,7M€), situação que recai no âmbito do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), (...) a SPMS continua a aguardar por decisões do titular da função acionista que lhe permitam ultrapassar os efeitos adversos decorrentes do artigo 35.º do CSC e, em particular, do artigo 171.º do CSC que expõe a empresa perante os seus stakeholders (...).”⁸¹.

Em 12 de abril de 2016, foi remetido novo ofício, agora ao SES, dando conta de que o montante mínimo necessário ao cumprimento do determinado pelo artigo 35.º do CSC era de € 20,8 milhões,

⁷⁸ O racional tido para a definição deste montante respeita ao somatório da totalidade das dívidas a fornecedores (€ 1.657.799,04), das dívidas a outros credores (€ 1.854.370,61) e ao serviço da dívida bancária para o período de abril a dezembro de 2016 (€ 1.827.830,35).

⁷⁹ Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do OE 2016)

⁸⁰ Dotação do Capítulo 60.º do Ministério das Finanças, com a classificação económica “09.07.06.P0.00: Dotações de Capital – SPMS.”

⁸¹ Cfr. ofício n.º L 1941, de 31 de março de 2016.



mas que o montante necessário ao pagamento da totalidade das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” era de € 26,5 milhões.

Não obstante as reiteradas diligências do CA da SPMS, os pedidos de financiamento apresentados⁸² não foram satisfeitos.

Com efeito, a tutela só veio a retomar o processo de aumento do capital estatutário da SPMS perante a evidente insuficiência de liquidez da empresa para pagamento das dívidas transmitidas, designadamente a dívida bancária.

Em 26 de julho de 2016⁸³, a DGTF propõe ao SEATF dois projetos de despacho alternativos para o aumento de capital da SPMS, a saber:

1. Realização de um aumento de capital estatutário, no montante de € 889.048,72, para fazer face à cobertura do serviço da dívida bancária (amortização e juros) cujo vencimento ocorre até 31 de dezembro de 2016;
2. Subscrição integral e imediata de um aumento de capital estatutário no montante de € 19.637.140,00 para cobertura da amortização antecipada da dívida bancária, por recurso à rubrica do Capítulo 60.º do Ministério das Finanças, com a classificação económica “09.07.06.P0.00: dotações de capital - SPMS, com o saldo disponível de valor igual.

A tutela veio a optar pela proposta que permitiu a amortização antecipada da dívida bancária.

Assim, em 13 de setembro de 2016, foi publicado o Despacho conjunto n.º 11013/2016, de 29 de agosto, do Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado da Saúde⁸⁴, que determinou o aumento do capital estatutário da SPMS, no montante total de € 19.637.140,00, “(...) apenas para fazer face à cobertura da amortização antecipada da dívida bancária resultante da transmissão das posições jurídicas dos Agrupamentos Complementares em apreço para a empresa;(...)”.

Na sequência, a SPMS iniciou o processo de negociação da amortização integral da dívida com o sindicato bancário, que culminou no pagamento, em 28 de dezembro de 2016, do montante de € 21.274.805,35 (vide ponto 8.2.1).

Note-se, porém, que o aumento de capital estatutário foi insuficiente para pagamento da totalidade da dívida bancária, tendo sido necessário, para efeito de amortização antecipada, o recurso a transferências da ACSS, autorizadas pelo OE de 2016, no total de € 2.416.359,23.

Note-se, ainda, que o aumento do capital estatutário foi constituído em cerca de 81% com o saldo de gerência da SPMS acumulado até 31 de dezembro de 2014, reduzindo assim o esforço financeiro do acionista.

⁸² Cfr. ofício n.º L 3188, da SPMS dirigido à Diretora-Geral do Tesouro e Finanças a solicitar adiantamentos por conta do aumento do capital. Ofício n.º L 1941, dirigido à Diretora Geral do Tesouro e Finanças a solicitar a execução dos € 5.340.000,00. Correio eletrónico trocado entre a SPMS e a DGO entre 15 e 19 de abril de 2016.

⁸³ Cfr. informação n.º 684/2016, de 26 de julho.

⁸⁴ No Despacho refere-se “(...) a necessidade de dotar a empresa de meios financeiros para fazer face ao serviço da dívida transmitido para a SPMS, EPE, do Agrupamento Complementar de Empresa Somos Compras (...)”. Trata-se, porém, de um lapso, na medida em que o Somos Compras, ACE, já não tinha dívidas bancárias. A dívida bancária transmitida para a SPMS respeitava ao Somos Contas, ACE e Somos Pessoas, ACE. Vide Relatórios n.º 8 e n.º 30/2015 – 2.ª Secção.



Em sede de contraditório, o Ministro da Saúde refere, quanto à conclusão de que o montante do aumento do capital estatutário não foi suficiente para a amortização antecipada dos empréstimos bancários transmitidos pelos “SOMOS”, tendo sido necessário o recurso a verbas transferidas pela ACSS, autorizadas pelo OE de 2016, de cerca de € 2,4 milhões, que *“Os valores enunciados não correspondem aos factos. Foi feita uma dotação específica no orçamento de Estado para 2016, ocorrendo ao pagamento do serviço de dívida e de amortizações com execução judicial dos agrupamentos complementares de empresas SOMOS, até que se verificasse aumento de capital da SPMS para solver as dívidas. Esta dotação específica ficou sediada no orçamento do coordenador da Programa da Saúde (Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. - ACSS). As transferências que foram efetuadas para a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS) a partir destas verbas totalizaram, em 2016, € 5.653.586,24.”*

As alegações do Ministério da Saúde não alteram as conclusões do Relatório. De facto, reitera-se que o aumento do capital estatutário (€ 19,6 milhões) foi insuficiente para fazer face à amortização antecipada dos empréstimos bancários que se cifrou em € 21,3 milhões, tendo sido necessário o recurso à dotação inscrita no OE de 2016.

8.3.2 Dotação no Orçamento do Estado

Tal como já foi referido, o OE de 2016 previu uma transferência da ACSS para a SPMS, até ao limite de € 5.340.000,00, destinada a financiar as obrigações decorrentes da transmissão das posições jurídicas detidas pelo SUCH e pelos centros hospitalares de Lisboa nos “SOMOS” para a SPMS.

Quadro 13 – Transferências do Orçamento do Estado de 2016

Unidade: Euro

| Conta | Fonte financiamento | Data | Valor | Total |
|--|----------------------------|------------|--------------|--------------|
| 59.4.1 Outras variações de capital próprio | OE2016 artigo 7.º ACSS | 29-07-2016 | 67 292,05 | 5 340 000,00 |
| | | 29-08-2016 | 203 118,89 | |
| | | 12-12-2016 | 1 645 537,00 | |
| | | 21-12-2016 | 1 278 763,91 | |
| | | 27-12-2016 | 2 145 288,15 | |
| 75.1.1 Subsídios à exploração | Despacho n.º 1028/2016/SEO | 27-12-2016 | 271 071,08 | 313 586,24 |
| | | 29-12-2016 | 42 515,16 | |
| Total | | | 5 653 586,24 | 5 653 586,24 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

Adicionalmente, a SPMS recebeu, através do Despacho n.º 1.028/2016/SEO, de 19 de dezembro, € 313.586,24, para o mesmo fim⁸⁵.

No entanto, os € 5.653.586,24, acrescidos dos recebimentos dos ativos transmitidos pelos “SOMOS” (vide ponto 8.3.3), apenas permitiram à SPMS saldar cerca de 83% das dívidas a fornecedores e a outros credores transmitidos pelos “SOMOS” e uma parte do empréstimo bancário (€ 2.686.770,17), pelo que a SPMS, tendo em vista a obtenção dos meios de financiamento necessários ao pagamento das restantes responsabilidades, solicitou financiamento ao SES⁸⁶ para o pagamento das restantes dívidas entretanto confirmadas e negociadas.

⁸⁵ O relatório de execução orçamental do quarto trimestre de 2016 da SPMS, elaborado a 24 de janeiro de 2017, fazia referência ao montante total de € 6,08 milhões transferidos pela ACSS para amortização antecipada da dívida bancária e liquidação de dívidas a fornecedores. No entanto, questionados os serviços da SPMS obteve-se a confirmação de tratar-se de um lapso, entretanto já corrigido.

⁸⁶ Designadamente através dos ofícios n.º 10743 a 10745, 10747, de 2016 e n.º 668, 12925, 13192, 13194, 14508 e 14509, de 2017.



Sobre estas solicitações foi elaborado um parecer no Gabinete do SES onde se concluiu que *“Não existe dotação específica na ACSS no ano de 2017 que permita fazer reforços do orçamento da SPMS para estes fins (...)”* e propunha que a SPMS utilizasse *“(...) a sua receita própria obtida de entidades não SNS para efetuar estas regularizações.”*. Esta proposta obteve a concordância do SES que, através de despacho, de 17 de março de 2017, exarado sobre o referido parecer, determinou o seu cumprimento.

Face a esta determinação, o CA da SPMS dirigiu uma exposição ao SES⁸⁷ dando conta de que não *“(...) identifica fundamento legal para a solução propugnada no parecer em que se ancora o despacho, não se identificando segurança jurídica na atuação que vem determinada (...)”*, designadamente *“(...) observa com interrogação a possibilidade de pagar dívidas originadas pelos ACE Somos com receitas próprias provenientes da sua atividade operacional ao serviço do Ministério da Saúde, mesmo que “obtidas de entidades não SNS” como alude o parecer.”*.

Posteriormente, através de novo ofício⁸⁸ dirigido ao SES onde solicitava financiamento para pagamento das dívidas a fornecedores e a outros credores transmitidos pelos “SOMOS” *“(...) ainda por pagar, no montante global de cerca de € 0,6 milhões (...)”*, o presidente do CA da SPMS alertou ainda de que *“(...) a SPMS vê-se confrontada com (...) ameaças de recurso a vias judiciais por conta de dívidas que não contraiu e das quais apenas é responsável por determinação legal (...)”* e de que existe a contingência dos credores *“(...) podem avançar com a interposição de ações ou injunções para cobrança, sendo depois o decurso dos processos a ditar a designação dos ativos que venham a ser penhorados, num quadro de onerosidade acrescida e de elevado risco reputacional, que esta empresa gostaria de evitar.”*.

Em maio de 2017, o presidente do CA da SPMS apresentou ainda uma proposta⁸⁹ ao SES no sentido de que fossem realizadas diligências *“(...) junto da tutela financeira (...)”* tendo em vista um *“(...) aumento de capital em reforço do anteriormente efetuado, para o pagamento das restantes dívidas, num montante global de € 601.869,81 (...)”*. Através de despacho exarado sobre a referida comunicação, o SES determinou à SPMS que procedesse ao envio do processo ao acionista.

Em cumprimento do referido despacho, a SPMS procedeu à remessa⁹⁰ de cópia do processo ao SET e alertou para a *“(...) imprescindibilidade da SPMS ser financiada com celeridade na parte remanescente das dívidas que ainda se encontram por pagar por falta de verba adequada para o efeito (...)”* e de que *“(...) já tinha sido forçada a recorrer às suas receitas próprias para pagar este tipo de dívidas, em ordem a minimizar os efeitos adversos de ações executivas interpostas contra si (...) ou com forte probabilidade de tal suceder (...)”*.

8.3.3 Ativos dos “SOMOS”

Os ativos dos “SOMOS” transmitidos para a SPMS, no montante de € 1.628.088,91, respeitavam, na sua maioria (77%), a dívidas da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP (ARSLVT), no total de € 1.151.472,49, e da Administração Regional de Saúde do Centro, IP (ARSC), no total de € 105.956,53.

⁸⁷ Cfr. ofício n.º S-15610, de 27 de março de 2017.

⁸⁸ Cfr. ofício n.º S 17.871, de 24 de abril de 2017.

⁸⁹ Cfr. ofício n.º S 18.467, de 18 de maio de 2017.

⁹⁰ Cfr. ofício n.º S.19.464, de 28 de junho de 2017.



Quadro 14 – Ativos dos “SOMOS”

Unidade: Euro

| Detalhe informativo | Agrupamento Complementar de Empresas | | | Total |
|--------------------------------|--------------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| | Somos Compras | Somos Contas | Somos Pessoas | |
| Cientes | 1 257 429,02 | | | 1 257 429,02 |
| Estado e outros entes públicos | 1 518,00 | 3 891,50 | 2 599,00 | 8 008,50 |
| Accionistas | | | 362 651,39 | 362 651,39 |
| Valores a receber | 1 258 947,02 | 3 891,50 | 365 250,39 | 1 628 088,91 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

Nota: Os montantes inscritos em Estado e outros entes públicos respeitam a imposto sobre o valor acrescentado.

No âmbito da análise às contas dos “SOMOS”, o consultor externo contratado pela SPMS para o efeito concluiu pela “(...) existência de ativos com potenciais problemas de realização (...)”, designadamente “Os valores registados na rubrica de clientes (1,2m€), a receber da ARSLVT e ARS Centro (...)”, na medida em que “(...) as entidades às quais os débitos foram remetidos nunca procederam ao seu reconhecimento (...)”⁹¹, recomendando a avaliação da qualidade de tais ativos.

Mas, na verdade, no desenrolar dos trabalhos de auditoria, foi possível confirmar um registo contabilístico nas contas de 2013 da ARSLVT respeitante à dívida em causa⁹².

Em face da análise realizada e da recomendação formulada pelo consultor externo, a SPMS diligenciou junto destas entidades, através de uma circularização dos ativos transmitidos pelos “SOMOS”, no sentido de serem pagos os montantes em causa.

Na sequência, a ARSLVT, em 17 de fevereiro de 2016, regularizou o pagamento de cerca de 79% (€ 905.946,79) do montante registado contabilisticamente como ativo nas contas dos “SOMOS” à data da transmissão das posições jurídicas para a SPMS, informando que não reconhecia como dívida a restante parcela (€ 245.525,70).

Considerando a falta de documentação ou de outros meios que comprovassem a existência da referida dívida perante a ARSLVT, a SPMS, em 2016, reconheceu uma imparidade nesse montante.

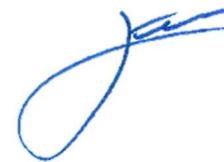
Já no que concerne à dívida da ARSC esta entidade informou a SPMS de que não constavam das suas contas quaisquer dívidas aos “SOMOS” e que desconhecia a natureza dos créditos reclamados, tendo solicitado à SPMS que apresentasse as faturas e os comprovativos da dívida.

No entanto, considerando a insuficiência de informação e de suportes documentais, bem como a insuficiência dos documentos de prestação de contas dos “SOMOS”, “(...) os quais não se constituem verdadeiramente como um conjunto completo de demonstrações financeiras (...)”⁹³, também identificados nos relatórios da assessoria técnica contratada pela SPMS, não foi possível à SPMS fazer prova da efetividade desses créditos.

⁹¹ Primeiro relatório do consultor da SPMS, datado de 13 de novembro de 2015.

⁹² Em 2013, foi especializado (conta 273) o valor de € 1.000.000,00, para pagamento de faturas dos anos de 2011 e 2012 do Somos Compras, ACE. Em 2015, esse montante foi corrigido para € 905.946,79, no entanto, a dívida só foi transferida para a conta corrente de fornecedores (SPMS) no momento do pagamento.

⁹³ Fonte: Informação 16/DF/2016, de 3 de março de 2016. Na sequência destas conclusões o CA da SPMS decidiu a comunicação de tais factos a várias entidades públicas, incluindo o Ministério Público.



Assim, para que as demonstrações financeiras da empresa evidenciem de forma verdadeira e apropriada a sua situação financeira e não existam diferenças de conciliação na conta consolidada do Ministério da Saúde, a SPMS deverá desreconhecer o ativo sobre a ARSC.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS informa que *“O processo de desreconhecimento do ativo transmitido da ARS Centro encontra-se em fase de instrução, designadamente, após terem sido diligenciadas múltiplas ações para a sua comprovação e não ter sido possível cobrar o crédito.”*

▪ Participação da Capgemini no Somos Pessoas, ACE

O Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, para além de determinar a transmissão das posições jurídicas detidas pelos SUCH e pelos centros hospitalares de Lisboa para a SPMS, previa que a empresa, em articulação com o SUCH, assegurasse a dissolução dos “SOMOS” no prazo de 60 dias. Note-se, porém, que à data da publicação do referido diploma ainda existia uma participação de 5% de um parceiro privado no Somos Pessoas, ACE.

Assim, na relevação contabilística das contas transmitidas pelos “SOMOS”, a SPMS reconheceu em “Outras contas a receber” um crédito de € 356 221,55 a título de imputação ao parceiro privado de resultados negativos até 2014, correspondente à sua participação, a que acresceu numa fase posterior € 6.429,84, relativos à imputação dos resultados líquidos negativos do ano de 2015.

No entanto, por o parceiro privado não reconhecer essa responsabilidade e considerando o parecer jurídico solicitado pela SPMS sobre a matéria, onde se concluiu⁹⁴ que não existia *“(...) suporte (...) no regime legal (...)”* para a SPMS exigir *“(...) que a Capgemini contribua para o pagamento de 5% dos resultados negativos do ACE Somos Pessoas. (...)”* e ainda que *“(...) no caso dos ACEs a participação dos agrupados nas perdas nunca significa que os ACEs lhes possam reclamar diretamente a realização de prestações pecuniárias para fazer face a perdas (...). Saliente-se que nem a Lei nem o Regulamento dos ACEs preveem que estes possam exigir dos seus membros contributos e prestações de natureza pecuniária para fazer face aos respetivos encargos ou perdas. (...)”*, a SPMS procedeu ao desreconhecimento desse ativo, nas contas de 2016, com contrapartida em resultados transitados.

⁹⁴ Parecer datado de 19 de outubro de 2016, que engloba a “Apreciação de questões objeto do Projeto de Relatório da Deloitte / Campilho, Ribeiro Telles, Pereira dos Santos, Ulrich & Associados – Sociedade de Advogados, de 24 de junho de 2016, relativas à extinção do Somos Pessoas, ACE, e às situações ativas e passivas deste ACE com o parceiro privado do Agrupamento.



9. Situação económico-financeira da SPMS

▪ Situação financeira [2010-2014]

Criada em março de 2010, a SPMS só dispôs de CA⁹⁵ “(...) três meses e meio depois do Decreto-Lei (...)” entrar em vigor, pelo que, durante o primeiro ano, as principais atividades desenvolvidas foram de preparação e organização interna, não tendo a empresa gerado rendimentos de vendas e serviços prestados. Assim, em 2010, a SPMS apresentou um resultado líquido negativo de - € 242.925,22.

Transposta a fase de arranque, nos anos seguintes a empresa teve resultados líquidos positivos, com tendência crescente, encerrando o ano de 2014 com € 3.327.758,87. Os resultados positivos do período 2011-2014 reforçaram o capital próprio da empresa em € 7.716.000,15, o qual no final de 2014 ascendia a € 15.489.274,93.

No ano de 2014 o capital próprio foi ainda reforçado no montante de cerca de € 2 milhões resultantes do reconhecimento de ativos⁹⁶. Este reconhecimento correspondeu a um acréscimo líquido do ativo da SPMS em cerca de 1,1 milhões e um montante de depreciações de cerca de € 0,9 milhões, valor este que contribui para a formação do resultado líquido de 2014.

Quadro 15 – Balanço [2010-2014]

Unidade: Euro

| Rúbricas | 31-dez-2014 | | 31-dez-2013 | | 31-dez-2012 | | 31-dez-2011 | | 31-dez-2010 | | |
|---------------------------|------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----|
| | € | % | € | % | € | % | € | % | € | % | |
| Ativo | Ativo não corrente | 1 585 160,04 | 7 | 975 602,05 | 5 | 932 647,20 | 6 | 97 964,94 | 1 | 25 817,65 | 0 |
| | Ativo corrente | 21 574 837,96 | 93 | 20 304 229,61 | 95 | 15 045 704,17 | 94 | 8 576 347,00 | 99 | 5 886 315,97 | 100 |
| | Total do Ativo | 23 159 998,00 | 100 | 21 279 831,66 | 100 | 15 978 351,37 | 100 | 8 674 311,94 | 100 | 5 912 133,62 | 100 |
| Capital próprio e Passivo | Total do Capital Próprio | 15 489 274,93 | 67 | 10 145 316,06 | 48 | 6 188 174,00 | 39 | 5 782 762,11 | 67 | 5 757 074,78 | 97 |
| | Passivo não corrente | 260 000,00 | 1 | 2 600 000,00 | 12 | 2 600 000,00 | 16 | | | | |
| | Passivo corrente | 7 410 723,07 | 32 | 8 534 515,60 | 40 | 7 190 177,37 | 45 | 2 891 549,83 | 33 | 155 058,84 | 3 |
| | Total do Passivo | 7 670 723,07 | 33 | 11 134 515,60 | 52 | 9 790 177,37 | 61 | 2 891 549,83 | 33 | 155 058,84 | 3 |
| | Total do Capital Próprio e Passivo | 23 159 998,00 | 100 | 21 279 831,66 | 100 | 15 978 351,37 | 100 | 8 674 311,94 | 100 | 5 912 133,62 | 100 |

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas de 2010 a 2014.

Em 31 de dezembro de 2014, a estrutura do balanço da SPMS revela um ativo total de cerca de € 23 milhões, onde se destacam os meios financeiros líquidos, que representam 71% (€ 16,5 milhões) e as dívidas de clientes, que representam 22% (€ 5 milhões). No passivo, destacam-se as dívidas a fornecedores, de cerca de € 5 milhões. A rentabilidade dos capitais próprios registou uma evolução positiva desde 2011, situando-se nos 21% em 2014.

De notar que, nestes cinco anos de existência, a SPMS não contraiu qualquer empréstimo tendo apenas recorrido a capitais próprios para a realização dos investimentos necessários. De facto, até 2014, a SPMS apresentou uma situação financeira que denotava independência de capital alheio e capacidade em satisfazer os compromissos, como refletem os indicadores financeiros que se apresentam.

⁹⁵ Nomeado através da RCM n.º 26/2010, de 16 de julho, publicada no Diário da República n.º 152, 2.ª série, de 6 de agosto de 2010.

⁹⁶ Transitados da ACSS e dos “SOMOS”.



Quadro 16 – Indicadores financeiros [2010-2014]

| Rácios financeiros | | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | |
|--------------------|----------------------|---|------|------|------|------|-------|
| Endividamento | Autonomia financeira | Capital próprio/Ativo líquido | 0,67 | 0,48 | 0,39 | 0,67 | 0,97 |
| | Endividamento | Passivo/Capital próprio | 0,50 | 1,10 | 1,58 | 0,50 | 0,03 |
| | Solvabilidade | Capital próprio/Passivo | 2,02 | 0,91 | 0,63 | 2,00 | 37,13 |
| Liquidez | Liquidez geral | Ativo corrente/Passivo corrente | 2,91 | 2,38 | 2,09 | 2,97 | 37,96 |
| | Liquidez reduzida | (Ativo corrente-Inventários)/Passivo corrente | 2,91 | 2,38 | 2,09 | 2,97 | 37,96 |
| | Liquidez imediata | Meios financeiros líquidos/Passivo corrente | 2,23 | 1,45 | 1,79 | 1,80 | 37,56 |

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas de 2010 a 2014.

No período em análise a SPMS demonstra uma estrutura financeira sólida e estável, verificável pelo rácio da autonomia financeira que, após deteriorar-se em 2012, recuperou para 0,48 e 0,67 em 2013 e 2014, respetivamente, o que significa que passou a existir uma maior percentagem de ativos a ser financiado por capitais próprios.

Os rácios de liquidez foram sempre superiores a 1, o que revela que as obrigações da SPMS estavam cobertas por ativos convertíveis em meios financeiros líquidos num período correspondente ao do vencimento das dívidas.

▪ Situação financeira no biénio 2015-2016

Em resultado da:

1. transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”, que teve um impacto negativo nos capitais próprios da SPMS de cerca de - € 24,9 milhões⁹⁷;
2. entrega do saldo de gerência de 2014, no montante de € 15,8 milhões;

a situação financeira da SPMS deteriorou-se, passando de capitais próprios positivos de € 15,5 milhões, no final de 2014, para negativos de - € 17,7 milhões, no final de 2015.

Quadro 17 – Balanço [2014-2016]

Unidade: Euro

| Rúbricas | 31-dez-2016 | | 31-dez-2015 | | | | | | 31-dez-2014 | |
|------------------------------------|--------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|-----|
| | | | Final | | Impacto SOMOS | Sem Impacto SOMOS | | | | |
| | € | % | € | % | € | € | % | € | % | |
| Ativo | Ativo não corrente | 3 681 068,69 | 21 | 3 112 558,19 | 25 | 0,00 | 3 112 558,19 | 28 | 1 585 160,04 | 7 |
| | Ativo corrente | 13 833 638,50 | 79 | 9 518 996,95 | 75 | 1 628 088,91 | 7 890 908,04 | 72 | 21 574 837,96 | 93 |
| | Total do Ativo | 17 514 707,19 | 100 | 12 631 555,14 | 100 | 1 628 088,91 | 11 003 466,23 | 100 | 23 159 998,00 | 100 |
| Capital próprio e Passivo | Total do Capital Próprio | 4 598 768,19 | 26 | -17 718 045,91 | -140 | -24 939 870,18 | 7 221 824,27 | 66 | 15 489 274,93 | 67 |
| | Passivo não corrente | 501 157,41 | 3 | 21 942 364,02 | 174 | 21 620 526,77 | 321 837,25 | 3 | 260 000,00 | 1 |
| | Passivo corrente | 12 414 781,59 | 71 | 8 407 237,03 | 67 | 4 947 432,32 | 3 459 804,71 | 31 | 7 410 723,07 | 32 |
| | Total do Passivo | 12 915 939,00 | 74 | 30 349 601,05 | 240 | 26 567 959,09 | 3 781 641,96 | 34 | 7 670 723,07 | 33 |
| Total do Capital Próprio e Passivo | 17 514 707,19 | 100 | 12 631 555,14 | 100 | 1 628 088,91 | 11 003 466,23 | 100 | 23 159 998,00 | 100 | |

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas dos períodos de 2014 a 2016.

Nota: A coluna “Impacto SOMOS” inclui todos os direitos e responsabilidades da SPMS relacionados com os “SOMOS” até dezembro de 2015.

⁹⁷ Em contrapartida dos resultados transitados, resultou o aumento: (1) do ativo, em cerca de € 1,3 milhões, em dívidas a receber de clientes e cerca de € 0,4 milhões de resultados imputados ao parceiro privado do Somos Pessoas, ACE; (2) do passivo, em cerca de € 22,5 milhões, de financiamento bancário e em cerca de € 3,6 milhões de dívidas a fornecedores e outras contas a pagar.



Note-se que, em 2015, pela primeira vez desde a criação da SPMS, e não obstante o impacto negativo nas suas contas resultante da transmissão das posições jurídicas dos “SOMOS”, a empresa procedeu à entrega do saldo de gerência de 2014 na Tesouraria do Estado, em cumprimento do Despacho n.º 217/2015/SEAO, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 18 de novembro, o que agravou ainda mais a situação financeira da empresa.

Assim, no final de 2015, a dívida líquida da empresa atingiu os € 19,5 milhões.

Nesse momento, o CA da SPMS oficiou a DGTF, na qualidade de representante do acionista, bem como o SES, reiterando a necessidade urgente da empresa ser provida dos meios que lhe permitissem “(...) ultrapassar os efeitos adversos (...)” decorrentes do artigo 35º do Código das Sociedades Comerciais “(...) que expõe a empresa perante os seus stakeholders, já que, a SPMS está obrigada na correspondência por si emitida, incluindo a faturação, a inscrever a menção de que tem capitais próprios negativos.”⁹⁸.

Neste sentido também se pronunciou o fiscal único da SPMS que, face à situação económico-financeira da empresa, emitiu a certificação legal de contas de 2015 com uma ênfase alertando para a necessidade de implementação das medidas previstas na legislação em vigor. Não obstante, confirmou-se que a empresa não fez constar da correspondência emitida a menção do valor do capital próprio.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS refere que solicitou orientações à Direção-Geral do Tesouro e Finanças quanto à aplicabilidade dos artigos 35.º e 171.º do Código das Sociedades Comerciais, encontrando-se a aguardar resposta.

Os indicadores da SPMS que se apresentam de seguida refletem a deterioração da situação financeira da empresa no triénio 2014-2016, com especial enfoque no final do ano de 2015.

Quadro 18 – Indicadores financeiros [2014-2016]

| Rácios financeiros | | | 2016 | 2015 | 2014 |
|--------------------|----------------------|---|------|-------|------|
| Endividamento | Autonomia financeira | Capital próprio/Ativo líquido | 0,26 | -1,40 | 0,67 |
| | Endividamento | Passivo/Capital próprio | 2,81 | -1,71 | 0,50 |
| | Solvabilidade | Capital próprio/Passivo | 0,36 | -0,58 | 2,02 |
| Liquidez | Liquidez geral | Ativo corrente/Passivo corrente | 1,11 | 1,13 | 2,91 |
| | Liquidez reduzida | (Ativo corrente-Inventários)/Passivo corrente | 1,11 | 1,13 | 2,91 |
| | Liquidez imediata | Meios financeiros líquidos/Passivo corrente | 0,48 | 0,37 | 2,23 |

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas de 2014 a 2016.

Dos indicadores supra destaca-se a negatividade dos rácios da autonomia financeira e da solvabilidade no final do ano de 2015 e a diminuição da capacidade de cumprimento das responsabilidades exigíveis. Ainda assim, a liquidez geral continuou a manter valores superiores a 1, salvaguardando a cobertura das obrigações de curto prazo pelos ativos convertíveis em meios financeiros líquidos num período correspondente ao do vencimento das dívidas correntes (curto prazo). Já o rácio de liquidez imediata, que passou de 2,23, em 2014, para 0,37, em 2015, evidencia que os meios financeiros líquidos se tornaram insuficientes para satisfazer as responsabilidades de curto prazo.

⁹⁸ Cfr. ofício n.º L 1.941, de 31 de março de 2016.



Em 2016, com o aumento do capital estatutário de € 19,6 milhões⁹⁹ e com as transferências da ACSS para pagamento dos passivos transmitidos pelos “SOMOS”, de cerca de € 5,6 milhões, registou-se uma melhoria dos indicadores, designadamente da autonomia financeira e da solvabilidade, ainda assim insuficiente para atingir os rácios de 2014.

Não obstante, o capital próprio da empresa, no final de 2016, continua a representar menos de metade (cerca de 18%) do seu capital estatutário¹⁰⁰.

Para tal contribuiu a integração do saldo da execução orçamental de 2016 no orçamento da ACSS de 2017, em cumprimento do n.º 2, do artigo 137.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do OE de 2017).

Quanto aos prazos médios de pagamento salienta-se que a empresa apresenta bons resultados no triénio 2014-2016, destacando-se a evolução positiva deste indicador que, em 2016, foi de apenas 33 dias, não obstante os constrangimentos resultantes da falta de tempestividade na homologação dos contratos-programa referidos no ponto 7 do Relatório que condicionam os recebimentos.

Quadro 19 – Prazo médio de pagamento [2013-2016]

Unidade: Dia

| Ano | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | Δ Variação | | |
|-----|------|------|------|------|------------|-----------|-----------|
| | | | | | 2016-2015 | 2015-2014 | 2014-2013 |
| PMP | 33 | 34 | 43 | 51 | -2% | -22% | -15% |

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas (Cfr. RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril).

Nota: A SPMS não considerou a dívida transmitida pelos “SOMOS” na determinação dos PMP, uma vez que a mesma não tinha correspondência na aquisição de bens e serviços decorrentes da gestão operacional da SPMS.

Quanto aos compromissos plurianuais da empresa a 31 de dezembro de 2015, verificou-se que a empresa também divulgou informação que não incluía a dívida transmitida pelos “SOMOS”, designadamente os empréstimos bancários, cujos pagamentos foram acordados em 154 prestações mensais, iguais e sucessivas, a partir de 28 de abril de 2016.

Quadro 20 – Declaração compromissos plurianuais-2015

Unidade: Euro

| Ano | Montante em 31 dezembro 2015 |
|-------|------------------------------|
| 2016 | 7 197 519,84 |
| 2017 | 1 912 398,24 |
| 2018 | 468 623,04 |
| 2019 | 1 614,32 |
| Total | 9 580 155,44 |

Fonte: Declaração de compromissos plurianuais divulgada pela SPMS

A SPMS também não considerou nas declarações de pagamentos em atraso, as dívidas transmitidas pelos “SOMOS” existentes a 31 de dezembro de 2015 e a 31 de dezembro de 2016.

⁹⁹ Destinado, exclusivamente, à amortização antecipada da dívida bancária transmitida pelos “SOMOS”.

¹⁰⁰ Em junho de 2017, o capital próprio ascende a € 6,1 milhões.



Quadro 21 – Antiguidade da dívida da SPMS [Divulgada]

Unidade: Euro

| Tipologia | 2016 | 2015 |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------|
| | (0-90 dias) | (0-90 dias) |
| Aquisição de bens e serviços gerais | 2 202 678,24 | 711 600,57 |
| Aquisição de bens de capital | 121 150,90 | 32 222,53 |
| Aquisição de bens e serviços SOMOS | 470 023,76 | 0,00 |
| Aquisição de bens de capital SOMOS | | 0,00 |
| Total | 2 793 852,90 | 743 823,10 |

Fonte: Informação divulgada nos Relatórios de Gestão e Contas de 2015 e 2016.

Deste modo, a informação relativa à antiguidade da dívida divulgada nos Relatórios de Gestão e Contas não está correta, porquanto em 2015 não foram incluídas as dívidas transmitidas pelos “SOMOS” (€ 3.590.889,53) e, em 2016, foram divulgados € 470.023,76, relativos a dívidas da aquisição de bens e serviços com prazo inferior a 90 dias quando se tratava de dívidas da aquisição de bens e serviços com prazo superior a 360 dias e faltou divulgar o montante relativo a bens de capital dos “SOMOS” (€ 37.553,49)¹⁰¹, Cfr. refletido no quadro seguinte.

Quadro 22 – Antiguidade da dívida da SPMS [Ajustada]

Unidade: Euro

| Tipologia | 2016 | | 2015 | |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | (0-90 dias) | (>360 dias) | (0-90 dias) | (>360 dias) |
| Aquisição de bens e serviços gerais | 2 202 678,24 | | 711 600,57 | |
| Aquisição de bens de capital | 121 150,90 | | 32 222,53 | |
| Aquisição de bens e serviços SOMOS | | 470 023,76 | 0,00 | 1 657 799,04 |
| Aquisição de bens de capital SOMOS | | 37 553,49 | 0,00 | 1 933 090,49 |
| Total | 2 323 829,14 | 507 577,25 | 743 823,10 | 3 590 889,53 |
| | 2 831 406,39 | | 4 334 712,63 | |

Fonte: Informação divulgada nos Relatórios de Gestão e Contas de 2015 e 2016, ajustada.

Assim, a empresa declarou que não tinha pagamentos em atraso quando, na verdade, ainda não tinham sido liquidadas todas as dívidas transmitidas para a empresa por via do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, que constituem pagamentos em atraso por respeitarem ao triénio 2010-2012.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS refere que “(...) o mapa apresentado no âmbito da LCPA inclui os compromissos assumidos pela gestão operacional da SPMS (...)”. Ora, as dívidas provenientes dos ACE Somos não corresponderam a atos de gestão operacional da SPMS (...)”. Refere, ainda, que “(...) o passivo adveniente dos ACE Somos, foi gerido exclusivamente na sua dimensão financeira, pois não decorre da atividade principal e operacional da SPMS, pelo que a consideração desta dívida “financeira” como “pagamentos em atraso”, traria consequências desproporcionais para a área da gestão corrente da SPMS e, conseqüentemente, para o Serviço Nacional de Saúde, que o próprio Tribunal de Contas recomenda separar.”. Finaliza, referindo que, de igual modo, na sua opinião, “(...) a inimizabilidade do Conselho de Administração na génese das (...) dívidas provenientes dos ACE Somos (...)” justifica que não constem “(...) do prazo médio de pagamento preconizado na RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, pois trata-se de um indicador de avaliação de desempenho dos gestores públicos (...)”.

¹⁰¹ No ano de 2016, a SPMS não incluiu os valores reconhecidos nas contas 27.8.9.5.5 – Fornecedores de investimento “SOMOS”.



Porém, as alegações apresentadas não são suscetíveis de alterar as conclusões que já constavam do Relato, devendo os *outputs* de informação financeira da empresa refletir a plenitude da sua situação económico-financeira, sem que daí advenha qualquer prejuízo para a empresa ou para a sua gestão, na medida em que tais dívidas não resultaram do desenvolvimento da sua atividade.

▪ Demonstração de fluxos de caixa

Na sequência da análise da demonstração de fluxos de caixa (DFC) da empresa relativa ao período findo em 31 de dezembro de 2016 verificou-se que nos fluxos das atividades de financiamento apenas foi considerado o recebimento relativo ao aumento do capital estatutário, no montante de € 19.637.140,00, quando a empresa beneficiou de transferências do OE de 2016¹⁰², no total de € 2.686.770,17, para o mesmo efeito.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS informa que “(...) o reparo do Tribunal é acolhido, pois, de facto, o montante de 2.686.770,71 € respeita ao pagamento de atividades de financiamento e não da atividade operacional da SPMS, pelo que de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro n.º 4, a correção será aplicada retrospectivamente nos próximos documentos de prestação de contas.”.

Quadro 23 – Recebimentos de fluxos de atividades de financiamento

Unidade: Euro

| Conta | Destino | Fonte financiamento | Despacho SES | |
|-------------------------------------|--|--------------------------------|---------------|---------------|
| | | | Data | Valor |
| Outras variações de capital próprio | 4.ª Prestação (parcial) | OE2016 Artigo 7.º ACSS | agosto 2016 | 67 292,05 |
| | 5.ª Prestação | | | 203 118,89 |
| Subsídios à exploração | 6.ª a 9.ª Prestação e Amortização dívida MLP | OE2016 Artigo 7.º ACSS | dezembro 2016 | 2 145 288,15 |
| | | Despacho n.º 1028/2016 SEO | | 271 071,08 |
| Capital estatutário | | Despacho n.º 11013/2016 DGTF | setembro 2016 | 19 637 140,00 |
| Total | | | | 22 323 910,17 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

Também os pagamentos respeitantes a financiamento obtidos considerados na DFC não foram deduzidos da devolução dos encargos com imposto de selo (€ 8.346,29), proveniente da renegociação do spread do financiamento, de abril a novembro de 2016, de 2,75% para 1,375%.

Assim, a demonstração de fluxos de caixa do ano de 2016, devia relevar o montante de € 22.323.910,17 de recebimentos e € 23.059.923,46 de pagamentos das atividades de financiamento, resultando um fluxo de financiamento negativo de € 736.013,29 ao invés de um fluxo negativo de € 3.431.129,75, com a respetiva contrapartida nos fluxos de caixa das atividades operacionais.

Em sede de Contraditório o CA da SPMS expressa a concordância com as observações do TC e informa que, ao abrigo da NCRF n.º 4 “(...) a correção será aplicada retrospectivamente nos próximos documentos de prestação de contas.”.

¹⁰² Cfr. Ponto 8.3.2- Dotação no Orçamento de Estado



Quadro 24 – Demonstração de fluxos de caixa - atividades de financiamento - 2016

Unidade: Euro

| Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento | Divulgado | | Ajustado |
|--|----------------------|---------------------|--------------------|
| | Sim | Não | |
| <i>Recebimentos respeitantes a:</i> | | | |
| Realização de capital e outros instrumentos de CP' | 19 637 140,00 | 2 686 770,17 | 22 323 910,17 |
| <i>Pagamentos respeitantes a:</i> | | | |
| Financiamentos obtidos (Total pago sindicato bancário | -23 068 269,75 | -8 346,29 | -23 059 923,46 |
| Fluxos de caixa das atividades de financiamento (3) | -3 431 129,75 | 2 678 423,88 | -736 013,29 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

Desempenho económico

A SPMS apresentou, entre 2011 e 2015, EBITDA e resultados líquidos positivos com tendência crescente. Para estes resultados contribuíram essencialmente os rendimentos provenientes do contrato-programa celebrado, desde 2012, com a ACSS, que constituiu a principal fonte de financiamento da SPMS (cerca de 82%, entre 2012 e 2015)¹⁰³.

Quadro 25 – Demonstração de resultados por naturezas [2010-2016]

Unidade: Euro

| Rendimentos e Gastos | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Vendas e serviços prestados | 15 758 945,04 | 39 903 249,15 | 38 772 632,04 | 44 362 919,66 | 40 693 464,67 | 9 183 289,10 | |
| Subsídios à exploração | 25 578 595,98 | 84 062,39 | 308 979,31 | | | | |
| Custo merc.vendidas e mat.consumidas | | | | | -16 993,97 | -4 951 090,48 | |
| Fornecimentos e serviços externos | -27 564 974,71 | -20 336 466,46 | -24 101 800,49 | -30 283 024,25 | -30 153 186,06 | -1 329 968,46 | -89 477,59 |
| Gastos com o pessoal | -8 653 481,06 | -8 029 963,12 | -8 027 988,08 | -8 262 177,81 | -7 411 209,10 | -2 814 549,19 | -196 298,21 |
| Imparidades de dívidas a receber (perdas/reversões) | -245 525,70 | 42 931,13 | -42 931,13 | | | | |
| Provisões (aumentos/reduções) | 116 177,84 | -617 335,25 | -260 000,00 | | -2 600 000,00 | | |
| Outros rendimentos e ganhos | 542 095,51 | 349 033,08 | 151 718,85 | 53 989,53 | 103 683,68 | 743,57 | 44 490,34 |
| Outros gastos e perdas | -2 389 706,73 | -3 512 864,51 | -120 452,00 | -84 796,66 | -103 449,79 | -51 221,47 | -257,00 |
| Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos-EBITDA | 3 142 126,17 | 7 882 646,41 | 6 680 158,50 | 5 786 910,47 | 512 309,43 | 37 203,07 | -241 542,46 |
| Gastos/reversões de depreciação e de amortização | -2 140 686,62 | -2 208 736,65 | -1 101 119,35 | -128 895,64 | -68 689,69 | -6 299,96 | -437,58 |
| Resultado operacional (antes gastos de financiamento e impostos)-EBIT | 1 001 439,55 | 5 673 909,76 | 5 579 039,15 | 5 658 014,83 | 443 619,74 | 30 903,11 | -241 980,04 |
| Juros e rendimentos similares obtidos | | | | 2 454,85 | 23 285,98 | | |
| Juros e gastos similares suportados | -391 760,22 | -162 188,54 | -13 512,30 | | -379,92 | | |
| Resultado antes de impostos | 609 679,33 | 5 511 721,22 | 5 565 526,85 | 5 660 469,68 | 466 525,80 | 30 903,11 | -241 980,04 |
| Imposto sobre o rendimento do período | -258 496,96 | -1 468 129,92 | -2 237 767,98 | -1 703 327,62 | -61 113,91 | -5 215,78 | -945,18 |
| Resultado líquido do período | 351 182,37 | 4 043 591,30 | 3 327 758,87 | 3 957 142,06 | 405 411,89 | 25 687,33 | -242 925,22 |

Fonte: Documentos de prestação de contas da SPMS.

Em 2016, o resultado líquido do período e o EBITDA decresceram, influenciados pelo reconhecimento contabilístico de um passivo a favor da ACSS, no montante de € 5.286.214,00, relativo à integração do saldo da execução orçamental de 2016 no orçamento da ACSS do ano de 2017¹⁰⁴, com as seguintes contrapartidas:

¹⁰³ O montante desta componente de rendimentos sofreu uma redução de 69%, em 2016, devido ao facto de nesse ano as prestações de serviço de manutenção em contínuo passarem a ser financiadas por transferências correntes do OE e consequentemente contabilizadas em subsídios à exploração.

¹⁰⁴ Em cumprimento do n.º 2 do artigo 137.º, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE 2017).



- redução aos rendimentos do período, no montante de € 3.556.613,00 - saldo de receitas gerais (conta 7511 - Subsídios à exploração);
- aumento dos gastos do período, no montante de € 1.729.601,00 - saldo de receitas próprias (conta 68887 - Outros gastos e perdas).

Em sede de contraditório, o Ministro da Saúde refere que “Os valores de 2016 não parecem estar totalmente corretos.”. Justifica a sua afirmação por “Em sede de orçamento do Estado para 2016 (...)” ter sido previsto “(...) o montante de €28 M de transferência da ACSS para a SPMS (...)” e que “O valor foi integralmente transferido em 2016.”.

De facto, tal como alegado, o montante de transferências da ACSS para a SPMS (€ 28 milhões) foi executado na sua totalidade. No entanto, tal como referido anteriormente e melhor evidenciado no quadro 27, o registo contabilístico adotado para a devolução do saldo de gerência na componente com origem em receitas gerais¹⁰⁵ fez com que o montante dos rendimentos relativos a subsídios de exploração fosse reduzido em cerca de € 3,6 milhões.

Note-se que, o saldo de gerência do ano de 2015, no montante de € 2.637.888,00, também foi integrado no orçamento da ACSS de 2016¹⁰⁶. No entanto, a relevação contabilística foi realizada diretamente em resultados transitados, não afetando os rendimentos e gastos do período¹⁰⁷.

Neste particular, salienta-se ainda que a determinação legal para integração do saldo da execução orçamental no orçamento da ACSS do ano seguinte não é aplicável¹⁰⁸ às restantes empresas públicas tuteladas pelo MS, designadamente hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde, verificando-se assim ter sido dado à SPMS um tratamento igual ao dos serviços e fundos autónomos do MS¹⁰⁹.

O quadro seguinte identifica os principais rendimentos da empresa no período 2011-2016.

Quadro 26 – Rendimentos [2011-2016]

| Rendimentos | Unidade: Euro | | | | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |
| Vendas | | | | | 16 990,97 | 4 950 923,66 |
| Serviços prestados | 15 758 945,04 | 39 903 249,15 | 38 772 632,04 | 44 362 919,66 | 40 676 473,70 | 4 232 365,44 |
| -Serviços médicos-subcontratados | | | | | | 334 249,08 |
| -Serviços segurança-subcontratados | | | | | | 46 957,94 |
| -Contrato programa ACSS | 10 680 627,27 | 34 776 549,99 | 33 171 608,00 | 34 659 000,00 | 31 908 866,96 | 0,00 |
| -Serviços partilhados | 4 233 970,62 | 3 174 868,42 | 3 407 006,20 | 4 193 910,15 | 5 737 255,41 | 3 851 158,42 |
| -Compras | 844 347,15 | 1 951 830,74 | 2 194 017,84 | 5 510 009,51 | 3 030 351,33 | 0,00 |
| Subsídios à exploração | 25 578 595,98 | 84 062,39 | 308 979,31 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| -Subsídios do Estado e outras entidades (ACSS) | 25 186 422,62 | | | | | |
| -Subsídios de outras entidades (Fundos comunitários) | 392 173,36 | 84 062,39 | 308 979,31 | | | |
| Outros rendimentos | 542 095,51 | 349 033,08 | 151 718,85 | 53 989,53 | 103 683,68 | 743,57 |
| Total | 41 879 636,53 | 40 336 344,62 | 39 233 330,20 | 44 416 909,19 | 40 797 148,35 | 9 184 032,67 |

Fonte: Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

¹⁰⁵ Receitas geradas pela verba inscrita para a prestação do serviço de manutenção em contínuo.

¹⁰⁶ Cfr. Determinação do n.º 2 do artigo 106.º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

¹⁰⁷ Por, de acordo com a SPMS, à data da aprovação do OE de 2016 já se encontrarem encerradas as contas de 2015.

¹⁰⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 137.º, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE 2017).

¹⁰⁹ Excluindo os hospitais que ainda integram o setor público administrativo.



As vendas nos períodos de 2011 e de 2012 respeitam à comercialização de medicamentos, reagentes e material de consumo clínico aos centros hospitalares, sobre as quais a SPMS não teve qualquer margem. A prestação de serviços em 2011 corresponde a serviços específicos na área da saúde em matéria de compras e logística, financeiros e recursos humanos às instituições e serviços do MS, enquanto a partir de 2012 correspondem a trabalhos realizados no âmbito do contrato-programa com a ACSS na área dos sistemas de informação do SNS, a serviços partilhados e outros.

Os rendimentos relativos a serviços partilhados, resultantes dos contratos celebrados com entidades do Ministério da Saúde para serviços de compras e logística, suporte aos sistemas de informação – área financeira, apoios à gestão, contabilidade e gestão financeira, recursos humanos e apoio sistemas de informação, entre outras, registaram um acréscimo de cerca de € 1,1 milhões face a 2015, representando cerca de 10% dos rendimentos da empresa em 2016.

Já os rendimentos resultantes da execução do CP com a ACSS registam um decréscimo de € 24,1 milhões (-69%) face a 2015, por, tal como já referido, a partir do ano 2016, a prestação de serviços de manutenção em contínuo passar a ser financiada através de transferências correntes do Orçamento do Estado.

Em sede de contraditório, para também justificar a alegação de que *“Os valores de 2016 não parecem estar totalmente corretos.”*, o Ministro da Saúde refere ainda que *“No que toca ao contrato-programa, o respetivo valor foi de € 21.464.228, do qual foram apresentadas faturas e pago pela ACSS o montante de € 10.884.220.”*. Trata-se, porém, de um erro de leitura do quadro 26 que respeita a rendimentos (ótica do acréscimo). Note-se que, os € 21.464.228,00 referidos pelo Ministro da Saúde incluem, para além do IVA (que não é registado como rendimento) aplicável ao montante do contrato-programa (€ 14.787.800,00), no total de € 3.401.194,00, montantes pagos (fluxos financeiros) pela ACSS em 2016, no total de € 3.275.234,00 (IVA incluído), respeitantes ao contrato - programa de 2015.

No quadro seguinte discriminam-se os subsídios à exploração da empresa em 2016.

Quadro 27 – Subsídios à exploração em 2016

Unidade: Euro

Note-se que, os subsídios à exploração da SPMS incluem os valores recebidos diretamente do OE, previstos no CP para prestação de serviços de manutenção em contínuo, deduzidos da entrega do saldo de gerência e, ainda, os financiamentos obtidos no âmbito de projetos comunitários na área da saúde.

| Origem | Observações | Valor |
|---|---|---------------|
| Subsídios do Estado e outras entidades (ACSS) | Transferência OE-ACSS para SPMS - Prestação de serviço em contínuo | 28 000 000,00 |
| | Entrega de saldo de gerência - receitas gerais | -3 556 613,00 |
| | Transferência da ACSS para SPMS - passivos dos "SOMOS" | 313 586,24 |
| | Transferência da ACSS para SPMS - pagamento à MEO no âmbito do processo CASNS | 429 449,38 |
| Subsídios de outras entidades | | 392 173,36 |
| Total | | 25 578 595,98 |

Fonte: Informação disponibilizada pela SPMS.

Note-se, ainda, que os “outros rendimentos e ganhos” incluem € 250.000,18, correspondentes à quota parte do parceiro privado nas responsabilidades do Somos Pessoas, ACE, com o empréstimo bancário.



No que concerne aos gastos da empresa, destaca-se o peso dos gastos com fornecimentos e serviços externos que respeitam, na sua maioria, a subcontratos e que registaram um crescimento acentuado (19%), face a 2015¹¹⁰.

Em 2016, os gastos com o pessoal também registaram um crescimento face ao ano transato, de cerca de € 0,6 milhões, justificado, pelo aumento do número de trabalhadores (em 2015, 269 e, em 2016, 290).

A aprovação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, também teve impactos sobre a estrutura de gastos da empresa. Neste particular, o CA salientou alguns dos gastos incorridos, mas que não são diretamente mensuráveis, designadamente:

- O volume de trabalho que este processo gerou, quer na atividade da Direção de Serviços Financeiros e da Direção de Serviços Jurídicos, quer nos Serviços Administrativos, com prejuízo para as matérias do âmbito das efetivas atribuições;
- Os impactos de perda de credibilidade junto dos fornecedores, traduzidos na redução da sua capacidade de negociação.

O quadro seguinte evidencia os gastos e rendimentos relevados diretamente nas contas da empresa em 2015 e 2016 resultantes da transmissão das posições jurídicas dos "SOMOS" operada pelo referido diploma.

Quadro 28 – Impacto dos "SOMOS" nos gastos e rendimentos da SPMS

| | | Unidade: Euro | |
|-------------|--|---------------------|---------------|
| Designação | | 2015 | 2016 |
| Gastos | Fornecimentos e serviços externos | -2 514,70 | -147 459,64 |
| | Perdas por imparidade - em dívidas a receber dos "SOMOS" | | -245 525,70 |
| | Provisões do período - processo judicial em curso dos "SOMOS" | -295 498,00 | -82 816,96 |
| | Outros gastos e perdas -RLP dos "SOMOS" à data da transmissão das posições jurídicas para a SPMS | -3 042 451,81 | |
| | Outros gastos e perdas não especificados | | -13 200,96 |
| | Juros de financiamento obtidos - Empréstimos bancários dos "SOMOS" | -162 188,54 | -391 760,22 |
| | Juros de mora e compensatórios das dívidas dos "SOMOS" | | -199 881,72 |
| | | Impacto Gastos | -3 502 653,05 |
| Rendimentos | Subsídios à exploração | | 313 586,24 |
| | Quota parte do parceiro privado nas responsabilidades do Somos Pessoas, ACE, com o empréstimo bancário | | 250 000,18 |
| | | Impacto Rendimentos | |
| | Impacto Total | -3 502 653,05 | -517 058,78 |

Fonte Relatório de Gestão e Contas de 2015 e 2016 e informação complementar disponibilizada pela SPMS¹¹¹

Nota: Excluiu-se o impacto sobre o imposto sobre o rendimento do período.

Em 2015, os gastos da empresa sofreram um incremento de cerca de € 3.502.653,05, agravando o resultado líquido do período em cerca de 46% (de € 7.546.244,35 passou para € 4.043.591,30), destacando-se os € 3.042.451,81 resultantes da relevação contabilística nas contas da SPMS, dos resultados líquidos negativos de 2015 dos "SOMOS".

¹¹⁰ Em 2015, € 17.192.976,66 e, em 2016, € 20.528.286,55.

¹¹¹ As provisões reconhecidas em 2015 dizem respeito a um processo judicial em curso referente ao processo da MSD – Merk Sharp & Dohme, Lda. Este mesmo valor foi identificado como contingência no anexo ao balanço e demonstração de resultados.



Em 2016, a SPMS ainda suportou gastos de € 1.080.645,20 com processos transmitidos pelos “SOMOS”, designadamente em juros e outros gastos com o financiamento bancário, assessoria técnica especializada e arquivo e digitalização de documentação. Em contrapartida, a SPMS obteve rendimentos de € 563.586,42. Assim, o impacto no resultado líquido deste período foi de cerca de € 517.058,78 negativos.

10. Acatamento das recomendações do Relatório n.º 30/2015 – 2.ª Secção

No Relatório de Auditoria n.º 30/2015 – 2.ª Secção¹¹² o Tribunal formulou recomendações ao Ministro das Finanças, ao Ministro da Saúde e ao conselho de administração da SPMS relacionadas com a transmissão das posições jurídicas dos ACE “Somos” para a SPMS operada pelo Decreto- Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.

Do exame realizado decorre a seguinte avaliação do grau de acolhimento das recomendações:

| Recomendação | | Acolhimento |
|---|--|--|
| Ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde: Assegurar que os excedentes de caixa da SPMS com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde, são utilizados na sua atividade operacional, designadamente de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde às populações e não no serviço de dívida bancária transmitida pelos “SOMOS”. | | A recomendação não foi acolhida. Não obstante o aumento de capital estatutário da SPMS, em cerca de € 19,6 milhões, o saldo de gerência de 2014, no total de € 15.813.695,00, foi entregue ao Tesouro em dezembro de 2015. Assim, este montante não foi utilizado no apoio à prestação de cuidados de saúde. Note-se, ainda, que subsistem dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, para as quais a tutela ainda não assegurou o financiamento através de verbas do Orçamento do Estado. |
| Ao Conselho de Administração da SPMS: Garantir que os excedentes de caixa com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde são utilizados no apoio e desenvolvimento da atividade operacional das entidades prestadoras de cuidados de saúde. | | Não obstante o CA da SPMS, no âmbito das suas competências, ter diligenciado no sentido de obter financiamento específico para o pagamento das dívidas transmitidas pelos “SOMOS” e de que os excedentes de caixa da empresa fossem utilizados na sua atividade de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde, o saldo de gerência de 2014 da empresa, no total de € 15.813.695,00, não foi utilizado na atividade operacional da empresa, pelo que se considera a recomendação apenas parcialmente acolhida. |
| Ao Conselho de Administração da SPMS: Dar utilização ao equipamento informático dos “SOMOS” armazenado desde 2012, ou proceder à sua alienação. | | Os equipamentos armazenados considerados como suscetíveis de serem utilizados foram afetos à atividade da empresa e foi extinto o contrato de arrendamento do armazém onde os equipamentos estavam depositados. |

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: Recomendação acolhida; Recomendação parcialmente acolhida; Recomendação não acolhida.

Em sede de contraditório, o CA da SPMS refere que “(...) têm sido efetuados esforços com vista a assegurar que os meios financeiros de que dispõe não sejam utilizados para o pagamento de dívidas transmitidas pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, só o tendo sido em última instância, quando a Empresa foi confrontada com a possibilidade de atos de penhora que poderiam resultar de ações executivas que, contra si foram intentadas por credores dos ACE Somos. Paralelamente, continua a aguardar pelo desfecho do pedido de aumento de capital adicional instruído junto das respetivas tutelas da

¹¹² Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 31/2010 – 2.ª Secção.



saúde e das finanças, necessário para poder realizar os pagamentos em falta aos aludidos credores.”.

III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista do projeto de relatório à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹¹³.

IV EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1 e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00, a suportar pela SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

V DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Que o presente Relatório seja remetido, às seguintes entidades:
 - Ministro das Finanças;
 - Ministro da Saúde;
 - SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
 - Administração Central do Sistema de Saúde, IP.
3. Que, após a entrega do Relatório às entidades referidas, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio do Tribunal.
4. Expressar aos responsáveis, dirigentes e funcionários da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE o apreço pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada no desenvolvimento desta ação.
5. Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.

¹¹³ Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, publicada na 1.ª série do DR n.º 47, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



Tribunal de Contas

Auditoria orientada à situação financeira da SPMS

6. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4.º do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹¹⁴.

Tribunal de Contas, 12 de outubro de 2017

O Juiz Conselheiro Relator



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

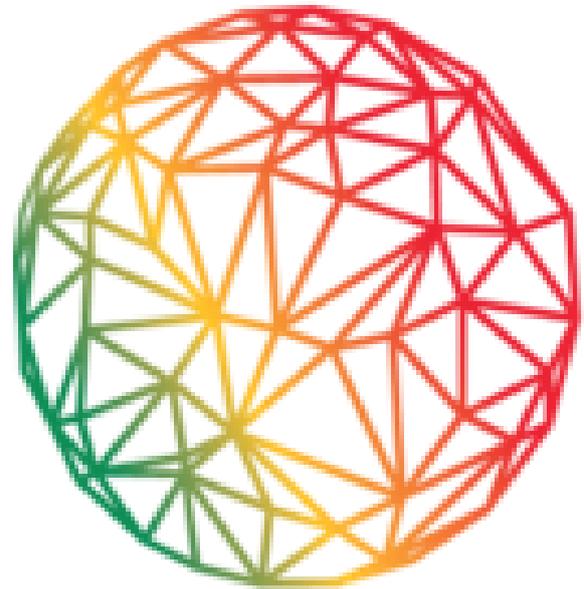


¹¹⁴ Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



Tribunal de Contas

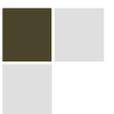
*Auditoria orientada à situação financeira
da SPMS – Serviços Partilhados do
Ministério da Saúde, EPE*



*Promover a verdade, a boa gestão, a
legalidade e a responsabilidade nas
finanças públicas*

Relatório n.º 18/2017 - 2.ª Secção
Processo n.º 9/2017 - Audit

Volume II – Alegações e Nota de Emolumentos





Tribunal de Contas

Auditoria orientada à situação financeira da SPZMS



ÍNDICE DE ALEGAÇÕES

| | | |
|------|---|----|
| I. | MINISTRO DAS FINANÇAS | 3 |
| II. | MINISTRO DA SAÚDE | 7 |
| III. | SPMS - SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EPE. | 11 |
| IV. | ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, IP..... | 21 |
| V. | NOTA DE EMOLUMENTOS | 27 |





I. MINISTRO DAS FINANÇAS



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14900/2017
2017/9/26



URGENTE

25. SET 17 01599

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|-----------------------------------|--------------------|------------------------------------|------|
| DA Vi Proc. N.º 9/2017 - Audit | | ENT.: 5386/2017 PROC. N.º: 12.1 | |

ASSUNTO: Auditoria orientada à situação financeira da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter as observações deste Ministério, no âmbito do exercício do contraditório à Auditoria Orientada à Situação Financeira da SPMS, EPE - processo n.º 9/2017-Audit.

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informa-se o seguinte:

Página 8 do Relatório:

Conclusão 8 – “O membro do Governo responsável pela área das finanças demorou, em média, no triénio 2014-2016 cerca de 7 meses a homologar os contratos-programa celebrados entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, o que prejudicou o desenvolvimento de sistemas de informação de apoio à prestação de cuidados de saúde à população por indisponibilidade de verbas. “

No ano de 2016, a necessidade de articular o Contrato-Programa celebrado entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE e o Plano de Atividades e Orçamento desta empresa, implicou uma menor celeridade na homologação daquele.

Conclusão 11 – “A SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE também continua a aguardar a aprovação pela Tutela (conjunta) de uma tabela de preços para cobrança pela prestação de serviços de consultoria técnica, formação e contratação pública a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde.”





O projeto de Despacho Conjunto de aprovação da Tabela de Preços dos serviços prestados pela SPMS a entidades não integrados no Ministério da Saúde foi objeto de articulação entre os Gabinetes do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado da Saúde, encontrando-se em fase de assinatura.

Conclusão 12 – “Em 2017, decorridos mais de sete anos da criação da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, os membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde não aprovaram ainda quaisquer contas da empresa.”

O processo de apreciação e aprovação das contas relativas ao período de 2010 a 2014 foi influenciado pelo atraso verificado na nomeação do Fiscal Único da SPMS, EPE. Com efeito o Fiscal Único da SPMS, EPE, foi nomeado pelo Despacho nº295/2012-SETF, de 7 de março, com efeitos reportados a 1 de setembro de 2011.

Face à data de produção de efeitos do respetivo despacho de nomeação, o Fiscal Único nomeado entendeu que não se encontrava habilitado a emitir a Certificação Legal das Contas relativa ao exercício de 2010, o que implicou a necessidade de emissão de um novo despacho - Despacho nº72/13-SET, de 19 de Janeiro – alterando a data de produção de efeitos. Nesta medida, o Parecer e a CLC relativas ao exercício de 2010, foram emitidos em 4 de junho de 2013, condicionando todos os processos subsequentes de apreciação e aprovação de contas.

O processo de aprovação das contas da SPMS referentes aos anos de 2010 a 2014 deverá ficar concluído dentro dos próximos dias.

Página 10 do Relatório:

Conclusão 26 – “*Não se encontram registadas contabilisticamente dívidas identificadas no âmbito dos trabalhos de análise e circularização das contas dos “SOMOS”, para as quais já foi solicitado financiamento à Tutela, no total de € 22,7 milhares, bem como anulações de dívidas declaradas como inexistentes por credores, no total de € 24,3 milhares.*”

Em sede de aprovação de contas, o acionista Estado releva as ênfases e reservas que constem da Certificação Legal das Contas e do Parecer do órgão de fiscalização. Adicionalmente e sempre que o entenda justificar-se, o acionista emite recomendações ao órgão de gestão, designadamente, no caso em apreço, para que a SPMS reforce o sistema de controlo interno de terceiros (Clientes, Fornecedores, Outras Contas a Receber e a Pagar), bem como os procedimentos de circularização dos saldos devedores e credores no final de cada exercício.

Conclusão 30 – “*Assim, a empresa passou de capitais próprios positivos de € 15,5 milhões, no final de 2014, para € 17,7 milhões negativos, no final de 2015.*”

De acordo com o disposto no n.º 1 do Artigo 11.º -A do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, as posições jurídicas do Agrupamento Complementar de Empresa ‘Somos



Compras', detidas pelo SUCH — Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), pelo Centro Hospitalar Lisboa Central, E. P. E., pelo Centro Hospitalar Lisboa Ocidental, E. P. E., e pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, E. P. E., bem como as posições jurídicas dos Agrupamentos Complementares de Empresas 'Somos Contas' e 'Somos Pessoas' detidas pelo SUCH, foram transmitidas para a SPMS, E. P. E.

De acordo com o Relatório e Contas de 2015 da SPMS, EPE, esta transmissão motivou o agravamento dos resultados transitados em cerca de 21,5M€ correspondente à relevação contabilística dos resultados transitados dos ACE's "Somos", circunstância que justifica a inversão dos capitais próprios de 15,5M€ para -17,7M€.

Na sequência de uma anterior recomendação desse Tribunal aos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde, no sentido de que se deveria "Assegurar que os excedentes de caixa da SPMS, EPE, com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde, são utilizados na atividade operacional, designadamente de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde às populações, e não no serviço da dívida bancária transmitida pelo SUCH.", foi aprovado um aumento de capital no valor de 19,6M€, cuja utilização foi condicionada à amortização antecipada da dívida bancária resultante da transmissão das posições jurídicas dos ACE's em apreço para a empresa.

Adicionalmente, está a ser equacionado um mecanismo de financiamento que permita à SPMS a regularização das dívidas a fornecedores e outros credores não bancários transmitidos pelos ACE's "Somos".

Página 26 do Relatório:

Nota de rodapé 51 – "Apesar das propostas de aplicação dos resultados líquidos efetuadas, anualmente, pelo CA da SPMS, nomeadamente a constituição e reforço de "Reserva legal" (20%), "Reserva para investimentos" e "Resultados transitados", os resultados líquidos da SPMS desses anos foram transferidos, na sua totalidade, para "Resultados transitados" devido à falta de aprovação das contas pela tutela."

Esta nota de rodapé foi introduzida a respeito dos resultados líquidos positivos da SPMS dos anos de 2011 a 2014. A informação nela contida carece de ser precisada, uma vez que nos Relatórios de Gestão dos anos de 2011 e 2012, o Conselho de Administração da SPMS não apresenta qualquer proposta de aplicação de resultados.

No que respeita ao **projeto de recomendações** constantes da pág. 13, submetem-se os seguintes comentários em linha com as observações já elencadas anteriormente:

Ao Ministro das Finanças e ao Ministério da Saúde

I. Dotar a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE do financiamento necessário ao pagamento das dívidas transmitidas pelos "SOMOS" que se encontram por pagar,



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

de modo a evitar o avanço de ações judiciais de cobrança por parte dos credores e o recurso a receitas próprias da empresa que devem ser utilizadas na sua atividade operacional de apoio instrumental à prestação de cuidados de saúde.

Vide observações à Conclusão 30.

II. Homologação da tabela de preços para as atividades de prestação de serviços a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde a praticar pela SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Vide observações à Conclusão 11.

Ao Ministro das Finanças

I. Homologação, no prazo máximo de 2 meses, dos contratos-programa celebrados entre a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE e a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, por forma a não condicionar a realização das atividades contratadas nos prazos acordados e a otimizar a gestão dos recursos financeiros afetos à empresa.

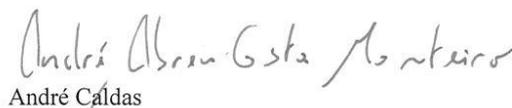
Vide observações à Conclusão 8.

II. Apreciação e aprovação tempestiva dos documentos de prestação de contas da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Ultrapassados os constrangimentos que se colocaram na apreciação e aprovação dos documentos de prestação de contas referentes aos primeiros anos de atividade da SPMS, EPE, o acionista Estado diligenciará pela apreciação e aprovação das contas com maior celeridade.

Com os melhores cumprimentos

Pls. O Chefe de Gabinete


André Caldas

C/c: GSET



II. MINISTRO DA SAÚDE

Ofício N.: 6841
Data: 15-09-2017



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DA SAÚDE

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14457/2017
2017/9/15



Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º. 61
1069-045 Lisboa

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|---|--------------------|---|------------|
| Ofício n.º. 29460 DA VI Proc.º n.º 9/2017-Audit | 01/09/2017 | N.º: ENT.: 13756/2017 PROC. N.º: 252/2017 | 04/09/2017 |

Assunto: Auditoria orientada à situação financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS)

Encarrega-me o Sr. Ministro da Saúde, no âmbito do processo identificado em epígrafe, de informar o seguinte:

I. Quanto às conclusões e observações de auditoria, segundo sistematização desse Tribunal:

21. *O montante do aumento do capital estatutário não foi suficiente para a amortização antecipada dos empréstimos bancários transmitidos pelos "SOMOS", tendo sido necessário o recurso a verbas transferidas pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, (ACSS) autorizada pelo Orçamento do Estado de 2016, de cerca de € 2,4 milhões.*

Os valores enunciados não correspondem aos factos. Foi feita uma dotação específica no orçamento de Estado para 2016, ocorrendo ao pagamento do serviço de dívida e de amortizações com execução judicial dos agrupamentos complementares de empresas SOMOS, até que se verificasse o aumento de capital da SPMS para solver as dívidas. Esta dotação específica ficou sediada no orçamento do coordenador do Programa da Saúde (Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. - ACSS). As transferências que foram efetuadas para a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS) a partir destas verbas totalizaram, em 2016, €5.653.586,24.





II. Quanto à situação económico-financeira da SPMS: Principais rendimentos da empresa no período 2011-2016

Quadro 26 – Rendimentos [2011-2016]

| Rendimentos | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| Vendas | | | | | 16 990,97 | 4 950 923,66 |
| Prestação de serviços | 15 758 945,04 | 39 903 249,15 | 38 772 632,04 | 44 362 919,66 | 40 676 473,70 | 4 232 365,44 |
| -Serviços médicos-subcontratados | | | | | | 334 249,08 |
| -Serviços segurança-subcontratados | | | | | | 46 957,94 |
| -Contrato programa ACSS | 10 680 627,27 | 34 776 549,99 | 33 171 608,00 | 34 659 000,00 | 31 908 866,96 | 0,00 |
| -Serviços partilhados | 4 233 970,62 | 3 174 868,42 | 3 407 006,20 | 4 193 910,15 | 5 737 255,41 | 3 851 158,42 |
| -Compras | 844 347,15 | 1 951 830,74 | 2 194 017,84 | 5 510 009,51 | 3 030 351,33 | 0,00 |
| Subsídios à exploração | 25 578 595,98 | 84 062,39 | 308 979,31 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| -Subsídios do Estado e outras entidades (ACSS) | 25 186 422,62 | | | | | |
| -Subsídios de outras entidades (Fundos comunitários) | 392 173,36 | 84 062,39 | 308 979,31 | | | |
| Outros rendimentos | 542 095,51 | 349 033,08 | 151 718,85 | 53 989,53 | 103 683,68 | 743,57 |
| Total | 41 879 636,53 | 40 336 344,62 | 39 233 330,20 | 44 416 909,19 | 40 797 148,35 | 9 184 032,67 |

Fonte: Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Os valores de 2016 não parecem estar totalmente corretos. Em sede de orçamento do Estado para 2016 foi previsto no nº 40 do mapa de alterações orçamentais (a que se refere o artigo 7º da Lei n.º 7-A/2016 de 30.03) o montante de €28M de transferência da ACSS para a SPMS. Este valor remunera os serviços de manutenção de software prestados pela SPMS a todas as entidades que integram o SNS e as licenças respetivas. O valor foi integralmente transferido em 2016. No que toca ao contrato programa, o respetivo valor foi de €21.464.228, do qual foram apresentadas faturas e pago pela ACSS o montante de €10.884.220.

III. Quanto ao acatamento das recomendações do Relatório n.º 30/2015 - 2ª Secção

40. A recomendação ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde, efetuada pelo Tribunal no Relatório n.º 30/2015 - 2ª Secção, para assegurar que os excedentes de caixa da empresa com origem no orçamento do Serviço Nacional de Saúde fossem utilizados na prestação de cuidados de saúde às populações e não no serviço de dívida bancária transmitida pelos "SOMOS" não foi acolhida.

e

41. Os membros do Governo da área das finanças e da saúde contornaram a recomendação do Tribunal de Contas quando determinaram a entrega do saldo de gerência acumulado da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, no total de € 15,8 milhões,



ao Tesouro, e, num momento seguinte, determinaram o aumento do capital estatutário da empresa em €19,6 milhões consignado ao pagamento dos empréstimos bancários transmitidos pelos “SOMOS”.

Não obstante o aumento de capital estatutário da SPMS, em cerca de € 19,6 milhões, o saldo de gerência de 2014, no total de € 15.813.695,00, foi entregue ao Tesouro em dezembro de 2015. Assim, este montante não foi utilizado no apoio à prestação de cuidados de saúde. Note-se, ainda, que subsistem dívidas transmitidas pelos “SOMOS”, para as quais a Tutela ainda não assegurou o financiamento através de verbas do Orçamento do Estado.

O saldo de gerência entregue ao Tesouro tinha como origem receitas próprias da SPMS, conforme quadro fornecido pela empresa e que se reproduz a seguir.

SPMS - Valores em caixa (€)

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Receita Total | 52.676.540,00 € | 52.791.086,00 € | 46.116.411,00 € |
| Receita com origem no contrato programa com a ACSS | 39.456.094,25 € | 41.200.695,00 € | 37.989.270,17 € |
| Receita própria de outras origens exceto financiamento comunitário | 13.220.445,75 € | 11.590.391,00 € | 7.706.331,83 € |
| Financiamento comunitário | | - € | 420.809,00 € |
| Saldos de gerência | 9.199.874,00 € | 12.722.631,00 € | 15.813.695,00 € |
| Saldos de gerência transitados do ano anterior | | 9.199.874,00 € | 12.722.631,00 € |

| Detalhe da Receita própria de outras origens exceto financiamento comunitário | 13.220.445,75 € | 11.590.391,00 € | 7.706.331,83 € |
|---|-----------------|-----------------|----------------|
| Serviços partilhados | 7.191.101,73 € | 5.311.684,78 € | 4.036.918,26 € |
| Compras SNS | 6.029.344,02 € | 3.887.655,96 € | 1.426.054,67 € |
| INCM | 0 | 428.394,15 € | 399.803,80 € |
| SICAD | 0 | 171.502,57 € | 142.715,39 € |
| DGS | 0 | 1.765.412,85 € | 1.683.319,84 € |
| CEDIC's | 0 | 25.741,00 € | 17.520,00 € |
| Acerto | 0 - | 0,31 € | -0,13 |

Fonte: SPMS

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

(Paula Maia Fernandes)





III. SPMS - SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EPE.



SPMS
EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14400/2017
2017/9/14



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José F.F. Tavares
M.I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ref^ª: 8020795 - 140817
V/ Ref^ª: **Ofício S 29461/2017, de 01.09.2017 (Ref.ª DA VI, Proc. n.º 9/2017 – Audit)**
Assunto: **AUDITORIA ORIENTADA À SITUAÇÃO FINANCEIRA DA SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, E.P.E. (SPMS) — Exercício do direito ao contraditório**

No âmbito da auditoria realizada à Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. pelo Tribunal de Contas, tendo por enfoque a sua situação financeira no período 2015-2016, recebido o respetivo Relato pelo escritório em referência, junto remeto a V.ª Ex.ª, conforme documento em anexo, o respetivo exercício do direito ao contraditório que o Conselho de Administração da SPMS considera apropriado apresentar ao Tribunal de Contas.

Mais informa, tal como solicitado, que o presente documento e seu anexo será também enviado para o e-mail DAVI@tcontas.pt.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

Henrique Martins



Anexos:

- Exercício do direito ao contraditório da SPMS ao Relato de auditoria recebido.

DF

1/1



Auditoria orientada à situação financeira da SPMS

Relato do Tribunal de Contas – Processo n.º 9/2017, de 29.08.2017

Exercício do direito ao contraditório

Comentários iniciais

1. No âmbito da auditoria, acima identificada, realizada pelo Tribunal de Contas à Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS), foi efetuada a remessa do respetivo Relato para exercício do direito ao contraditório, conforme comunicado pelo Ofício S 29461/2017, de 01.09.2017, estabelecendo como prazo para o efeito, 10 dias úteis.
2. Num comentário inicial, salienta-se a assertividade e eficácia descritiva com que o Tribunal de Contas reflete muitas das questões que, desde há vários anos, vêm preocupando a SPMS e o seu Conselho de Administração, sobre as quais a SPMS oficiou e manteve informadas as respetivas tutelas de que depende, os Gabinetes de Suas Excelências o Secretário de Estado da Saúde e Secretário de Estado do Tesouro.
3. De igual modo, no âmbito do exercício de funções de fiscal único da SPMS, órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da Empresa, nos seus relatórios de fiscalização e certificação legal das contas anuais, vem sinalizando e reforçando algumas das situações identificadas pelo Tribunal de Contas, tal como por este foi amplamente reconhecido no seu Relato.
4. A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, orientada à situação financeira da SPMS, teve por âmbito os exercícios económicos de 2015 e 2016, pelo que, necessariamente, a análise efetuada abrangeu as atividades decorrentes da publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, mediante o qual foram transmitidas para a SPMS as posições jurídicas detidas pelos ACE Somos Compras, Somos Contas e Somos Pessoas.
5. Assim, e sem prejuízo dos esclarecimentos adiante melhor estruturados e detalhados, salientar, desde já, que as observações produzidas pelo Tribunal de Contas sobre a qualidade e regularidade formal dos atos administrativo-financeiros efetuados no âmbito do dossier ACE Somos, ao qual o Tribunal, certamente pela sua singularidade e materialidade, deu bastante relevo no seu relato, tiveram por enquadramento prévio, tão-somente, a determinação legal conhecida na data de publicação do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, cujos atos subsequentemente efetuados foram realizados em esforço e em simultâneo com as demais atividades da Empresa, o que importa igualmente assinalar, por ter tido e continuar a ter impacto no regular desenvolvimento das atividades que são verdadeiramente o *core business* da SPMS, bem como



nos rácios de desempenho económico-financeiros, significativamente influenciados com tal transmissão de posições jurídicas operado por via do referido diploma legal.

Comentários a pontos específicos do Relato

| | |
|---|---|
| Pág. 13, Ponto I. das Recomendações | <p>A SPMS continua a diligenciar a preparação dos processos de pagamento para os restantes credores, encontrando-se instruídos, a aguardar financiamento junto das tutelas, 15 processos de dívida no montante 444 631,85 € (dados atualizados à data), 7 processos em preparação no montante de 71 017,41 € e os restantes 15 no montante global de 119 935,68 €, a aguardar documentos ou em fase de instrução para o desreconhecimento das respetivas dívidas em face da impossibilidade de contacto com os credores respetivos, após múltiplas tentativas para o efeito. No seu cômputo, referem-se a 37 processos com um montante global de 635 584,94 €.</p> <p>A SPMS não procedeu ao pagamento das dívidas através de receitas próprias, por forma a cumprir o princípio da separação do financiamento, que emerge da recomendação do Tribunal de Contas do Relatório n.º 30/2015 – 2.ª secção, exceto quando não lhe restou outra alternativa, conforme adiante se explica no comentário ao Ponto 9.</p> |
| Pág. 13, Ponto II. das Recomendações Conclusão 24 | Em curso, conforme <i>infra</i> referido no comentário ao ponto da Pág. 41, ponto 7.3.3, § 3. |
| Pág. 13, Ponto III. das Recomendações | Em curso. Algumas das dívidas de fornecedores dos ACE Somos só são reconhecidas após assinatura do acordo de transação extrajudicial, momento em que se registam, por exemplo, a incorporação de juros de mora vencidos em dívida e o eventual perdão de dívida original. A diferença atual face ao registado em balancete, considerando o somatório do stock da dívida inicial com a dívida flutuante que pode emergir, designadamente do juro de mora decorrido ou de nova informação obtida junto dos fornecedores, não é materialmente relevante. |
| Pág. 14, Ponto IV. das Recomendações Pág. 44, ponto 8, § 5 Conclusão 6 e 37 | <p>Neste âmbito salientar que foi enviado o Ofício n.º 1941, de 31.03.2016, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a solicitar orientações quanto à aplicabilidade do artigo 35.º do CSC (aludido nas notas de rodapé 81 e 99 do Relato). Na ausência de resposta, a SPMS interrogou-se quanto à efetiva aplicação do referido preceito legal, bem como do artigo 171.º do mesmo Código, tendo obtido um Memorando da MIRANDA & Associados, Sociedade de Advogados, RL, que se anexa.</p> <p>Nesse sentido, e sem tomar posição sobre a aplicação do artigo 35.º (sobre o qual a SPMS aguarda resposta do acionista), optou, em face do memorando</p> |



| | |
|---|--|
| | <p>recebido, não aplicar o n.º 2 do artigo 171.º do CSC, sobre o qual igualmente aguarda orientações.</p> |
| <p>Pág. 14, Ponto V. das Recomendações e, Pág. 23, ponto 7, § 4</p> | <p>Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de julho, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, excluem-se da definição de pagamentos em atraso “os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados”.</p> <p>Neste contexto, a SPMS diligenciou junto de todos os credores com vista a assegurar os melhores acordos de pagamentos possíveis do ponto de vista do interesse público, tendo em conta os constrangimentos do financiamento e obteve resultados visíveis através dos acordos de transação extrajudicial já firmados e pagos até à data. Após recebimento do necessário financiamento, a SPMS procedeu aos respetivos pagamentos de forma imediata.</p> <p>Por outro lado, no espírito e letra da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), figura o princípio que “A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso” (vide artigo 7.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação conferida pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, princípio que se considera ter permanecido inviolável na gestão operacional da SPMS.</p> <p>Efetivamente, a circunstância da SPMS ter incorporado dívidas provenientes dos ACES Somos, já em atraso, e o facto de, por recomendação do Tribunal de Contas, não as poder liquidar com recurso a receitas próprias, tornou a situação dos pagamentos em atraso daquelas dívidas como não imputável ao Conselho de Administração da SPMS, facto que levou a interpretar como estando fora do âmbito do conceito de “Pagamentos em atraso” para efeitos de aplicação da LCPA.</p> <p>Acresce que, o passivo adveniente dos ACE Somos, foi gerido exclusivamente na sua dimensão financeira, pois não decorre da atividade principal e operacional da SPMS, pelo que a consideração desta dívida “financeira” como “pagamentos em atraso”, traria consequências desproporcionais para a área da gestão corrente da SPMS e, conseqüentemente, para o Serviço Nacional de Saúde, que o próprio Tribunal de Contas recomenda separar.</p> |
| <p>Pág. 25, ponto 7.1, § últ</p> | <p>A necessidade de apoio de consultadoria especializada na temática dos ACE Somos tornou-se desde logo evidente, quer ao nível dos procedimentos jurídicos, quer ao nível dos de índole económico-financeiro, bem como, ainda, para efeitos da gestão do extenso arquivo documental recebido nesse âmbito.</p> <p>A circunstância da SPMS não ter pedido financiamento específico para o efeito encontra-se, fundamentalmente explicada, pela vicissitude própria do dossier em si, pois <i>ab initio</i>, necessariamente que se desconhecia a extensão</p> |

DF

3/3



| | |
|---|---|
| | <p>dificuldades e particularidades das tarefas a executar, que só com a experiência da sua realização se foi tomando real consciência da amplitude das mesmas.</p> <p>Não obstante o exposto, a SPMS ponderará a observação efetuada pelo Tribunal de Contas, de instruir pedido de financiamento para tais gastos.</p> |
| Pág. 27, ponto 7.1, § 5 | <p>A SPMS optou por realizar a discriminação dos saldos ativos e passivos após a conclusão da análise da qualidade dos mesmos por parte de uma empresa especializada. Para além disso, a discriminação de saldos por entidade exigia o levantamento de todos os documentos de suporte (faturas) relativamente a essas dívidas e o seu lançamento individual, o que, face à dimensão da Direção Financeira da SPMS, seria impossível realizar essa tarefa com recurso a meios próprios, a tempo da apresentação das contas de 2015. A discriminação ocorreu, assim, apenas no ano de 2016.</p> <p>Contudo, as Demonstrações Financeiras de 2015 não deixaram de evidenciar uma imagem verdadeira e apropriada da sua posição financeira, tendo inclusivamente sido criadas contas específicas para as dívidas dos ACE Somos, pois foram relevados todos os ativos e passivos que decorreram da transmissão das posições jurídicas em contas de clientes e fornecedores, que refletiram os montantes globais constantes da informação conhecida à data e que correspondia apenas às Demonstrações Financeiras dos ACE Somos e não aos documentos individuais.</p> |
| Pág. 34, ponto 7.2.2, § últ | <p>Algumas das dívidas provenientes dos ACE Somos só foram reconhecidas após a obtenção dos documentos que as titulavam, como é o caso dos acordos de transação extrajudicial que incorporavam mais dívida do que a registada contabilisticamente. Além disso, a mera constatação de divergências face aos registos dos fornecedores podia não ser suficiente para reconhecer determinada dívida, pois havia que confirmar a qualidade do crédito. Neste contexto, a SPMS optou por não reconhecer contabilisticamente potenciais dívidas, provisões ou contingências de valor incerto e/ou não documentado que estivessem abaixo do limiar da materialidade.</p> |
| Pág. 41, ponto 7.3.3, § 3 Conclusão 24 | <p>O processo de desreconhecimento do ativo transmitido da ARS Centro encontra-se em fase de instrução, designadamente, após terem sido diligenciadas múltiplas ações para a sua comprovação e não ter sido possível cobrar o crédito.</p> |
| Pág. 45, ponto 8, Q19 Conclusão 39 | <p>A não consideração das dívidas dos ACE Somos no cálculo dos prazos médios de pagamento advém do facto dessas dívidas não terem correspondência na aquisição de bens e serviços decorrentes de compromissos assumidos no âmbito da gestão operacional da SPMS. Esta constatação percebe-se melhor, se considerarmos isoladamente as dívidas dos ACE Somos, pois aplicada a</p> |



| | |
|---|--|
| | <p>fórmula do Despacho n.º 9870/2009, não teria denominador ou o mesmo seria igual a zero, o que daria um resultado impossível.</p> <p>Neste sentido, tendo em conta o princípio da separação do financiamento para fazer face às dívidas provenientes dos ACE Somos e a inimizabilidade do Conselho de Administração na génese das mesmas, é nossa opinião que as mesmas não devem constar do prazo de médio de pagamento preconizado na RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, pois trata-se de um indicador de avaliação de desempenho dos gestores públicos, conforme ponto 52 da referida resolução.</p> |
| Pág. 45, ponto 8, Q20 | <p>A informação que existia à data de encerramento das contas da SPMS do ano de 2015 era a de que a SPMS iria beneficiar de financiamento com vista à liquidação total dos passivos provenientes dos ACES Somos. Esta informação é corroborada pelos mapas iniciais do orçamento de 2016 onde constam dotações para o efeito. Neste contexto, embora a maturidade original de parte da dívida dos empréstimos bancários fosse de médio e longo prazo, tal como expresso no Balanço de 2015, o compromisso para a sua liquidação teria de ser assumido integralmente no ano de 2016, assim que o financiamento o permitisse, tal como viria a ocorrer no final do ano.</p> <p>Para além disso, importa salientar que o mapa apresentado no âmbito da LCPA inclui os compromissos assumidos pela gestão operacional da SPMS e registados no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da Direção-geral do Orçamento, através dos registos de MCI's (Mapa da Caracterização dos Instrumentos), o que não é aplicável ao caso das dívidas em apreço.</p> |
| Pág. 46, Ponto 8, § 1, Q21 e § 2, Q22 Conclusão 39 | <p>O quadro da antiguidade da dívida reflete todas as dívidas que podem vir a enquadrar-se no conceito de "pagamentos em atraso", caso a SPMS não as liquide até 90 dias após a data do seu vencimento. Não é o caso das dívidas provenientes dos ACE Somos, tal como atrás foi referido no que respeita à definição de "pagamentos em atraso".</p> <p>De facto, para efeitos do Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, que instituiu o quadro que é apresentado, "atraso no pagamento" corresponde ao "não pagamento de fatura correspondente ao fornecimento dos bens e serviços (...) após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma" (Cfr. al. a) do artigo 1.º), sendo que tal é aplicável apenas "aos encargos e compromissos decorrentes da aquisição de bens e serviços correntes e de capital (agrupamento de classificação económica 02 e 07)" (Cfr. n.º2 do artigo 2.º). Ora, as dívidas provenientes dos ACE Somos não corresponderam a atos de gestão operacional da SPMS que geraram encargos e compromissos nos agrupamentos 02 e 07, tendo inclusivamente sido considerados, no</p> |

DF



| | |
|-----------------------------------|---|
| | <p>agrupamento 10 – Passivos Financeiros (independentemente da correção ou não desta classificação) para efeitos do orçamento da SPMS de 2016.</p> |
| <p>Pág. 46, ponto 8, § último</p> | <p>Conforme se poderá verificar na página 60 do Relatório e Contas da SPMS de 2016, o montante financiado para além do aumento de capital foi de 5.653.586,24 €. Ao nível da demonstração de fluxos de caixa, este montante foi considerado como “outros recebimentos” da atividade operacional e não como um fluxo da atividade de financiamento, por não ter sido encontrado um enquadramento apropriado nas linhas de financiamento desta demonstração, nos termos do anexo n.º 3 da Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro.</p> <p>A SPMS consideraria mais adequado que todos os fluxos de financiamento tivessem a mesma origem, isto é, através de aumento de capital (passivo financeiro - o qual foi registado em fluxo de financiamento), e não através de subsídios classificados orçamentalmente no agrupamento 06 – transferências correntes, como foi o caso, o que evitaria estas incongruências. Todavia, o reparo do Tribunal é acolhido, pois, de facto, o montante de 2.686.770,71 € respeita ao pagamento de atividades de financiamento e não da atividade operacional da SPMS, pelo que de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro n.º 4, a correção será aplicada retrospectivamente nos próximos documentos de prestação de contas.</p> |
| <p>Pág. 47, ponto 8, § 2 e 3</p> | <p>Concorda-se com a posição do Tribunal, pelo que, igualmente de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro n.º 4, a correção será aplicada retrospectivamente nos próximos documentos de prestação de contas.</p> |
| <p>Pág. 52, ponto 9</p> | <p>No que respeita à avaliação do Tribunal de Contas sobre o cumprimento da recomendação que anteriormente havia efetuado à SPMS, têm sido efetuados esforços com vista a assegurar que os meios financeiros que de que dispõe não sejam utilizados para o pagamento de dívidas transmitidas pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, só o tendo sido em última instância, quando a Empresa foi confrontada com a possibilidade de atos de penhora que poderiam resultar de ações executivas que, contra si foram intentadas por credores dos ACE Somos.</p> <p>Paralelamente, continua a aguardar pelo desfecho do pedido de aumento de capital adicional instruído junto das respetivas tutelas da saúde e das finanças, necessário para poder realizar os pagamentos em falta aos aludidos credores.</p> |

Comentários finais

Analisado atenta e detalhadamente o conteúdo integral do relato do Tribunal de Contas, e sem prejuízo da análise específica para os pontos acima que se entendeu salientar, o Conselho de Administração da SPMS revê-se, em substância, na avaliação efetuada da situação financeira da Serviços Partilhados do



Ministério da Saúde, E.P.E., enfatizando a relevância na resolução e ou ponderação devida em várias matérias, bem identificadas pelo Tribunal ao longo do documento, com as quais está de acordo e que seguidamente destaca:

- a) Aprovação do aumento de capital adicional com vista ao pagamento das dívidas remanescentes transmitidas pelo Decreto-Lei n.º 209/2015, por pagar em face da falta de financiamento;
- b) Aprovação mais eficaz do Contrato-Programa celebrado com a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. pela tutela das Finanças;
- c) Aprovação da Tabela de Preços para cobrança pela prestação de serviços de consultoria técnica, formação e contratação pública a entidades não pertencentes ao Ministério da Saúde;
- d) Avaliação pela tutelas do referido pelo Tribunal de Contas nos pontos 33 e 34 das suas conclusões, quanto à contabilização do saldo de gerência da SPMS, decorrente de uma base legal que a equipara a serviço e fundo autónomo e desconsidera a sua natureza empresarial, bem como porque *“as demonstrações financeiras são suscetíveis de induzir em erro o Tribunal de Contas, os credores e demais stakeholders sobre o desempenho e os resultados da empresa, designadamente sobre a sua capacidade para gerar recursos através da sua atividade”*;
- e) Aprovação das contas da SPMS, desde a sua constituição, com destaque para o período 2010-2014, as quais de acordo com o acionista estão em fase final de aprovação;
- f) Aprovação das ações necessárias ao cumprimento do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, porquanto o capital próprio da SPMS continua inferior a 50% do capital estatutário.

Acrescenta ainda a seguinte reflexão, no tocante ao regime orçamental a que se encontra vinculada por força de regras comunitárias e da Lei de Enquadramento Orçamental, que motivou a reclassificação da SPMS desde 2012 para Entidade Pública Reclassificada (EPR).

Esta circunstância, não obstante o regime simplificado que está previsto no decreto de execução orçamental para as EPR, mantém algumas limitações, mais próprias de simples serviços integrados e ou serviços e fundos autónomos, mitigando, inexoravelmente, a sua atividade gestonária em face das obrigações e responsabilidades singulares e transversais ao Ministério da Saúde que sobre si impendem, propiciando o conseqüente afastamento da matriz identitária de Entidade Pública Empresarial (EPE) com que a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. foi criada.

Reconhecendo tal singularidade e distinção orgânico-funcional no seio do Ministério da Saúde e da Administração Pública, o legislador já introduziu medidas no Orçamento do Estado / decreto de execução orçamental com vista a permitir flexibilizar a gestão da SPMS, como seja em 2016, excecionando o cumprimento da regra de não aumento de gastos operacionais, e em 2017, excecionando a aplicação de cativações nas aquisições de bens e serviços.

DF

7/8



Todavia, o mesmo não se tem verificado nas limitações previstas naqueles diplomas legais ao aumento do número de trabalhadores e aumento dos respetivos gastos com o pessoal, situação que tem vindo a obstaculizar a disponibilização de recursos humanos, adequados e ajustados à Missão e responsabilidades da SPMS.

Para melhor perceção, permitimo-nos seguidamente salientar alguns excertos de ofício¹ dirigido à tutela, referente ao pedido de exceção ao cumprimento da alínea a) do n.º 4 do artigo 124.º (gastos com pessoal) do Decreto-Lei n.º 25/2017, cuja autorização aguarda:

“... imprescindibilidade da SPMS ter autorização para aumentar os seus gastos com pessoal, com base no aumento do número de trabalhadores, face a 31 de dezembro de 2016; quer em face de processos de recrutamento que desenvolveu e que obteve autorização superior no final do ano 2016 para o efeito, quer atendendo ao reforço das suas atribuições e competências em diversas áreas de atuação, consubstanciadas em vários diplomas legais que regem a sua atuação com vista ao cumprimento das obrigações de prestação de serviço público estabelecidas, garantindo ainda a segurança e criticidade que releva o tratamento e manuseio de dados de saúde, quer ao nível dos sistemas informação nacionais, quer na área de compras públicas da saúde.

Decorrente deste aumento de atribuições e responsabilidades transversais ao Sistema Nacional de Saúde, assume especial criticidade assegurar um quadro de pessoal estável e qualificado, que garanta a segurança da informação, o elevado conhecimento técnico e em simultâneo permitir que o respetivo aumento nos seus gastos de pessoal seja substancialmente inferior à redução de gastos em prestações de serviço, na medida em que se tem recorrido a empresas externas, uma vez que não existe capacidade interna de alocação de recursos.

A SPMS, E.P.E tendo presente a prossecução de uma política de ajustamento dos seus quadros de pessoal, adequando-os às efetivas necessidades de uma organização eficiente, tal como preconizado na Lei do Orçamento de Estado para 2017, apenas terá condições de prosseguir as suas atribuições, no pressuposto de dotar o seu quadro de recursos qualificados e em número mínimo suficiente.

Efetivamente, está em causa informação sigilosa e sensível cuja segurança importa garantir acautelada, considerando imprescindível que tal seja levado a efeito por recursos internos e não externos alocados a empresas, designadamente, quando também está em causa o tratamento e troca de informação a um nível transfronteiriço, no âmbito dos múltiplos projetos internacionais em que a SPMS se encontra envolvida.”.

Anexos: Memorando da MIRANDA & Associados, Sociedade de Advogados, RL (aludido na pág. 2 do presente documento).

¹ Ofício n.º 17835, de 21.04.2017, remetido ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Saúde, reiterando o pedido inicial efetuado pelo Ofício n.º 15765, de 27.03.2017.

DF

8/8





IV. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

S-8975/2017/ACSS-DATA: 19-09-2017

DA V2



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

S/referência: Of. 29463/2017, de 01.09.2017

N/referência: 8975/2017/DFI/UGR Coord./ACSS

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador da Direção-Geral do
Tribunal de Contas
Dr. José António Carpinteiro
Rua Barbosa do Bocage, 61
1069-045

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14714/2017
2017/9/21



Assunto: Auditoria orientada à situação financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE. Contraditório.

Na sequência da VI comunicação em referência, que notificou esta Administração Central do relato da *Auditoria orientada à situação financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE*, (Proc.º n.º 9/2017 – Audit), vimos pelo presente apresentar os seguintes comentários/observações no que respeita às conclusões e recomendações propostas:

Conclusões

“25. A Administração Central do Sistema de Saúde, IP não detetou uma falha da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, no reporte da informação para a consolidação de contas do Ministério da Saúde de 2015, que não incluiu os saldos ativos sobre a Administração Regional de Saúde do Centro, IP e sobre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP.”

Tendo sido analisada a informação considerada pela ACSS na consolidação de contas do Ministério da Saúde de 2015, conclui-se que a mesma evidencia que os registos da SPMS e ARSC, nas contas de clientes c/c e fornecedores c/c, são coincidentes, no montante de € 486.120,60. No entanto, desconhecem-se os detalhes deste valor, que podem não respeitar a transição de dívidas ao “SOMOS”, a avaliar pela conclusão inserta nos três primeiros parágrafos da página 41 do relato.

Quanto à ARSLVT, existe de facto uma discrepância, uma vez que esta entidade não apresenta qualquer registo contra a SPMS, que por sua vez reportou um valor de € 98.348,74 em clientes c/c. A ausência de registos por parte da ARSLVT, poderá estar alinhada com os factos constantes do relato, que na sua página 40, indica que “Na sequência, a ARSLVT, em 17 de fevereiro de 2016, regularizou o pagamento de cerca de 79% (€ 905.946,79) do montante registado contabilisticamente como ativo nas contas do “SOMOS” à data da transmissão das

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 1 de 6



SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

posições jurídicas para a SPMS, informando que não reconhecia como dívida a restante parcela (€ 245.525,70)."

A ACSS considera ainda que a informação agregada que suporta o processo de consolidação de contas, bem como os prazos para a sua conclusão e o elevado número de entidades consolidadas (63 nos últimos anos) reduz as possibilidades de deteção de factos como os que estão na base da presente conclusão e que só poderão ser detetados em sede de auditoria financeira, como foi o caso.

"32. Em 2016, o registo contabilístico da integração do saldo de gerência da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE no orçamento da Administração Central do Sistema de Saúde, IP de 2017 (Em cumprimento do n.º 2 do artigo 137.º, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - Orçamento do Estado para 2017) diminuiu o resultado líquido do período da empresa em cerca de € 5,3 milhões.

Relativamente a esta conclusão, não pode deixar de se referir que a integração do saldo de gerência da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE no orçamento da Administração Central do Sistema de Saúde, IP de 2017, ainda que determinada pela LOE, teve a sua origem no acatamento da recomendação do Tribunal de Contas, proferida no âmbito do Relatório n.º 30/2015 - Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no relatório n.º 31/2010 – 2ª Secção: "*I. Averiguar as condições em que foram negociados e executados os contratos programa da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde - SPMS, EPE, que lhe permitiram gerar um excedente de caixa de cerca de € 16,5 milhões.*"

Efetivamente, e tal como informado esse Tribunal (n/ofício n.º 11641/2015, de 04.11), a ACSS submeteu à tutela uma proposta para que o Orçamento do Estado para 2016 contemplasse a aplicação à SPMS da norma que vinha sendo aplicada aos serviços e fundos autónomos do Ministério da Saúde no que respeita à transição automática do saldo apurado na execução orçamental do ano anterior para o orçamento da ACSS do ano seguinte, visando a sua posterior afetação às entidades do SNS que apresentassem maiores necessidades de tesouraria.

Recomendações

I. Instituir procedimentos de controlo e de avaliação sistemáticos da qualidade da informação financeira reportada no âmbito da consolidação de contas do Ministério da Saúde que permitam, em tempo oportuno (antes do fecho do exercício), identificar e

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 2 de 6



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

corrigir erros e falhas na informação financeira das entidades consolidantes, bem como a regularização de diferenças de conciliação.

Conforme oportunamente informado esse Tribunal, esta Administração Central tem em curso um conjunto de iniciativas que visam a regularização de diferenças de conciliação que têm afetado o resultado da consolidação que se tem realizado e que pretendem igualmente evitar que os balanços de abertura em SNC_AP das entidades da saúde venham a contemplar o reconhecimento de eventuais ativos ou passivos contingentes, respeitantes a acontecimentos não registados na contraparte ou de diminuta probabilidade de ocorrência.

Das ações previstas, o ponto de situação a esta data é o seguinte:

- a) Os trabalhos respeitantes à implementação da "câmara de compensação" estão a decorrer em articulação com a SPMS, mantendo-se, para já, o objetivo de que a sua operacionalização ocorra até final do corrente ano.
- b) Decorre igualmente um trabalho de análise exaustiva dos movimentos divergentes gerados pelo sistema da Clearing House, tendo sido já questionadas todas as entidades que a integram, no sentido de se aferir tipologias ou padrões que originam tais divergências e obter correções para registos detetados como incorretos.
- c) A equipa externa contratada para reforço dos meios afetos à consolidação de contas tem prosseguido a sua atuação nas áreas da Clearing House, mas em especial no que respeita à análise de saldos de contratos-programa e programas verticais, confrontando valores de balanço da ACSS com os EPE. Prepara-se também para realizar a "consolidação intermédia" que constitui uma das fases onde se prevê identificar e intervir atempadamente sobre as principais incidências que ressaltem deste processo, por forma a mitigar, até final do ano e antes do encerramento de contas respetivo, todas as situações que possam afetar negativamente a consolidação a realizar em 2018;

II. Proceder à regularização do registo do imóvel sito no Porto e fixar uma renda à SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE pela utilização do edifício. [Esta recomendação reitera uma recomendação já formulada no Relatório n.º 30/2013 – 2.ª Secção].

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 3 de 6



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

Desde 2014 que esta Administração Central vem desenvolvendo diligências com vista à regularização do registo do imóvel do Porto, sito na Rua do Breiner n.º 119 a 131 – Porto, sem que, contudo, se tenha conseguido até ao momento concluir o processo.

Com efeito, tendo-se detetado no início destas diligências que o referido imóvel não se encontrava na titularidade de qualquer entidade do Ministério da Saúde, apesar de se encontrar ao serviço deste desde 1978, sucederam-se iniciativas com vista a desencadear uma escritura de justificação do direito à propriedade (usucapião).

Na sequência destas iniciativas, veio a concluir-se junto do Cartório Notarial de Lisboa que o edifício não se encontrava descrito na Conservatória do Registo Predial, mas apenas um terreno com a área total correspondente à área de implementação do imóvel, em nome do seu ex-proprietário já falecido, que havia procedido à venda do imóvel ao SUCH em 06-10-1978, para instalação dos Serviços de Informática da Saúde da Região Norte.

Consultado o Serviço de Finanças respetivo, verificou-se que no processo de Habilitação de Herdeiros e Partilha do falecido, não constava o imóvel em questão, facto que determinou diligências adicionais, nomeadamente junto do Departamento Municipal de Urbanismo (DMU) da Câmara Municipal do Porto.

Em 18.05.2015 e após avaliação do imóvel, conseguiu proceder-se à Inscrição Matricial n.º 13340 no Serviço de Finanças do Porto, onde consta a ACSS como proprietária do imóvel, ato que foi objeto de parecer favorável do Fiscal Único da ACSS;

Entretanto e para efeitos de preparação da escritura, o Cartório Notarial de Lisboa solicitou à ACSS a Licença de Autorização de Utilização do Imóvel - documento de emissão obrigatória para utilização dos edifícios e suas frações, nos termos dos art.º 62.º a 65.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJEU);

Decorrente deste pedido, foi requerida à CMP a emissão desta Licença, tendo-se enviado, para tanto, todos os elementos disponíveis, com exceção do Termo de Responsabilidade subscrito por técnico responsável pela fiscalização da obra, documento inexistente na ACSS mas exigível nos termos do art.º 63.º do RJUE. No que concerne às telas finais e ficha estatística do INE (Q4), constatou-se que as mesmas não seriam necessárias.

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 4 de 6



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

A CMP veio a informar que o Termo de Responsabilidade era insuprível. Perante tal facto, e analisadas as possibilidades para obviar à emissão deste documento, a ACSS solicitou à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a emissão de declaração ao abrigo do n.º 4 do art.º 50.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, na sua atual redação, que substituiria o Termo de Responsabilidade subscrito por técnico responsável pela obra;

No entanto, em 28-03-2016, foi emitido Parecer em resposta à pretensão deste instituto, que obteve a concordância do Sr. Subdiretor-Geral do Tesouro e Finanças, em que a declaração não poderia ser emitida porquanto foi entendimento da DGTF, que pelo facto dos serviços que antecederam o IGIF serem apenas dotados de autonomia administrativa, logo destituídos de personalidade jurídica e de património próprio, não poderiam estes celebrar escrituras públicas de compra e venda de imóveis, pelo que, o sucessor na posição contratual seria o Estado, propondo ainda que fosse promovido o registo do imóvel mediante justificação administrativa nos termos do art.º 46.º do RJPIP.

Face ao impacto que esta solução acarretava no Balanço da ACSS, IP foi solicitado apoio da Secretaria Geral do Ministério da Saúde (SGMS), sendo que, a resposta obtida passava por verificar se o SUCH teria adquirido o imóvel sem recurso ao financiamento público, saindo consequentemente fora do âmbito da aplicação do art.º 10º do Decreto-Lei n.º 496/79, de 21 de dezembro, ou em alternativa verificar se constava na lista prevista no n.º 2 e n.º 3 do art.º 27.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 325-A/2003, de 29 de dezembro;

Foi consultado o SUCH em 30-06-2016, não tendo sido obtida qualquer resposta, até à data.

Face à complexidade que o processo atingiu, o Conselho Diretivo da ACSS deliberou solicitar parecer do consultor jurídico da ACSS, que apresentou recentemente o seu Parecer, que será ainda objeto de análise interna, para posterior tomada de posição.

Com os melhores cumprimentos,

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 5 de 6



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

A Presidente do Conselho Diretivo

Digitally Signed by Marta Alexandra
Fátima Braga Temido de Almeida Simões
DN: CN=Marta Alexandra Fátima Braga
Temido de Almeida Simões,
OU=Administração Central do Sistema de
Saúde IP, O=Administração Central do
Sistema de Saúde IP, C=PT
Reason:
Date: 2017-09-19T09:04:51

(Marta Temido)

Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal
Tel. Geral: 21 792 58 00 | Fax: 21 792 58 48 | Email: geral@acss.min-saude.pt | www.acss.min-saude.pt

Página 6 de 6



V. NOTA DE EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5)

| | | | |
|--|---|----------------------------------|-------|
| Departamento de Auditoria VI – Saúde – UAT.2 | | Processo n.º 9/2017 - Audit | |
| | | Relatório nº 18/2017 – 2ª Secção | |
| Entidade fiscalizada: | SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE | | |
| Entidade devedora: | SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE | | |
| | | Regime jurídico: | AA |
| | | | AAF X |

| Descrição | BASE DE CÁLCULO | | | Valor |
|--|----------------------|---------------|--------------------------|-------------|
| | Custo Standard a) | Unidade Tempo | Receita Própria / Lucros | |
| - Ações fora da área da residência oficial | € 119,99 | 0 | | € 0,00 |
| - Ações na área da residência oficial | € 88,29 | 641 | | € 56.593,89 |
| - 1% s/ Receitas Próprias | | | | |
| - 1% s/ Lucros | | | | |
| Emolumentos calculados | | | | € 56.593,89 |
| Emolumentos Limite máximo (VR) | | | | € 17.164,00 |
| Emolumentos a pagar | | | | € 17.164,00 |

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Jorge Silva)